

Nr 184

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående återställande av viss tidigare kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna m. m.

(5:e avd.)

I två vid 1961 års riksdag väckta likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* (I: 450) och den andra inom andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.* (II: 530), har hemställts, såvitt nu är i fråga, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utarbetande och framläggande av plan för successivt återställande av den kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna, som avsågs vid fastställande av grunderna för de särskilda statsbidragen till kommunerna, i syfte att uppnå sänkning av kommunalskatterna.

Enligt beslut av 1961 års riksdag har behandlingen av förevarande motioner i angiven del uppskjutits till innevarande års riksdag.

Beträffande motiveringen för det ifrågavarande motionsyrkandet får utskottet hänvisa till motionen II: 530 vid 1961 års riksdag.

Över förevarande motioner i ovan angiven del har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtande avgivits av *statskontoret*, varjämte *styrelserna för svenska stadsförbundet, svenska landstingsförbundet* och *svenska landskommunernas förbund* begagnat sig av erhållet tillfälle att yttra sig över motionerna i angiven del (se *Bilaga* till detta utlåtande).

I två vid 1961 års riksdag i anledning av propositionen nr 150 angående komplettering av riksstatsförslaget för budgetåret 1961/62, m. m., väckta likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* (I: 669) och den andra inom andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.* (II: 801), har hemställts, såvitt nu är i fråga, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära att en plan i princip måtte framläggas angående successivt återställande av realvärdet av de till kommunerna utgående statsbidragen i syfte att uppnå en sänkning av kommunalskatterna och en effektiv kommunalskatteutjämning i enlighet med vad i motionerna anförts.

Enligt beslut av 1961 års riksdag har behandlingen av förevarande motioner i angiven del uppskjutits till innevarande års riksdag.

Beträffande motiveringen för det ifrågavarande motionsyrkandet får utskottet hänvisa till motionen II: 801 vid 1961 års riksdag.

I två vid 1961 års riksdag i anledning av propositionen nr 180 angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner väckta likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herr *Ivar Johansson m. fl.* (I: 715) och den andra inom andra kammaren av herr *Hansson i Skegrie m. fl.* (II: 860), har hemställts, såvitt nu är i fråga, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, 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.

Enligt beslut av 1961 års riksdag har behandlingen av förevarande motioner i angiven del uppskjutits till innevarande års riksdag.

Beträffande motiveringen för det ifrågavarande motionsyrkandet får utskottet hänvisa till motionen II: 860 vid 1961 års riksdag.

I två vid innevarande års riksdag väckta likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* (I: 446) och den andra inom andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.* (II: 529), har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att vid pågående utredning rörande skatteutjämningen och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun må prövas införande av ett kostnadsfördelnings- och skatteutjämnings-system enligt grundbidragsprincipen, i överensstämmelse med vad i motionerna har anförts.

Beträffande motiveringen för ifrågavarande motionsyrkande får utskottet hänvisa till motionen II: 529.

I två vid innevarande års riksdag väckta likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herrar *Öhman* och *Lager* (I: 359) och den andra inom andra kammaren av herr *Hagberg m. fl.* (II: 434), har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte föreslå, att direktiven för 1958 års skatteutjämningskommitté kompletteras, eller att — om så anses ändamålsenligt — en särskild utredning tillsättes, i syfte att snabbt framlägga förslag om ändrad kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna beträffande skolväsendet, folkpensioneringen och polisväsendet på sätt som i motionerna angetts.

Beträffande motiveringen för ifrågavarande motionsyrkande får utskottet hänvisa till motionen II: 434.

Utskottet. Huvudsyftet med samtliga de förevarande motionerna — de vid 1961 års riksdag väckta såvitt nu är i fråga — är att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle anhålla om utarbetande och framläggande av förslag avseende återställande av tidigare kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna ävensom av realvärdet av dessa bidrag. På denna väg skulle bl. a. en sänkning av kommunalskatterna och en effektiv kommunalskatteutjämning kunna åstadkommas.

Utskottet finner sig i förevarande sammanhang böra erinra om vissa åtgärder syftande till att säkerställa eller förbättra kommunernas ekonomi,

som numera genomförts i anslutning till den av 1961 års riksdag beslutade skattereformen (jfr utskottets utlåtanden nr 61 och 78 vid innevarande års riksdags vårsession; jfr även andra lagutskottets utlåtande nr 27 och riksdagens skrivelse nr 250). Genom dessa åtgärder har för fyraårsperioden 1962—1965 full kompensation beretts kommunerna för det bortfall av skatteunderlag som den genomförda ortsavdragsreformen medfört. 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. Vidare har, när det gäller bidrag till skattetyngda kommuner, en betydande förstärkning av stödet åt dessa skett både inom den ordinarie bidragsgivningens ram och genom vidgad extra bidragsgivning. Höjningen av bidragsprocentens maximigräns har även medfört en betydande förbättring för de i skatteunderlagshänseende sämst ställda kommunerna. En lättnad för de mest belastade kommunerna har också skett genom maximering av kommuns utdebitering för andra folkpensioneringsändamål än kommunala bostadstillägg till en krona per skattekrona.

