

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1997/98:153 Vissa kommunala frågor jämte motionerna 1997/98:Fi62 och 1997/98:Fi63 i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla frågan om bidrag i utjämnings syfte i Skåne och Västra Götalands län.

Propositionen

Regeringen har beslutat att Kristianstads läns landsting och Malmöhus läns landsting den 1 januari 1999 skall läggas samman till Skåne läns landsting. Samma dag skall Malmö kommun träda in i Skåne läns landsting. Regeringen har även beslutat att Göteborgs och Bohus läns landsting, Älvsborgs läns landsting och Skaraborgs läns landsting den 1 januari 1999 skall läggas samman till Västra Götalands läns landsting. Samma dag skall Göteborgs kommun träda in i Västra Götalands läns landsting samt Habo och Mullsjö kommuner träda in i Jönköpings läns landsting.

Framställningar har gjorts till regeringen med begäran om att möjligheter skapas för att övergångsvis göra vissa omfördelningar av skattemedel i Skåne län och Västra Götalands län med anledning av den nya landstingsindelningen. Sådana framställningar har bl.a. kommit in från sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting.

Vidare har de berörda landstingen samt Malmö och Göteborgs kommuner till regeringen gett in förslag till preliminära ekonomiska regleringar vilka regeringen har fastställt.

En utgångspunkt för arbetet med de ekonomiska regleringarna till följd av indelningsändringarna i Skåne län och Västra Götalands län är enligt propositionen att landstingen respektive kommunerna skall ta ut skatt av sina invånare så att de kan svara för den verksamhet som ålagts dem. I de ekonomiska regleringarna har angetts som mål att effekterna av bildandet av de nya landstingen så långt möjligt skall vara neutrala för invånarna i Skåne län respektive inte skall medföra några väsentliga ökningar i utdebitering eller väsentliga minskningar av verksamheten för invånarna i Västra Götalands län. Det har enligt regeringen visat sig att dessa mål inte kan nås utan någon form av inomregional utjämning.

Regeringen föreslår därför att det i en lag, som utarbetats i Regeringskansliet, fastställs att Skåne läns och Västra Götalands läns landsting får lämna bidrag till en eller flera kommuner i Skåne län respektive Västra Götalands län, om det behövs för att främja skatteutjämning. Kommunerna i Skåne län respektive kommunerna i Västra Götalands län skall även tillåtas ge bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna till följd av att kommunerna vid verksamhetsöverföringar mellan kommunerna och landstinget har olika kostnader för den verksamhet som överlåtits. Den särskilda lag som skall stiftas är inte tidsbegränsad men det fortsatta behovet av bidragsmöjligheten skall utvärderas före utgången av år 2002. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

När det gäller de formella förutsättningarna för lagen erinrar regeringen om bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen, enligt vilken kommuner och landsting får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter, och om bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen där det stadgas att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Av dessa bestämmelser följer enligt regeringen att ett landsting eller en kommun inte får ta ut skatt för skötseln av en uppgift som ankommer på en annan kommun. När ett landsting lämnar bidrag till en kommun i utjämningsssyfte bidrar landstinget till kostnaderna för skötseln av kommunala angelägenheter. Detsamma är fallet när en kommun lämnar bidrag till en annan kommun för kostnadsutjämning.

För att kunna genomföra förslaget bör därför enligt regeringen Skåne läns och Västra Götalands läns landstings kompetens vidgas så att landstingen ges befogenheten att lämna bidrag till en kommun i länet i utjämningsssyfte. Även kommunernas kompetens bör utvidgas så att de kan lämna bidrag till varandra för kostnadsutjämning till följd av verksamhetsöverföringar. En liknande utvidgning av ett landstings kompetens att lämna bidrag till kommuner har skett tidigare genom lagen (1982:1070) om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun, och en utvidgning motsvarande den nu föreslagna av kommunernas kompetens har skett i samband med överföringen av omsorgsverksamheten från landstingen till kommunerna (jfr 17 § lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade).

Att utnyttja den vidgade kompetensen är frivilligt och således inte någon skyldighet. Enligt regeringens mening saknas det anledning att i lagen närmare reglera förutsättningarna för när bidrag får lämnas. Är parterna överens bör en utjämning få ske.

Motionerna

I *motion 1997/98:Fi62 av Holger Gustafsson m.fl. (kd)* föreslås att lagen tidsbegränsas till att gälla längst till utgången av år 2005. Kristdemokraterna instämmer i behovet av den föreslagna lagen men anser att möjligheten att lämna bidrag skall vara klart tidsavgränsad så att kommunerna omgående

inriktar sig på att anpassa verksamheten till ett läge där bidrag inte längre ges.

