

Nr 185

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående översynen av statsbidragen till primär- och sekundärkommuner.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Ragnar Bergh* (I: 223) och den andra inom andra kammaren av herrar *Palm* och *Regnéll* (II: 342), har yrkats att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att arbetet med en översyn i förenklingssyfte av utgående statsbidrag till primär- och sekundärkommuner på lämpligt sätt alltjämt bedrivs med nödig skyndsamhet.

Beträffande motiveringen för ifrågavarande förslag får utskottet hänvisa till motionen I: 223.

Över förevarande motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtanden avgivits av *statskontoret* och *riksrevisionsverket*, varjämte *Svenska stadsförbundet*, *Svenska landstingsförbundet* och *Svenska landskommunernas förbund* begagnat sig av erhållet tillfälle att yttra sig över motionerna.

Statskontoret har anfört följande.

Såsom framgår av motionerna har i direktiven för kroppssjukvårdens statsbidragsutredning framhållits, att utredningen vid sin översyn av det gällande statsbidragssystemet på kroppssjukvårdens område bör eftersträva största möjliga förenkling.

Statskontoret vill vidare erinra om att ytterligare en offentlig utredning, 1958 års skatteutjämningskommitté, direkt berörs av det spörsmål, som tagits upp av motionärerna. Kommittén skall nämligen bl. a. ompröva grunderna för de skatteunderlagsgraderade statsbidragen till kommunerna och därvid beakta betydelsen av enkla bidragsregler.

Enligt vad statskontoret inhämtat torde kroppssjukvårdens statsbidragsutredning kunna framlägga sitt betänkande under våren eller försommaren 1962. Skatteutjämningskommittén beräknas slutföra sitt uppdrag under våren 1963.

Resultaten av dessa båda utredningars arbete samt de överväganden och åtgärder från statsmakternas sida, vartill utredningarnas förslag kan komma att leda, blir avgörande för den framtida utformningen av statens bidrag till primär- och sekundärkommunerna. Bidragsgivningen torde även komma att påverkas av statsmakternas ställningstagande till de av mentalsjukvårdens statsbidragsutredning år 1960 framlagda förslagen angående de ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjuk-

vården (SOU 1960:9). Denna utrednings förslag är efter remissbehandling beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Vidare vill statskontoret framhålla, att i ämbetsverkets arbetsuppgifter bl. a. ingår att från olika synpunkter undersöka statsbidragsområdet i dess helhet. Vad gäller bidragen till primär- och sekundärkommunerna torde statsmakternas beslut med anledning av ovannämnda utredningars förslag bli avgörande för statskontorets granskningsarbete.

Under hänvisning till vad sålunda anförts angående det arbete, som inom angivna utredningar pågår för att bl. a. förenkla statsbidragen till primär- och sekundärkommunerna, ävensom rörande statskontorets uppgifter på statsbidragsområdet får ämbetsverket avstyrka bifall till motionärernas hemställan.

Riksrevisionsverket har anfört följande.

Riksrevisionsverket får erinra, att genom beslut av 1957 års riksdag en genomgripande omläggning vidtogs av statsbidragsgivningen till primärkommunernas driftutgifter genom att vissa speciella driftbidrag ersattes av två, dels ett lärarlönebidrag och dels ett bidrag till högre skolor. Reformens tyngdpunkt låg på förenklingsplanet. I därefter av statsmakterna vidtagna ändringar i statsbidragsbestämmelserna, avseende primär- och sekundärkommunal verksamhet, läser jämväl i görlig utsträckning hänsyn ha tagits till förenklings- och rationaliseringssynpunkterna. I samband med pågående eller kommande översyn av statsbidragsgivningen på området torde det enligt riksrevisionsverkets mening kunna förväntas, att rationaliseringssynpunkterna tillvaratages i största möjliga utsträckning. Statsbidragsfrågorna läser för övrigt komma att aktualiseras i samband med det av 1958 års skatteutjämningskommitté bedrivna utredningsarbetet. Vidare förtjänar uppmärksammas, att inom statskontoret översyn pågår av förekommande statsbidragsbestämmelser, därvid särskilt rationaliseringssynpunkterna torde komma att beaktas.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får riksrevisionsverket som sin åsikt uttala, att motionerna icke bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Styrelsen för Svenska stadsförbundet har anfört följande.

