Konstitutionsutskottets betänkande

1977/78:21

med anledning av propositionen 1977/78:48 om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun jämte motioner

I detta betänkande behandlas propositionen 1977/78:48 och motionerna 1977/78:134, 179 samt 193. Finansutskottet har avgett yttrande över propositionen och motionerna (FiU 1977/78:2 y, *bilaga 1*).

Propositionen

I propositionen föreslås en särskild lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun. Genom denna lag får landstingskommunen befogenhet att lämna bidrag och lån till kommun inom landstingsområdet, i den mån det behövs för att främja skatteutjämning mellan kommunerna. Denna möjlighet till inomregional skatteutjämning blir ett komplement till det statliga skatteutjämningssystemet. Landstingskommunen bestämmer själv om ett inomregionalt skatteutjämningssystem skall införas och hur det skall utformas. Landstingskommunens möjlighet att befatta sig med skatteutjämning blir provisorisk och begränsad till fyra år. Den nya lagen avses träda i kraft den 1 januari 1978 och gälla till utgången av år 1981.

Beträffande det framlagda lagförslaget hänvisas till propositionen.

Motionerna

I motionen 1977/78:134 av Hilding Johansson (s) och Hans Gustafsson (s) yrkas att "riksdagen ger regeringen till känna vad som anförs i motionen beträffande riskerna för en landstingskommunal styrning av den primärkommunala verksamheten".

Motionärerna understryker att den föreslagna lagen måste ha provisorisk karaktär och endast kan motiveras av de särskilda förhållandena inom Stockholms län. Den får därför inte tjäna som modell för landet i övrigt utan bör i stället avlösas av andra åtgärder inom ramen för det statliga skatteutjämningssystemet.

Enligt motionärerna får inte landstingets möjligheter till skatteutjämnande åtgärder ändra relationerna mellan landstinget och kommunerna. Landstinget får sålunda inte ställa upp villkor som innebär att de reellt sett styr kommunerna. För att detta inte skall ske fordras enligt motionen att det finns generella regler för utjämningsåtgärderna. Särskilt betonas riskerna för att långivningen kan åstadkomma en styrning av den primärkommunala verksamheten som inte står i överensstämmelse med uppfattningen om att landsting och primärkommun är två varandra kompletterande kommunty-

per. Med hänsyn till de speciella förhållanden som råder inom landstingsområdet och till att lagen har provisorisk karaktär har motionärerna vid detta tillfälle funnit det tillräckligt att understryka angelägenheten av att långivningen utformas så att varje möjlighet till uttalad eller outtalad styrning av den primärkommunala verksamheten kan uteslutas.

I motionen 1977/78:179 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås "riksdagen besluta att i avvaktan på förslagen från kommunalekonomiska utredningen uppskjuta behandlingen av propositionen 1977/78:48".

Enligt motionen är det anmärkningsvärt att propositionens förslag läggs fram omedelbart innan kommunalekonomiska utredningen, som bl. a. har till uppgift att se över skatteutjämningssystemet, slutfört sitt arbete. Motionären framhåller att skillnaderna inom en region inte kan ses isolerade från skillnaderna mellan kommuner i olika delar av landet. Åtgärder som syftar till att utjämna skillnaderna i stort får också betydelse inom enskilda regioner. Det rimliga borde enligt motionärerna vara att riksdagen i ett och samma sammanhang får ta ställning till den statliga skatteutjämningen och ev. särskilda åtgärder inom enskilda regioner.

I motionen 1977/78:193 av Alf Wennerfors m. fl. (m) hemställs att "riksdagen beslutar att lagen om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun skall erhålla följande lydelse:

Stockholms läns landstingskommun får lämna lån till kommun inom landstingskommunen, i den mån det är påkallat för att främja skatteutjämning."

Motionärerna erinrar om att den kommunalekonomiska utredningen inom kort kommer att framlägga sitt förslag. Förslaget innehåller enligt motionen en påtaglig generell höjning av den statliga skattekraftsgarantin, vilket märkbart skulle förbättra förhållandena för utsatta kommuner inom Stockholmsregionen. Motionärerna påpekar att utredningen också har i uppgift att föreslå hur en inomregional utjämning kan ske.

