

Regeringens proposition

1977/78: 48

om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun;

beslutad den 3 november 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

JOHANNES ANTONSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

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 skatteutjämningsystemet. Landstingskommunen bestämmer själv om ett inomregionalt skatteutjämningsystem 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.

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.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-11-03

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Antonsson

Proposition om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun

1 Inledning

Genom beslut vid 1973 års riksdag (prop. 1973:44, FiU 1973:23, rskr 1973:249) genomfördes väsentliga ändringar i skatteutjämningsystemet fr. o. m. år 1974. Besluten innebar såväl en betydande ökning av bidragen från staten till kommunerna som nya regler för bidragsgivningen. Dessa finns i lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag (ändrad 1976:203).

Skatteutjämningsbidrag utgår till kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner. Syftet med bidragen är att minska skattekrafts- och kostnadsskillnader mellan olika kommuner och därmed utjämna skillnaderna i den kommunala skatteutdebiteringen i olika delar av landet. Kommuner och landstingskommuner garanteras en viss skattekraft, som relateras till medelskattekraften i riket. Skattekraftsgarantin varierar i huvudsak med den geografiska belägenheten. Kommunerna och landstingskommunerna tillförsäkras ett skatteunderlag som motsvarar 95, 100, 110, 120 eller 130 % av medelskattekraften. Vidare har Gotlands kommun garanterats 115 %. Dessutom finns särskilda regler för avfolkningkommuner och s. k. sommarstugekommuner. Kommunernas möjligheter att få extra skatteutjämningsbidrag har ökat väsentligt efter omläggningen.

Skatteutjämningsystemet är ett av de främsta medlen för att skapa en i möjligaste mån likvärdig kommunal service i olika delar av landet. Den största betydelsen har skatteutjämningsbidragen för Gotland, för norrlandskommunerna och för glesbygdskommuner i andra delar av landet.

Ändringarna i skatteutjämningsystemet avsågs vara provisoriska i avvaktan på en översyn i anslutning till resultaten av den kommunalekono-

miska utredningens (Fi 1971:08) arbete. Efter bemyndigande av regeringen den 20 november 1975 tillkallades skatteutjämningsutredningen (Fi 1975:09) för att se över reglerna för skatteutjämningsbidragen. Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 november 1976 tillkallades 1976 års kommunalekonomiska utredning (Fi 1976:06). Denna kommitté ersatte de båda tidigare nämnda. En uppgift för kommittén är enligt direktiven att pröva om den statliga skatteutjämningsbehöven kompletteras med inomregional skatteutjämning.

Frågan om inomregional skatteutjämning har de senaste åren haft en framskjuten plats i den kommunalekonomiska diskussionen i Stockholms län. Detta har bl. a. lett till olika initiativ. Den 20 maj 1976 begärde riksdagen (mot. 1975/76:940, FiU 1975/76:39, rskr 1975/76:364) att regeringen skulle ge skatteutjämningsutredningen i uppdrag att skyndsamt pröva möjligheterna att lagstiftningsvägen skapa förutsättningar för en inomregional skatteutjämning.

I särskilda skrivelser till regeringen den 5 maj 1976 hemställde Stockholms läns landstings förvaltningsutskott och Stockholms kommunstyrelse att skatteutjämningsutredningen skulle få i uppdrag att lägga fram förslag som möjliggör en utjämning av de ekonomiska och sociala villkoren för medborgarna i de olika kommunerna i Stockholms län. Det angavs att förslaget borde läggas fram i så god tid att den önskvärda omfördelningen kunde genomföras under år 1977.

Motionen, finansutskottets betänkande samt de båda framställningarna överlämnades till skatteutjämningsutredningen genom regeringsbeslut den 10 juni 1976.

I skrivelse den 28 februari 1977 hemställde Centerpartiet i Stockholms län, Centerns kvinnoförbund i Stockholms län och Centerns ungdomsförbund i Stockholms län att regeringen måtte vidtaga de provisoriska lagstiftningsåtgärder som erfordras för att redan år 1978 införa ett system med inomregional skatteutjämning i Stockholms län. Framställningen överlämnades till 1976 års kommunalekonomiska utredning genom regeringsbeslut den 10 mars 1977.

I skrivelse till regeringen den 18 maj 1977 hemställde Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nynäshamn och Tyresö kommuner att regeringen snarast skulle vidta erforderliga åtgärder för att möjliggöra regional skatteutjämning. Även denna framställning överlämnades till 1976 års kommunalekonomiska utredning genom regeringsbeslut den 30 juni 1977.

