

Nr 7.

Ankom till riksdagens kansli den 10 maj 1926 kl. 5 e. m.

Andra kammarens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande, nr 7, i anledning av väckt motion angående revision av gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna.

I en inom andra kammaren väckt och till dess fjärde tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 163, hava herr af *Ekenstam m. fl.* hemställt, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning rörande nu gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna, syftande till en revision av dessa bestämmelser i den riktning, som i motionen angivits, samt att denna utredning måtte föreläggas riksdagen, innan beslut av statsmakterna skola fattas rörande reform av bestämmelserna om den kommunala skatteutjämningen.

Motionen.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Utskottet har inhämtat yttranden i anledning av den föreliggande motionen från statskontoret samt styrelserna för Svenska stadsförbundet, Svenska landsförbundet och Svenska landskommunernas förbund, vilka yttranden jämte en av landskommunernas förbunds centralbyrå upprättad promemoria i frågan såsom bilagor 1—5 fogats till detta utlåtande.

Yttranden.

Innan utskottet till behandling upptager själva huvudfrågan, huruvida riksdagen bör hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående revision av gällande bestämmelser för de olika slag av statsbidrag, som för närvarande utgå till primärkommunerna, torde det vara lämpligt att ingå på en granskning av sambandet mellan denna fråga och frågan om grunderna för den kommunala skatteutjämningen.

Frågans samband med den kommunala skatteutjämningen.

Att dessa båda frågor sammankopplats torde hava sin upprinnelse i ett av borgarrådet doktor Yngve Larsson hållet föredrag vid Svenska stadsförbundets kongress i Hälsingborg i augusti 1924. Däri gjordes gällande, att, då skatteutjämningen icke vore självändamål samt storleken av de bidrag för speciella kommunala uppgifter, som staten årligen utgäve till rikets kommuner, vore så avsevärd, det måste ligga närmast till hands att just i dessa bidrag verkställa de korrektioner, som för jämnare fördelning av det kommunala skatte-

Borgarrådet doktor Yngve Larsson.

trycket erfordrades. Innan särskilda åtgärder för genomförandet av en allmän kommunal skatteutjämning vidtoges, borde hela det bestående systemet av statsbidrag slopas och ersättas med ett fullkomligt nytt system, uppbyggt efter sådana grunder, att en skatteutjämning i den mening, som i nuvarande författningar avsåges, åvägabragtes.

Med avseende på de synpunkter i ämnet, som framfördes i berörda föredrag, hänvisas i övrigt till motionen, vari föredraget något utförligare omnämnts.

Svenska stadsförbundet år 1924.

I skrivelse till Konungen den 9 december 1924 i anledning av remiss av riksdagens skrivelse den 10 april 1924 (nr 93) med anhållan om utredning angående möjligheten för synnerligt betungade stadskommuner att få komma i åtnjutande av skatteutjämningsbidrag anslöt sig Svenska stadsförbundet till de synpunkter, som kommit till uttryck i borgarrådet Yngve Larssons ovan nämnda föredrag, samt hemställde, att Kungl. Maj:t ville låta genom tillkallade sakkunniga i ett sammanhang utreda frågan om ordnandet av statens bidrag och understöd till kommunalförvaltningen, samt att därvid måtte beaktas i förbundets skrivelse och i omförmälda föredrag utvecklade synpunkter.

I övrigt hänvisas till stadsförbundets bifogade skrivelse till utskottet den 8 april 1926, vari närmare redogörelse lämnats för förbundets skrivelse till Konungen den 9 december 1924.

Finansdepartementets skatteberedning.

Frågan om en omläggning av grunderna för de speciella statsbidragen till vissa kommunala förvaltningsuppgifter i syfte att åstadkomma en utjämning av det kommunala skattetrycket har även berörts i ett av ledamoten av finansdepartementets skatteberedning Carl W. U. Kuylenstierna utarbetat betänkande angående den kommunala skatteutjämningen (Statens offentliga utredningar 1925: 35).

Med utgångspunkt från den omläggning av grunderna för de speciella förvaltningsbidragen, som ifrågasatts i första hand av borgarrådet Yngve Larsson och i andra hand av Svenska stadsförbundet uttalas i betänkandet, att det nog vore ställt utom tvivel, att de nuvarande formerna för speciella förvaltningsbidrag kunde behöva överses, enär mot desamma syntes kunna riktas den tungt vägande anmärkningen, att kommunerna i stor utsträckning hade i sitt fria skön att besluta utgifter, som automatiskt betalades av statsverket. Författaren ifrågasätter emellertid, huruvida det just nu vore lämpligt att sammankoppla denna fråga med skatteutjämningen samt anför härutinnan, att systemet skulle innebära, att även vid de speciella förvaltningsbidragens bestämmande hänsyn måste tagas till kommunernas och kommuninnevärnarnas ekonomiska ställning. Att fastställa denna mötte mycket stora svårigheter, då man ej kunde undvara storleken av skattetrycket såsom den viktigaste måttstocken och det formella skattetrycket kunde vara missvisande. Dessa svårigheter vore i själva verket så betydande, att rättmätigheten redan av det nuvarande skatteutjämningsförfarandet i dess mera inskränkta omfattning kunde på grund av dem dragas i tvivelsmål. Att vidga betydelsen av kommunernas och kommunmedlemmarnas ekonomiska ställning såsom mätare av offentliga bidrag måste för-

denskull möta betänkligheter, innan man kunde räkna med en betydligt effektivare metod än de nu tänkbara för mätande av det verkliga kommunala skattetrycket på olika håll. Ej heller syntes det förhållandet böra helt förbises, att det av doktor Larsson ifrågasatta systemet torde medföra en väsentligt större organisationsapparat än det nuvarande. Vad själva skatteutjämningsförfarandet beträffade, vore prövningen av behovet för närvarande inskränkt till de särskilt skattetyngda kommunerna, d. v. s. omkring fjärdedelen av samtliga kommuner, medan med doktor Larssons system, om detta konsekvent genomfördes över hela linjen, prövningen skulle omfatta *alla* kommuner och därjämte på grund av sin ökade betydelse få göras mera ingående än den prövning, man kunde nöja sig med, om följderna av densamma hade mindre räckvidd.

Författaren uttalar slutligen, att han — utan att vilja ur den allmänna diskussionen undanskjuta eller i något avseende förringa betydelsen av frågan om de speciella förvaltningsbidragens reformering — måste beteckna det som lämpligast att ej ingå på dessa bidrag i sammanhang med frågan om den kommunala skatteutjämnigen.

Vid bedömandet av frågan, huruvida statsmakternas ställningstagande till den kommunala skatteutjämnigen bör föregås av en revision av grunderna för av staten lämnade bidrag till kommunala förvaltningsutgifter, torde hänsyn böra tagas jämväl till sambandet mellan förstnämnda fråga och kommunalskattefrågan, enär dessa båda frågor torde böra lösas i ett sammanhang. Visserligen torde det ej vara utan vidare klart, att frågorna om medelsanskaffningen och om medlens fördelning i utjämningsssyfte hänga så intimt samman, att de ej kunna lösas var för sig. Bland de anmärkningar, som av 1920 års riksdag framställdes mot det då föreliggande förslaget till kommunalskatte-lagstiftning, var emellertid även den, att, under det frågan om anskaffning av medel till bekostande av en skatteutjämnig föreläge, någon utjämningsplan ej blivit framlagd. I det ovan berörda betänkandet angående den kommunala skatteutjämnigen har även gjorts gällande, att, när förslag till en kommunal skattereform, avsedd att utgöra en definitiv lösning av skatteregleringsfrågan, skall framläggas, det torde vara nödvändigt att även kunna förete en acceptabel metod för skatteutjämnigen.