Inledningsvis åberopas i motionerna ett uttalande i riksdagsrevisorernas den 15 december 1959 dagtecknade berättelse om den betydande administrativa apparat som statsbidragens konstruktion nödvändiggjort för såväl stat som kommun samt den begränsning i den kommunala självbestämmanderätten som de ofta detaljerade föreskrifterna beträffande villkoren för statsbidrags erhållande kunnat medföra. I sitt yttrande över vad revisorerna anför angående fördelningen av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun framhöll styrelsen, att en så rationell fördelning av samhällsuppgifterna som möjligt givetvis borde eftersträvas, varvid även angelägenheten av att förenkla statsbidragssystemet måste beaktas. Dock finge man icke för att tillgodose denna angelägenhet riskera, att fördelningen blev ur allmännyttans synpunkt mindre lämplig.

Motionärerna erinrar därefter om de åtgärder som vidtagits för en reformering och förenkling av bidragssystemet, beträffande primärkommunerna bl. a. i fråga om driftbidragen till det obligatoriska skolväsendet. Som beaktat resulterade statsbidragsutredningens andra betänkande »Förenklad statsbidragsgivning» i att fr. o. m. den 1 juli 1958 ett större antal speciella driftbidrag å skolväsendets område ersattes av två, dels ett lärarlönebidrag

och dels ett högre skolbidrag. Förenklade regler för beräkning av de två bidragen infördes även. Det må nämnas, att styrelsen i sitt yttrande över betänkandet bl. a. anförde, att en given vinst med den föreslagna metoden att sammanföra bidragen vore, att den statliga detaljkontrollen vid bidragsgivningen försvann och den kommunala handlingsfriheten ökades genom att kommunerna ej längre blev bundna av de speciella ändamålsbestämningarna.

För landstingens och de landstingsfria städernas del har mentalsjukvårdens statsbidragsutredning i sitt betänkande år 1960 föreslagit ett för hela mentalsjukvården enhetligt driftbidrag. I direktiven till den år 1960 tillsatta kroppssjukvårdens statsbidragsutredning har anförts, att det nuvarande systemet för statsbidrag till hälso- och sjukvården medför ett både för bidragstagarna och staten betydande administrativt och kameralt arbete, varjämte bidragsvillkoren i vissa fall torde innebära en onödig begränsning av den kommunala självbestämmanderätten. En förenkling och rationalisering av gällande bidragssystem bör enligt direktiven eftersträvas genom sammanslagning av alla eller flertalet driftbidrag till ett allmänt driftbidrag och slopande så vitt möjligt av anläggningsbidragen. För att underlätta den administrativa handläggningen bör vidare bidragsbestämmelserna ges en schematisk utformning. Slutligen bör enligt direktiven utredningen vara oförhindrad att vid översynen upptaga även andra till berörda kommunala huvudmän utgående statsbidrag, vilka befinnes lämpligen kunna sammanföras med ett enhetligt statsbidrag på kroppssjukvårdens område.

Besparingsutredningen framhöll i sitt betänkande år 1959, att flera statsbidrag krävde en ej ringa administration, varför det var av vikt att rationaliseringsmöjligheterna i samband med bidragsgivning av olika slag tillvaratogs.

1958 års skatteutjämningskommitté har enligt sina direktiv att ompröva grunderna för de skatteunderlagsgraderade statsbidragen och kartlägga förhållandena på ifrågavarande område. Betydelsen av enkla bidragsregler skall beaktas. Möjligheten av att införa ett allmänt statsbidrag med skatteutjämnande effekt skall undersökas, och utredningen skall enligt direktiven även kunna föreslå inarbetande av skilda statsbidrag i ett sådant allmänt statsbidrag. Riksdagsrevisorerna yttrade i sin ovan angivna berättelse, att det syntes motiverat att skatteutjämningskommittén under sitt fortsatta arbete beaktade vad revisorerna anförde i fråga om fördelningen av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun samt rörande statsbidragssystemet. I förevarande sammanhang må även nämnas, att i årets proposition angående reformering av den obligatoriska skolan m. m. har uttalats, att frågan om en eventuell omfördelning mellan staten och kommunerna av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet torde komma att aktualiseras i samband med skatteutjämningskommitténs arbete.