Mot bakgrunden av det anförda finner utskottet det inte påkallat, att riksdagen nu skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om vidtagande av åtgärder i enlighet med motionsyrkandena, åtgärder som torde vara ägnade att föregripa kommande ställningstaganden i ämnet. Det må även framhållas att arbetet inom 1958 års skatteutjämningskommitté nu torde närma sig sitt slutskede. Vad särskilt angår det i motionerna I: 446 och II: 529 framförda kravet på att vid pågående utredning måtte prövas införande av ett kostnadsfördelnings- och skatteutjämningsystem enligt grundbidragsprincipen kan utskottet inte förorda, att riksdagen i dagens läge över huvud taget skulle ge uttryck för något ståndpunktstagande i den ena eller andra riktningen.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,

I. att de vid 1961 års riksdag väckta motionerna I: 450 och II: 530, I: 669 och II: 801 samt I: 715 och II: 860, samtliga motioner såvitt nu är i fråga, icke må föranleda någon riksdagens åtgärd;

II. att motionerna I: 446 och II: 529 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd;

III. att motionerna I: 359 och II: 434 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 november 1962

På statsutskottets vägnar:
ERNST V. STAXÄNG

Närvarande: se under utlåtandet nr 185.

Reservation

av herrar *Bengtson, Nils-Eric Gustafsson, Eliasson* i Sundborn och *Antonsson*, vilka ansett

dels att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

»Huvudsyftet i förevarande sammanhang är att genomföra en rimlig kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna. På denna väg skulle bl. a. en sänkning av kommunalskatterna och en effektiv kommunalskatteutjämning kunna åstadkommas.

Utskottet delar helt uppfattningen, att en rimlig kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna snarast möjligt måste genomföras och att därvid en effektiv kommunalskatteutjämning måste åstadkommas. Angelägenheten av sådana reformer har även understrukits av styrelserna för Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet, som i sina remissyttranden riktat stark kritik mot den kostnadsövervältring, som under senare tid skett från stat till kommun. Kostnadsfördelningen i fråga om angelägenheter som undervisning samt social- och åldringsvård bör enligt utskottets mening baseras på principen om lika kostnad per skattekrona i alla kommuner vid lika standard. Kostnaderna för angelägenheter, i vilka kommunerna har intet eller ringa inflytande, t. ex. kostnaderna för polisväsendet och huvudparten av folkpensionskostnaderna, bör helt falla på staten. För närvarande är folkpensions- och skolkostnaderna i vissa kommuner mångdubbelt större än i andra. Nuvarande system leder inte endast till en orättvis fördelning av samhällets kostnader på invånarna i olika delar av landet utan också till försämrade möjligheter för de skattesvaga kommunerna att inom ramen för ett rimligt kommunalskattetryck tillgodose kraven på en tillfredsställande kommunal standard. Enligt utskottets uppfattning utgör den nuvarande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun det största kommunalekonomiska problemet. En genomgripande reform på detta område är ägnad såväl att skapa större rättvisa mellan medborgarna som att stärka den kommunala självstyrelsen.

De synpunkter, som utskottet här anfört, synes kunna tillgodoses genom ett kostnadsfördelnings- och skatteutjämningssystem enligt grundbidragsprincipen som förordats i motionerna I: 446 och II: 529 till årets riksdag. Såsom anföres i de nämnda motionerna grundar sig skillnaderna i kommunal utdebitering i första hand på de stora skillnaderna i skatteunderlag mellan olika kommuner och i betydande utsträckning även på kostnads-skillnader på grund av bl. a. befolkningsmässiga och geografiska förhållanden. Den i nämnda motioner förordade omläggningen av kostnadsfördelningssystemet bygger på skatteunderlagsförstärkande åtgärder, genom vilka även kostnadsskillnader på grund av befolkningsmässiga och geografiska förhållanden kan motverkas. Dessutom skulle det föreslagna systemet bli administrativt enklare och skapa större utrymme för den kommunala

självbestämmanderätten. Utskottet tillstyrker sålunda motionerna I: 446 och II: 529.

Olika frågor beträffande kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna prövas för närvarande av 1958 års skatteutjämningskommitté, vars förslag beräknas komma att föreläggas 1964 års riksdag. Vid årets riksdag har i olika sammanhang behandlats förslag rörande en bättre kostnadsfördelning avseende exempelvis folkpensionerna och skolväsendet samt skattelindringsbidraget till de skattetyngda kommunerna. Utskottet vill understryka angelägenheten av att härvid successivt en rimligare kostnadsfördelning genomföres.