2 Kommunalekonomiska förhållanden m. m.

Debatten i Stockholms län om kommunernas ekonomi har under senare år alltmer riktats mot de stora skillnader i kommunalekonomiska förutsättningar som finns i länet. Det gäller både kommunernas inkomster och utgifter. Inkomstsidan påverkas av stora olikheter i både skattekraft (antal

skattekronor per invånare) och skattesats. I allmänhet följer en låg skattekraft och en hög skattesats varandra.

Skattekraft, skattesats och skatteinkomster i kr. per invånare år 1977 framgår av följande tabell.

Kommun	Skattekraft ¹	Kommunal skatte- sats	Budgerade skatte- inkomster ² i kr. per invånare ³
Danderyd	323.17	10.60	4 256
Solna	306.15	11.10	4 299
Lidingö	299.75	11.65	4 370
Stockholm	290.27	13.50	4 732
Sundbyberg	274.57	14.05	4 630
Järfälla	248.91	13.60	4 136
Nacka	247.46	14.00	4 328
Täby	241.44	12.25	3 711
Sollentuna	239.56	15.50	4 484
Huddinge	215.37	14.55	4 121
Ekerö	207.48	13.50	3 450
Sigtuna	206.73	15.70	3 911
Södertälje	206.38	15.45	3 942
Värmdö	199.13	15.00	3 762
Tyresö	198.53	15.90	3 810
Upplands-Väsby	196.67	13.50	3 393
Nynäshamn	195.71	15.00	3 534
Norrtälje	191.05	15.00	3 526
Vaxholm	190.61	15.70	3 855
Haninge	190.02	15.50	3 767
Vallentuna	187.76	14.60	3 335
Upplands-Bro	187.33	15.10	3 680
Botkyrka	186.77	16.00	3 827
Genomsnitt för länet	255.56	13.74	4 310

¹ Antal skattekröner enligt 1976 års taxering (inkl. tillskott för skattebortfallsbidrag och statligt skatteutjämningsbidrag) per invånare den 1 januari 1976.

² Inkl. skattebortfallsbidrag.

³ Den 1 januari 1977.

Som redovisas i tabellen är skattekraften för år 1977 i genomsnitt 256 skattekröner/invånare (skr./inv.) i Stockholms län. Det högsta värdet är 323 skr./inv. (Danderyd) och det lägsta 187 skr./inv. (Botkyrka). Trots den statliga skatteutjämnings föreligger alltså en skillnad på 136 skr./inv. För år 1977 får endast fem kommuner i Stockholms län tillskott av skattekraft enligt det statliga skatteutjämnings systemet. Detta ger Botkyrka 437 000 kr., Norrtälje 13 931 000 kr., Upplands-Bro 1 524 000 kr., Vallentuna 521 000 kr. och Vaxholm 4 526 000 kr.

Stora skillnader i skattesats föreligger mellan kommunerna i Stockholms län. Här finns de största inom regionala skillnaderna i landet. År 1965 var skillnaden i den totala skattesatsen (landstingskommunal, kommunal och kyrkokommunal) 7:09 kr./skattekröna (kr./skr.). Den minskade sedan

successivt till 4:31 kr./skr. år 1971, men har sedan åter ökat och är 5:23 kr./skr. år 1977. Den högsta totala skattesatsen för år 1977 är 29:48 kr./skr. (Botkyrka) och den lägsta 24:25 kr./skr. (Danderyd). I Stockholms län varierar den kommunala skattesatsen för år 1977 mellan 16 kr./skr. (Botkyrka) och 10:60 kr./skr. (Danderyd), en skillnad på 5:40 kr./skr.

I stora drag följer variationerna i kommunernas skatteinkomster per invånare det mönster som har redovisats för skattekraften. Kommuner med låg skattekraft har också låga skatteinkomster per invånare. Detta antyder att många kommuner avstår från att fullt ut kompensera låg skattekraft med höjd skattesats. Därför kan dessa kommuner inte erbjuda lika hög standard på den kommunala servicen som kommuner med hög skattekraft.

