

Nr 860

Av herr **Hansson** i Skegrie m. fl., i *anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 180, angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*

(Lika lydande med motion nr 715 i Första kammaren)

Den kommunala självstyrelsen är en grundval för vår demokrati. Den ger medborgarna möjligheter till ett aktivt deltagande i de politiska avgörandena framför allt i de angelägenheter, som direkt avgöres av den lokala självstyrelsen, men i väsentlig utsträckning även i de avseenden, i vilka kommunen närmast fungerar som lokalt förvaltningsorgan för uppgifter, som mer eller mindre specialreglerats av statsmakterna. Ett bevarande och stärkande av den kommunala självstyrelsen är därför av största betydelse för strävandena såväl att så långt möjligt decentralisera styrelsen som att bereda medborgarna möjligheter till aktivitet i vår demokrati.

De uppgifter, som de borgerliga primärkommunerna har att lösa, har emellertid blivit alltmer krävande. På den kommunala servicen för befolkning och näringsliv ställes nu betydligt större anspråk än tidigare. Många kommuner har inte under nuvarande förhållanden resurser att på egen hand tillfredsställande klara de uppgifter, de ställts inför och i ökad utsträckning kommer att ställas inför under den närmaste framtiden. Anledningen till detta för kommunerna besvärliga läge är att söka dels i den materiella ökningen av uppgifterna, dels och framför allt i den kostnadsövervältring från staten till kommunerna, som skett under senare tid och som drabbat särskilt de ekonomiskt svaga kommunerna. Enighet torde i stort sett råda om angelägenheten av att betingelserna för den kommunala verksamheten förbättras.

I propositionen nr 180 föreslås på grundval av indelningssakkunnigas betänkande principer för en ny kommunindelning. En omfattande kommun-sammanslagning avses härigenom successivt genomföras. De nya kommunerna skall enligt propositionen byggas upp kring centralorter och omfatta från näringsgeografisk synpunkt avgränsade områden kring centralorterna. Som utgångspunkt skall vidare gälla, att kommun bör ha minst 8 000 invånare år 1975. För varje län skall länsstyrelsen efter samråd med kommunerna och de särskilt berörda myndigheterna upprätta förslag till plan för länets indelning i kommuner. Planen, som skall fastställas av Kungl. Maj:t, skall gå ut på att enligt centralorts- och regionsprincipen sammanföra de nuvarande kommunerna till s. k. kommunblock, som avses bli de nya kommunerna. Bestämmelse härom föreslås införas i kommunala indel-

ningslagen. Det förutsättes, att samarbetsnämnd skall bildas inom varje kommunblock på kommunernas eget initiativ eller vid behov på initiativ av länsstyrelsen.

Den föreslagna indelningsreformen har i propositionen betecknats som en frivilliglinje. Beteckningen kan naturligtvis vara motiverad vid jämförelse med den 1952 genomförda storkommunreformen. Tvångsåtgärder gentemot kommunerna föreslås inte i det nuvarande läget. Indelningsreformen skall enligt propositionen växa fram genom åtgärder, som bygger på kommunernas frivilliga medverkan. Denna frivillighet avser även deltagande i samarbetsnämnderna, vilket enligt de indelningssakkunnigas förslag skulle vara obligatoriskt. De indelningsplaner, som länsstyrelserna skall upprätta, skall emellertid enligt propositionen bliva vägledande för kommande ansökningar om indelningsändringar. Departementschefen anmäler i propositionen sin avsikt att låta 1967 års riksdag pröva huruvida de förordade åtgärderna visat sig till fyllest i fråga om bl. a. kommunsammanläggningen. Den i propositionen föreslagna reformen måste sålunda sägas ha fått en utformning, som i realiteten utgör påtryckning på kommunerna.

Kommunsammanslagning får i viss utsträckning betraktas som en nödvändig åtgärd för förbättring av betingelserna för den kommunala verksamheten. De frivilliga kommunsammanläggningar som äger rum visar, att förståelse härför finns hos kommunerna. Mot de principer, som förordas i propositionen för en ny kommunindelning, måste emellertid i väsentliga avseenden starka invändningar göras.

