

Nr 61

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2 och 3 §§ lagen den 16 maj 1957 (nr 202) med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965, m. m., jämte i ämnet väckta motioner, såvitt propositionen och motionerna hänvisats till statsutskottet.

(5:e avd.)

I propositionen nr 69 har Kungl. Maj:t, under återopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 16 februari 1962, föreslagit riksdagen att *dels* antaga vid propositionen fogade förslag till 1) lag angående ändrad lydelse av 2 och 3 §§ lagen den 16 maj 1957 (nr 202) med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965 samt 2) förordning angående ändrad lydelse av 4 § 2 mom. och anvisningarna till 12 § förordningen den 16 maj 1958 (nr 295) om sjömansskatt, *dels*, med godkännande av i statsrådsprotokollet angivna allmänna grunder för statsbidrag till kommunerna i anledning av 1961 års ortsavdragsreform beträffande vissa skatteunderlagsgraderade statsbidrag för speciella ändamål och vissa kommunala bidrag till statliga utgifter, bemyndiga Kungl. Maj:t att utfärda här för erforderliga föreskrifter, *dels ock* till Skatteersättning till kommunerna i anledning av 1961 års ortsavdragsreform för budgetåret 1962/63 under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 420 000 000 kr.

Propositionen har hänvisats till bevillningsutskottet, såvitt angår de vid propositionen fogade författningsförslagen, och i övrigt till statsutskottet.

Propositionen

I propositionen föreslås full kompensation åt kommunerna för det bortfall av skatteunderlag som den vid höstriksdagen 1961 genomförda ortsavdragsreformen medför. Full kompensation ges även för det skattebortfall som förorsakas av det tidigare beslutade slopandet av ortsgrupp II. Efter mönster av skatteersättningen i anledning av 1957 års ortsavdragsreform föreslås kompensationen utformad som ett statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag.

Det föreslagna bidragssystemet, som avses skola tillämpas för åren 1962

—1965, beräknas medföra en årlig utgift för staten av för närvarande 280 milj. kr. På budgetåret 1962/63 beräknas dock falla ca 420 milj. kr.

Beträffande motiveringen för de i propositionen framlagda förslagen får utskottet hänvisa till statsrådsprotokollet s. 6—11.

Motioner

I anledning av propositionen har väckts två likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herr *Hagberg m. fl.* (I: 564) och den andra inom andra kammaren av herr *Heckscher m. fl.* (II: 690), i vilka motioner hemställts, att riksdagen måtte *dels* i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte, med beaktande av de i motionerna anförda synpunkterna, efter företagen utredning för 1963 års riksdag framlägga förslag om en överflyttning fr. o. m. ingången av 1964 av kostnader för landstingens respektive icke-landstingsstädernas uppgifter motsvarande minst de belopp som enligt proposition nr 69 skulle tillfalla dessa kommuner, *dels ock* avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 69.

Beträffande motiveringen för ifrågavarande förslag får utskottet hänvisa till motionen II: 690.

Till behandling i detta sammanhang har utskottet jämväl upptagit två vid riksdagens början väckta likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herr *Hagberg m. fl.* (I: 327) och den andra inom andra kammaren av herr *Heckscher m. fl.* (II: 402), i vilka motioner hemställts att riksdagen måtte besluta att kommuns skyldighet att svara för kommunandel av lärarlön i det obligatoriska skolväsendet skall borttagas fr. o. m. den 1 januari 1963 och att driftbidragen till kommunerna i vad de avser »Bidrag till driften av folkskolor m. m.» skall beräknas på 100 procent av lärarlönerna.

I fråga om motiveringen för detta förslag får utskottet hänvisa till motionen II: 402.

Över sistnämnda båda motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtanden avgivits av *skolöverstyrelsen*, *statskontoret* och *riksrevisionsverket*, vilka samtliga avstyrkt att åtgärder nu vidtas i motionernas syfte.

Innehållet i berörda remissyttranden framgår av *bilaga* till detta utlåtande.

