

Nr 31

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner angående ändring av lagen med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965.

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 194 av herr *Ewerlöf m. fl.* och II: 233 av herr *Hjalmarson m. fl.* har hemställts, att riksdagen måtte

1) besluta att full kompensation till kommunerna för skatteunderlagsbortfallet i samband med höjningen av de kommunala ortsavdragen skall utgå under ett år i stället för tre år; samt

2) antaga följande

Förslag

till

Lag angående ändring av lagen den 16 maj 1957 med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965 (nr 202)

Härigenom förordnas, att rubriken till lagen den 16 maj 1957 med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965 (nr 202) samt 1 och 3 §§ skola erhålla följande ändrade 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 skattekoror 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 ett vart av åren 1960—1963 skall beräknas i förhållande till det antal skattekoror och skatteören, som vid närmast föregående års taxering påförts de skattskyldiga, med tillägg — utom i fråga om tingslag — av det antal skattekoror, som staten skall tillskjuta i anledning av ortsavdragsreformen.

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

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det i motionerna framförda yrkandet, får utskottet, i den mån redogörelse härför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 233.

Genom beslut av 1957 års riksdag har en höjning skett av de kommunala ortsavdragen till samma belopp som de statliga ortsavdragen samt även i övrigt en direkt anpassning ägt rum av de kommunala ortsavdragen till det statliga ortsavdragssystemet. De höjda avdragen tillämpas första gången vid 1959 års taxering och således vid uttagande av preliminärskatt från och med ingången av år 1958.

Ortsavdragshöjningen har ansetts inte kunna genomföras utan att staten lämnar bidrag till kommunerna. Under en första övergångstid av tre år — åren 1958—1960 — skall statsbidrag utgå till alla kommuner och i princip utgöra full kompensation för den av ortsavdragshöjningen föranledda inkomstminskningen. Full kompensation skall även utgå för de därefter följande fem åren i de minst bärkraftiga kommunerna. Under åren 1961—1965 skall statsbidraget helt avvecklas i de kommuner, som relativt sett har den största skattekraften, och successivt minskas i andra kommuner. Frågan om fortsatt statsbidrag till kommuner, beträffande vilka bidraget inte helt avvecklats vid 1965 års utgång, har förutsetts skola prövas i samband med frågan om en allmän kommunal skatteutjämning. Statens kostnader för reformen beräknades uppgå till ca 500 milj. kronor årligen under de tre första åren och år 1965 ha nedbringats till ca 200 milj. kronor per år. Genom att de skattskyldigas avdrag för kommunalskatt vid den statliga inkomstbeskattningen minskar, blir emellertid statens nettoutgift för reformen lägre. Nettokostnaden har uppskattats till 425 milj. kronor per år under åren 1958, 1959 och 1960.

Förslag till höjda kommunala ortsavdrag förelades 1957 års riksdag i proposition nr 97. I anledning av propositionen väcktes bl. a. motioner av samma innehåll som de nu förevarande. Propositionen och berörda motioner hänvisades, såvitt avsåg statsbidrag till kommunerna, till statsutskottet, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 95 anförde bl. a. följande.

Spörsmålet om det antal år under vilka full kompensation bör utgå och under vilka reducering av statsbidraget bör ske har upptagits i motionerna I: 456 och II: 572, II: 560 och II: 552. I motionerna I: 456 och II: 572 ifrågasattes sålunda en begränsning av övergångstiden till sex år — åren 1958—1963 — varvid full kompensation skulle utgå under endast ett år. Reduceringen av bidraget skulle såsom föreslagits i propositionen ske under en femårsperiod men avse bidraget under åren 1959—1963. I motionen II: 560 föreslås likaledes att full kompensation skall utgå under endast ett år, men reduceringen av bidraget föreslås skola äga rum under sju år. I motionen II: 552 slutligen biträdades propositionen i vad avser full kompensation under

de första tre åren, men frågan om statsbidraget under tiden därefter föreslås skola underkastas förnyad utredning.

