

Nr 532

Av herr Larsson i Hedenäset m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts framställning om anslag till Bidrag till skattetyngda kommuner, m. m.

(Lika lydande med motion nr 452 i Första kammaren)

Kännetecknande för den kommunala hushållningen under senare år är de kraftigt höjda utdebiteringarna och en på grund av de omfattande befolkningsomflyttningarna allt större variation i skatteunderlaget mellan olika kommuner.

Den totala kommunala utdebiteringen har enligt nedanstående tabell ökat från 9,97 kr. per skattekrona 1950 till 14,63 1960.

Den kommunala utdebiteringen 1950—1960

	Landsk. inkl. köpingar		Städer		Samtliga primärkommuner	
	1	2	1	2	1	2
	Allm. komm. skatt	Total komm. utdeb.				
1950	6,93	10,01	8,54	9,94	7,94	9,97
1955	8,69	12,52	10,20	12,07	9,64	12,24
1960	10,42	14,89	12,28	14,47	11,62	14,63

Bakom denna utveckling ligger främst utvidgningen av den kommunala verksamheten på olika områden. Här kan särskilt nämnas skolan, åldrings- och hälsovården för primärkommunerna samt sjukvården på landstings- sidan. I flera fall har uppgifter även överförts från staten till kommunerna. Som regel har statsbidrag lämnats till finansieringen av dessa nya uppgifter, men å andra sidan har kommunerna i viss utsträckning själva fått bära kostnaderna för t. ex. allmänna prisstegringar och vidgningen av arbetsuppgifterna. Detta gäller även för en rad andra statsbidrag till kommunala ändamål. Statens relativa andel av kostnaderna för dessa ändamål har alltså minskat.

Som en följd av de höjda utdebiteringarna, den höjda indirekta beskattningen och höjningen av vissa obligatoriska avgifter har principen om skatt efter bärkraft väsentligt urholkats till de lägre inkomsttagarnas nackdel.

Vid sidan av de allmänt höjda utdebiteringarna har skillnaden mellan olika kommuner i fråga om utdebitering, skattekraft och kommunal stan-

dard också ökat. Detta kan framför allt ses mot bakgrunden av de omfattande befolkningsomflyttningarna. Utflyttningskommunernas skatteunderlag har minskat, medan inflyttningskommunerna kunnat notera motsvarande ökning. Huvudsakligen är det personer i de yrkesverksamma åldrarna som flyttar. I utflyttningskommunerna har detta förutom ett allmänt stagnerande eller vikande skatteunderlag lett till proportionellt sett stigande kostnader för bl. a. skola och åldringsvård. I inflyttningskommunerna har de i regel högre samhällskostnaderna för bostadsförsörjning, vatten och avlopp etc. blivit förhållandevis lättare att bära genom det till följd av inflyttningen tillskjutna skatteunderlaget.

Att bostadskostnaderna dessutom hållits nere genom subventioner via statsbudgeten, d. v. s. att de till viss del fördelats på hela samhället och inte helt behövt slå igenom på hyreskostnaderna, kan i viss mån också sägas ha utgjort en stimulerande faktor för omflyttningen liksom självfallet även dyrortsregleringen. Tillsammans har dessa faktorer medverkat till att befolkningskoncentrationen till vissa orter eller regioner direkt stimulerats — ekonomiskt subventionerats — på ett sätt som på sikt kan leda till betydande konsekvenser.

De »sekundära» kostnaderna för de tätbefolkade områdenas naturvård, fritidsanläggningar och kommunikationsproblem kan väl ännu inte till fullo sägas ha blivit klarlagda. Medan vi hittills betalat betydande kostnader för en omflyttning av befolkningen från landsbygdsområden till tätorter, kommer vi i framtiden att få stora kostnader för åtgärder som bereder samma människor möjligheter att komma ut från dessa tätorter, antingen på fritid eller mera generellt till en för mänsklig samlevnad mera attraktiv boendemiljö än höghus i överbefolkade tätorter. Vi är övertygade om att en annan industrilokalisering, där framför allt bättre boendemiljöer men även kortare restider än i de mest tätbefolkade områdena kunnat åstadkommas, skulle ha bidragit till en bättre lösning även av den kommunala hushållningens problem.

Som en illustration till vad befolkningsomflyttningen och dess följdverkningar lett till i kommunalekonomiskt avseende kan följande tabell över vissa kommuners nettoutgifter per skattekrona anföras.