Utskottet

Det föreliggande propositionsförslaget får ses mot bakgrunden av den vid 1961 års höstriksdag beslutade ortsavdragsreformen och statsmakternas därvid gjorda uttalanden om att kommunerna skall få full ersättning av staten för av reformens genomförande orsakat skatteunderlagsbortfall. För-

slaget är såtillvida ett provisorium, att det endast åsyftar en reglering av ersättningsfrågan för tiden fram till och med år 1965, d. v. s. för fyraårsperioden 1962—1965. Avsikten är att riksdagen år 1964, då 1958 års skatteutjämningskommitté väntas ha redovisat sina överväganden rörande den framtida utformningen av statens bidragsgivning till kommunerna, skall kunna ta ställning till en mera definitiv reglering av bidragsgivningen för tiden efter år 1965.

Dessa för propositionsförslaget grundläggande principer — full kompen- sation till kommunerna för skatteunderlagsbortfallet och ersättningsfrågans reglering provisoriskt för fyraårsperioden 1962—1965 — föranleder inte någon erinran från utskottets sida. Likaså biträder utskottet vad förslaget innehåller därom, att ersättningen till kommunerna, på motsvarande sätt som gäller i fråga om de nu utgående bidragen i anledning av 1957 års ortsavdragshöjning, får formen av statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag.

Vad angår kostnadsberäkningarna och anslagsäskandet för nästa budget- år, 420 milj. kr., har propositionen i dessa delar inte givit utskottet anled- ning till erinran.

Även i övrigt tillstyrker utskottet bifall till propositionsförslaget.

Av det anförda följer att utskottet inte biträder yrkandena i motionerna I: 564 och II: 690, vilka utgår från en helt annan kompensationsmetod, näm- ligen att befria kommunerna från vissa utgifter som nu belastar dem och som är beroende av ålägganden från statens sida, främst utgifter för det obligatoriska skolväsendet och för invalidpensionering.

Av utskottets ställningstagande följer vidare, att utskottet — i likhet med de hörda myndigheterna — avstyrker bifall till det i motionerna I: 327 och II: 402 framställda yrkandet, att frågan om upphävande av kommuns skyl- dighet att svara för del av lärarlön nu upptas till avgörande. Detta yrkande — liksom de därmed besläktade, i motionerna I: 564 och II: 690 framförda förslagen — inrymmer för övrigt aspekter, vilka ligger inom ramen för skat- teutjämningskommitténs överväganden. Härutinnan vill utskottet även hän- visa till innehållet i sitt av innevarande riksdag godkända utlåtande nr 43 i anledning av väckta motioner angående överförande till staten av kommu- nernas utgifter för det obligatoriska skolväsendet.

Aberopande det anförda hemställer utskottet,

1. att riksdagen må, med bifall till Kungl. Maj:ts förslag samt med avslag å motionerna I: 564 och II: 690,

a) med godkännande av i statsrådsprotokollet över fi- nansärenden för den 16 februari 1962 angivna allmänna grunder för statsbidrag till kommunerna i anledning av 1961 års ortsavdragsreform beträffande vissa skatteunder- lagsgraderade statsbidrag för speciella ändamål och vissa kommunala bidrag till statliga utgifter, bemyndiga Kungl. Maj:t att utfärda härför erforderliga föreskrifter,

b) till *Skatteersättning till kommunerna i anledning av 1961 års ortsavdragsreform* för budgetåret 1962/63 å drift-

budgeten under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 420 000 000 kr.;

2. att motionerna I: 327 och II: 402 icke må av riksdagen bifallas.

Stockholm den 5 april 1962

På statsutskottets vägnar:

EMIL NÄSSTRÖM

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Näsström, Gillström, Einar Persson, fröken Andersson, herrar Birger Andersson, Bergman, Ragnar Bergh, Per Jacobsson, Rikard Svensson, Söderberg, Edström, Bengt Gustavsson, Sundin, Per-Olof Hanson och Nils-Eric Gustafsson; samt

från andra kammaren: herrar Petterson i Degerfors, Gustafsson i Stockholm, Svensson i Stenkyrka, Almgren, fröken Elmén, herrar Eliasson i Sundborn, Mellqvist, fru Lewén-Eliasson, herrar Svensson i Ljungskile, Lassinantti, Johansson i Norrköping, Bohman, Heidenberg, Nelander och Palm.