En utredning sådan som den i föreliggande motion ifrågasatta måste tvevelsutan bliva synnerligen vittomfattande och taga avsevärd tid i anspråk, enär den, såsom statskontoret framhållit i sitt yttrande över motionen, berör ett flertal skilda förvaltningsområden och icke kan inskränkas till enbart bestämmelserna angående själva statsbidragen, utan även måste avse organisationsfrågorna, bland annat även statsuppsiktens anordning och den lämpliga fördelningen av befogenheterna mellan uppsiktsmyndigheterna och de finansiellt ansvariga statliga och kommunala organen. Motionärernas förslag, att en dylik utredning skall verkställas, innan beslut av statsmakterna skola fattas rörande reform av den kommunala skatteutjämnigen, skulle därför,

Utskottet.

med hänsyn till att sistnämnda fråga såsom nyss framhållits torde böra lösas i samband med kommunalskattefrågan, leda till att avgörandet i denna fråga finge uppskjutas på kanske flera år. För vidtagandet av åtgärder, som skulle medföra ett dylikt uppskov, måste enligt utskottets mening synnerligen starka skäl vara för handen.

För den händelse man i syfte att ernå skatteutjämning skulle vilja gå in för en omläggning av de i motionen avsedda statsbidragen i överensstämmelse med det av borgarrådet Yngve Larsson och Svenska stadsförbundet förordade systemet, skulle måhända dylika skäl kunna anses föreligga. I det ovan berörda betänkandet angående den kommunala skatteutjämningen hava emellertid, såsom av det föregående framgår, enligt utskottets åsikt tungt vägande skäl anförts emot att i utjämningssyfte införa ett dylikt system med avseende på statens bidrag till kommunerna. Ej heller motionärerna hava anslutit sig till den synpunkt, som anlagts på statsbidragen såsom ett led i ett utjämningssträvande de olika kommunerna emellan.

För egen del hyser utskottet den uppfattningen, att en anordning med statsbidrag, som skulle utmätas med hänsyn tagen så gott som uteslutande till kommunernas och deras innevänares ekonomiska bärkraft, skulle i betänklighetsgrad motverka sparsamhetssträvandena inom de kommunala förvaltningarna. Dels på grund härav och dels med hänsyn till vad finansdepartementets skatteberedning anført i förevarande fråga anser utskottet, att tillräckliga skäl ej anförts för att för närvarande sammankoppla frågan om en revision av grunderna för de ifrågavarande statsbidragen med frågan om den kommunala skatteutjämningen.

Böra grunderna för statsbidragen omläggas?

Med det förut anförda har utskottet sökt att påvisa, att frågan om en reformering av grunderna för de statliga förvaltningsbidragen till kommunerna för närvarande bör åtminstone i stort sett betraktas såsom en från den kommunala skatteutjämningen fristående fråga. Det återstår då att söka besvara frågan, huruvida en dylik reformering kan anses vara ur andra synpunkter av behovet påkallad.

Ur vad i motionen och de i anledning av densamma avgivna yttrandena anförts i denna fråga må till en början här återgivas i korthet följande.

Motionen.

Motionärerna framhålla för sin del, att statskassans tillgångar såsom en följd av nu gällande bestämmelser rörande de speciella förvaltningsbidragen i stor utsträckning automatiskt ställas till förfogande för åtgärder, rörande vilkas verkliga nödvändighet endast en mycket ensidig prövning utförts eller ett lika ensidigt avgörande träffats av organ, som intet ansvar äga för och icke heller äga förutsättningar för att fälla ett välgrundat omdöme om de av dem genomdrivna beslutens överensstämmelse med den finansiella situationens krav. I följd härav kunde, anförda motionärerna, både statens och kommunernas utgifter växa, utan att var sig den förras eller de senares finansiellt ansvariga organ haft tillfälle att reglerande ingripa. Det syntes uppenbart, att dessa förhållanden måste anses medföra ett betänkligt intrång ej blott på de finan-

siellt ansvariga statsorganens verksamhetsområde utan också på den kommunala självbestämmningsrätten.

Statskontoret anför, att det givetvis vore av stor finansiell betydelse, att de *Statskontoret.* för allmänna bidrag till primärkommunerna fastställda normerna icke motverkade strävandena efter sparsamhet i den kommunala förvaltningen. Det syntes statskontoret sannolikt, att besparingar på detta område skulle stå att vinna genom en revision av gällande bestämmelser, och även ämbetsverket funne det för den skull önskvärt, att en utredning komme till stånd.

Svenska stadsförbundet synes hava betraktat den föreliggande frågan ute- *Svenska stads-* slutande ur skatteutjämningsynpunkt. Detta spörsmål har emellertid redan i *förbundet.* det föregående blivit av utskottet behandlat särskilt för sig.

Svenska landstingsförbundet har ansett, att den föreliggande motionen icke *Svenska landstings-* hade någon direkt betydelse för landstingen och deras verksamhet, varför för- *förbundet.* bundsstyrelsen ansett sig sakna anledning ingå på de i motionen avhandlade spörsmålen.

Svenska landskommunernas förbund avstyrker den ifrågasatta utredningen *Svenska lands-* och anför till stöd härför, att de anmärkningar, som gjorts mot nuvarande *kommunernas* form för statens stöd till vissa i mer eller mindre grad kommunala uppgifter, *förbund.* vore hållna i allmänna ordalag och icke gäve tillräcklig ledning för bedömande av behovet av den föreslagna utredningen. Om också en förutsättningslös utredning skulle kunna ifrågakomma, så syntes i varje fall bakom kravet härför böra stå vissa anvisningar om former, under vilka ett bättre tillstånd kunde väntas, eller i varje fall så grava anmärkningar göras mot nuvarande system, att ändring framstode såsom oundgängligen nödvändig. Varken av motionärerna själva eller i de källor, vilka de åberopat, hade givits sådana anvisningar, att därpå kunde grundas ett omdöme om verkningarna av en eventuell omläggning av bestämmelserna i fråga och icke heller hade några avsevärda olägenheter med nuvarande system påvisats.

Här ifrågavarande bidrag, d. v. s. de bidrag som av statsmedel utgå för tillgodoseendet av vissa speciella kommunala förvaltningsuppgifter, utgå enligt grunder, som fastställts av riksdagen efter omsorgsfull prövning för varje särskilt slag av bidrag. På vissa områden har riksdagen så sent som under föregående år fastställt grunder för dylika bidrag, nämligen till barnavården och till polisväsendet. Det har ej heller, så vitt utskottet har sig bekant, från något håll gjorts gällande, att statens bidrag till primärkommunerna skulle vara för högt tillmätta. Anmärkningarna mot det för närvarande på ifrågavarande område tillämpade systemet rikta sig fastmera mot det förhållandet, att å ena sidan statsmakterna, sedan en gång beslut fattats angående det sätt, på vilket viss förvaltningsuppgift, som det ansetts böra åligga kommunerna att handhava, skall vara ordnad, och i samband därmed — i syfte att säkerställa upprätthållandet av viss minimistandard hos den kommunala förvaltningen på ifrågavarande område — fastställt grunder för statsbidrag till ändamålet, ej längre äga möjlighet att själva pröva nödvändigheten av de ut-

Utskottet.

giftsökningar på området, som därefter beslutas av kommunerna och i större eller mindre utsträckning skola bestridas av statsmedel. Å andra sidan framhålls det, att ej heller kommunernas finansiellt ansvariga organ äga tillräcklig rörelsefrihet för att vid fastställandet av utgiftsstat för de förvaltningsuppgifter, till vilka statsbidrag utgå, kunna taga tillbörlig hänsyn till den ekonomiska situationens krav, enär det i lag fastställts vissa minimifordringar beträffande ifrågavarande uppgifters handhavande inom kommunerna.

För kommunernas vidkommande kan det påtalade förhållandet visserligen sägas innebära ett visst intrång på den kommunala självbestämmanderätten, men det torde väl dock knappast kunna betecknas annat än såsom principiellt riktigt, att staten tillser, att vissa ändamål av större samhällelig betydelse, såsom exempelvis skolväsendet, bliva på ett tillfredsställande sätt tillgodosedda inom samtliga kommuner i riket. Skulle man till äventyrs hysa den uppfattningen, att staten på något dylikt område ingripit kraftigare än som varit påkallat av förhandenvarande omständigheter, synes detta vara en fråga, som icke har något egentligt samband med grunderna för statsbidraget utan närmast sammanhänger med den lagstiftning i övrigt, som ligger till grund för ordnandet av ifrågavarande förvaltningsgren.