Enligt propositionen skall såsom anförts den nya kommunindelningen bygga på den s. k. centralorts- och regionprincipen. Med centralort skulle härvid avses en ort, vilken spontant fyller kommersiella och intellektuella funktioner för sig och sitt omland, dvs. den del av influensfältet, inom vilken orten dominerar över andra orter. Vid den nya kommunindelningen skulle kommungränserna i görligaste mån anpassas, så att de överensstämmer med de spontant utbildade omlandsgränserna under samtidigt beaktande av att erforderlig folkmängd erhålles inom de så bildade enheterna. Från centralortsprincipen skulle undantagas stockholms-, göteborgs- och malmöregionerna, för vilka en särskild utredning aviserats i propositionen. Vissa modifikationer i centralorts- och regionsprincipen skulle dessutom enligt propositionen kunna medges för residensstäder och andra större städer med vidsträckt omland. Från kravet på ett minsta befolkningsunderlag i varje kommun av 8 000 invånare år 1975 skulle enligt propositionen eftergifter få ske endast om synnerligen starka skäl föreligger, främst inom områden med gles befolkning och stora avstånd. Det kan beräknas, att en kommunindelning enligt propositionen skulle leda till att en fjärdedel av kommunerna (med uppskattningsvis 65 procent av befolkningen 1975) får en folkmängds-siffra överstigande 27 000.

Naturligtvis kan det näringsgeografiska området i många fall vara lämpligt som enhet även för den kommunala indelningen. Det kan ha sitt värde, om man på så sätt kan sammanföra avfolkningsbygder med växande tätorter i väl balanserade enheter. Det finns emellertid vid sidan av de näringsgeografiska synpunkterna andra faktorer, som enligt vår mening oftast måste tillmätas större betydelse för den kommunala indelningen, såsom avstånd och kommunikationsmöjligheter, kulturella och traditionella samhörighetsband, miljösynpunkter i olika avseenden etc. Om större städer sammanföres med omgivande landsbygdskommuner, måste det befaras, att de s. k. kransområdena får svårigheter att på tillfredsställande sätt hävda sina intressen. Enligt propositionen skulle i sådana fall vissa undantag kunna göras från centralorts- och regionprincipen. Enligt vår mening bör över huvud taget sådana kommunsammanläggningar såvitt möjligt undvikas. Detsamma gäller i vissa fall om sammanförande av vidsträckt landsbygdsområde med mindre stad, som kan medföra, att stadsområdets speciella intressen blir eftersatta. Centralorts- och regionprincipen kan enligt vår mening inte godtagas som någon mera generell grundval för den kommunala indelningen. I stället måste den kommunala organisationen vara utformad inom de näringsgeografiskt och ekonomiskt sammanhängande områdena efter de lokala förhållandena och behoven, vari ingår såsom framhållits faktorer av olika slag.

Det befolkningsunderlag på minst 8 000 invånare, som skulle krävas för varje kommun med avseende på år 1975, synes oss för övrigt vara en lös avvägning. Det har varken i utredningsbetänkandet eller i propositionen klargjorts, varför just detta befolkningsunderlag skulle vara ett minimum för en rationell kommunorganisation. Vad beträffar skolfrågan, som i allmänhet angivits som anledning till att kommunindelningsfrågan forcerats fram, har det framgått, att det för organisation av undervisning i tre parallellklasser i årskurserna 7 och 8 på grundskolans högstadium räcker med ett befolkningsunderlag på minst 6 500 personer. Socialstyrelsen har t. ex. från sina utgångspunkter funnit det tillräckligt, att en kommuns invånarantal år 1975 i allmänhet inte bör underskrida 6 000 personer. Det har inte klargjorts vare sig i utredningsbetänkandet eller i propositionen varför t. ex. inte sistnämnda befolkningsunderlag skulle kunna vara en acceptabel riktlinje för den kommunala indelningen.

Såsom departementschefen framhåller är problemet kommunal effektivitet kontra kommunal demokrati alltid ett avvägningsspörsmål. Med den betydelse som den kommunala självstyrelsen har för medborgarnas aktivitet i samhälleliga angelägenheter bör det enligt vår mening vara självklart, att värdet härav måste tillmätas större betydelse än effektivitetssynpunkten. Om den i propositionen förordade indelningsreformen gäller såsom framgått, att mera vägande skäl inte angivits för densammas nödvändighet ur

effektivitetssynpunkt. I fråga om reformens inverkan på den kommunala demokratien har olika meningar anförts. Vissa remissinstanser har hävdad, att reformen skulle stärka den kommunala självstyrelsen. Å andra sidan har bl. a. närmare 200 kommuner som sin mening framhållit, att reformen skulle innebära en försvagning av den kommunala självstyrelsen. En realistisk bedömning synes oss ge vid handen, att reformen knappast skulle kunna medföra en förstärkning av självstyrelsen. Det sannolika måste tvärtom anses vara en försvagning av den kommunala demokratien, särskilt i mera avlägset liggande bygder och i s. k. kransområden kring större centralorter. Det är enligt vår mening anmärkningsvärt, att förslaget lagts fram utan att någon mera ingående undersökning skett av dess konsekvenser för den kommunala demokratien.