Skillnaderna i Stockholms län kan också belysas med utgångspunkt i de kommunala utgifterna. I 1977 års budget för Botkyrka kommun motsvarar kostnaderna för räntor och amorteringar en skattesats på 7:21 kr./skr. Den kommunala skattesatsen är 16 kr./skr. Inemot hälften av skatteinkomsterna används alltså till räntor och amorteringar. I andra kommuner utnyttjas en betydligt mindre del av skatteinkomsterna till räntor och amorteringar. I Järfälla kommun motsvarar budgeterade kostnader för räntor och amorteringar 2:07 kr./skr. eller ca 15 % av den kommunala skattesatsen, som är 13:60 kr./skr. Det är vanligt att budgeterade kostnader för räntor och amorteringar motsvarar omkring en femtedel av den kommunala skattesatsen.

De ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna i länet beror bl. a. på att vissa kommuner har tagit på sig uppgiften att bygga bort den bostadsbrist som rådde i länet på 1960-talet. Detta har medfört att folkmängden i flera kommuner har ökat mycket snabbt på grund av inflyttning. Det gäller framför allt Botkyrka, Haninge, Tyresö, Huddinge, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vaxholm, Sigtuna och Järfälla.

De kommuner som under 1960-talet och början av 1970-talet hade en snabb befolkningsökning genom inflyttning har i dag en mycket ung befolkning. Eftersom den kommunala servicen till stor del riktas till de yngre åldersgrupperna, har dessa kommuner en särskilt svår ekonomisk situation. Det beror på utgifter för barnomsorg, utbildning, fritidsverksamhet m. m.

Många kommuner har haft svårt att bära kostnaderna för den snabba exploateringen av nya bostadsområden. Utbyggnaden har i en del fall dessutom lett till stora överskott på hyreslägenheter med kraftiga hyresförluster som följd. Dessa har måst täckas med hyresförlustlån. Avskrivningar av hyresförlustlån är ekonomiskt betungande för de kommuner som berörs.

Under senare år har staten måst tillskjuta allt större belopp i extra skatteutjämningsbidrag till kommunerna i Stockholms län. För år 1977 betalas i hela landet 44 500 000 kr. i extra skatteutjämningsbidrag till kommuner. Av detta belopp får kommunerna i Stockholms län 23 070 000 kr., fördelat på 14 000 000 kr. till Botkyrka, 6 000 000 kr. till Haninge, 460 000

kr. till Sigtuna, 870 000 kr. till Upplands-Bro och 1 740 000 kr. till Vaxholm. För att klara den särskilt svåra situationen i Botkyrka fick kommunen dessutom regeringens tillstånd att ta upp ett s. k. expansionslån på 32 500 000 kr. för år 1977.

För år 1978 betalas i hela landet 96 470 000 kr. i extra skatteutjämningsbidrag. Av detta belopp får kommunerna i Stockholms län 54 650 000 kr., fördelat på 39 200 000 kr. till Botkyrka, 8 600 000 kr. till Haninge, 1 450 000 kr. till Norrtälje, 1 450 000 kr. till Tyresö, 1 350 000 kr. till Upplands-Bro och 2 600 000 kr. till Vaxholm.

De ekonomiska förutsättningarna för kommunerna i Stockholms län varierar alltså avsevärt. Trots att den genomsnittliga skattekraften i länet är den högsta i landet, har Stockholms län tilldelats mer än hälften av det statliga extra skatteutjämningsbidraget för både år 1977 och år 1978. Man har alltså fått tillgripa särskilda statliga åtgärder för att motverka den regionala obalansen. Samtidigt har i den kommunalekonomiska diskussionen i länet förts fram tanken på inomregional skatteutjämning.

3 Landstingskommuns kompetens

I regeringsformen (RF) finns grundläggande bestämmelser om bl. a. innebörden av den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten. I 1 kap. 1 § RF slås fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I samband med RF:s tillkomst framhöll föredragande departementschefen att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor (prop. 1973:90 s. 190). Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Av grundläggande betydelse för kommunernas och landstingskommunernas kompetens är att de utöver sina åligganden enligt särskild lagstiftning har en fri sektor inom vilken det finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt bildar kärnan i den kommunala självbestämmanderätten. Genom att begreppet "kommunal självstyrelse" skrevs in i 1 kap. RF gavs enligt departementschefen uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna och landstingskommunerna.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun anges inte i RF. Däremot anvisar RF på vilket sätt kommunernas och landstingskommunernas uppgiftsområden skall avgränsas. I 8 kap. 5 § sägs sålunda att föreskrifter om kommunernas och landstingskommunernas befogenheter och åligganden skall meddelas i lag.