I motion 1997/98:Fi63 av Lars Tobisson m.fl. (m) avvisas lagförslaget eftersom det strider mot gällande grundlag och dessutom är ett olämpligt tillvägagångssätt att lösa de frågor som uppkommit i samband med de nya landstingsbildningarna. Av bestämmelserna i regeringsformen följer enligt motionen att ett landsting eller en kommun inte får ta ut skatt som i skatteutjämningssyfte överförs t.ex. till ett annat landsting eller annan kommun och av bestämmelserna i kommunallagen att ett landsting eller en kommun inte får ta ut skatt för skötseln av uppgifter som ankommer på en annan kommun. Det kan visserligen åberopas att det tidigare antagits en motsvarande lag för Stockholms läns landsting. Även denna är ett avsteg från gällande rätt och borde inte ha beslutats. Över huvud taget visar bl.a. detta lagförslag hur regeringen nu endast kan söka stöd för sitt förslag i s.k. konstitutionell praxis, dvs. man åberopar tidigare avsteg från grundlagens ordalydelse.

Motionärerna noterar också att regeringen inte gör lagen tidsbegränsad trots att detta utifrån det resonemang som förs i propositionen borde ha varit självklart. Därmed föreligger en risk för en permanentning av inomregional utjämning.

Lagrådet

Finansutskottet har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till lag om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun.

I sitt yttrande, avgivet den 12 maj 1998, anför Lagrådet bl.a. följande.

Enligt Lagrådet är en grundläggande fråga, som inte närmare behandlats i propositionen, om det remitterade lagförslaget är förenligt med bestämmelserna i regeringsformen (RF) om den kommunala beskattningsrätten. Dessa bestämmelser innebär att rikets kommuner, dvs. primärkommuner och landstingskommuner får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (1 kap. 7 § RF). Vilka dessa uppgifter är framgår inte av bestämmelsen. Enligt förarbetena ger bestämmelsen rätt för en kommun att ta ut skatt som behövs för skötseln av de uppgifter som på olika grunder åvilar kommunen (se prop. 1973:90 s. 191).

Enligt 8 kap. 5 § RF skall föreskrifter om kommunens befogenheter och åligganden meddelas i lag. Sådana lagreglerade befogenheter eller skyldigheter kan enligt Lagrådet i och för sig betecknas som kommunens angelägenheter. Frågan är emellertid, anser Lagrådet, om bestämmelsen i regeringsformen ger riksdagen en obegränsad rätt att föreskriva befogenheter eller skyldigheter för kommunerna eller om denna rätt är inskränkt t.ex. på så sätt att befogenheterna eller skyldigheterna inte får avse uppgifter som saknar anknytning till vederbörande kommun eller till dess invånare. Någon sådan begränsning framgår inte av själva lagtexten. Enligt Lagrådets mening måste bestämmelsen dock anses innebära att riksdagen får föreskriva endast befogenhet eller skyldighet att fullgöra sådana uppgifter som kommunen kan finansiera genom skatteuttag enligt 1 kap. 7 § RF.

Av principen om den kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § RF) följer enligt Lagrådets mening att kommunerna inte kan åläggas skyldighet att fullgöra uppgifter som är artfrämmande för kommunal verksamhet. Enligt grunderna för 1 kap. RF torde samma synsätt gälla beträffande åtaganden av frivillig natur. Av detta följer att kommunerna inte heller har rätt att ta ut skatt för sådana uppgifter. Därmed är dock inte sagt att uppgifter som bara obetydligt inkräktar på kommunernas självstyrelse inte skulle, under förutsättning att uppgifterna är reglerade i lag, kunna finansieras med kommunala skattemedel.

Frågan vilka uppgifter som kan anses utgöra ett naturligt utflöde av den kommunala självstyrelsen går enligt Lagrådet inte att besvara generellt utan får avgöras från fall till fall. I förevarande lagstiftningsärendet har Lagrådet uppfattningen att det inte är förenligt med principen om den kommunala beskattningsrätten att en kommun eller ett landsting med skattemedel direkt finansierar andra kommuners eller landstings verksamhet, om det sker för att främja skatteutjämning mellan kommunerna respektive landstingen. Frågan är då om det bidragssystem som föreslås i det remitterade förslaget har denna karaktär.

I lagförslagets *punkt 1* behandlas bidrag från dels Skåne läns landsting till kommuner i Skåne län, dels Västra Götalands läns landsting till Göteborgs kommun. En förutsättning för att bidrag skall få lämnas är i båda fallen att det behövs för att främja skatteutjämning.

Som återgetts ovan har Lagrådet funnit att föreskrifter som ålägger eller ger en kommun rätt att lämna bidrag till andra kommuner för att finansiera deras verksamhet i princip är oförenliga med regeringsformen. Lagrådet anser därför att den i punkt 1 föreslagna bestämmelsen om bidragsgivning – med den utformning bestämmelsen fått – inte är godtagbar från konstitutionell utgångspunkt.

Enligt Lagrådet är emellertid inte avsikten med bestämmelsen i punkt 1 att åstadkomma kommunal skatteutjämning mellan ekonomiskt starka och svaga kommuner utan att förhindra skattehöjningar eller verksamhetsneddragningar som direkt beror på bildandet av de nya landstingen. Syftet är med andra ord att kompensera för de negativa ekonomiska konsekvenser som ombildningen medför för vissa kommuner. För bidrag i sådant syfte kan enligt Lagrådets uppfattning föreskrifterna i regeringsformen inte anses utgöra något hinder. Lagrådet förordar därför att punkt 1 omformuleras så att det framgår att en förutsättning för att landstingen skall få lämna bidrag till berörda kommuner är att det behövs för att motverka att bildandet av de nya landstingen föranleder höjt uttag av kommunalskatt.

