

Nr 162

Av herr Hedlund m. fl., *angående kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.*

(Lika lydande med motion nr 116 i Första kammaren)

Den kommunala verksamheten har under senare tid expanderat mycket kraftigt. Kommunernas utgifter 1967 motsvarade cirka 17,5 % av bruttonationalprodukten och kan i år beräknas uppgå till cirka 19 %. År 1950 var denna siffra 9 %. I fråga om direkta konsumtions- och investeringsutgifter har kommunerna numera gått förbi staten. Cirka 60 % av samhällsuppgifterna beräknas nu ligga hos kommunerna.

Den kommunala expansionen har varit särskilt snabb under innevarande decennium. Detta har framför allt kommit till synes i fråga om investeringsverksamheten. Under perioden 1960—1964 ökade de kommunala investeringarnas volym med över 10 % om året. Åren 1965 och 1966 kunde den kommunala investeringsexpansionen begränsas till 5 % per år. Men under 1967 expanderade kommunutgifterna åter mycket snabbt, nämligen med 11 % i volym, vilket var väsentligt mer än vad som förutsatts i finansplanen. I finansplanen beräknas nu kommuninvesteringarna stiga med 7,5 % under 1968. Det i konjunkturinstitutets höstrappport redovisade materialet ger dock vid handen att ökningen kan bli större.

Kommunernas konsumtionsutgifter steg 1967 med inte mindre än drygt 15 % i volym. Ungefär hälften av ökningen berodde dock på att sjukvården överförts till kommunerna vid årsskiftet 1966/67. I år kan kommunernas konsumtionsutgifter enligt den preliminära nationalbudgeten beräknas komma att öka med 7,5 % volymmässigt.

Kommunernas totala utgifter var 1965 drygt 16 miljarder kronor, 1966 cirka 19 miljarder kronor och 1967 över 22,5 miljarder kronor. I år beräknas de uppgå till drygt 25 miljarder kronor.

De stora utgiftstegringarna har tvingat kommunerna att höja skatteuttaget mycket kraftigt. Detta har varit fallet särskilt under de senaste åren. I 1965 års finansplan framhöll finansministern, att det är uppenbart att det kommunala finansläget kommer att vara hårt ansträngt under en överskådlig period framöver och att kommunerna måste öka skattefinansieringen om den kommunala investeringsexpansionen skulle kunna fortgå i önskad takt. År 1965 var kommunalskatten i genomsnitt 17,25 kronor per skatte-krona, år 1966 i genomsnitt 18,29 och i fjol i genomsnitt 18,71 kronor per skatte-krona. I år kan den genomsnittliga kommunalskatten beräknas till

19,35 kronor per skattekrona. Detta betyder att kommunalskatten sedan början av 1950-talet höjts med i genomsnitt över 90 %.

Det är uppenbart, att den kommunala expansionen kommer att fortsätta. Kommunerna kommer att få väsentligt ökade kostnader för främst skolväsendet och sjukvården men även för t. ex. åldringsvården, handikappvården, bostadsbyggandet, vuxenutbildningen och miljövården.

Skolan är primärkommunernas största utgiftspost. Kostnaderna för den obligatoriska skolan har fallit med något över hälften på staten och något under hälften på kommunerna. Skatteutjämningskommittén konstaterade, att den fortsatta utbyggnaden av den nya grundskolan kunde beräknas medföra en kraftig ökning av de kommunala skolkostnaderna. Detsamma gäller beträffande gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan. Det krävs mycket stora investeringar i byggnadsföretag för skolväsendet. Dessa insatser åvilar i stor utsträckning kommunerna. Skolbyggnadskostnaderna faller enligt gällande system med cirka 70 % på kommunerna.

För landstingen är hälso- och sjukvården den ojämförligt största utgiftsposten. En synnerligen kraftig stegring av landstingens hälso- och sjukvårdsutgifter har inträtt under senare tid. Skatteutjämningskommittén konstaterade bl. a., att framtida standardhöjningar inom mentalsjukvården sannolikt skulle leda till ökande kostnader för landstingen. Detta bekräftades vid det definitiva riksdagsbeslutet 1966 om mentalsjukvårdens överförande under landstingens huvudmannaskap.

Den betydande kommunala expansionen har sin förklaring främst i att kommunerna genom direkta påbud eller stimulansåtgärder påförts utgifter från staten. Den kommunala förvaltningsapparaten har sålunda utnyttjats av statsmakterna. Den offentliga verksamhetens snabba expansion har möjliggjorts genom att verkställigheten av statsmakternas lagstiftning decentraliserats till lokala och regionala kommunorgan. Riksdagen har dragit upp riktlinjerna för reformerna, men kommunerna har fått ge dem konkret innehåll och svara för det praktiska förverkligandet.

Det är givetvis värdefullt, att en så stor del av samhällsverksamheten handhaves av den kommunala självförvaltningen. Denna decentralisering möjliggör större enkelhet i styrelseförfarandet och leder till att lokal- och personkännedomen kan utnyttjas effektivare i förvaltningsprocessen. Med all säkerhet blir administrationen härigenom också billigare. Ett av de stora problemen i sammanhanget gäller dock de ekonomiska förhållandena, nämligen att utvecklingen medfört en mycket kraftig kostnadsövertäckning på kommunerna. Enligt en undersökning, som för några år sedan gjordes beträffande ett antal kommuner i Västmanland, föll 82 % av kommunutgifterna på den statligt reglerade sektorn av kommunverksamheten. Nu torde denna siffra vara ännu högre.