Den kommunala beskattningsrätten regleras i 1 kap. 7 § andra stycket RF. Enligt denna bestämmelse får kommuner och landstingskommuner ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Denna bestämmelse är att betrakta som

ett principstadgande varigenom det nära sambandet mellan den kommunala initiativrätten och den kommunala beskattningsrätten understryks (prop. 1973:90 s. 190 och 231). Grunderna för den kommunala beskattningen skall enligt 8 kap. 5 § RF bestämmas i lag.

Den grundläggande bestämmelsen om landstingskommuns kompetens finns i 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179). Där regleras endast den s. k. allmänna kompetensen. I åtskilliga andra författningar finns särskilda bestämmelser som ålägger landstingskommunen att sköta vissa uppgifter eller anger att landstingskommun har befogenhet att vidta vissa åtgärder.

Enligt 1 kap. 4 § första stycket kommunallagen får kommun och landstingskommun själva vårda sin angelägenheter. I andra stycket finns en särregel för Stockholms läns landstingskommun. Där föreskrivs att denna landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom denna del. I tredje stycket erinras om att det finns särskilda bestämmelser om vissa angelägenheter som ankommer på kommun och landstingskommun. Där anges också att regeln om Stockholms läns landstingskommuns särskilda kompetens inte gäller i fråga om angelägenhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på kommun.

För att en åtgärd skall ligga inom landstingskommunens kompetens fordras att den tillgodoser ett allmänt intresse som är knutet till landstingskommunen. Kompetensregeln är med avsikt allmänt avfattad. Landstingskommunerna har därför i viss utsträckning utan lagändring kunnat åtaga sig nya uppgifter som har betingats av samhällsutvecklingen. Om det landstingskommunala beslutet överklagas, kan regeringsrätten pröva om landstingskommunen har överskridit sin befogenhet. Rättspraxis i kommunalbesvärsmål ger ibland vägledning när det gäller att närmare avgöra var gränserna för den landstingskommunala kompetensen går.

I rättspraxis har vissa kompetensbegränsande principer utformats. Hit hör den s. k. likställighetsprincipen. Den innebär att landstingskommunen inte får särbehandla vissa medlemmar i landstingskommunen eller grupper av medlemmar på annat än objektiv grund. En annan viktig grundsats är att de intressen som landstingskommunen vill tillgodose skall kunna lokaliseras till landstingskommunen. Denna s. k. lokaliseringsprincip innebär att intresset av verksamheten måste vara knutet till landstingsområdet eller medlemmarna i landstingskommunen.

Av bestämmelsen om att landstingskommun får vårda sina angelägenheter följer den begränsningen att landstingskommuns kompetens inte omfattar angelägenheter som ankommer på staten eller på en annan kommunal enhet. Denna princip hänger nära samman med den nyss nämnda lokaliseringsprincipen. Kompetensregeln i 1 kap. 4 § kommunallagen, som är gemensam för kommuner och landstingskommuner, innefattar således för landstingskommunernas del en gränsdragning i förhållande till såväl staten

som kommunerna. Avgränsningen mot staten betyder att landstingskommunen inte kan befatta sig med angelägenheter som enligt lag eller annan författning är förbehållna staten eller vidta åtgärder i hela landets intresse. I förhållande till kommunerna innebär regeln i princip att landstingskommun inte får sköta uppgifter som det ankommer på kommunerna att handha enligt den allmänna kompetensregeln eller bestämmelser i särskilda författningar. Eftersom den landstingskommunala och den kommunala kompetensen har bestämts på samma sätt i 1 kap. 4 § kommunallagen, är det emellertid möjligt för landstingskommunen att inom landstingsområdet främja verksamhet av samma art som den som kommunerna får bedriva inom sina områden. Skillnaden i kompetens mellan landstingskommuner och kommuner avser deras verksamhetsområden i lokalt hänseende. Kommunallagens kompetensregel utgör inte något hinder mot att landstingskommunen vidtar åtgärder för endast en del av landstingsområdet, förutsatt att åtgärden tillgodoser ett intresse som är knutet till landstingskommunen och att övriga delar under motsvarande betingelser får samma förmån.

