

Nr 456

Av herr **Hagberg m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), m. m.*

De kommunala ortsavdragen har, så länge permanenta bestämmelser om skattefria bottenavdrag funnits i vår skattelagstiftning, varit lägre än de statliga. Relationen mellan de två ortsavdragen har varierat på grund av att ändringar icke skett samtidigt i fråga om de kommunala som beträffande de statliga. För närvarande är de statliga ortsavdragen dubbelt så stora för gifta och ungefär 50 procent högre för ensamstående. En annan olikhet är att vid den statliga beskattningen ytterligare en kategori ortsavdrag förekommer, nämligen för ogift skattskyldig — varmed jämställes frånskild, änkling och änka — med minderårigt barn. Denna grupp erhåller 50 procent högre ortsavdrag än ensamstående.

Den skillnad mellan statliga och kommunala ortsavdrag som sålunda förelegat och alltjämt föreligger är icke principiellt betingad. Anledningen har varit att ett stort antal kommuner, särskilt landskommuner, haft så lågt skatteunderlag, att även en obetydlig höjning av de kommunala ortsavdragen skulle ha betytt en mycket stark minskning av skatteunderlaget. Det kan erinras om att enligt en av kommunalskatteberedningen år 1942 redovisad undersökning det genomsnittliga skatteunderlaget för landskommunerna enligt 1937 års taxeringar icke ens uppgick till 5 skattekronor per invånare. Av landets omkring 2400 landskommuner hade ungefär 1000 mindre än 3 skattekronor och ungefär 600 mellan 3 och 4 skattekronor. Det fanns t. o. m. ett betydande antal kommuner — inemot 300 — med lägre skatteunderlag än 2 skattekronor per invånare. Det har därför under en lång följd av år varit en praktisk nödvändighet att hålla de kommunala ortsavdragen på en låg nivå.

Det behöver i och för sig icke ligga något fel i att de kommunala ortsavdragen är lägre än de statliga. Ser man inkomstbeskattningen såsom *ett* system, innebär en sådan ordning att inkomst upp till en viss gräns är helt skattefri, att den däröver närmast liggande inkomsten drabbas enbart av kommunalskatt samt att därefter, ovan en viss inkomstgräns, även statlig inkomstskatt utgår. Man får för inkomstbeskattningen såsom helhet en progressivitet som till sin natur inte skiljer sig från progressiviteten i statsbeskattningen sedd för sig. För att systemet i sådant fall skall kunna sägas vara riktigt uppbyggt fordras emellertid, att de kommunala ortsavdragen motsvarar existensminimum. Detta kan inte sägas vara fallet för närvarande.

De krav på en höjning av de kommunala ortsavdragen som under senare år gjort sig gällande har därför enligt vår mening varit väl motiverade. Vi hälsar också med tillfredsställelse det förslag till en sådan höjning som nu lagts fram i proposition nr 97. Med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna höjningen kan visserligen skäl anföras för att höjningen nu icke bort göras så stor. Å andra sidan kan det vara angeläget att skatteregler av den art här är fråga om får en relativt lång giltighetstid. Vi finner därför fullt försvarligt att man nu höjer de kommunala ortsavdragen till samma nivå som hittills gällt för de statliga.

Såsom framgår av det betänkande (SOU 1956: 41) 1956 års kommunal-skatterevison avgivit utgjorde medelskatteunderlaget enligt 1955 års taxering 38,45 skattekronor per invånare. Utvecklingen har på detta område gått mycket raskt, även om hänsyn tages till den penningvärdeförsämring som ägt rum. Förutsättningarna för att kommunerna skulle kunna tåla en ortsavdragshöjning är därför väsentligt förbättrade. Man kan emellertid inte bortse från att den förordade höjningen över lag skulle innebära en betydande minskning av skatteunderlaget. I genomsnitt skulle antalet skattekronor per invånare nedgå till 33,20 eller med inemot 14 %. Vid oförändrat utdebiteringsbehov i kommunerna skulle detta föranleda en höjning av utdebiteringen med i genomsnitt inemot 16 %. Eftersom variationerna i skattekraft alltjämt är ganska betydande, skulle i vissa enskilda kommuner inträda en förhållandevis än större minskning av skatteunderlaget och höjning av utdebiteringen. Vi finner det därför rimligt att staten under en övergångstid genom särskilda bidrag underlättar anpassningen till de nya ortsavdragen.

