

Nr 438

Av herr Wedén m. fl., *angående kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.*

(Lika lydande med motion nr 378 i Första kammaren)

Primärkommuner och landsting har under efterkrigsåren fått allt fler och allt större uppgifter. Sjukvårdens snabba upprustning har varit den tyngsta posten för landstingen, som också övertagit vissa av statens uppgifter på sjukvårdsområdet, t. ex. mentalvården. När det gäller primärkommuner har utbyggnaden av grundskolan och gymnasieskolan varit mest kostnadskrävande, men även uppgifter som vård av åldringar och handikappade, bostadsbyggandet och dess följdinvesteringar, kommunikationsapparaten och miljövården har medfört stora utgiftsökningar. Även primärkommunerna har övertagit eller fått sig pålagda mera uppgifter från staten.

De ovannämnda uppgifterna och mera därtill har medfört att kommunerna numera för första gången åtminstone i modern tid har större direkta konsumtions- och investeringsutgifter än staten. Kommunalskatternas utveckling illustrerar det inträffade. På mindre än tjugo år har de kommunala utdebiteringarna mer än fördubblats. Under 1960-talet har stegringen i kommunalskatter snarast accelererat, och de kommunala uppgifterna för kommande år tyder på att kostnadsökningarna för primärkommuner och landsting kommer att fortsätta i oförminskad takt om inget görs för att ändra kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Nedanstående tabell visar den genomsnittliga kommunala utdebiteringen under vissa år av 1960-talet:

1962	15: 24
....	
1965	17: 25
1966	18: 29
1967	18: 71
1968	19: 34
1969	20: 22

Med denna ökningstakt torde en genomsnittlig utdebitering av 25 kronor komma att uppnås under början av 1970-talet.

Mellan åren 1962 och 1966 (det sista år för vilket fullständiga statistiska uppgifter föreligger) ökade, som framhålles i en från folkpartiet till årets riksdag framlagd motion om en allmän skattereform, de totala kommunala

nettoutgifterna (såväl drift- som kapitalutgifter) med 74 % i löpande priser. Därav ökade utgifterna för hälso- och sjukvård med 93 %, för bostadsförsörjning och stadsbyggnad med 75 % och för undervisning och kulturell verksamhet med 69 %. Då samtidigt det kommunala skatteunderlaget endast ökade med 52 % och kommunerna inte erhöll ökat utrymme på lånemarknaden är den snabba kommunalskatteökningen under denna tid fullt förklarlig.

Även efter 1966 har den kommunala utgiftsexpansionen fortsatt i snabb takt. De totala utgifterna ökade 1967—1968 med 15,5 %, och beräknas till nästa år öka med 12,5 %. Samtidigt har skatteunderlagets tillväxttakt minskat på grund av konjunkturutvecklingen och tvingat till ännu större skattehöjningar än vad som annars skulle varit fallet. Dessutom har statsbidragen till kommunerna ökat långsammare än utgifterna och kommunerna har som förut hållits tillbaka på lånemarknaden.

Till de uppgifter som kommunerna pålagts av staten utgår visserligen ofta statsbidrag, men dessa täcker ofta inte de verkliga kostnaderna. Dessutom följer inte statsbidragen med de automatiska utgiftsstegringarna, vilket betyder att statsbidragen med tiden urholkats, och kommunerna tvingas att själva bära en allt större del av de kostnader de pålagts utan eget åtagande.

Man kan något tillspetsat göra gällande, att statsmakterna i realiteten bestämmer kommunalskatternas ökning genom att man bestämmer över såväl uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som statsbidragens storlek och det för kommunerna tillgängliga utrymmet på lånemarknaden.

Kommunalskatternas ökning under 1960-talet har haft en oförutsedd och i allmänhet obeaktad effekt nämligen att de med särskild tyngd drabbar de lägre inkomsttagarna som fått en skärpt marginals katt. En gift skattskyldig når nu nästan 50 % av marginals katt vid en årsinkomst av 30 000 kr. Marginals kattarna överstiger för dessa grupper 60 % först vid en årsinkomst av mer än 70 000 kr.