Reservation

av fröken *Andersson*, herrar *Ragnar Bergh*, *Bohman* och *Palm*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Det föreliggande propositionsförslaget bör bedömas med utgångspunkt från statsmakternas i samband med 1961 års ortsavdragsreform gjorda uttalanden om att reformen inte får framtvinga utdebiteringshöjningar. Två vägar är härvidlag möjliga. Antingen tillförs, såsom i propositionen föreslås, kommunerna genom tillskjutet skatteunderlag inkomster motsvarande dem som skulle belöpt på de bortfallande skattekonorna, eller också minskas kommunernas utgifter i samma utsträckning. Den förra metoden, som innebär en fortsatt tillämpning av den ordning för kompensation till kommunerna som genomfördes i samband med 1957 års ortsavdragsreform, är behäftad med betydande nackdelar. Att kompensationen grundas på de aktuella utdebiteringssatserna är nämligen, såsom i motionerna I: 564 och II: 690 understryks, inte ägnat att stimulera sparsamhetsintresset hos de kommunalt beslutande. Denna synpunkt är enligt utskottets mening så tungt vägande, att utskottet biträder motionsyrkandet om avslag å det föreliggande propositionsförslaget. Det avsedda målet, att undvika utdebiteringshöjningar på grund av skatteunderlagsbortfallet, bör i stället förverkligas i den formen, att kommunerna befrias från utgifter som nu belastar dem och som är beroende av ålägganden från statens sida. I motionerna på-

visas att ett överflyttande helt på staten av kostnaderna för lärarlönerna inom det obligatoriska skolväsendet och ett avlyftande av kommunernas skyldighet att delta i kostnaderna för invalidpensioneringen tillsammans representerar utgiftsminskning för kommunerna, som väl uppväger den i propositionen föreslagna bidragsgivningen. Såsom i motionerna framhålles föreligger inte något behov av att innevarande år taga slutlig ställning i denna fråga, utan det är tillräckligt att riksdagen fattar sådant beslut vid vårsessionen 1963.

Utskottet biträder även det i nämnda motioner framställda yrkandet i fråga om skyndsamt utredning och förslag om överförande av kostnader för landstingens uppgifter och motsvarande uppgifter för icke-landstingsstäder å staten.

Motionerna I: 327 och II: 402 innefattar förslag om upphävande av kommuns skyldighet att svara för del av lärarlön. De har alltså i sak samma innebörd som motionerna I: 564 och II: 690. Utskottet kan därför ge sin anslutning även till dessa motionsyrkanden.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,
att riksdagen må

1. med avslag å Kungl. Maj:ts förslag samt med bifall till motionerna I: 564 och II: 690 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte, med beaktande av de i motionerna anförda synpunkterna, efter företagen utredning för 1963 års riksdag framlägga förslag om en överflyttning fr. o. m. ingången av 1964 av kostnader för landstingens respektive icke-landstingsstädernas uppgifter motsvarande minst de belopp som enligt proposition nr 69 skulle tillfalla dessa kommuner;

2. med bifall till motionerna I: 327 och II: 402 besluta, att kommuns skyldighet att svara för kommunandel av lärarlön i det obligatoriska skolväsendet skall borttagas fr. o. m. den 1 januari 1963 och att driftbidragen till kommunerna i vad de avser bidrag till driften av folkskolor m. m. skall beräknas på 100 procent av lärarlönerna.»

Skolöverstyrelsen (26/3 1962)

I sina anslagsäskanden för budgetåret 1962/63 anförde överstyrelsen bl. a. följande.

»Till följd av penningvärdeutvecklingen har beträffande ett flertal statsbidrag på skolans område en betydande försämring av kostnadsrelationerna mellan stat och kommun uppkommit till kommunernas nackdel. I anledning härav har överstyrelsen i anslutning till bl. a. uttalanden av statsutskottet i utlåtande 1961: 8 undersökt möjligheterna till en förbättring av bidragsläget.»

Överstyrelsen framlade i petita förslag till höjning dels av nuvarande statsbidrag till provisoriska skollokaler, dels av bidragen till inackordering av skolbarn i elevhem och enskilda hem.

