

Nr 223

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

(Lika lydande med motion nr 204 i Första kammaren)

Den kommunala verksamheten har under senare tid expanderat mycket kraftigt och representerar nu nära fjärdedelen av bruttonationalprodukten. I fråga om direkta konsumtions- och investeringsutgifter har kommunerna gått förbi staten. Cirka 60 % av samhällsuppgifterna beräknas ligga hos kommunerna.

Den kommunala expansionen har varit särskilt snabb under 1960-talet. 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—1966 kunde den kommunala investeringsexpansionen begränsas till 5 % per år. Men under 1967 expanderade kommuninvesteringarna åter mycket snabbt, nämligen med drygt 14 %. Ökningen 1968 beräknas till 6 %. För innevarande år har i finansplanen förutsatts, att de kommunala investeringarna skall öka med 8,5 %.

Kommunernas konsumtionsutgifter har under senare år i allmänhet ökat snabbare än statens. Finansplanen har samma bedömning för innevarande år.

Kommunernas totala utgifter var 1965 drygt 16 miljarder kronor, 1966 cirka 19 miljarder kronor, 1967 över 22,5 miljarder kronor och 1968 cirka 26,5 miljarder kronor. I år beräknas de uppgå till nära 30 miljarder kronor. Under 1968 ökade kommunutgifterna med 15,5 %. I år beräknas de stiga med 12,5 %.

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 skattekrona, år 1966 i genomsnitt 18,29, år 1967 i genomsnitt 18,71 och i fjol i genomsnitt 19,34 kronor per skattekrona. I år kan den genomsnittliga kommunalskatten beräknas till 20,25 per skattekrona. Detta betyder, att kommunalskatten sedan början av 1950-talet höjts med i genomsnitt när 100 %.

Den landstingskommunala utdebiteringen har höjts särskilt kraftigt under de senaste åren, från 2,12 till 7,16 kronor per skattekrona under tiden 1963—1968.

Det är uppenbart, att den kommunala expansionen kommer att fortsätta. Kom-

munerna kommer att få väsentligt ökade kostnader för främst skolväsendet, bostadsbyggandet och sjukvården men även för t. ex. åldringsvården, handikappvården, 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 grundskolan kunde beräknas medföra en kraftig höjning 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. Utvecklingen har visat, att denna bedömning var riktig.

Den betydande kommunala expansionen har sin förklaring främst i att kommunerna genom direkta påbud eller stimulansåtgärder tillförts uppgifter 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 tillfört kommunerna uppgifter, 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 drygt 8 miljarder kronor, varav cirka 1,5 miljard i allmänt skatteutjämningsbidrag. Kommunernas totala utgifter för 1969 kan, såsom framhållits, beräknas till nära 30 miljarder kronor. Det statsbidrag, som nu utgår till kommunerna, kan inte gärna anses stå i rimlig proportion till de kostnader, som påförts 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 — d. v. s. 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 vid riksdagsbeslutet. Den högsta kommunala utdebiteringen torde nu Mönsterås ha med 24,30 kronor per skattekrona och den lägsta Fågelås med 15,41 kronor. Skillnaden mellan högsta och lägsta utdebitering är alltså i närheten av 9 kronor per skattekrona. En tillfredsställande lösning av skatteutjämningsfrågan kan sålunda inte sägas vara uppnådd.

Särskilt måste man uppmärksamma den ovan påtalade kraftiga höjning av kommunalskatten, som blivit en följd av kostnadsöverflyttningen på kommunerna. Kommunalskatten är nu i genomsnitt 20,25 kronor per skattekrona. I många kommuner är den väsentligt högre. Länsdemokratiutredningen har i sitt nyligen avgivna betänkande redovisat en lineär framskrivning, som säger, att den totala kommunala utdebiteringssatsen 1975 skulle uppgå till 26,83 kronor per skattekrona, varav den landstingskommunala utdebiteringen skulle utgöra 10,54 kronor. Den stora kommunalskattehöjning, som skett under senare år, har inte varit föremål för någon skattepolitisk prövning i något större sammanhang. Den har genom proportionaliteten i skattekonstruktionen hårdast drabbat de lägre inkomsttagarna och de betalningssvaga grupperna i samhället.