Effekten i olika inkomstlägen av de senaste årens kommunalskattehöjningar kan belysas genom följande citat från den motion om en allmän skattereform som lagts fram från vårt håll vid årets riksdag:

Den *genomsnittliga* kommunala utdebiteringen uppgick år 1962 till kr. 15: 24 och är för år 1969 kr. 20: 25. Den stegring av de kommunala utdebiteringarna som skett och som alltså uppgår till i runt tal 5 kr. motsvarar enligt nu tillämpade skatteregler en höjning av den totala skatten för t. ex. en gift skattskyldig i inkomstläget 15 000 kr. med 500 kr., eller med 15 %. I inkomstläget 25 000 kr. innebär den höjda kommunala utdebiteringen en skattehöjning med 1 000 kr. eller 13 %. I inkomstläget 50 000 kr. är motsvarande siffror 1 300 kr. och 7 %. Den totala skattens relativa skärpning ligger kring 15 à 16 % i inkomstlägena i inkomstskalans nedre hälft (under 25 000 kr.) och kring 5 % i inkomstlägena 75 000—100 000 kr.

Det år 1965 införda systemet med statliga skatteutjämningsbidrag till kommunerna har lättat trycket på de finansiellt svagaste kommunerna och medfört att skillnaderna i skattetryck mellan olika kommuner i någon mån utjämnats. Fortfarande är det dock betydande skillnader mellan högsta och lägsta kommunala utdebiteringar. Skatteutjämningsbidragen har således varit ett instrument för att fördela bördorna jämnare mellan kommunerna. De genomsnittliga utdebiteringarnas tillväxt de allra senaste åren visar dock att skatteutjämningsbidragen inte utgör någon lösning på det principiella problemet om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Skatteutjämningskommitténs betänkande, som låg till grund för införandet av skatteutjämningsbidragen, behandlade inte uttryckligen denna kostnadsfördelning. Kommittén hade nämligen erhållit tilläggsdirektiv, som inte tillät den att komma med förslag till hur denna den kommunala skattepolitikens viktigaste frågeställning skulle behandlas. I sitt betänkande sade dock kommittén att frågan om kostnadsfördelningen kvarstod och att det var angeläget att den prövades.

Vi anser det vara ett vitalt samhällsintresse att en utredning tillsättes för att undersöka vilken kostnadsfördelning som på längre sikt kan bedömas vara den lämpligaste. Det är därvid angeläget att fästa uppmärksamhet på att statsbidragens utformning bör stimulera till god ekonomisering och inte till motsatsen. Det senare har inte minst varit fallet genom utformningen av bestämmelsen för bidrag till skolbyggnader beträffande vilka höga kommunala kostnader varit förutsättningen för möjlighet att erhålla statsbidrag.

En mer markerad skillnad mellan statliga och kommunala (såväl primär- som sekundärkommunala) uppgifter och en därav följande klarare ansvarsfördelning är ett viktigt villkor för en rationell administration, ändamålsenlig planering och en väl fungerande demokrati på regional och lokal bas. Under senare decennier har flera verksamheter inom den offentliga sektorn erhållit nya huvudmän, varvid ansvarsfördelningsaspekten inte diskuterats i ett samlat sammanhang. Länsdemokratiutredningen anför härom bl. a. följande:

Länsdemokratiutredningen anser visserligen att det inte är möjligt att lämna en entydig och en gång för alla giltig uppräknig av vad som bör vara arbetsuppgifter för olika organ. Men länsdemokratiutredningen anser att det är betydelsefullt att ett översiktligt program för kompetensfördelningen upprättas. Det synes länsdemokratiutredningen väsentligt att i framtiden varje samhällsangelägenhet, som underkastas översyn av statsmakterna, blir föremål för en allsidig prövning i enlighet med ett sådant program beträffande frågor om fördelningen av ansvaret mellan statsorgan, landstingskommuner och primärkommuner. Sålunda bör vid prövning av varje form av samhällsadministration frågan om statlig, landstingskommunal och primärkommunal kompetens granskas utifrån de principiella linjer som vid varje tillfälle accepteras av statsmakterna.

Det förefaller som om förskjutningen av det offentliga utgifter från stat till kommun mera är resultatet av tillfälligheter än en målmedveten politik från statsmakternas sida. Detta understryker ytterligare behovet av en mer långsiktig planering från statens sida för att uppnå en bättre samordning av skilda offentliga insatser.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära att en parlamentarisk utredning tillsättes med uppgift att framlägga ett principiellt program för den framtida ansvars- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun med utgångspunkt från de allmänna mål i fråga om fördelningspolitik, kommunal självstyrelse och effektivitet i förvaltningen som anförts i motionen.

Stockholm den 27 januari 1969

Sven Wedén (fp)

Sven Antby (fp)

Ingemar Mundebo (fp)

Bertil Ohlin (fp)

Per Ahlmark (fp)

Elias Jönsson (fp)

Cecilia Nettelbrandt (fp)

i Ingemarsgården