Även om en lagändring enligt motionärernas uppfattning borde anstå tills den kommunalekonomiska utredningens fullständiga belysning av den kommunala sektorns förhållanden föreligger, finns mer akuta behov av ekonomiskt stöd inom några primärkommuner i Stockholmsområdet. Propositionens förslag skulle emellertid enligt motionen leda till att landstinget tilldelas rollen av en överkommun som övertar en del av primärkommunens ansvar för finansieringen av kommunens verksamhet. En utveckling som öppnar vägen för överföring av uppgifter från lokal till regional nivå är enligt motionen tveksam "i en tid då det kommunala självstyret allvarligt ifrågasätts". Av den anledningen anser motionärerna att landstingets möjligheter att verka för skatteutjämning endast bör avse lån och inte bidrag.

Utskottet

I propositionen föreslås en särskild lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun. Genom denna lag får landstingskommunen befogenhet att lämna bidrag och lån till kommun inom landstingsområdet i syfte att åstadkomma en skatteutjämning mellan kommunerna. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1978 och gälla i fyra år, dvs. till utgången av år 1981. Finansutskottet tillstyrker i sitt yttrande propositionen.

Bakgrunden till propositionens förslag är den svåra ekonomiska situationen för vissa kommuner i Storstockholm. Dessa kommuner har tagit på sig ett betydande ansvar för bostadsbyggandet i regionen och har därmed på grund av den snabba expansionen fått svårigheter att finansiera en kommunal service av acceptabel standard. Samtidigt har andra kommuner med en lugnare utvecklingstakt kunnat bevara en god finansiell situation. Detta har lett till betydande skillnader i den kommunala utdebiteringen. Skattesatsen i länet varierade 1977 mellan 16 kr./skr. (Botkyrka) och 10:60 kr./skr. (Danderyd), en skillnad på 5:40 kr./skr. Den kommunalekonomiska situationen i Stockholms län har ansetts så allvarlig att den motiverat särskilda åtgärder. Mer än hälften av det statliga extra skatteutjämningsbidraget går sålunda både år 1977 och år 1978 till kommuner i Stockholms län.

Enligt utskottet bör propositionens förslag ses som ett led i strävandena att åstadkomma förutsättningar för en utjämning av de ekonomiska resurserna mellan kommunerna i Stockholms län. Utskottet delar – i likhet med finansutskottet – föredragande statsrådets uppfattning att de ekonomiska problemen i Stockholmsområdet är av så akut och speciell karaktär att frågan om en inomregional skatteutjämning bör prövas utan att man avvaktar resultatet av den kommunalekonomiska utredningens arbete och den därpå följande remissbehandlingen. Som framhålls i propositionen och i finansutskottets yttrande bör emellertid lagen ses som ett provisorium. Yrkandet i motionen 1977/78:179, som innebär uppskov med behandlingen av propositionen avstyrks.

I motionerna 1977/78:134 och 1977/78:193 uttalas – från skilda utgångspunkter – farhågor för att den föreslagna lagen innebär risker för att landstingskommunen får ställning som överkommun i förhållande till primärkommunerna. I motionen 134 framhålls, utan krav på ändring av den föreslagna lagen, att propositionens förslag, särskilt möjligheterna till långivning, innebär risker för en landstingskommunal styrning av primärkommunernas verksamhet. Enligt motionen 193 är det däremot bidragsgivningen som kan leda till förändrade relationer mellan landstingskommunen och primärkommunerna. I motionen yrkas därför att möjligheten för landstinget att ge bidrag bör utgå ur lagen.

De frågor som tas upp i motionerna diskuteras utförligt i propositionen. Där framhålls bl. a. att en möjlighet för landstingskommuner att lämna bidrag och

lån inte får ändra den gällande ordningen med kommunen och landstingskommunen som två likställda kommuntyper. Ett skatteutjämningssystem som endast innebär att landstingskommunen skjuter till skatteunderlag för att kommunen skall kunna uppnå en viss garanterad skattekraft eller lämnar lån med fördelaktiga lånevillkor till kommun med särskilda ekonomiska problem medför enligt propositionen inga risker i detta sammanhang. Lånevillkor och andra villkor av teknisk natur kan enligt propositionen ställas upp av landstingskommunen, däremot inte villkor som inskränker den kommunala självstyrelsen. Några bestämmelser härom har emellertid inte ansetts nödvändiga.

