

Nr 180

Utlåtande i anledning av motioner angående kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna m. m.

(5:e avd.)

I de likalydande motionerna I: 11 av herr *Werner* och II: 11 av herr *Hermansson m. fl.* har hemställts att riksdagen i syfte att minska det kommunala skattetrycket måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till riksdagen om att a) kommunernas skolutgifter i allt väsentligt övertas av staten, b) kommunernas utgifter för kommunala bostadstilllägg minskas genom införande av ett statligt grundbidrag på 500 kr. per tilläggsberättigad, c) landstingskommunerna och städer utom landsting skall erhålla i allt väsentligt full kostnadstäckning för de sjukvårdsuppgifter som nyligen övertagits från staten.

I de likalydande motionerna I: 116 av herr *Bengtson m. fl.* och II: 162 av herr *Hedlund m. fl.* har hemställts 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 motionerna har anförts.

I de likalydande motionerna I: 272 av herr *Eric Carlsson m. fl.* och II: 349 av herr *Larsson* i Öskeviksby *m. fl.* har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget i enlighet med vad i motionerna har anförts.

I de likalydande motionerna I: 468 av herr *Enarsson* och II: 588 av herr *Ringaby* har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om förslag till ändring av bestämmelserna om statligt skatteutjämningsbidrag till kommunerna i enlighet med vad i motionerna anförts.

I de likalydande motionerna I: 624 av herrar *Wikberg* och *Axel Kristiansson* samt II: 772 av herrar *Josefson* i Arrie och *Mattsson* har hemställts att riksdagen måtte besluta att vid beräkningen av skatteersättningen åt kyrkliga kommuner denna skall ske på samma grunder som vid beräkningen av skatteersättningen åt landskommuner, köpingar och städer, således på så

sätt att skatteersättningen grundas på såväl skattekraft som utdebitering, samt att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderliga ändringar av gällande lagtext.

Utskottet. Den av 1965 års riksdag beslutade skatteutjämningsreformen gäller fr. o. m. år 1966. Genom utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget och höjda kommunala utdebiteringar har statens utgifter för skatteutjämningsbidragen inte obetydligt ökat. Åren 1966—1968 har bidrag beviljats med totalt respektive 1 052 milj. kr., 1 157 milj. kr. och 1 307 milj. kr.

Skatteutjämningsbidrag utgår dels till landskommuner, köpingar, städer, landstingskommuner och kyrkliga kommunenheter när skattekraften, dvs. skatteunderlaget per invånare, i kommunen understiger en viss nivå (skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft), dels till landskommuner, köpingar och städer när den sammanlagda utdebiteringen för allmän kommunalskatt i kommunen överstiger medelutdebiteringen i riket (skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering). Utöver dessa bidrag kan efter ansökan ett extra skatteutjämningsbidrag utgå om synnerliga skäl föreligger.

I bidragssystemet ingår sålunda en utgiftsfaktor innebärande att ett skatteutjämningsbidrag utlöses när den totala utdebiteringen i kommunen överstiger en viss nivå, utdebiteringsgränsen. Denna utgörs av medelutdebiteringen i riket.

I motionerna I: 468 och II: 588 yrkas att bidraget vid hög utdebitering skall slopas samtidigt med att en häremot svarande höjning genomförs beträffande bidraget vid brist på skattekraft.

Med anledning av detta motionsyrkande vill utskottet framhålla att frågan om bidragsgivningens anknytning till utdebiteringen ingående prövades vid skatteutjämningsreformen och utskottet har ej funnit några skäl föreligga att i nu ifrågakvarande avseende förorda en ändring av bidragssystemet. Utskottet avstyrker alltså motionerna I: 468 och II: 588. Beträffande fördelarna hos ett bidragssystem som direkt anknyter till kommunernas faktiska utdebitering vill utskottet framhålla att det möjliggör att beakta kostnaderna inom alla de olika kommunala verksamhetsområdena. Ingen kommun med hög utdebiteringssats utestängs från bidragsgivning. Systemet gör det sålunda möjligt att fånga upp inflyttnings- och tätortskommunernas speciella kostnader. Även glesbygdskommunernas särskilda kostnader blir beaktade.

