

Socialutskottets yttrande

1978/79: 5 y

över vissa delar av propositionen 1978/79: 95 om den kommunala ekonomin jämte motioner

Till finansutskottet

Finansutskottet har hemställt om yttrande från socialutskottet över propositionen 1978/79: 95 om den kommunala ekonomin i vad avser de delar av propositionen som hänför sig till utskottets beredningsområde jämte motionsyrkanden i anslutning härtill.

Med anledning av finansutskottets begäran yttrar sig socialutskottet över

dels förslag i propositionen om beräkning av den tillförsäkrade skattekraften, såvitt avser hänsynstagande till åldersstrukturens inverkan på landstingskommunernas och kommunernas kostnader (prop. s. 59 ff. och prop. bil. 3 främst såvitt avser del av 7 § förslaget till lag om skatteutjämningsbidrag),

dels övriga förslag i propositionen som avser socialdepartementets verksamhetsområde utom statsbidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension (prop. s. 79 ff. och s. 86 ff. samt prop. bil. 2 s. 5 ff.),

dels motionen 1978/79: 2369 (yrkandet 1) av Nils Carlshamre (m) och Ingegerd Troedsson (m), vari hemställs att riksdagen beslutar att statsbidrag enligt hittillsvarande grunder även fortsättningsvis skall utgå till kommunerna för alkoholpolikliniker samt för vårdcentraler för alkoholmissbrukare och nyttillkommande alkoholpolikliniker,

dels ock motionen 1978/79: 2371 (yrkandena 2, 3 och 5) av Olof Palme m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen

2. godkänner de riktlinjer för skatteutjämningsbidragen som anförts i fråga om behandlingen av barnomsorgen,

3. beslutar uttala att statsbidrag för daghem, fritidshem och familjedaghem höjs med 10 % fr. o. m. den 1 juli 1980,

5. beslutar avslå propositionens förslag att statsbidragen till alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare skall upphöra fr. o. m. 1980.

Utskottet

Åldersstrukturfaktorn inom skatteutjämningsystemet

Det förslag till reformering av skatteutjämningsystemet som föreslås i propositionen och som nära ansluter till förslag av kommunalekonomiska utredningen (KEU 76) innebär att kommuner och landstingskom-

muner indelas i tolv skattekraftsklasser, därvid för varje klass fastställs en grundgaranti. Denna uppgår från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften. Grundgarantin föreslås bli kompletterad bl. a. med tillägg eller avdrag för kommuninvånarnas åldersstruktur. Ingen kommun eller landstingskommun får lägre total garanti än 100 % av medelskattekraften.

Beträffande tillägg eller avdrag för åldersstrukturens inverkan på landstingskommunernas och kommunernas kostnader stadgas i 7 § förslaget till lag om skatteutjämningsbidrag följande. För landstingskommuner och kommuner som inte ingår i landstingskommun skall hänsyn tas till skillnader i fråga om kostnader för sjukvård. För kommuner skall hänsyn tas till skillnader i fråga om kostnader för service till pensionärer, grundskola, förskolans deltidsgupper, daghem, fritidshem och familjedaghem, statskommunala bostadsbidrag samt kommunala bostadstillägg till folkpension. I fråga om kommun vars folkmängd senaste tioårsperiod har minskat skall tillägg göras för den befolkningsminskning som överstigit 5 %. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall meddela närmare föreskrifter om beräkningen av den skattekraft som i enlighet med det sagda skall tillförsäkras kommuner och landstingskommuner.

Då det gäller frågan om hänsynstagande till barnomsorgens utbyggnad vid den beräkning som sålunda skall göras för bestämmande av åldersstrukturfaktorn råder olika uppfattningar. KEU 76 har föreslagit att kostnaderna för barnomsorgen skall utjämnas utifrån en sammanvägning av antalet barn och det faktiska antalet platser i kommunen. Regeringen har i propositionen anslutit sig till detta förslag.

