

## Nr 62.

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående förslag till lag angående nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag, m. m.; given Stockholms slott den 9 februari 1951.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att

*dels* antaga härvid fogade förslag till lag angående nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag,

*dels ock* bifalla de förslag i övrigt, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

## GUSTAF ADOLF.

*Per Edvin Sköld.*

### Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås bestämmelser om statsbidrag (övergångsbidrag) till kommuner, som i anledning av kommunindelingsreformen kunna väntas få en mera kännbar skattehöjning.

1946 års riksdag godkände vissa riktlinjer för utbetalande av dylika bidrag. De nu föreslagna bestämmelserna innefatta en av utvecklingen be-  
tingad revision av dessa grunder. Sålunda föreslås att bidragen skola be-  
gränsas med hänsyn till kommunernas utdebiteringar åren 1948—1950 och  
endast utgå, i den mån storkommunens medelutdebitering under nämnda  
tidsperiod överstiger 5 kronor 50 öre för skattekrona. Vidare föreslås att  
bidrag skall utgå endast om och i den mån den beräknade utdebiteringshöj-  
ningen överstiger 1 krona för skattekrona. Ansökan om övergångsbidrag  
skall enligt förslaget av vederbörande kommun göras före den 1 juni 1951.  
Bidragen skola beviljas av Kungl. Maj:t efter prövning i varje särskilt fall.

**Förslag**  
till  
**lag angående nedsättning av allmän kommunalskatt i  
anledning av övergångsbidrag.**

Härigenom förordnas som följer.

Där Kungl. Maj:t jämlikt förordningen denna dag angående övergångsbidrag i anledning av kommunindelingsreformen beslutat, att övergångsbidrag skall för visst år utgå inom del av kommun, skall, vid utgörande av allmän kommunalskatt som sägs i 69 § lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet och 64 § lagen samma dag (nr 252) om kommunalstyrelse i stad, skattebetalare inom kommundelen åtnjuta nedsättning i den beslutade utdebiteringen med det belopp för skattekrona, varmed övergångsbidraget utgår.

Kungl. Maj:t äger utfärda erforderliga tillämpningsföreskrifter till denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1951 och gäller till och med den 31 december 1963.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t  
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 9 feb-  
ruari 1951.*

**Närvarande:**

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, DANIELSON, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG, WEIJNE, ANDERSSON, LINGMAN.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, anmäler efter gemensam beredning med chefen för inrikesdepartementet förslag till bestämmelser angående övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen och anför därvid följande.

**Inledning.**

Genom proposition nr 236 förelade Kungl. Maj:t 1946 års riksdag vissa förslag rörande kommunindelningsreformen. Bland annat angåvos i propositionen riktlinjer för ett statsbidrag, kallat övergångsbidrag, avsett att utjämna mera kännbara skattehöjningar, som kunde föranledas av kommunammanslagningen. Därvid förutsattes, att förslag till bestämmelser rörande övergångsbidrag senare skulle föreläggas riksdagen.

Frågan om övergångsbidragen föranledde icke annat yttrande från konstitutionsutskottets sida (utlåtande nr 19) än ett förslag om viss begränsning av de fall, där bidrag icke borde utgå på grund av vissa kommunala förfaranden. De av utskottet förordade riktlinjerna för den kommunala nyindelningens genomförande, däribland förslaget angående övergångsbidrag, godkändes av riksdagen (skr. nr 340).

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 december 1949 tillkallade jag expeditionschefen i finansdepartementet *O. H. Klackenborg* (ordf.) och sekreteraren hos svenska landskommunernas förbund *S. A. Järdler* med uppdrag, bland annat, att i samråd med den jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 25 februari 1949 tillsatta Ortsavdragskommittén utarbета förslag till bestämmelser om övergångsbidrag i samband med kommunindelningsreformen.

Utredningsmännen ha med skrivelse den 15 december 1950 framlagt betänkande med förslag till bestämmelser angående övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen. I skrivelsen har framhållits att förslaget i vissa avseenden innefattar en av utvecklingen betingad revision av de riktlinjer rörande dylika bidrag, som godkändes av 1946 års riksdag. I an-

ledning av det anbefallda samrådet med ordsavdragskommittén har tillika anmälts, att kommittén — vilken består av ledamöterna av riksdagens första kammare *H. R. Anderberg*, *H. L. E. Sjödahl*, tillika ordf., *C. G. Velandér* och *O. E. Werner* (i Höjen) samt ledamöterna av riksdagens andra kammare *K. A. M. Andersson* (i Löbbo), *E. H. Kärrlander* och *N. Persson* (i Svensköp) — enhälligt lämnat sin anslutning till förslaget.

Över betänkandet, som avlämnats i stencilerat skick, ha efter remiss yttranden avgivits av kammarkollegiet, statskontoret, riksräkenskapsverket och samtliga länsstyrelser samt svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund, 1946 års kommunallagskommitté, 1949 års uppördssakkunniga, Sveriges häradsskrivarförening och föreningen Sveriges kronokamrerare.

Sedan betänkandet efter remissbehandlingen varit föremål för ytterligare överväganden i finansdepartementet anmäler jag i det följande utredningsmännens förslag till bestämmelser angående övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen och yttrandena däröver.

Till en början lämnar jag en sammanfattning av 1946 års riktlinjer för övergångsbidrag och motiven till dessa samt vidare en översikt av de verkningar, som ett genomförande av dessa riktlinjer kan väntas erhålla enligt vad den verkställda utredningen givit vid handen.

### 1946 års riktlinjer för övergångsbidrag.

Enligt de av 1946 års riksdag godkända riktlinjerna skulle en delkommun, som vid indelningsändringens genomförande kunde beräknas få en mera kännbar skattehöjning för att uppnå den blivande storkommunens skatteinivå, erhålla övergångsbidrag. En sådan skattehöjning skulle anses föreligga, om och i den mån den under en femårsperiod före sammanslagningen beräknade gemensamma medelutdebiteringen med mer än 50 öre per skattekrona översteg delkommunens medelutdebitering. Femårsmedeltalet skulle avse perioden 1940—1946 med bortseende från de två år, då utdebiteringen varit högst och lägst. Bidraget skulle i varje särskilt fall anpassas så, att skatteökningen för skattedragarna inträdde successivt med högst 50 öre vart annat år. Bidraget, som icke borde utan mycket starka skäl utsträckas över en tioårsperiod, skulle tillgodoföras samtliga skattedragare — även nyinflyttade — inom den del av den nya storkommunen, som motsvarade delkommunens område.

Förslaget om övergångsbidrag hade framlagts av *kommunindelningskommittén* i dess år 1945 avgivna betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945: 38).

Såsom motiv för övergångsbidrag av statsmedel framhöll kommittén att det, även om en kommun icke ägde något rättsligt anspråk på att allfort utgöra en egen ekonomisk enhet, likväl torde vara rimligt, att kommunens skattedragare bereddes en viss trygghet mot alltför plötsliga förändringar i

den kommunala och därmed även den enskilda ekonomien genom tvångsvis genomförda indelningsändringar. Kommittén ansåg därför, att utjämnande åtgärder borde vidtagas under en viss övergångstid för att förhindra att nyindelingen medförde en plötslig, väsentlig höjning av utdebiteringen för skattedragarna inom viss kommunal del. Denna utjämnning borde åstadkommas med hjälp av statsmedel, lämpligen i form av ett tillfälligt statsbidrag, övergångsbidrag, till vissa kommuner för skattelindring inom kommunalar, som tidigare utgjort egna kommuner och som genom kommunsammanslagningen fått vidkännas kännbar skattestegring.

Kommittén föreslog ett så anpassat övergångsbidrag, att skatteökning inträder successivt med högst 50 öre vartannat år, och anförde härom ytterligare.

Att övergångsbidrag icke bör utgå för mindre skattehöjningar som ur anpassningssynpunkt äro av ringa betydelse är självfallet. Överstiger den genom kommunsammanslagningen vållade skattehöjningen icke 50 öre, synes sådant bidrag icke böra ifrågakomma. Redan genom en sådan rimlig begränsning skulle det stora flertalet kommuner vara uteslutna från utjämningsförfarandet. Övergångsbidraget bör efter Kungl. Maj:ts bestämmande i varje särskilt fall i samband med förordnandet om sammanslagningen anpassas så, att skatteökningen för skattedragarna inträder successivt med högst 50 öre vartannat år. Efter sådana grunder kan en skatteskillnad av högst 3 kronor avvecklas under en tioårsperiod. Då skatteskillnaderna mera sällan torde uppgå till 2 kronor, torde övergångsbidragen i regel kunna upphöra tidigare än efter tio år. I enstaka undantagsfall kan det emellertid tänkas, att den beräknade skatteskillnaden uppgår till mer än 3 kronor. I sådana fall torde Kungl. Maj:t i samband med förordnandet om indelningsändringen böra — med hänsyn till de mer eller mindre ömmande omständigheter som kunna föreligga — bestämma huruvida ytterligare övergångsbidrag må utgå. Bidrag bör icke utan mycket starka skäl utsträckas över en tioårsperiod. Maximering av den periodiska höjningen till 50 öre per tvåårs intervall samt intet bidrag eller tio år torde vara fördelaktigare för kommunen än högre maximum eller kortare intervall.

I fråga om beräkningen av skattehöjningen framhöll kommittén, att storleken av den av kommunsammanslagningen vållade skatteökning, till vilken övergångsbidraget skulle hänföra sig, faktiskt icke kunde exakt bestämmas, och anförde vidare.

Man kan icke utan vidare taga den ursprungliga kommunens utdebitering under året närmast före sammanslagningen och jämföra den med den nya kommunens utdebitering år för år. Den ursprungliga kommunens utdebitering kan ha växlat avsevärt under de föregående åren med växlande konjunkturer samt växlande skatteunderlag och utdebiteringsbehov. På samma sätt kommer den nya kommunens utdebitering att bli beroende av växlande konjunkturer samt av ökat eller minskat utdebiteringsbehov. Förändringarna i utdebiteringsbehovet kunna sammanhånga med sammanslagningen men de kunna lika gärna bero av helt andra omständigheter.

Enligt kommitténs uppfattning borde man lämpligen utgå från de ursprungliga kommunernas medelutdebitering under en viss period före sammanslagningen, t. ex. en sjuårsperiod, från vilken den högsta och lägsta de-

biteringen strökes och därefter skulle medeltalet för de återstående 5 åren läggas till grund. Kommittén anförde härom.

För att utröna om övergångsbidrag inom viss nybildad kommun över huvud taget bör ifrågakomma, torde man böra summera samtliga de ursprungliga kommunernas utdebiteringsbehov resp. antal skattekronor för nämnda 5 år samt fördela det sammanlagda utdebiteringsbehovet på det sammanlagda antalet skattekronor, som om kommunerna redan då varit en ekonomisk enhet. Om den så beräknade gemensamma medelutdebiteringen med mer än 50 öre överstiger någon av de ursprungliga kommunernas medelutdebitering, bör övergångsbidrag utgå till skattedragarna i den kommunen eller rättare till skattedragarna inom den del av den nya kommunen, som motsvarar den kommunens område.

Den verkliga utdebiteringen i storkommunen vid sammanslagningen borde lika litet som förändringar efteråt beaktas vid bidragens bestämmande, framhöll kommittén, och lämnade bland annat följande motivering härför.

Om man vill finna rättvisa grunder för ett statsbidrag, som avser att ge skattedragarna i en förutvarande kommun A compensation under en viss övergångstid för skatteökning, som vållas dem genom sammanslagningen med en sämre lottad kommun B, torde man icke utan vidare kunna utgå från den verkliga utdebiteringen i AB vid beräkning av den skatteökning, för vilken övergångsbidrag bör utgå. Ett till den verkliga utdebiteringen knutet statsbidrag skulle bli beroende av allt för många ovidkommande faktorer.

Har den verkliga utdebiteringen ökat i förhållande till ett för en tidigare period beräknat medeltal på grund av minskat skatteunderlag, så böra följdena av en dylik konjunkturförändring skäligen i lika mån drabba skattedragarna i A som B. Har utdebiteringen minskat på grund av ökat skatteunderlag, böra å andra sidan skattedragarna i A ha samma fördel därav som skattedragarna i B. Dylika konjunkturförändringar torde därför icke böra medföra ändring i det enligt medeltalsberäkningen bestämda statsbidraget.

Har utdebiteringen ökat på grund av nya gemensamma utgifter, böra skattedragarna i A självfallet bära sin andel i dylika utgifter i samma mån som skattedragarna i B. Har utdebiteringen minskat på grund av minskade gemensamma utgifter böra skattedragarna i A ha samma fördel därav som skattedragarna i B. Icke heller dylika förändringar torde därför böra föranleda ändringar i statsbidraget.

Mot ett system med lika ansvar för förändringar i utdebiteringen efter sammanslagningen kan invändas, att ökningen eller minskningen i skatteunderlaget och i utgifterna måhända icke alltid i lika mån hänför sig till hela kommunområdet utan tvärtom i icke få fall huvudsakligen kan vara att påvisa i den ena eller andra kommundelen, och att likställigheten till följd därav icke skapar verklig rättvisa. Särskilt gäller detta, om den kommunala standarden tidigare varit eftersatt i endera kommundelen med påföljd, att dess upprustning till likvärdig standard kräver jämförelsevis större ekonomiska offer. Gentemot en sådan invändning tala tvingande praktiska skäl, nämligen svårigheten, för att icke säga omöjligheten, att år för år jämföra de särskilda utgiftsposterna och exakt utreda, vilka minskningar och ökningar som hänföra sig till den ena eller andra kommundelen, samt bedöma i vilken mån de påvisbara skillnaderna mellan kommundelarna kunna bero av de ursprungliga kommunernas förhållande. Mot invändningen talar dessutom framför allt angelägenheten att så vitt möjligt upprätthålla principen om kommunens ekonomiska enhet inom de nybildade kommunerna redan från början.

Med ledning av de ursprungliga kommunernas förutvarande förhållanden borde för den skull enligt kommitténs mening skattehöjningen beräknas. Därigenom skulle erhållas enkla normer för övergångsbidragets beräkning. Statsbidragets storlek per skattekrona kunde i förväg beräknas, framhöll kommittén, och några möjligheter att överflytta kostnader på statsverket genom att förlägga så många nya utgifter som möjligt till övergångsåren, skulle systemet icke medge.

Praktiska skäl talade enligt kommitténs mening för att alla skattedragare inom den kommunal, som bleve berättigad till övergångsbidrag, finge del av detsamma, oavsett om de tidigare varit skattskyldiga inom den kommun, som ifrågavarande kommunal tidigare bildat. Kommittén medgav att själva grundförutsättningen för övergångsbidraget icke förelåg för nytillkomna skattedragare, vare sig de inflyttat efter beslutet om sammanslagningen eller tidigare varit bosatta inom kommunalen men ej påförda kommunal-skatt. Kommittén ansåg dock att ett särskiljande av skattedragarna skulle påkalla ett onödigt invecklat regleringsförfarande.

Enligt kommitténs förslag borde övergångsbidraget år för år utgå på grundval av det verkliga skatteunderlaget i den bidragsberättigade kommunalen och icke på basis av skatteunderlaget för året närmast före sammanslagningen eller något medeltal för den närmast föregående perioden, även om detta för den statliga budgetberäkningen kunde innebära en fördel.

Många av de kommuner, som genom sammanslagningen finge sin utdebitering sänkt, hade såsom synnerligt skattetyngda åtnjutit understöd av skatteutjämningsmedel, framhöll kommittén, men utdebiteringen i den nya kommunen bleve i åtskilliga fall så låg, att skatteutjämningsbidraget helt upphörde att utgå. I andra fall komme sådant bidrag att utgå även till den nya kommunen men med reducerat belopp. Därest övergångsbidrag samtidigt utgår till skattedragarna inom viss del av kommunen, måste man enligt kommitténs mening tillse, att skatteutjämningsbidrag icke utginge för skattetryck, som redan avlastats genom övergångsbidrag. Kommittén ansåg, att ansökan om det årliga övergångsbidraget till kommunal borde göras samtidigt med ansökan om skatteutjämningsbidrag till hela kommunen, och ärendena skulle avgöras samtidigt. Skatteutjämningsbidraget finge bestämmas särskilt för olika kommunalar, därvid utjämningsbidraget för en kommunal med rätt till övergångsbidrag borde beräknas å den skattebörd, som återstode, sedan övergångsbidraget frånräknats.

På grundval av verkställda provindelningar i Göteborgs och Bohus samt Uppsala län och med ledning av 1943 års siffror har kommittén ansett sig kunna uppskatta statsverkets kostnader under första och andra året för övergångsbidrag — efter avdrag av inbesparade skatteutjämningsunderstöd — till högst 2 å 3 miljoner kronor årligen.