I fråga om bidragsgivningen till kyrkliga kommuner har i motionerna I: 624 och II: 772 yrkats att skatteutjämningsbidrag skall utgå på samma grunder som bidrag till landskommuner, köpingar och städer, dvs. vid såväl brist på skattekraft som vid hög utdebitering. 1958 års skatteutjämningskommitté föreslog att bidrag till kyrkliga kommunenheter skulle utgå endast vid brist på skattekraft. I propositionen 1965: 43 erinrade föredragande departementschefen om de möjligheter till samfällighetsbildning som 1961

års lag om församlingsstyrelse öppnade. Om dessa möjligheter tillvaratogs skulle ojämnheter i bidragsgivningen till kyrkliga kommuner kunna i mycket stor utsträckning undvikas. Departementschefen underströk även angelägenheten av att bidragssystemet blev så enkelt som möjligt. En bidragsgivning på grund av hög utdebitering till kyrkliga kommuner skulle på grund av det stora antalet enheter i hög grad komplicera bidragssystemet. Utskottet lämnade ifrågavarande del av Kungl. Maj:ts förslag utan erinran vilken ståndpunkt godtog av riksdagen.

Motionsyrkande av samma lydelse som det nu ifrågavarande prövades och avslogs av 1966 års riksdag. Utskottet anser inte att de nu förevarande motionerna I: 624 och II: 772 motiverar ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför dessa motioner.

I motionerna I: 116 och II: 162 hemställs om en parlamentarisk utredning av frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. I motionerna I: 11 och II: 11 framförs bl. a. yrkanden syftande till att kommunerna skall avlyftas kostnader för sjukvården och skolväsendet.

I anledning av motionsyrkandena får utskottet erinra om att 1958 års skatteutjämningskommitté inte tog ställning till frågan om fördelningen mellan stat och kommun i stort av kostnaderna för den samhällsverksamhet som åvilar kommunerna. Kommittén framhöll dock att det syntes motiverat att frågan om fördelningen av kostnaderna på skolans område mellan stat och kommun togs upp till prövning inom en snar framtid. Vidare underströk kommittén angelägenheten av att i samband med prövningen av kommitténs förslag kostnadsfördelningen mellan staten och landstingskommunerna underkastades en prövning från allmänna skattepolitiska utgångspunkter.

I samband med den på utskottets behandling ankommande delen av nämnda proposition hade utskottet att yttra sig om vissa då framställda motionsyrkanden rörande frågan om fördelningen av kostnaderna mellan staten och kommunerna. Utskottet underströk därvid att kommunerna till följd av stegrade kostnader inom sjukvården och skolväsendet samt andra verksamhetsområden stod inför mycket svårbemästrade ekonomiska problem. Såsom framgick av propositionen innebar emellertid de i densamma framlagda förslagen en betydande ökning av bidragsgivningen till kommunerna. Därjämte garanterade skatteutjämningsystemets utformning att statsbidraget blev värdebeständigt och standardföljsamt. Utskottet ansåg att man först borde avvakta verkningarna av detta system i dess nuvarande utformning innan man tog upp frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Systemet innehöll också utomordentliga möjligheter att påverka såväl bidragsgivningens omfattning som bidragsmedlens fördelning mellan kommunerna. Under åberopande härav avstyrkte utskottet de ifrågavarande motionsyrkandena och riksdagen beslöt i enlighet härmed. I följd avskogs riksdagen då motionsvis framställda yrkanden av i sak samma innebörd.

