

Nr 801

Av herr Holmberg m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 43, angående kommunal skatteutjämning, m. m.

(Lika lydande med motion nr 673 i Första kammaren)

Att genom statliga åtgärder åstadkomma en utjämning av de stora skillnaderna i skattetrycket olika kommuner emellan har sedan länge framstått som en mycket angelägen uppgift. Krav härom har framförts med ökad tyngd i samma mån som de kommunala utdebiteringarna år efter år stigit i höjden. Under en tioårsperiod — åren 1955—1964 — har medelutdebiteringen stigit från 12:24 till 16:50, dvs. med inte mindre än runt 35 procent, en ökning av det kommunala skattetrycket som otvivelaktigt kommer att fortsätta och som redan för många kommuner medfört skatteuttag till gränsen för vad som kan tolereras.

I fråga om de kommunala skattehöjningarna anför skatteutjämningskommittén bl. a. »att större delen av den kommunala verksamheten avser uppgifter som är obligatoriska eller av den natur att de enligt vedertagen uppfattning är att anse som ofrånkomliga kommunala uppgifter. För fullgörandet av dessa uppgifter tas en så stor del av kommunernas ekonomiska resurser i anspråk, att det reella utrymmet för den rent frivilliga kommunala verksamheten är starkt begränsat.» Marginalen för den kommunala självstyrelsens egna initiativ är i själva verket i många kommuner ytterligt smal med hänsyn till de dryga uttaxeringar kommunerna måste vidkännas för av staten pålagda uppgifter och för vilka de särskilda statsbidragen allt mer och mer urholkats. Den av skolöverstyrelsen anförda uppgiften (propositionen s. 69) att statens andel av totalkostnaderna för skolmåltiderna nedgått från 57 procent under verksamhetens första år till endast 7 procent budgetåret 1963/64 och att 90 procent av städerna och 20 procent av landskommunerna på grund av bidragskonstruktionen inte fick något som helst statsbidrag kan tjäna som exempel på den fortgående förändringen i kostnadsfördelningen.

Denna utveckling i fråga om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun har föranlett praktiskt taget årligen återkommande framställningar från olika håll om åtgärder för ändrad kostnadsfördelning. Sälunda har kommunistiska riksdagsgruppen ställt en rad förslag, som främst syftar till att staten borde överta huvudparten av kostnaderna för skolväsendet, utan att det kommunala inflytandet på skolväsendets område därför be-

hövde begränsas, hela kostnaden för folkpensioneringen och polisväsendet. Vi har med tillfredsställelse kunnat konstatera, att den opinion vi därmed jämte andra företrätt lett till resultat i form av statens successiva övertagande av kostnaderna för polisväsendet och i förslaget i föreliggande proposition om att staten skall överta vissa kostnader för folkpensioneringen, som tidigare belastat kommunerna.

Ännu innebär emellertid den bestående kostnadsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om av staten beslutade obligatoriska uppgifter en hård belastning för kommunerna. Departementschefen erinrar också själv om (propositionen s. 33) att det sätt varpå de skatteunderlagsgraderade statsbidragen konstruerats medfört att dessa bidrag »i hög grad förlorat sin skatteutjämnande effekt» och att »ett återställande av denna effekt skulle enligt vad i olika sammanhang hävdats verksamt bidra till att minska skillnaderna i skattetryck».

Även om enligt skatteutjämningskommitténs av departementschefen delade mening »en uppräknig av de speciella bidragen inte kan lösa skatteutjämningsproblemet» är det uppenbart att en annan kostnadsfördelning mellan stat och kommun verksamt skulle bidra till att främja en skatteutjämnig. En rad framställningar om ändrad kostnadsfördelning har också tidigare avvisats med hänvisning till den inom skatteutjämningskommittén pågående utredningen.

Mot denna bakgrund måste ses den reservation, som avgivits av hälften av kommitténs ledamöter. I denna heter det att mer än fem år efter det att kommittén påbörjade sitt arbete utfärdades tilläggsdirektiv, som fastställde en kostnadsram för de förslag, som kommittén kunde komma att framlägga. »Härigenom ändrades förutsättningarna för kommitténs arbete», konstaterar reservanterna, och kommittén i dess helhet förklarar, att »kostnadsfördelningsfrågan kvarstår olöst». Den från början avsedda förutsättningslösa utredningen kunde alltså inte genomföras. Den begränsades genom tilläggsdirektiven, som dekreterade att förslagen från kommitténs sida inte fick kosta mer än vad som fanns uppfört i riksstaten för budgetåret 1963/64 för vissa ersättningar åt kommunerna: ett sammanlagt belopp av 750 miljoner kronor, som ytterligare begränsades genom direktiv om att 270 miljoner kronor härav skulle beräknas för ändring av folkpensioneringens finansiering. Därmed »undanrycktes underlaget för ett skattepolitiskt bedömande från kommitténs sida» förklarar reservanterna med beklagande och framhåller att denna fråga, dvs. om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun får »behandlas i särskild ordning, vilket också kommittén förutsatt bör ske snarast möjligt».