Vid framläggande av förslag till riktlinjer för övergångsbidrag för 1946 års riksdag (prop. nr 236, s. 91 ff.) framhöll *föredragande statsrådet* till en början, att utsikten för vissa kommuner att genom indelningsändring erhålla en avsevärt höjd skatt kunde skapa olust och irritation. Kommitténs

förslag, att en dylik skatthöjning skulle motverkas genom ett utjämning statsbidrag, torde komma att väsentligt underlätta indelningsreformens genomförande. Det syntes rimligt, att för skattedragarna i kommuner, som förut haft jämförelsevis låg skatt, bereddes en viss trygghet mot plötsliga, mera betydande skatthöjningar till följd av sammanslagningar med kommuner med högre skatt. Föredragande statsrådet tillstyrkte därför kommitténs förslag om statliga övergångsbidrag för utjämning av mera kännbara skatthöjningar, som kunde vållas genom sammanslagningar.

Beträffande den närmare utformningen av förslaget yttrade föredragande statsrådet i huvudsak följande.

De av kommittén föreslagna grunderna för övergångsbidragens beräkning synas mig väl avvägda. Att låta skattedragarna vidkännas större skatthöjning än 50 öre vart annat år torde icke böra ifrågakomma. Å andra sidan skulle, om man begränsade den successiva skattestegringen för skattebetalarna till ett lägre belopp, exempelvis 25 öre per tvåårsperiod, härav föranledas icke endast en väsentlig ökning av antalet bidragsberättigade kommuner utan även en betydlig utsträckning av tiden för övergångsbidragens tillämpning. Den olikhet i utdebiteringen kommundelar emellan, som därigenom för en följd av år skulle uppkomma i ett mycket stort antal kommuner, skulle innebära en väsentlig olägenhet i så måtto, att den komme att utgöra hinder för en snabb sammansmältning av de nybildade kommunerna. Jag kan därför icke tillstyrka en jämkning i de av kommittén föreslagna grunderna för övergångsbidragets storlek.

Vad beträffar en vid remissen av statistiska centralbyrån gjord anmärkning, att hänsyn borde tagas till den beslutade utdebiteringens höjd, skulle det visserligen med visst fog kunna göras gällande, att övergångsbidrag icke vore motiverat, då det gällde en stegring av en mycket låg utdebitering upp till vad som ungefär motsvarade normalutdebiteringen i icke särskilt skattetyngda kommuner. Ifrågavarande övergångsbidrag avser emellertid icke att åstadkomma skattelindring i och för sig utan att bliva ett skydd mot allt för starka rubbningar av skattebetalarnas ekonomi. Den omständigheten att viss kommun förut haft en ovanligt låg utdebitering bör därför ej utsluta rätt för skattedragarna till övergångsbidrag.

Rätten till övergångsbidrag bör emellertid icke vara ovillkorligt knuten till viss skatthöjning. Kungl. Maj:t bör äga befogenhet att pröva omständigheterna i det särskilda fallet och avgöra huruvida övergångsbidrag över huvud taget bör utgå. Övergångsbidrag bör självfallet icke medgivas, om den lägre utdebiteringen vid sammanslagningen beror på sådana förhållanden, som, enligt vad förut föreslagits, böra föranleda ersättningsskyldighet till den nybildade kommunen. Även i andra fall kan skäligen anledning föreligga att vägra övergångsbidrag. Jag vill i detta sammanhang erinra om kommitténs förslag, att jämväl kommun, som »eljest vanvårdat sina angelägenheter», skulle kunna åläggas ersättningsskyldighet till den nya kommun, i vilken den komme att ingå. Jag har av praktiska skäl, främst med hänsyn till svårigheterna att rättvist bedöma omständigheterna i de särskilda fallen, avvisat förslaget om en så långt gående ersättningsskyldighet. I vissa fall torde emellertid dylika i detalj svårbedömda, men uppenbara försummelser bestämt tala mot tilldelning av övergångsbidrag. En låg utdebitering motsvaras kanske av en anmärkningsvärt låg standard för de kommunala inrättningarna. Där skillnaden i standard är alltför påfallande, skulle det kunna verka orättvist mot övriga sammanslagna kommuner, vilka få bi-



draga till upprustningen av den misskötta kommunens inrättningar, om dennas skattedragare likväl skulle erhålla övergångsbidrag.

Mot vad kommittén föreslagit i fråga om sättet för beräkning av den skattehöjning, som skall anses vållad av sammanslagningen, har jag intet att erinra. Den sjuårsperiod, till vilken hänsyn skall tagas vid beräkningen av skattehöjningen, synes böra bestämmas till åren 1940—1946. Erforderliga uppgifter för beräkningen skulle i sådant fall kunna föreligga vid tiden för länsstyrelsernas utredningar. Det undvikes även, att sådana sänkningar av utdebiteringen, som kunna tänkas bli en följd av kommunernas avvaktande hållning inför den förestående sammanslagningen, komma att påverka resultatet.

Förhållandet mellan övergångsbidrag och skatteutjämningsbidrag synes icke behöva vålla några svårigheter i tillämpningen. Erforderliga ändringar i gällande skatteutjämningsförfattningar torde få underställas riksdagen i samband med att författningsförslag rörande övergångsbidragen framläggas.

Kommitténs beräkningar rörande kostnaderna för övergångsbidragen visa, att dessa kostnader i stor utsträckning motsvaras av besparingar på skatteutjämningsanslaget. Även om de anförda siffrorna från provindelningsarna i två län icke kunna ge någon fullt tillförlitlig uppskattning av de verkliga totala kostnaderna, torde man dock kunna konstatera, att dessa med hänsyn till reformens betydelse äro av förhållandevis blygsam storleksordning.

Vid frågans behandling i riksdagen föranledde de i propositionen föreslagna riktlinjerna för övergångsbidrag icke något annat yttrande av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 19) än att utskottet förordade, att de fall, där övergångsbidrag icke skulle utgå, begränsades till att avse kommuner, vilka ålagts ersättningskyldighet till den nybildade kommunen på grund av åtgärder eller underlåtenhet i syfte att å denna överföra vissa kostnader.

Riksdagen godkände de av utskottet förordade riktlinjerna för den kommunala nyindelningens genomförande (skriv. nr 340).

### Verkningarna av 1946 års riktlinjer.

För att erhålla ett underlag för bedömning av huru de förut angivna riktlinjerna för övergångsbidrag skulle verka vid kommunsammanslagningen ha utredningsmännen gjort vissa jämförelser på grundval av femårsmedeltalen och de vid utredningsarbetets början senast tillgängliga skatteunderlags- och utdebiteringssiffrorna i några län. Det senaste då tillgängliga siffermaterialet utgjordes av 1949 års taxeringsresultat och 1950 års skattesatser. Utredningsmännen ha sålunda jämfört å ena sidan de höjningar och sänkningar av utdebiteringen, som kommunsammanslagningen fingerats medföra enligt femårsmedeltalen och efter vilka övergångsbidragen skulle utgå enligt de beslutade grunderna, och å andra sidan de förändringar i utdebiteringen, som skulle ha inträffat, om kommunsammanslagningen trätt i kraft den 1 januari 1950 och storkommunens utgifter an-

tagits vara lika stora som summan av delkommunernas utgifter under år 1950. Den sistnämnda beräkningen kan sägas innebära en beräkning av de övergångsbidrag, som skulle utgå, om 1950 års siffror i stället för femårsmedeltalen lades till grund vid bidragens bestämmande.

Beträffande den gjorde undersökningen anförda utredningsmännen i huvudsak följande.

Beräkningarna omfatta inom Uppsala, Östergötlands samt Göteborgs och Bohus län belägna storkommuner, inom vilka delkommunen enligt av kommittén angivna grunder skulle äga utfå övergångsbidrag. Antalet medräknade kommuner uppgår till 235 delkommuner, ingående i 58 av länsstyrelserna föreslagna storkommuner. Underlaget för beräkningarna utgöres av dels vederbörande länsstyrelser slutliga förslag till nyindelning, dels de år 1950 gällande skatterna och skatteunderlagen. Från nämnda förslag ha hämtats siffrorna å delkommunernas och storkommunernas medelutdebiteringar för femårsperioden. Det bör observeras att de storkommuner som här avses, i viss utsträckning avvika från de av Kungl. Maj:t fastställda storkommunerna, men dessa avvikelser torde icke kunna i nämnvärd mån påverka de redovisade resultaten. (De i ett följande avsnitt redovisade, senare utförda beräkningarna ha däremot grundats på Kungl. Maj:ts beslut om indelningsändringarna, vilka beslut vid denna tidpunkt förelagat färdiga för hela riket.)

Vid beräkningarna ha även belysts kostnaderna för övergångsbidrag sådana de beräknats enligt riksdagens beslut dels på basis av 1942 års taxering, som låg till grund för kommitténs beräkningar, dels ock på basis av 1949 års taxering. Vidare ha belysts kostnaderna för övergångsbidrag, grundade på 1950 års förhållanden i stället för på femårsmedeltalen.

Resultatet av jämförelsen torde kunna sammanfattas på följande sätt.

Höjningarna och sänkningarna av utdebiteringen bli i alla tre länen väsentligt mindre enligt 1950 års siffror än enligt femårsmedeltalen. Ur sammanställningen för alla tre länen må anföras följande siffror, som belysa verkningarna av den inträffade utjämningen av det kommunala skattestrycket.

Utdebiteringshöjningarna bli obetydliga (< 50 öre) enligt 1950 års förhållanden för mer än dubbelt så många delkommuner som vid medeltalsberäkningen. En skattehöjning understigande 50 öre skulle sålunda inträffa för 65 kommuner, eller för mer än hälften av de 124 kommuner, för vilka sammanslagning år 1950 faktiskt skulle medföra en höjning av utdebiteringen, medan enligt femårsmedeltalen endast 29 kommuner skulle få så ringa höjning. Antalet delkommuner, som år 1950 skulle erhålla större höjningar, har givetvis i motsvarande mån nedgått. Medan enligt femårsmedeltalen icke mindre än 83 kommuner skulle fingeras ha träffats av skattehöjning med belopp liggande mellan 0,51—2,50 kr., befinna sig endast 56 kommuner i samma situation enligt 1950 års siffror. Antalet höjningar över 2,50 kr. skulle enligt femårsmedeltalen uppgå till 7 men enligt 1950 års siffror endast till 3. Av de 235 medräknade delkommunerna skulle sålunda enligt femårsmedeltalen för tillhoppa 90 st. beräknas föreligga utdebiteringshöjningar på mer än 50 öre.

Som nyss nämnts skulle enligt femårsmedeltalen av de 235 delkommunerna 90 st. fingeras genom sammanslagningen erhålla en skattehöjning med mer än 50 öre per skattekrona och bli berättigade till övergångsbidrag enligt de beslutade grunderna. Av dessa 90 bidragsberättigade delkommuner är det *endast något mer än en tredjedel, eller 38 st.*, för vilka en kom-

munsammanslagning år 1950 faktiskt skulle medföra en skattehöjning av sådan storlek (över 50 öre), att övergångsbidrag enligt det av kommittén angivna syftet alltså skulle vara berättigat. Av de återstående 52, som likväl skulle vara berättigade till övergångsbidrag enligt femårsmedeltalen, skulle 27 st. visserligen ha fått en något höjd utdebitering, men höjningen skulle icke gå utöver 50 öre per skattekrona och för en del av dessa skulle övergångsbidraget vara så stort, att utdebiteringen sänktes *under* storkommunens nivå. Slutligen ha *icke mindre än 25 st. en högre utdebitering år 1950 än storkommunen* skulle ha fått. Den skattehöjning, som skulle vara motiveringen för övergångsbidraget, skulle sålunda för mer än en fjärdedel av de bidragsberättigade i verkligheten ha utbyts mot en sänkning av utdebiteringen genom kommunsammanslagningen.

Den utveckling av det kommunala skattetrycket, som ägt rum från den tid, som femårsmedeltalen representera — med mittåret 1943 — och år 1950, må även belysas genom några enkelt beräknade genomsnitt å utdebiterings-siffror (utan hänsyn till skatteunderlagen) för vissa grupper av de berörda kommunerna. Enligt femårsmedeltalet var för de förut angivna storkommunerna den genomsnittliga utdebiteringsnivå, till vilken delkommunerna genom sammanslagningen fingeras bli höjda, 7,<sup>07</sup> kr. De till övergångsbidrag berättigade delkommunerna beräknades då ligga på nivån 5,<sup>68</sup> kr. Om man utgår från 1950 års förhållanden kommer höjningen genom sammanslagningen i verkligheten att ske till en genomsnittlig nivå för samma storkommuner av 5,<sup>11</sup> kr. från en genomsnittlig utdebiteringsnivå för nyssnämnda delkommuner av 3,<sup>95</sup> kr. Den medelnivå, till vilken utdebiteringen i dessa delkommuner i verkligheten skulle höjas, om kommunsammanslagningen inträffat år 1950, ligger sålunda lägre än den de hade i medeltal under den tidsperiod, som var föremål för kommunindelningsskommitténs studium.

Med viss tillspetsning kan man säga, att utvecklingen för de delkommuner, vilkas skattehöjningar genom en sammanslagning kommittén särskilt ömmade för, varit så gynnsam, att de efter en kommunsammanslagning år 1950 genomsnittligt icke ens skulle ha kommit upp till den nivå, utöver vilken endast varsamma successiva skattehöjningar skulle förekomma. Oavsett att kommittéförslaget endast åsyftade de relativa förskjutningarna i skattetrycket vid kommunsammanslagningen, synes den absoluta nedgången av skattetrycket i de berörda storkommunerna böra beaktas.

I fråga om *kostnaderna för övergångsbidrag* jämlikt 1946 års grunder anföra utredningsmännen att enligt beräkningarna för ifrågavarande tre län en stark förskjutning inträtt i förhållande till de ursprungliga beräkningarna. Utredningsmännen yttra närmare härom följande.

Kommunindelningsskommittén hade beräknat statens årliga nettokostnader under första året för Göteborgs och Bohus län till 92 200 kr. och för Uppsala län till 56 000 kr. samt med ledning härav uppskattat nettokostnaderna för övergångsbidrag — alltså efter avdrag för skatteutjämning — under första året för samtliga län till högst 2 å 3 milj. kr.

Enligt utredningsmännens beräkningar skulle kostnaderna år 1950 för övergångsbidrag *enligt de fastställda grunderna* (femårsmedeltalet) på basis av 1949 års skatteunderlag, för Göteborgs och Bohus län uppgå till ca 371 500 kr. samt för Uppsala län till ca 167 700 kr. Bruttokostnaderna för övergångsbidragen skulle sålunda, jämfört med kommunindelningsskommitténs beräkningar för nämnda län, ha sammanlagt stigit från 234 100 kr. till 539 200 kr., eller mer än fördubblats. Några nämnvärda besparingar genom minskade skatteutjämningsunderstöd kunna i nuvarande läge icke

påräknas. Med ledning av nyssnämnda siffror för de båda länen skulle de årliga kostnaderna för övergångsbidragen år 1950 grovt sett kunna — om man vågar tillämpa kommitténs generaliseringsmetod — under första året uppskattas för hela riket till mellan 7 och 11 milj. kr.

För jämförelses skull ha beräknats kostnaderna för övergångsbidrag, beräknade efter 1950 års förhållanden och med hänsyn till 1949 års skatteunderlag i delkommunerna. Kostnaderna för sådana övergångsbidrag skulle uppgå till för Göteborgs och Bohus län ca 164 300 kr. och för Uppsala län ca 47 400 kr., eller tillhoppa avsevärt mindre än hälften av de enligt femårsmedeltalet beräknade övergångsbidragen. Det må dock uppmärksammas, att motsvarande siffror för Östergötlands län enligt gjorda beräkningar visa en stegring av kostnaderna från 401 500 till 451 000 kr. Häri ingå kostnaderna för övergångsbidrag även till sådana kommuner, som icke skulle vara berättigade till bidrag enligt femårsmedeltalet.

Slutligen må nämnas, huru de beräknade kostnaderna år 1950 för övergångsbidrag enligt de beslutade grunderna (femårsmedeltalet) skulle fördela sig på olika grupper av delkommuner. De delkommuner, som tillika skulle varit berättigade till övergångsbidrag, beräknade efter 1950 års förhållanden, utgöra för de tre länen tillhoppa, enligt vad förut nämnts, 38 st. till antalet. Kostnaderna för övergångsbidrag till dem skulle uppgå till sammanlagt ca 537 000 kr. Kostnaderna för övergångsbidrag till kvarvarande 52 delkommuner — som skulle erhålla skattesänkning eller skattehöjning på mindre än 50 öre — ha beräknats till sammanlagt ca 399 000 kr.

### **Behovet av en revision utav 1946 års riktlinjer.**

*Utredningsmännen* ha sammanfattningsvis framhållit, att enligt den verkställda undersökningen bidragen endast för något mer än  $\frac{1}{3}$  av de kommuner, som enligt de ursprungliga, på 1940—1946 års förhållanden baserade grunderna erhålla bidrag, skulle vara motiverade vid 1950 års förhållanden, om man fasthåller vid det ursprungliga syftet att med bidragen utjämna mera kännbara skattehöjningar. För ungefär  $\frac{1}{4}$  av de bidragsberättigade skulle effekten enligt utredningsmännens mening bli närmast stötande, eftersom sammanslagningen för deras del skulle medföra en sänkning och icke en höjning av utdebiteringen, och för de återstående bidragsberättigade kommunerna skulle utdebiteringshöjningen vara så ringa, att den enligt de ursprungliga motiven icke borde ha föranlett något övergångsbidrag.