I vilken utsträckning landstingskommun har befogenhet att i stället för kommunerna inom viss del av sitt område vidta åtgärder för att tillgodose samverkans- och samordningsbehov har ansetts tveksamt. Detta är anledningen till den särskilda kompetensregeln om Stockholms läns landstingskommun i 1 kap. 4 § andra stycket kommunallagen. Kompetensutvidgningen har sin grund i att flera angelägenheter som har ombesörjts av kommunerna har övertagits av landstingskommunen. Särbestämmelsen ger ett klart rättsligt underlag för Stockholms läns landstingskommun i fråga om åtgärder för den kollektiva trafiken, planeringen för vattenförsörjning och avloppssystem samt bostadsförsörjningen.

Om landstingskommunen enligt den allmänna kompetensregeln har befogenhet att stödja en viss verksamhet, är det i princip utan betydelse vilken form – bidrag, lån, borgen osv. – stödet får. Landstingskommunen kan sluta avtal med den som mottar stödet och ställa upp villkor för att stödet skall utgå, under förutsättning att det inte strider mot offentligrättsliga eller civilrättsliga principer.

De gränser för den kommunala kompetensen som har dragits upp i kommunallagen och rättspraxis har i vissa avseenden kommit att framstå som alltför snäva. Landstingskommuns och kommuns kompetens har därför på några områden utvidgats genom särskild lagstiftning utan att den kommunala verksamheten har underkastats någon speciell statlig reglering. Som exempel på sådana lagar kan nämnas lagen (1969:596) om kommunalt partistöd och lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp. Dessa lagar ger landstingskommunerna och kommunerna en rätt men inte någon skyldighet att vidta vissa åtgärder. Ibland anger lagen vissa förutsättningar för det kommunala engagemanget.

4 Föredraganden

Jag har i det föregående redogjort för den kommunalekonomiska situationen i Stockholms län. Denna kännetecknas av betydande skillnader mellan kommunerna. Olikheterna i fråga om skattekraft är av särskilt stor betydelse. Det statliga skatteutjämningsystemet bidrar endast i ringa mån till att utjämna dessa skillnader. I Stockholms län är dessutom skillnaderna mellan de kommunala skattesatserna störst i landet. Låg skattekraft och hög skattesats följs i allmänhet åt. En hög skattesats kompenserar emellertid inte alltid en låg skattekraft. Därför har kommuner med låg skattekraft i allmänhet låga skatteinkomster per invånare. I fråga om utgifterna företer kommunerna betydande skillnader i kostnader för räntor och amorteringar.

Skillnaderna i ekonomiskt hänseende i länet beror bl. a. på att vissa kommuner har ökat sin befolkning särskilt snabbt. Detta beror i sin tur på att dessa kommuner har tagit på sig uppgiften att tillgodose det stora behov av nya bostäder som fanns inom regionen under 1960-talet. Den mycket unga befolkning som har flyttat in i de expanderande kommunerna har medfört en särskilt svår kommunalekonomisk situation. Den kommunala servicen är till stor del inriktad på de yngre åldersgrupperna. Den snabba exploateringen av de nya bostadsområdena har också medfört betydande ekonomiska svårigheter för dessa kommuner, bl. a. på grund av stora utgifter för räntor och amorteringar.

Den kommunalekonomiska situationen i Stockholms län har krävt särskilda åtgärder. Mer än hälften av det statliga extra skatteutjämningsdraget går både år 1977 och år 1978 till kommuner i Stockholms län. Denna utväg har måst tillgripas trots att kommunerna i länet har den i genomsnitt högsta skattekraften i landet.

Sedan ett par år tillbaka har tanken på en inomregional skatteutjämning förts fram i den kommunalekonomiska diskussionen i Stockholms län. Jag är medveten om att 1976 års kommunalekonomiska utredning (Fi 1976:06) överväger ett system med inomregional skatteutjämning som komplement till skatteutjämning på riksnivå. För egen del finner jag problemen i Stockholmsområdet så betydande att det är angeläget att redan nu pröva frågan om åtgärder som syftar till att nå önskad skatteutjämning i Stockholms län och att försöka finna lösningar utan att avvakta resultatet av utredningens arbete och den därpå följande remissbehandlingen.

Jag övergår nu till att redovisa ett antal möjligheter till inomregional skatteutjämning.

Ett sätt att åstadkomma inomregional skatteutjämning skulle kunna vara att göra en enda kommun av Stockholms län. Jag vill framhålla att en sådan utväg självfallet endast har teoretiskt intresse.

