

Nr 1815

av herrar Gustafsson i Stenkyrka och Nilsson i Visby
i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:44 angående ändringar i
skatteutjämningsystemet för kommunerna m. m.

I Kungl. Maj:ts proposition 1973:44 angående ändringar i skatteutjämningsystemet m. m. har departementschefen frångått det förslag som framlades av skatteutjämningsrevisionen att Gotland skulle erhålla 115 % i utjämning. I stället har Gotland i propositionen inplacerats i skatteklass med 110 % utjämning.

Departementschefen påpekar att det säkerligen finns kommuner, vilka vid inbördes jämförelse har likartade ekonomiska förhållanden, som i propositionen hänförs till skilda klasser men att detta är ofrånkomligt. I förslaget avfärdas också möjligheten att extra skatteutjämningsbidrag skall kunna komplettera bidragsgivningen i de fall en kommun hamnat i en för låg skattekraftsklass. Avsikten med det extra bidraget är nämligen att det skall användas för mera tillfälliga behov, medan en ändring av procenttalet för skattekraftsgarantin skall ske om behovet kan antas bli bestående för framtiden. Inplaceringen i skattekraftsklass är således väsentlig.

Att det föreligger svårigheter att med det föreslagna systemet erhålla ett fullständigt rättvisande resultat skall inte bestridas. Det förefaller dock uppenbart att vid jämförelse mellan t. ex. vissa Norrlandskommuner som inplacerats i klasserna 3 och 4 och Gotland, vars primärkommunala verksamhet inplacerats i klass 2, alltför stora skillnader uppstår. En sådan jämförelse visar nämligen, med tillämpande av de kriterier som utredningsförslaget använt vid inplaceringen i skattekraftsklasserna, att Gotlands primärkommunala verksamhet har likartade och i vissa fall sämre ekonomiska förhållanden än vissa kommuner i skattekraftsklass 4. Svårigheter vid gränsdragningar medför givetvis att kommuner med likartade förhållanden hamnar i intilliggande klasser, men att två klasser skall skilja är enligt vår mening svårt att acceptera.

De huvudsakliga data som skatteutjämningsrevisionen använt vid sammanvägningen är geografiskt läge, näringsliv, tätortsgrad, befolkningsutveckling, åldersgrupper, nettodriftkostnad, standard och utdebiteringens höjd. I det följande sker en genomgång som i stort följer dessa kriterier.

Vid jämförelse med övriga kommuner i Sverige måste Gotlands *geografiska läge* betraktas som unikt. Avståndet till fastlandet och avsaknaden av fast landförbindelse, höga kostnader för person- och godstransporter i förening med glea turer med färjorna gör havet till en avståndsbarriär som svårligen låter sig jämföras med långa vägstånd i övriga kommuner. Att som skatteutjämningsrevisionen gjort jämföra Gotland med Öland kan knappast anses relevant eftersom Öland numera

har fast förbindelse med övriga Sverige, vilket innebär vägkostnader och en helt annan flexibilitet i kommunikationerna. Det framstår klart att Gotlands ogynnsamma läge har ekonomiska effekter som gör att jämförelser med kommunerna i mellersta och övre Norrland ter sig mer rimliga. Kostnaden för frakter mellan Gotland och Stockholm (20 mil) är 2 à 2,5 gånger dyrare än frakt på landsväg motsvarande vägsträcka. En Gotlandsfamilj måste betala 279 kr. innan den kan använda riksvägnätet. Motsvarande kostnad för en fastlandsfamilj som vill besöka Gotland är 478 kr. Med en körkostnad på 5 kr. milen motsvarar detta 56 respektive 96 mil landsväg. Därtill kommer att flygpriserna är bland de högsta i landet per flygkilometer. De ytterligt begränsade möjligheterna till interkommunal samverkan ger Gotlands kommun svårigheter när det gäller verksamheter som kräver ett stort befolkningsunderlag men som ändå måste bedrivas. Exempel på detta utgör vissa specialiteter inom sjukvården och viss utbildningsverksamhet. Driftkostnaderna blir förhållandevis höga.

Gotlands *näringsliv* domineras av jordbruket som f. n. sysselsätter ca 23 % av befolkningen, men rent antalsmässigt är näringsgrenen offentlig förvaltning m. m. störst. Strukturomvandlingen går hårt fram över basnäringarna jord- och skogsbruk samt bergshantering. Beträffande jordbruket kan nämnas att mellan åren 1965 och 1970 minskade detta sin andel av de förvärvsarbetande med ca 2 000 personer medan tillverkningssektorn under samma tid endast ökade med 200 och den totala sysselsättningen sjönk med ca 850 arbetstillfällen. Yrkesverksamhetsgraden är låg, 41 % mot 45 % i medeltal för riket.