Det av statsmakterna beslutade uppskovet med kommunindelningsreformen till den 1 januari 1952 kan enligt utredningsmännen antagas göra de beslutade grunderna för bidragen än mera inaktuella och medföra än egendomligare verkningar. Härtill kommer att kostnaderna för bidragen, som ursprungligen beräknats till 2 à 3 miljoner kronor, år 1950 skulle ha uppgått till mer än det tredubbla beloppet. Ett genomförande två år senare skulle ytterligare öka kostnaderna.

Med hänsyn till dessa omständigheter — som huvudsakligen betingats av den allmänna utvecklingen av det kommunala skattetrycket efter den tidpunkt, då riktlinjerna för kommunsammanslagningen fastställdes — ha utredningsmännen funnat en revision av de grunder för övergångsbidrag, som fastställdes av 1946 års riksdag, ofrånkomlig.

Utredningsmännen ha diskuterat frågan om en allmän omprövning av övergångsbidragen, men ansett frågan relativt ömtålig med hänsyn till statsmakternas tidigare beslut. Utredningsmännen ha härom anfört.

I ljuset av de erfarenheter, som gjorts under kommunindelningsarbetet och tiden därefter, torde skälen emot övergångsbidragen ha vunnit ökad resonans bland kommunalmännen i allmänhet. Sålunda har hävdats, att övergångsbidrag av ifrågavarande typ, även då de vid reformens genomförande fylla det förut angivna syftet, konservera gamla ojämnheter i det kommunala skattetrycket, vilkas orsaker ofta äro svåra att bedöma. Många gånger kan just den delkommun, som under en följd av år haft låg skatt och därför blir berättigad till övergångsbidrag, mer än andra ha eftersatt sina byggnadsbehov och på grund härav komma att belasta storkommunen med särskilt höga kostnader. Så kan vara fallet även utan att missförhållandena varit så påtagliga, att straffskatt efter kommunsammanslagningen kan påläggas delkommunen. Invändningar mot övergångsbidragen ha stundom även riktat sig mot själva den princip, som dessa bidrag ge uttryck åt. Det har hävdats, att de i och för sig innebära en egendomlig form av utjämnande statsbidrag, nämligen ett slags skatteutjämningsunderstöd i omvänd riktning, så till vida att de kommuner, som tidigare gynnats av ett lågt skattetryck, genom bidragen få hjälp att än en tid behålla sin gynnade ställning.

Genomförandet av källskattesystemet har även i viss mån skärpt de olägenheter, som äro förenade med övergångsbidragen. Om dessas syfte att förhindra en plötslig skattehöjning skall tillgodoses, lär det vara oundgängligt att vid uttagandet av källskatten beakta övergångsbidragen. För den eller de delkommuner, som inom en storkommun bli berättigade till övergångsbidrag, komma sålunda att tillämpas andra källskattetabeller med lägre utdebitering än för övriga delkommuner. För storkommunerna, som få bära sin andel av de administrativa olägenheterna av ett sådant system, innefatta dessa övergångsbidrag inga fördelar. Kommunens kassa får intet netto därav. Nackdelarna i olika avseenden av att kommunen icke från början blir en ekonomisk enhet bli däremot kännbara för storkommunen.

Utredningsmännen uttala, att de icke kunnat fränkänna de anförda invändningarna mot övergångsbidragen visst fog. På grund av statsmakternas tidigare beslut om riktlinjerna för övergångsbidrag ha de likväl funnit sig icke böra framlägga förslag om ett slopande av denna statsbidragsform. Trots att förhållandena väsentligt förändrats efter beslutets tillkomst, har det med hänsyn till de sammanslagna kommunerna icke syntes utredningsmännen lämpligt att gå längre än till en revision av grunderna. Övergångsbidragen kunde visserligen icke sägas vara några villkor, som från kommunernas sida uppställts för indelningsändringarna, och för den skull omöjliga för statsmakterna att borttaga. Men förekomsten av sådana bidrag kunde enligt utredningsmännens mening ha varit ett moment i kommunindelningsreformen, som vissa kommuner fäst avseende vid, och de ha funnit detta vara tillräcklig anledning till att den nödvändiga revisionen borde göras med viss försiktighet.

Utredningsmännen ha föreslagit, att övergångsbidragen skola begränsas med hänsyn till förhållandena åren 1948—1950 samt att bidrag icke skola utgå, när den för storkommunen beräknade medelutdebiteringen för dessa

år stannar vid eller understiger 6 kronor per skattekrona. Vidare har föreslagits, att bidragen skola minskas varje år med lägst 50 öre per skatte-krona och helt upphöra sjätte året efter kommunsammanslagningen. Kostnaderna första året ha beräknats icke överstiga 2 miljoner kronor. Ansökan om bidrag skall enligt förslaget vara ingiven till kommunalnämnden i den blivande storkommunen senast den 1 juni 1951 och bidraget fastställas av Kungl. Maj:t i god tid före utdelningen av 1952 års källskatttabeller.

**Remissyttranden.** Samtliga remissmyndigheter ha ansett en revision av 1946 års riktlinjer för övergångsbidrag påkallad. Det övervägande antalet har med hänsyn till de ändrade förhållandena tillstyrkt eller lämnat utan erinran utredningsmännens förslag. Några remissmyndigheter ha hävdad, att förslaget innebure alltför långtgående begränsningar i 1946 års grunder och förordat modifikationer i olika avseenden. Vid behandlingen av förslagets olika delar återkommer jag till dessa ändringsförslag. I åtskilliga remissyttranden har man slutligen gått utöver utredningens förslag och ifrågasatt, om det vore befogat att ens i modifierad form fullfölja 1946 års beslut.

Av de myndigheter som i princip tillstyrkt förslaget har *länsstyrelsen i Stockholms län* ansett, att övertygande motivering anförts för den föreslagna justeringen av de tidigare riktlinjerna för övergångsbidrag.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför.

Utredningsmännen ha enligt länsstyrelsens mening förebragt övertygande skäl för en revision av de i samband med kommunindelingsreformens antagande skisserade reglerna för övergångsbidragens fastställande. Dessa regler bygga på den i och för sig riktiga tankegången, att rätten till övergångsbidrag bör anknytas till faktorer, vilka äro så att säga objektivt givna och sålunda icke kunna påverkas av de kommunala organens åtgöranden i den ena eller den andra riktningen. Felet med dessa grunder ligger emellertid däri, att de utdebiteringar, på vilka övergångsbidragets storlek skulle bliva beroende, äro för gamla. Utvecklingen har, på sätt utredningsmännen visat, medfört att behovet av övergångsbidrag minskat, beroende på att det kommunala skattestrycket dels över lag sjunkit dels ock utjämnats inbördes mellan olika i sammanslagningarna ingående delkommuner.

Länsstyrelsen har icke funnit anledning till erinringar mot de av utredningsmännen uppdragna nya riktlinjerna för övergångsbidragets bestämmande. Förslaget synes utgöra en godtagbar lösning av den föreliggande frågan.

Med eller utan närmare motiveringar ha vidare följande myndigheter lämnat sin huvudsakliga anslutning till förslaget, nämligen *statskontoret* samt *länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Gotlands, Hallands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands och Jämtlands län*.

*Svenska landskommunernas förbund*, som i princip tillstyrker utredningsmännens förslag men ifrågasätter viss skärpning, anlägger följande synpunkter på frågan om revision av grunderna.

Riksdagens år 1946 fattade principbeslut om övergångsbidrag är enligt styrelsens mening att fatta som en utfästelse till skattebetalare inom delar av vissa av de nybildade kommunerna. Denna utfästelse bör infrias, även om betydande modifikationer äro motiverade med hänsyn till den utveckling som ägt rum sedan principbeslutet fattades.

Beslutet om övergångsbidrag torde i en del fall ha haft viss psykologisk betydelse vid kommunernas första ställningstagande till sammanläggningsförslagen. Men betydelsen av det i utsikt ställda övergångsbidraget får ändå icke överskattas. Det torde vara realistiskt när utredningsmännen anse sig kunna konstatera att skälen mot övergångsbidraget vunnit ökad styrka allteftersom indelningsreformen fortskridit. Vid de många informationskonferenser om kommunsammanslagningen, som anordnats av förbundets länsavdelningar, har i de fall övergångsbidragen kommit på tal genomgående riktats kritik mot dessa. Med praktiska fall för ögonen ha kommunalmän betecknat övergångsbidrag av den konstruktion som kommunindelningskommittén föreslagit som direkt orättvisa.

Man rör sig här på ett område, som var ytterst svårt att överblicka under den tid kommunindelningskommittén arbetade och också vid tidpunkten för riksdagens beslut. Den förskjutning som ägt rum ifråga om kommunernas ekonomiska förhållanden, utdebiteringarna, penningvärdet m. m. under den långa tid, som förflutit från principbeslutets fattande till dess de ifrågavarande övergångsbidragen äro avsedda att börja utgå, har — såsom utredningsmännen påvisat — i betydande grad försvagat grunden för övergångsbidragen och skapat ett i väsentliga avseenden nytt läge, till vilket hänsyn måste tagas.

Redan i sitt yttrande över kommunindelningskommitténs betänkande framhöll styrelsen önskvärdheten av att reformen så snabbt som möjligt sattes i verket av den anledningen att redan då visats tydliga tendenser att efterätta olika uppgifter i kommuner, som kunde antagas bli berörda av sammanslagningen. Även om det av olika anledningar nödvändiga uppskovet med reformens ikraftträdande i åtskilliga fall utnyttjats för ett förståndigt ekonomiskt samarbete olika sammanslagningkommuner emellan, har det i andra fall lett till en sådan utgiftspolitik, att man under flera år kunnat röra sig med skattesänkningar, som icke haft någon motsvarighet i de av indelningsreformen oberörda kommunerna. Man kan i sådana fall ytterligare ha sänkt sin kommunala standard; man har i varje fall underlåtit att försöka följa med i den allmänna kommunala standardhöjningen eller man kan ha skjutit i och för sig angelägna anläggningsuppgifter på framtiden. Det kan ej utan fog påstås att den compensation, som övergångsbidraget var avsett att ge, av dessa kommuner de facto redan uttagits i förskott. Det är klart, att om övergångsbidraget skall premiera skattebetalarna i en delkommun, som inträder i den nya förvaltningsenheten med låg standard och måhända med helt tömda kassor, detta kommer att utlösa en irritation, som kan komma att försvåra sammansmältningsprocessen.

*Svenska stadsförbundet*, som jämväl förordar viss skärpning i grunderna, anför följande.

1946 års bidragsbeslut fattades under förutsättning, att reformen skulle träda i kraft den 1 januari 1950. Uppskovet till år 1952 med ikraftträdandet, den stegring i kommunalt skatteunderlag, som därefter ägt rum, samt den felbedömning av kostnaderna för bidragen, som gjordes år 1946, ge otvivelaktigt statsmakterna fullgod anledning att ompröva grunderna för bidragsgivningen.

Även om övergångsbidragen för stadskommunerna endast indirekt ha intresse, tendera utdebiteringshöjningarna just vid sammanläggningar med

stadssamhällen att bli särskilt stora. Med hänsyn bland annat till den omständliga administrativa apparat som övergångsbidragen kräva, skulle styrelsen helst ha sett att bidragen helt kunde slopas. Mot bakgrunden av vad som beslutats vid 1946 års riksdag vill styrelsen emellertid icke resa ett så radikalt krav.

1949 års uppbördssakkunniga, Sveriges häradskrivarförening och föreningen Sveriges kronokamrerare ha ur de synpunkter, som dessa organ representera, icke funnit anledning till erinran mot det framlagda förslaget.

Häremot stå några remissorgan, som uttalat sig för en mera begränsad revision av de tidigare fastställda grunderna än utredningsmännen föreslagit.

Riksräkenskapsverket vill icke förneka, att de ändrade förhållandena kunna motivera en viss revision av de år 1946 antagna grunderna, men anser att utredningsmännen i detta avseende förordat alltför långtgående inskränkningar och erinrar om deras uttalande att en revision av de tidigare riktlinjerna borde ske med försiktighet. Enligt riksräkenskapsverkets uppfattning bör den erforderliga revisionen av grunderna för bidragsberäkningen i första hand ta sig uttryck i fastställandet av en nedre utdebiteringsgräns i enlighet med utredningsmännens förslag.

Länsstyrelsen i Kronobergs län, som även funnit den föreslagna revisionen innebära alltför långtgående inskränkningar i de förut antagna grunderna, vänder sig främst mot den nedre utdebiteringsgränsen och förordar densnas sänkning till 4 kronor. Länsstyrelsen anför bland annat följande.

Enligt länsstyrelsens mening böra avvikelser i grunderna icke göras i andra avseenden än de, som kunna anses betingade av utvecklingen under de senare åren. Utredningsmännen synas emellertid ha utgått från önskvärdheten av att i största möjliga utsträckning begränsa statens utgifter för övergångsbidrag. Detta kan visserligen vara förklarligt i en tid då det statsfinansiella läget är ansträngt men det kan icke anses vara riktigt handlat gentemot de skattedragare, som drabbas av betydande skatteökningar till följd av kommunindelningsreformen, att först ställa i utsikt möjligheter till övergångsbidrag enligt vissa av statsmakterna antagna grunder och sedan ändra dessa grunder så avsevärt, att utsikterna till bidrag, som framgår av det följande, bli nära nog illusoriska. Möjligheterna att få övergångsbidrag ha f. ö. spelat en stor roll under det utredningsarbete, som föregått beslutet om den nya kommunindelningen. Invändningar att reformen skulle medföra skatteökningar ha av utredningsmännen och länsstyrelsen städse bemötts med förklaringen att övergångsbidrag komme att utgå.

Med hänsyn till att kommunindelningsreformens ikraftträdande framskjutits med två år vill länsstyrelsen dock icke motsätta sig att en mera aktuell basperiod lägges till grund för bidragens beräkning.

Även länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län ifrågasätta den föreslagna nedre utdebiteringsgränsen och förkortningen av utvecklingsperioden från 10 till högst 5 år.

Ett betydande antal myndigheter ha, i likhet med de kommunala förbunden, uttalat tveksamhet om övergångsbidragens berättigande. Några länsstyrelser ha ansett bidragen vara förenade med



så avsevärda olägenheter och orättvisor, att de funnit sig böra i första hand avstyrka att övergångsbidrag skola utgå.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* anför bland annat följande.

Utvecklingen med den snabba stegringen av skatteunderlaget i snart sagt varje kommun stöder antagandet, att förutsättningarna för en rättvis fördelning av övergångsbidrag mellan behövande delkommuner icke längre är för handen. Bland kommunalmännen själva har också i den mån tiden fortskridit den uppfattningen börjat stadga sig att övergångsbidragen äro av ondo och otvivelaktigt ägnade att efter sammanslagningen konservera eventuella skiljaktigheter mellan delkommunerna, vilket är en icke önskvärd utveckling. Tvärtom böra delkommunerna redan från början snabbt glida in i den nya gemenskapen och underkasta sig de nya förhållandena, alldeles som sker vid inkorporering av mindre kommuner med större kommunala samfälligheter, varvid övergångsbidrag som bekant icke förekomma.

Visserligen kan det framhållas, att övergångsbidragens utbetalande under den relativt korta tidrymd, varom här är fråga, icke utgör någon budgetmässigt sett större utgiftspost för statsverket, men i närvarande tider, då sparsamhetens krav mer än någonsin böra beaktas, synes det länsstyrelsen angeläget, att statsmakterna ej av sin tidigare intagna ståndpunkt drivas att vidhålla ett beslut om statsbidrag, om vars nödvändighet ej ens de ledande kommunalmännen själva numera känna sig övertygade.

Sammanfattningsvis framhåller länsstyrelsen, att den knappast finner tillräckligt starka skäl föreligga för tilldelning av statsbidrag åt medlemmarna av delkommuner, som drabbas av skattestegring i samband med kommunsammanslagningen. Skulle statsmakterna likväl anse rättvist föreskriva, att övergångsbidrag skola utgå, tillstyrker länsstyrelsen i allt väsentligt utredningsmännens förslag.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anför principiella skäl emot övergångsbidraget och avstyrker i första hand, att sådana statsbidrag skola utgå. Länsstyrelsen yttrar i huvudsak följande.