I ekonomiskt hänseende torde här berörda förhållanden knappast kunna anses vara förenade med mera betydande olägenheter för kommunerna med hänsyn till möjligheterna för dem — med undantag hittills för stadskommuner — att i förekommande fall få komma i åtnjutande av särskilt skatteutjämningsbidrag.

I detta sammanhang torde förtjäna framhållas, att landskommunernas förbund ansett principerna för nuvarande anordningar på ifrågavarande område icke kunna göras till föremål för mera vägande anmärkningar.

Vad beträffar den ur statsfinansiell synpunkt framställda anmärkningen mot att det nuvarande bidragssystemet medför, att kommunerna kunna i stor utsträckning besluta utgifter, som automatiskt betalas av statsverket, måste givetvis rätt stor vikt tillmätas denna anmärkning. På den offentliga hushållningen i allmänhet skulle det sannolikt utöva ett gynnsamt inflytande, om det ekonomiska ansvaret för beslutade åtgärder fölle på samma myndighet, som hade att meddela besluten.

Enligt vad utskottet har sig bekant, har man även inom finansdepartementet haft uppmärksamheten riktad på nu berörda förhållanden utan att man dock lyckats utfinna någon lämplig anordning, som skulle kunna bättre tillgodose kravet på att statsmakterna städse böra hava i sin hand att kunna utöva effektiv kontroll över statsutgifterna. Förhållandet torde nog ock vara det, att någon rationell uppdelning stat och kommun emellan av beslutanderätt och ekonomiskt ansvar, så att dessa komma att falla på samma håll i fråga om sådana förvaltningsområden, som hittills ansetts vara såväl kommunala som i viss mån statliga, icke gärna torde vara möjlig utan en fullständig fördelning av ifrågavarande uppgifter så att vissa av dem helt för-

statligas och andra åter få helt omhändertas av kommunerna. En sådan fördelning mellan staten och kommunerna torde dock vara om ej teoretiskt ogenomförbar så dock förenad med så betydande praktiska svårigheter och olägenheter, att den ej kan ifrågasättas.

Vid övervägandet av förevarande spörsmål torde visst avseende slutligen böra fästas vid den omständigheten, att statsmakterna, samtidigt som de genom lagstiftning reglerat sådana förvaltningsområden, varom här kan vara fråga, även klargjort för sig den ekonomiska innebörden av de beslutade åtgärderna. Att kommunerna sedermera i syfte att komma i åtnjutande av större statsbidrag skulle i nämnvärd utsträckning vidtaga åtgärder utöver vad statsmakterna förutsett torde knappast behöva befaras.

Av det anförda framgår, att av såväl principiella som statsfinansiella skäl vissa erinringar kunna framföras mot det nu tillämpade systemet för de speciella förvaltningsbidragen till kommunerna. Dessa erinringar torde emellertid icke kunna anses så tungt vägande, att en utredning angående omläggning av bidragssystemet synes böra ifrågasättas, utan att man samtidigt kan ange några riktlinjer för en dylik utredning. Bortsett från borgarrådet Yngve Larssons program för en reformering av statsbidragen, vilket emellertid på förut anförda skäl torde i nu föreliggande sammanhang kunna lämnas ur räkningen, har — såvitt utskottet har sig bekant — icke något uppslag överhuvudtaget framkommit i förevarande fråga. Ej heller utskottets granskning av spörsmålet har lett till minsta positiva resultat. Utsikterna för att en utredning av frågan skulle kunna leda till resultat, vars värde kunde anses uppväga de säkerligen rätt betydande kostnader, som skulle vara förenade med en dylik utredning, måste därför enligt utskottets mening betraktas såsom synnerligen små. Vid sådant förhållande kan utskottet ej förorda den ifrågasatta utredningen.

Utskottet får alltså, under åberopande av det anförda, hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon andra kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 7 maj 1926.

På utskottets vägnar:

ELOF LINDBERG.

Närvarande: herrar *Lindberg*, *Schill*, *Fjellman*, *Pettersson* i Köping, *Lilliecreutz*, *Herou**, *Heiding*, *Petersson* i Lerbäcksbyn*, *Morfeldt* och *Andersson* i Löbbo.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Fjellman*, *Lilliecreutz* och *Petersson* i Lerbäcksbyn, som ansett, att utskottet på av motionärerna anförda grunder och i överensstämmelse med statskontorets och svenska stadsförbundets tillstyrkande yttranden bort hemställa,

att andra kammaren för sin del ville besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning rörande nu gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna, syftande till en revision av dessa bestämmelser i den riktning som i förevarande motion angivits.

*Bilaga 1.**Till riksdagens andra kammares fjärde tillfälliga utskott.*

Genom nådig remiss den 12 sistlidne februari har Kungl. Maj:t anbefallt kungl. statskontoret att till Eder avgiva begärt yttrande över en inom riksdagens andra kammare av herr av Ekenstam m. fl. väckt motion, nr 163, angående revision av gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna, och får statskontoret i detta ärende anföra följande.

De till primärkommunerna huvudsakligast från statsverket utgående bidragen till olika ändamål uppgå, såsom i motionen påvisas, till högst betydande belopp, och då desamma i regel bestämts till viss anpart av kommunernas kostnader för det ändamål de avse, är det givetvis av stor finansiell betydelse, att de för bidragens utgående fastställda normerna icke motverka strävandena efter sparsamhet i den kommunala förvaltningen. Det synes statskontoret sannolikt, att besparingar på detta område skulle stå att vinna genom en revision av gällande bestämmelser, och även ämbetsverket finner det för den skull önskvärt, att en utredning kommer till stånd.

En sådan utredning lär emellertid vara ett synnerligen omfattande spörsmål, då den berör ett flertal skilda förvaltningsområden och icke kan inskränkas till enbart bestämmelserna angående själva bidragen, utan även måste avse organisationsfrågorna, bland annat även statsuppsiktens anordning och den lämpliga fördelningen av befogenheterna mellan uppsiktsmyndigheterna och de finansiellt ansvariga statliga och kommunala organen. Det förefaller statskontoret därför knappast möjligt eller lämpligt, att utredningen angående detta komplex av frågor forceras så, att, såsom motionärerna åsyfta, förslag skall föreligga redan då reform av bestämmelserna om den kommunala skatteutjämningen skall beslutas, vilket väl sannolikt blir fallet i samband med prövningen av kommunalskattefrågan. Ehuru en omläggning av grunderna för de s. k. speciella statsbidragen till kommunerna otvivelaktigt kan tänkas böra föranleda ändring av bestämmelserna rörande understöd i direkt skatteutjämnings-syfte till skattetyngda kommuner, lär det icke behöva möta svårigheter att efter hand som sådan omläggning beslutas vidtaga härav påkallade ändringar i nyssnämnda bestämmelser.

Stockholm den 4 mars 1926.

PER SÖDERMARK.

G. F. Ouchterlony.

Carl Peyron.

Bilaga 2.

Till Andra kammarens fjärde tillfälliga utskott.

Sedan Svenska stadsförbundet beretts tillfälle att avgiva yttrande över en inom andra kammaren av herr af Ekenstam m. fl. väckt motion, nr 163, angående revision av gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna, får förbundets styrelse i ärendet anföra följande.

I anledning av remiss av riksdagens skrivelse den 10 april 1924 (nr 93) rörande skatteutjämningsbidrag för synnerligen skattetyngda städer ingick förbundet den 9 december 1924 till Konungen med en framställning, i vilken jämväl behandlades det spörsmål, som utgör föremål för den av herr af Ekenstam m. fl. väckta motionen. Däri anfördes i huvudsak:

»Vid förbundets kongress i augusti månad innevarande år förekom till behandling bl. a. frågan om statsbidragen till kommunerna ur utjämningsynpunkt. Föredrag i ämnet hölls av borgarrådet Yngve Larsson. Detta föredrag, som här i tryck närslutes, innehåller en utförlig kritik av nuvarande statsbidragssystem och den i vårt land tillämpade metoden för skatteutjämning kommunerna emellan.

