

Nr 478

Av herr Nilsson, Ferdinand, m. fl., *angående kostnadsfördelningen mellan stat, landsting och primärkommun.*

(Lika lydande med motion nr 592 i Andra kammaren)

Vi, som under en följd av år — alltsedan massmotionen 1961 (I: 14, II: 24) — framfört kravet angående omprövning av kostnadsfördelningen mellan stat, landsting och primärkommuner, kan konstatera att intresset för en sådan reform vuxit men att problemet kvarstår olöst. Beträffande den principiella motiveringen kan hänvisas till vad som tidigare anförts — senast i motionerna I: 196 och II: 247 till förra årets riksdag. Däri säges:

Den lösning som erfordras bör icke undvika de stora principiella linjerna vare sig i fråga om kommunalförvaltningen eller skattepolitiken. Ur demokratisk synpunkt bör därvid särskild uppmärksamhet ägnas åt sambandet mellan beslut som vållar kostnader och det skatteunderlag som skall betala kostnaderna. I den mån som så kan vara lämpligt kan även i framtiden av staten påfordrade uppgifter anförtros kommunerna. Förutsättningarna måste vara att staten svarar för de kostnader som ett rikspolitiskt bedömande och en likformig eller likvärdig tillämpning av staten åsyftas. Viktigt är emellertid att kommuner och landsting icke påläggas uppgifter av sådan omfattning att medborgarnas personliga engagerande genom valda förtroendemän försvåras och ärendenas behandling — i realiteten också en väsentlig del av avgörandet — glider över i händerna på tjänstemän och specialister.

Tyngdpunkten bör vid en översyn av gällande förhållanden läggas icke minst på att åstadkomma en skälig kostnadsfördelning mellan stat, landsting och kommuner. Ur skattesynpunkt bör understrykas att ändrad kostnadsfördelning icke i och för sig innebär kostnadsökning. De skattemedel som nu uttages av kommunala skatteunderlag skulle vid en överflyttning till staten innebära dels en lättnad för ifrågavarande kommuner, dels en ökning av samma storlek av de belopp staten behöver. Men i stället för ojämna kommunala skatteunderlag och proportionell beskattning skulle statens övertagande av kostnaden betyda att pengarna uttoges med större hänsyn till försörjningsbörda och skattekraft, i vart fall beträffande den statliga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen.

I praktiken är det stor skillnad mellan kommunallagens ord, att kommunerna har till uppgift att vårda egna angelägenheter, och det system som i praxis införts. Här dominerar uppgifter som statsmakterna genom special-

lagstiftning tillfört kommunerna. Det rör sig regelmässigt om i och för sig goda och för människorna välkomna åtgärder. Så småningom har kommunerna för deras skötande tvungits att bygga ut mer eller mindre omfattande och kostsamma förvaltningsapparater. Kommunblockens sammanpressande till mycket stora kommunala enheter bör beaktas i sammanhanget. Det må betvivlas att exempelvis stockholmare finner skillnaden så stor mellan att regeras från stadshuset eller från kanslihuset, och sedan kommer gradnyanserna mellan kommunala enheter av ena eller andra storhetsgraden.

Mer och mer har primärkommuner och landsting kommit att fungera som »expeditörer» enligt statliga intentioner. Det systemet verkar för rättvisa och likvärdiga förmåner, och detta är gott och bra, men förfuskar samtidigt i samma mån de ursprungliga uppgifterna för kommunala enheter att nyansera och spegla olikheter som motvikt mot statsbyråkratiens linjaltänkande. I tidskriften Arbetsmarknaden nr 10 1964 utgiven av arbetsmarknadsstyrelsen återges en uppgift hämtad från den s. k. västmanlandsutredningen (Kommunernas ekonomiska planering SNS 1959). Den visar på att av nettokostnaderna för ett representativt antal kommuner i Västmanlands län hela 82 procent fölle på den statligt reglerade sektorn. I den berörda artikeln i Arbetsmarknaden anser sig en författare kunna mera allmänt fastslå att de reglerade uppgifterna för närvarande omfattar den övervägande delen av den kommunala verksamheten.

I centrum för statligt bestämda kommunala utgifter står skolkostnaderna. Frågan ingick som en viktig del i den berörda motionen 1961. Den återupptogs 1963 i särskilda motioner (I: 484, II: 582). Med anført siffermaterial angående skolkostnaderna 1961 konstaterades då att ju lägre skatteunderlaget är i en kommun desto större torde skolkostnadernas andel bli i utdebiteringen under förutsättning av den lika utrustningsstandarden, den likvärdiga undervisningen och den lika möjligheten till utbildning för alla som är den av statsmakterna fastställda målsättningen för grundskolan (se prop. nr 102 år 1957).

Tabell avseende kommunernas uppskattade nettodriftkostnader för skolväsendet 1964 anföres nedan (siffrorna i antal tusen kronor).

Kommuntyp	Undervisning och annan kulturell verksamhet		Nettodriftkostnader	Allmän kommunal- eller landstingsskatt
	Kostnader	Intäkter		
Landskommuner.....	1 137 412	692 082	445 330	1 407 613
Köpingar.....	239 776	148 327	91 449	370 518
Städer.....	1 550 300	943 815	606 485	3 962 867
Summa.....	2 927 488	1 784 224	1 143 264	5 740 998
Landsting.....	222 540	115 350	107 190	1 930 111
Hela riket.....	3 150 028	1 899 574	1 250 454	7 671 109

Kommunernas uppskattade nettodriftkostnader för skolväsendet som andel av utdebiteringen till allmän kommunalskatt m. m. 1964

Kommuntyp	Total utdebitering	Andel av total utdebitering
Landskommuner	11,15	3,53
Köpingar	11,33	2,80
Städer	13,20	2,02
Primärkommunerna . .	12,49	2,49
Landsting	5,63	0,31
Hela riket	16,50 ¹⁾	2,69

¹ Avser summan av utdebiteringarna per skattekrona av allmän kommunalskatt, landstingskatt och tingshusmedel.