Det har under gångna tider vid städers och andra större samhällens inkorporering av intilliggande landsbygd icke någonsin varit på tal att bereda medlemmarna i de inkorporerade områdena, som oftast till följd av inkorporeringen fått vidkännas en högre kommunalskatt, lättnad i denna högre skattebörd. Man frågar sig också av vilken anledning staten skall stå för kostnaderna för bidraget och varför icke bidraget hellre åstadkommes genom motsvarande högre uttaxering å de skattskyldiga, vilka genom kommunsammanslagningen komma i det läget, att de få en lägre skatt än förut. Kommunsammanslagningen måste anses till fördel jämväl för de parter, som få sin skattebörd höjd, genom de bättre nyttigheter, de bli delaktiga av. Med hänsyn till de relativt små kostnaderna kan frågan anses ha endast obetydlig räckvidd. Men den innebär ett högst avsevärt merarbete för såväl Kungl. Maj:t som länsstyrelserna och de berörda kommunerna. Styrelsen tänker närmast på svårigheterna i samband med källskatten, det vanliga skattelindringsbidraget och avräkningarna med kommunerna. Här till kommer den olust som följer med vetenskapen om svårigheten att uppnå ett rimligt och rättvist resultat.

För den händelse övergångsbidrag likväl anses böra genomföras är länsstyrelsen av den uppfattningen, att 1946 års riktlinjer böra i stort sett bibehållas, kompletterade med en enkel spärregel, som skulle kunna förhind-

ra att bidrag utgick under av utredningsmännen angivna extraordinära förhållanden.

*Länsstyrelsen i Gävleborgs län* uttalar principiell tveksamhet mot övergångsbidrag och anför följande.

Länsstyrelsen hyser tveksamhet, huruvida övergångsbidrag över huvud taget bör utgå. Det torde få anses vara principiellt riktigare att nybildad storkommun åläggas att under en övergångstid arbeta med skilda utdebiteringar för de i storkommunen ingående äldre kommunerna, vilka olika utdebiteringar finge successivt avvecklas så att efter ett lämpligt antal år utdebiteringen bleve lika inom storkommunens samtliga delar. Det framstår såsom mindre tilltalande att skattebetalare inom kommuner, som icke beröras av reformen, skola åläggas att genom skatt till staten bidraga till beredande av skattelättnad inom kommuner, som tidigare och kanske även i fortsättningen komma att intaga en ur utdebiteringssynpunkt gynnad ställning.

Därest övergångsbidrag ändock anses böra utgå av statsmedel förordar länsstyrelsen, att utredningsmännens förslag genomföres.

Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* anser, att starka invändningar av principiellt slag kunna riktas mot ett statsbidrag av förevarande slag, och yttrar härom.

Man kan särskilt med hänsyn till den återhållsamhet, som staten nu måste iakttaga på alla områden, näppeligen finna det försvarligt att skattedragarna i kommuner, som av en eller annan orsak haft fördelen av ett lågt kommunalt skattetryck, skola efter kommunindelningen genom statsbidrag få denna förmån behållen om än endast under en begränsad övergångsperiod. För de hårt skattebelastade kommunerna i Norrland måste det känslotänkande, som här kommit till uttryck, framstå som obegripligt i belysning av de svårigheter, vid vilka dessa kommuner fått vänja sig.

Länsstyrelsen anser därför starka skäl tala för att statsmakterna, särskilt med hänsyn till det nuvarande ekonomiska läget, tar frågan under förnyad prövning. Därest de ifrågavarande övergångsbidragen med hänsyn till det tidigare fattade riksdagsbeslutet icke anses kunna helt indragas, böra de under alla förhållanden begränsas till särskilt ömmande fall.

**Departementschefen.** En revision av de vid 1946 års riksdag godkända riktlinjerna för övergångsbidrag i samband med kommunindelningsreformen är uppenbarligen erforderlig. Mot bakgrunden av den verkställda undersökningen ha remissmyndigheterna varit ense med utredningsmännen om att övergångsbidrag icke rimligen kunna få utgå enligt dessa riktlinjer i oförändrat skick. Meningarna ha däremot gått i sär, huru långt revisionen bör sträcka sig.

Utredningsmännen, som ägnat viss uppmärksamhet åt diskussionen om övergångsbidragens principiella berättigande, ha icke ansett frågan om övergångsbidrag under föreliggande omständigheter skäligen kunna upptagas till allmän, förutsättningslös omprövning. I vart fall låge en sådan frågeställning utanför deras uppdrag. Statsmakternas tidigare beslut och den psykologiska betydelse, som förväntningarna om övergångsbidrag kunna ha haft vid förarbetena till besluten om kommunsammanslagningar, gjorde enligt utredningsmännens mening frågan ömtålig. De ha för sin del föror-

dat, att en försiktig revision av grunderna skulle göras. Några myndigheter, främst riksräkenskapsverket och ett par länsstyrelser i södra Sverige, ha likväl ansett utredningens förslag gå för långt och i vissa hänseenden förordat mera begränsade avvikelser från de ursprungliga grunderna. Åtskilliga myndigheter ävensom de kommunala förbunden ha däremot förordat skärpningar på en eller annan punkt i de föreslagna grunderna. I ett avsevärt antal fall ha remissmyndigheterna även av principiella eller praktiska skäl ifrågasatt ett fullständigt slopande av övergångsbidragen.

I ljuset av numera vunna erfarenheter håller jag det icke för uteslutet, att frågan om övergångsbidrag borde ha fått en helt annan lösning än den fick vid 1946 års riksdag och nu med hänsyn till det förut fattade principbeslutet kan få. Vid statsmakternas tidigare prövning av frågan utgjorde övergångsbidragen för övrigt en relativt underordnad detalj i hela det med kommunindelningsreformen sammanhängande problemkomplexet och remissmyndigheterna ägnade då föga uppmärksamhet däråt. De principiella invändningar emot dylika statsbidrag, som nu framförts av bland andra länsstyrelserna i Gävleborgs och Västerbottens län, synas mig icke kunna fränkännas betydelse. Icke utan fog kan spørsmålet resas, om det är riktigt och rimligt, att skattebetalare, som icke beröras av reformen, skola åläggas att via statsskatten bidraga till skattelättnader inom kommuner, som tidigare haft och kanske även i fortsättningen åtnjuta förmånen av ett lågt skattetryck. Vid en förutsättningslös prövning av frågan synes en tänkbar lösning kunna ha varit, att utjämningen för delkommuner med betydande utdebiteringsskillnader fått ske successivt såväl nedåt som uppåt. Det är ju ingen självklar utgångspunkt, att kommuner med högre utdebiteringar omedelbart vid sammanslagningen skola erhålla en sänkning till storkommunens genomsnitt, medan staten skall träda hjälpande emellan för de delkommuner, som haft lägre skattetryck än genomsnittet. Principiellt hade det måhända varit mera tilltalande att låta storkommunerna i dylika fall under en övergångstid arbeta med skilda utdebiteringar.

Statsmakterna ha emellertid, såsom utredningsmännen framhållit, icke fria händer vid den nu förestående prövningen av övergångsbidragen. Revisionen av grunderna får enligt min mening icke göras så genomgripande att det tidigare principbeslutet för därav berörda kommuner framstår såsom falska förespeglingar. Huru långtgående revisionen lämpligen kan göras med hänsyn härtill är enligt min mening väsentligen en bedömningsfråga. Givetvis måste den sträcka sig så långt, att de orimliga verkningar, vartill de oförändrade grunderna enligt den gjorda undersökningen skulle leda, i stort sett förebyggas. Invändningar synas icke heller kunna göras mot att det tvååriga uppskov med reformen, som senare beslutats av statsmakterna, föranleder ändringar i bidragsgrunderna. Detta uppskov har ju starkt accentuerat svårigheterna att bygga på det föråldrade siffermaterial, som enligt det första beslutet skulle ligga till grund för bidragens bestämmande. Man undgår sålunda icke att den påtagliga utjämningen och den starkt sjunkande tendensen i det kommunala skattetrycket under senare

år erhålla konsekvenser vid bidragsgrundernas utformning. Att kostnaderna för övergångsbidragen, främst till följd av de kommunala skatteunderlagens stegring, mer än tredubblats i förhållande till de beräknade utgifterna är däremot enligt min mening icke ett avgörande skäl för en revision av grunderna. Kostnadsfrågan innefattar dock enligt min mening tillräcklig anledning för statsmakterna att intaga en allmänt restriktiv inställning vid ändringen av grunderna, i all synnerhet som kostnaderna skola bäras av statsskattebetalarna i ett läge, då deras bördor redan förut allmänt ansetts pressande.

Vid min bedömning av huru långt revisionen lämpligen kan sträcka sig med tanke på de berörda kommunerna fäster jag stort avseende vid de myndigheters uppfattning, som sysslat med det praktiska genomförandet av kommunindelningsreformen. Av särskild vikt synes mig även de kommunala förbundens ställningstaganden vara. Då flertalet länsstyrelser ansett sig i huvudsak kunna godtaga utredningsmännens förslag och de kommunala förbunden — med hänsyn till önskvärdheten av att storkommunerna så snabbt som möjligt smälta samman till enheter — närmast ifrågasatt ytterligare begränsningar, synes man kunna utgå ifrån att utredningen på det hela taget icke har gått alltför långt vid revisionen av principbeslutet. Jag har för egen del icke kunnat finna fog för den motsatta uppfattning härutinnan, vilken företrätts främst av riksräkenskapsverket och länsstyrelsen i Kronobergs län, utan är för egen del beredd att förorda en revision av 1946 års riktlinjer med utgångspunkt från utredningsmännens förslag. Jag anger närmare min ståndpunkt i olika avseenden till de föreslagna reviderade grunderna vid behandlingen i det följande av förslagets olika delar.

### Utredningsmännens förslag till nya grunder för övergångsbidrag.

Utredningsmännen ha utgått ifrån bibehållandet i princip av den grundlinje i 1946 års beslut, som innebar att utdebiteringshöjningar i anledning av kommunsammanslagningen, vilka beräknas överstiga 50 öre för skattekrona, skola täckas genom övergångsbidrag. De föreslagna ändringarna avse dels att en mera aktuell basperiod skall läggas till grund för bidragens beräkning, dels att en nedre utdebiteringsgräns skall fastställas, under vilken övergångsbidrag icke skola utgå, dels ock att utjämningsperioden skall göras kortare genom att bidragen årligen minskas med 50 öre i stället för vartannat år.

Av utredningsmännen utarbetat förslag till förordning om övergångsbidrag torde få fogas såsom bilaga till detta statsrådsprotokoll (*Bil. A*).

Vad först angår basperioden ha utredningsmännen föreslagit, att övergångsbidragen skola beräknas på grundval av medelutdebiteringen för åren 1948—1950 i stället för en femårsperiod av åren 1940—1946, dock att bidragen ej skola utgå med högre belopp än om sistnämnda period lagts till grund. I förhållande till 1946 års riktlinjer kan förslaget, enligt vad utredningsmännen framhållit, även uttryckas så, att de ursprungliga

övergångsbidragen begränsats med hänsyn till förhållandena under åren 1948—1950. Utredningsmännen ha bland annat anfört härom.

Kravet på aktuell basperiod skulle givetvis bäst tillgodoses, om man kunde bygga på förhållandena under det sista året före reformen och sålunda lägga delkommunernas skattetryck år 1951 och däremot svarande skatteunderlag till grund. En sådan norm kunde dock ge alltför slumpbetonade resultat och skulle dessutom, om icke särskilda spärranordningar genomfördes, gynna delkommuner, som ansvarslöst tårt på sina tillgångar och sänkt sin skatt strax före storkommunens tillkomst. Det har syntts utredningsmännen naturligt, att övergångsbidragen skulle bygga på samma treårsperiod, som lagts till grund för beräkning av den provisoriska skattesättningen till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen.

Utredningsmännen förorda sålunda i princip, att övergångsbidragen beräknas efter förhållandena under treårsperioden 1948—1950. Den genomsnittliga utdebiteringen per skattekrona i delkommuner och storkommun torde därvid — i principiell anslutning till kommunindelingskommitténs förslag — få fastställas som förhållandet mellan summan av de för den borgerliga kommunen beräknade utdebiteringsbehoven under dessa tre år och summan av skatteunderlagen. Med utgifterna till den borgerliga kommunen böra givetvis likställas kostnaderna för skolväsendet, där detta handhaves av den kyrkliga kommunen. I den mån skatteutjämningsunderstöd utgått under ett eller flera av åren 1948—1950, böra de till den borgerliga kommunen (ev. även skolväsendet) utbetalda beloppen inräknas i utdebiteringsbehovet. Vid utdebiteringsbehovets fastställande torde de av länsstyrelserna avgivna redovisningsräkningarna för åren 1947, 1948 och 1949 normalt kunna tjäna till utgångspunkt.

Även med nyss angivna basperiod torde emellertid enligt utredningsmännen spärranordningar vara erforderliga i syfte att icke sådana kommuner, som inför kommunsammanslagningen sänkt skatten och tårt på sina tillgångar, skola komma i ett gynnat läge. Utredningsmännen, som ansett olika anordningar i sådant syfte tänkbara, ha förordat en spärr i anslutning till de ursprungligen fastställda riktlinjerna och om dennas verkan framhållit följande.

Övergångsbidrag skola sålunda icke utgå till andra kommuner än sådana, som enligt 1946 års riklinjer skulle ha varit berättigade därtill, och bidrag må ej heller utgå efter högre belopp per skattekrona än som skulle ha utgått efter dessa regler. En sådan spärr, som icke utvidgar övergångsbidragen till nya grupper av kommuner, synes bäst överensstämma med den restriktiva inställning till denna statsbidragsform, som numera torde vara förhärskande bland kommunalmännen.

Utredningsmännen ha vidare framhållit, att den allmänna utvecklingen av det kommunala skattetrycket sedan den tidpunkt, då frågan om övergångsbidragen behandlades av statsmakterna, även torde böra påverka själva grunderna för bidrag. Den sjunkande tendensen i kommunernas skattetryck ha utredningsmännen ansett böra föranleda fastställandet av en nedre gräns i avseende å storkommunens beräknade utdebitering 1948—1950, under vilken gräns övergångsbidrag icke skulle erhållas. Här om ha utredningsmännen anfört följande.

Det har vid en sådan gränsdragning syntts naturligt att utgå från den skattenivå, vid vilken enligt de tidigare redovisade beräkningarna för tre

län de till övergångsbidrag berättigade delkommunerna genomsnittligt lågo under perioden 1940—1946 (med bortseende från högsta och lägsta året). Denna medelnivå var som förut nämnts 5,68 kr. och hade år 1950 sjunkit till 3,95 kr. Utredningsmännen anse lämpligt sätta utdebiteringsgränsen vid 5,50 kr. Anledning synes icke föreligga att disponera statsmedel för att ge bidrag till delkommuner, som på grund av kommunsammanslagningen icke beräknas få sin utdebitering höjd utöver 5,50 kr. med mindre än 50 öre. Övergångsbidrag förutsattes således ej skola utgå, när den för treårsperioden 1948—1950 beräknade utdebiteringen till den borgerliga storkommunen (inklusive skolväsendet) icke överstigit 6 kr. För delkommun, vars beräknade utdebitering understigit 5,50 kr. och som ingår i en storkommun med en beräknad utdebitering överstigande 6 kr., skulle övergångsbidrag däremot utgå med belopp motsvarande den del av utdebiteringshöjningen, som ligger över 6-kronorsnivån. En delkommun åter, som får sin beräknade utdebitering höjd exempelvis från 5,75 kr. till 7 kr., skulle själv få bära den vanliga 50-öreshöjningen och sålunda erhålla övergångsbidrag med 75 öre.

Mot den här föreslagna nedre utdebiteringsgränsen kan måhända anföras, att skattetrycket för storkommunen sannolikt på grund av olika omständigheter kommer att stiga. Denna stegring torde emellertid bli en allmän företeelse, som bör drabba alla skattedragare inom en storkommun lika och för den skull ej kompenseras genom övergångsbidrag.

I fråga om avvecklingsperioden för övergångsbidragen ha utredningsmännen anfört följande.

Enligt de ursprungliga grunderna för övergångsbidragen skulle dessa minskas med belopp motsvarande 50 öre per skattekrona vartannat år och endast i undantagsfall få förekomma längre än 10 år efter reformens ikraftträdande. Då bidragen förutsatts skola utgå till samtliga de personer, som må vara bosatta inom kommundelen under tiden för bidragens utbetalande, uppkommer härigenom en risk att dessa kommundelar suga till sig ökat antal skattedragare. Denna risk för överflyttning till de gynnade kommundelarna ökas givetvis ju längre tid övergångsbidrag utgå. Denna risk och angelägenheten att icke fördröja sammansmältningen av storkommunen till en ekonomisk enhet samt de praktiska besvärligheterna vid källskatteuppbörden m. m. synas böra föranleda att tiden för övergångsbidragens åtnjutande om möjligt förkortas. Utredningsmännen anse rimligt, att övergångsbidragen minskas med 50 öre för *varje* år och att några övergångsbidrag icke fastställas att utgå mer än för de första fem åren efter kommunsammanslagningen. (Detta betyder likväl på grund av avräkningsförfarandet vid källskatteuppbörden, att sådana bidrag utbetalas till kommunerna till och med år 1958.) Om övergångsbidrag enligt de föreslagna grunderna skulle under första året beräknas till mera än 2,50 kr/skr, bör följaktligen den årliga minskningen av bidragen få överskrida 50 öre, så att intet bidrag fastställes för sjätte året efter reformen.