I propositionen föreslås, att samtliga kommunbildningar under de tre första åren efter det avdragshöjningen trätt i kraft skall erhålla full kompensation för inkomstbortfallet. Därvid skall tillämpas den metoden att staten inträder såsom skattebetalare i varje kommun i förhållande till ett skatteunderlag av samma storlek som det kommunen går miste om genom ortsavdragshöjningen. Under därefter följande fem år skall viss avveckling av statsbidraget förekomma, så att den sammanlagda bidragssumman under det sista av dessa avvecklingsår (1965) nedbringas med ca 56 % eller från 526,6 milj. kr. till 232,9 milj. I nämnda siffror ingår även det provisoriska bidraget till kommunerna på grund av 1950 års ortsavdragsreform. Detta uppgår för närvarande till 46,8 milj. kr.

För kommuner med mindre än 60 % av medelskatteunderlaget — till antalet 327 enligt 1955 års taxering — skall enligt förslaget ingen som helst reduktion av statens bidrag ifrågakomma under den nämnda avvecklingsperioden. Å andra sidan skall statsbidraget vara helt avskaffat 1965 för de kommuner — 1955 79 stycken — som har minst 110 % av medelskatteunderlaget. De däremellan liggande kommunerna indelas i sex grupper. Den

reduktion av bidraget dessa skulle få vidkännas t. o. m. 1965 utgör i tur och ordning 10, 25, 40, 55, 70 och 85 %.

Vid bedömandet av frågan om statlig kompensation bör man hålla i minnet att utgivande av sådan inte innebär annat än att utgifter överflyttas från det kommunala till det statliga skatteunderlaget. Ortsavdragshöjningen medför alltså såsom helhet betraktad inte en skattesänkning utan en skatteomfördelning. Detta skulle visserligen bli fallet även om ingen som helst kompensation utginge, ehuru omfördelningen då skulle ske inom varje kommun. I nämnda fall skulle emellertid förutsättningar skapas för en minskning av statsbeskattningen.

Enligt vår mening är det en alltför långt gående kompensation som föreslagits i propositionen. Man bör beakta att den betydande penningvärdeförsämringen sedan riksdagen 1950 fastställde de nuvarande kommunala ortsavdragen inneburit en reell minskning av de kommunala ortsavdragen och därmed en ökning av de kommunala skatteunderlagen som inte haft sin motsvarighet i någon ökning av realinkomsten. Under en följd av år har kommunerna sålunda fått ta ut skatt på ett så att säga för högt skatteunderlag. I den mån den nu förordade ortsavdragshöjningen endast innebär ett återställande av den 1950 beslutade nivån, saknas därför enligt vår mening i och för sig anledning att ge kommunerna kompensation. I runt tal $\frac{1}{3}$ av höjningen är av sådan karaktär. Med hänsyn härtill kunde det ha funnits skäl att för kompensationen tillämpa en metod innebärande att staten endast skulle träda till i den mån ortsavdragshöjningen föranleder större utdebiteringshöjning än med visst belopp per skattekrona. Så skedde i samband med 1950 års ortsavdragsreform. Å andra sidan synes med den föreslagna ortsavdragshöjningen skattebortfallet bli så stort och därmed utdebiteringshöjningen så väsentlig, att viss försiktighet kan vara på sin plats.

Enligt förslaget skall under det åttonde året efter det ortsavdragshöjningen skett, alltså 1965, visst bidrag alltjämt utgå till samtliga kommuner utom 79. Ej mindre än 811 av landets 1037 kommuner skulle nämnda år fortfarande få mer än 50 % kompensation. Trots den långa avvecklingsperioden — 8 år — varunder staten enligt beräkningarna skulle ge bidrag å sammanlagt 3330 milj. kr., skulle avvecklingen år 1965 inte ha hunnit längre än att staten alltjämt betalade ca 233 milj. kr. av kommunernas utgifter.

