

Nr 176.

Av herr **Brännström m. fl.**, *angående ändring av bestämmelserna för fördelningen av det kommunala skatteutjämningsbidraget.*

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 18 oktober 1929 uppdrog dåvarande statsrådet och chefen för finansdepartementet genom beslut den 22 oktober åt herrar Ernst Lyberg, Oscar Carlström, C. O. Magnusson, K. Dahlberg, L. Tjällgren, Erik Fast, Nils Wohlin och Sven Odén att såsom sakkunniga biträda med utredning av frågan om rationell utjämning av skattetrycket inom kommunerna ävensom andra därmed sammanhängande spörsmål. Beredningens principbetänkande är daterat den 12 december 1932 och förelåg i tryck på nyåret 1933.

Enligt de direktiv, som lämnades beredningen, skulle det ankomma på densamma att verkställa en ingående utredning rörande de olika möjligheter, som stode till buds för en utjämning av skattetrycket. Därvid borde i första hand tagas under omprövning frågan om jämkningar i den nuvarande fördelningen av samhället åliggande uppgifter mellan staten samt kommuner av olika ordning. »Tillika borde tagas under omprövning huruvida i olika fall en utvidgning av systemet med statliga bidrag för kommunala ändamål eller bidrag från landsting till primärkommuner kunde vara att föredraga framför en direkt överflyttning av ifrågavarande uppgifter.» Oavsett om viss överflyttning kunde komma till stånd komme med all sannolikhet »dock alltjämt ett behov av skatteutjämning att kvarstå, varjämte vissa förskjutningar i bestämmelserna om skatteutjämningsbidragens utgående syntes bliva påkallade. *Det syntes fördenskull böra ingå såsom ett led i utredningen att taga frågan om reglerna för denna tekniska skatteutjämning under övertvägande.»*

Skatteutjämningsberedningen har utan tvivel i sitt digra betänkande gjort en grundlig utredning av de statistiska orsakerna till den rådande skatteolikheten inom kommunerna som kommer att ha ett bestående värde. Av olika skäl synes den ha ansett utredningen skola omfatta *antingen* en överflyttning av kommunala uppgifter på större förvaltningsområden (indirekt skatteutjämning) *eller* en teknisk skatteutjämning (direkt skatteutjämning). Å sid. 32 heter det nämligen: »Det synes återstå endast två huvudvägar att beträda eller att välja emellan. Den ena är, att de kommunala förvaltningsbestyren eller utgifterna övertagas av större utdebiteringsområden, antingen

redan bestående förvaltningsenheter eller nyskapade sådana, *den andra att riksdagen* i mycket större utsträckning än hittills på riksstaten *anvisar medel*, som efter Kungl. Maj:ts prövning och *enligt grunder, som riksdagen bestämmer, utdelas till hårt skattetyngda kommuner*». Den senare frågan har lämnats utanför utredningen liksom *frågan om en sådan ändrad anordning av de nu utgående statsbidragen att en ytterligare skatteutjämning erhöles*.

Sedan beredningens förslag varit ute på remiss hos olika myndigheter och kommunerna synes det tydligt ha visats att svårigheterna med den genomgripande förändring i samhällsförvaltningen, som föreslagits, äro betydligt större än vad beredningen tänkt sig. En rätt skarp kritik har sålunda bestått förslaget och någon enighet om detsamma har ingalunda kunnat märkas ens i dess detaljer. Från kommunernas sida har förslaget därjämte uppfattats som ett av de svåraste angrepp på den kommunala självstyrelsen som någonsin gjorts, och kommunalmännen ha med misstro betraktat både de gjorda förslagen och motiveringen därför. På sina håll har det medfört även en viss pessimism inför den kommande tiden och olust att fullgöra sådana utgifter, som man kunde vänta sig övertagna av staten. Även beredningen har delvis gett uttryck härför i den reservation, som bifogats förslaget av herrar Carlström, Magnusson och Wohlin. De framhålla (sid. 256) att tanken på en sammanslagning av de mindre kommunerna »överallt, där den av beredningen vid sammanträden med ordsbefolkningen framförts till diskussion, stött på starkt motstånd från så gott som alla håll. Den gamla kommunindelningen är så fastvuxen i befolkningens uppfattning, att det torde vara uteslutet att utan tvingande skäl åvägabringa nämnvärda ändringar härutinnan. Av de statistiska utredningarna framgår jämväl, att vederbörande kommuners storlek och folkmängd knappast hava så stor betydelse för ojämnheterna i skattetrycket, som icke sällan gjorts gällande. Om man bortser från vissa delar av riket hava de stora och medelstora kommunerna ofta lika högt skattetryck som de mindre.»