**Remissyttranden.** Utredningens förslag att i princip tillämpa en mera aktuell basperiod såsom beräkningsgrund har tillstyrkts eller lämnats utan erinran i nästan samtliga remissutlåtanden.

Några av de hörda myndigheterna ha dock ansett den av utredningen förordade tidsperioden, 1948—1950, mindre lämpad att läggas till grund för bidragsberäkningen med hänsyn till den inverkan, som den förestående kommunindelningsreformen kan ha utövat på kommunernas ekonomiska

politik under de senaste åren. Sälunda uttalar riksräkenskapsverket bland annat följande.

Visserligen hävda utredningsmännen, med hänvisning till den verkställda undersökningen, att verkningarna av bidrag enligt de ursprungliga grunderna skulle bli delvis groteska, såtillvida nämligen som bidrag komme att utgå till icke få kommuner, för vilka sammanslagningen skulle sänka utdebiteringen. Fråga är emellertid, om de utdebiteringssiffror, på vilka man här stöder sig, genomgående äro representativa för vederbörande kommuner. I 1946 års proposition framhölls — påpekandet refereras av utredningsmännen — att man genom att vid bidragsberäkningen utgå från förhållandena under åren 1940—1946 undvek, att resultatet påverkades av sådana sänkningar av utdebiteringen, som kunde tänkas bli en följd av kommunernas avvaktande hållning inför sammanslagningen. Utredningsmännen redovisa icke någon uppfattning om i vilken mån de senare årens förskjutningar i utdebiteringen kunna antas ha samband med en dylik avvaktande skattepolitik. Riksräkenskapsverket håller det icke för osannolikt, att en närmare undersökning skulle visa ett påtagligt samband härvidlag. Men i samma mån lämpa sig tydligen 1948—1950 års utdebiteringssiffror föga som utgångspunkt för bidragsberäkningen.

Riksräkenskapsverket har i detta sammanhang något diskuterat ett uppslag att förlänga den ursprungliga basperioden från 1940—1946 till exempelvis 1940—1950. Mot en sådan mera varsam revision skulle tydligen de invändningar, som nyss ha riktats mot utredningsmännens förslag, icke kunna föras fram med samma styrka. Riksräkenskapsverket har dock icke ansett en lösning enligt detta uppslag ha sådana förtjänster, att ämbetsverket har velat förorda den framför den av 1946 års riksdag accepterade.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län, som av principiella skäl intagit en avvaktande hållning mot ifrågavarande statsbidragsform, har, för den händelse statsmakterna likväl skulle anse befogat att låta övergångsbidrag utgå, av samma skäl som riksräkenskapsverket avstyrkt utnyttjandet av medeltalen för åren 1948—1950. Länsstyrelsen har vidare i huvudsak anfört.

En tillämpning av kommunindelningskommitténs grunder för beräkning av övergångsbidragen skulle enligt utredningen kunna få stötande, delvis groteska verkningar, i det att delkommuner skulle kunna bli berättigade till övergångsbidrag även om sammanslagningen medför en sänkning av utdebiteringen. Enligt länsstyrelsens mening kommer en sådan situation på grund av storkommunens utgiftsbehov icke att inträffa i på långt när så många fall som utredningsmännens beräkningar giva vid handen. Länsstyrelsen är vidare av den uppfattningen att de påtalade olägenheterna säkerligen skulle kunna undvikas genom en enkel spärregel, varigenom bidrag under angivna extraordinära förhållanden icke skulle utgå.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har slutligen föreslagit, att kommunernas skattetryck år 1951 och däremot svarande skatteunderlag skall läggas till grund för bidragsberäkningen. Länsstyrelsen yttrar härom.

För länsstyrelsen framstår det som mest rättvist och ur statsekonomisk synpunkt förnuftigt om delkommunernas skattetryck år 1951 och däremot svarande skatteunderlag lägges till grund vid beräkningen av övergångsbidragen. De sakkunniga ha också diskuterat detta förslag men funnit det icke genomförbart på grund av bl. a. befarade manipulationer från delkommunernas sida i syfte att tillskansa sig bidrag. För länsstyrelsen framstår dessa farhågor vara överdrivna och skulle någon delkommun göra sig skyldig till

sådana manipulationer av mera betydelsefull omfattning torde det väl upptäckas vid den granskning av kommunens förvaltning, som skall föregå övergångsbidragens bestämmande. Om skattetrycket under andra eller senare år av övergångstiden ökar i storkommunen bör övergångsbidraget räknas å skattetrycket under det första år storkommunen består. Minskar skattetrycket bör även övergångsbidraget minska utöver de fastställda grunderna för bidragets successiva minskning.

Anses det av länsstyrelsen framlagda förslaget icke genomförbart ansluter sig länsstyrelsen till utredningens förslag om basperiodens förläggande till 1948—50.

Förslaget om en nedre gräns i avseende å storkommunernas beräknade utdebitering åren 1948—1950, under vilken övergångsbidrag ej skulle utgå, har i allmänhet icke mötts av några erinringar i remissyttrandena. Flera länsstyrelser ha dock förordat slopande av denna gräns eller i vart fall sänkning av gränsen under det föreslagna beloppet, 5 kronor 50 öre per skatte-krona, medan några remissorgan uttalat sig för en höjning av gränsen.

*Kammarkollegiet* har uttryckt viss tvekan om ändringsförslaget och framhållit följande.

Förslaget, att en kommun äger utfå övergångsbidrag endast därest densamma får sin utdebitering höjd med över 50 öre utöver viss såsom skäligen ansedd medelsutdebitering av kronor 5:50 innebär ett väsentligt avsteg från de gjorda utfästelserna, särskilt som utdebiteringen under de nya basåren varit lägre än normalt eftersom investeringarna inskränkts och besparingarna förbrukats inför den nya kommunindelningen. Här torde emellertid förtjäna anmärkas, att sådana skäl, som i utredningen anförts för nu åsyftad ändring, icke varit för kollegiet främmande vid handläggningen av indelningsärenden enligt 1919 års indelningslag, då det gällt att bedöma frågor om skatteersättning (jämför exempelvis kollegiets utlåtande den 3 februari 1945 i ett av Kungl. Maj:t den 16 mars samma år avgjort ärende angående införlivning med Halmstads stad av område av Vapnö socken; osedvanligt låg utdebitering i Vapnö).

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* har förklarat sig icke kunna helt tillstyrka förslaget om en nedre utdebiteringsgräns. I vart fall borde det enligt länsstyrelsens mening finnas möjlighet att lämna dispens från denna spärregel. Länsstyrelsen har härom anført.

Länsstyrelsen anser att det bör finnas möjlighet även för en delkommun med lägre utdebitering än den angivna att få övergångsbidrag om särskilda skäl därtill föranleda. Sådana särskilda skäl skulle vara exempelvis att delkommunen under längre tid kunnat hålla en låg utdebitering och ändå uppehållit en god standard eller ock att höjningen skulle bli mera avsevärd.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* ifrågasätter om en nedre utdebiteringsgräns över huvud taget bör ifrågakomma. Anses en sådan böra införas, föreslår länsstyrelsen att gränsen sänkes till exempelvis 4 kronor. Länsstyrelsen har i huvudsak anført följande.

Den kommunala verksamheten och utgiftspolitiken ha under de senare åren i viss grad influerats av den blivande kommunsammanslagningen. I fråga om större reformprojekt ha kommunerna i allmänhet intagit en avvaktande hållning. Investeringsbegränsningen och restriktionerna på arbetsmarknaden ha också verkat hämmande. Den fortgående inflationen har bi-



dragit till den nominella ökningen av det kommunala skatteunderlaget. Dessa faktorer och en naturlig strävan att begränsa skattebördan ha haft till följd att utdebiteringen i kommunerna under de sista åren varit påfallande låg. Utdebiteringens medelnivå har i detta län liksom i de av utredningsmännen undersökta under de senaste fem åren sjunkit väsentligt. En följd härav blir att förslaget om en nedre utdebiteringsgräns av 5 kronor 50 öre, under vilken övergångsbidrag icke skall erhållas, kommer att beröva flertalet av de enligt tidigare beräkningar ersättningsberättigade kommunerna deras möjligheter att erhålla bidrag. Länsstyrelsen finner det obilligt att skattedragarna i åtskilliga småkommuner inom länet nu skola berövas rätten till övergångsbidrag. Ökningen av skattetungan i dessa kommuner blir betydande och torde komma att ökas ytterligare genom höjningen av de kommunala orsavsdragen fr. o. m. år 1952. Det är visserligen sant att utdebiteringen i dessa kommuner under en följd av år varit låg. Föredragande statsrådet framhöll emellertid i proposition nr 236 till 1946 års riksdag att den omständigheten att viss kommun förut haft ovanligt låg utdebitering ej borde utesluta rätt för skattedragarna till övergångsbidrag. Dessa avsåge nämligen icke att åstadkomma skattelindring i och för sig utan att bli ett skydd mot allt för starka rubbningar av skattebetalarnas ekonomi. Den nu föreslagna nedre gränsen utgör en begränsande faktor, vars införande måste anses strida mot föredragande statsrådets här ovan återgivna uttalande.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* har icke ansett tillräckliga skäl föreligga att med frångående av de år 1946 beslutade riktlinjerna angående övergångsbidrag fastställa en nedre gräns i avseende å den beräknade utdebiteringen under åren 1948—1950. Länsstyrelsen har vidare ifrågasatt, om icke åt Kungl. Maj:t borde inrymmas befogenheten att efter prövning i varje särskilt fall tillerkänna även sådan kommun övergångsbidrag, vilken allenast vid en tillämpning av 1946 års grunder skulle vara berättigad därtill, med högst det belopp som skulle ha tillkommit kommunen enligt dessa grunder.

*Länsstyrelsen i Kristianstads län* har ansett det synnerligen tveksamt, om en så radikal ändring av grunderna kunde försvaras som fastställandet av en nedre utdebiteringsgräns.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* har ansett närmare utredning erforderlig beträffande frågan efter vilka grunder den nedre utdebiteringsgränsen bör fastställas. Till stöd härför framhåller länsstyrelsen i huvudsak följande.

Utredningsmännens beräkningar hänföra sig endast till tre län och inom dessa till en viss krets av delkommuner. I utredningen har icke alls angivits, om en utdebitering av 5,<sup>68</sup> (5,<sup>50</sup>) kronor kan antagas vara representativ för de till övergångsbidrag berättigade kommunerna i landets övriga län, där kommunsammanslagningar skola genomföras, eller huruvida beloppet skall anses vara normal utdebitering för upprätthållande av en rimlig kommunal standard, eller av vilken annan anledning utredningsmännen funnit det naturligt att föreslå detta belopp. Länsstyrelsen har vid beräkningar för detta läns vidkommande konstaterat, att enligt femårsmedeltalet för de av länsstyrelsen föreslagna storkommuner, inom vilka en eller flera delkommuner skulle vara berättigade till övergångsbidrag — med bortseende från nu föreslagna spärregler — den genomsnittliga utdebiteringsnivån låg vid 5,<sup>24</sup> kronor. För de bidragsberättigade delkommunerna var nivån 4,<sup>02</sup> kronor. Båda beloppen ligga väsentligt lägre än motsvarande i utredningen anförda siffror från de tre undersökta länen (7,<sup>07</sup> respektive 5,<sup>68</sup> kronor). Länsstyrelsen har vidare genom stickprov sökt bilda sig en uppfattning om huruvida

de storkommuner, inom vilka delkommun enligt femårsmedeltalet skulle vara berättigad till övergångsbidrag, skulle komma över 6-kronorsgränsen enligt beräknat medeltal för åren 1948—1950. Med hänsyn till dessa stickprov och den allmänna utvecklingen av det kommunala skattetrycket har länsstyrelsen ansett troligt, att med den föreslagna 6-kronorsspärren icke någon kommun i länet skulle erhålla övergångsbidrag.

*Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län* ha däremot förordat en skärpning av den ifrågasatta spärren. Länsstyrelsen i Västerbottens län har sålunda med utgångspunkt från sin i det föregående redovisade principiella inställning till övergångsbidrag ansett den föreslagna utdebiteringsgränsen skäligen kunna höjas till 8 kronor. Enligt länsstyrelsen i Norrbottens län borde övergångsbidrag icke utgå, då skattehöjningen icke ledde till högre utdebitering än som kunde anses normalt i icke särskilt skatte-tyngda kommuner. Länsstyrelsen har med hänsyn härtill ansett skäligt att sätta gränsen vid 7 kronor.

I fråga om bidragens avvecklingsperiod ha remissorganen i allmänhet anslutit sig till vad utredningsmännen föreslagit. Kammarkollegiet och några länsstyrelser ha dock velat i detta avseende bibehålla de år 1946 antagna grunderna eller i vart fall ansett det tveksamt, om man nu borde göra avsteg från vad som då beslutades.

*Kammarkollegiet* har anfört följande.

Vad beträffar frågan om ersättningsperiodens längd ifrågasätter kollegiet, huruvida tillräcklig anledning må föreligga att frångå den tidigare föreslagna perioden på tio år med minskning i ersättningen av 50 öre per skattekrone vartannat år. En förkortning av perioden till fem år med en minskning av 50 öre för varje år skulle innebära en fördubbling av den skattehöjning för skattedragarna inom de berörda kommundelarna, som enligt statsmakternas tidigare beslut icke borde överskridas (betänkandet s. 7). Det synes kollegiet knappast skäligt, att göra ett så väsentligt avsteg från de tidigare beslutade bidragsprinciperna. Enligt de sifferuppgifter, som i utredningen givits rörande skattehöjningarna, synas för övrigt endast relativt få kommuner komma att erhålla övergångsbidrag utöver sex år vid en successiv sänkning av ersättningen vartannat år.

Sålunda har *länsstyrelsen i Kronobergs län* ansett det icke lämpligt att i detta avseende avvika från de tidigare godkända grunderna.

Även *länsstyrelsen i Hallands län* har förordat, att övergångsbidraget nedsattes vartannat år och att maximitiden för bidrag bestämmes till 10 år. Såsom motivering har anförts, att de riktlinjer för övergångsbidrag, vilka förut antagits, i en del fall torde ha påverkat kommunernas inställning till kommunindelningsreformen.

*Länsstyrelsen i Örebro län* ifrågasätter, om den föreslagna bestämmelsen att övergångsbidraget skall nedsättas varje år kan försvaras, då skattedragarna förespeglats, att utdebiteringshöjningen skulle fördelas på en icke alltför kort tidrymd.

Av *länsstyrelsen i Kristianstads län* har slutligen framhållits, att principiella betänkligheter givetvis kunna resas mot den skärpning i fråga om avvecklingstiden som utredningsmännen föreslå. Med hänsyn till att en kor-

tare övergångstid kan vara ägnad att påskynda sammansmältningsprocessen, vilket måste vara till fördel för kommunerna och det kommunala livet över huvud, har länsstyrelsen likväl ansett sig böra tillstyrka förslaget i denna del.

Beträffande den av utredningen bibehållna förutsättningen för erhållande av övergångsbidrag, att utdebiteringshöjningen skall överstiga 50 öre för skattekrona, ha slutligen ett par länsstyrelser ävensom de kommunala förbunden ifrågasatt viss skärpning.

Sålunda har *länsstyrelsen i Uppsala län* ansett starkt böra ifrågasättas, om icke utdebiteringshöjningen borde uppgå till lägst en krona för att rätt till statsbidrag skulle inträda. Såsom motivering har anförts, att genom en dylik ändring uppkommande orättvisor, som i en mängd fall icke kunde undvikas, komme att bli mindre framträdande; samtidigt minskades statsbidragens omfattning och storlek, vilket vore en uppenbar vinst i nuvarande läge. Ifrågavarande ändring skulle icke enligt länsstyrelsens mening medföra någon rubbning av det principiella medgivandet om ersättning, varpå så stort avseende blivit fäst.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* har ifrågasatt om icke den av indelningsändringen föranledda utdebiteringshöjningen för viss kommun del bör överstiga 75 öre för skattekrona för att rätt till bidrag skall inträda.

*Svenska stadsförbundet* har i likhet med länsstyrelsen i Uppsala län funnit skäl tala för en höjning av minimigränsen till en krona. Förbundet anför härom.

När kommunindelingskommittén på sin tid föreslog 50 öre såsom nedre gränsen, torde denna gräns ha valts därför, att den under tillämpningen av 1919 års indelningslag oberoende av penningvärdets växlingar använts såsom kriterium på sådan avsevärd (ekonomisk) olägenhet för exkorporeringskommunen, som borde kompenseras genom skatteersättnings utgivande. Att man vid normala indelningsärendens avgörande fortfarande fasthåller vid denna gräns synes icke behöva hindra statsmakterna från att även i denna del — med hänsyn till penningvärdets fortsatta fall — ompröva ställningstagandet vid 1946 års riksdag.

Även *svenska landskommunernas förbund* anser det kunna övervägas, att som grundförutsättning för erhållande av bidrag föreskriva, att den av indelningsändringen föranledda utdebiteringshöjningen skall uppgå till minst 1 krona per skattekrona.