I motionen 1978/79: 2371 (yrkandet 2) av Olof Palme m. fl. (s) föreslås att en metod för utjämning av kommunernas nettokostnader för daghem, fritidshem och familjedaghem skall väljas som uteslutande anknyter till det faktiskt utnyttjade antalet platser i barnomsorgen. I enlighet härmed föreslår motionärerna att i stället för regeringens förslag kommunernas kostnader för barnomsorg skall utjämnas enligt ett alternativt förslag som utarbetats av KEU 76 (alt. 2 i avsnittet 4.5.3 i bilaga 5 till SOU 1977: 78).

En av huvudprinciperna i det föreslagna skatteutjämnningssystemet är att endast sådana kostnader bör utjämnas som kommunerna själva inte kan påverka. Såväl förslaget i propositionen som — och i än högre grad — förslaget i motionen innebär ett avsteg från denna princip. Beträffande nettokostnader för barnomsorgen finns för kommunerna, trots att jämförelsevis höga statsbidrag utgår till verksamheten. Nettokostnaderna är dessutom som framhålls i såväl propositionen som motionen ojämnt fördelade mellan kommunerna. Utskottet anser med hänsyn härtill att vid sidan av de direkta stimulansbidrag som utgår för barnomsorgen hänsyn inom skatteutjämnningssystemet bör tas till kommunernas

nettokostnad för barnomsorgen. Utskottet är dock inte berett att förorda ett så långtgående avsteg från den ovan angivna huvudprincipen att man då det gäller barnomsorgen skulle ta hänsyn uteslutande till det utnyttjade antalet barnomsorgsplatser. Utskottet — som vill erinra om att motionsförslaget inte innebär att kommunerna sammantaget skulle tillföra större bidrag till barnomsorgen än enligt förslaget i propositionen — ansluter sig därför till regeringsförslaget och avstyrker således motionsyrkandet (yrkandet 2 i motionen 1978/79: 2371). Utskottet har inte heller i övrigt något att erinra mot regeringsförslaget i här aktuell del.

I ett följande avsnitt tar utskottet upp till behandling frågan om storleken av stimulansbidragen till kommunernas barnomsorg.

Bidragsförskott

Utskottet biträder det förslag som läggs fram i propositionen (prop. s. 79 ff. och bil. 2 s. 5 ff. och 15 ff.) om ändring i lagen om bidragsförskott. Förslaget innebär i huvudsak att finansieringen av bidragsförskott i sin helhet övertas av staten fr. o. m. den 1 januari 1980. Kommunerna svarar f. n. för 25 % av kostnaden för bidragsförskotten i den mån ersättning inte kan tas ut av den underhållsskyldige. Vidare betalar kommunerna viss ersättning för administrationskostnaderna.

Specialdestinerade statsbidrag

I propositionen uttalas i enlighet med vad KEU 76 förordat att en successiv förskjutning av tyngdpunkten i statsbidragsgivningen till kommuner och landstingskommuner bör ske och att skatteutjämnningssystemet därvid bör svara för en ökad andel på de speciella statsbidragens bekostnad (prop. s. 86 ff.). Samtidigt understryks det emellertid att det finns anledning att även i fortsättningen stimulera utbyggnaden av angelägen kommunal verksamhet via specialdestinerade bidrag. Budgetministern uttalar i sammanhanget att statsmakterna måste ha möjlighet att ge bidrag till viss verksamhet, exempelvis den kommunala barnomsorgen, i de fall mycket starka skäl att stimulera utbyggnaden av verksamheten bedöms föreligga. Samtidigt betonas på skäl som närmare utvecklas att stor restriktivitet bör iakttas i fråga om bidrag av stimulanskaraktär (prop. s. 89). Här kan också nämnas att budgetministern ansluter sig till förslag av KEU 76 att stimulansbidragen skall omprövas regelbundet, t. ex. vart femte år. Som skäl härför anföras att bidragens stimulerande effekt kan beräknas avta när verksamheten har byggts ut och övergått till att vara en permanent del i kommunernas och landstingskommunernas utbud av service.