Efter särskild utredning i ämnet föreslog överstyrelsen vidare en förbättring av bidragsgrunderna för skolmåltidsverksamheten.

Överstyrelsens förslag har icke vunnit Kungl. Maj:ts bifall vid framläggande av statsverkspropositionen.

Vid behandlingen av statsbidragsfrågan i proposition 1962: 54 angående reformering av den obligatoriska skolan har departementschefen bl. a. anfört följande (s. 566).

»Frågan om en eventuell omfördelning mellan staten och kommunerna av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet kan emellertid rimligen inte bedömas isolerad från alla de övriga verksamhetsområden, där likaledes en viss kostnadsfördelning sker mellan staten och kommunerna. Spörsmålet torde naturligen komma att aktualiseras i samband med 1958 års skatteutjämningskommittés arbete och de överväganden och åtgärder från statsmakternas sida, vartill detta kan komma att leda. Frågan om en eventuell ändring i fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för grundskolan och för skolväsendet bör således prövas i ett större finanspolitiskt sammanhang, varför jag inte nu anser mig kunna ta upp denna fråga till mer ingående behandling.»

Enligt 13 § kungörelsen 1958: 665 skall från det beräknade bidragsunderlaget för driftbidrag till obligatoriska skolor dragas en på visst sätt bestämd kommunandel.

Motionärerna föreslår att från och med den 1 januari 1963 någon minskning av bidragsunderlaget icke skall ske.

Kommunandelens storlek är beroende av kommunens hyresgrupp och uppgår för varje hel tjänst till 450, 690, 870, 1 110 och 1 340 kronor i respektive hyresgrupper 1—5. Fördelningen på hyresgrupper bestämmas av kungörelsen 1951: 798 (m. sen. ändringar). De orter, som tillhör de högre hyresgrupperna, utgöras i regel av städer och andra i ekonomiskt avseende bärkraftigare samhällen.

Överstyrelsen anser det angeläget att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun beträffande skolväsendet snarast löses men är icke beredd att tillstyrka ett provisoriskt förslag, som medför en ojämn generell ökning av det statliga stödet utan hänsynstagande till de olika kommunernas ekonomiska situation.

Statskontoret (16/3 1962)

Såsom framhålles i motionerna har 1957 års skolberedning i sitt betänkande om grundskolan vad gäller kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet angivit att beredningen haft som riktpunkt att dess förslag ej skall ändra hittillsvarande kostnadsfördelning mellan stat och kommun för skolväsendet. Beredningen har även berört frågan om skolkostnadernas fördelning mellan ekonomiskt bärkraftiga och ekonomiskt svaga kommuner. Av Kungl. Maj:ts proposition nr 54 till innevarande års riksdag angående reformering av den obligatoriska skolan m. m. framgår att vid remissbehandlingen av grundskolebetänkandet frågorna om kostnadsfördelningen ägnats stor uppmärksamhet och att angelägenheten av att dessa frågor snabbt lösas starkt betonats. Från kommunernas sida går uttalandena i stor utsträckning ut på att staten bör påtaga sig större andel av kostnaderna ävensom att åtgärder till lättande av de mindre och skattesvaga kommunernas börda erfordras. Även föredragande departementschefen (prop. 54 s. 566) ger uttryck åt den uppfattningen att de ekonomiska bördor som skolväsendet lägger på kommunerna är kännbara, framförallt för kommunerna på landsbygden, vilka i såväl befolkningsmässigt som ekonomiskt avseende i regel är de svagaste. Departementschefen finner det också i och för sig förståeligt om man på kommunalt håll menar att den hittillsvarande och väntade utvecklingen av framför allt landskommunernas skolutgifter inger farhågor. Frågan om en eventuell omfördelning mellan staten och kommunerna av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet kan emellertid enligt departementschefens mening rimligen inte bedömas isolerad från alla de övriga verksamhetsområden, där likaledes en viss kostnadsfördelning sker mellan staten och kommunerna. Spörsmålet torde naturligen komma att aktualiseras i samband med 1958 års skatteutjämningskommittés arbete och de överväganden och åtgärder från statsmakternas sida, varförl detta kan komma att leda. Frågan om en eventuell ändring i fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för grundskolan och för skolväsendet bör således prövas i ett större finanspolitiskt sammanhang, varför departementschefen inte nu anser sig kunna ta upp denna fråga till mer ingående behandling.