Utskottet avstyrker motionerna I: 359 och II: 434.»

dels ock att utskottets hemställan under I. och II. bort ha följande lydelse:

»I. att riksdagen må, i anledning av de vid 1961 års riksdag väckta motionerna I: 450 och II: 530, I: 669 och II: 801 samt I: 715 och II: 860, samtliga motioner såvitt nu är i fråga, i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet anfört;

II. att riksdagen må, med bifall till motionerna I: 446 och II: 529, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att vid pågående utredning rörande skatteutjämnings- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun må prövas införande av ett kostnadsfördelnings- och skatteutjämningsystem enligt grundbidragsprincipen i överensstämmelse med vad utskottet anfört;»

Remissyttranden till motionerna I:450 och II:530

Statskontoret (10/3 1961)

De inträdda förskjutningarna i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna till följd av den fortskridande förändringen av penningvärdet har tidigare varit föremål för riksdagens bedömning. I anledning av till 1954 års riksdag väckta motioner (I: 318 och II: 399) angående utredning om frågan på vilket sätt utgående statsbidrag till kommuner kunde göras värdebeständiga uttalade statsutskottet (utl. nr 178), att utskottet — vad anginge de egentliga statsbidragen — fann uppenbart, att utvecklingen medfört en viss förskjutning av kostnadsfördelningen till kommunernas nackdel; ett förhållande som utskottet i likhet med motionärerna fann otillfredsställande. Frågan om återställande av statsbidragens ursprungliga värde vore emellertid enligt utskottet mycket komplicerad. Inte minst med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna på skilda områden krävdes noggranna överväganden om vilka åtgärder, som borde vidtagas för att ändra nuvarande förhållanden. Motionerna avslogos av riksdagen.

Det förtjänar vidare uppmärksammas, att det remitterade yrkandet avser ett spörsmål, som omfattas av det åt 1958 års skatteutjämningskommitté givna uppdraget. I direktiven för sagda kommitté har bl. a. erinrats, att mot gällande konstruktion av de skatteunderlagsgraderade statsbidragen från kommunalt håll anmärkts, att den fortskridande förändringen av penningvärdet medfört en avsevärd förskjutning av kostnadsfördelningen till kommunernas nackdel (riksdagsberättelsen för år 1959 s. 143 o. f.). I direktiven har uttalats, att förhållandena syntes nödvändigöra en omprövning av grunderna för de skatteunderlagsgraderade statsbidragen (respektive kommunbidragen). Utredningen borde kartlägga förhållandena på området och framlägga de förslag, vartill undersökningarna kunde ge anledning.

Då i motionerna bl. a. erinrats om den inträdda ökningen i kommunernas andel av folkpensionskostnaderna, må ytterligare framhållas, att 1958 års socialförsäkringskommitté har i uppdrag att utreda frågan om fördelningen av kostnaderna för folkpensioneringen mellan stat och kommun (se bl. a. andra lagutskottets utl. nr 20/1960 sid. 44).

Med hänsyn till sålunda pågående utredningar får statskontoret som sin mening uttala, att den i förevarande motioner gjorda hemställan om utarbetande av en plan för successivt återställande av den kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna, som avsetts vid fastställandet av grunderna för de särskilda statsbidragen, icke bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Styrelsen för svenska stadsförbundet (27/3 1961)

Styrelsen får till besvarande av remissen överlämna och återropa bifogade, inom förbundets kansli upprättade promemoria angående motionerna.

Av promemorian framgår klart, att stadsförbundet vid upprepade tillfällen påtalat den förskjutning i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som givit anledning till motionerna. Styrelsen delar därför principiellt motionärernas mening, att ett återställande av den kostnadsfördelning som avsetts vid fastställandet av bidragsreglerna är angeläget ur kommunernas synpunkt.

Styrelsen vill emellertid därutöver framhålla, att det enligt dess mening föreligger en tydlig motsättning mellan motionernas ena syfte att hålla tillbaka de statliga utgifterna och det andra syftet att samtidigt återställa kostnadsrelationen mellan staten och kommunerna. Motionärernas tanke att dessa båda syften skulle kunna uppnås samtidigt och trots en reduktion av statens skatteintäkter genom en höjning av Ortsavdragen synes styrelsen orealistisk. Det ligger i öppen dag, att ett återställande av statsbidragens realvärde och över huvud taget ett upphävande av den överväldring av kostnader från stat till kommun som ägt rum under senare tider utgör en synnerligen omfattande och genomgripande aktion av betydande ekonomisk räckvidd. En dylik kostnadsöverflyttning till staten måste självfallet ur statlig synpunkt få betydande konsekvenser. Att samtidigt som detta skulle göras företaga en minskning av statsutgifterna, måste styrelsen sålunda anse uteslutet, såvitt inte synnerligen kraftiga besparingar av statsutgifterna skall företagas på andra områden av statsverksamheten.

Herrar Mårtens och Sterne har anmält *reservation* och ansett att styrelsens yttrande bort ha följande lydelse:

Stadsförbundets styrelse, som icke funnit anledning ingå på de av motionärerna anförda statsfinansiella synpunkterna, får till besvarande av remissen överlämna och återropa bifogade, inom förbundets kansli upprättade promemoria angående motionerna samt därutöver anföra följande.

Styrelsen har vid ett flertal tidigare tillfällen kritiserat den övervältring av kostnader från stat till kommun som skett bl. a. genom statsbidragens konstruktion. Sålunda har den vid bidragens tillkomst avsedda kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner starkt förskjutits till kommunernas nackdel. Styrelsen finner det angeläget att en översyn snarast kommer till stånd av reglerna för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i syfte att ge statsbidragsreglerna en sådan utformning att nämnda övervältring av kostnader upphör och att den kostnadsfördelning som avsetts vid fastställandet av grunderna för statsbidragsgivningen till kommunerna återställs. I samband härmed synes en förenkling av statsbidragssystemet böra eftersträvas.

