

Nr 11

Finansutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen gjorda framställning om anslag för budgetåret 1971/72 till skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. jämte motioner.

Kungl. Maj:t har i propositionen 1971:1, bilaga 9, (punkt D 2, s. 88–91 i utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 4 januari 1971) föreslagit riksdagen att till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1971/72 anvisa ett förslagsanslag av 1 880 000 000 kr.

I detta sammanhang har utskottet behandlat

dels motionen 1971:52 av herr Hermansson i Stockholm m. fl. (vpk) vari hemställts att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om

1. förslag rörande kompensation till kommuner och landsting för de ökade utgifter som är föranledda av höjningarna av mervärdesskatten samt befrielse från allmänna arbetsgivaravgiften,

2. förslag rörande ändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun i första hand i fråga om skolan, barnstugeverksamheten, pensionärernas bostadstillägg samt sjuk- och hälsovård,

dels motionen 1971:178 av herr Carlsson i Vikmanshyttan m. fl. (c) vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om skyndsam utredning och förslag om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget till folkpensionen,

dels motionen 1971:294 av herr Bohman m. fl. (m) vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa

1. att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun omedelbart tas upp till prövning av en särskild beredning,

2. att i avvaktan på en lösning härav förslag till åtgärder syftande till ett totalstopp för fortsatt kostnadsövervältring från stat till kommun förelägges riksdagen,

dels motionen 1971:295 av herr Hedlund m. fl. (c) vari hemställts att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam parlamentarisk utredning rörande kommunernas ekonomiska situation, varvid frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun särskilt beaktas, i enlighet med vad som anförts i motionen.

Utskottet. Anslaget till skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. har för budgetåret 1971/72 beräknats efter oförändrade grunder. Jämfört med riksstaten för innevarande budgetår föreslås en höjning med 200 milj. kr. till 1 880 milj. kr.

Vid behandlingen av motsvarande anslag år 1969 begärde riksdagen på statsutskottets förslag en översyn av det nuvarande skatteutjämningsssystemet i syfte att nå en ytterligare utjämnad kommunalskatt över hela landet och att i samband därmed i härför erforderlig omfattning ta upp till övervägande frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 april 1970 tillkallade chefen för finansdepartementet sakkunniga med uppdrag att se över skatteutjämningsystemet. I direktiven för skatteutjämningsrevisionen (se Riksdagsberättelsen 1971, s. 231) framhöll emellertid departementschefen att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun inte borde tas upp till prövning av utredningen. Denna fråga hänger intimt samman med uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, varför den enligt departementschefens uppfattning – senast manifesterad i hans svar i kammaren den 9 mars i år på en interpellation – inte bör tas upp förrän den ungefär samtidigt tillsatta länsberedningen funnit en lösning på dessa fördelningsproblem.

Utskottet vill i sammanhanget också peka på att 1967 års kommunal-skattkommitté i sitt betänkande (SOU 1970:62) föreslagit en ändring av reglerna för utbetalning av kommunalskattemedel, som under resten av 1970-talet skulle tillföra kommunerna mellan 150 och 300 milj. kr. mer per år än enligt nu gällande regler.

I princip bör enligt utskottets mening fördelningen av kostnaderna för den offentliga verksamheten mellan stat och kommun baseras på hur ansvaret för beslutsfattandet på olika områden är fördelat. Denna princip, som i sig är uttryck för en noggrann vakthållning kring den kommunala självstyrelsen, har också legat till grund för de uppdelningar av ansvars- och kostnadsområden som vid återkommande tillfällen kommit till stånd mellan stat och kommun. Enligt utskottets mening får den kommunala självstyrelsen inte begränsas mer än nödvändigt när riksdag och regering anger riktlinjer och principer som påverkar kommunerna i deras arbete.

Utskottet vill i sammanhanget nämna att Kungl. Maj:t genom kungörelse den 9 december 1970 (SFS 1970:641) begränsat statliga myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd. Alla sådana åtgärder, som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i väsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar, måste numera underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Härigenom bör enligt utskottets mening garantier ha skapats för att man ej behöver befara någon inte avsedd övervältring av kostnader från stat till kommun. Utskottet avstyrker därför hemställan i motionen 1971:294 i denna del.

I motionerna 1971:294 och 1971:295 har hemställts om en skyndsamt utredning av frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Av vad som tidigare anförts beträffande sambandet mellan beslutsfattande och kostnadsansvar framgår emellertid att en sådan utredning är avhängig resultat som länsberedningen kommer till i fråga om samhällsuppgifternas fördelning i stort mellan stat och kommun. Utskottet finner sig därför inte kunna biträda motionernas yrkande såvitt nu är i fråga.