Mot bakgrund av de allmänna överväganden som sålunda görs i propositionen redovisas ställningstaganden till vilka speciella bidrag som bör upphöra.

Även socialutskottet anser att de redovisade övervägandena bör ut-

göra en utgångspunkt för den omprövning av vissa specialdestinerade bidrag, som aktualiserats genom propositionen. I fråga om dessa bidrag gör utskottet följande bedömning.

Utskottet tillstyrker förslag i propositionen om slopande fr. o. m. den 1 januari 1980 av nuvarande statsbidrag dels för *ferievistelse för barn*, dels till *försöksvis anordnad familjerådgivning* (bil. 2 p. 3 och p. 4). Utskottet tillstyrker vidare att riksdagen godkänner vad föredragande statsrådet anført om finansieringen av de offentliga skyddssympningar-na fr. o. m. den 1 januari 1980 och till *Skyddssympningar* för budgetåret 1979/80 under femte huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 14 100 000 kr. (bil. 2 p. 5). Likaledes tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner vad föredragande statsrådet anført om slopande av statsbidrag till omsorgen om vissa psykiskt utvecklingsstörda och till *Bidrag till anordnande av vissa institutioner för psykiskt utvecklingsstörda* för budgetåret 1979/80 under femte huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag av 5 000 000 kr. (bil. 2 p. 8).

Under femte huvudtiteln finns fr. o. m. nästa budgetåret ett anslag benämnt *Ersättning till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m.* I propositionen (bil. 2 p. 6) föreslås att vissa av de bidrag som utgår från anslaget skall slopas fr. o. m. den 1 januari 1980, nämligen bidrag avseende svenska zigenare, renskötande samer, utländska medborgare i allmänhet och finska zigenare samt svenska medborgare, som inte är mantalsskrivna i riket eller vilkas mantals-skrivningsort inte har kunnat utrönas.

Detta innebär samtidigt att det f. n. inte föreslås någon ändring i fråga om de bidrag som avser flyktingar samt organiserat överförda utländska medborgare i vissa fall.

Utskottet har inte något att erinra mot propositionsförslaget i denna del. Utskottet tillstyrker därför att riksdagen godkänner vad föredragande statsrådet anført om slopande av nuvarande statsbidrag för socialhjälpkostnader m. m. för vissa grupper och antar inom socialdepartementet upprättade förslag till ändringar av lagen (1956: 2) om socialhjälp och barnavårdslagen (1960: 97).

Utskottet vill tillägga följande. I propositionen erinras om att såväl socialutredningen som arbetsgruppen för flyktingfrågor inom arbetsmarknadsdepartementet föreslår att kommunerna i fortsättningen skall få ersättning för socialhjälp till utländska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas. Socialministern uttalar att även han anser att statsbidrag bör utgå till kommunerna för denna socialhjälp. Utskottet, som i princip ansluter sig till denna uppfattning, förutsätter att förslag i ämnet kommer att föreläggas riksdagen i sådan tid att bestämmelser på området kan träda i kraft den 1 januari 1980.

Från anslaget *Bidrag till kommunala nykterhetsnämnder m. m.* under femte huvudtiteln utgår främst bidrag till olika kostnader som kommu-

nerna har för nykterhetsvård och narkomanvård. Beträffande de olika delposter som f. n. ingår i anslaget hänvisar utskottet till en översiktlig tablå, som finns i propositionen 1978/79: 100 (bil. 8 s. 183).

I den nu aktuella propositionen föreslås att de bidrag som från anslaget utgår till administrativa kostnader och till förebyggande och eftervårdande åtgärder m. m. skall avvecklas. Med hänsyn till vad ovan anförts om avveckling av specialdestinerade bidrag tillstyrker utskottet förslaget i propositionen (bil. 2 p. 7 delvis). Kommunernas inkomstbortfall för helt år kan beräknas till 123 milj. kr. Enligt propositionen skall kommunerna tillföras bl. a. medel motsvarande detta belopp genom skatteutjämningsystemet.