För vår del anser vi, att kommunerna bör kunna anpassa sig efter de nya förhållandena utan att övergångstiden göres så lång. Man har anledning att räkna med att den på grund av produktionsutvecklingen fortgående ökningen av kommunernas skatteunderlag kommer att medföra att kommunerna — med ytterst få undantag — redan på två år kommit upp i ett högre skatteunderlag per invånare än innan ortsavdragshöjningen börjar verka. Skatteunderlaget stiger relativt sett betydligt snabbare än skatte-

betalarnas inkomster. Det synes oss inte finnas anledning att låta kommunernas utgifter stiga i annan takt än utgifterna i övrigt i landet, alltså i takt med inkomsterna. I annat fall skulle nämligen en år för år stigande andel av människornas inkomster och därmed av konsumtionen föras över å kommunerna. Redan nu omfattar den offentliga sektorn så stor del av konsumtionen i landet att det enligt vår mening finns starka skäl att minska denna andel. En verklig skattesänkning synes oss med andra ord nödvändig, dvs. en som har sin grund i minskade offentliga utgifter, däribland även minskade kommunala utgifter. En alltför långtgående kompensation skulle säkerligen motverka en sådan önskvärd utgiftsminskning.

Våra ovan redovisade överväganden har lett oss fram till den uppfattningen att den tidsperiod, under vilken full kompensation skall utgå till alla kommuner, bör sättas till ett i stället för tre år. I övrigt accepterar vi Kungl. Maj:ts förslag.

Den övergångstid varom nu är fråga skulle enligt vårt förslag omfatta sex i stället för åtta år. Under de sex åren skulle statsutgifterna sammanlagt bli 529,3 milj. lägre än enligt propositionens förslag. Därtill bör läggas 58,1 milj., med vilket belopp bidraget enligt propositionen skulle under sjunde året överstiga den siffra man vill nå under den första etappen. Sammanlagt skulle besparingen alltså uppgå till ca 587 milj. kr. med följande fördelning på de olika bidragsgrupperna.

<i>Grupp</i>	<i>Milj. kr.</i>
1	0
2	11,4
3	34,2
4	44,8
5	61,6
6	46,4
7	45,8
8	343,2

Av bidragsminskningen skulle 435,4 milj. eller inemot 75 % gå ut över de 148 kommuner som har minst så högt skatteunderlag per invånare som genomsnittet i landet. På övriga 889 kommuner skulle falla 152 milj. kr.

Man har under den närmaste tioårsperioden att räkna med en högst betydande ökning av statens utgifter. Vi behöver endast erinra om att den allmänna pensionsberedningen varit enig om att förordna en betydande förbättring av folkpensionerna och att därmed följer en mycket omfattande skattefinansiering. På grund härav är det nödvändigt att man på övriga utgiftsområden visar stark återhållsamhet.

Under återopande av det anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte bifalla Kungl. Maj:ts proposition nr 97 med de ändringar att

dels full kompensation till kommunerna för skatteunderlagsbortfallet i samband med höjningen av de kommunala ortsavdragen skall utgå under ett år i stället för föreslagna tre år,

dels rubriken jämte 1 och 3 §§ enligt förslaget till lag med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965 skall erhålla följande lydelse:

Lag med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1963.

1 §.

Där i lag eller annan allmän författning finnes stadgat, att beträffande kommun, landstingskommun eller annan samfällighet, som äger beskattningsrätt, medelsbehovet skall, i den mån det ej fylles genom andra inkomster, täckas genom utdebitering i förhållande till de skatte kronor och skatteören, vilka enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid senaste taxering påförts de skattskyldiga, skola vid fastställande av utgifts- och inkomststat för åren 1958—1963 bestämmelserna i 2—4 §§ gälla.

§ 3.

Den utdebitering, som skall verkställas för ettvarvt av åren 1960—1963, skall beräknas i förhållande till det antal skatte kronor och skatteören, som vid närmast föregående års taxering påförts de skattskyldiga, med tillägg — utom i fråga om tingslag — av det antal skatte kronor, som staten skall tillskjuta i anledning av ortsavdragsreformen.

Stockholm den 27 mars 1957

Erik Hagberg

Ebon Andersson

G. Svärd