Promemoria

Såsom motionärerna framhållit har i fråga om många statsbidrag den vid bidragens tillkomst avsedda kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner starkt förskjutits till de senares nackdel. Denna förskjutning beror på att ifrågavarande statsbidrags konstruktion icke medger hänsynstagande till kostnadsutvecklingen inom den statsunderstödda verksamheten eller beträffande de skatteunderlagsgraderade bidragen på att kommunernas skattekraft har ökat.

Med hänsyn till värdebeständighet och beständighet avseende kostnadsrelationen stat—kommun kan statsbidragen i stort sett indelas i tre grupper.

Till den första gruppen hör bidrag, i fråga om vilka bidragsunderlaget i princip utgöres av de verkliga kostnaderna och bidraget eller bidragsprocenten är oberoende av kommunens skatteunderlag per invånare. Exempel på sådana bidrag är statsbidraget till driftkostnaderna för det allmänna skolväsendet och statsbidraget till väg- och gatuhållning. Kostnadsrelationen stat—kommun undergår här icke någon förskjutning, varken till följd av kostnadsutvecklingen eller ändringar i kommunernas skattekraft.

För bidrag tillhörande den andra gruppen är bidragsunderlaget eller själva statsbidraget fixerat till ett visst belopp, t. ex. beträffande statsbidraget till driften av barnhem till kr. 1:50 per dag och intaget barn. Dessa bidrag är icke indexreglerade och anpassar sig därför icke automatiskt efter kostnadsutvecklingen. Kostnadsrelationen förändras sålunda. Däremot är bidragen icke skatteunderlagsgraderade, varför kostnadsrelationen icke förskjutes på grund av skattekraftsändringar.

Den tredje gruppen utgöres av de skatteunderlagsgraderade bidragen. Bidragsunderlaget utgöres här antingen av de verkliga kostnaderna, t. ex. statsbidraget till statskommunala beredskapsarbeten, eller är fixerat till ett visst belopp men icke indexreglerat, t. ex. statsbidraget till skolmåltider, eller är fixerat till visst belopp som är indexreglerat, t. ex. statsbidraget till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet. Gemensamt för den tredje gruppens bidrag är att bidraget eller bidragsprocenten bestämmes med hänsyn till kommunens skattekraft. Även kommunbidraget till folkpensioneringskostnaderna är skatteunderlagsgraderat.

En förskjutning av kostnadsrelationen på grund av kostnadsutvecklingen sker sålunda i fråga om de bidrag inom denna grupp som är konstruerade med ett bidragsunderlag som är fixerat men icke indexreglerat samt på grund av kommunernas skattekraftsändringar beträffande alla bidrag inom gruppen.

Belysande exempel på hur kostnadsrelationen har förskjutits till kommunernas nackdel vad gäller de skatteunderlagsgraderade bidragen lämnas i indelningssakkunnigas betänkande angående principer för en ny kommunindelning (SOU 1961:9).

En förskjutning av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om ett flertal statsbidrag sker sålunda dels på grund av kostnadsutvecklingen, dels till följd av ändringar i kommunernas skattekraft. En kostnadsökning för den verksamhet som ett statsbidrag avser torde till största delen bero på en fortgående penningvärdeförsämring men kan i viss mån även vara orsakad av en kvalitativ och/eller kvantitativ utbyggnad av verksamheten. En generell stegring av kommunernas skattekraft till följd av inkomstutvecklingen torde också väsentligen avspegla en penningvärde-

försämring, medan den reella skattekraftsstegringen torde vara av mindre omfattning.

När ett statsbidrag tillkommer och dess storlek bygger på en viss kostnadsrelation mellan staten och kommunerna, borde statsbidraget få en sådan konstruktion att kostnadsrelationen för framtiden bibehålles eller statsbidragsgivningen omprövas när kostnadsrelationen mer väsentligt förskjutits. För vidmakthållande av statsbidragets realvärde erfordras därför, att bidragsunderlaget utgöres av de verkliga kostnaderna eller av ett fixerat men indexreglerat belopp. Men för att icke kostnadsrelationen skall förskjutas på grund av skattekraftsändringar är det också av vikt att bidraget icke är skatteunderlagsgraderat. Genom att man vid konstruktionen av vissa statsbidrag, t. ex. till skolbyggnader, velat ge bidraget förutom värdebeständighet även ett skatteutjämnande syfte genom att göra bidragsprocenten beroende av den enskilda kommunens skattekraft, har bidragets relationsbeständighet i själva verket gått förlorad och kostnadsrelationen förskjutits till kommunernas nackdel vid den generella skattekraftsökning som skett hos kommunerna.

Det må i detta sammanhang erinras om att i direktiven år 1953 för allmänna statsbidragsutredningens överarbetning av sina tidigare förslag angavs, att skatteutjämningspunkterna borde tillmätas endast sekundär vikt. I yttrande till statsutskottet i anledning av de vid 1956 års riksdag väckta motionerna i skatteutjämningsfrågan redogjorde skattelindringsnämnden för en av nämnden verkställd undersökning beträffande penningvärdeförsämringens inverkan på de kommunala bidragen till folkpensioneringskostnaderna. Nämnden konstaterade, att kommunerna i allmänhet förlorat på den av inkomstutvecklingen framkallade förskjutningen i kostnadsfördelningen. Den extra börda, som sålunda kommit att åvila kommunerna, hade enligt nämndens mening blivit så mycket mera ogynnsam som den i jämförelsevis högre grad drabbat de svagaste kommunerna och kontinuerligt skärpt skillnaderna i det kommunala skattetrycket. Enligt nämndens mening kunde utvecklingen antagas vara i princip likartad beträffande de skatteunderlagsgraderade statsbidragen.