Bidrag från det angivna anslaget utgår vidare bl. a. till alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare samt till försöksverksamhet med nyttillkommande alkoholpolikliniker. Kostnaderna för helt år kan beräknas till 69 milj. kr. I propositionen föreslås att även de särskilda bidragen till dessa verksamheter skall avvecklas och att kommunerna skall tillföras motsvarande belopp genom skatteutjämningsystemet.

Utskottet kan inte dela uppfattningen att dessa bidrag bör avvecklas. Bidragen utgör enligt utskottets uppfattning fortfarande en stimulans för kommunerna till utveckling av nykterhets- och narkomanvården. Det bör framhållas att i kommuner där det under någon tid funnits väl fungerande alkoholpolikliniker goda effekter av verksamheten vid poliklinikerna visat sig. Motsvarande gäller i fråga om vårdcentraler för narkotikamissbrukare. Med hänsyn till det anförda och då utskottet anser att ett bibehållande av bidragen står väl i överensstämmelse med de principer som i det föregående angivits för bibehållande av specialdestinerade statsbidrag avstyrker utskottet propositionen i motsvarande del (bil. 2 p. 7 delvis) och tillstyrker förslag i motionerna 1978/79: 2369 (yrkandet 1) av Nils Carlshamre (m) och Ingegerd Troedsson (m) och 1978/79: 2371 (yrkandet 5) av Olof Palme m. fl. (s) om bibehållande av bidragen.

Det ankommer inte på socialutskottet att uttala sig i frågan om man med anledning av utskottets ställningstagande i sist angivna hänseende i det nu aktuella riksdagsärendet skall göra någon justering i något eller några av de övriga förslag som avser statsbidrag till kommunerna eller om man skall begära att regeringen lägger fram förslag i saken. Utskottet avger därför inget yttrande över yrkandet 2 i motionen 1978/79: 2369 av Nils Carlshamre (m) och Ingegerd Troedsson (m), vari denna fråga tas upp.

Det råder full enighet om att det även i fortsättningen bör utgå *specialdestinerade statsbidrag till den kommunala barnomsorgen*. I propositionen föreslås inte någon ändring i bidragsgrunderna. I motionen 1978/79: 2371 (yrkandet 3) av Olof Palme m. fl. (s) hemställs emeller-

tid att riksdagen skall uttala att statsbidragen för daghem, fritidshem och familjedaghem skall höjas med 10 % fr. o. m. den 1 juli 1980.

Det nuvarande statsbidragssystemet för barnomsorgen antogs av riksdagen våren 1976. Beträffande det närmare innehållet i bidragsreglerna hänvisar utskottet till sitt betänkande SoU 1978/79: 1 och till budgetpropositionen (bil. 8 s. 60 f.). Statsbidragen skall årligen anpassas till löneutvecklingen för anställda i offentlig tjänst (beträffande senaste uppräkning se SFS 1979: 136).

Genom införandet av en åldersstrukturfaktor inom skattcutjämnings-systemet av det slag som föreslås i propositionen och som utskottet tillstyrkt får en kommun med en mer än genomsnittligt utbyggd barnomsorg ett visst extra tillskott till de nettokostnader som kvarstår för kommunen sedan de specialdestinerade statsbidragen utgått. Utskottet kan inte finna det påkallat att riksdagen i förevarande sammanhang skulle uttala sig i frågan huruvida det härutöver bör ske en höjning av de specialdestinerade bidragen fr. o. m. ingången av budgetåret 1980/81. I finansutskottets betänkande 1978/79: 20, vari behandlades bl. a. regeringens budgetförslag, anfördes såväl av utskottsmajoriteten (bet. s. 55) som av de socialdemokratiska reservanterna (bet. s. 77) bl. a. att några uttalanden, som binder regeringen inför budgetarbeten inför kommande budgetår, inte bör göras. Utskottet vill i sammanhanget också framhålla att socialutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande SoU 1978/79: 28 (s. 12) anförde bl. a. att regeringen har för avsikt att i år ta upp överläggningar med Svenska kommunförbundet om ett nytt utbyggnadsprogram för barnomsorgen för perioden efter 1980 samt att det torde finnas anledning att — sedan riksdagen tagit ställning till förslagen i propositionen 1978/79: 95 om den kommunala ekonomin — diskutera huruvida vid överläggningarna några förändringar i fråga om de specialdestinerade statsbidragen på barnomsorgsområdet behöver ske.