Olägenheterna av en förhandenvarande ojämnhet i den kommunala skatteturngan kvarstår fortfarande, kanske med än större styrka eftersom det sjunkande skatteunderlaget och de på grund av arbetslösheten ökade kommunala utgifterna ytterligare accentuerat desamma. Det är därför en bjudande nödvändighet att lösa denna fråga, även om detta ej kan ske i den utsträckningen, som vore önskvärt. Redan en mindre utjämning, som toge bort de värsta felaktigheterna, synes sålunda vara att föredra framför en fullständig utjämning, vilken enklast kunde erhållas genom samtliga kommunala uppgifters överflyttande på staten.

Då det av olika skäl synes nödvändigt att till framtiden uppskjuta frågan om statsbidragens anordning i skatteutjämnande syfte, återstår följaktligen att genom ändring i formerna för den direkta skatteutjämnningen minska orättvisorna.

En kortfattad redogörelse för de nuvarande skatteutjämningsreglerna skall

här lämnas. Enligt gällande förordning av den 16 december 1927 erhåller synnerligen skattetyngd kommun utjämningsbidrag, om den fyller följande villkor:

1. Den för året beslutade utdebiteringen inom kommunen, väghållningsdistriktet och landstinget skall överstiga 10 kronor per skattekrona, och medeltalet för detta och de föregående årens utdebiteringar skall likaledes ha överstigit 10 kronor per skattekrona.

2. Utgifterna för kyrka, folkskola, fattigvård och barnavårdsväsen skola motsvara ett skattetryck av mer än 5:50 kronor per skattekrona.

3. Beslut skall i laga ordning ha fattats, att uppbörd av minst $\frac{1}{2}$ utav den för löpande året beslutade skatten skall verkställas tidigast efter utgången av juni månad. (Den sista bestämmelsen är föranledd närmast av uppbördstekniska skäl).

Vidare kontrollerar finansdepartementet att de kommuner, som ansöka om utjämningsbidrag, dels tagit alla tillåtna andra skatter och inkomster i bruk, dels ej genom alltför höga skuldavbetalningar eller på annat sätt söka förskaffa sig mer bidrag än vad som kan anses rättvist.

Utjämningsbidrag utgår med 30 procent av den utdebitering, som överstiger 10 men ej 12 kronor per skattekrona, 40 procent av den utdebitering, som överstiger 12 men ej 14 kronor per skattekrona samt 50 procent av den utdebitering, som överstiger 14 kronor per skattekrona.

I vissa sällsynta undantagsfall kan ytterligare skatteutjämning erhållas.

Sedan bidragssystemets införande har antalet understödda kommuner mer än fördubblats, liksom de belopp, som utdelats i bidrag. Utvecklingen visar ej heller någon tendens att avtaga, vilket för övrigt resulterat i att detta år ytterligare medel måst anvisas utöver vad som beräknas kunna erhållas genom utjämningskatten.