På anförda skäl göres i föredraget gällande, att sättet för statens ekonomiska understödande av kommunalförvaltningen behöver från grunden reformeras. Härvid bör särskilt eftersträvas en sådan anordning av förekommande speciella statsbidrag, att dessa mera än hittills anpassas efter kommunernas olika ekonomiska bärkraft och därigenom erhålla ökad effekt jämväl ur utjämningsynpunkt. Sedan en omläggning av statsbidragssystemet efter rationella grunder skett, är en allmän skatteutjämning icke motiverad. Enstaka undantagsfall av oskälig skattetyngning kunna emellertid fortfarande påkalla statsåtgärder. Härvid måste beaktas, att det nominella skattetrycket icke lämnar tillräcklig ledning vid bedömning av en kommuns ekonomiska ställning, främst emedan taxeringar och debiteringar i avseende å jordbrukets skatteföremål icke utan vidare äro jämförbara med motsvarande förhållanden ifråga om handel, industri, offentlig tjänst och liknande förvärvsområden. Vidare bör undersökas, om icke det höga skattetrycket beror på olämplig kommunal indelning och om det ej kan undanröjas genom bildande av större och bärkraftigare enheter, eventuellt blott för särskilda ändamål. Lämpligheten av en skatteutjämning genom landstingen bör likaså utredas. Slutligen bör undersökas, om icke det höga skattetrycket beror på ett felaktigt handhavande av den kommunala finanspolitiken. Skulle, även sedan hänsyn tagits till här ovan angivna faktorer, en skattebelastning kvarstå, som väsentligt överstiger den eljest gällande och måste betecknas såsom oskälig, må statsunderstöd förekomma. Sådana understöd böra endast utgå efter en grundlig undersökning ur nyss berörda synpunkter, eventuellt å ort och ställe. De böra avse skattetrycket i dess helhet, ej utgifterna för särskilda kommunala angelägenheter samt i lika mån tillkomma städer och landskommuner. Medel för sådana understöd böra anvisas å riksstaten. Den kommunala progressivskattens användning för andra än vederbörande kommuns egna ändamål bör följaktligen upphöra.

Styrelsen finner det sålunda framlagda programmet för skatteutjämningsfrågans upptagande till förnyad prövning i hög grad beaktansvärt.

Jämväl enligt styrelsens mening har ett allvarligt misstag begåtts, då man

från början sökt och fortfarande söker den teoretiska grunden för statens skyldigheter på förevarande område däri, att vissa kommunala uppgifter egentligen skulle avse statsändamål och av denna anledning intaga en helt annan plats i kommunalförvaltningen än övriga, av kommunen handhavda verksamhetsgrenar. En sådan uppdelning av det kommunala arbetsområdet kan, såsom i kongressföredraget närmare påvisats, icke anses äga fog för sig, utan det måste fasthållas, att den kommunala verksamheten i sin helhet tjänar offentliga syften och bildar ett oundgängligt led i statsorganismen. Staten har sålunda ett bestämt intresse av att kommunalförvaltningen som helhet betraktad motsvarar skäligen anspråk. Detta intresse kan emellertid vara starkare för vissa angelägenheter än för andra, ett förhållande som hos oss från gammalt tagit sig uttryck bl. a. i statsbidrag till särskilda förvaltningsgrenar, som ur statens synpunkt ansetts vara av synnerlig vikt. I den mån dessa speciella statsbidrag, rätt anordnade, icke verka till erforderlig utjämning av skattetrycket kommunerna emellan, utan ytterligare åtgärder för detta syftemåls vinnande äro påkallade, synes det oegentligt och godtyckligt att, såsom för närvarande sker, anknyta även dessa åtgärder till speciella och delvis i annan form redan understödda förvaltningsuppgifter. Sakläget läter i stället bjuda, att utjämning sökes på grundval av den samlade kommunalförvaltningens behov och att alltså det bistånd, som från statens sida kan vara nödvändigt, lämnas såsom understöd för nedbringande av oskäligt hög kommunal skattetunga i allmänhet. De anvisningar och uppslag med avseende å dylika frågors prövning, som meddelats i åberopade kongressföredrag, äro enligt styrelsens mening väl förtjänta att närmare undersökas.

Av styrelsens sålunda i korthet angivna principiella ståndpunkt följer, att styrelsen även ansluter sig till den av föredraganden vid kongressen hävdade uppfattningen, att medel för skattelindringsunderstöd liksom för statsbidrag i allmänhet böra anvisas å riksstaten och icke uppbringas genom kommunalbeskattning. Sammankopplingen av kommunalskatte- och utjämningsfrågorna, sådan denna framträder i 1920 års s. k. provisorium, ter sig föga sakenlig och har otvivelaktigt i sin mån bidragit att skärpa missnöjet med rådande utjämningsförfarande. Så länge en kommunal skattekölla anlitas för detta ändamål, lär i allmänna medvetandet det intrycket alltid komma att bestå, att man, såsom en talare i 1920 års riksdagsdebatt formulerade saken, »tar från en kommun för att ge åt en annan». Det verkar egendomligt och stötande att, låt vara på omvägar, uppställa såsom föremål för kommunernas omsorger att skaffa medel för bestridande av kommunala förvaltningsuppgifter utom det egna området. Är skatteutjämningen en statsangelägenhet, vilket veterligen icke från något håll förnekats, bör den ock finansieras med statsmedel i vanlig ordning. Att, såsom skett i en reservation till 1924 års kommunalskattebetänkande, påyrka utjämningsfrågans lösning »på kommunalbeskattningens egen grund» synes innebära en påtaglig självemotsägelse. Rätta förhållandet torde tvärtom vara, att en verkligt tillfredsställande lösning icke kan ernås, med mindre skatteutjämningen betraktas och behandlas såsom en ren statsangelägenhet, skild från det allmänna kommunalskatteproblemet.

De invändningar, till vilka nuvarande ordning för medelsanskaffningen giver anledning, hava visserligen för tillfället övervägande teoretiskt intresse på grund av de förhållandevis små konstitutiva skiljaktigheter, som råda mellan den kommunala progressivskatten å ena samt den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten å andra sidan. Vart ett felaktigt val av utgångsläge kan leda framgår emellertid med all önskvärd tydlighet av 1924 års nyss offentliggjorda kommunalskatteförslag. Med förbigående av utjämningsfrågan

i övrigt föreslås här, att erforderliga medel till utjämning fortfarande skola åvägbringas genom en i vissa avseenden modifierad progressivskatt. Men under det att progressivskattens s. k. utjämningsdel nu bestämmes likformigt för hela riket inom ett generellt maximum av 25 % och alltså verkar i huvudsak på samma sätt som om motsvarande belopp uttagits i form av statlig inkomst- och förmögenhetskatt, skall enligt förslaget den för utjämning avsedda delen hädanefter kommunvis fastställas i förhållande till vederbörande kommuns allmänna skattetryck, varvid iakttages, att i kommun med en uttaxering av 10 kronor och däröver pr skattekrona utjämningsandel ej ifrågakommer utan hela progressivskatten tillfaller kommunens egen kassa, samt att vid lägre uttaxering utjämningsandelen ökas i samma mån som det allmänna skattetrycket håller sig under 10-kronorsgränsen. Vid en uttaxering av 9 kronor får kommunen sålunda av den samlade progressivskatten från sitt område för utjämningsändamål avstå 10 %, vid en uttaxering av 8 kronor 20 %, vid en uttaxering av 7 kronor 30 % o. s. v. Med andra ord, beskattningen för understöd av främmande kommuner växer, allteftersom en kommun lyckas nedbringa sina anspråk på de egna skattebetalarna.

Av vad förut blivit anfört torde framgå, att styrelsen för sin del icke kan finna ett sådant tillvägagångssätt lämpligt eller skäligt. Principiellt rör det sig här om anskaffande av medel för en statsuppgift, och den föreslagna gradationen med hänsyn till olika kommunal skattebelastning är lika litet motiverad i detta fall som ifråga om inkomst- och förmögenhetskatten eller vilken annan statlig skattetitel som helst. Anordningen har en i hög grad odöös prägel och kan icke undgå att uppfattas såsom direkt straffbeskattning, riktad mot kommuner med solid och välskött ekonomi. Även i skattetekniskt och andra praktiska hänseenden lider förslaget av väsentliga brister. Härom torde styrelsen emellertid få tillfälle att närmare yttra sig, då den i början av nästa år går att avgiva begärt remissutlåtande över betänkandet i dess helhet.