Styrelsen har också i olika statsbidragsärenden framhållit nödvändigheten av att statsbidragens realvärde och den ursprungliga kostnadsfördelningen återställes. Styrelsen har därvid även vänt sig mot att frågan om en skatteutjämnning kommunerna emellan sammankopplas med statsbidragsgivningen.

I sitt yttrande år 1956 över allmänna statsbidragsutredningens betänkande angående förenklad statsbidragsgivning anförde sålunda styrelsen bl. a., att den måste bestämt hävda, »att man för att ytterligare säkerställa ett tillfredsställande resultat vid övergången till det nya systemet från statens sida bör tillhandahålla ett större bidragsbelopp än det som för närvarande totalt utgår till kommunerna. — Detta synes ingalunda orimligt, då många statsbidrags realvärde successivt sjunkit, varför nämnda värde numera i åtskilliga fall endast uppgår till en bråkdel av det ursprungligen avsedda.» Vidare anförde styrelsen, att »en given fördel är att man genom bidragskonstruktionen garanterar värdebeständighet åt bidraget».

I yttrande år 1956 över en av familjebereidningen utarbetad promemoria angående daghem och förskolor samt sommarkolonier och feriehem anförde styrelsen bl. a. följande: »Styrelsen vill i detta sammanhang framhålla, att den av familjebereidningen avsedda höjningen av statsbidragen

med 40 % icke kan anses vara till fyllest. I sitt yttrande över allmänna statsbidragsutredningens förslag angående förenklad statsbidragsgivning till driften av anstalter för halvöppen barnavård förordade styrelsen, att bidragen skulle återges sitt ursprungliga realvärde samt att de därför skulle fastställas att utgå med 35 % av det föreslagna bidragsunderlaget beträffande lekskolor och med 60 % beträffande dag- och eftermiddagshem. Enligt styrelsens uppfattning bör dessa procentsatser alltså läggas till grund för den av familjeberedningen föreslagna statsbidragstilldelningen.»

I yttrande år 1957 över det av sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område framlagda betänkandet angående statsbidrag till byggnader för det allmänna skolväsendet m. m. anförde styrelsen bl. a., att »den av såväl allmänna statsbidragsutredningen som de särskilda sakkunniga föreslagna tillämpningen av byggnadsstyrelsens byggnadskostnadsindex för säkerställandet av värdebeständighet i bidragsgivningen är själfvallet ur kommunernas synpunkt mycket angelägen och måste betraktas som en given förutsättning för övergång till metoden med enhetspris». Styrelsen yttrade i fråga om skatteunderlagsgraderingen bl. a. följande: »Vad angår den formel, som allmänna statsbidragsutredningen föreslagit för differentiering av procentsatsen för anläggningsbidrag och som de sakkunniga tillstyrkt beträffande skolbyggnadsbidraget, får styrelsen erinra, att från dess sida alltid framförts invändningar i princip mot en dylik differentiering grundad endast på kommunernas olikställighet i fråga om skatteunderlag per invånare. Styrelsen vill här ånyo framhålla att en på detta sätt bestämd differentiering innebär hänsynstagande blott till en — låt vara viktig — faktor i det komplex av skiljaktigheter kommunerna emellan, som påkallar beaktande av åtgärder i skatteutjämningens syfte. Vid sådant förhållande bör man ha anledning att åtminstone icke driva differentieringen efter denna ensidiga norm till ytterligheter.» Vidare anfördes: »I likhet med de sakkunniga anser styrelsen, att normalbidragsprocenten bör återföras till det läge, som fastställdes år 1945, d. v. s. 50. De sakkunnigas motivering härför skulle styrelsen vilja ansluta sig till med skärpning från kommunal synpunkt.»

I fråga om allmänna statsbidragsutredningens betänkande angående förenklad statsbidragsgivning till primärkommunernas kapitalutgifter yttrade styrelsen i sitt remissvar år 1957 bl. a., att »i samband med förenklaringsarbetet har utredningen särskilt beaktat angelägenheten att genom bidragsreglerna säkerställa att bidragen såvitt möjligt blir värdebeständiga». Vidare framhölls, att »en omläggning av bidragsreglerna i detta syfte måste sägas innebära rättelse av en uppenbart oegentlig konstruktion av desamma. — Det bör emellertid beaktas», yttrades vidare, »att en indexreglering med utgångspunkt från nuvarande kostnadsläge ju icke infångar något av den förskjutning i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna till de senares nackdel, som redan ägt rum genom penningvärdeförsämring efter gällande bidragsreglers tillkomst.» Mot utredningens förslag om differentiering av procentsatsen för anläggningsbidrag med hänsyn till skatteunderlaget per invånare gjorde styrelsen invändningar av samma innebörd som ovan i nästföregående stycke återgivits. I fråga om bidragsprocentens storlek anfördes: »Då det är ett faktum, att gällande bidragsregler successivt lett till ett för kommunerna ofördelaktigare resultat än som förutsatts vid bedömningen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun i samband med reglernas fixerande, kan den nuvarande situa-