Den främsta anmärkningen mot det nuvarande skatteutjämningsystemet är att det ej tar någon som helst hänsyn till kommunernas skatteförmåga. Det är så mycket mera märkligt som man inom skatteväsendet i övrigt lagt förmågeprincipen till grund. Om en kommun är fattig, erhåller den ej högre bidrag än om kommunen är rik. Visserligen kan man påvisa att fattigare kommuner äro mera skattetyngda och på så sätt erhålla högre bidrag, men därmed är ej den verkliga utjämningen vunnen. Man måste nämligen taga hänsyn till den kommunala standarden. En fattig kommun har en låg kommunal standard, vilket för övrigt beredningen påtalat, jämte höga kommunalskatter och otillräckligt utjämningsbidrag. En rik kommun, d. v. s. med ett relativt högt antal skattekronor per invånare, har vanligen en hög kommunal standard, även om motsatsen någon gång kan förekomma, men kan likväl erhålla utjämningsbidrag, om utvecklingen av standarden hålles inom de gränser, som folkskola, fattigvård, barnavård och kyrka innebär. Så t. ex. skulle det troligen ej finnas något hinder för Stockholms stad, om utdebiteringen genom ökade och frikostiga fattigvårdsunderstöd

komme att överstiga 10 kronor per skattekrona, att erhålla utjämningsbidrag, trots att denna kommun har ett ofantligt mycket högre antal skattekronor per invånare än en liten landskommun. En sådan utjämning måste medges av alla vara oriktig.

Det nuvarande systemet är icke ägnat att främja sparsamhet med kommunala medel. Det torde därvid vara tillräckligt att peka på fördubblingen av antalet understödda kommuner, vilket ej endast kan förklaras av en försämring av det ekonomiska läget i Sverige. I stället synes systemet, åtminstone delvis, vara en direkt orsak till det ibland påtalade kommunala slöseriet. Det torde också vara obestridligt att det tenderar att öka de mest skattebelastade kommunernas utgifter ändå mera. Orsaken är helt enkelt den, att staten betalar upp till hälften av skatten. Särskilt kan detta ha en viss betydelse där skatterestantierna äro höga, ty i så fall kan det hända att varje ytterligare utgift praktiskt tager kommer att täckas av det utgående skattutjämningsbidraget. För den målmedvetne kommunalmanen i en redan skattetyngd kommun ligger det också nära till hands att undersöka huruvida den reella inkomsten av statsbidrag, som falla under olika kategorier, kunna utnyttjas till sista öret hellre än att i onödan visa ett sparsamhetsintresse, då detta ger kommunen mindre av reella nyttigheter.

Systemet ökar ej förvaltningens effektivitet, utan minskar snarare densamma. Genom att bidragen utgå huvudsakligen för de obligatoriska kommunala uppgifterna, tendera dessa att i vissa kommuner fyllas utan hänsyn till kostnaderna. Effektivitet och sparsamhet bruka äga ett inre sammanhang, och genom att sparsamhetssträvanden ej understödjas, minskas också effektiviteten. Det bör emellertid framhållas, att bristen på effektivitet även beror på flera andra förhållanden.

Uppdelningen i obligatoriska kommunala uppgifter, vilka ha en primär inverkan på tilldelningen av understöd och andra mer eller mindre obligatoriska uppgifter, som ha en sekundär betydelse, är icke bestämd med hänsyn till de verkliga förhållandena. Isynnerhet i rådande arbetslöshetstider synas kommunerna kunna genom omflyttning av utgifter från arbetslöshetskommittén till fattigvårdsstyrelsen kunna höja sitt bidrag, lika väl som det motsatta kan inträffa, där de ledande kommunalmännen icke förstått sammanhanget tillfullo.

Utjämningsystemet lider vidare av felet att bidraget ej kan beräknas i förväg till sitt belopp. Om kommunen underlåter av okunnighet eller oförstånd att taga vara på varje möjlighet till inkomster i den kommunala förvaltningen medför detta risk att bidraget blir mindre eller helt uteblir. Detta medför att de kommuner, där ledningen är dugligare, kunna förskaffa sig större bidrag än övriga kommuner.