För styrelsen och väl för var och en med tänkesätten inom kommunala kretsar förtrogen står det redan nu klart, att den sida av utjämningsfrågan, som avhandlas i kommunalskattebetänkandet, icke kan vinna en antagbar lösning enligt där föreslagna eller med dem närsläktade metoder. Därest icke i tid andra och lämpligare utvägar tillrättaläggas, är det fara värt, att utjämningsspörsmålet alldeles i onödan kommer att äventyra den så länge eftertraktade och så grundligt förberedda kommunalskattereformen eller, i analogi med vad som skedde 1920, vid reformens eventuella genomförande giva anledning till improviserade åtgärder, med vilka i själva verket ingen känner sig tillfredsställd.

I detta läge är det enligt styrelsens mening av särskild vikt, att det i och för sig betydelsefulla spörsmålet om ett ändamålsenligt ordnande av statens bidrag och understöd till kommunerna upptages till skyndsam prövning i hela sin vidd, så att bestämda förslag härutinnan kunna föreligga, innan kommunalskattereformens slutliga behandling vidtager. Såsom redan framhållits, anser styrelsen, att programmet för en dylik utredning bör gestaltas i huvudsaklig överensstämmelse med vad borgarrådet Yngve Larsson därom anfört i föredraget vid årets stadskongress. Med hänsyn till ämnets natur och omfattning torde utredningen böra verkställas under medverkan av personer med ingående erfarenhet rörande kommunernas finansförvaltning och förhållanden i allmänhet.

I anledning av förevarande remiss får styrelsen alltså i underdånighet hemställa, att Kungl. Maj:t ville låta genom tillkallade sakkunniga i ett sammanhang utreda frågan om ordnandet av statens bidrag och understöd till kom-

munalförvaltningen, samt att därvid måtte beaktas här ovan och i omför-
mällda föredrag vid Svenska stadsförbundets kongress 1924 utvecklade syn-
punkter.»

Den nu föreliggande motionen utmynnar i en hemställan, att riksdagen ville
i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning rörande nu gäl-
lande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna, syftande till
en revision av dessa bestämmelser i den riktning, som i motionen angivits och
som nära överensstämmer med de tidigare från Svenska stadsförbundets sida
framförda synpunkterna, samt att denna utredning måtte föreläggas riks-
dagen, innan beslut av statsmakterna skola fattas rörande reform av bestäm-
melserna om den kommunala skatteutjämningen. Motionen sammanfaller så-
lunda till sitt syfte nära med ovan återgivna, av förbundet hos Kungl. Maj:t
gjorda framställning. Under återropande av vad i denna framställning anförts
vill stadsförbundets styrelse för sin del livligt tillstyrka bifall till motionen.
Stockholm den 8 april 1926.

För Svenska stadsförbundets styrelse:

A. BORGSTRÖM.

Dess ordförande.

Helge Lindholm.

Bilaga 3.

Till Andra kammarens fjärde tillfälliga utskott, Stockholm.

Sedan andra kammarens fjärde tillfälliga utskott anhållit om Svenska
landstingsförbundets yttrande över en inom kammaren av herr af Ekenstam
m. fl. väckt motion, nr 163, angående revision av gällande bestämmelser för
allmänna bidrag till primärkommunerna, har förbundets styrelse härmed äran
anföra följande.

Den begäran om utredning och revision beträffande bestämmelserna om all-
männa bidrag till kommunerna, vari förevarande motion utmynnar, tager sikte
på bidragen allenast till primärkommunerna, men däremot icke på bidragen
till landstingen. Denna begränsning beror helt naturligt på det samband, som
förefinnes mellan förevarande utredningskrav och ett förestående avgörande
beträffande progressivskattens kommunala utjämningsandel och anordningar i
öfrigt för åstadkommande av en skatteutjämning i primärkommunerna, spörs-
mål, som tydligen icke direkt beröra landstingen. Men ej heller ur sparsamhets-
eller kontrollsynpunkt är enligt styrelsens mening en utredning och eventuell
revision av bestämmelserna angående allmänna bidrag till landstingen av be-
hovet påkallad. Ehuru till sin natur ursprungligen kvotbidrag hava nämligen
de till landstingen för olika ändamål utgående statsbidragen på grund av en
redan från början lågt satt maximibegränsning och sedermera skedda stegringar
i byggnads- och driftskostnader i allmänhet helt och hållet förlorat denna sin
karaktär av kvotbidrag och utgöra i allt fall numera en så ringa del av lands-
tingens egna utgifter för ifrågakvarande ändamål, att de på intet sätt kunna

förminska landstingens intresse för att behöriga sparsamhetssynpunkter iakttagas.

Då sålunda enligt såväl motionärernas som styrelsens mening en utredning och revision av bestämmelserna angående allmänna bidrag till landstingen icke är ifrågasatt eller av behovet påkallad, torde sålunda förevarande motion icke beröra landstingen i annan mån än beträffande deras skyldighet att lämna ersättning till primärkommunerna för viss anstaltsvård åt fattiga sjuka ävensom för viss barnavård. En utredning av denna speciella fråga har Svenska landstingsförbundets styrelse redan begärt hos Kungl. Maj:t och krav på dylik utredning hava nu jämväl motionsvis framförts i båda kamrarna. Det torde väl därför vara att förvänta, att en dylik utredning inom den närmaste tiden kommer till stånd. Under sådana förhållanden har den nu till styrelsen för yttrande remitterade motionen icke någon direkt betydelse för landstingen och deras verksamhet. Förbundsstyrelsen torde sålunda sakna anledning ingå på de i motionen avhandlade spörsmålen och avstår följaktligen från att avgiva yttrande över densamma.

Stockholm den 10 april 1926.

För Svenska landstingsförbundets styrelse:

JOHAN v. BAHR.

Sven Odén.

Bilaga 4.

Till Riksdagens Andra Kammares Fjärde Tillfälliga Utskott.

Från utskottet har Svenska landskommunernas förbund för yttrande fått mottaga en inom andra kammaren av herr Th. af Ekenstam m. fl. väckt till utskottet hänvisad motion angående revision av gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna. I anledning härav får förbundets styrelse anföra följande.

Det av motionärerna upptagna spörsmålet angående grunderna för de allmänna bidragen till kommunerna kan onekligen giva rum för olika meningar. Av riksdagen beviljade anslag till ifrågavarande ändamål röra sig em avsevärda belopp och böra grunderna, efter vilka bidragen utgå, givetvis vara väl avvägda, så att syftet med dem ernås och största möjliga effektivitet av anslaget utvinnes. Nuvarande villkor hava framgått som resultat av statsmakternas mångåriga strävan att tillgodose samhällets behov i fråga om undervisning, fattigvård, allmän barnavård, hälsovård, sjukvård etc. Anslagen synas även i allmänhet vara avvägda med hänsyn till de intressen, som de avse att tillgodose. Bidragen, som staten lämnar kommunerna, utgå också efter av riksdagen prövade grunder. Beträffande statens bidrag till folkskollärarnas löner utgår en del av detta såsom vederlag till landskommunerna för till statskassan indragna brännvinsförsäljningsmedel och bör för den skull icke utan starka skäl ändras.

De anmärkningar, som gjorts mot nuvarande form för statens stöd till dessa i mer eller mindre grad kommunala uppgifter, äro hållna i allmänna ordalag

och giva icke tillräcklig ledning för bedömning av behovet av den ifrågasatta utredningen. Om också en förutsättningslös utredning skulle kunna ifrågakomma, så synas i varje fall bakom kravet härför böra stå vissa anvisningar om former, under vilka ett bättre tillstånd kan väntas, eller i varje fall så grava anmärkningar göras mot nuvarande system, att ändring framstår såsom oundgängligen nödvändig. Varken av motionärerna själva eller i de källor, vilka de åberopat, hava givits sådana anvisningar, att därpå kan grundas ett omdöme om verkningarna av en eventuell omläggning av bestämmelserna ifråga och icke heller hava några avsevärda olägenheter med nuvarande system påvisats.

