

Nr 96

Av herr *Senander m. fl.*, *angående statlig kompensation till och med år 1965 åt kommunerna för skattebortfallet i samband med höjningen av de kommunala ortsavdragen.*

De år för år stegrade kommunalskatterna har för många kommuner skapat svåra problem och medfört tunga skattebördor framför allt för folk med små och medelstora inkomster. För de senaste tre åren (1956—1958) har den under dessa år beslutade kommunala utdebiteringen i städerna genomsnittligt uppgått till kr. 12:64, 13:78 och 14:22 per skattekrona (inbegripet allmän kommunalskatt, landstingsskatt samt i förekommande fall tingshusmedel), vilket innebär en sammanlagd stegring av den genomsnittliga kommunalskatten under denna tid med inte mindre än 12,5 procent. 1957 var 112 av landets 133 städer och 76 av landets 95 köpingar nödsakade att för påföljande år höja kommunalskatten, och 1958 (gällande skatteuttaget för 1959) har ökningen fortsatt i 80 städer och 64 köpingar. I 75 städer och 38 köpingar, mot året före 49 respektive 16, uppgår nu den kommunala utdebiteringen till 15 kronor och däröver. (Siffrorna återgivna efter Svenska Stadsförbundets Tidskrift). För landskommunernas vidkommande är utvecklingen likartad.

Denna fortgående höjning av kommunalskatterna sker trots den samtidiga ökningen av skatteunderlaget. Det betyder, att kommunernas nödvändiga utgifter ökar i snabbare takt än skatteunderlaget. Detta sammanhänger till mycket stor del med de växande utgifter, som genom beslut av statsmakterna pålägges kommunerna, samtidigt som statens bidrag till dessa utgifter undan för undan relativt sett minskar. Enligt i pressen offentliggjorda uppgifter har sålunda en av de ledande i Landskommunernas förbund beräknat, att kommunernas driftutgifter under en treårsperiod ökat med 100 miljoner kronor och kapitalutgifterna med 70 miljoner kronor, medan statsbidragen under samma period sjunkit från 37 till 31 procent. Denna utveckling till nackdel för kommunerna synes ha fortsatt i ännu starkare tempo efter den tidsperiod som dessa siffror omfattar.

Denna övervältring av utgifter från staten till kommunerna, orsakad av penningvärdeförsämringen och av de beräkningsgrunder som tillämpas, kan illustreras på olika sätt. Till kommunernas drygaste utgifter hör exempelvis utgifterna för skoländamål. Här har skett en ur kommunernas synpunkt påtaglig försämring av statens bidrag till kostnaderna, trots att starka skäl kan anföras för ståndpunkten, att staten borde bära samtliga kostnader då det gäller skolväsendet.

Exempel: Sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område har i ett nyligen avgivet betänkande (SOU 1958:37) angående statsbidrag till anordnande av skolmåltider redovisat, hur statens bidrag till kostnaderna minskat från ursprungligen 70 procent (år 1948) till för närvarande 17 procent, medan de faktiska kostnaderna under redovisningsperioden (1948—1955) stigit från i runt tal 22,5 miljoner till 125,7 miljoner kronor för respektive år. Det är sålunda avsevärda kostnader enbart för denna detalj inom skolväsendet, som lastats över på kommunerna. Genom statsbidragets konstruktion är det för övrigt ett mycket stort antal kommuner, som över huvud taget inte får ett öre för skolmåltidsverksamheten. De sakkunnigas förslag, enligt vår mening ändå otillräckliga, för en förbättrad relation mellan statens och kommunernas kostnader på detta område kommer enligt besked av statsrådet och chefen för ecklesiastikdepartmentet i n t e att föreläggas årets riksdag.

De snävare statsbidragsregler, som genomförts beträffande skolbyggen, kommer också att ställa större krav på kommunala skattemedel, därest icke standarden i väsentlig grad skall försämrats. För ett enda skolbygge i Stockholm beräknas sålunda, att kommunens andel av kostnaderna genom de ändrade statsbidragsreglerna kommer att öka med cirka 400 000 kronor jämfört med tidigare gällande regler.

Även i andra hänseenden, exempelvis vid genomförandet av den i och för sig goda och riktiga reformen med avskaffandet av inskrivnings- och terminsavgifterna vid de allmänna läroverken, lades kostnaderna på kommunerna i stället för att staten, vilket varit det naturliga, bort påtaga sig utgifterna för denna reform.