Vid de befolkningsprognoser, som ligger till grund för propositionen, har man utgått från en fortsatt befolkningsomflyttning på samma sätt och i samma takt som hittills. Man har räknat med att av en antagen totalfolk-mängd om 8,2 à 8,4 milj. invånare vid mitten av 1970-talet kan cirka 6,5 milj. (cirka 80 %) tänkas vara bosatta i tätorter och cirka 1,8 milj. (cirka 20 %) på egentlig landsbygd. Mot den bedömningen behöver i stort inga större invändningar göras. Även om industri och servicenäringar i viss ökad utsträckning bör kunna förläggas till den egentliga landsbygden, får man förutsätta, att lokaliseringen i huvudsak bör inriktas på landsbygdens tätorter. Det anmärkningsvärda är emellertid, att departementschefen synes förutsätta att lokaliseringpolitiken skall inriktas på att i huvudsak främja företagsamhet just i de tätorter, som skall bli centralorter i de nya kommunerna, medan övriga tätorter oberoende av naturliga utvecklingsmöjligheter tydligen inte skulle kunna räkna med fördelen av lokaliseringspolitiska åtgärder i någon större utsträckning. I nämnda avseende skulle alltså propositionen vara ett principiellt ståndpunktstagande även i fråga om den lokaliseringspolitiska inriktningen och måste så till vida betraktas som ett föregripande av den pågående utredningen rörande den samhällseliga lokaliseringsverksamheten. En aktiv lokaliseringspolitik, som i bredare omfattning inriktas på främjande av företagsamhet och bebyggelse i landsbygdens tätorter, skulle enligt vår mening stärka kommunernas ställning, så att en eljest aktuell kommunsammanslaggnings i många fall skulle visa sig obehövlig. Det synes oss därför inte lämpligt, att principer för en ny kommunindelning fastställs, innan pågående lokaliseringsutredning fullföljts och i anledning därav beslut fattats om riktlinjerna för lokaliseringpolitiken.

Kommunernas svårigheter att ekonomiskt fullgöra framför allt de allmänna förvaltningsangelägenheter de ålagts är i nuvarande läge utan tveivel det största kommunproblemet och dessutom det oftast anförda motivet för den aktualiserade indelningsreformen. Såsom ovan framhållits har dessa svårigheter för kommunerna till mycket stor del orsakats av den betydande

de kostnadsövervältring, som under senare tid skett från staten på kommunerna. Till stor del har denna kostnadsövervältring tillkommit genom att de olika statsbidragens realvärde minskat på grund av att statsbidragsskalorna inte anpassats efter penningvärdeförsämringen. Sammanlagt kan de för kommunerna minskade statsbidragen under den senaste 10-årsperioden uppskattas till minst 300 milj. kronor per år, vartill kommer eftersläpningar med utbetalningen av olika statsbidrag. Enbart för vatten- och avloppsanläggningar kan dessa ännu inestående statsbidrag uppskattas till cirka 300 milj. kronor.

Genom att huvudparten av kostnadsövervältringen från staten till kommunerna kan sättas i samband med de nominella höjningarna av skatteunderlaget i kommunerna (medan de relativa skillnaderna bibehållits eller t. o. m. ökat) har de ökade kommunutgifterna i huvudsak fallit på de skattesvaga kommunerna. Minskningen av statsbidragens realvärde har skett på så sätt, att statsbidragens skatteutjämningsseffekt helt upphört eller minskat i betydelse. Som följd härav har de nya kommunutgifterna kommit att fördelas mycket ojämnt på landets olika invånare. Som exempel kan nämnas, att kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet i dag torde variera mellan 1 och 6 kronor per skattekrona. För kommunernas andel av folkpensionskostnaderna torde kostnaderna nu variera mellan 0,30—5 kronor per skattekrona. Förhållandena är i stort sett likartade på andra områden. Med de utgiftshöjningar, som kan förväntas bl. a. på grund av den stundande skolreformen, kommer skillnaderna vid nuvarande fördelningsystem att i fortsättningen bli ännu högre.