Den utredning, som företagits av förbundets centralbyrå, angående förhållanden, som äro förbundna med statens bidrag, synes giva vid handen, att en omläggning av principerna för dessa bidrag i anslutning till vissa antydda förutsättningar, då kommunernas behov och verkliga kostnader skulle utgöra ledning för bidragen i syfte att dessa skulle verka mera skatteutjämnande, icke skulle avhjälpa de brister, som förmenas vara förbundna med nuvarande tillstånd. Med hänvisning i övrigt till åberopade, av centralbyrån uppgjorda promemoria, som härjämte bifogas, får styrelsen på anförda grunder avstyrka motionen.

Stockholm den 8 april 1926.

Å styrelsens för Svenska landskommunernas förbund vägnar

SV. BENGTSSON.

J. A. Zander.

Bilaga 5.

Centralbyråns promemoria.

Till förbundet har riksdagens andra kammarens fjärde tillfälliga utskott överlämnat en inom andra kammaren av herr Th. af Ekenstam m. fl. väckt motion — nr 163 — angående revision av gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna och anhållit om förbundets yttrande över densamma.

Vårt lands ojämnhet i avseende å befolkningstäthet, klimatiska förhållanden, naturtillgångar m. m. utgör onekligen en källa till svårigheter, då det gäller tillgodoseende av de kommunala uppgifterna. På grund av stora ojämnheter i fördelningen av skatteobjekt blir det givetvis en väsentlig skillnad i möjligheterna härutinnan för å ena sidan t. ex. Djursholm eller Stockholm med en medelinkomst per invånare för den förra staden av 4,344 kronor och för den senare av 2,451 och en medelförmögenhet av respektive 21,772 kronor och 5,749 kronor och å andra sidan t. ex. norrlandskommunen Korpilombolo med 224 kronors medelinkomst och 292 kronors förmögenhet per invånare eller Karesuando med respektive 98 kronor och 152 kronor. Men likväl gälla för dem samma lagar för de kommunala uppgifterna. Givetvis bliva de kommunala behoven i mycket olika grad tillgodosedda inom samhällen med så skilda förut-

Författarens utveckling av skälen för och emot yrkandet på statsbidragens ändring.

Skatteunderlagets ojämnhet.

sättningar. Den kommunala standarden — liksom den enskilda — ligger enligt sakens natur på olika nivå, men den skulle göra det i ännu högre grad, om icke staten vore den för de båda samhällstyperna sammanhållande högre enheten. Ställde icke staten genom sin lagstiftning vissa minimikrav på särskilda kommunala angelägenheter såsom fattigvård, sjukvård, skolundervisning etc., så skulle med en naturlags nödvändighet dessa angelägenheter knappast i någon mån bli tillgodosedda i Karesuando, under det att staden Djursholm sannolikt skulle komma att hålla sin kommunala standard uppe på samma höga nivå som nu.

De olika skattetrycken i samhällen med så skilda förmögenhetsförhållanden skulle givetvis bäst utjämnas, om staten bildade en enhet för alla de uppgifter, vilka staten genom lagstiftning föreskriver kommunerna att till viss minimistandard fylla. Att staten själv icke ombesörjer verkställigheten av sådana ändamål torde få anses vara beroende av rent praktiska omständigheter. Något principiellt hinder för staten att övertaga folk- och fortsättningsskoleväsendet, fattigvården, prästerskapets avlöning, hälsovården, barnmorskeväsendet etc. synes knappast föreligga, men av rent organisatoriska skäl sker icke detta. I stället lämnar staten under vissa förutsättningar bidrag till särskilda ändamål, i vissa fall i rent utjämnings syfte, i andra fall avsedda att stimulera till åtgärder för en högre standard av anordning än vad minimikravet avser (anslaget till kommunala mellanskolor, distriktsskötterskors anställande etc.).

Huruvida alla dessa bidrag med hänsyn till sitt syfte äro lämpligen avvägda, kan givetvis giva rum för olika meningar.

Principiella
skäl för ändring.

Den kritik, som dessa statsbidrag, liksom understödet till synnerligen skatte-tyngda kommuner, blivit underkastad, är emellertid hållen i så allmänna ordalag, att det kan vara svårt att bilda sig ett omdöme om kritikens befogenhet. Vissa principiella skäl hava emellertid framkommit, vilkas värde synes böra något granskas, innan man tager ställning till motionen.

Kommunernas
självbestäm-
ningsrätt.

Ett sådant skäl hava motionärerna tagit upp i sin motion, där de anföra: »Vi syfta nämligen på de skiftande metoder, enligt vilka i vissa fall de särskilda ändamål fastställas, till vilka bidrag enligt gällande regler skola utgå. På detta område föreligga onekligen vissa missförhållanden, i det att statskassans tillgångar i stor utsträckning automatiskt ställas till förfogande för åtgärder, rörande vilkas verkliga nödvändighet endast en mycket ensidig prövning utförts eller ett lika ensidigt avgörande träffats av organ, som intet ansvar äga för och icke heller äga förutsättningar för att fälla ett välgrundat omdöme om de av dem genomdrivna beslutens överensstämmelse med den finansiella situationens krav. I följd härav kunna både statens och kommunernas utgifter växa, utan att vare sig den förras eller de senares finansiellt ansvariga organ haft tillfälle att reglerande ingripa. Det synes oss vara uppenbart, att dessa förhållanden måste anses medföra ett betänkligt intrång ej blott på de finansiellt ansvariga statsorganens verksamhetsområde utan också på den kommunala självbestämningens rätten.»

Anmärkningarna i fråga torde avse något speciellt fall, då olika uppfattning om, huru folkskoleväsendet inom en församling lämpligen bör vara ordnat, uppstått mellan folkskoleinspektör och församling. I och för sig kan en sådan meningsskiljaktighet knappast läggas till grund för ett beslut från statsmakternas sida om ändrade grunder för villkoren för statsbidragens utgående. De fall, då sådana meningsskiljaktigheter uppstå mellan skolmyndighet och församling, att rätten till statsbidrag kan äventyras, äro nämligen försvinnande få och kunna knappast utgöra skäligen anledning till beslut med så vittgående följder, som det motionen avser.

Från statssynpunkt synas de av motionärerna framhållna omständigheterna knappast kunna vara anmärkningsvärda, om de också från kommunalt håll kunna kännas som ett intrång i kommunens självbestämmanderätt. Statsmakterna kunna knappast förmenas att hävda sin rätt att lämna alla rikets innevånare ett visst mått av skolundervisning, oavsett inom vilken kommun de bo. Det synes därför fullt begripligt, att staten genom sina för ändamålet anordnade organ utövar kontroll på effektiviteten av det skolväsende, varom statsmakterna stiftat lagar och vartill staten lämnar bidrag. I den mån det emellertid kan göras gällande, att statsmakterna öva ett otillbörligt inflytande på kommunernas självbestämmanderätt i fråga om skolväsendets anordnande, bör detta göras till en lagstiftningsfråga för sig.

En annan anmärkning göres också mot villkoren för vissa statsbidrag, ehuru från nästan diametralt motsatta utgångspunkter. Det göres nämligen gällande, att, därigenom att anslagen till flera statsbidrag i riksstaten upptagas som förslagsanslag, varifrån medel utgå i den mån, som de kommunala organen besluta sådana anordningar, att statsbidragen kunna tagas i anspråk, staten avhänt sig beslutanderätten över medlens användning och därmed förlorat förmågan att begränsa beloppens storlek. Här skulle åsyftas exempelvis de förhållanden, att kommunerna kunna anordna nya parallellklasser i folkskolan och anställa nya lärare, utan att riksdagen kan hindra detta. Detsamma gäller i fråga om bildande av kommunala mellanskolor m. m.