I motionen 1971:178 föreslås att frågan om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget till folkpensionärer ges förtur i skatteutjämningsrevisionens arbete. Målsättningen för denna utredning är emellertid enligt direktiven att bibehålla det nuvarande systemets principiella uppbyggnad med generella bidrag utan specialdestination. Utskottet vill i detta sammanhang också erinra om att statsutskottet vid behandling av liknande motioner vid de två föregående riksdagarna (SU 1969:36 och SU 1970:120) understrukit att allmänt hållna, automatiskt verkande regler som ej inkräktar på kommunernas självbestämmanderätt även i fortsättningen bör vara huvudprincip i skatteutjämningsystemet. Dessa synpunkter, som godtogs av riksdagen, äger alltjämt giltighet.

Motionärerna kräver utredning om ett statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget till folkpensionen. Detta belopp skall enligt motionärerna vara detsamma oberoende av kommun, och vidare bör grundbeloppet konstrueras med ett högre belopp för två pensionsberättigade makar tillsammans än för ensam pensionär.

Vad som ytterligare skall utredas sedan motionärerna angett principerna för förslaget är emellertid oklart. Det som återstår är endast att fastställa beloppets storlek. Ett beslut av denna innebörd är inte tekniskt komplicerat. Problemet är hur ett kostnadsåtagande från statens sida på detta område skall finansieras. Drygt 650 000 pensionärer uppbär i dag kommunalt bostadstillägg. Ett statligt bidrag på 100 kr. i månaden till var och en av dessa pensionärer skulle innebära ökade statsutgifter per år på ca 800 milj. kr. Utskottet menar att ett kostnadsåtagande från statsmakternas sida av denna storlek står i strid med vad ett enligt utskottet hävdade i fråga om riksdagens utgiftsprövning i sitt betänkande över finansplanen (FiU 1971:1). Detta vann riksdagens bifall.

I betänkandet uttrycktes nödvändigheten av att riksdagens utgiftsprövning blir restriktiv, bl. a. mot bakgrunden av de krav på den ekonomiska politiken som ett återställande av utrikesbalansen ställer.

Motionärernas krav på utredning är så preciserat att det måste jämföras med ett krav på ökade utgifter av mycket betydande omfattning.

Mot bakgrunden av det anförda avstyrker utskottet yrkandet i motionen 1971:178.

I motionen 1971:52 slutligen yrkas dels på kompensation till kommuner och landsting för de ökade utgifter som är en följd av mervärdeskattens höjning och den allmänna arbetsgivaravgiften, dels att staten i ökad utsträckning skall överta kommunernas kostnader för skola, barnstugeverksamhet, pensionärens bostadstillägg samt sjuk- och hälsovård. Hur stor omfördelning av kostnaderna från kommuner och landsting till staten detta skulle medföra är svårt att beräkna eftersom motionärernas förslag inte är kvantitativt preciserade. Att det skulle komma att röra sig om miljardbelopp står emellertid utom allt tvivel. Enbart kommunernas kostnader för bostadstillägg för folkpensionärerna uppgick år 1970 till ca 850 milj. kr. och personalkostnaderna vid barnstugorna, som enligt motionärerna bör övertas av staten, kan uppskattas till mellan 250 och 300 milj. kr. per år.

Utöver redan anförda synpunkter på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun vill utskottet här understryka att en omfördelning av kostnaderna av den omfattning det här skulle bli fråga om med nödvändighet kräver kompenserande ekonomisk-politiska åtgärder från statens sida. En skattebefrielse för kommunerna eller en överflyttning av finansieringen av en del av kommunernas utgifter till staten kan i och för sig icke öka de tillgängliga reala resurserna i samhället. För att i en sådan situation inte försämra den samhällsekonomiska balansen måste staten antingen begränsa sina egna utgifter eller hålla tillbaka den privata konsumtionen och de privata investeringarna genom en skärpt beskattning eller en åtstramning på kreditmarknaden. Möjligheterna att för närvarande genomdriva en sådan kompenserande statlig ekonomisk politik bedömer utskottet som obefintliga.

Med hänvisning till vad sålunda anförts anser utskottet att motionen 1971:52 bör avslås.

Utskottet hemställer
att riksdagen

1. till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1971/72 på driftbudgeten under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 1 880 000 000 kr.
2. avslår motionerna 1971:295 och 1971:294 beträffande utredning om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun
3. avslår motionen 1971:294 beträffande totalstopp för fortsatt kostnadsövervältring från stat till kommun

4. avslår motionen 1971:52
5. avslår motionen 1971:178.

Stockholm den 23 mars 1971

På finansutskottets vägnar
SVEN EKSTRÖM

Närvarande: herrar Ekström (s), Knut Johansson i Stockholm (s), Franzén (s), Burenstam Linder (m), Larsson i Karlskoga (s), Löfgren (fp), Josefsson i Halmstad (s), Arne Pettersson i Malmö (s), Åsling (c), fru Thorsson (s), herrar Fågelsbo (c), Wirtén (fp), Gustavsson i Eskilstuna (s) och Pettersson i Kvänum (c).