Olika kommuners nettoutgifter per skattekrona för olika ändamål 1959

Städer:	obl. skolv.	folk- pens.	ålder- hem	S:a
Djursholm B	0,79	0,27	0,13	1,19
Kiruna BD	0,74	0,43	0,09	1,26
Kalmar H	0,63	1,14	0,25	2,02
Uppsala C	1,43	1,08	0,36	2,87
Östersund Z	1,57	1,01	0,31	2,89
Vimmerby H	1,69	0,91	0,47	3,07
Skänninge E	2,09	1,74	1,31	5,14
Östhammar B	3,22	1,67	0,77	5,66
Kramfors Y	2,68	2,43	0,77	5,88

Landskommuner:	obl. skolv.	folk- pens.	ålder.- hem	S:a
Vallåkra M	1,25	1,36	0,55	2,89
Hökerum P	2,50	1,50	1,80	5,80
Östra Frosta M	3,55	1,71	1,51	6,77
Attmar Y	3,91	2,49	1,23	7,63
Noraström Y	4,27	3,30	0,94	8,51
Hallen Z	6,06	3,53	0,64	10,23

I avseende på kommunernas olika möjligheter att bära olika kostnader torde denna jämförelse vara den mest relevanta. Även om man tar hänsyn till den skatteersättning som nu utgår till kommunerna för ortsavdragen blir skillnaderna betydande. Djursholms utgifter minskar därvid till 1,11 och Hallens till 6,30 kr. per skattekrona. Nuvarande statsbidragsformer har alltså inte på långt när löst frågan om en rättvis fördelning av samhällets kostnader för olika allmänna angelägenheter.

I sammanhanget kan vidare framhållas, att kommunernas utgifter för obligatoriska, av staten delegerade uppgifter f. n. torde uppgå till ca 80 procent av samtliga primär-kommunala utgifter och till ca 90 procent av landstingens utgifter. För flertalet av dessa uppgifter kan sägas, att kommunerna själva har inga eller ytterst begränsade möjligheter att påverka kostnaderna.

En hög kommunal utdebitering är således inte alltid förenad med en hög kommunal standard. Vad de ojämna utdebiteringssatserna innebär för de enskilda människorna framgår av följande tabell, utvisande den statliga och kommunala skatten i skilda inkomstskikt vid olika kommunala utdebiteringssatser.

I stort varierar de kommunala utdebiteringarna mellan 10 och 20 kr. per skattekrona, medan den genomsnittliga utdebiteringen för 1960 är 14,63 kr. per skattekrona.

In- komst kr.	I			II			III				Procentuell skillnad I-III
	10 kr. k-skatt			15 kr. k-skatt			20 kr. k-skatt		diff.		
	K	S	S: a	K	S	S: a	K	S	S: a	I-III	
8 000	340	337	677	410	329	739	680	300	980	303	45
12 000	724	717	1 441	1 086	677	1 763	1 448	637	2 085	644	45
18 000	1 312	1 600	2 912	1 968	1 462	3 430	2 624	1 224	3 848	936	32
24 000	1 912	2 644	4 556	2 868	2 800	5 668	3 824	2 530	6 354	1 798	40
50 000	4 512	12 252	16 764	6 768	11 251	18 019	9 024	10 621	19 645	2 881	17

Sedan skatter, försäkrings- och folkpensionsavgifter erlagts får alltså en person med 12 000 kr. inkomst i en kommun med 10 kr. utdebitering behålla 644 kr. mera per år (53 kr. per månad) av sin inkomst än motsvarande inkomsttagare i en kommun med 20 kr. utdebitering. I skatt betalar de lägre inkomsttagarna i 20 kr.-kommunerna 45 procent mera än invånarna i 10 kr.-kommunerna.

Rådande olikheter på den kommunala beskattningens område som här påtalats kan under de närmaste åren väntas bli än större. Den starka utflyttningen från vissa kommuner har ännu inte fått den effekt på kommunala utgifter och intäkter, som kan väntas, när antalet åldringar i förhållande till personer i yrkesverksam ålder blir ännu större. Dessutom torde de dryga kostnaderna för enhetsskolans införande komma att leda till ökade orättvisor, om inte statsbidragsfrågan ordnas på ett tillfredsställande sätt, d. v. s. så att huvudparten av kostnaderna lägges på staten. På landstingen kommer förutom stigande kostnader i övrigt att läggas nya kostnadskrävande uppgifter. En generell kommunsammanslagning kan inte — utom i mycket begränsad utsträckning — lösa detta problem, vilket kanske bäst illustreras av att skatteunderlaget för även landstingsområdena varierar mellan 26,13 kr. per skattekrona i Gotlands och 48,59 kr. i Stockholms län. Flertalet av de städer, som inte deltar i landsting, har bättre skatteunderlag. Även för landstingen utgör således skatteutjämningen ett av de större problemen.

De ekonomiska bördorna för de skattesvaga kommunerna har redan allvarligt begränsat utrymmet för den kommunala självstyrelsen i angelägenheter av rent lokal natur. Kommunerna kan inte bära ytterligare kostnader inom ramen för en rimlig kommunal utdebitering.

Den (genom kommunala organ) lokala förvaltningen av offentliga åtgärder som i dag förekommer anser vi i stort vara ändamålsenlig och därigenom en ytterst nödvändig förutsättning för vårt demokratiska styrelseskick. Där emot får den kommunala självstyrelsens livskraft inte undergrävas av oskäliga ekonomiska bördor, och det måste av den anledningen framstå som en av de viktigaste politiska uppgifterna i dagens samhälle att undanröja den orättvisa fördelningen av kostnaderna för de kommunalförvaltade angelägenheterna.