tionen beträffande denna kostnadsfördelning givetvis icke sägas vara resultatet av vederbörliga överväganden. Att förutsätta att denna utveckling skulle vara avsiktlig vore orimligt redan av det skälet, att den betingats av något så oförutsebart som penningvärdets förändringar. Det motsäges ju också av det förhållandet, att statsmakterna i flera sammanhang principiellt förutsatt att sådana förändringar borde föranleda justeringar i bidragsnormerna för vinnande av anpassning av kostnadsfördelningen — ehuru detta sedermera ej skett. På grund av det anförda måste styrelsen utgå ifrån att förevarande utredning i och för sig ej utgör någon giltig anledning att utan vidare bestämma bidragsprocenten i de olika fallen så, att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna blir den som nu faktiskt föreligger.»

I yttrande år 1959 över det av sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolans område framlagda betänkandet om statsbidrag till skolmåltider anförde styrelsen bl. a.: »Förslaget att ge skolmåltidsbidraget en författningsmässigt garanterad värdebeständighet är en verkligt positiv principiell nyhet. Metoden att säkra den automatiska värdebeständigheten kan visserligen i fråga om sin praktiska utformning diskuteras — den förutsätter ju ändringar i konsumentprisindex på hela åtta enheter innan bidragsunderlaget justeras — men innebär å andra sidan dock ett betydande framsteg från kommunal synpunkt.» Beträffande statsbidragsprocentens fastställande genom en differentiering efter skatteunderlag yttrade styrelsen bl. a.: »Styrelsen har tidigare vid upprepade tillfällen framfört erinringar i princip mot en bidragsdifferentiering, som baserar sig enbart på kommunernas olikställighet i fråga om skatteunderlag per invånare. En dylik differentiering innebär att hänsyn toges till blott en faktor i hela det komplex av skiljaktigheter mellan kommunerna, som måste beaktas om åtgärder i skatteutjämnande syfte skall vidtagas. En skatteutjämnning bör — om och i den mån den är påkallad — genomföras i annan ordning än via en omreglering av ett visst speciellt statsbidrag. Konstruktionen av de sakkunnigas förslag ger intryck av att förslagsställarna i första hand ser skolmåltidsbidraget som ett instrument för skatteutjämnning mellan kommunerna.» I fråga om kostnadsfördelningen anfördes bl. a.: »Vad kostnadsfördelningen stat—kommun angår, synes den föreslagna normalbidragsprocenten 40 % endast kunna karakteriseras som godtyckligt vald. I detta avseende har i utredningens direktiv visserligen uttalats, att översynen icke borde innebära ett automatiskt återställande av den tidigare gällande kostnadsfördelningen, men samtidigt också framhållits, att den aktuella ekonomiska situationen för å ena sidan staten och å den andra primärkommunerna borde noga beaktas. Betänkandet redovisar ingen utredning som klargör den nuvarande situationen i sistnämnda hänseende. Då det framställda förslaget icke dess mindre avser en kostnadsfördelning som långt ifrån innebär ett återställande av den ursprungliga fördelningen kan styrelsen därför endast efterlysa skälen härför. Snarast synes man få antaga att den ekonomiska situationen endast för staten men icke för primärkommunerna beaktats. Självfallet kan styrelsen icke godtaga en dylik — sålunda enligt direktiven ej åsyftad — bedömning av frågan.» Det framhölls även, att »just denna statsbidragsfråga givit ett särskilt påtagligt exempel på tendensen att med utnyttjande av från början skenbart generösa statsbidragsbestämmelser successivt övervältra kostnader från staten på kommunerna. — På grund härav måste styrelsen i kommunernas namn yrka på skyndsammaste möjliga justering av nuvarande bidragsbe-

stämmelser beträffande skolmältiderna för återställande av en rimlig balans i kostnadsfördelningen därvidlag mellan staten och de särskilda kommunerna.»

Över 1958 års besparingsutrednings betänkande med förslag till besparingar inom statsverksamheten anförde styrelsen i sitt remissyttrande år 1959 i fråga om statsbidraget till anordnande av skolmältider bl. a. följande: »Med hänsyn till den även av besparingsutredningen konstaterade avsevärda kostnadsförskjutningen till kommunernas nackdel som skett beträffande tilldelningen av bidraget till skolmältidsverksamheten måste det betecknas såsom anmärkningsvärt, att besparingsutredningen nu funnit sig böra förorda att icke ens det förslag till revidering av skolmältidsbidraget som framlagts av statsfinansiella skäl bör genomföras. Då någon inskränkning i skolmältidsverksamheten icke rimligen kan tänkas, innebär ett fullföljande av besparingsutredningens tankegångar att en fortsatt kostnadsförskjutning till kommunernas nackdel äger rum. Även på detta område måste styrelsen konstatera, att de av utredningen förordade besparingsåtgärderna endast är skenbara i så måtto, att någon total besparings-effekt icke inträder utan att man på den proportionella kommunalskatten överför kostnader som rätteligen bort bestridas med den progressiva statskatten.»