Indirekt har detta lett till att kommunerna, särskilt de med låg skattekraft, fått allt större svårigheter att fullgöra sina uppgifter. De obligatoriska utgifterna för av statsmakterna i huvudsak bestämda utgifter har allvarligt försämrat möjligheterna att därutöver sörja för en god kommunal standard. De s. k. utflyttningskommunerna har i följd härav inte kunnat erbjuda en tillfredsställande kommunal service och därför inte på lika ekonomiska villkor kunnat konkurrera med andra kommuner om näringsliv och bebyggelse.

För förbättring av betingelserna för den kommunala verksamheten är det sälunda för många kommuner nödvändigt, att de tillföres ökade ekonomiska resurser. Givetvis kan genom kommunsammanläggningar uppnås en viss begränsad skatteutjämnings. Sammanläggning av två eller flera kommuner med svagt skatteunderlag kan emellertid inte medföra någon ekonomisk förstärkning. T. o. m. vid en sammanläggning av kommunerna till områden motsvarande de nuvarande landstingsområdena skulle betydande skillnader i skattekraft kvarstå. Enligt 1960 års taxeringar har inte mindre än 6 landstingsområden mindre än 33 skattekronor per invånare, medan genomsnittet för samtliga primärkommuner ligger vid 42,77 skattekronor per invånare.

En kommunindelningsreform kan sålunda inte bringa kommunernas ekonomiska problem till lösning.

En rimlig kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna och härvid en rättvis kommunalskatteutjämning är nödvändiga åtgärder för den kommunala verksamheten. Vissa kostnader, t. ex. folkpensionskostnaderna, bör helt bäras av staten. Statsbidragen till kommunerna bör återställas till det ursprungligen avsedda realvärdet. Det kan på intet sätt motiveras, att kostnaderna för allmänna samhällsangelägenheter som t. ex. skola och åldringsvård skall fördelas så olika mellan kommunerna som nu sker.

Departementschefen har framhållit olägenheterna av statsbidrag, som medför omfattande statlig kontroll över kommunerna. Detta gäller emellertid de nuvarande statsbidragsbestämmelserna, som i sig själva minskat utrymmet för det lokala inflytandet och ökat kraven på en administrativ förvaltningsapparat. Med den grundbidragsprincip, som centerpartiet förorddat, bör det emellertid vara möjligt att skapa ökat utrymme för den kommunala självstyrelsen.

Om en rimlig kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna, innefattande en rättvis skatteutjämning, genomföres, kommer frågan om den kommunala indelningen i ett helt annat läge. Skatteutjämningsproblemet är f. n. föremål för särskild utredning. Det bör då vara självklart, att frågan om nya principer för den kommunala indelningen inte bör upptagas till avgörande förrän beslut fattats om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt skatteutjämningen.

Ett antal remissinstanser har som alternativ till en ny kommunindelning diskuterat en omfördelning av uppgifterna mellan staten, landstingskommunerna och primärkommunerna. Vi delar givetvis uppfattningen, att även denna fråga måste övervägas innan frågan om den kommunala indelningen avgöres. Vi vill dock framhålla, att enligt vår uppfattning några större ändringar inte torde böra ske inom primärkommunernas uppgiftsområde.

Av det ovan anförda har framgått, att vi inte kan godtaga de i propositionen förordade principerna för uppgörande av planer för en ny kommunindelning. Vi har också redovisat vår uppfattning, att en kommunindelningsreform i varje fall inte kan beslutas förrän ståndpunkt tagits i fråga om utformningen av skatteutjämningen och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt riktlinjerna för lokaliseringspolitiken.

Det måste över huvud taget konstateras, att bärande motiv saknas för en kommunindelningsreform i det nuvarande läget. Forceringen av frågan har enligt vad indelningssakkunniga konstaterat föranletts av att man ville möjliggöra samordning mellan den pågående skolplaneringen och planeringen för en ny kommunindelning. Skolöverstyrelsen har emellertid framhållit, att grundskolans högstadium kan organiseras utan att en ny kommunal indelning genomföres, eftersom nödvändig samverkan kan åstadkommas en-

ligt nu gällande bestämmelser. Departementschefen har i propositionen medgivit, att från de synpunkter statsmakterna i första hand har att beakta skulle ett lämpligt organiserat och väl avvägt samarbete mellan kommunerna vara tillräckligt. Indelningsändringen skulle enligt departementschefen främst ligga i kommunernas eget intresse. Men mindre än hälften av de kommuner, som avgivit remissyttranden över betänkanudet, har uttalat sig för en kommunindelingsreform.