Vi delar denna kommitténs mening och anser att riksdagen i samband med behandlingen av propositionen bör begära en ny, skyndsam och förutsättningslös utredning av frågan om kostnadsfördelningen stat-kommun för samhällsuppgifter, som obligatoriskt ålägges kommunerna genom

statliga beslut. Vi anser därvid för vår del att främst kostnaderna för skolväsendet bör bestridas av statsmedel.

Begränsningen av skatteutjämningskommitténs möjligheter att behandla hela frågan om ett ändamålsenligt system för kommunalbeskattningen är beklaglig.

I detta sammanhang måste också beaktas den allt hårdare spärren mot de kommunala lånemöjligheterna, som medför att kommunerna i ökad omfattning tvingas att med skattemedel finansiera investeringar, som normalt borde bestridas med lånemedel, med en ytterligare uppskrivning av de kommunala utdebiteringarna som följd.

Vi har tidigare uttalat och vill ytterligare understryka vår tillfredsställelse över den delvisa utjämning av det kommunala skattestrycket som propositionen innebär. För många kommuner, särskilt landskommuner med svagt skatteunderlag, kan de föreslagna åtgärderna innebära åtminstone tillfälliga och inte oväsentliga lättnader. Men med en fortsatt allmän stegring av kommunalskattenivån — och det vore orealistiskt att förutsätta att inte utgifterna för bostadsförsörjning, samhällsplanering, sjuk- och åldrvård, barndaghem och vidgade anspråk på kommunal service över huvud taget kommer att stiga undan för undan — minskas skatteutjämningsens effekt för skattebetalarna.

En åtgärd riktad mot en fortsatt allmän stegring av kommunalskattenivån skulle till dels kunnat uppnås, om regeringen följt det av hälften av kommittéledamöterna reservationsvis ställda förslaget i fråga om konstruktionen av utdebiteringsgränsen. En av riksdagen fastställd fast utdebiteringsgräns skulle undanröja de svårigheter av praktisk art i fråga om kommunernas ekonomiska planering, som en flytande utdebiteringsgräns, ändrad efter medelutdebiteringen i riket, skulle innebära. En orimlig konsekvens skulle också vara att en kommun som ena året fått visst skatteutjämningsbidrag ett följande år skulle få sänkt bidrag, därest kommunen lyckades hålla oförändrad utdebitering, medan medelutdebiteringen genom andra kommuners skattehöjningar stigit.

Den väsentliga fördelen med en fixerad utdebiteringsgräns är emellertid att man därmed genom bidragssystemets konstruktion skapar vissa garantier mot kostnadsförskjutningar till nackdel för kommunerna och skattebetalarna. Departementschefens invändning, att en fast utdebiteringsgräns skulle kunna medföra automatiska ändringar i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun »utan föregående bedömning från finansiell synpunkt» eller »utan föregående diskussion från skattepolitisk aspekt», är enligt vår mening inte hållbar. Eftersom utdebiteringsgränsen skulle fastställas av riksdagen finns tillfälle att varje år, om så skulle behövas, göra de statsfinansiella bedömningarna och diskutera de skattepolitiska aspekterna. En fast utdebiteringsgräns skulle tvärtom innebära åtminstone den garantien, att riksdagen återkommande kunde pröva storleken av skatteutjämnings-

bidraget och därmed kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Fler-talet remissinstanser, majoriteten av de länsstyrelser respektive landsting som yttrat sig i denna punkt och samtliga kommunförbund har också ut-talat sig för reservanternas förslag.

Vi anser att riksdagen bör besluta om införande av en fast utdebiterings-gräns i det föreslagna skatteutjämningsystemet. Eftersom kostnadsramen och kommitténs förslag bygger på förhållanden under år 1963 har reser-vanterna som utdebiteringsgräns föreslagit 15 kronor, som kommittén fram-räknat medelutdebiteringen till nämnda år efter den justering som skett med hänsyn till verkningarna av polisväsendets förstatligande m. m. Na-turligtvis kan också senast kända medelutdebitering, kronor 16: 50, disku-teras i detta sammanhang.