I och för sig kan en sådan anmärkning teoretiskt låta fullt riktig, men anordningen får väl anses vara organisatoriskt nödvändig. Dels är ju undervisningsväsendet betraktat såsom en kommunal uppgift och med hänsyn härtill bör väl beslutanderätten över lokala anordningar för skolan vara beroende av kommunala beslut, och dels synes ett system, där riksdagens beslut skulle erfordras för inrättande av varje ny skolklass eller anställande av ny lärare vara organisatoriskt otänkbart. En sådan anordning skulle för övrigt nästan förutsätta, att folkskoleväsendet bleve helt förståtligt. Huruvida detta skulle förbilliga skolväsendet blir en annan fråga. Tills vidare synes det vara att föredraga, att statsmakterna genom författning ange formen för skolväsendet och uppställa de villkor, under vilka statsbidrag må utgå, samt utöva nödig kontroll över medlens användning.

Skulle åter undervisningsväsendet visa sig för kostsamt för staten, vilket göres gällande i bl. a. motionens bilaga, synes detta vara en angelägenhet, som sakligt bör prövas för sig i samband med själva lagstiftningen om skolväsendet. En begränsning av kostnaderna för skolväsendet kan icke gärna vara bara en fråga om villkoren för statsbidraget. Den bottnar ytterst i frågan om skolväsendets hela anordnande.

Motionärerna hava framhållit sambandet mellan de speciella statsbidragen och skatteutjämningen och föreslagit, att frågan om skatteutjämningens slutliga ordnande borde föregås av en omprövning av gällande bestämmelser angående de allmänna bidragen.

Onekligen öva statsbidragen ett betydelsefullt inflytande på kommunernas budget, och uteslutet kan det ju icke vara, att dessa bidrag kunna läggas så, att de i större utsträckning än nu verka skatteutjämnande. Det synes emellertid mycket starkt kunna ifrågasättas, om icke statsbidragens alltför ensidiga inriktande på skatteutjämningsändamål kommer att förrycka syftet med de speciella bidragen och att en sådan omläggning kommer att medföra flera betydande olägenheter.

Vi skola upptaga till belysning några av svårigheterna, som i detta avseende kunna väntas.

Riksdagens
beslutanderätt
åsidossatt.

De speciella
bidragen i
skatteutjäm-
ningssyfte.

För att bidragen skola verka skatteutjämmande, torde det få förutsättas, att kommunernas ekonomiska tillstånd skall bliva avgörande för bidragets storlek eller om överhuvudtaget bidrag till kommunen skall utgå eller ej. Med andra ord: en kommun med hårdare skattetryck skulle få större bidrag än en kommun med lägre skatt.

Onekligen skulle en sådan anordning kunna anses teoretiskt fullt riktig och från landskommunernas sida kan någon principiell invändning häremot icke vara att göra. Frågans praktiska genomförande synes emellertid giva anledning till stor betänksamhet. Huru kommer det i verkligheten att ställa sig, om t. ex. bidraget till folkskolläraernas löner skall utgå till kommunerna i förhållande till deras skattetryck eller eventuellt efter annan norm för den ekonomiska bärkraften? Detsamma kan sägas om övriga bidrag till undervisningsväsendet, till vägväsendet, fattigvården, polisväsendet etc.

Det kan icke med minsta sken till sannolikhet göras gällande, att tillståndet därmed skulle bliva bättre än det nuvarande. Det bleve snarare att komma ur askan i elden. Alla de mot nuvarande skatteutjämningsprinciper gjorda invändningar återkomme i betydligt förstorad skala. Det intresse, som kan finnas i kommunerna för låga taxeringar, skulle icke då begränsas till de kommuner, som äro eller komma att bliva synnerligen skattetyngda: alla kommuner skulle för att komma i åtnjutande av största möjliga statsbidrag hava intresse av, att taxeringsvärdena, som ligga till grund för kommunalskatten, hållas nere. Den likgiltighet för de ekonomiska konsekvenserna av sina beslut, som påstås nu finnas i kommuner med högt skattetryck, skulle knappast kunna bliva mindre, om staten genomgående skulle bidra till de kommunala ändamålen efter skattetrycket, och finns det någon grund för påståendet, att kommunerna genom manipulationer i sina stater och i bokföringen skapa fram större skattesatser än nödigt för att skaffa sig understöd av skatteutjämningsmedel, så är väl faran här för mångfaldigt mycket större, om också de speciella statsbidragen skulle influeras härav.

På det budgetära området, såväl statens som kommunernas, skulle tillståndet ovillkorligen försämrats. De belopp, som skola upptagas i riksstaten, skulle med än nu mindre sannolikhet än nu kunna tillförlitligt beräknas. Härtill kommer den omständigheten, att statens medel skulle tagas i anspråk i större utsträckning i lågkonjunkturer än i tider, då de kommunala skatteobjekten vore större — en omständighet, som knappast kan vara till fördel för en god rikshushållning.

Samma sorgliga tillstånd som för statsbudgeten synes en åtgärd av ifrågasvarande art komma att medföra för de kommunala budgeterna. Det torde nämligen få anses som mycket sannolikt, att om bidragens storlek skola vara beroende av skattetryck eller andra ekonomiska förutsättningar hos kommunerna, villkoren icke kunna göras så tydliga, att icke olika meningar om statsbidragets slutliga storlek kunna göra sig gällande och ovisshet följaktligen råda därom. Misstag och misräkningar komma därför att skapa ett osäkerhetstillstånd, som ur budgetssynpunkt icke är önskvärt.

Verkliga kostnaderna till grund för statsbidraget.

En annan grund för bidragen antydes av dr Yngve Larsson i det av motionärerna åberopade, av honom hållna föredraget. I ett referat av föredraget — Svenska stadsförbundets tidskrift 1924, sid. 335 — heter det: »Särskilt torde det vara anledning att överväga, huruvida icke den historiskt givna formen för det stora grundbidraget till folkskoleväsendet, nämligen bidraget till lärarlönerna, nu är mogen för en omläggning och förenkling. Denna form torde icke längre vara nödvändig för att säkerställa statens inflytande å lärarnas löne- och tjänsteförhållanden. Det vore redigare och enklare att låta bidraget utgå

direkt med en viss andel av de primära folkskolekostnaderna.» (Kursiveringen är vår.)

Kan det vara att vänta, att en sådan omläggning av det för primärkommunerna — och även för statskassan — betydelsefullaste statsbidraget, att kommunernas verkliga kostnader för folkskoleväsendet läggas till grund för dess beräkning, skulle medföra ett bättre tillstånd än det nuvarande? Vi skola med några jämförelser försöka belysa verkningarna av en dylik omläggning av grunderna för statsbidraget.

Kommunernas primära utgifter för folkskoleväsendet bestå förnämligast uti löner åt lärarna, hållande av bostad och vedbrand åt dem samt kostnader för skollokaler och skolmaterial. Utgifterna härför växla givetvis högst väsentligt. Visserligen äro minimilöner bestämda för lärarna och ganska detaljerade bestämmelser givna i författningen angående lärarnas bostäder, ävensom normalritningar utarbetade för skolans lokaler, men det är ingenting, som hindrar, att kommunerna härutöver bevilja sina lärare lönetillägg, att större och modernare bostäder byggas än boställsförordningen föreskriver, eller att proprare lokaler uppföras än normalritningarna angiva. Var skulle det sluta, om statsbidraget skulle utgå i förhållande till kommunernas verkliga kostnader för folkskoleväsendet? Och var går gränsen för de primära kostnaderna? Skulle i utgifterna för folkskolan inräknas, vad som kommunerna kosta på sina skolor i form av barnbispisning, skollovskolonier, idrottsplatser, anslag till skidor, skridskor etc.?