De angelägnaste åtgärderna för förbättrade betingelser för den kommunala verksamheten är, såsom vi framhållit, att en rimlig kostnadsfördelning genomföres mellan staten och kommunerna och att härvid en effektiv skatteutjämning förverkligas. Såsom vi också framhållit bör den kommunala verksamheten i många fall även kunna tillföras ökade resurser genom en aktiv lokaliseringpolitik. Vi vill understryka angelägenheten av att pågående utredningar på dessa områden fullföljes med skyndsamhet och att de förslag, som kan vara ägnade att förbättra betingelserna för den kommunala verksamheten, snarast möjligt förelägges riksdagen.

Kommunsammanläggningar är, såsom vi framhållit, i många fall nödvändiga för en önskvärd effektivitet i den kommunala verksamheten. Kommunerna har enligt gällande bestämmelser i indelningslagen möjligheter härtill. Under senare år har ett flertal sådana frivilliga kommunsammanläggningar skett. Indelningssakkunniga kunde vid sin utredning konstatera, att för närvarande inemot 200 kommuner överväger frågan om kommunsammanläggning. Man torde för framtiden kunna förutsätta ökad omfattning inte endast av det interkommunala samarbetet utan också i viss utsträckning av antalet kommunsammanläggningar, främst i anledning av grundskolans genomförande. Huruvida särskilda åtgärder kan behöva vidtas för främjande av denna utveckling kan givetvis inte nu bedömas. Enligt vår mening är det emellertid önskvärt, att kommunerna själva får träffa avgörande i dessa frågor efter sina egna förhållanden och behov.

Det väsentligaste i sammanhanget är enligt vår mening, att så goda garantier som möjligt skapas för den kommunala självstyrelsen. Det synes vara anledning att ägna denna fråga ökad uppmärksamhet. Departementschefen anser, att kommunsammanläggningar generellt sett inte behöver skapa några större problem för den kommunala demokratien, eftersom invånarantalet i de nya kommunerna inte förutsättes bli högre än vad åtskilliga kommuner redan nu uppnått. Detta kan i och för sig vara riktigt. Men samtidigt torde det vara ett önskemål, att den kommunala demokratien skall kunna förstärkas inte minst i de större kommunerna.

I propositionen omnämnes de insatser, som de politiska partierna, de ideella och ekonomiska organisationerna, pressen, skolan m. fl. kan göra för stimulerande av medborgarnas intresse för de allmänna angelägenheterna. Departementschefen förklarar sig också ha för avsikt att genom kontinuer-

liga överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratien. Detta är naturligtvis värdefullt. Problemen synes oss emellertid vara av sådan betydelse, att de bör tagas upp till behandling i ett större sammanhang. Inför de kommunsammanslagningar, som kan förutsättas bli aktuella för framtiden, synes det oss nödvändigt att det genom en undersökning klarlägges vilken storlek och typ av kommuner, som kan bereda de bästa förutsättningarna för bevarande och stärkande av den kommunala självstyrelsen. De problem, som det interkommunala samarbetet har i detta avseende, bör också uppmärksammas. Vid en sådan utredning bör man vidare överväga frågan om uppgiftsfördelningen mellan primärkommunerna, landstingskommunerna och staten liksom över huvud taget förhållandet mellan staten och kommunerna. Såsom vi ovan framhållit bör t. ex. en omändring av statsbidragen till grundbidragsprincipen kunna möjliggöra en förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Det synes oss lämpligt att ifrågavarande problem rörande den kommunala demokratien anförtros åt en parlamentarisk utredning, som till sitt förfogande får erforderlig expertis.

Med stöd av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte

I. avslå propositionen nr 180;

II. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla

a) att Kungl. Maj:t snarast efter pågående utredningar måtte förelägga riksdagen förslag till återställande av realvärdet hos de till kommunerna utgående statsbidragen, innefattande en effektiv kommunal skatteutjämning, samt till en aktiv lokaliseringpolitik i syfte att skapa förbättrade betingelser för den kommunala verksamheten; samt

b) att Kungl. Maj:t måtte skyndsamt utreda olika möjligheter till stärkande av den kommunala självstyrelsen i enlighet med vad i motionen anförts.

Stockholm den 17 november 1961

Nils G. Hansson
i Skegrie

Lars Eliasson
i Sundborn

Per Svensson
i Stenkyrka

S. G. W. Wahlund

Sven Vigelsbo

Harald Larsson
i Hedenäset

Gustaf Svensson
i Vä

Alvar Andersson
i Knäred

Emil Elmwall