Reservationer

1. beträffande *utredning om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun* av herrar Burenstam Linder (m), Löfgren (fp), Åsling (c), Fågelsbo (c), Wirtén (fp) och Pettersson i Kvänum (c) som anser att

dels det stycke i utskottets yttrande på s. 3 som börjar med »I motionerna» och slutar med »i fråga» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utbyggnaden av den kommunala verksamheten har lett till stora ekonomiska påfrestningar för kommunerna. Då expansionen i hög grad sammanhänger med att staten genom direkta beslut ålagt kommunerna nya uppgifter, är det enligt utskottets uppfattning nödvändigt att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun särskilt uppmärksammas. Utskottet vill understryka värdet i att utbyggnaden av den offentliga verksamheten i stor utsträckning kan ske genom lokala och regionala kommunala organ. En förutsättning måste emellertid vara att staten i rimlig grad medverkar vid finansieringen. Den snabba kostnadsövervältning från stat till kommun som ägt rum under lång tid har, som framhållits i motionerna 1971:294 och 1971:295, haft både olyckliga verkningar för den kommunala självstyrelsen och negativa konsekvenser i skattepolitiskt hänseende. Höjningar av den kommunala utdebiteringen leder exempelvis till att effekterna av fjolårets skattereform snabbt elimineras.

I motionerna 1971:294 och 1971:295 har hemställts att kommunernas ekonomiska situation, särskilt vad avser kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, skall skyndsamt utredas. Som utskottet redan framhållit begärde riksdagen redan år 1969 att frågan om kostnadsfördelningen skulle tas upp till prövning i samband med en allmän översyn av

skatteutjämningsystemet. Uppdraget för den utredning som därefter tillsatts – den s. k. skatteutjämningsrevisionen – har dock begränsats till att gälla en översyn av skatteutjämningsystemet. Frågan om kostnadsfördelningen har däremot ansetts böra anstå tills den pågående utredningen om kommunernas kompetens framlagt sina förslag.»

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

- »2. med bifall till motionen 1971:295 och i anledning av motionen 1971:294, sistnämnda motion såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t anhåller om en skyndsam parlamentarisk utredning rörande kommunernas ekonomiska situation, varvid frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun beaktas.»

2. beträffande *övervältring av kostnader från stat till kommun* av herr Burenstam Linder (m), som anser att

dels det stycke i utskottets yttrande som på s. 2 börjar med »Utskottet vill» och på s. 3 slutar med »denna del» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet vill i sammanhanget nämna att Kungl. Maj:t i en särskild kungörelse av den 9 december 1970 (SFS 1970:641) begränsat statliga myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd. Alla sådana åtgärder, som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i väsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar, måste numera underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Härigenom har enligt utskottets mening vissa, men ej tillräckliga garantier skapats för att det ej skall bli icke avsedda kostnadsövervältningar på kommunerna. Bakgrunden till de krav som ställs i motion 1971:294 är att kommunernas ekonomiska läge är allvarligt. En orsak till detta är de uppgifter som staten ålagt kommunerna. Prognoser visar att kommunernas ekonomi kommer att bli ännu mera ansträngd innan någon utredning om kostnadsansvaret mellan stat och kommun kan leda till en bättre tingens ordning. Det är därför betydelsefullt att understryka att Kungl. Maj:t skall iakttaga den allra största restriktivitet vid behandlingen av de förslag till nya, kostnadshöjande föreskrifter, anvisningar och råd som de olika myndigheterna kan komma att framlägga. Skulle likväl en kostnadspåvältning aktualiseras, borde den med fördel kunna underställas riksdagens prövning.

Kommunernas ekonomiska läge är så allvarligt att man även kan överväga att göra en genomgång av nu gällande föreskrifter, anvisningar och råd. Det är möjligt att dessa i vissa fall är så utformade att de visserligen tillfredsställer högt ställda ambitioner på de enskilda tjänster som erbjuds men därigenom också gör dessa tjänster så dyra att det blir omöjligt för kommunerna att vid rimliga skattesatser erbjuda dem i en riktig omfattning.»

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

»3. i anledning av motionen 1971:294 såvitt nu är i fråga som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört om kostnadsövertäring från stat till kommun.»

3. beträffande *statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget* av herrar Burenstam Linder (m), Löfgren (fp), Åsling (c), Fågelsbo (c), Wirtén (fp) och Pettersson i Kvänum (c) som anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med »I motionen» och på s. 4 slutar med »motionen 1971:178» bort ha följande lydelse:

»I motionen 1971:178 föreslås att frågan om införande av ett statligt grundbidrag i det kommunala bostadstillägget utreds med förtur. Kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen, som helt bestrids av kommunerna, är mycket betungande. Kommuner med ett svagt skatteunderlag och med ett stort antal folkpensionärer har svårt att utge bostadstillägg i den utsträckning, som är önskvärt ur rättvisesynpunkt. Den nuvarande ordningen beträffande finansieringen av de kommunala bostadstilläggen, vilken motionärerna kritiserar, utgör därför ett betydelsefullt exempel på nödvändigheten av att snabbt utreda kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Vad utskottet här anfört bör ges Kungl. Maj:t till känna.»

dels utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

»5. i anledning av motionen 1971:178 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört beträffande statligt grundbelopp i det kommunala bostadstillägget.»