Vidare anförs i propositionen att lagen ger landstinget frihet i fråga om den närmare utformningen av skatteutjämningssystemet. I lagens krav på att bidragen eller lånen får lämnas endast om det är påkallat för att främja skatteutjämning ligger dock enligt propositionen en begränsning i landstingets befogenhet. Utöver denna begränsning föreligger inga andra inskränkningar i landstingskommunens handlingsfrihet än vad som följer av allmänna kommunalrättsliga principer. Här nämns särskilt den s. k. likställighetsprincipen.

Utskottet instämmer i propositionens ovan återgivna uttalanden. Utskottet vill särskilt betona att ett system för inomregional skatteutjämning med landstinget som låne- och bidragsgivare inte får utformas så att vare sig låne- eller bidragsgivningen inkräktar på den kommunala självstyrelsen eller på principen om landstingskommun och primärkommun som två jämställda kommuntyper.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet propositionens förslag till lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun. I motionen 193 framlagt lagförslag avstyrks således av utskottet. Motionen 134 får med det anförda anses besvarad.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. avslår motionen 1977/78:179,
2. a. med bifall till propositionen 1977/78:48 och med avslag på motionen 1977/78:193 antar i propositionen framlagt förslag till lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun,

   b. förklarar motionen 1977/78:134 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 8 december 1977

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (s), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Björn Eliasson (c), Kerstin Nilsson (s), Daniel Tarschys* (fp), Per Unckel (m) och Gusti Gustavsson (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av Hilding Johansson, Holger Mossberg, Olle Svensson, Ove Karlsson, Yngve Nyquist, Kerstin Nilsson och Gusti Gustavsson (alla s) vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås en särskild lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun. Genom denna lag får landstingskommunen befogenhet att lämna bidrag och lån till kommun inom landstingsområdet i syfte att åstadkomma en skatteutjämning mellan kommunerna. Enligt lagen, som är tidsbegränsad till utgången av år 1981, bestämmer landstingskommunen själv huruvida ett inomregionalt skatteutjämningssystem skall införas och hur det skall utformas.

Finansutskottet tillstyrker i sitt yttrande propositionen. Till yttrandet har fogats en avvikande mening. I denna uttalas – i anslutning till motionen 1977/78:134 – farhågor för att den föreslagna lagen medför risker för en landstingskommunal styrning av den primärkommunala verksamheten.

Bakgrunden till propositionens förslag är den svåra ekonomiska situationen för vissa kommuner i Storstockholm. Dessa kommuner har tagit på sig ett betydande ansvar för bostadsbyggandet i regionen och har därmed på grund av den snabba expansionen fått svårigheter att finansiera en kommunal service av acceptabel standard. Samtidigt har andra kommuner med en lugnare utvecklingstakt kunnat bevara en god finansiell situation. Detta har tillsammans med skillnaden i skattekraft lett till betydande skillnader i den kommunala utdebiteringen. Skattesatsen i länet varierade 1977 mellan 16 kr./skr. (Botkyrka) och 10:60 kr./skr. (Danderyd), en skillnad på 5:40 kr./skr. Den kommunalekonomiska situationen i Stockholms län har ansetts så allvarlig att den motiverat särskilda åtgärder. Mer än hälften av det statliga extra skatteutjämningsbidraget går sålunda både år 1977 och år 1978 till kommuner i Stockholms län.

Liksom finansutskottet har utskottet vid bedömningen av propositionens förslag tagit fasta på det dokumenterade akuta behovet av en utjämning av de ekonomiska resurserna mellan kommunerna i Storstockholmsområdet. Med hänsyn till dessa förhållanden och till lagens provisoriska karaktär vill utskottet inte motsätta sig att propositionens lagförslag bifalles.

Den föreslagna lagstiftningen får inte ses som ett led i en utveckling att flytta ansvaret för den kommunala skatteutjämningen från staten till landstingen. Utskottet vill framhålla att det speciella skatteutjämningssys-

temet i Stockholms län inte får betraktas som en försöksverksamhet som kan tjäna som en modell för framtida inomregional skatteutjämning. Det bör tvärtom – som framhålls i motionen 1977/78:134 – avlösas av andra åtgärder inom ramen för det statliga skatteutjämningssystemet. Det är de särskilda förhållandena i Stockholmsregionen som motiverar en temporär lagstiftning av det slag som föreslås i propositionen och som tillstyrks av utskottet. Yrkandet i motionen 1977/78:179 som innebär uppskov med behandlingen av propositionen avstyrks.