Industrin och övriga stadsnäringar har således inte kunnat kompensera avgången från jordbruket. Andelen sysselsatta inom ren industri var år 1970 17 % mot ca 30 % för riket.

Gotland tillhör stödområdet sedan 1971, men bl. a. på grund av rådande konjunkturläge har stödområdets fördelar inte fullt kunnat utnyttjas. Hög arbetslöshet, betydande undersysselsättning och stor brist på nya arbetstillfällen råder på Gotland. Arbetslösheten har en stigande tendens ända från mitten av 1960-talet och har, enligt länsarbetsnämnden, omräknat till ett genomsnitt i årsverken ständigt stigit från 116 år 1963 till 431 år 1972. För närvarande är mer än 8 % av de yrkesverksamma sysselsatta utanför den reguljära arbetsmarknaden i arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten, skyddad sysselsättning etc. Problemen på den gotländska arbetsmarknaden uppvisar således stora likheter med de förhållanden som råder i övre Norrland.

Trots att Gotland har en relativt stor folkmängd är *tätortsgraden* låg, 52 % år 1970. Detta är beroende på den stora ytan och att befolkningen är fördelad över denna på grund av den stora andelen sysselsatta i de areella näringarna. Nedan görs jämförelser med vissa Norrlandskommuner.

	Gotland	Östersund	Luleå	Piteå	Källa:
Yta (km ²)					
1.1.1972	3 140	2 247	1 786	3 091	SCB
Folkmängd					
1.1.1972	53 845	50 482	59 457	33 285	SCB
Tätortsgrad					
1970 (%)	52	82	86	78	SOU 72:44

Siffrorna anger klart Gotlands karaktär av glesbygdskommun i jämförelse med de tre övriga kommunerna. Genom den i och för sig önskvärda och genom näringslivets karaktär nödvändiga spridningen av befolkningen över ytan, får Gotlands kommun höga kostnader för t. ex. skolskjutsning och inackordering av skolelever (nära 3 mil 1973), skolor (55 LM-skolor 1973), lokal trafik, hemvårdarinnor, kommunala lokal-kontor, färdtjänst för handikappade m. m.

Befolkningsutvecklingen på Gotland är oroande. År 1945 uppgick det gottländska befolkningstalet till nära 60 000, vid senaste årsskifte understeg befolkningssiffran 54 000. Under 1950-talet förlorade ön nära 8 % av sin befolkning, och de som flyttade ut var företrädesvis ungdomar. Sedermera har emellertid befolkningstalet i stort sett stått stilla men med en negativ tendens i ålderssammansättningen.

Befolkningens sammansättning i *åldersgrupper* på Gotland visar en förhållandevis stor andel äldre och barn, vilket gör att de självförsörjande grupperna är mindre representerade. Även här kan viss jämförelse med de tidigare anförda kommunerna i Norrland vara av intresse.

	Gotland	Östersund	Luleå	Piteå	Källa:
Barn 0–17 år					
1.1.1971 (%)	27	25	29	27	SOU 72:44
Pensionärer över 67 år					
1.1.1971 (%)	13	11	7	10	SOU 72:44

Som jämförelse kan nämnas att riksgenomsnittet för barn 0–17 år är 24,6 % för riket och för pensionärer över 67 år 11,8 % av befolkningen. I vad det gäller Gotland har emellertid försäkringskassan vid nyligen företagen undersökning funnit att inte mindre än 19,6 % av befolkningen i dag är pensionärer, vilket innebär att över 60 % av dem som uppnår 67 års ålder under de närmaste månaderna redan har förtidspension.

Nettodriftkostnaderna blir relativt sett mycket höga för Gotlands kommun. Anledningar till detta är bl. a. det insulära läget, befolkningens ålderssammansättning, den höga arbetslösheten och undersysselsättning- en samt den låga tätortsgraden. Men även öns karaktär av rekreations- centrum med ca 200 000 besökare per säsong medverkar till höga kostnader på grund av att bl. a. servicesektorn i vissa avseenden måste dimensioneras för att klara toppbelastningsperioderna.

I detta sammanhang är det önskvärt att även jämföra *standard* i de tidigare nämnda kommunerna. Detta är emellertid svårt. Det enda

material som tagits fram i dessa sammanhang finns redovisat i SOU 1972:44 s. 266 ff. Materialet måste sannolikt användas med försiktighet men antyder att t. ex. fritidsnämndens verksamhet inklusive bidrag till föreningar har en lägre standard på Gotland. Undervisning och kulturell verksamhet har den näst lägsta standarden på Gotland om man jämför med de nämnda Norrlandskommunerna.