Psykologiskt sett inverkar det mindre väl att utjämningsbidraget kommer skattebetalarna och ej kommunen till godo. I kommuner med ojämn fördelning av de beskattningsbara beloppen orsakar detta lätt en vårdslöshet

om de mindre skattebetalarna inneha majoriteten; man underlåter att söka det eller vidtaga åtgärder för erhållande av högsta möjliga bidrag. Mindre belopp — när utjämningsbidraget ej uppgår till 50 öre per skattekrona — ingå direkt i kommunens kassa. Detta föranleder att kommunen kan tycka att bidraget kan användas till mindre utgifter, i all synnerhet som ett överförande av detsamma till nästa års budget minskar utsikterna att detta senare år erhålla nytt bidrag. Beräkningen av skatterestantier inverkar också. Kommuner, där restantieprocenten upptages till högre belopp, erhålla större bidrag än där procenten hålles låg.

Vad den kommunala finansstatistiken beträffar kan genom nuvarande bidragssystem ingen som helst föreställning erhållas om det verkliga skattestrycket inom kommunerna. Det synes emellertid vara av stor vikt och betydelse för statsmakterna att få en riktig föreställning av det samlade skattestrycket icke minst, när det gäller de statliga skatterna.

Som en sammanfattning av bristerna hos det nuvarande utjämningsystemet kan sägas att det tenderar att göra de fattigare kommunerna än mer fattiga och minska de relativt rika kommunernas bördor. Utjämningsbidragets storlek har större sammanhang med de ledande kommunalmännens duglighet än med de verkliga kommunala utgifterna eller handhavandet av de kommunala utgifterna. Olika irrationella faktorer medverka till att göra bidragets utjämningsverkan synnerligen svår att bestämma.

De avsevärda olägenheter, som här skisserats såsom följer av det nuvarande skatteutjämningsystemet, synas på något sätt böra avhjälpas oavsett utjämningsfrågan i dess helhet. Det torde också vara möjligt att genom omläggning av utjämningsystemet i närmare anslutning till behovet även åstadkomma en mera effektiv och rationell utjämning än vad nu är fallet.

Att utan närmare utredning avgöra huru ett tillfredsställande utjämningsystem skall vara beskaffat låter sig icke göra. Man kan emellertid åberopa erfarenheterna från utlandet, närmast England och Holland, där skatteutjämningsbidraget tar bland annat hänsyn till det beskattningsbara underlaget per invånare.

Det kan slutligen påpekas att ett förslag, som i samband med yttrandet över skatteutjämningsberedningens betänkande avgavs av länsstyrelsen i Blekinge län, även visar på möjligheten att lösa skatteutjämningsfrågan genom att till grundval för densamma lägga antalet skattekronor per invånare. Av beredningens statistiska utredning framgår också att denna faktor är den avgörande för olikheten i den kommunala skattetungan. Det heter sålunda i deras principbetänkande (sidan 44): »Att skatteunderlaget är av dominerande betydelse för skatteprocenten klarlägges också av sammanställningarna i del 1. Vid en granskning av landskommunernas siffror kan man sålunda för varje län konstatera att *kommuner med minsta antalet skatte-kronor per invånare befinna sig bland dem, som hava de högsta utdebiterings-satserna, och vice versa.*» Men även tvenne andra faktorer ha en viss in-

verkan. Beredningen säger honom: »Det är förnämligast två med kommunernas egenart förbundna omständigheter, som kunna sägas regelmässigt i någon mån förskjuta den skatteförmåga, som skattekonorna i och för sig konstituera. Det ena är kommunens *folkmängdssiffra*, den andra *folkmängdens täthet*.» Det möter dock ej några större svårigheter att medtaga dessa båda andra faktorer i en utjämningsformel, varvid dock antalet skattekonor per invånare under alla förhållanden bör tillmätas den största betydelsen.

Med stöd av vad som ovan anförts hemställes,

att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Majt anhålla om utredning om ändrade bestämmelser för fördelningen av det kommunala skatteutjämningsbidraget.

Stockholm den 23 januari 1934.

Ludwig Brännström.

Per Rudén.

Ernst V. Olsson.

N. E. Nilsson.