De förslag som framlagts under föregående år av 1957 års polisutredning i betänkande angående huvudmannaskapet för polisväsendet m. m. och i år av 1955 års stadsutredning i betänkande angående städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten kommer att genomgripande förändra statsbidragsgivningen på många kommunala förvaltningsområden.

Sålunda kan konstateras, att åtskilligt hittills har gjorts för att förenkla och rationalisera statsbidragssystemet och det administrativa arbetet i samband med bidragsgivningen samt att utredningsarbete omfattande väsentliga delar av statsbidragsområdet pågår eller nyligen slutförts och kan vän-

tas resultera i ytterligare rationalisering av bidragssystemet. På både statligt och kommunalt håll förefinnes en strävan och vilja att i största möjliga utsträckning förenkla detta och begränsa antalet bidrag.

Förvisso återstår dock åtskilligt att uträtta i rationaliseringshänseende. På skolväsendets område är antalet statsbidrag fortfarande betydande. Motionärerna har för sin del som exempel anfört de detaljerade kontrollföreskrifter som gäller i fråga om olika anläggningsbidrag. Det torde icke kunna bestridas, att en del onödiga detaljföreskrifter är förbundna med dessa bidrag. Däremot finner styrelsen motionärernas påstående att bestämmelserna för byggnadsbidrag ej sällan stimulerar till visst överdåd överdrivet. Att kommunerna vid uppförandet av t. ex. en skolbyggnad betraktar endast kostnaden efter avdrag av anläggningsbidraget som verklig kostnad för kommunen får anses vara helt naturligt och realistiskt. Men den kostnadsandel som stannar på kommunen är regelmässigt så betydande och kommunernas finansieringsresurser över lag så ansträngda, att något utrymme för överdrifter sällan finnes. Däremot kan bidragsbestämmelsernas krav beträffande standard stundom av kommunerna uppfattas som alltför långtgående. Motionärernas mening att bidragens skatteutjämnande effekt icke bör åstadkommas punktvis vid konstruktionen av varje enskilt bidrag utan i ett större sammanhang och därför icke får utgöra ett hinder för förenkling av byggnadsbidragsgivningen överensstämmer med styrelsens i många sammanhang hävdade uppfattning.

Styrelsen kan även dela motionärernas åsikt att kommunerna i princip bör svara för kostnaderna för sådan verksamhet, som de själva har verkligt inflytande och verklig bestämmanderätt över, men icke för kostnader, föranledda av ett rent expeditionellt verkställande av statliga detaljreglerade uppgifter. Men som motionärerna med åberopande av riksdagsrevisorerens uttalande anfört, möter stora svårigheter att i praktiken göra denna gränsdragning. I motionerna nämnes kommunandelen i kostnaderna för folkpensioneringen som exempel på en kostnad som enligt denna gränsdragning borde avlastas kommunerna. Frågan om folkpensioneringskostnadernas fördelning mellan stat och kommun kommer att prövas av skatteutjämningskommittén i samband med bedömning av kostnadsfördelningsproblemet i stort.

Åtskilliga beloppsmässigt små men administrativt betungande statsbidrag bör såsom anförts i motionerna kunna avlösas och inbakas i större generella, värdebeständiga bidrag. Dylika smärre bidrag är i många fall s. k. stimulansbidrag. I och med att stimulanssynpunkten alltmör har förlorat sin betydelse vid bidragsgivningen torde såsom motionärerna framhållit risken vara ringa, att kommunerna vid en avlösning av bidragen upphör med den verksamhet, som bidragen avsett att stödja, om den är till nytta för samhället. Nödvändigheten av att statsbidragen göres värdebeständiga har styrelsen många gånger hävdad.