Genom förslaget i propositionen ges landstingskommunen i Stockholms län rätt att lämna bidrag och lån i skatteutjämnande syfte. Enligt utskottets mening hade det varit önskvärt att lagen också innehållit generella regler för utformningen av skatteutjämningssystemet. I avsaknad av sådana generella normer öppnas, som framhålls i motionen 1977/78:134, en möjlighet för landstinget att utforma systemet på ett sätt som innebär risker för en landstingskommunal styrning av den primärkommunala verksamheten. Risken för att landstingskommunen får ställning som överkommun uppmärksammas visserligen i propositionen, men de uttalanden som görs i syfte att förhindra en sådan utveckling är enligt utskottet alltför vaga för att kunna accepteras av riksdagen.

Enligt utskottet bör riksdagen, med anledning av propositionen och motionen 134 och i anslutning till vad som anförs i den avvikande meningen till finansutskottets yttrande, uttala att reglerna för det inomregionala skattesystemet utformas så att relationen mellan landstingskommunen och kommunerna i övrigt inte påverkas. Härav följer att skatteutjämningsbidrag måste utgå enligt generellt utformade regler och fördelas mellan kommunerna efter på förhand fastställda objektiva grunder. Särskilt bör framhållas vikten av att landstinget inte lämnar några föreskrifter om hur skatteutjämningsmedlen skall användas.

Utskottet vill även understryka att långivningen bör utformas så att varje möjlighet till uttalad eller outtalad styrning av den primärkommunala verksamheten kan uteslutas. Som framhålls i motionen 134 innebär just rätten att lämna lån betydande risker för att landstinget därigenom etablerar sig som överkommun. Med hänsyn härtill bör riksdagen avslå förslaget i motionen 193, som innebär att skatteutjämningssystemet skall begränsas till långivning.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen

1. avslår motionen 1977/78:179,
2. med anledning av propositionen 1977/78:48 och motionen 1977/78:134 samt med avslag på motionen 1977/78:193 antar i propositionen framlagt förslag till lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun.

Bilaga 1

Finansutskottets yttrande

1977/78:2 y

över propositionen 1977/78:48 om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun jämte motioner

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har genom beslut 1977-11-15 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen 1977/78:48 om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun jämte motioner.

I propositionen hemställs att riksdagen antar vid propositionen fogat förslag till lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun.

Det i propositionen framlagda förslaget till lag har följande lydelse:

Förslag till
Lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun

Härigenom föreskrives följande.

Stockholms läns landstingskommun får lämna bidrag och lån till kommun inom landstingskommunen, i den mån det är påkallat för att främja skatteutjämning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978 och gäller till utgången av år 1981.

Med anledning av propositionen har följande motioner väckts:

1977/78:134 av Hilding Johansson (s) och Hans Gustafsson (s) vari hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförs i motionen,

1977/78:179 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari hemställs att riksdagen beslutar att i avvaktan på förslagen från kommunalekonomiska utredningen uppskjuta behandlingen av propositionen 1977/78:48,

1977/78:193 av Alf Wennerfors m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen beslutar att lagen om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun skall erhålla följande lydelse: Stockholms läns landstingskommun får lämna lån till kommun inom landstingskommunen, i den mån det är påkallat för att främja skatteutjämning.

På finansutskottets hemställan (FiU 1975/76:39) begärde riksdagen våren 1976 att regeringen skulle ge 1975 års utredning om skatteutjämningsbidragen i uppdrag att skyndsamt pröva möjligheterna att lagstiftningsvägen skapa förutsättningar för en inomregional skatteutjämning (rskr 1975/76:364). De handlingar som låg till grund för riksdagens beslut överlämnades tillsammans med framställningar till regeringen från Stockholms läns landsting och Stockholms kommun i samma fråga till skatteutjämningsutredningen i juni månad 1976. Skatteutjämningsutredningens arbetsuppgifter har sedermera enligt särskilda direktiv (Fi 1976:06) övertagits av 1976 års kommunalekonomiska utredning. I dessa direktiv anges att utredningen bör pröva om den statliga skatteutjämningen behöver kompletteras med en inomregional skatteutjämning.

I finansutskottets ovan åberopade betänkande gavs tre förutsättningar för ett förslag om inomregional skatteutjämning. För det första fick det inte utformas så att det kommer i konflikt med den kommunala självstyrelsen. För det andra borde det utformas så att det kan tillämpas även av andra landsting än Stockholms läns. För det tredje måste det samordnas med det statliga skatteutjämningssystemet.