En beräkning för Stockholms vidkommande ger som resultat, att de sammanlagda statsbidragen till skolväsendet under en treårsperiod minskat från 44,6 till 39,3 procent, en minskning med 5,3 procentenheter, varvid varje enhet är lika med 1,5 miljoner kronor. Dessa ökade kostnader för skolväsendet, som måste bekostas med kommunala skattemedel, drabbar emellertid inte bara kommuner med så relativt gynnsamt skatteunderlag som huvudstaden utan flertalet kommuner i landet, för vilka utgiftsökningarna blir ytterligt kännbara.

Ett annat exempel på övervältringen av utgifter från staten till kommunen utgör kostnadsfördelningen för folkpensioneringen. Redan för tre år sedan (i utlåtande till statsutskottet i samband med i riksdagen väckta motioner) påvisade skattelindringsnämnden den mycket ogynnsamma utveckling för kommunernas vidkommande som ägt rum beträffande kostnadsfördelningen för folkpensioneringen. Under en redovisad tidsperiod hade kommunernas andel av dessa kostnader tredubblats, medan statens bidrag endast ökat med två tredjedelar. Då folkpensionsreformen trädde i kraft var kommunernas andel av kostnaderna för de tilläggs pensioner, som pålagts kommunerna genom riksdagens beslut, 33,5 procent. Sex år senare

hade kommunernas andel av kostnaderna ökat till 55,2 procent. Utvecklingen därefter har ytterligare varit till nackdel för flertalet kommuner.

Svenska stadsförbundet och Landskommunernas förbund har i detta sammanhang tidigare gjort gemensam framställning till regeringen med krav om en snabb och genomgripande översyn av gällande bidragsbestämmelser i syfte att till rimlig nivå nedbringa kommunernas utgifter för den »rent statliga angelägenhet», som folkpensioneringen förklarats vara. I motiveringen anfördes bl. a. att »den på kommunerna fallande delen av folkpensionskostnaderna uppgår redan nu till sådana summor, att den blivit ett allvarligt ekonomiskt problem för kommunerna».

Även på andra områden, beträffande sjukvården, polisväsendet o. a., har försiggått en undan för undan ökad övervältring av kostnaderna från staten till kommunerna. Resultatet härav har varit en ständig stegring av kommunalskatterna, som innebär en orättvis fördelning av skattebördorna. Genom att kommunalskatten i motsats till statsskatten inte är progressiv utan proportionell — d. v. s. kommunalskatten tar lika mycket i skatt per hundralapp av små som av stora inkomster — betyder varje överflyttning av obligatoriska utgifter från staten till kommunerna, att de små inkomsttagarna drabbas relativt hårdast.

Samtidigt hämmas kommunernas rörelsefrihet, då det gäller initiativ för att i olika hänseenden förbättra den kommunala standarden för invånarna. Följande exempel ger ett begrepp om de snäva gränser inom vilka kommunerna har att röra sig med medel för egna ändamål. Vid en undersökning av samtliga städers och landskommuners utdebiteringar inom Ångermanland år 1956 framgick, att i medeltal över hälften eller 50,4 procent av de kommunala skatteinkomsterna gick till ändamål dikterade av statliga beslut. Inom vissa kommuner uppgick kostnaderna för undervisning (den obligatoriska skolan), folkpension och socialvård till 72 å 73 procent av hela inkomsten av kommunalskatten. En liknande undersökning för Kramfors vidkommande i samband med 1958 års stat visade enligt uppgift, att inte mindre än 79,1 procent av den kommunala skatteinkomsten åtgår till »låsta nettoutgifter».

Exempel från en annan del av landet (Örkeneds kommun i Skåne), anført vid kommunalfullmäktiges behandling av statförslaget för innevarande år, klargör att en fjärdedel av alla de medel som uttaxeras som kommunalskatt måste inlevereras till staten som pensionsavgift och att 35 procent av skatteinkomsten går till utgifter (för skola, polisväsende etc.) som ansågs rätteligen helt böra bekostas med statsmedel. Även dessa tillfälligt valda exempel klargör förhållanden, som varje kommunalman i praktiskt taget hela landet känner av egen erfarenhet, nämligen att deras kommuner pålastas en växande utgiftsbörda, som dels framtvingar höjningar av kommunalskatten, dels minskar kommunernas rörelsefrihet i fråga om »egna» angelägenheter.

Även om det naturligtvis kan sägas, att en rad av de ting, för vilka kommunerna tvingats påtaga sig en allt större andel av kostnaderna, kommer kommunernas invånare till godo, blir den marginal som återstår för kommunernas egna initiativ alltför liten, därest kommunalskatten inte skall bli orimligt hög. Detta förhållande hämmar standardutvecklingen i kommunerna. För krafter, som vill bromsa en kommunal framstegspolitik, är det lättare att med hänvisning till konsekvenserna i form av omedelbart ökad kommunalskatt hindra utgifter för viktigare kulturella, sociala och andra ändamål, om kommunalskatten samtidigt tvingas i höjden genom ökade bidrag till ändamål, som borde bekostas med statsmedel. Många exempel skulle kunna anföras på hur den höga kommunalskatten använts som motivering för att hindra en kommunalpolitik i framstegsvänlig riktning.