Beträffande den avveckling av vissa speciella statsbidrag, som föreslås i samband med införandet av det nya skatteutjämningsbidraget, delar vi den mening som kommittén och departementschefen ger uttryck åt, nämligen att dessa speciella bidrag saknar betydelse ur skatteutjämningsynpunkt. Däremot kan de, i den mån det gäller uppgifter som är helt frivilliga, så-som kommittén framhåller ha avgörande betydelse ur stimulanssynpunkt. Detta gäller enligt vår mening framför allt de bidrag, som utgår till de kommunala folkbiblioteken och det under senare år införda särskilda bi-draget till pedagogisk utrustning.

I ett uttalande till statsrådet och chefen för ecklesiastikdepartementet förklarar Svenska folkbibliotekarieföreningen att »det fortfarande finns ett stort antal kommuner, som antingen helt saknar kommunalt folkbibliotek eller där det existerande på grund av otillräckliga resurser inte fyller de krav man måste kunna ställa i ett kultursamhälle». I ett liknande uttalan-de av Riksföreningen Deltidsanställda folkbibliotekarier sägs, att »skulle de särskilda statsbidragen borttagas, kommer detta att hårdast drabba de små landsortsbiblioteken. I kommuner, där biblioteksverksamheten ännu ej hunnit byggas upp eller helt saknas, torde det bli mycket svårt att få till stånd goda bibliotek utan hjälp av särskilda statsbidrag.» Det måste förutsättas, att dessa organisationer talar med god kännedom om och er-farenhet av förhållandena på det område, där deras medlemmar är aktivt verksamma. Det skulle enligt vår mening vara felaktigt att nu avskaffa det särskilda statsbidraget till de kommunala folkbiblioteken.

I fråga om det särskilda bidraget för pedagogisk utrustning, som utgår med 25 kronor per år för varje elev i grundskolan, har från många håll omvitnats, att det varit av stor betydelse för att förbättra denna utrust-ning, som ännu i många kommuner långtifrån motsvarar de krav, som måste ställas på ett modernt skolväsende. Att avskaffa detta bidrag vid en tidpunkt då genomförandet av grundskolreformen ännu befinner sig i sin början skulle enligt vår mening vara olyckligt. Inte minst med hänsyn till att skolkostnaderna, som skatteutjämningskommittén i annat samman-

hang framhåller »praktiskt taget i alla kommuner (utgör) den största posten på den kommunala budgetens utgiftssida». Vi anser därför, att intill dess en prövning av hela kostnadsfördelningen stat-kommun i fråga om skolkostnaderna skett, det särskilda bidraget till pedagogisk utrustning borde utgå ograverat. *

Beträffande regeringens förslag, att kostnaderna för de av staten fastställda folkpensionsförmånerna nu i sin helhet skall övertas av staten, har vi redan gett uttryck för vår tillfredsställelse över att detta från vårt håll upprepade gånger framförda krav nu genomföres. I fråga om det samtidigt ställda förslaget att kommunerna i sin tur helt skall svara för kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen delar vi emellertid de betänkligheter, som framförts av flera remissmyndigheter. I likhet med Svenska kommunförbundet (propositionen s. 74) anser vi att sociala synpunkter bör läggas på denna fråga. »De kommunala bostadstilläggen utgör en del av pensionssystemet och bör därför fastställas med hänsyn till hela samhällets möjligheter att tillgodose folkpensionärernas behov.» Att göra kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen till en uteslutande kommunal angelägenhet kan medföra stor orättvisa mot folkpensionärerna i ekonomiskt svaga kommuner.

De kostnadsökningar, som föranledes härav och av ett bibehållande av ovan nämnda särskilda stimulansbidrag, bör av riksdagen beviljas utan motsvarande nedskärning av bidraget för den allmänna skatteutjämnningen.

Med hänvisning till vad som här anförts föreslår vi,

att riksdagen måtte besluta, att

1. i skrivelse till regeringen begära en skyndsam och förutsättningslös utredning av frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun beträffande samhällsuppgifter, som genom statliga beslut obligatoriskt ålägges kommunerna;

2. i avvaktan på resultaten av denna utredning fastställa en fast utdebiteringsgräns i skatteutjämnningssystemet i enlighet med den inom kommittén avgivna reservationen; samt

3. att i avvaktan på en för kommunerna förmånligare kostnadsfördelning mellan stat och kommun bibehålla de statliga bidragen till de kommunala bostadstilläggen enligt hittills gällande grunder.

Stockholm den 2 april 1965

Helmer Holmberg

Axel Jansson

Henning Nilsson

Gustav Lorentzon