I propositionen redovisas att den kommunalekonomiska situationen i Stockholms län är sådan att den krävt särskilda åtgärder. Mer än hälften av det statliga extra skatteutjämningsbidraget går både år 1977 och år 1978 till kommuner i Stockholms län. Frågan om inomregional skatteutjämning övervägs f. n. inom 1976 års kommunalekonomiska utredning. Föredraganden finner dock problemen i Stockholmsområdet så betydande att frågan om åtgärder som syftar till att nå önskad skatteutjämning i Stockholms län bör prövas utan att resultatet av utredningens arbete och den därpå följande remissbehandlingen avvaktas.

Det nu framlagda förslaget till lag som möjliggör inomregional skatteutjämning berör endast Stockholms läns landstingskommun. Att Stockholms landstingsområde på detta sätt behandlas i särskild ordning accepteras av utskottet under den också av föredraganden anförda förutsättningen att lagen ses som ett provisorium, i avvaktan på att förslagen från 1976 års kommunalekonomiska utredning blivit beredda och resulterat i en samlad kommunalekonomisk reform.

Stockholmsregionens problem är visserligen inte unika till sin karaktär. De problem som uppkommer i en region där den samlade expansionen i form av investeringar i bostäder, skolor m. m. koncentreras till några få kommuner gör sig emellertid gällande med särskild tyngd just i Stockholmsregionen. Delvis som följd av den ojämna expansionstakten har också uppkommit stora skillnader mellan kommunerna i regionen i fråga om befolkningssammansättning och skattekraft, vilket starkt påverkar såväl de kommunala utgifterna som inkomsterna. Med hänsyn till problemens akuta karaktär i Stockholmsregionen tillstyrker sålunda utskottet från sina utgångspunkter att den föreslagna lagen antas av riksdagen.

Vad utskottet anfört i det föregående innebär att utskottet avstyrker bifall till motionen 179.

I motionen 193 yrkas att den föreslagna lagen skall utformas så att Stockholms läns landsting skall kunna ge lån men inte bidrag. Utskottet kan inte finna att en sådan begränsning av lagen skulle vara till fördel. Som redovisas i propositionen och i motionen är just den stora låneskulden för vissa kommuner i Stockholmsregionen det kanske allra största problemet. Med tanke på att även bidrag i dessa fall kan utgöra verklig hjälp avstyrker utskottet för sin del yrkandet i motionen 193.

I de delar av propositionen som i första hand rör konstitutionella frågor avstår finansutskottet från att uttala någon mening.

Stockholm den 1 december 1977

På finansutskottet vägnar
BJÖRN MOLIN

Närvarande: Björn Molin (fp), Kjell-Olof Feldt (s), Knut Wachtmeister (m), Torsten Gustafsson (c), Paul Jansson (s), Arne Pettersson (s), Arne Gadd (s), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Anita Gradin (s), tredje vice talmannen Karl Erik Eriksson (fp), Karl Erik Olsson (c), Torsten Karlsson (s), Rune Rydén (m) och Anna-Lisa Nilsson (c).

Avvikande mening

av Kjell-Olof Feldt (s), Paul Jansson (s), Arne Pettersson (s), Arne Gadd (s), Per-Axel Nilsson (s), Anita Gradin (s) och Torsten Karlsson (s) som anför:

Enligt vår mening borde utskottet också ha behandlat de frågor som tas upp i motionen 134 och därvid anfört följande: "Som framhålls i motionen 134 får ett system för inomregional skatteutjämning inte leda till att landstinget blir en överkommun. För att den kommunala självstyrelsen inte skall inskränkas måste det finnas generella regler för utjämningsåtgärderna. Sådana regler får då inte innehålla föreskrifter om hur skatteutjämningsmedlen skall användas. Särskilt bör i sammanhanget uppmärksammas riskerna för att långivning från landstinget kan leda till att det etablerar sig som en överkommun. Långivningen måste därför utformas så att varje möjlighet till uttalad eller outtalad styrning av den primärkommunala verksamheten kan uteslutas. Utskottet tillstyrker med det anförda från sina utgångspunkter att motionen 134 bifalles och att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs i motionen beträffande riskerna för en landstingskommunal styrning av den primärkommunala verksamheten."