Gotlands län har de sämsta *inkomstförhållandena* i riket. Medianinkomsten var 1970 nära 4 000 kr. lägre än för riket. Gapet mellan riksgenomsnittet och Gotlands län vidgas fortlöpande. Inkomsttagarnas fördelning på inkomstklasser avviker markant med relativt många inkomsttagare i de låga inkomstklasserna och få med inkomst över 20 000 kr. Förhållandet till vissa andra län kan redovisas enligt nedan:

	Inkomst per capita:	Inkomst per inkomsttagare:
Stockholm	15 557	21 574
Göteborg, Malmö	13 052	18 787
Större städer i övrigt	11 293	16 955
Södra mellanbygden	10 290	15 738
Norra tätbygden	10 330	15 895
Norra glesbygden	8 553	13 864
Hela riket	11 689	17 579
Gotlands län	9 112	14 079

Tabellen visar att gotlänningarna i inkomsthänseende lever under förhållanden jämförbara med dem som råder i norra glesbygden.

Med det låga inkomstunderlaget följer givetvis låg *skattekraft*. Även i detta fall kan jämförelser med de tidigare nämnda kommunerna vara av intresse.

	Gotland	Östersund	Luleå	Piteå	Källa:
Antal <i>skattekronor</i> enligt 1971 års taxering per inv. i % av medelskattkraften i landet	72	94	94	82	SCB
<i>Total utdebitering</i> 1972 (kr.)	28:08	25:06	25:51	26:40	SCB

Nivån på den *kommunala utdebiteringen* skall enligt propositionen i fortsättningen inte ligga till grund för skatteutjämningen men antyder dock Gotlands ekonomiska svårigheter. Utdebiteringen överstiger riksgenomsnittet med 4:29 per skattekrona och innebär en nästan 50-procentig ökning sedan 1965.

Det framstår enligt vår mening klart att den föreslagna nivån å 110 % skatteutjämning för Gotlands del är för låg. Den kommunsammanläggning som trädde i kraft den 1 januari 1971 och som medförde att Gotlands 12 landskommuner, Slite köping och Visby stad blev en kommun innebar också att Gotlands läns landsting upplöstes och att landstingsfunktionerna övertogs av primärkommunen Gotland. Det föreligger därför vissa svårigheter att jämföra Gotlands kommun med andra

primärkommuner där verksamheterna är uppdelade på primärkommuner och landsting. Gotlands placering i skattekraftsklass måste därför bli en sammanvägning mellan placeringarna i skattekraftsklasser för de båda verksamhetsområdena. I departementschefens förslag placeras Gotland i skattekraftsklass 110 % utan kommentar till hur beräkningarna för sammanvägningen genomförts.

I skatteutjämningsrevisionens förslag till skattekraftsklasser, som ligger till grund för departementschefens klassning, beskrives emellertid denna sammanvägning verbalt. Primärkommunalt jämföras Gotland med Öland, och sekundärkommunalt jämföras Gotland med kommunerna i de högsta skattekraftsklasserna. De primärkommunala utgifterna beräknas uppgå till 60 % och de sekundärkommunala utgifterna till 40 % av totalutgifterna för Gotlands kommun.

Sammanvägningen har som nämnts givit till resultat att Gotland har placerats i skattekraftsklass 110 % i departementschefens förslag. I enlighet med de jämförelser med vissa Norrlandskommuner som vi tidigare anfört, anser vi att Gotlands primärkommunala verksamhet placerats i en alltför låg skattekraftsklass och borde placeras högre, vilket skulle ge en placering i nästa skattekraftsklassområde, enligt propositionen 1973:44, 120 %.

Vid kommunsammanläggningen på Gotland som beslutades 1970 placerades Gotland i ett för kommunen speciellt skattekraftsområde med 92 % utjämning. I och för sig skulle det sannolikt vara möjligt att även i fortsättningen tillämpa denna princip med Gotlands kommun placerad i en speciell skatteklass och att därvid skatteutjämningsrevisionens förslag om utjämning med 115 % komme att tillämpas.

Då vi emellertid vid vår granskning av föreliggande förslag funnit att klara motiveringar föreligger för att Gotlands kommun höjs från i propositionen föreslagna 110 % till 120 % tillåter vi oss föreslå att så sker.

Med hänvisning till det anförda hemställas

att riksdagen måtte besluta att Gotlands kommun uppflyttas från
i propositionen föreslagna 110 % till 120 % i vad det gäller
skatteutjämningsbidrag.

Stockholm den 10 april 1973

TORSTEN GUSTAFSSON (c)
i Stenkyrka

PER-AXEL NILSSON (s)
i Visby