I sitt yttrande år 1960 över en promemoria med förslag till folkpensioneringens finansiering anförde styrelsen bl. a.: »I enlighet med direktiven har utredningsmannen icke berört frågan om kommunernas bidrag till folkpensioneringen. Styrelsen kan emellertid i detta sammanhang icke underlåta att erinra om att förbundet vid ett flertal tidigare tillfällen kritiserat den övervältring av kostnader från stat till kommun som ägt rum sedan tillkomsten av gällande fördelningsprinciper beträffande folkpensioneringen och vill här framhålla angelägenheten av att denna för kommunerna så betydelsefulla fråga snarast erhåller en för kommunerna godtagbar lösning.»

Såsom framgår av det föregående har stadsförbundet vid upprepade tillfällen påtalat den förskjutning i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som givit anledning till motionerna.

Beträffande det i motionerna framförda förslaget om utarbetande och framläggande av en plan för successivt återställande av kostnadsfördelningen må erinras om att det enligt direktiven för 1958 års skatteutjämningskommitté ingår i kommitténs uppdrag att ompröva grunderna för de skatteunderlagsgraderade statsbidragen respektive kommunbidragen samt att kartlägga förhållandena på ifrågavarande område. Detta skulle enligt direktiven dock icke hindra, att statsmakterna såsom ett resultat av i andra sammanhang verkställda utredningar kunde komma att besluta om ändrade grunder för vissa skatteunderlagsgraderade bidrag innan utredningen hunnit slutföra sitt arbete. Så kunde tänkas bli fallet bl. a. beträffande vissa anläggningsbidrag till kommunerna och kommunbidragen till folkpensioneringskostnaderna.

Styrelsen för svenska landstingsförbundet (11/4 1960)

Motionärerna uppehålla sig företrädesvis vid statsbidragen till primärkommunala verksamhetsgrenar men omnämna även de statliga driftbidrag, som utgå till vissa av landstingen omhänderthavda vårdformer. Förbunds-

styrelsen kommer i det följande endast att uppehålla sig vid de statsbidrag, som utgå till vissa av landstingen handhavda uppgifter.

Inledningsvis vill styrelsen vitsorda motionärernas uppgifter om att statsbidragen till en rad av landstingens verksamhetsgrenar väsentligt minskat i betydelse under senare år. Orsaken är, att bidragsbeloppen förblivit oförändrade, medan kostnaderna starkt ökat. I såväl yttranden som framställningar har förbundsstyrelsen under 1940- och 1950-talen fäst Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på hithörande förhållanden och hemställt om en uppräknings av statsbidragen åtminstone motsvarande penningvärdeförsämringen, dock utan resultat. Ej heller har beträffande exempelvis kronikervården, där viss kvotgräns stipulerats, gränsen anpassats, sedan det genom offentliga utredningar klarlagts, att denna icke motsvarar det verkliga vårdbehovet.

Vad här sagts om de statliga driftbidragen gäller i än högre grad de statliga anläggningsbidragen.

Självfallet är det ett starkt kommunalt intresse att statsbidragens realvärde blir återställt. När det gäller bidragen till landstingens hälso- och sjukvårdande verksamhet pågår för närvarande en statlig utredning med uppdrag att framlägga förslag om ersättande av de nuvarande till speciella vårdgrenar utgående driftbidragen med ett generellt bidrag till landstingens kroppssjukvård. Enligt direktiven för utredningen skall därvid till utgångspunkt tagas de sammanlagda bidragsbelopp som nu utgå. Någon möjlighet att vid utredningen söka återställa bidragens realvärde föreligger sålunda icke.

Erinras kan i detta sammanhang att en liknande utredning företogs under senare hälften av 1940-talet. Därvid framlades förslag som syftade till en viss uppräknings av statsbidragsbeloppen med hänsyn till penningvärdets fall. Men förslaget har icke lett till något resultat.

Att i nuvarande läge, innan man vet huruvida och i vilken utsträckning staten är villig att återställa statsbidragens realvärde, göra något uttalande rörande den plan som därvid skall tillämpas synes knappast möjligt. För landstingens vidkommande skulle det ligga närmast till hands att direktiven för den nu pågående utredningen ändras därhän, att viss hänsyn till penningvärdets fall finge tagas vid konstruerandet av det nya enhetliga statsbidraget.

Styrelsen för svenska landskommunernas förbund (22/3 1961)

