

Nr 36

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen gjorda framställning om anslag för budgetåret 1969/70 till skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. jämte motioner.

(5:e avd.)

I propositionen nr 1 (bilaga 9, punkt D 2, s. 77—81 i utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 3 januari 1969) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1969/70 anvisa ett förslagsanslag av 1 530 000 000 kr.

I detta sammanhang har utskottet behandlat

dels de likalydande motionerna *I: 31* av herr Eric Carlsson m. fl. och *II: 38* av herr Larsson i Öskevik m. fl. vari 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,

dels de likalydande motionerna *I: 32* av herr Werner och *II: 39* av fru Marklund m. fl. vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa 1. om förslag om statligt grundbidrag till kommunerna för utgivande av kommunala bostadstillägg, förslagsvis 500 kr. per bidragsberättigad pensionstagare, förbundet med villkor i syfte att trygga en minimistandard enligt i motionerna anförd riktning samt 2. att förslag i berörda avseende utarbetas och förelägges 1969 års höstriksdag,

dels de likalydande motionerna *I: 204* av herr Bengtson m. fl. och *II: 223* av herr Hedlund m. fl. vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt parlamentarisk utredning rörande den kommunala verksamhetens finansiering och härvid särskilt frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, såväl från skattepolitisk synpunkt som med hänsyn till dess betydelse för den kommunala demokratin, i enlighet med vad i motionerna har anförts,

dels de likalydande motionerna *I: 324* av herrar Axel Kristiansson och Axel Georg Pettersson samt *II: 370* av herr Larsson i Öskevik m. fl. vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om sådana ändringar i statsbidragsförfattningarna att primärkommuner och landsting får full kompensation för inbetald allmän arbetsgivaravgift beträffande löneanställda inom socialvård samt hälso- och sjukvård,

dels de likalydande motionerna I: 326 av herr Werner och II: 368 av herr Hermansson m. fl. vari hemställtts att riksdagen, i syfte att åstadkomma en annan kostnadsfördelning mellan stat och kommun, beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till riksdagen om att a) kommunernas skolutgifter i allt väsentligt övertas av staten, b) landstingskommunerna och städer utom landsting skall erhålla i allt väsentligt full kostnadstäckning för de sjukvårdsuppgifter som övertagits från staten,

dels de likalydande motionerna I: 378 av herr Dahlén m. fl. och II: 438 av herr Wedén m. fl. vari hemställtts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att framlägga ett principiellt program för den framtida ansvars- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun med utgångspunkt från de allmänna mål i fråga om fördelningspolitik, kommunal självstyrelse och effektivitet i förvaltningen som anförts i motionerna,

dels de likalydande motionerna I: 568 av fröken Pehrsson och herr Harald Pettersson och II: 640 av herr Larsson i Öskevik m. fl. vari hemställtts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag till sådan ändring av gällande bestämmelser att det särskilda bostadstillägget för barnfamiljer med höga bostadskostnader göres statligt och i sin helhet finansieras av staten,

dels de likalydande motionerna I: 653 av herr Manne Olsson m. fl. och II: 767 av herr Trana m. fl. vari hemställtts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om översyn och förslag till ändring av nu gällande skatteutjämningsbidragsbestämmelser och att de i motionerna framförda synpunkterna därvid måtte beaktas.

Utskottet. Den av 1965 års riksdag beslutade skatteutjämningsreformen trädde i kraft fr. o. m. år 1966. Genom utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget och höjda kommunala utdebiteringar har statens utgifter för skatteutjämningsbidragen ökat kraftigt. Åren 1966—1969 har bidrag beviljats med totalt respektive 1 052 milj. kr., 1 157 milj. kr., 1 307 milj. kr. och 1 460 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 statsverkspropositionen föreslås den ändringen av gällande bestämmelser att utöver de faktorer som nu beaktas när det gäller att bevilja extra bidrag i fortsättningen skall få beaktas även vissa kostnader som glesbygds-

kommunerna kan ha för lokal trafikservice. Syftet med förslaget är att främja kommunikationerna i glesbygderna. Utskottet tillstyrker förslaget.

Medelsbehovet under förevarande anslag för budgetåret 1969/70 avser den senare hälften av kalenderåret 1969 och förra hälften av år 1970. På basis av redovisade beräkningar föreslår Kungl. Maj:t att anslaget i riksstaten tas upp med 1 530 milj. kr. Anslagsökningen utgör 150 milj. kr. Utskottet har inte funnit anledning till erinran mot anslagsberäkningen och tillstyrker därför den begärda medelsanvisningen.