Utredningen har förutsatt, att övergångsbidrag i enlighet med 1946 års riktlinjer skulle utgå till samtliga de personer, som kunde vara bosatta inom kommundelen under tiden för bidragens utgående. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har ansett bidrag skäligen icke böra utgå till andra än dem, som för år 1950 varit skattskyldiga till delkommunen och under de år övergångsbidrag utginge påfördes skatt därstädes. Att länsstyrelsen valt år 1950 som utgångspunkt, har motiverats med att exempelvis skattskyldiga, som inflyttat till kommundelen vid sådan tid, att de först för år 1951 blivit där mantalsskrivna, haft skäl att räkna med den av kommunindelingsreformen föranledda skattehöjningen.

**Departementschefen.** Av de modifikationer i 1946 års principbeslut, som föreslagits av utredningsmännen, har kravet på en mera aktuell basperiod än ett femårsmedeltal för åren 1940—1946 i allmänhet ansetts befogat av remissmyndigheterna. Då förslaget att åren 1948—1950 skola vara basperiod kombinerats med en maximering av övergångsbidragen till högst de belopp, som skulle utgått enligt den tidigare på basis av femårsmedeltalen grundade beräkningen, kan förslaget på denna punkt även uttryckas så, att övergångsbidragen begränsats med hänsyn till skatteförhållandena i kommunerna under åren 1948—1950. Behovet att taga hänsyn även till mera aktuella förhållanden än som framgå av 1946 års riktlinjer synes mig uppenbart.

Lämpligheten av att välja åren 1948—1950 har emellertid satts i fråga av riksräkenskapsverket och länsstyrelsen i Skaraborgs län främst av det skälet, att den nya kommunindelningen under dessa år framträtt såsom en nära förestående realitet, vilken inverkat på kommunernas ekonomiska politik. Förtidsverkningarna av reformen skulle ha gjort utdebiteringssiffrorna för åren 1948—1950 föga representativa, varför båda myndigheterna stannat vid de ursprungliga femårsmedeltalen av åren 1940—1946. Tyvärr innefatta nog dessa uttalanden riktiga iakttagelser beträffande skattepolitiken inom många kommuner under åren före reformens ikraftträdande. Förekomsten av dylika åtgöranden har även vitsordats av svenska landskommunernas förbund, dock utan att därav dragits någon slutsats beträffande valet av basperiod. För egen del anser jag mig ej heller kunna draga en sådan slutsats. Även om den allmänna nivån å utdebiteringarna inom kommuner, som skola sammanslås, måhända varit lägre än den eljest skulle ha varit, följer därav icke, att medelutdebiteringarna för dessa år skulle vara särskilt olämpliga som grund för övergångsbidragens beräkning. Kritiken synes ha förbisett, att de vid undersökningen konstaterade, delvis groteska verkningarna av övergångsbidrag enligt de ursprungliga grunderna betingats av de inbördes relationerna mellan delkommunernas aktuella utdebiteringssiffror och ej av utdebiteringarnas allmänna nivå. Även om tillfälligheter kunna ha påverkat medelutdebiteringarna för åren 1948—1950, torde man kunna utgå från att de bli mera rättvisande för förhållandena vid kommunindelningsreformens ikraftträdande än åren 1940—1946. Om medelutdebiteringen för förstnämnda år kunnat godtagas av riksdagen såsom grund för beräkning av den för kommunernas ekonomi betydelsefulla provisoriska skatteersättningen i anledning av ortsavdragens höjning, synes mig icke kunna råda någon tvekan om dess användbarhet för nu ifrågavarande ändamål.

Förslaget om en nedre utdebiteringsgräns, under vilken övergångsbidrag ej skulle utgå, kan otvivelaktigt anses utgöra ett mera väsentligt avsteg från 1946 års beslut än valet av en aktuell basperiod. Föredragande statsrådet framhöll i anledning av ett förslag om en liknande begränsning att övergångsbidrag även borde få utgå till delkommuner med mycket låg utdebitering, eftersom därmed ej åsyftades skattelindring i och för sig utan ett skydd mot alltför starka rubbningar i skattebetalarnas ekonomi. Under hänvisning till detta uttalande och verkningarna av den föreslagna gränsen, 5 kronor

50 öre per skattekrona, ha vissa länsstyrelser i södra Sverige förordat en sänkning eller rentav ett slopande av gränsen. Länsstyrelsen i Jönköpings län har i liknande syfte föreslagit en rätt för Kungl. Maj:t till skälighetsprövning, så att även sådana kommuner, som ingå i en storkommun med en medelutdebitering understigande 5 kronor 50 öre, skulle kunna få bidrag, om de trots sin låga utdebitering hållit en tillfredsställande hög kommunal standard. Häremot stå yrkanden från två länsstyrelser om höjning av utdebiteringsgränsen till 7, respektive 8 kronor per skattekrona.

Nyssnämnda statsrådsuttalande måste ses mot bakgrunden av det då rådande kommunala skattetrycket. Den utjämning och allmänna sänkning av utdebiteringarna, som ägt rum sedan dess, har givit en helt annan ekonomisk innebörd däråt än det hade år 1946. Det betyder nu en väsentligt större belastning för statsverket än då. De låga kommunala skattesatser, som då mera voro undantagsföreteelser, ha numera blivit relativt allmänt förekommande i vissa landsdelar. Uttalandet att syftet med övergångsbidragen vore ett skydd mot alltför starka rubbningar i skattebetalarnas ekonomi och icke skattelindring i och för sig har givetvis alltfört sin giltighet. Men det synes icke rimligt att i det förändrade läget och utan hänsyn till belastningen på statsskattebetalarna vidhålla kravet på bidrag även i fall, då efter skattehöjningen utdebiteringen likväl stannar vid ett skattetryck för den borgerliga kommunen (inklusive skolväsendet), som allmänt anses vara lågt. Enligt min mening är kravet på en lägsta utdebiteringsgräns numera i hög grad befogat. Den föreslagna gränsen å 5 kronor 50 öre har, som nyss nämnts, ansetts vara både för hög och för låg. Även med beaktande av att nämnda siffra avser medelutdebiteringen för åren 1948—1950, anser jag mig icke kunna biträda förslagen om sänkning av gränsen. En höjning av gränsen till 7 å 8 kronor skulle å andra sidan så starkt reducera möjligheterna till bidrag att de skulle framstå som nära nog illusoriska. Med hänsyn till 1946 års principbeslut kan jag ej tillstyrka en sådan ändring utan är beredd att stanna vid utredningsmännens förslag. Härtill bör dock, såsom länsstyrelsen i Jönköpings län föreslagit, fogas en rätt för Kungl. Maj:t att efter skälighetsprövning medgiva bidrag även i fall, då utdebiteringsgränsen ej är uppnådd men de föreliggande omständigheterna äro sådana, att uteblivandet av bidrag skulle framstå såsom otillbörligt.

Vad slutligen angår förslaget, att övergångsbidragen skola minskas med 50 öre varje år i stället för vartannat och avvecklingsperioden sålunda förkortas till hälften, har detta av utredningsmännen motiverats i första hand med den ökade risk för överflyttning till gynnade kommundelar, som skulle följa av att låta övergångsbidrag utgå under en längre period. Härvid har nämligen liksom i 1946 års principbeslut förutsatts, att samtliga därstädes bosatta personer — även nyinflyttade — skola erhålla del av övergångsbidragen. Denna anordning har även jag funnit av administrativa skäl svårfrånkomlig. Vidare har till stöd för förkortning av avvecklingsperioden åberopats angelägenheten att ej fördröja sammansmältningen av storkommunen till en enhet samt de praktiska besvärligheterna med olika käll-

skattetabeller m. m. Vid remissen ha invändningar mot förslaget gjorts av kammarkollegiet, riksräkenskapsverket och ett antal länsstyrelser. Den föreslagna ändringen har betecknats såsom ett väsentligt avsteg från de ursprungliga riktlinjerna, vilket icke vore tillräckligt motiverat av förhållandena och knappast framstode som skäligt mot de berörda kommunerna. För egen del hyser jag tvekan om lämpligheten att vidtaga denna ändring. Å ena sidan synas utredningsmännens skäl för en kortare avvecklingsperiod vägande. Å andra sidan har till stöd för förslaget icke kunnat åberopas någon väsentlig ändring i de faktiska förhållanden, som förelågo då 1946 års riksdag tog ställning i ärendet. Frågan synes mig böra avgöras i samband med prövningen av det av de båda kommunala förbunden väckta spörsmålet, att för erhållande av bidrag skulle erfordras en beräknad utdebiteringshöjning av 1 krona i stället för 50 öre. Stadsförbundet har framhållit, att minimibeloppet 50 öre ursprungligen valts i anslutning till den regel, som vanligen tillämpades för bedömande av om avsevärd ekonomisk olägenhet uppkomme genom en indelningsändring enligt 1919 års lag. Penningvärdets fall kunde enligt förbundets mening motivera en omprövning av 1946 års beslut på denna punkt. Även länsstyrelserna i Uppsala och Norrbottens län ha förordat en höjning av minimigränsen. Enligt min mening skulle en sådan ändring medföra avsevärda fördelar, främst därigenom att det administrativa besväret med övergångsbidrag skulle begränsas till fall, där ett mera påtagligt behov av bidrag förelåge. En höjning av minimigränsen till 1 krona synes mig även vara väl förenlig med det från början angivna syftet med bidragen, nämligen att förhindra att skattedragarna drabbas av en plötslig, *väsentlig* höjning av utdebiteringen till följd av kommunsammanslagningen. Ur praktiska synpunkter finner jag det vara viktigare att förhindra, att övergångsbidrag med obetydliga belopp ströms ut till delkommuner, där behovet är ringa, än att tidsmässigt begränsa övergångsbidragen. Även med en bidragsminskning på 50 öre vartannat år torde det bli ett relativt begränsat antal kommuner, som kvarstår efter de första fem åren, men för dessa kommuner har skattehöjningen också varit av sådan storlek, att påtagligt behov av övergångsbidrag under längre tid kan antagas ha förelegat. Jag förordar sålunda, att 1946 års riktlinjer bibehållas oförändrade beträffande nedsättningen av övergångsbidraget med 50 öre vartannat år, men att övergångsbidrag skall utgå först om och i den mån höjningen av den beräknade medelutdebiteringen uppgår till 1 krona per skattekrona. I klarhetens intresse vill jag framhålla, att den nu föreslagna ändringen icke skall medföra någon höjning av den tidigare berörda lägsta utdebiteringsgränsen av 5 kronor 50 öre. De av mig förordade ändringarna av utredningsmännens förslag torde medföra viss begränsning av kostnaderna under första och möjligen andra året men för tiden därefter sannolikt icke oväsentliga kostnadsökningar i förhållande till utredningens beräkningar.

**Det administrativa förfarandet och utbetalningen av bidragen m.m.**

Utredningsmännen förorda, att *beviljandet av övergångsbidrag* skall ankomma på Kungl. Maj:t och grundas på ansökningar av kommunerna. Fastställandet av bidragen bör enligt utredningsmännen icke ske mekaniskt på basis av föreliggande siffermaterial utan, i den mån så ske kan under den relativt korta tid som står till buds för granskningen, baseras på en skälighetsprövning och en granskning av delkommunens förvaltning under treårsperioden. Att avgörandet lägges hos Kungl. Maj:t och icke hos länsstyrelserna finna utredningsmännen påkallat med hänsyn både till dess karaktär av skälighetsprövning och till den komplikation, som betingas av storkommunernas eventuella behov av skatteutjämningsunderstöd. Om vid granskningen eller i utlåtandena över ansökningen framkomma sådana omständigheter, som kunde föranleda straffskatt för delkommunen, böra dessa — efter kommunikation med delkommunen — beaktas vid övergångsbidragets bestämmande, så att särskilt straffskatteföreläggande undvikas i sådana fall.

*Ansökan om bidrag* bör enligt utredningsmännen göras av vederbörande delkommun förslagsvis före den 1 juni 1951 och ingivas till den blivande storkommunens kommunalnämnd (drätselkammare). Denna bör med yttrande vidarebefordra ansökningen till länsstyrelsen, som har att före den 15 juli 1951 med utlåtande insända den till finansdepartementet. De angivna tidsfristerna synas måhända korta, men utredningsmännen anse det angeläget att prövningen kommer till stånd så, att kommunerna kunna få del av resultatet i god tid, eftersom valet av 1952 års källskattetabeller för de olika kommundelarna är beroende därpå. Övergångsbidragen böra av Kungl. Maj:t fastställas att inom viss angiven delkommun utgå efter viss utdebiteringssats per skattekrone under år 1952 samt därefter med normalt 50 öres sänkning för varje år.

I fråga om *utbetalningen av övergångsbidrag* framhålla utredningsmännen de komplikationer, som källskattesystemet medfört, och anföra härom.

Om det nuvarande avräkningsförfarandet mellan statsverket och kommunen vid källskatteuppbörden bibehålles, torde den naturligaste anordningen vara, att övergångsbidraget av länsstyrelsen utbetalas preliminärt efter samma skatteunderlag, som ligger till grund för beslutet om källskatteuttaget under vederbörande år, och sedermera definitivt fastställas till beloppet, när taxeringen fastställts två år därefter. Vid stigande skatteunderlag blir det slutliga övergångsbidraget då endast ett plus till avräkningslikviden. Om inkomstskatteunderlaget däremot går ner, måste även en återbetalning av övergångsbidrag äga rum. Den del av övergångsbidraget, som motsvarar slutlig fastighetsskatt, kommer enligt detta system icke att kunna utbetalas till kommunen förrän samtidigt med denna skatt. I samband med kommunindelningsreformens ikraftträdande inträffar därjämte viss rubbning i systemet, varför det finnes anledning att dröja något vid de första årens utbetalningar. Under år 1952 kommer övergångsbidrag att utgå endast på inkomstskatteunderlaget enligt 1951 års taxering. Under år 1953 utgår övergångsbidrag på inkomstskatteunderlaget med belopp, som reducerats med 50 öre per skattekrone i förhållande till det under år 1952 utgående bidraget, men därjämte

torde övergångsbidrag på fastighetsskatteunderlaget få utgå med det belopp per skattekrona, vartill övergångsbidrag fastställdes att utgå under år 1952. Jämlikt förordningen den 17 december 1948 angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastisk indelning, m. m. (nr 766) kommer nämligen fastighetsskatt, som påföres på grund av 1952 års taxering, att utgå med det belopp per skattekrona, som i den nybildade kommunen bestämts till utdebitering för år 1952. Under år 1954 kommer vidare övergångsbidrag att utgå *dels* på såväl fastighets- som inkomstskattekronor med det belopp per skattekrona, varmed övergångsbidrag fastställdes att utgå under år 1952, dock efter avdrag av det belopp, som redan preliminärt utgått såsom förskott under år 1952, dels ock på inkomstskatteunderlaget med ett belopp per skattekrona, som i förhållande till närmast föregående år reducerats med 50 öre.

Om tanken att övergångsbidraget skall för kommunal del motsvara viss utdebitering per skattekrona konsekvent skall fasthållas, skulle systemet vidare innebära, att övergångsbidraget skulle omräknas vid senare av prövningsnämnd eller skattedomstolar beslutade ändringar i taxeringarna inom kommunal del med ty åtföljande tillägg till eller återbetalning av tidigare uppburda övergångsbidrag.

Det här angivna, administrativt föga tilltalande avräkningsförfarandet beträffande övergångsbidragen skulle givetvis bortfalla, om den av utredningsmännen i annat sammanhang föreslagna omprövningen av det nuvarande avräkningsförfarandet mellan stat och kommun vid källskatteuppbörderna leder till positivt resultat. Därest en ändring i sistnämnda avseende icke skulle komma till stånd före år 1952 och samtidigt det kravet upprätthålles, att övergångsbidraget skall ge storkommunen exakt täckning för de skatteförluster, som betingas av den mot övergångsbidraget svarande utdebiteringssänkningen inom kommunal del, torde detta avräkningsförfarande beträffande övergångsbidraget dock vara i princip ofrånkomligt.

En praktisk förenkling är emellertid i hög grad önskvärd. Utredningsmännen ha i sådant syfte övervägt olika anordningar. En möjlig väg vore att låta övergångsbidraget definitivt bestämmas efter närmast föregående års skatteunderlag. Kungl. Maj:t skulle då endast fastställa övergångsbidragets totala belopp för år. Ur statens synpunkt vore detta givetvis en betydande förenkling, men det skulle innebära antingen att man frånginge kravet på exakt täckning av storkommunens skatteförlust genom utdebiteringssänkningen eller också att storkommunen finge relativt godtyckligt besluta om vidtagande av en sådan sänkning av utdebiteringen inom delkommunen, som kunde med hänsyn till skatteunderlagets sannolika utveckling antagas ge en mot bidragsbeloppet svarande skatteförlust. I sistnämnda fall komme övergångsbidragen icke att medföra den ursprungligen avsedda utdebiteringsminskningen för kommunal del. Ifrågavarande förenkling skulle nog framstå som en decentralisering av svårigheterna till storkommunerna.