Sammanfattningsvis vill styrelsen anföra, att kommunerna givetvis är angelägna om att en fortlöpande översyn av statsbidragssystemet i förenklingssyfte bedrivs med nödig skyndsamhet. Styrelsen kan därför instämma i motionernas syfte. Möjligheterna till förenklingar beaktas alltid av styrelsen i yttranden och framställningar i statsbidragsärenden. Såsom framgått av det föregående pågår för närvarande inom skilda statliga kommittéer ett omfattande utredningsarbete på statsbidragsområdet. Dessutom har under senare tid avgivits flera kommittébetänkanden, i vilka förslag rörande bidragsgivningen framlagts men som ännu icke kommit under riksdagens

behandling. Frågan om ytterligare förenkling och rationalisering av statsbidragssystemet kan därför väntas komma under bedömning i anslutning till förslag från pågående eller nyligen avslutade utredningar. I detta läge anser styrelsen motionärernas syfte redan vara i huvudsak tillgodosett.

Styrelsen för Svenska landstingsförbundet har anfört följande.

Landstingens huvuduppgift är hälso- och sjukvården. Styrelsen kommer därför att uppehålla sig vid statsbidragen till denna sektor.

I fråga om de grenar av kroppssjukvården, till vilka statsbidrag nu utgår, pågår för närvarande, såsom i motionerna framhålles, utredning genom kroppssjukvårdens statsbidragsutredning. Avsikten är att därvid söka sammanföra de olika bidragen, såväl drifts- som byggnadsbidrag, till ett enhetligt bidrag, utgående efter enkla regler. I samband därmed kommer också de till nuvarande statsbidrag knutna villkoren att överses.

1961 års höstriksdag beslöt att landstingen fr. o. m. den 1 juli 1963 skola övertaga provinsialläkarväsendet. I samband därmed bestämdes även statsbidragen till denna verksamhet. De statsbidragsgrunder som därvid fastställdes ha tillkommit genom direkta förhandlingar mellan inrikesdepartementet och landstingsförbundet. Att nu, innan någon som helst erfarenhet föreligger om utfallet i praktiken av den sålunda överenskomna kostnadsfördelningen, samordna detta bidrag med övriga till kroppssjukvården utgående synes enligt styrelsens mening icke lämpligt.

Frågan om landstingens övertagande av den av staten bedrivna mentalsjukvården är för närvarande aktuell. En statlig kommitté — mentalsjukvårdens statsbidragsutredning — framlade år 1960 förslag om statsbidrag till en i landstingsregi bedriven mentalsjukvård. Mot förslaget framkom vid remissbehandlingen en rad erinringar. Det har nu bestämts att direkta förhandlingar mellan inrikesdepartementet och landstingsförbundet skall upptagas i denna fråga.

I nykterhetsvårdsutredningens i fjol avgivna betänkande har föreslagits att landstingen skall bli huvudmän för den medicinska vården av alkoholister ävensom för den vårdhemsorganisation som avses skola utbyggas. Statsbidragen härtill föreslås böra inordnas i ett enhetligt statsbidrag till landstingens sjukvårdande verksamhet.

Målet bör även enligt styrelsens mening vara att komma fram till ett enhetligt statsbidrag för hela hälso- och sjukvårdssektorn. På ett dylikt statsbidrag bör ställas kravet, att det är enkelt i utformningen, att det anpassas efter penningvärdesutvecklingen samt att det medför viss skatteutjämning mellan de olika landstingskommunerna.

De nuvarande statsbidragen till kroppssjukvården uppgå till relativt små belopp, för samtliga landsting ej fullt 40 miljoner kronor per år, medan denna vård kostar landstingen drygt en miljard kronor per år. Att fördela dessa 40 miljoner kronor på de olika landstingen så att skatteutjämnings-synpunkterna tillgodoses är ogörligt. Möjligheterna härför vid ett enhetligt bidrag, som bör bli av betydande storleksordning, då de nya vårdområden som överflyttats eller avses skola överflyttas till landstingen inkluderas, bli väsentligt större.

Med hänsyn till oklarheten rörande de framtida statsbidragen till bl. a. mentalsjukvården är det i nuvarande läge icke möjligt att snabbt komma fram till ett enhetligt bidrag. Härtill kommer önskvärldheten att åtminstone under något år få erfarenhet, hur de nya bidragen till provinsialläkare och

mentalsjukvården komma att slå i praktiken innan de inordnas i ett enhetligt bidrag.