Samma effekt i fråga om kommunernas rörelsefrihet har de statliga kreditrestriktionerna gentemot kommunerna. Genom att dessa i ökad omfattning tvingas höja kommunalskatten för att med skattemedel finansiera anläggningar, som enligt normal kommunalfinansiell ordning borde få finansieras med lånemedel, blir resultatet ofta en beklaglig uppbromsning i den kommunala framstegstakten. Denna synpunkt framhölls av Svenska stadsförbundets ordförande, borgarrådet Hjalmar Mehr, vid förbundets senaste kongress i bl. a. följande yttrande:

»När det gäller skattefinansieringen kan jag inte heller underlåta att uttrycka den farhågan, att *de ökade kommunalskatterna blir en broms på framstegspolitiken.*»

Mot bakgrunden av den här tecknade utvecklingen med fortgående övervältring av obligatoriska, av statsmakterna beslutade, utgifter för kommunerna med oavlätlig stegring av kommunalskatten som följd, ser man i många kommuner med oro mot den tidpunkt, då den statliga kompensationen för det skattebortfall, som uppstod genom höjningen av de kommunala ortsavdragen, skall reduceras eller helt upphöra. Enligt riksdagens beslut i samband med denna riktiga skattereform skall kommunerna endast under åren 1958—1960 erhålla full kompensation för det minskade skatteunderlaget, medan därefter fram t. o. m. 1965 en successiv avveckling sker utom för de allra sämst ställda kommunerna.

Den förutsättning, som lades till grund för detta beslut, nämligen att kommunerna under anpassningstiden skulle kunna nedbringa sina utgifter så, att de även sedan den statliga kompensationen upphört skulle kunna bibehålla den kommunala skattesatsen oförändrad, betecknade vi från början (motion i Andra kammaren nr 552 år 1957) såsom verklighetsfrämmande. Redan vid den tidpunkten måste kommunerna tillämpa en mycket restriktiv politik för att undgå skattehöjningar. Därtill kom de nya ekonomiska svårigheter, som kommunerna ställdes inför, genom avveckling av fastighetsskatten m. m. Vi förklarade (i nämnda motion) att

»Alla spekulationer om att dessa svårigheter skulle kunna elimineras

genom ökade inkomster och därmed ökade skatter från medborgarna i allmänhet förefaller diskutabla, inte minst med hänsyn till att det under senare tid förekommit illavarslande tecken på en ökning av arbetslösheten samt en fortgående försämring av penningvärdet.»

Utvecklingen sedan dess har bekräftat dessa synpunkter. De ökade kommunala skatteinkomsterna är inte ett resultat av ökat skatteunderlag med oförändrade kommunala utdebiteringar. Som ovan påvisats har det ökade skatteunderlaget inte räckt till för att täcka de växande utgifterna, utan kommunalskatteuttaget har genomgående måst höjas i flertalet kommuner. De uttalade farhågorna för ökad arbetslöshet har bekräftats. Arbetslösheten är nu större än någonsin tidigare efter andra världskrigets slut, och den ofrånkomliga konsekvensen därav blir i många kommuner minskat skatteunderlag, minskade skatteinkomster och ytterligare höjning av kommunal-skatterna.

Vi anser det nödvändigt med en omprövning av hela frågan om fördelningen av utgifterna mellan stat och kommun i de fall, där kostnaderna fördelas mellan dessa parter. Nödvändigheten härav har också erkänts av regeringen genom tillsättandet av en ny utredning, 1958 års skatteutjämningskommitté, som enligt direktiven skall »kartlägga förhållandena på här ifrågakvarande område» och framlägga förslag för »en omprövning av grunderna för de skatteunderlagsgraderade statsbidragen (respektive kommunbidragen)». Kommittén skall också utreda frågan om eventuell ökad statlig bidragsgivning med skatteutjämnande syfte i anslutning till den slutliga avvecklingen av statsbidragen i anledning av kommunala ortsavdragsreformen.

Vi anser de av statsrådet och chefen för finansdepartementet givna direktiven för denna utredning otillräckliga. Frågan gäller enligt vår mening inte endast att finna former för en skatteutjämning mellan olika kommuner utan också att radikalt ändra kostnadsfördelningen mellan stat och kommun över huvud taget för vissa av statsmakterna beslutade ändamål för att kunna åstadkomma en sänkning av det kommunala skattetrycket. Kostnaderna för i första hand sådana ändamål som skolväsendet, folkpensioneringen och polisväsendet borde enligt vår mening *helt* bekostas av statsmedel.