I syfte bl. a. att uppnå en längre gående utjämning av de ekonomiska

olikheterna mellan kommunerna än skatteutjämningsystemet i sin nuvarande utformning ger har vidare i motionerna I: 11 och II: 11 samt i motionerna I: 272 och II: 349 framställts yrkanden om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget till folkpensionen.

Bostadstillägg inrättas och bestrids av de enskilda kommunerna som i princip äger bestämma efter vilka grunder och till vilka maximibelopp tilläggen skall utgå. Kommunernas bestämmanderätt är dock begränsad i vissa avseenden. Genom en särskild lag har fastställts regler för bl. a. inkomstprövning och bestämmande av bidragsberättigads årsinkomst.

De nuvarande grunderna för finansieringen av folkpensioneringen beslöts vid 1965 års riksdag. Staten övertog samtliga folkpensionskostnader utom kostnaden för de kommunala bostadstilläggen. Genom den nya ordningen avlastades kommunerna en avsevärd del av sina tidigare kostnader för folkpensioneringen. Omläggningen utgjorde en del av den kommunala skatteutjämningsreformen. Motioner av samma innebörd som de förevarande avslogs med hänvisning bl. a. till att de sämst ställda kommunerna genom det nya skatteutjämningsystemet ansågs få förbättrade möjligheter att ge sina pensionärer bostadstillägg.

Med anledning av det ånyo framförda förslaget om en parlamentarisk utredning och övriga ifrågavarande motionsyrkanden får utskottet anföra följande.

Frågan om den kommunala inkomstbeskattningens höjd kan inte ses isolerad från den statliga beskattningen. Motionärerna synes mena att en överflyttning av kostnader från kommun till stat reservationslöst är ett uttryck för ökad rättvisa i beskattningen eftersom utgifterna därigenom förs över från den proportionella fördelningen till att i ökad utsträckning bestridas efter den statligt progressiva skatteskalen. I den mån statens ökade intäktbehov måste tillgodoses genom höjd allmän konsumtionsbeskattning har dock en sådan synpunkt ej längre samma tyngd. Problemställningen förskjuts. Det blir nämligen då fråga om en avvägning i vad mån höjda kommunala utdebiteringssatser för gemene man är en större eller mindre olägenhet än höjda konsumtionspriser.

Det är med andra ord inte givet att en ökad grad av rättvisa i skattebördans fördelning vinnes genom höjda statliga bidrag till kommunerna. Det kan vidare förväntas att genom ytterligare sammanslagningar bildas storkommuner med ur nu ifrågavarande synvinklar avgjort bättre förutsättningar. Med hänsyn bl. a. härtill anser utskottet, som menar att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun successivt måste följas, att vidare erfarenheter av det nuvarande så sent som år 1965 beslutade skattebidragssystemet bör ha vunnits innan de genom nu ifrågavarande motioner aktualiserade kostnadsfördelningsfrågorna kan upptas till meningsfull diskussion. Utskottet avstyrker därför motionerna I: 116 och II: 162 samt I: 11 och II: 11, sistnämnda båda motioner såvitt nu är i fråga.

Beträffande frågan om statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget erinras om att yrkande härom framfördes vid 1966 och 1967 års riksdagar och avslogs. Enligt utskottets mening har motionärerna inte anfört några skäl som nu bör föranleda ändring av riksdagens tidigare fattade beslut om finansiering av folkpensionsförmåner. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande yrkande i motionerna I: 11 och II: 11 samt motionerna I: 272 och II: 349. Utskottet vill i anslutning härtill erinra om att pensionsförsäkringskommittén skall pröva om syftet med det av bostadsförbättringsutredningen föreslagna pensionärsbostadsbidraget kan tillgodoses inom ramen för folkpensionssystemet.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motionerna I: 468 och II: 588,
2. att riksdagen avslår motionerna I: 624 och II: 772,
3. att riksdagen avslår motionerna I: 11 och II: 11, I: 116 och II: 162 samt I: 272 och II: 349.