Ett annat sätt kan vara att ansvar eller kostnader för vissa uppgifter som nu sköts av kommunerna överförs till landstingskommunen. En på så sätt ändrad uppgiftsfördelning måste för att få effekt avse verksamhetsområden

med stora kommunala nettoutgifter. Det gäller bostadsförsörjning, gatu- och parkförvaltning, fritidsverksamhet, undervisning, kulturell verksamhet och socialvård. Att ändra uppgiftsfördelningen i sådan riktning skulle kräva ett långvarigt utredningsarbete. Ett annat och avgörande hinder är att de nämnda verksamhetsområdena har en lång kommunal tradition som gör det olämpligt att genomföra förändringar. Partiella reformer är naturligtvis tänkbara. För egen del finner jag att sådana reformer är föga ändamålsenliga med hänsyn till fördelarna med en decentraliserad verksamhet.

En tredje utväg kan vara att införa ett särskilt statligt inomregionalt skatteutjämningsystem. Det skulle kunna innebära omfördelning av skattekraft genom reducering i vissa kommuner och tillskott i andra. Ett system som utformas på detta sätt kan medföra så långtgående konsekvenser för den kommunala självstyrelsen att det enligt min mening inte bör övervägas.

Ett ofta nämnt sätt att åstadkomma regional skatteutjämning inom Stockholms län är att landstingskommunen ger direkta bidrag till kommunerna eller lämnar lån på fördelaktiga villkor. Detta kan ske på olika sätt. För det första skulle landstingskommunen kunna ge lån eller bidrag för att hjälpa till med sanering av krisdrabbade kommuners ekonomi. Sådana behov av hjälp kan orsakas t. ex. av att utgifter för räntor och amorteringar till följd av exploatering av bostadsområden har blivit höga i förhållande till skattekraften eller av att kommunernas kostnader i samband med avskrivning av hyresförlustlån har blivit stora. För det andra skulle landstingskommunen kunna ge kommuner med snabb befolkningsförändring lån eller bidrag. För det tredje kan man räkna med att en del kommuner – trots det statliga skatteutjämningsbidraget – mera stadigvarande kommer att behöva bidrag genom inomregional skatteutjämning. I sådana fall kan det bli fråga om mera regelbundna bidrag som skulle kunna grundas på ett system för utjämning av skattekraften. Inom ramen för ett sådant system kan landstingskommunen ta hänsyn till olika faktorer som påverkar en kommuns skattekraft. Den metod som ligger närmast till hands är att kommuner med lägre skattekraft än länets genomsnittliga skattekraft får ett tillskott av skatteunderlag, vars storlek bestäms av landstingskommunen. Det blir denna som betalar tillskottet till kommunerna och den vanligaste finansieringskällan blir därför landstingsskatt.

En ordning som innebär att Stockholms läns landstingskommun ger bidrag eller lån till kommunerna i skatteutjämnande syfte har enligt min mening stora fördelar. Den behöver inte innebära några ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Vidare kan den ge landstinget möjlighet att inom de gränser som dras upp av allmänna kommunalrättsliga principer bestämma grunderna för stödet. Tillräckligt underlag för att nu införa ett permanent landstingskommunalt skatteutjämningsystem föreligger f. n. inte. Jag finner emellertid att behovet av en inomregional skatteutjämning i Stockholms län är så angeläget att landstingskommunen utan att ytterligare utredning avvaktas under begränsad tid bör ges möjlighet att lämna bidrag och lån i skatteutjäm-

nande syfte. En sådan provisorisk reform bör utformas så att bidrag och lån kan ges både till kommuner som befinner sig i särskild krissituation och till kommuner som mera stadigvarande behöver stöd utöver det statliga skatteutjämningsbidraget. Erfarenheterna från försöksverksamheten i Stockholms län bör kunna ligga till grund för överväganden om en mera permanent möjlighet till inomregional skatteutjämning i detta län och om en motsvarande möjlighet för andra län.

Jag vill i sammanhanget erinra om den överenskommelse om den kommunala ekonomin som träffades mellan regeringen och kommunförbunden i juni detta år. Därvid rådde enighet om att det ekonomiska utrymmet för en generell expansion inom den kommunala sektorn är mycket begränsat för de närmaste åren.