Utredningsmännen framhålla, att den administrativa förenklingen om möjligt bör åstadkommas för storkommunerna och med upprätthållande av både kravet på exakt täckning för storkommunernas skatteförlust och kravet på att övergångsbidraget medför exakt den utdebiteringssänkning för delkommunen, som avsetts vid dess beräkning. Utredningsmännen ha härom anfört.

Med nämnda båda krav fastspikade torde förenklingen endast kunna nås i form av en s. a. s. »inre» statlig avräkning. Utgångspunkten är då att stor-



kommunen skall av statsverket såsom skatt och övergångsbidrag sammanlagt utfå vad den skulle ha erhållit i förskott och slutlig skatt, om något övergångsbidrag och någon däremot svarande utdebiteringssänkning ej erhållits inom delkommunen. Om storkommunen blott utfår dessa belopp, behöver den icke veta hur mycket som är övergångsbidrag och hur mycket som är allmän kommunalskatt. Kommunen kan i avräkningshänseende behandlas som en vanlig kommun. Vidare bör storkommunen helst icke behöva fatta beslut om nedsättning av utdebiteringen inom den kommun, som beviljats övergångsbidrag. Med hänsyn härtill synes önskvärt att Kungl. Maj:ts beslut om beviljande av övergångsbidrag till en delkommun automatiskt medför den mot beslutet svarande nedsättningen i kronor och ören per skattekrona. Kungl. Maj:ts beslut böra då angiva — icke ett visst totalt bidragsbelopp — utan ett bidrag utgående med vissa kronor och ören per skattekrona.

Utredningsmännen framhålla, att nämnda automatiska verkan av ett sådant Kungl. Maj:ts beslut om övergångsbidrag torde förutsätta en provisorisk lagstiftning av kommunallags karaktär. Enligt 69 § LKL — och motsvarande lagrum i övriga kommunallagar — skall med det belopp för skattekrona och skatteöre, som bestämts till utdebitering för ett år, utgöras dels sådan allmän kommunalskatt, som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels ock sådan allmän kommunalskatt, som ingår i den slutliga skatt som påföres på grund av nästföljande års taxering. Den nya lagen bör enligt utredningsmännen innehålla, att där Kungl. Maj:t beslutat, att övergångsbidrag för viss kommun, skall för visst år utgå med angivet belopp för skattekrona och skatteöre, skall vid tillämpning av 69 § LKL och 64 § LKS den utdebitering, som för samma år beslutats av den kommun, till vilken kommunaldelen hör, nedsättas för skattebetalare inom kommunaldelen med det belopp, varmed övergångsbidraget utgår. Genom en sådan bestämmelse skulle särskilt beslut av storkommunen icke erfordras. På skattemyndigheterna skulle enligt förslaget direkt ankomma att tillse, att utdelning av källskattetabeller och debitering av skatt m. m. skedde med den differentiering i kommunalskatten, som föranleddes av Kungl. Maj:ts beslut om övergångsbidrag.

Utredningsmännen anse, att på de redovisningsräkningar, som storkommunerna i dylika fall skulle erhålla från länsstyrelsen, en uppdelning av skatten och övergångsbidraget icke är erforderlig, vare sig beträffande förskottet å preliminär inkomstskatt eller beträffande den slutliga skatten resp. tillkommande eller restituerad skatt. Härom ha utredningsmännen anfört.

Det belopp, som skall avföras från vederbörligt riksstatsanslag till övergångsbidrag, blir ett länsstyrelsens avgörande, som icke kommer kommunen vid. Utredningsmännen föreställa sig, att denna avräkning inom länsstyrelsen icke behöver göras så minutiös som det förut skisserade avräkningsförfarandet gentemot storkommunen. I den mån länsstyrelsernas arbetsböda skulle avsevärt lättas därigenom, torde man böra stanna vid att från riksstatsanslaget avföra de kostnader för övergångsbidraget, som motsvara förskott och slutlig skatt, och bortse från sådana ytterligare ändringar i övergångsbidragen, som belingas av skattemyndigheternas omprövningar av

taxeringarna. Av sådana omprövningar föranledda tillägg till eller återbetalningar av övergångsbidrag torde kunna utan olägenhet för redovisningen stanna på inkomstiteln Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.

Med hänsyn till de administrativa besvärligheter, som övergångsbidrag medför för statliga och kommunala myndigheter, torde enligt utredningsmännen i förenklingssyfte kunna övervägas, att övergångsbidrag, som enligt förut angivna grunder endast skulle uppgå till några ören per skatte-krona, skulle slopas. Man bör ju se till, yttra utredningsmännen, att det allmännas administrationskostnader stå i rimlig proportion till bidragsbeloppets storlek. Möjligen kan minimigränsen i så fall sättas till 10 öre per skatte-krona. En befogenhet att slopa dylika obetydliga bidrag torde enligt utredningsmännen böra anses ingå i Kungl. Maj:ts skälighetsprövning.

Utredningsmännen ha slutligen ägnat uppmärksamhet åt frågan om *sammanträffandet av övergångsbidrag och skatteutjämningsunderstöd* och där-om anfört.

Beträffande beräkningen av skatteutjämningsunderstöd till kommun, som samtidigt erhåller övergångsbidrag, utgick kommunindelingskommittén från att till grund skulle inom vederbörande kommun del läggas det skatte-tryck, som kunde beräknas kvarstå för skattedragarna där, sedan hänsyn tagits till skattesänkningen genom övergångsbidraget. Skatteutjämningsunderstöd skulle i så fall icke komma att utgå med samma belopp per skatte-krona inom kommunens alla delar, vilket är en påtaglig olägenhet efter källskattesystemets införande. Nackdelarna av ett sådant system bli särskilt framträdande mot bakgrunden av det förut angivna förenklade förfarandet vid tilldelningen av övergångsbidrag, enligt vilket skattenedsättningen i anledning av övergångsbidrag skulle bli en automatisk följd av Kungl. Maj:ts beslut därom. Skattenedsättning skulle sålunda för vissa kommun delar beslutas av den borgerliga kommunen på grund av tilldelat skatteutjämningsunderstöd, medan skattenedsättning för en annan del av samma kommun skulle följa av Kungl. Maj:ts beslut om övergångsbidrag. En samordning vid anvisningen av övergångsbidrag och skatteutjämningsunderstöd (i det följande kallat »skattelindringsbidrag») är uppenbarligen önskvärd. Denna samordning bör lämpligen gå ut på att bidragen inbördes avpassas så, att den borgerliga kommunen kan besluta en enhetlig utdebitering, vilken endast ändras genom Kungl. Maj:ts beslut om övergångsbi-drag.

Huru beräkningen skulle te sig utan samordning belysa utredningsmän-nen med följande exempel, varav även framgår det ur skattesynpunkt rik-tiga slutresultatet, vilket vid den följande inbördes jämkningen mellan bi-dragen bör bibehållas.

I kommunen AB ingå delkommunerna A och B med däremot svarande församlingar. Utdebiteringen för år 1952 och beräkningen av bidragen fram-gå av följande uppställning:

|                           | A    | B      |
|---------------------------|------|--------|
| Borgerliga kommunen ..... | 10:— | 10:—   |
| Församling .....          | 1:—  | —: 80  |
| Landsting .....           | 3:—  | 3:—    |
|                           | 14:— | 13: 80 |

|  | A     | B      |
|--|-------|--------|
| Avgår övergångsbidrag .....  | —: —  | 1: 80  |
| Beräknat skattetryck .....   | 14: — | 12: —  |
| Skattelindringsbidrag (25 % mellan 11—13 och 50 %<br>över 13 kr.) .....        | 1: —  | —: 25  |
| Skattetryck efter avdrag av skattelindringsbidrag och<br>övergångsbidrag ..... | 13: — | 11: 75 |

Om man beträffande kommundelen B ej skulle beakta den nedsättning av skattetrycket, som föranledes av övergångsbidraget, skulle skattelindringsbidrag till denna kommun del utgå med (25 % av 2 kr. och 50 % av 0: 80 kr. =) 90 öre per skattekrona. Till den borgerliga kommunen AB skulle under sådana förhållanden utgå skattelindringsbidrag med 90 öre per skattekrona till samtliga skattskyldiga i kommunen. Återstående bidrag å 10 öre inom kommundelen A skulle tillfalla församlingen A. Om man därefter skall göra samordningen med övergångsbidraget och undvika, att den borgerliga kommunen skall behöva fastställa olika utdebiteringar för kommunens skilda delar, synes man kunna tilldela kommunen ett skattelindringsbidrag av 90 öre, att utgå till samtliga skattskyldiga i kommunen, och samtidigt i erforderlig omfattning minska övergångsbidraget. Kommundelen B har då tilldelats skattelindringsbidrag med 90 öre per skattekrona, men skulle vara berättigad att erhålla sådant bidrag med endast 25 öre per skattekrona. Kommundelen B erhåller alltså skattelindringsbidrag med 65 öre för mycket, vilket bör föranleda en reducering av övergångsbidraget för samma år från 1: 80 kr. till 1: 15 kr. per skattekrona. Skattetrycket inom kommundelen B bibehålles sålunda vid det åsyftade, nämligen 11: 75 kr.

Utredningsmännen finna det av dem angivna jämkningsförfarandet mera praktiskt i tillämpningen än andra beräkningsgrunder och fördenskuil böra föredragas, även om det icke är i alla avseenden invändningsfritt. Utredningsmännen utgå emellertid från att de fall, då det kommer att tillämpas, komma att bli rätt sällsynta, eftersom skatteutjämningsunderstöd för närvarande i huvudsak förekomma endast i de fyra nordligaste länen, där kommunsammanslagningar ju ägt rum i obetydlig omfattning.

I enlighet med vad utredningsmännen sålunda förordat ha de i bestämmelserna om övergångsbidrag föreslagit en befogenhet för Kungl. Maj:t att i dylika fall begränsa övergångsbidraget.

Utredningsmännen ha även verkställt en uppskattning av kostnaderna för övergångsbidrag enligt de i det föregående angivna riktlinjerna och ha härom anfört följande.

Uppskattningen grundar sig på beräkningar för sex län på basis av 1949 års taxeringsresultat och är givetvis relativt osäker, icke minst med hänsyn till ovissheten om skatteunderlagens framtida utveckling inom berörda kommun delar. Inom ifrågavarande sex län skulle övergångsbidrag under första året utgå till ett tjugufemtal kommuner med mycket varierande belopp. Man torde på grundval härav kunna antaga att antalet kommuner, som beröras av övergångsbidrag, icke skall överstiga 100-talet. Enligt den gjorda uppskattningen skulle kostnaderna för övergångsbidrag avseende 1952 års utdebitering uppgå till mellan en och två miljoner kronor. Därvid

är att märka att under år 1952 kommer att utgå bidrag endast i förhållande till vederbörande inkomstskatteunderlag, sådana dessa omräknats med hänsyn till höjningen av de kommunala ortsavdragen. I riksstaten för budgetåret 1951/52, som belastas med första halvårets kostnader, torde böra upptagas ett anslagsbelopp av en miljon kronor, vilket belopp lämpligen kunde anvisas under samma anslag som den provisoriska skatteersättningen till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen.

För budgetåret 1952/53 torde kostnaderna för övergångsbidragen kunna antagas uppgå till högst 1,5 miljoner kronor.

**Remissyttranden.** Vad utredningsmännen föreslagit i fråga om det administrativa förfarandet m. m. har i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran i remissutlåtandena. Från utredningen avvikande meningar ha dock redovisats beträffande skilda detaljer i förslaget.

Sälunda har *länsstyrelsen i Malmöhus län* föreslagit, att det skall ankomma på länsstyrelserna i stället för Kungl. Maj:t att bevilja övergångsbidrag. Undantag borde enligt länsstyrelsen endast göras för de fall, där på grund av storkommunens yttrande eller vad länsstyrelsen eljest hade sig bekant fråga uppkommit om minskning av bidrag, som eljest bort utgå. I dylika fall borde ansökningen överlämnas av länsstyrelsen till Kungl. Maj:t med yttrande. Likaledes borde Kungl. Maj:t avgöra fråga om jämkning av övergångsbidrag till kommun för visst år i samband med beviljande av skattelindringsbidrag åt kommunen för samma år. Det borde åligga länsstyrelserna att i yttrande över ansökan om skattelindringsbidrag från kommun, till vilken övergångsbidrag utgår, göra Kungl. Maj:t uppmärksam på förhållandet.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län*, som lämnat utan erinran vad utredningen anfört rörande förfarandet m. m., har ansett sig böra påpeka, att prövningens karaktär av skälighetsprövning icke i och för sig uteslöte att den samma anförtros åt länsstyrelserna.

Enligt det till utredningen fogade författningsförslaget skall länsstyrelse ha att före den 15 juli 1951 med eget utlåtande till Kungl. Maj:t vidarebefordra inkomna ansökningar om bidrag. Någon bestämd tid, före vilken ansökningarna skola insändas av storkommunens kommunalnämnd till länsstyrelsen, har dock icke upptagits. Ett stort antal *länsstyrelser* har med hänsyn till önskvärldheten att det centrala länsorganet beredes tillräckligt utrymme att granska inkomna ansökningar hemställt, att en dylik tidsfrist måtte stadgas.

I övrigt har utredningens förslag till förordning i ämnet bemötts med kritik i endast några remissutlåtanden. *Länsstyrelsen i Örebro län* anför bland annat följande.

I författningsförslaget bör 5 § formuleras tydligare, så att missförstånd beträffande vilket års skatteunderlag, som avses, icke kan uppkomma. Det bör därför utsägas, till vilket års taxering det i paragrafen avsedda skatteunderlaget hänför sig.

Vidare böra 8 och 9 §§ bland annat ur kontrollsynpunkt utformas så, att det förutsättes, att delkommunerna själva sökt beräkna, huruvida och till

vilket belopp de kunna vara berättigade till bidrag. Det bör på grund härav föreskrivas, att alla för beräkandet av bidragets storlek erforderliga uppgifter skola bifogas ansökningsen och att denna skall angiva det sökta bidragets storlek uttryckt i kronor och öre per skattekrona. Utöver de i 8 § angivna uppgifter, som böra lämnas i samband med ansökningsen, kan bland annat nämnas den i 3 § sista stycket avsedda medelutdebiteringen för åren 1940—1946 och dennas eventuella inverkan på rätten till bidrag.

Slutligen torde av 10 § böra framgå ej endast, att utbetalning av övergångsbidrag sker samtidigt med utbetalning av allmän kommunalskatt, utan även, hur bidragsutbetalningen närmare skall gå till. Man torde sålunda av bestämmelsen böra kunna utläsa, att, såsom de sakkunniga framhållit, det vid utbetalningen icke kommer att angivas hur mycket, som är övergångsbidrag, och hur mycket, som är allmän kommunalskatt.

Även *länsstyrelserna i Gävleborgs och Västernorrlands län* ha föreslagit, att i författningstexten stadgas skyldighet för sökande att lämna uppgift om för ansökningsens bedömande relevanta utdebiteringar för åren 1940—1946.

*Svenska landskommunernas förbund* har till närmare granskning upptagit frågan om sambandet mellan övergångsbidrag och straffskatt, vilka enligt förbundets mening icke kunna diskuteras fristående från varandra. Förbundet har bland annat anfört följande.

Även om det övervägande antalet kommuner uppträtt lojalt, kan man tyvärr icke bortse ifrån att under de senaste åren en hel del beslut och förmögenhetsförfoganden kommit till stånd, som skulle kunna föranleda uttagande av straffskatt. Helt säkert blir det dock ytterst vanskligt att bedöma när delkommun underlåtit att verkställa utdebitering eller obehörigen förfogat över sina tillgångar i sådan omfattning att straffskatt bör utgå. I om möjligt ännu högre grad än övergångsbidraget kommer straffskatten, som över huvud taget är en ur kommunal synpunkt mycket olustig företeelse, att fördröja sammansmältningsprocessen och därmed försvåra det kommunala arbetet. Tyvärr kan befaras att övergångsbidragen skola föra med sig att berättigade krav på straffskatt resas i sådana fall där man eljest skulle ha kunnat stryka streck och gå vidare. Enligt utredningsmännens förslag skall visserligen storkommuns kommunalnämnd avgiva yttrande över ansökan om övergångsbidrag och därvid angiva huruvida omständigheter föreligga som kunna föranleda straffskatt. Men detta yttrande måste avgivas redan i början av juni 1951. De nya kommunalnämnderna kunna till dess icke annat än i undantagsfall skaffa sig den insyn i delkommunernas räkenskaper och förvaltning, som är nödvändig för att bedöma huruvida fog för yrkande om straffskatt föreligger. Icke förrän under 1952 kan det i normalfallen bli möjligt att göra en sådan bedömning. Den situationen skulle då kunna inträffa, att delkommun, som 1951 tillerkännes övergångsbidrag, senare måste bli ådömd straffskatt. Indirekt kommer då statsverket att helt eller delvis betala straffskatten. Övergångsbidraget förvandlas sålunda till ett statsbidrag till kommunerna, och det bör i sådana fall icke rimligen bli fråga om att tillföra kommunerna detta bidrag via uppboordsorganisationen.