För att visa, till vilka orimliga konsekvenser ett dylikt system skulle föra, vilja vi erinra om, vilken stor skillnad det är i kommunernas förmåga att tillgodose folkskolans behov och således i möjligheterna att under här ifrågasatta förhållanden tillgodogöra sig statsbidragen. En del kommuner måste inskränka sig till det absolut nödvändigaste, under det att andra kunna mera frikostigt ordna sin folkskoleundervisning. Man behöver därvid knappast taga i betraktande sådana anordningar vid folkskolorna som gymnastiksalar, badinrättningar, skolkök etc. I ännu högre grad framträder skillnaden i tillgodoseende av behovet av lärosalar och undervisningsmaterial. Det skulle knappast kunna innebära odelad rättvisa, om de förmögna samhällena skulle åtnjuta statsbidrag i förhållande till sina dyrbara anordningar för undervisningen. Det bör vara kommunernas ensak, om de vilja bestå sina folkskolor med extra lokaliteter och undervisningsmaterial såsom särskilda undervisningssalar för speciella ämnen, kemiska laboratorier, skioptikon, filmapparater etc. eller med de högre lärarlöner, som måste betalas till den överkvalificerade arbetskraft, som vissa kommuner bestå sig med, då de anställa folkskoleutbildade lärare med studentexamen till undervisningen på småskolestadiet m. m.

Ett system med sådana konsekvenser synes innebära den största fara för just de följder, som kritiken riktar mot nuvarande tillstånd för statsbidragen och skulle också verka i motsatt riktning mot den avsedda. I stället för att verka skatteutjämmande skulle de ekonomiskt svaga kommunerna få bidraga till de välsituerades dyrbara anordningar. — I stället för att begränsa det »kommunala slöseriet», skulle detta snarare uppmuntras — ju mera en kommun kostar på sig, desto större statsbidrag finge den. Och i stället för att begränsa statens utgift för kommunala ändamål, öppnades fältet fullständigt för den kommunala beslutanderätten över statsmedel.

Hittills hava vi förnämligast hållit oss till grunderna för statsbidraget till folkskolorna och följderna av en ändring häri. I motionen har emellertid yrkats på utredning rörande alla de bidrag av allmänna medel, som stå till kommunernas förfogande. Då emellertid vad som tidigare sagts om bidraget

Behovet av utredning angående de speciella statsbidragen.

till folkskoleväsendet delvis kan äga sin tillämpning på övriga ändamål, skola vi här icke ingå på någon vidare utveckling av skälen, som kunna anföras för eller mot ändrade villkor för deras utgående. Vi skola i stället något stanna för villkorens tillkomst och behovet eller icke-behovet av utredning angående ändring av desamma med hänsyn till förutsättningarna vid deras tillkomst.

Bidrag till prästerskapets avlöning.

Bidrag till prästerskapets avlöning utgår enligt lag den 9 december 1910. Den kyrkliga kommunen, såväl i stad som på landet, åtnjuter från kyrkofonden bidrag till prästlönerna, då de församlingsavgifter, som inflyta vid en uttaxering till ändamålet, motsvarande 6 öre per 10 kronor av församlingens hela till kommunalutskylder förpliktade inkomst, jämte övriga till prästlöner utgående medel såsom avkomsten av löneboställen, skogsförsäljningsmedel etc., icke uppgå till belopp som motsvarar utgående löner.

Kommunerna sakna varje möjlighet till inflytande på bidragens storlek. Församlingsavgifterna beräknas efter kommunernas hela bevillningspliktiga inkomstbelopp, löneboställena utarrenderas av länsstyrelserna och boställsskogarna stå under skogsstatens vård. Slutligen kan erinras därom, att prästernas löner fastställas av Kungl. Maj:t enligt vissa normer.

Den så kallade kyrkofonden är förnämligast bildad av arrendeinkomster och skogsförsäljningsmedel från församlingarnas egna boställen. Det kan sålunda icke sägas vara statsbidrag i egentlig mening, som utgår till prästlönerna. — Det är snarare en församlingarnas egen skatteutjämningsfond, till vilken de ekonomiskt välsituerade församlingarna bidraga och från vilken de ekonomiskt svaga få understöd.

Något behov av ändring i villkoren, som reglera denna fond, har icke vad vi hava oss bekant gjort sig gällande. Lämpligheten av att, under löpande konventionstid för prästernas avlöning, rubba grunderna för bidrag ur fonden, är också mycket omtvistad.

Bidragen till fattigvård och barnavård.

Enligt fattigvårdslagen utgår i vissa fall gottgörelse av statsmedel till kommun för utgivet understöd. Detta sker då en person, som beviljats understöd enligt 1 § i fattigvårdslagen, vistats utom det fattigvårdssamhälle, varest han har hemortsrätt oavbrutet under minst 3 år utan att under tiden åtnjuta fattigvård. Vidare erhålles gottgörelse för understöd, som utgivits till någon, som icke är svensk medborgare eller vilkens hemortsrätt ej kan utronas.

Kommunen kan vidare av landsting erhålla gottgörelse för viss anstaltsvård, som lämnats den, som är i behov av vård enligt 1 § fattigvårdslagen.

Under liknande omständigheter kan kommunen utfå ersättning av staten och landstinget för utgivet underhåll, som enligt barnavårdslagen lämnats minderårigt barn. Vidare äro kommun och landsting berättigade att utfå visst bidrag till skyddsuffostran av härför omhändertagna barn.

Dessa bidrag grunda sig emellertid på av riksdagen nyligen antagna lagar — fattigvårdslagen år 1918 och barnavårdslagen år 1924 — och hava föregåtts av uttömmande utredningar, vadan det får anses, att bidragen från såväl staten som från landstingen äro väl avvägda med hänsyn till de intressen, som man därmed vill tillgodose. Att begära ny utredning av de villkor, som reglera de allmänna bidragen till dessa ändamål, förefaller att vara opåkallat.

Polisväsendet.

Samma är förhållandet beträffande villkoren för statsbidragen till polisväsendet. Utan att ingå på redogörelse under vilka förutsättningar bidrag utgår till detta ändamål, torde man vara berättigad att draga den slutsatsen, att anmärkingar ej gärna redan nu kunna ifrågakomma, då riksdagen under förlidet år reglerat grunderna härför.

Vägväsendet.

Vad åter angår villkoren för bidrag till vägväsendet kan det nog anses, att berättigade anmärkingar kunna göras mot grunderna härför. Men vägväsen-

det och detsamma åtföljande statsbidrag äro ju för närvarande föremål för statsmakternas prövning. Statsbidragen hava också under de senare åren genomgått flera justeringar och äro jämte vägunderhållets organisation för närvarande underkastade utredningar, vilkas slutliga resultat man icke nu kan bedöma.

De bidrag, som staten vidare lämnar till distriktsbarnmorskor, distriktssjuk-sköterskor, skjutsväsendet och epidemisjukhus synas också vara så avvägda, att speciella annärkningar mot villkoren hittills icke förekommit. Med undantag av skjutsväsendet är ju lagstiftningen för de olika ändamålen av relativt sent datum.

Bidrag till distriktsbarnmorskor m. m.

I och för sig synes nuvarande form för skatteutjämningen icke vara lagd efter så oriktiga principer. För att giva en bild av tillståndet skulle man kunna säga, att staten har för ändamål, som anses vara för rikets innevånare av mer allmän nytta och som icke på annat sätt kan tillgodoses utfärdat föreskrift för kommunerna om visst standardmässigt tillgodoseende av dessa ändamål och bidrager härtill efter grunder, som avvägas med hänsyn till ändamålets art. I den mån som kommunen i mer eller mindre grad saknar ekonomiskt underlag för dessa uppgifters tillgodoseende, så att utgifterna härför överstiga en angiven gräns per skatteenhet samtidigt som den samlade kommunalskatten förorsakar ett visst minimiskattetryck, träder statens skatteutjämningsystem i funktion.

Nuvarande form för skatteutjämning.

Om det också kan finnas rum för olika meningar beträffande vissa detaljer, så synes systemet vara principiellt riktigt och böra bibehållas i stort sett vid sitt nuvarande tillstånd. Spörsmålet är ju, åtminstone beträffande villkoren för understöd, föremål för utredning och torde komma att närmare prövas av Kungl. Maj:t och riksdagen i samband med kommunalskattefrågan i övrigt. Som av det anförda synes framgå, kan knappast några fördelar vara att vinna med att omlägga de speciella bidrag, som nu av allmänna medel utgå till kommunerna, i syfte att få dessa att verka mera skatteutjämnande eller för tillmötesgående av de önskemål, som motionärerna i övrigt uttalat.