Jag har i det föregående (avsnitt 3) redogjort för bestämmelserna i 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) om landstingskommuns kompetens och den särskilda regeln om Stockholms läns landstingskommuns befogenhet att i vissa fall handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun. Av bestämmelsen om att landstingskommun får vårda "sina angelägenheter" följer den begränsningen att landstingskommuns kompetens inte omfattar uppgifter som ankommer på staten eller på en annan kommunal enhet. Landstingskommunen får inte befatta sig med angelägenhet som enligt lag eller annan författning är förbehållen staten. Att lämna skatteutjämningsbidrag till kommuner är enligt lagen om skatteutjämningsbidrag en statlig angelägenhet och därför något som enligt gällande rätt får anses falla utanför den landstingskommunala kompetensen.

I förhållande till kommunerna innebär kommunallagens allmänna kompetensregel att landstingskommunen i princip inte får sköta uppgifter som ankommer på kommunerna enligt denna regel eller bestämmelser i särskilda författningar. Kommunerna kommer att kunna använda bidrag och lån, som de får inom ramen för ett landstingskommunalt skatteutjämningsystem, för att täcka sitt medelsbehov inom såväl den fria som den reglerade sektorn. Landstingskommunen kommer därigenom att bidra till kostnaderna för skötseln av kommunala angelägenheter. Även från denna synpunkt är det tveksamt om landstingskommunala skatteutjämningsbidrag är kompetens- enliga. Särbestämmelsen om Stockholms läns landstingskommun i 1 kap. 4 § andra stycket kommunallagen rubbar inte detta förhållande. Den tjänar andra ändamål.

Ytterligare ett hinder mot inomregional skatteutjämning som handhas av landstingskommunen ligger i bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket RF om den kommunala beskattningsrätten. Enligt denna bestämmelse får kommuner resp. landstingskommuner ta ut skatt "för skötseln av sina uppgifter". Landstingskommunen får således inte ta ut landstingsskatt för skötseln av kommuns uppgifter. Så länge som inomregional skatteutjämning inte är en landstingskommunal uppgift är skatteutjämningsbidrag som landstingskommunen ger kommunerna och som finansieras med landstings-

skatt knappast förenliga med 1 kap. 7 § RF. Saken kommer i ett annat läge, om landstingskommunen genom särskild lagstiftning får befogenhet att befatta sig med skatteutjämning. Denna blir i så fall en landstingskommunal uppgift för vilken landstingskommunen får ta ut skatt.

Slutsatsen av vad jag nyss har anfört blir att Stockholms läns landstingskommuns kompetens måste utvidgas för att inomregional skatteutjämning i landstingskommunal regi skall bli möjlig.

Mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående förordar jag att Stockholms läns landstingskommun genom särskilda bestämmelser i lag ges befogenhet att genom bidrag och lån till kommun i länet medverka till inomregional skatteutjämning. Bidrag och lån får enligt mitt förslag lämnas endast i den mån det är påkallat för att främja skatteutjämning. Att medverka till inomregional skatteutjämning blir en rätt, inte en skyldighet för landstingskommunen. Mitt förslag omfattar inte bidrag och lån till kyrkliga kommuner.

De bestämmelser om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun som jag föreslår bör inte innehålla mer än vad som behövs för att landstingskommunen skall få befogenhet att befatta sig med sådan utjämning. Landstinget bör på egen hand få bestämma hur skatteutjämningssystemet skall utformas. Det saknas enligt min mening anledning för staten att närmare reglera detta område. Jag finner det inte nödvändigt att ange bestämda gränser för landstingskommunens rätt att engagera sig i skatteutjämnningen.

Den inomregionala skatteutjämnningen bör inte ersätta den statliga skatteutjämnningen utan utgöra ett komplement till denna. Statliga skatteutjämningsbidrag bör utgå enligt lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag (ändrad senast 1976:203) oberoende av om landstingskommunen utnyttjar sin befogenhet att vidta skatteutjämnande åtgärder eller ej. Några särskilda bestämmelser i lag om hur den inomregionala skatteutjämnningen skall förhålla sig till den statliga behövs inte. När statlig skatteutjämning förekommer, ligger den alltid i botten. Det blir sedan landstingets sak att avgöra om landstingskommunala skatteutjämningsbidrag dessutom skall utgå. Effekterna av det statliga skatteutjämningsystemet i länet blir med andra ord av betydelse för landstingets ställningstagande i frågan om inomregional utjämning.