Utredningsmännens förslag innebär att övergångsbidraget skall nedsättas, när storkommuns kommunalnämnd i fall som nyss nämnts redan på ett tidigt stadium kunnat visa att förutsättningar för straffskatt föreligga. Men under det att övergångsbidraget icke är av något direkt intresse ur

storkommunens ekonomiska synpunkter, så har straffskatten viss kommunalekonomisk betydelse. Övergångsbidraget är ett statsbidrag till enskilda skattebetalare inom en delkommun; straffskatten är en tribut, som enskilda skattebetalare ha att erlägga till storkommunens kassa. Ett kvittningsförfarande mellan så olika poster måste vara orimligt. Storkommunen skulle bli lidande härpå, och straffskatten skulle ur kommunens synpunkt förlora sin mening.

Förbundet framhåller att utredningsmännen med de förutsättningar varunder de haft att arbeta kommit fram till bestämmelser om övergångsbidrag, som ur kommunernas administrativa synpunkter i och för sig framstå som mycket enkla. Det har däremot icke kunnat undvikas, att uppbördsorganisationen blir ytterligare tyngd. Om härtill kommer bestyret med en från övergångsbidraget fristående straffskatt och med den provisoriska skatteersättningen i anledning av ortsavdragsreformen blir vårt redan tillräckligt invecklade uppbördssystem enligt vad förbundet framhåller än ytterligare komplicerat — en utveckling som synes vara mycket betänklig. Med undantag för sammankopplingen av övergångsbidraget med straffskatten anser förbundet dock att utredningsmännens förslag kan läggas till grund för bestämmelser i ämnet.

*Svenska stadsförbundet* har i likhet med svenska landskommunernas förbund funnit sammankopplingen av övergångsbidragen med straffskatten olycklig, eftersom straffskatten för den blivande storkommunen blir en inkomstkälla, medan övergångsbidraget är ett statsbidrag till av kommunindelingsreformens verkningar träffade enskilda kommunmedlemmar.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* har föreslagit, att övergångsbidragen skulle fastställas till bestämda belopp, vilket i hög grad skulle förenkla förfarandet vid de årliga utbetalningarna. Metoden med fasta övergångsbidrag hade även den fördelen, att kommunerna på förhand visste vad de hade att räkna med som bidrag. De behövde exempelvis icke riskera återbetalning av övergångsbidrag, om skatteunderlaget skulle sjunka. Länsstyrelsen har i huvudsak anfört följande.

Utredningsmännens tanke på exakt täckning för skatteförluster har närmare utvecklats på så sätt, att övergångsbidraget borde ge storkommunen exakt täckning för de skatteförluster, som betingats av den mot övergångsbidraget svarande utdebiteringssänkningen inom kommundelen. Här må emellertid göras den reflexionen, att de berörda skatteförlusterna icke torde vara att hänföra till förluster i egentlig mening, vilka kommunerna haft anledning att räkna med vid staternas uppgörande. Såsom utredningsmännen framhållit blir nämligen vid stigande skatteunderlag det slutliga övergångsbidraget »endast ett plus till avräkningslikviden».

Farhågorna för att frångå kravet på exakt täckning av storkommuns skatteförlust genom utdebiteringssänkning i delkommun synas länsstyrelsen överdrivna. Fastställandet av bidrag skall ju icke ske mekaniskt på basis av föreliggande siffermaterial utan grundas på en skälighetsprövning och en granskning av delkommunens förvaltning under treårsperioden 1948—1950. Då vid prövningen lämnas stort utrymme åt rena skälighetssynpunkter är det mycket som talar för att övergångsbidragen fastställas till bestämda belopp. Denna metod förutsätter emellertid att Kungl. Maj:t sam-

tidigt med beslutet om övergångsbidrag bestämmer det belopp per skatte-krona, varmed utdebiteringen skulle minskas i delkommunen. Den utredning, som är avsedd att förebringas i varje bidragsärende, torde ge möjlighet att bedöma vilken utdebiteringssänkning, som skäligen svarar mot det beviljade övergångsbidraget. Storkommunen behöver då icke befatta sig med frågan om nedsättning av utdebiteringen inom den kommunedel, för vilken övergångsbidrag beviljats.

*Länsstyrelsen i Hallands län* har framhållit, att utredningen ej närmare berört frågan, huru övergångsbidragen borde beräknas i de fall, då en delkommun under någon av de perioder, som skulle ligga till grund för beräkning av utdebiteringshöjningen, undergått förändring i fråga om ytvidd genom inkorporering med stad o. d. Länsstyrelsen har ansett ett klarläggande av frågan önskvärd och framhåller, att beräkningen i dylika fall borde avse skatteförhållandena beträffande de områden, av vilka vederbörande kommun vid kommunsammanslagningen består.

Länsstyrelsen har vidare ansett skäligt, att övergångsbidrag i vissa fall medgäves jämväl vid indelningsändringar jämlikt 1919 års lag, vilka träda i kraft den 1 januari 1952.

Den föreslagna lagen angående nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag skall enligt utredningen gälla till och med den 31 december 1956. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har av uppbördstekniska skäl funnit tidsbegränsningen för snäv och förordad att lagens giltighetstid förlängdes med 1 1/2 å 2 år. Övergångsbidragen för år 1956 måste nämligen beaktas vid utfärdande av debetsedlar å slutlig skatt för året. Dessa debetsedlar upprättades ej förrän i slutet av år 1957, och eventuellt kvarstående skatt erlades först påföljande år.

*Kommunallagskommittén*, som även yrkat på förlängning av lagens giltighetstid, har därjämte framfört vissa önskemål beträffande lagens utformning. Kommittén har anfört.

Önskvärt vore, om lagens rubrik kunde ges ett uttrycksfullare innehåll än vad den har enligt förslaget. För vinnande av närmare anslutning till ordalydelsen i kommunallagarna torde vidare senare delen av huvudbestämelsen i förslaget böra avfattas sålunda: »— — — del av kommun, skall, vid utgörande av allmän kommunalskatt som sägs i 69 § lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet och 64 § lagen samma dag (nr 252) om kommunalstyrelse i stad, skattebetalare inom kommundelen åtnjuta nedsättning i det till utdebitering bestämda beloppet med det belopp för skatte-krona, varmed övergångsbidraget utgår.»

*Länsstyrelsen i Kronobergs län*, som räknat antalet ord i lagförslaget, har kommit till resultatet, att lagtexten skulle bestå av 70 ord, sammanförda i en enda mening. I anledning härav har länsstyrelsen uttalat, att lagen borde erhålla en enklare och tydligare utformning.

**Departementschefen.** Utredningsmännens förslag rörande det administrativa förfarandet och utbetalningen av övergångsbidragen har i huvudsak icke mött några invändningar hos remissmyndigheterna, och jag kan i stort sett tillstyrka förslaget.

Den automatiska nedsättningen av delkommunens skatt med det belopp för skattecrona, varmed Kungl. Maj:t beviljat övergångsbidrag, torde förutsätta en provisorisk lag av kommunallags karaktär med det innehåll, som utredningsmännen föreslagit. I viss anslutning till den av kommunallagskommittén föreslagna omformuleringen förordar jag att i lagen anges, att skattebetalare inom kommundel, vilken av Kungl. Maj:t tillerkänts övergångsbidrag, skall vid utgörande av allmän kommunalskatt som sägs i 69 § LKL och 64 § LKS åtnjuta nedsättning i den av storkommunen beslutade utdebiteringen med det belopp för skattecrona, varmed övergångsbidraget utgår. Tiden för lagens giltighet torde med hänsyn till den föreslagna förlängningen av avvecklingsperioden för övergångsbidragen och med beaktande av vad länsstyrelsen i Stockholms län anfört böra utsträckas till den 31 december 1963.

Beviljandet av bidragen bör enligt min mening på sätt utredningsmännen föreslagit ligga hos Kungl. Maj:t. Detta synes önskvärt med hänsyn till prövningens karaktär av skälighetsprövning och dess samband i vissa fall med beviljandet av skattelindringsbidrag. Med det antal kommuner inom varje län, som enligt de föreslagna grunderna kunna erhålla bidrag, skulle en decentralisering till länsstyrelserna av bidragsprövningen medföra både ökade kostnader och större ojämnhet i prövningen.

Vad landskommunernas förbund och stadsförbundet anfört om sambandet mellan straffskatt och övergångsbidrag bör enligt min mening föranleda, att Kungl. Maj:t icke såsom utredningsmännen föreslagit skall äga slopa eller nedsätta övergångsbidrag, där straffskatt kan komma i fråga. För delkommunens invånare skulle visserligen en kvittning mellan straffskatt och övergångsbidrag vara en riktig åtgärd, men därigenom skulle storkommunen gå miste om den inkomst, som straffskatten är avsedd att utgöra. För dylika fall bör i stället Kungl. Maj:t äga rätt att tillerkänna storkommunen ett bidrag, vilket icke har karaktären av övergångsbidrag, men som totalt sett ungefärligen motsvarar det belopp, som delkommunen eljest skulle ha erhållit såsom övergångsbidrag. På grund av de förfaranden av delkommunen, vilka sålunda beaktats i detta sammanhang, bör denna givetvis icke härutöver kunna beläggas med straffskatt.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län har i enkelhetens intresse förordat, att övergångsbidraget skulle fastställas till visst totalbelopp i kronor, att utbetalas till storkommunen, medan den däremot svarande nedsättningen i utdebiteringen inom delkommunen skulle fastställas uppskattningsvis. En sådan lösning, som icke skulle bereda storkommunen exakt täckning för de genom utdebiteringssänkningen uteblivna skatteinkomsterna från delkommunen, skulle enligt min mening betyda en försämring av förslaget.

Vad åtskilliga länsstyrelser anfört om behovet av en författningsmässig bestämd tidsfrist, inom vilken yttrande av storkommunens kommunalnämnd rörande ansökning om bidrag skall ha inkommit till länsstyrelsen, finner jag böra beaktas.



Däremot synes icke föreligga anledning att stadga skyldighet för delkommunen att i ansökningen lämna uppgift om utdebiteringarna under åren 1940—1946, eftersom beräkningar rörande de på femårsmedeltalen grundade övergångsbidragen verkstälts inom länsstyrelserna vid avgivande av förslag rörande kommunsammanslagningen inom länen och böra kunna utnyttjas. Vidare torde man icke, såsom länsstyrelsen i Örebro län ifrågasatt, kunna begära av delkommunen, att den i sin ansökan själv skall söka beräkna utgående övergångsbidrag.

Någon anledning att på sätt länsstyrelsen i Hallands län föreslagit utvidga rätten till övergångsbidrag att utgå i samband med indelningsändringar även enligt 1919 års lag föreligger enligt min mening icke.

I övrigt föranleder vad utredningsmännen föreslagit och anfört icke något yttrande från min sida.

Vad slutligen angår kostnaderna för övergångsbidrag torde medel härför böra på sätt i årets statsverksproposition under sjunde huvudtiteln (s. 80) förutsatts anvisas under förslagsanslaget till Provisorisk skatteersättning till kommunerna, m. m. Hemställan om medelsanvisning för detta ändamål gör jag i annat sammanhang.

### Hemställan.

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att

*dels* antaga inom finansdepartementet upprättat förslag till lag angående nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av kommunindelningsreformen,

*dels* ock godkänna i det föregående angivna ändrade grunder för övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen samt bemyndiga Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter i ämnet.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

*Erik Skiöld.*

**Utredningsmännens förslag**  
till  
**förordning angående övergångsbidrag i anledning av**  
**kommunindelningsreformen.**

Kungl. Maj:t har, i anledning av riksdagens beslut, funnit gott förordna som följer.

1 §.

För begränsning övergångsvis av sådan utdebiteringshöjning inom viss kommunedel, som föranletts av den jämlikt lagen den 21 juni 1946 (nr 315) beslutade nya indelningen i borgerliga kommuner, må kunna under de villkor och i den utsträckning här nedan stadgas efter prövning av Kungl. Maj:t utgå statsbidrag (*övergångsbidrag*) av för ändamålet anvisade medel.

Beträffande verkan av Kungl. Maj:ts beslut om övergångsbidrag till nybildad eller vidgad kommun stadgas i lagen denna dag om nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag.

2 §.

För erhållande av övergångsbidrag förutsättes:

a) att den av indelningsändringen föranledda utdebiteringshöjningen för viss kommunedel beräknas överstiga 50 öre för skattekrona; samt

b) att medelutdebiteringen för åren 1948—50 för de kommuner (delkommuner) tillhopa, vilka ingå i den nya kommunen, överstiger sex kronor för skattekrona.

Den av indelningsändringen föranledda utdebiteringshöjningen för kommunedel beräknas utgöra skillnaden mellan nyssnämnda medelutdebitering för samtliga delkommuner och den efter enahanda grunder beräknade medelutdebiteringen för den delkommun, som motsvarar ifrågavarande kommunedel.

Vid beräkning av medelutdebiteringen skall hänsyn tagas till den borgerliga kommunens utdebiteringsbehov. Härtill skall dock i förekommande fall läggas utdebiteringsbehovet för skolväsendet, där detta handhåfts av den kyrkliga kommunen, ävensom skatteutjämningsunderstöd, som åtnjuts av kommunen.

3 §.

Där granskningen av vederbörande delkommuns förvaltning ej till annat föranleder, utgår efter Kungl. Maj:ts prövning övergångsbidrag för år 1952 enligt följande grunder, nämligen

a) i sådana fall, där delkommunens medelutdebitering överstiger 5 kronor 50 öre, med det belopp för skattekrona, varmed den enligt 2 § beräknade utdebiteringshöjningen överstiger 50 öre; samt

b) i sådana fall, där delkommunens medelutdebitering icke överstiger 5 kronor 50 öre, med det belopp för skattekrona, varmed medelutdebiteringen för samtliga delkommuner överstiger 6 kronor.

Övergångsbidrag må dock icke utgå med större belopp för skattekrona än som skulle hava utgått, därest utdebiteringshöjningen i stället hade beräknats med utgångspunkt från medelutdebiteringen för åren 1940—46 med bortseende från de år, då utdebiteringen varit högst och lägst, och övergångsbidraget hade motsvarat den sålunda beräknade utdebiteringshöjningen minskad med 50 öre för skattekrona.

## 4 §.

För år 1953 och följande år utgår övergångsbidrag med ett belopp, som för varje år nedsättes i förhållande till bidraget för närmast föregående år med 50 öre för skattekrona, dock lägst med femtedelen av bidragsbeloppet för skattekrona.

## 5 §.

Det övergångsbidrag, som av Kungl. Maj:t beviljats för visst år, utgår med föreskrivet belopp för skattekrona i förhållande till det skatteunderlag inom kommundelen, efter vilket allmän kommunalskatt utbetalas för samma år.

## 6 §.

Kungl. Maj:t äger jämka för kommun fastställt övergångsbidrag för visst år i samband med beviljande av skattelindringsbidrag åt kommunen för samma år.

## 7 §.

Ansökning om övergångsbidrag skall, ställd till Kungl. Maj:t, före den 1 juni 1951 av kommunalnämnden i delkommun insändas till den nya kommunens kommunalnämnd (drätselkammare), som har att med eget yttrande skyndsamt översända ansökningen till länsstyrelsen. I yttrandet skall angivas, huruvida och i vad mån delkommunen under åren 1948—1950 eller därefter må hava i syfte att undandraga sig kostnader, som bort gäldas genom utdebitering i delkommunen, underlåtit att i erforderlig omfattning verkställa utdebitering av allmän kommunalskatt, obehörigen förfogat över sina tillgångar eller eljest vidtagit åtgärd av beskaffenhet att böra föranleda nedsättning av övergångsbidrag.

## 8 §.

Ansökning om övergångsbidrag skall åtföljas av

- a) delkommunens utgifts- och inkomststater för åren 1948—1950;
- b) sammandrag över delkommunens räkenskaper för samma år; även som
- c) uppgift om delkommunens skatteunderlag jämlikt 1947—1949 års taxeringar.

## 9 §.

Det åligger länsstyrelsen tillse, att ansökning åtföljes av erforderliga handlingar och uppgifter, och att efter inhämtande av de upplysningar, som ytterligare må vara behövliga, med eget utlåtande till Kungl. Maj:t insända ansökningarna senast den 15 juli 1951. Till utlåtandet skola fogas uppgifter för såväl sökande delkommuner som samtliga övriga delkommuner inom de berörda nya kommunerna beträffande dessas utdebiteringsbehov för åren 1948—1950, sådant utdebiteringsbehovet, på sätt i 2 § tredje stycket sägs, kan beräknas med ledning av redovisningsräkningarna för åren 1947—1949.

## 10 §.

Beviljat övergångsbidrag skall genom länsstyrelsen utbetalas till den nya kommunen samtidigt med utbetalning av denna tillkommande allmän kommunalskatt.

---

Denna förordning träder i kraft dagen efter den, då förordningen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.