I syfte bl. a. att uppnå en längre gående utjämning av de ekonomiska olikheterna mellan kommunerna än skatteutjämningsystemet i sin nuvarande utformning ger har i motionerna I: 31 och II: 38 samt i motionerna I: 32 och II: 39 framställts yrkanden beträffande statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget till folkpensionen. I motionerna I: 568 och II: 640 framförs yrkande om statligt bostadstillägg till barnfamiljer.

I samband med att beslut fattades om övergång från omsättningsskatt till mervärdesskatt infördes en allmän arbetsgivaravgift. Även kommunerna är avgiftspliktiga. I motionerna I: 324 och II: 370 föreslås att primärkommuner och landsting skall få full kompensation för arbetsgivaravgift som hänförs sig till anställda inom socialvård samt hälso- och sjukvård.

Motionsyrkande beträffande kostnaderna för sjukvårdsuppgifter framställs även i motionerna I: 326 och II: 368 i vilka också behandlas frågan om kostnaderna för grundskolan m. m. Enligt motionärernas mening bör landstingskommunerna och städer utom landsting få i allt väsentligt full kostnadstäckning för de sjukvårdsuppgifter som övertagits från staten. Kommunernas skolutgifter bör enligt samma motionärer övertas av staten.

I motionerna I: 204 och II: 223, I: 378 och II: 438 samt I: 653 och II: 767 slutligen har det nuvarande skatteutjämningsystemet och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun blivit föremål för mera allmänt hållna analyser som utmynnar i förslag om utredningar.

Med anledning av motionsyrkandena vill utskottet anföra följande.

Det nuvarande skatteutjämningsystemet har tillämpats sedan 1966 och erfarenheterna av detsamma kan på det hela taget sägas vara relativt goda. Emellertid kan skäl anföras för att en översyn nu bör göras.

Skatteutjämningsbidraget vid brist på skattekraft bygger på ett tillskott av skatteunderlag. Tillskottet varierar med hänsyn till kommunens belägenhet. Riket är indelat i tre skattekraftsområden med olika skattekraftsgränser för tillskottets storlek. Tillskottet utgörs av det antal skattekröner och skatteören som kommunen måste tillföras för att skattekraften skall motsvara viss andel i procent räknat av medelskattekraften i landet.

Indelningen av riket i tre skattekraftsområden med olika skattekraftsgränser har skett i syfte att utjämna eller i varje fall minska de kostnadsolikheter mellan kommunerna som beror av geografisk belägenhet, klimat och befolkningsgleshet samt likartade faktorer.

Enighet torde alltså råda om att skattekraften, dvs. skatteunderlaget per invånare, är en objektiv och god mätare av kommunernas ekonomiska bärkraft. Att skattekraften bör bibehållas som en av de väsentligare fördelningsfaktorerna i skatteutjämningsystemet anser utskottet uppenbart och någon häremot stridande uppfattning har utskottet inte kunnat utläsa ur motionerna. Utskottet vill erinra om att det i sitt utlåtande 1965:78 i anledning av motionsyrkanden om successiv anpassning efter omständigheterna av skattekraftsgränserna framhöll att det låg i skatteutjämnings-systemets natur att detta emellanåt måste ses över så att det fyllde sin avsedda funktion att vara ett medel för den önskvärda utjämnings av det kommunala skattetrycket.

Skatteutjämningsbidraget vid hög utdebitering, vilket också är ett betydelsefullt led i skatteutjämningsystemet, utlöses när den totala utdebiteringen i kommunen överstiger en viss nivå, utdebiteringsgränsen. Denna utgörs av medelutdebiteringen i riket. I sitt utlåtande 1965:78 framhöll utskottet att den närmare konsekvensen av sambandet mellan den rörliga utdebiteringsgränsen och medelutdebiteringen var svår att överblicka. Riksdagen delade denna uppfattning och gav Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört beträffande omprövning senast år 1970 av sambandet mellan utdebiteringsgränsen och medelutdebiteringen i riket.

Utskottet hyser numera den uppfattningen att det måste anses föga meningsfullt att bryta ut och särbehandla en faktor i skatteutjämnings-systemet.

I finansplanen har framhållits att en jämnare inkomst- och standardfördelning är ett viktigt politiskt mål. Den kommunala verksamheten har under senare tid expanderat mycket kraftigt och representerar nu nära fjärdedelen av bruttonationalprodukten. Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen höjdes från 18,29 kr. 1966 och 18,71 kr. 1967 till 19,34 kr. 1968 och kan beräknas till drygt 20 kr. för innevarande år. Genom att kommunalskatten är proportionell och får dras av vid taxering till statlig inkomstskatt drabbar höjningarna särskilt de lägre inkomstagarna. Skatteutjämningsbidragen till kommunerna framstår bl. a. till följd härav som ett alltmer betydelsefullt inslag i en politik som syftar till en jämnare standardfördelning.