Ett inomregionalt skatteutjämningsystem med landstingskommunen som huvudman kan skapa ett särskilt förhållande mellan denna och de kommuner som får bidrag eller lån. En möjlighet för landstingskommunen att lämna bidrag och lån får naturligtvis inte ändra den gällande ordningen med kommun och landstingskommun som två likställda kommuntyper. Ett skatteutjämningsystem som innebär endast att landstingskommunen skjuter till skatteunderlag för att kommun skall kunna uppnå en viss garanterad skattekraft eller lämnar lån med fördelaktiga lånevillkor till kommun med särskilda ekonomiska problem medför enligt min mening inga risker i detta sammanhang.

En fråga är i vad mån landstingskommunen kommer att kunna ställa upp villkor för att skatteutjämningsbidrag skall utgå. Landstingskommunen kan naturligtvis ställa upp lånevillkor och andra villkor av mera teknisk natur. Däremot bör landstingskommunen inte få ställa upp villkor som inskränker den kommunala självstyrelsen. Jag anser emellertid att några bestämmelser för att förhindra sådana villkor inte är nödvändiga.

Några särskilda bestämmelser om samordning mellan landstingskommunen och kommunerna i frågor om skatteutjämning behövs enligt min mening inte heller. Landstinget får se till att den praktiska samordning som behövs kommer till stånd och att beslut om skatteutjämningsåtgärder fattas vid en tidpunkt som är lämplig med hänsyn till landstingskommunens och kommunernas budgetarbete.

Bestämmelser om rätt för landstingskommunen att lämna bidrag och lån till kommun i den mån det är påkallat för att främja skatteutjämning ger landstinget frihet i fråga om den närmare utformningen av skatteutjämnings-systemet. När inomregional skatteutjämning har blivit kompetenselig kan landstinget, med stöd av 4 kap. 6 § kommunallagen, bilda fond för ändamålet. Någon statlig kontroll över fonderingar eller användningen av fondmedel av betydelse i detta sammanhang finns inte längre. I kravet på att bidragen eller lånen får lämnas endast om det är påkallat för att främja skatteutjämning i landstingskommunen ligger dock en begränsning i landstingets befogenhet. En förutsättning för bidragsgivningen och utlåningen måste vara att de klart framstår som led i en mera allmän strävan att åstadkomma skatteutjämning i länet.

Bestämmelser av det nyss nämnda slaget innebär, utöver den begränsning som ligger i kravet på att behov av skatteutjämning skall föreligga, inga andra inskränkningar i landstingskommunens handlingsfrihet på området än vad som kan följa av allmänna kommunalrättsliga principer. Den s. k. likställighetsprincipen innebär att landstingskommunen inte får särbehandla vissa landstingsmedlemmar eller grupper av landstingsmedlemmar på annat än objektiv grund. Det är svårt att uttala sig om principens räckvidd i förhållandet mellan landstingskommunen och kommunerna. Det allmänna krav på objektivitet och rättvisa som gäller i all offentlig förvaltning får i varje fall anses medföra att landstinget inte får ta några ovidkommande hänsyn vid fördelningen av skatteutjämningsbidrag. På förhand fastställda regler i ett generellt skatteutjämningsystem torde inte vålla några problem från likställighetssynpunkt. Att bevilja bidrag eller lån för skatteutjämning till en krisdrabbad kommun kan inte heller möta några hinder, om landstinget fattar beslutet om bidrag eller lån under den givna förutsättningen att andra kommuner under motsvarande betingelser får samma förmån. Självfallet gäller i fråga om upptagandet av lån bestämmelserna i 4 kap. 7 § kommunallagen.

Vad gäller rätten att överklaga landstingskommunens och kommunernas beslut genom kommunalbesvär anser jag inte att den inomregionala

skatteutjämningen bör föranleda någon ändring i gällande bestämmelser. Dessa innebär att medlem i kommun får överklaga kommunens beslut och medlem i landstingskommun dennas beslut. Att utvidga besvärsrätten i syfte att skapa en ny kontrollmöjlighet är enligt min mening inte välbetänkt.

I enlighet med vad jag har anfört i det föregående bör den utvidgning av landstingskommunens kompetens som jag föreslår gälla provisoriskt.

De bestämmelser som jag förut har förordat bör, med hänsyn till bl. a. att deras giltighetstid begränsas, tas in i en särskild lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun.

Det är angeläget att landstingskommunen så snart som möjligt skall kunna främja skatteutjämning i länet och att landstingskommunen får tid att beakta lagen i sin ekonomiska planering och i arbetet med budgeten för år 1979. Lagen bör därför träda i kraft den 1 januari 1978.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom kommundepartementet upprättat förslag till lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