Stockholm den 26 november 1968

På statsutskottets vägnar:

GÖSTA BOHMAN

Vid ärendets slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Näsström (s), Birger Andersson (s), Fritz Persson (s), Rikard Svensson (s), fru Wallentheim (s), herrar Kaijser (h), Nyman (fp), Mårtensson (s), Bertil Petersson (s), Ottosson (h), Wallmark (h), Thorsten Larsson (cp), fru Lilly Ohlsson (s), herrar Karl-Erik Eriksson (fp) och Johan Olsson (cp) samt

från andra kammaren: herrar Bohman (h), Karlsson i Olofström (s), Almgren (s), Eliasson i Sundborn (cp), fru Lewén-Eliasson (s), herrar Nihlfors (fp), Mattsson (cp), Turesson (h), fröken Olsson (s), herrar Gustafsson i Skellefteå (fp), Lindholm (s), Källstad (fp), Blomkvist (s), Jönsson i Arlöv (s) och fru Ludvigsson (s).

Reservationer

1. av herrar Nyman (fp), Thorsten Larsson (cp), Karl-Erik Eriksson (fp), Johan Olsson (cp), Eliasson i Sundborn (cp), Nihlfors (fp), Mattsson (cp), Gustafsson i Skellefteå (fp) och Källstad (fp) som anser att utskottet bort tillstyrka motionerna I: 116 och II: 162 och att därför

dels den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med »Frågan om» och på s. 5 slutar med »för folkpensionssystemet» bort ha följande lydelse:

»Utvecklingen visar att kommunernas resurser i ökad utsträckning tas i

anspråk för finansiering av olika uppgifter inom skolväsendet, sjuk- och hälsovård, socialvård m. fl. förvaltningsgrenar. Främst har den betydande kommunala expansionen inom ifrågavarande områden sin förklaring i att kommunerna genom statsmakternas beslut påförts eller genom stimulansbidrag tagit på sig uppgifter från staten. Detta i sin tur har fört med sig att medborgarna genom kommunalskatten får bära stigande kostnader för obligatoriska kommunala samhällsuppgifter utan att denna kostnadsöverflyttning har skattepolitiskt prövats.

Den omständigheten att en skatteutjämningsreform nyligen genomförts utgör enligt utskottets mening inte något hinder för att en parlamentarisk utredning tillsätts för att från såväl skattepolitiska som andra synpunkter pröva hela den genom motionerna aktualiserade frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, så mycket mer som denna fråga inte prövades i samband med reformens genomförande. Utskottet tillstyrker därför motionerna I: 116 och II: 162. Vid bifall här till torde de i motionerna I: 11 och II: 11 framställda yrkandena om kostnaderna för skolväsendet och sjukvården få anses ha blivit tillgodosedda.

Utskottet vill erinra om den stora betydelse för pensionärernas standard som de kommunala bostadstilläggen har. Genom statens övertagande av kostnaderna för övriga folkpensionsförmåner och genom skatteutjämningsystemet torde en del kommuner ha fått vidgade möjligheter att lämna kommunala bostadstillägg. Kommuner med svagt skatteunderlag och ett stort antal pensionärer synes emellertid fortfarande ha vissa svårigheter att lämna bostadstillägg i den omfattning som bör eftersträvas för att ge de ekonomiskt sämst ställda pensionärerna en tillfredsställande standardhöjning. Detta är enligt utskottets mening ett spørsmål som måste särskilt uppmärksammas och som utgör ett naturligt arbetsled för den parlamentariska utredningen.»

dels ock utskottets hemställan under 3. bort ha följande lydelse:

»3. att riksdagen med bifall till motionerna I: 116 och II: 162 och i anledning av motionerna I: 11 och II: 11 samt I: 272 och II: 349 hos Kungl. Maj:t anhåller om parlamentarisk utredning av frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.»

2. av herr *Wallmark* (h).