I enlighet med det anförda avstyrker utskottet yrkandet 3 i motionen 1978/79: 2371.

Stockholm den 19 april 1979

På socialutskottets vägnar

KERSTI SWARTZ

Närvarande: Kersti Swartz (fp), Erik Larsson (c), Nils Carlshamre (m), John Johnsson (s), Bengt Bengtsson (c), Ivar Nordberg (s), Britt Wigenfeldt (c), Sven-Gösta Signell (s), Ulla Tillander (c), Stig Alftin (s), Lena Öhrsvik (s), Stig Olsson (s), Margot Håkansson (fp), Ingegerd Troeds-son (m) och John Johansson (s).

Avvikande mening

av John Johnsson, Ivar Nordberg, Sven-Gösta Signell, Stig Alftin, Lena Öhrsvik, Stig Olsson och John Johansson (samtliga s) som anser

dels beträffande *åldersstrukturfaktorn inom skatteutjämningsystemet* att det avsnitt i utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "En av" och på s. 3 slutar med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör skatteutjämningsystemet utformas så att det bidrar till en utjämning av kostnaderna för barnomsorgen och också så långt möjligt stimulerar kommunerna till en fortsatt utbyggnad av denna verksamhet. Endast delvis tillgodoses dessa önskemål i propositionen. Genom att också ta hänsyn till det faktiska antalet barn i de ifrågavarande åldersgrupperna kan kommuner via skatteutjämnings-systemet erhålla tillskott av skatteunderlag oavsett i vilken utsträckning man faktiskt byggt ut barnomsorgen. Enligt utskottets mening bör man i stället välja en metod för utjämning av kommunernas nettokostnader för daghem, fritidshem och familjedaghem som direkt anknyter till det faktiskt utnyttjade antalet platser i barnomsorgen. Utskottet ansluter sig därför till motionsyrkandet (yrkandet 2 i motionen 1978/79: 2371) och avstyrker således regeringsförslaget.

dels beträffande *specialdestinerade statsbidrag till den kommunala barnomsorgen* att det avsnitt på s. 6 i utskottets yttrande som börjar med "Genom införandet" och slutar med "motionen 1978/79: 2371" bort ha följande lydelse:

Utskottet har i det tidigare tillstyrkt förslaget i motionen 1978/79: 2371 att endast den faktiska utbyggnaden av barnomsorgen och inte jämväl antalet barn skall beaktas i skatteutjämningsystemet. Detta innebär ett verksamt stöd till kommunerna i deras strävanden att fullfölja den överenskomna utbyggnaden av barnomsorgen. Enligt utskottets mening behövs därutöver ytterligare insatser om man skall kunna genomföra den ambitiösa utbyggnadsplan som beslöts under 1975/76 års riksmöte. Kommunernas kostnader för den planerade utbyggnaden utgör en betydande belastning på den kommunala ekonomin. Utskottet anser därför att en höjning av statsbidragen är befogad. Ett beslut härmed om den innebörd som föreslås i motionen 1978/79: 2371 skulle också redan nu kunna påverka kommunerna att skynda på utbyggnaden av barnomsorgens olika former. Utskottet tillstyrker därför yrkandet 3 i motionen 1978/79: 2371.