Det får enligt Lagrådet anses ligga i sakens natur att de ekonomiska effekter som motiverar de föreslagna bidragen efter hand blir mindre och också svårare att tillförlitligt mäta. I propositionens allmänna motivering uttalas mot denna bakgrund att det fortsatta behovet av möjligheten för landstingen att lämna bidrag skall utvärderas före utgången av år 2002. Det förhållandet att bidragsmöjligheten tar sikte på en övergångsperiod är något som enligt Lagrådets mening lämpligen bör komma till uttryck i lagtexten. En lösning som därvid kan komma i fråga är enligt Lagrådet att göra lagen tidsbegränsad.

Enligt *punkt 2* får kommunerna i Skåne län respektive kommunerna i Västra Götalands län lämna bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna till följd av överlåtelse av uppgifter mellan landstinget och kommunerna. Avsikten med förslaget är enligt Lagrådet att den kommun som för över verksamhet till landstinget skall kunna lämna bidrag till övriga kommuner så att dessa kommuners utdebitering (respektive verksamhet) kan behållas oförändrad.

Lagrådet framhåller att det av lagrådsremissen inte framgår närmare vilka verksamheter som punkt 2 tar sikte på. Det får dock antas, menar Lagrådet, att det till stor del är fråga om verksamheter som kan bedrivas av såväl kommuner som landsting. I fråga om sådana verksamheter finns i andra lagar bestämmelser om att en kommun och landstinget kan träffa överenskommelse att endera parten skall svara för verksamheten och att den part som blir av med ansvaret skall lämna den andra parten ett bidrag som motiveras av överenskommelsen (se t.ex. 17 § lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade och 2 § lagen [1992:563] om förtroendenämndsverksamhet inom hälso- och sjukvården, m.m.).

Det bidrag som enligt punkt 2 i det remitterade lagförslaget kan lämnas mellan kommunerna inom ett landsting synes enligt Lagrådet i allt väsentligt ha samma karaktär som bidragen enligt de nyss behandlade bestämmelserna. Fråga är således inte om bidrag för att generellt utjämna skatteuttaget i berörda kommuner. Lagtexten får enligt Lagrådet anses ge uttryck för detta. Mot denna bakgrund har Lagrådet ingen erinran mot bestämmelsen.

Utskottets bedömning

Liksom Lagrådet konstaterar utskottet att syftet med lagen är att förhindra skattehöjningar eller verksamhetsneddragningar som direkt beror på bildandet av de nya landstingen. Utskottet delar Lagrådets uppfattning att bidrag som lämnas i detta syfte inte strider mot regeringsformens regler om den kommunala beskattningsrätten. För att syftet med lagen skall framstå tydligare bör dock, som Lagrådet föreslagit, orden "främja skatteutjämning" i punkt 1 ersättas med orden "för att motverka att bildandet av de nya landstingen föranleder höjt uttag av kommunalskatt". Med denna justering av lagtexten anser utskottet att inga hinder från grundlagsmässig synpunkt att anta lagen föreligger. Därmed anser sig utskottet ha bemött den grundlagsinvändning som görs i motion Fi63 (m).

När det gäller frågan om att tidsbegränsa lagen, vilket föreslås i motion Fi62 (kd), noterar utskottet att Lagrådet för sin del framhållit att det förhållandet att bidragsmöjligheten tar sikte på en övergångsperiod är något som bör komma till uttryck i lagtexten. Enligt utskottet finns det från konstitutionella utgångspunkter en del som talar för en tidsbegränsning av lagen men den slutliga sammanvägningen av de skäl som talar för och emot en sådan begränsning får göras av finansutskottet.

På konstitutionsutskottets vägnar

Bo Könberg

I beslutet har deltagit: Bo Könberg (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Widar Andersson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Margitta Edgren (fp) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Avvikande mening

Anders Björck, Jerry Martinger, Inger René och Nils Fredrik Aurelius (alla m) anser att utskottet i sin bedömning i stället bort anföra:

Utskottet ställer sig tveksamt till uppfattningen att den föreslagna lagen, ens efter den justering av lagtexten som Lagrådet föreslår, är förenlig med regeringsformens regler om den kommunala beskattningsrätten. All lagstiftning som i sak innebär att en kommun eller landstingskommun får rätt eller blir skyldig att bidra till finansieringen av verksamheten i en annan kommun eller landstingskommun är enligt utskottet grundlagsstridig. Denna slutsats gäller oavsett om bidraget sker direkt eller indirekt eller om – som i det aktuella fallet – behovet av skatteutjämning uppkommer i samband med sammanläggningar av kommuner och landstingskommuner.

Eftersom lagen således är grundlagsstridig bör den inte bifallas av riksdagen. Motion Fi63 (m) bör således tillstyrkas.