De avsnitt i förevarande motioner varöver förbundet har att yttra sig avser åtgärder för återställande av viss tidigare kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna i syfte att möjliggöra en sänkning av kommunalskatterna. I huvudsak kan styrelsen vitsorda riktigheten av den beskrivning motionärerna gjort av den för kommunerna ogynnsamma utvecklingen av ifrågakostnadsfördelning. Förbundet har vid många tillfällen under

senare år i remissyttranden och i andra sammanhang haft anledning att fästa uppmärksamheten på dessa förhållanden och påkalla åtgärder i syfte att återställa kostnadsfördelningen till vad som avsågs när nu gällande grunder för olika statsbidrag m. m. fastställdes. Så kan exempelvis erinras om att förbundet tillsammans med stadsförbundet år 1956 gjorde en framställning till Konungen om en omprövning av grunderna för fördelningen mellan staten och kommunerna av kostnaderna för de inkomstprövade folkpensionsförmånerna. Denna framställning har ännu ej lett till något resultat, men enligt vad styrelsen har sig bekant är frågan föremål för överväganden inom socialförsäkringskommittén, som inom kort väntas framlägga förslag i ärendet. Vidare kan erinras om det av sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område år 1958 framlagda förslaget om ändrade grunder för statsbidrag till skolmåltider, vilket förslag i huvudsak tillstyrkts av förbundet i dess remissyttrande men av statsmakterna skjutits på framtiden. Av ett av chefen för ecklesiastikdepartementet vid innevarande års riksdag avgivet interpellationssvar i denna fråga framgår bl. a. att den slutliga prövningen av nyssnämnda sakkunnigförslag enligt hans mening synes böra anstå »till dess att det större finanspolitiska sammanhang, vari frågan bör insättas, blivit belyst genom skatteutjämningskommitténs arbete». Bortsett från att det är diskutabelt i vad mån skatteutjämningskommitténs arbete kan anses vara inriktat på »större finanspolitiska sammanhang» framstår det enligt styrelsens mening som betänkligt att för kommunerna angelägna ekonomiska frågor skjuts på framtiden under sådana förevändningar. Styrelsen är väl medveten om att statsfinansiella svårigheter kan lägga hinder i vägen för ett omedelbart genomförande av ur kommunal synpunkt angelägna reformer på förevarande område men anser likväl att utrymme finnes eller bör kunna beredas för successiva åtgärder i syfte att åstadkomma en rimligare kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna. Såvitt nu kan bedömas kommer utgiftsökningarna för kommunerna med all sannolikhet att fortsätta under de närmaste åren i snabbar takt än den ökning av antalet skattekronor som är att förvänta. Detta torde gälla inte bara primärkommunerna utan även landstingen. Staten har också undan för undan lagt ökade bördor på kommunerna, bl. a. genom omsättningsskatten. Ehuru det undandrager sig styrelsens bedömande i vad mån den fortgående förskjutningen av beskattningen från den progressiva statsskatten till den proportionella kommunalskatten kan anses ur allmänna synpunkter önskvärd eller nödvändig vill styrelsen fästa uppmärksamheten på den utveckling i sådan riktning som faktiskt äger rum och framhålla att denna utveckling ej torde kunna hejdas om inte tidigare relationer i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna återställes. Det är att märka att den för kommunerna ogynnsamma förskjutningen i kostnadsfördelningen till väsentlig del orsakats av den fortgående värdeminskning som de skatteunderlagsgraderade statsbidragen har undergått. Med denna värde-

minskning har också den med bidragen avsedda skatteutjämnande effekten till stor del gått förlorad, vilket är så mycket mer betänkligt som det är kommuner med låg skattekraft som hårdast får vidkännas verkningarna härav. Ett genomförande av de sakkunnigas förslag om ändrade grunder för statsbidrag till skolmåltider skulle innebära ett återställande i stort sett av detta bidrags skatteutjämnande effekt och därmed verksamt bidra till en skattelättnad för de sämst ställda kommunerna. På liknande sätt förhåller det sig med andra skatteunderlagsgraderade statsbidrag och med kommunbidragen till de inkomstprövade folkpensionsförmånerna. Här berörda frågor torde icke, utan risk för skadeverkningar på den kommunala verksamheten, kunna lämnas obeaktade under någon längre tid.

Enligt styrelsens mening är det högst angeläget att en omfördelning av kostnaderna för folkpensioneringen skyndsamt genomföres. Nuvarande fördelning innebär en betydande social orättvisa mot invånarna i sådana kommuner med låg skattekraft och ogynnsam åldersfördelning som nu nödgas utdebitera upp till tre kronor eller mer per skattekrona för att täcka sin andel av kostnaderna för de inkomstprövade pensionsförmånerna, medan andra kommuner med högre skattekraft endast behöver utdebitera en krona eller mindre för samma ändamål. Om tiden ännu ej anses mogen för ett slutgiltigt ställningstagande till denna fråga bör likväl en provisorisk ändring av gällande grunder för fördelningen av ifrågakvarande kostnader i syfte att lindra trycket för de sämst ställda kommunerna kunna omedelbart förverkligas.

På grund av vad sålunda anförts kan styrelsen i allt väsentligt instämma i vad motionärerna i här berörda avseenden anført. Styrelsen ifrågasätter dock lämpligheten av en anhållan hos Kungl. Maj:t om utarbetande och framläggande av en plan för successiva åtgärder av angiven innebörd. Det torde vara tillräckligt om riksdagen i ett uttalande giver till känna sin önskan om att Kungl. Maj:t med uppmärksamhet följer utvecklingen på förevarande område och framlägger förslag till åtgärder för återställande snarast möjligt av den kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna, som avsågs vid fastställande av nu gällande grunder för de särskilda statsbidragen till kommunerna m. m.

Ledamoten Pålsson biträder ovanstående yttrande men med tillägget, att en omfördelning av de samhällseliga uppgifterna mellan huvudmännen eventuellt bör övervägas.