Det ursprungliga syftet med statsbidragssystemet, att statsbidragen skall så konstrueras, att de verkar »stimulerande» respektive i besparingshänseende »återhållande», har beträffande dessa kostnader inte längre någon reell betydelse. Formerna för folkpensioneringen och polisväsendet dikteras helt av statliga beslut. Även om strävan i fråga om folkundervisningen varit att öka det kommunala inflytandet i olika hänseenden, måste dock kostnaderna för skolväsendet i dess helhet anses vara en typisk statlig angelägenhet. Det överensstämmer också med den av skolkommissionen uttalade meningen att »kostnaderna för skolväsendet så långt som möjligt överflyttas på statsverket». Skolkommissionen uttalar den utan tvivel riktiga meningen,

att »om kommunerna skulle belastas med de utgiftsökningar, som skolväsendets förbättring för med sig, skulle man riskera, att denna förbättring på många håll skulle bli impopulär och motarbetas».

I fråga om skolväsendet, folkpensioneringen och polisväsendet borde sålunda helt nya statsbidragsnormer utarbetas, som siktar till att statsverket bär hela kostnaden. I princip borde statsbidragsbestämmelserna utformas så, att staten svarar för de totala minimikostnaderna för en godtagbar standard på nämnda områden med möjlighet för de kommuner, som har möjlighet därtill, att med insats av kommunala medel höja denna standard.

Vi är medvetna om att även andra kostnader (för sjukvård, viss socialvård o. a.), där statliga bestämmelser förpliktar kommunerna till bestämda åligganden, rätteligen borde i huvudsak bäras av statsverket. Vi har emellertid ansett det ändamålsenligt att i första hand begränsa oss till kostnaderna för skola, folkpensionering och polisväsende. En omfördelning av kostnaderna mellan stat och kommuner på sätt som här nämnts kräver självfallet viss utredning. Vi anser att denna kan verkställas av en redan tillsatt kommitté, 1958 års skatteutjämningskommitté, men att direktiven bör kompletteras i överensstämmelse med vad som här föreslagits.

En omfördelning av kostnaderna mellan stat och kommuner på detta sätt kommer självfallet att medföra krav på ökade statsutgifter för nämnda ändamål. En ökad bidragsgivning från staten kommer emellertid inte att medföra en total skatteökning för medborgarna. Tvärtom — genom den mera orättvisa konstruktionen av kommunalskatten, som ovan påvisats, kommer ett överförande från kommunerna till staten av utgifterna för skola, folkpensionering och polisväsende att medföra en minskning av skattebördan för lägre inkomsttagare. Åtgärder i denna riktning kommer också, som anförts, att medge kommunerna ökad rörelsefrihet i fråga om initiativ och åtgärder, som uteslutande bekostas med kommunala skattemedel.

I avvaktan på resultatet av nödvändiga utredningar är det angeläget, att kommunerna inte påläggas ytterligare skattebördor. Det kommer otvivelaktigt att bli fallet, därest den statliga kompensationen för ortsavdragsreformen minskar eller upphör enligt de normer, som tidigare faststälts av riksdagen. En omprövning av beslutet om statlig kompensation för detta skattebortfall bör därför ske. I direktiven för 1958 års skatteutjämningskommitté har statsrådet och chefen för finansdepartementet anförts, att utredningen i dess helhet bör vara slutförd i sådan tid, att i varje fall 1964 års riksdag kan taga ställning till frågan om skatteersättningen till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen efter år 1965.

Därest utredningen anses behöva denna tid, anser vi att konsekvensen bör bli, att staten ger kommunerna *full kompensation* för skattebortfallet genom ortsavdragsreformen under hela denna tid och inte endast — som förut beslutats — till och med år 1960. Därigenom undviks åtminstone den

ytterligare belastning på kommunerna, som minskad kompensation eller hel avveckling av den kommer att medföra.

Med hänvisning till vad som sålunda anförts hemställer vi,

att riksdagen med omprövning av tidigare fattat beslut beträffande statlig kompensation åt kommunerna för skattebortfallet i samband med höjningen av de kommunala ortsavdragen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag med syfte att även efter den förut bestämda treårsperioden ge kommunerna full kompensation för detta skattebortfall fram till och med år 1965, så att av reformen föranledda kommunala skattehöjningar ej behöver ske.

Stockholm i januari 1959

Knut Senander

Gustav Johansson

H. Hagberg

Helmer Holmberg

Henning Nilsson