Ett annat mycket väsentligt argument för en allmän översyn är enligt utskottets mening den ändrade bild i nu ifrågakommande avseenden som torde bli en följd av de fortsatta aktiviteterna att skapa större och bärkraftigare kommuner. Utskottet vill därför se en översyn av och utredning om skatteutjämningsystemet såsom en förberedelse inför de ytterligare kommun-sammanslagningar som kan väntas bli genomförda under 1970-talet. Utredningen skall sålunda ha siktet inriktat på förhållandena sådana dessa kan tänkas gestalta sig i mitten på 1970-talet och därefter.

Utskottet har tidigare redovisat sin allmänna syn på de två väsentligare leden i det nuvarande skatteutjämningsystemet och vill understryka att

allmänt hållna automatiskt verkande regler som ej inkräktar på kommunernas självbestämmanderätt även i fortsättningen bör vara huvudprinciperna. Detta betyder bl. a. att utskottet inte kan biträda de motionsvis framförda yrkandena beträffande vissa specialdestinationer m. m. Även dessa yrkanden vill utskottet emellertid uppfatta som tecken på att en översyn — utan syfte att i grunden ändra det nuvarande systemet — är motiverad.

Skatteutjämningen är en fråga som i och för sig inte har något direkt samband med problemet om hur de totala kostnaderna för samhällsverksamheten skall fördelas mellan stat och kommun.

1958 års skatteutjämningskommitté tog inte 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 propositionen 1965: 43 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 standardföljligt. 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 ifrågasvarande motionsyrkandena och riksdagen beslöt i enlighet härmed. Senast i fjol avtog riksdagen då motionsvis framställda yrkanden av i sak samma innebörd.

Länsdemokratiutredningen har ägnat kommunernas finansieringsproblem stor uppmärksamhet och understrukit vikten av att den kommunala sektorns finansieringsförhållanden utreds. Utredningen anser det inte möjligt att lämna en entydig och en gång för alla giltig uppräkningslista av vad som bör vara arbetsuppgifter för olika organ men anser att det är betydelsefullt att ett översiktligt program för kompetensfördelningen upprättas.

Sedan skatteutjämningsreformen genomfördes har såväl den statliga verk-

samheten som den kommunala väsentligt expanderat och vissa omfördelningar mellan de två ansvarsområdena genomförts. Detta i förening med att erfarenheter numera har vunnits av det nuvarande systemet i berört avseende motiverar enligt utskottets mening att även frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun nu uppmärksammas.

Med anledning av de ifrågavarande motionsyrkandena förordar utskottet att en parlamentariskt sammansatt utredning får i uppdrag att göra en översyn av det nuvarande skatteutjämningsystemet i syfte att nå en ytterligare utjämnad kommunalskatt över hela landet och att i samband därmed i härför erforderlig omfattning ta upp till övervägande frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet

1. att riksdagen till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1969/70 på driftbudgeten under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 1 530 000 000 kr.,

2. att riksdagen i anledning av motionerna I: 31 och II: 38, I: 32 och II: 39; I: 204 och II: 223, I: 324 och II: 370, I: 326 och II: 368, I: 378 och II: 438, I: 568 och II: 640 samt I: 653 och II: 767 som sin mening ger Kungl. Maj:t till kännna vad utskottet anförts om utredning rörande det kommunala skatteutjämningsbidraget m. m.

Stockholm den 11 mars 1969

På statsutskottets vägnar:

GÖSTA BOHMAN

Vid ärendets slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Birger Andersson (s), Rikard Svensson (s), Axel Andersson (fp), Mårtensson (s), Bertil Petersson (s), Per Jacobsson (fp), Ottosson (m), Bengt Gustavsson (s), Bengtson (cp), Nyman (fp), Rönberg (s), Högström (s), Jonsson (s), Strandberg (m) och Johan Olsson (cp) samt

från andra kammaren: herrar Bohman (m), Karlsson i Olofström (s), Almgren (s), Mellqvist (s), Eliasson i Sundborn (cp), Mattsson (cp), Johansson i Norrköping (s), Alemyr (s), fru Holmberg (s), herrar Svanberg (s), Sjönell (cp), Westberg i Ljusdal (fp), Östrand (s), Lothigius (m) och Eriksson i Arvika (fp).