Det bör understrykas att kravet på likvärdighet beträffande utbildningsmöjligheterna för alla unga utgör ett berättigat krav av klart rikspolitisk natur. Skolväsendets kvalitativa utrustning, skolbyggnader, lärarkrafter osv. sammanhänger därmed. I verkligheten är kommunernas faktiska beslutanderätt minimal, och detta överensstämmer med denna principuppfattning. Men då så är och då så bör vara, följer klart att då bör också staten betala kostnaderna och exempelvis öppet ta ansvaret för den fördröjning av skolbeslutets genomförande som faktiskt av samhällsekonomiska skäl, bristen på möjligheter att bygga lokaler, bristen på lärarkrafter, nu är för handen. Då sluppe man att den ena statliga myndigheten pressar på kommunerna att skynda på, medan den andra — som förfogar över resurserna — håller igen. Visst kan kommunerna även i framtiden hjälpa staten administrativt men villkoret måste vara att staten betalar de kostnader den vill skall utgå.

MCA-utredningens betänkande, »Hälso- och sjukvårdens centrala administration», som nu föreligger, ger för envar svart på vitt på hur litet de s. k. huvudmännen har att säga till om och hur betydelsefullt det inte bara är att läkarutbildning och sjukvårdsplanering dirigeras centralt utan också att sjukhusens lokalisering och kvalitet sker efter centralt uppdragna linjer. Det är icke rimligt att sjukvården skall utgöra den aldeles påtagligt dominerande posten i landstingens utgiftsstat men att landstingen — utöver bostadsanskaffningen för läkare, sköterskor m. fl., som egentligen åligger primärkommunen — föga har att bestämma. Utvecklingen har emellertid gått i sådan riktning, och den framlagda utredningen tar konsekvenserna. Utöver statens makt över kreditpolitiken kommer ett än fastare grepp från medicinalstyrelsens sida. Sveriges landstingsförbund har satt fingret på några punkter.

Några reflexioner torde böra anknytas till vad som från centralt håll menas med decentralisering. Sålunda har 1958 års besparingsutredning framhållit att det borde systematiskt undersökas i vad mån arbetsuppgifter kan decentraliseras från medicinalstyrelsen till sjukvårdshuvudmännen. I direktiven för MCA-utredningen har också departementschefen fäst uppmärksamheten på att sådan avlastning kan väntas genom överflyttning av huvudmannskapet för provinsialläkarväsendet och den statliga mentalsjukvården till landstingen. Från landstingens sida förtjänar snarare uppmärksammas den avlastning av kostnader för dessa verksamhetsgrenars skrala status som dylik »decentralisering innebär».

Vart man syftar hän anges klart i yttrande av styrelsen för Sveriges landstingsförbund. Man pekar på avsikten att göra medicinalstyrelsen till den ledande planerings- och rationaliseringsmyndigheten inom hälso- och sjukvårdens område med undanskjutande av såväl socialdepartementets sjukvårdsdelegation som inrikesdepartementets lokaliseringsberedning och de lokala länsstyrelserna. Detta anger sig styrelsen kunnat acceptera om staten i någon nämnvärd omfattning hade bidragit till kostnaderna för anläggning och drift av de kommunala sjukhusen.

Resonemanget är riktigt beträffande kostnaderna. Däremot har det i realiteten varit ganska klen beställt med landstingens möjlighet att här avgörande inverka på var sjukhus skall förläggas, om en sjukstuga skall få uppflyttas till sjukhus eller att få ritningar godkända och pengar upplånade. Det har framhållits på goda grunder värdet av ett enhetligt huvudmannskap för sjukvården. Detta nås även om staten tar det formella ansvaret för det stora inflytande den redan har. Icke heller på detta område finns det anledning att ifrågasätta om icke landstingen även i fortsättningen skulle kunna göra den insats de nu gör och draga kostnader för vad de på egen hand faktiskt bestämmer.

Men frågan om hur de stora för hela vårt folk viktiga uppgifterna på skolans och sjukvårdens område skall lösas kan i sina detaljer vara föremål för olika överväganden. Kvar står kravet på att den demokratiska principen om beslut angående utgifter och beskattningsrätt skall tillgodoses. I samband med remissyttranden i anledning av skatteutjämningskommitténs betänkande (SOU 1964: 19) har landstingen eller deras förvaltningsutskott så gott som överlag efterlyst en bedömning av det stora skattepolitiska problem som alltjämt återstår olöst. I bakgrunden står frågan om en mera rationell fördelning av kostnaderna mellan stat, landsting och primärkommuner. Det låter sig inte i längden avvisas.

Därför hemställs att riksdagen ville besluta,

att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag avseende en rationell fördelning av uppgifter och

kostnader för samhällsuppgifter mellan staten, landstingen
och primärkommunerna, samt
att därvid beaktas den demokratiska principen att den in-
stans som beslutar en utgift även skall betala den.

Stockholm den 26 januari 1966

Ferdinand Nilsson

i Kungsängen

Nils-Eric Gustafsson

Harald Pettersson