Vad beträffar kommunandelens betydelse för kommunernas kostnader för skolväsendet vill statskontoret erinra att avdragsbeloppen för närvarande utgör i hyresgrupperna 1—5 respektive 450, 690, 870, 1 110 och 1 340 kronor för varje statsbidragsberättigande tjänst (sk 1960: 302). Genom att avdragsbeloppen är differentierade allt efter hyresgrupperna och är betydligt större i de högre hyresgrupperna än i de lägre föreligger en icke oväsentlig skillnad i bidrag till de olika skoldistrikten. Vinsten av kommunandelens borttagande skulle uppenbarligen tillfalla kommunerna i hyresgrupperna 3—5, vilka torde omfatta de största och bärkraftigaste kommunerna i landet. För kommun tillhörande lägre hyresgrupp och med ett begränsat antal lärartjänster skulle däremot kostnadsminskningen i regel bli så ringa, att den torde sakna egentlig betydelse för det kommunala skattetrycket. En omläggning av statsbidragsgivningen på sätt motionärerna förordnat skulle alltså ej medföra någon reell förbättring för flertalet kommuner å landsbygden.

Mot bakgrunden av vad sålunda anförts bör enligt statskontorets mening motionerna ej vinna beaktande.

Riksrevisionsverket (19/3 1962)

Motionärerna har hemställt, att riksdagen måtte besluta att kommuns skyldighet att svara för kommunandel av lärarlön i det obligatoriska skolväsendet skall borttagas fr. o. m. den 1 januari 1963 och att driftbidragen

till kommunerna i vad de avser »Bidrag till driften av folkskolor m. m.» skall beräknas på 100 procent av lärarlönerna. Som stöd härför har bl. a. anförts, att det syntes oundgängligen nödvändigt att kommunerna redan nu i större utsträckning kompenseras för de växande kostnaderna för skolväsendet. Motionärerna har funnit, att ett borttagande av kommunandelen ur enkelhetssynpunkt väl fyllde vissa i motionerna uppställda krav på en omedelbar reform på området.

Riksrevisionsverket vill framhålla, att föreliggande motioner har nära samband med två vid 1961 års riksdag väckta motioner angående överförande till staten av kommunernas utgifter för det obligatoriska skolväsendet. Enligt motionärerna borde kommunernas samtliga drifts- och kapitalutgifter för det obligatoriska skolväsendet övertagas av staten. I remissutlåtande den 26 april 1961 uttalade riksräkenskapsverket, som avstyrkte bifall till motionerna, bl. a., att ämbetsverket icke kunde anse det principiellt riktigt, att staten skulle svara för samtliga kostnader för det obligatoriska skolväsendet medan kommunerna skulle bibehålla sitt inflytande över verksamhetens utövande. Motionerna har ännu icke prövats av riksdagen¹.

Uppmärksammas må vidare det uttalande föredragande departementschefen gjort i proposition 54/1962 angående reformering av den obligatoriska skolan m. m. rörande statsbidragsfrågorna på området. Departementschefen uttalade bl. a. (s. 566), att frågan om en eventuell omfördelning mellan staten och kommunerna av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet inte rimligen kan bedömas isolerad från alla de övriga verksamhetsområden, där likaledes en viss kostnadsfördelning sker mellan staten och kommunerna. Spörsmålet komme naturligen att aktualiseras i samband med 1958 års skatteutjämningskommittés arbete och de överväganden och åtgärder från statsmakternas sida vartill detta kunde komma att leda.

Med hänsyn till den omprövning av statsbidragsfrågorna i stort, som således förestår, kan riksrevisionsverket icke finna skäl föreligga för ett sådant avsteg från gällande bidragsgrunder, som avsetts i föreliggande motioner. Ämbetsverket får därför som sin åsikt uttala, att motionerna icke bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

¹ Riksdagen har sedermera avslagit dessa motioner.