Att under sådana förhållanden söka påskynda pågående utredningar på förevarande område synes, även om styrelsen är ense med motionärerna om önskvärdheten att åstadkomma en förenkling beträffande statsbidragen, knappast påkallat, helst som styrelsen med uppmärksamhet följer utvecklingen och är beredd att ta erforderliga initiativ.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund har anfört följande.

De i förevarande motioner berörda frågorna är redan föremål för en ganska ingående uppmärksamhet. Sålunda har landskommunernas förbund vid skilda tillfällen under senare år funnit anledning att i sina remissyttranden ge uttryck för önskemål från kommunalt håll om förenklingar i statsbidragsgivningen men framförallt om ändrade bidragsregler och nya bidragsformer i syfte att åstadkomma dels en rikligare och i förhållandet kommunerna emellan rättvisare bidragsgivning, dels en rimligare kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna. Härvid har även understrukits behovet av en snabbare takt än hittills i reformarbetet på detta område.

Bortsett från påståendena att de nuvarande statsbidragsbestämmelserna ej sällan stimulerar till visst överdåd och att statsbidragen till uppförande av allmänna byggnader lätt leder till ett oekonomiskt tänkande, vilket enligt styrelsens erfarenheter hör till de absoluta undantagen, kan styrelsen i huvudsak ansluta sig till de synpunkter som anförts i motionerna. Detta gäller även behovet av en förnyad översyn i syfte att avlösa ett antal smärre statsbidrag och ersätta dem genom större generella bidrag, som samtidigt görs värdebeständiga.

I fråga om exempelvis statsbidragen till skolväsendet, på vilket område en viss rationalisering genomfördes för några år sedan, är antalet bidrag alltså betydande. Sålunda finns för närvarande inemot ett tjugotal olika ställiga driftbidrag till ändamål avseende det obligatoriska skolväsendet och ett tiotal dylika bidrag till ändamål avseende kommunala yrkesskolor och högre kommunala skolor. Antalet olika statliga investeringsbidrag till ändamål avseende kommunala skolor uppgår till ett tiotal.

Då enligt vad styrelsen har sig bekant de i motionerna berörda frågorna, bl. a. frågan om en eventuell omfördelning mellan staten och kommunerna av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet (se Kungl. Maj:ts proposition nr 54 år 1962, sid. 566), torde komma att behandlas av 1958 års skatteutjämningskommitté, anser styrelsen — som förväntar att nämnda kommitté kommer att i huvudsak slutföra sitt uppdrag inom beräknad tid — att syftet med motionärernas hemställan kan tillgodoses genom att motionerna jämte utskottets utlåtande över desamma överlämnas till kommittén.

Utskottet. Såsom av såväl myndigheternas som kommunförbundens yttranden över motionerna framgår står frågan om en ytterligare förenkling av statsbidragssystemet på dagordningen. Angeläget är givetvis att förenklingssträvandena leder till positiva resultat. Såvitt av utlåtandena över motionerna kan utläsas synes man vara berättigad att hysa den förhoppningen, att den väckta frågan bringas till en lösning så snart detta är möjligt. Under sådana förhållanden får syftet med motionerna — vilka enligt uppgift

inte innefattar krav på nya utredningar i ämnet --- anses redan vara i huvudsak tillgodosett.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,
att motionerna I: 223 och II: 342 icke må föranleda någon
riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 november 1962

På statsutskottets vägnar:

ERNST V. STAXÄNG

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Näsström, Boman, Einar Persson, fröken Andersson, herrar Birger Andersson, Axel Johannes Andersson, Ragnar Bergh, Fritz Persson, Per Jacobsson, Rikard Svensson, Bengtson, fru Wal-lentheim, herrar Söderberg, Mårtensson och Nils-Eric Gustafsson; samt

från a n d r a kammaren: herrar Staxäng, Petterson i Degerfors, Karlsson i Olofström, Almgren, fröken Elmén, herrar Nilsson i Göingegården, Andreasson, Eliasson i Sundborn, Gustafsson i Skellefteå, Gustafsson i Uddevalla, Fagerlund, Eskel, fru Holmberg, herrar Antonsson och Nelander.