För en rättvis omfördelning av dessa kostnader kan flera alternativa eller kompletterande åtgärder tänkas. På sikt bör naturligtvis en jämnare geografisk fördelning av skatteunderlaget eftersträvas. För detta krävs en effektivare lokaliseringspolitik med bl. a. investeringsstimulerande åtgärder i skattesvaga områden och ett undanröjande av de faktorer som i dag, enligt vad ovan anförts, verkar i motsatt riktning; mot en allt snabbare koncentration av befolkning och näringsliv. För mera direkt skatteutjämning åtgärder kan enligt vår mening tänkas antingen en omprövning av kompetensfördelningen mellan stat och kommun avseende vissa uppgifter eller en allmän höjning av statens andel av kostnaderna för de i dag kommunalt förvaltade och delvis finansierade angelägenheterna. Då statens övertagande av vissa kommunala uppgifter emellertid inte skulle minska behovet av en lokal förvaltningsapparat, anser vi den senare vägen vara att förorda, d. v. s. att staten övertar en större andel av kostnaderna för bl. a. skola, sjuk- och åldringsvård. Även för en sådan lösning erbjödes olika alternativ.

Statsbidragen till särskilda ändamål — totalt torde de i dag uppgå till ett 70-tal — har i många fall visat sig utöva en hämmande inverkan på den kommunala självstyrelsen. Även ur administrativ synpunkt skulle någon form av botten- eller grundbidrag av typen skatteersättningen för ortsavdragsreformen eller de s. k. skattelindringsbidragen vara att föredra. Självfallet bör dock ett sådant bidrag anpassas efter speciella kostnadsförhållanden i olika delar av landet. En obestriddlig fördel med ett efter skattekraften enhetligt utformat grundbidrag skulle vara att kommunerna i form av en lägre kommunal utdebitering finge behålla vinsten av en försiktig kommunal hushållning. Genom den sänkning av kommunalskatten ett sådant statsbidrag kunde möjliggöra skulle vidare den tidigare relationen mellan proportionell och progressiv beskattning kunna återställas och en rättvisare beskattning i sin helhet åstadkommas.

De problem som här anförts är i olika avseenden föremål för utredningar. Främst bör därvid nämnas 1958 års *skatteutjämningskommitté*, som senast inför 1964 års riksdag skall framlägga förslag om avlösning av skatteersättningen till kommunerna för ortsavdragsreformen 1957. Det kan emellertid förväntas, att dess förslag inte enbart inbegriper skatteersättningen som sådan utan även de statsbidragsformer i övrigt, som har en mellan kommunerna skatteutjämnande inverkan. Frågan om kommunernas ojämna bördor för folkpensionerna behandlas av *socialförsäkringskommittén*, och skolkostnaderna bör självfallet tas upp till behandling i samband med beslut om enhetsskolans införande. Gemensamt för dessa utredningar är, att de på ännu några år inte kan väntas föranleda de väsentliga lättnader av skatetrycket i vissa kommuner som redan nu behövs. I avvaktan på de förslag, som om några år kan väntas från dessa utredningar, synes därför den mest framkomliga vägen för en omedelbar förbättring vara, att man dels höjer vissa av de särskilda statsbidragen, dels fr. o. m. nästa budgetår höjer statsbidraget till s. k. synnerligt skattetyngda kommuner med förslagsvis 16,5 milj. kr. Denna höjning bör i första hand ske genom en höjning av taket för det s. k. gränsunderlaget (d. v. s. det antal procent av medelskatteunderlaget, under vilket kommun äger rätt att få s. k. skattelindringsbidrag). Dessutom kan ifrågasättas en sänkning av gränsen för lägsta utdebitering, från nuvarande 11 kr. till förslagsvis 10,50 eller 10 kr. En närmare prövning av de härför erforderliga justeringarna i bidragsreglerna bör medhinnas i så god tid, att beslut kan fattas innan det kommunala budgetarbetet för nästa år avslutas.

För beaktande av de synpunkter som i övrigt anförts angående den nödvändiga räckvidden av framtida åtgärder i skatteutjämnande syfte föreslås därjämte, att riksdagen genom skrivelse till Kungl. Maj:t — med instämmande — måtte hemställa att motionen remitteras till de utredningar som behandlar här berörda frågor.

Med stöd av det ovan anförda hemställas,

att riksdagen vid behandling av bil. 9, sjunde huvudtiteln p. 57, i bidrag till skattetyngda kommuner måtte anvisa 35 milj. kr.,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en skyndsam prövning och förslag om en justering av reglerna för bidraget till skattetyngda kommuner i enlighet med vad i motionen anförts, samt

att riksdagen — med instämmande i vad som i motionen i övrigt anförts angående den nödvändiga räckvidden av framtida åtgärder i skatteutjämnande syfte — genom skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att motionen remitteras till de utredningar som behandlar här berörda frågor.

Stockholm den 26 januari 1961

Harald Larsson

i Hedenäset

Gunnar Larsson

i Luttra

Jan-Ivan Nilsson

i Tvärålund