Då staten i så stor utsträckning påfört kommunerna utgifter, bör det

vara självklart att den också i rimlig grad måste medverka till finansieringen. Statsbidrag har sedan länge utgått till kommunerna, men de har varit otillräckliga i förhållande till verksamhetens omfattning. Någon större förbättring för kommunerna i detta avseende medförde inte 1965 års skatteutjämningsreform. Statsbidragen till kommunerna kan i år beräknas uppgå till cirka 6,7 miljarder kronor. Kommunernas totala utgifter för år 1968 kan, som framhållits, beräknas till drygt 25 miljarder kronor. Det statsbidrag som nu utgår till kommunerna kan inte gärna anses stå i rimlig proportion till de kostnader, som staten påfört kommunerna.

Den stora kostnadsövertäckningen på kommunerna har negativ betydelse inte minst för den kommunala självstyrelsen. Den självständiga beskattningsrätt, som tillkommer kommunerna i vårt land, har ansetts vara en väsentlig tillgång ur självstyrelsesynpunkt. I vilken mån kommunerna måste begagna denna beskattningsmakt beror nu i mycket stor utsträckning på statsmakternas beslut — dvs. på i vilken mån statsmakterna ålägger kommunerna olika kostnadskrävande uppgifter. En reell kommunal självstyrelse bör ju förutsätta att kommunerna har ekonomiska resurser att fullgöra andra uppgifter än de formellt eller sakligt obligatoriska. Den kraftiga kostnadsökning, som kommunerna åsamkats genom statliga ålägganden, har emellertid kraftigt begränsat kommunernas rörelsefrihet. För en rent lokal verksamhet, som medför kostnader, har kommunerna i sitt pressade ekonomiska läge fått ett alltmer begränsat utrymme. När staten ålägger kommunerna att tillgodose vissa behov, t. ex. inom grundskolans område, inskränks kommunernas ekonomiska handlingsfrihet i övrigt. Den självständighet på finansernas område, som kommunallagarna avsett, måste sägas ha upphört — som en följd av kostnadsöverflyttningen på kommunerna. Nuvarande kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna ger inte de avsedda möjligheterna till kommunal självstyrelse.

Kostnadsöverflyttningen på kommunerna måste anses ha allvarliga konsekvenser även ur skattepolitisk synpunkt. Genom 1965 års skatteutjämningsreform har visserligen skillnaderna i skattetryck mellan olika kommuner utjämnats, dock inte i den utsträckning som avsågs med riksdagsbeslutet. Skillnaden mellan högsta och lägsta utdebitering är alltjämt så stor som cirka 8 kronor per skattekrona. En tillfredsställande lösning av skatteutjämningsfrågan kan sålunda inte sägas vara uppnådd.

Särskilt måste man emellertid uppmärksamma den ovan påtalade kraftiga höjning av kommunalskatten, som blivit en följd av kostnadsöverflyttningen på kommunerna. Kommunalskatten är nu i genomsnitt mycket nära 20-kronorsstrecket. I många kommuner är den väsentligt högre. En kommunalskatt på i genomsnitt 25 kronor per skattekrona kan snart vara en realitet. För det stora flertalet skattebetalare är kommunalskatten i dag den tunga skattebördan. Denna skattehöjning har skett utan skatte-

politisk prövning. Enligt vår mening bör kommunernas ekonomi genom statsbidragen påverkas så, att kommunalskatten i det stora hela får den tyngd i det totala skattesystemet och den andel i den enskilde skattebetalarens som befins lämplig efter en skattepolitisk bedömning. Av det anförda framgår att staten bör påtaga sig en väsentligt större del av ansvaret för kostnaderna för den samhällsverksamhet som handhas av kommunerna.

Skatteutjämningskommittén, vars betänkande låg till grund för skatteutjämningsreformen 1965, hade till följd av de direktiv den tillställts inte haft reell möjlighet att pröva frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Kommittén konstaterade i sitt betänkande 1964, att frågan om kostnadsfördelningen sålunda kvarstod och uttalade angelägenheten av prövning av frågan från allmänna skattepolitiska synpunkter, särskilt för landstingsverksamhetens och skolväsendets vidkommande. Statsutskottet framhöll i sitt utlåtande i frågan 1965, att kommunerna genom utvecklingen stod inför mycket svårbemästrade ekonomiska problem men att man först borde avvakta verkningarna av det nya skatteutjämningsystemet innan man tog upp frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Utvecklingen har visat, att skatteutjämningsreformen 1965 inte kunnat ge en tillfredsställande lösning av kostnadsfördelningsproblemet. Vi finner det därför nödvändigt, att en parlamentarisk utredning skyndsamt tillsättes för prövning av hela frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Härmed avser vi en prövning såväl från skattepolitisk synpunkt som med hänsyn till den betydelse som frågan har för den kommunala demokratin.

Vi vill vidare erinra om att de tre kommunförbunden, Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet, i sina remissyttranden över skatteutjämningskommitténs betänkande förordade att frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skulle tas upp till prövning. Representanter för kommunförbunden bör givetvis ingå i den av oss förordade utredningen.

Med anledning av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt parlamentarisk utredning av frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, såväl från skattepolitisk synpunkt som med hänsyn till frågans betydelse för den kommunala demokratin, i enlighet med vad i motionen har anförts.

Stockholm den 19 januari 1968

<i>Gunnar Hedlund (cp)</i>	<i>Nils G. Hansson (cp)</i>	<i>Lars Eliasson (cp)</i>
	i Skegrie	i Sundborn
<i>Johannes Antonsson (cp)</i>	<i>Sven Vigelsbo (cp)</i>	<i>John Eriksson (cp)</i>
		i Bäckmora