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 en prövning från allmänna skattepolitiska synpunkter, särskilt för landstingsverksamhetens och skolväsendets vidkommande. Det allt högre skattetrycket måste uppenbart förr eller senare leda fram till

ett mer preciserat ställningstagande i denna fråga. Statsutskottet framhöll i sitt utlåtande i frågan 1965, att kommunerna genom utvecklingen stod inför svårberästrade 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 har kunnat ge en tillfredsställande lösning av kostnadsfördelningsproblemet.

Kommunförbunden har vid olika tillfällen givit uttryck åt sin uppfattning om nödvändigheten av att kostnadsfördelningsfrågan tas upp till prövning. Senast har Svenska landstingsförbundet i skrivelse till regeringen 1968 begärt en utredning för prövning av sjukvårdens framtida finansiering.

Länsdemokratiutredningen har i sitt betänkande 1968 ägnat stor uppmärksamhet åt kommunernas finansieringsproblem. Inte minst med hänsyn till sociala skäl finner utredningen nödvändigt, att kommunalskatten antingen radikalt reformeras med avseende på sin konstruktion eller i stigande utsträckning kompletteras med andra finansieringsformer. Möjliga former för en reformering av den kommunala finansieringen är enligt länsdemokratiutredningen väsentligt utökade statsbidrag, en omläggning av den kommunala skattens konstruktion och ökad avgiftsfinansiering. Utredningen finner det dock sannolikt, att en vidgning av det kommunala finansieringsunderlaget i första hand måste sökas efter andra linjer än reformering av kommunalskattens konstruktion. En framtida ökning av statsbidragen till kommunerna bör enligt länsdemokratiutredningen i största möjliga omfattning utformas på det sätt som gäller för nuvarande allmänna skatteutjämningsbidrag. Ett utbyggt allmänt skatteutjämningsbidrag bör kommunerna få disponera på samma sätt som de medel som inflyter i form av kommunalskatt. Ett sådant system bör utformas så att det utgör incitament till rationalisering och sparsamhet i den kommunala verksamheten. Länsdemokratiutredningen understryker starkt vikten av att den kommunala sektorns finansieringsförhållanden snarast göres till föremål för särskild utredning.

Vi finner det liksom länsdemokratiutredningen angeläget, att en utredning skyndsamt tillsättes för prövning av den kommunala verksamhetens finansiering. Viktigast är härvid frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. 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 budget som en skattepolitisk bedömning motiverar. Staten bör påtaga sig en väsentligt större del av ansvaret för kostnaderna för den samhällsverksamhet som handhas av kommunerna. Vi avser en prövning av de kommunala finansieringsfrågorna såväl från skattepolitisk synpunkt som med hänsyn till deras betydelse för den kommunala demokratin. 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 rörande den kommunala verksamhetens finansiering och härvid särskilt frågan om kostnadsför-

delningen mellan staten och kommunerna, såväl från skattepolitisk synpunkt som med hänsyn till dess betydelse för den kommunala demokratin, i enlighet med vad i motionen har anförts.

Stockholm den 23 januari 1969

<i>Gunnar Hedlund (cp)</i>	<i>Lars Eliasson (cp)</i> i Sundborn	<i>Nils G. Hansson (cp)</i> i Skegrie
<i>S. G. W. Wahlund (cp)</i>	<i>Sven Vigelsbo (cp)</i>	<i>Johannes Antonsson (cp)</i>
<i>John Eriksson (cp)</i> i Bäckmora	<i>Gunnar Larsson (cp)</i> i Luttra	<i>Thorbjörn Fälldin (cp)</i>

Nr 224

Av herr **Wennerfors m. fl.**, om ersättning till upphovsman vid utlåning av musikalien.

(Lika lydande med motion nr 205 i Första kammaren)

Stockholm i januari 1969

		<i>Alf Wennerfors (m)</i>
<i>Allan Åkerlind (m)</i>	<i>Britt Mogård (m)</i>	<i>Filip W. Fridolfsson (m)</i> i Stockholm