Som skäl för den i motionerna I: 456 och II: 572 samt II: 560 ifrågasatta begränsningen av tiden för full kompensation har i huvudsak åberopats, att kommunerna — på få undantag när — borde på kortare tid än som föreslagits i propositionen kunna utan mera betydande utdebiteringshöjningar anpassa sig till de nya ortsavdragen. Den föreslagna begränsningen skulle därjämte medföra en inte obetydlig minskning av statsverkets utgifter för statsbidraget. De medel, som härigenom skulle frigöras, borde enligt motionen II: 560 i första hand användas till skatteutjämning åtgärder. I motionen II: 552 anföres att enligt motionärernas mening det inte vore sannolikt att kommunerna under den ifrågavarande tiden skulle kunna anpassa sig till de höjda ortsavdragen och att det därför vore antagligt, att de flesta kommunerna måste höja sina utdebiteringar när den statliga kompensationen efter tre år skulle börja reduceras.

Utskottet vill med anledning av yrkandena i ifrågavarande motioner först understryka vad utskottet tidigare anfört, nämligen att det statliga bidraget i anledning av ortsavdragsreformen bör ha till syfte att göra det möjligt för kommunerna att anpassa sig till de högre ortsavdragen. Utskottet delar sålunda den i propositionen uttalade meningen att det inte finns någon grund för att staten för obestämd tid framåt skall kompensera kommunerna för de minskade inkomster, som ortsavdragshöjningen för med sig. Utskottet anser det därför lämpligt att man redan nu, när grunderna för det nya statsbidraget skall bestämmas, binder sig för en kommande avveckling av detta bidrag. Det i motionen II: 552 framställda yrkandet om ytterligare utredning av frågan om bidragets reducering kan utskottet därför inte biträda.

Såsom tidigare framhållits bör enligt utskottets mening kommunernas anpassningsmöjligheter bedömas med hänsyn till deras olika ekonomiska bärkraft. Den i propositionen föreslagna mätaren på bärkraften — antalet skattekronor per invånare — anser sig utskottet kunna godtaga. Med utgångspunkt från de siffror rörande den beräknade utdebiteringsökningen i olika kommuner vid utebliven kompensation, som kommunalskatterevisjonen framlagt och för vilka ovan redogjorts, är det enligt utskottets mening å ena sidan uppenbart att i kommuner med låg ekonomisk bärkraft svårigheterna för en anpassning blir betydande. Det är i dessa kommuner som en blivande lösning av frågan om en allmän kommunal skatteutjämning kan komma att underlätta en blivande reducering av statsbidraget. Å andra sidan torde i de bäst ställda kommunerna, i vilka inkomstbortfallet relativt sett vanligen blir mindre än i andra kommuner, anpassningsmöjligheterna få bedömas vara förhållandevis goda under förutsättning att kommunerna får tillräcklig tid för anpassningen.

En tid av endast ett år anser utskottet vara för kort för den erforderliga anpassningen i dessa kommuner. Departementschefen har i propositionen framhållit, att kommunalskatterevisionens förslag om att full kompensation skall utgå till alla kommuner under tre år utgör en lämplig avvägning av de olika intressen, som i detta sammanhang påkallar beaktande. Utskottet ansluter sig till vad departementschefen sålunda anfört och avstyrker yrkandena i motionerna I: 456 och II: 572 samt II: 560 om full kompensation under endast ett år. Därav följer att utskottet inte heller kan biträda yrkandet i motionen II: 560 om en sjuårig reduceringstid.

Beträffande vad i sistnämnda motion anförts i fråga om behovet av skatteutjämning åtgärder får utskottet hänvisa till vad utskottet tidigare anfört.

Under hänvisning till det anförda förordar utskottet att statsbidragssystemet i anledning av ortsavdragsreformen utformas i enlighet med de allmänna grunder som föreslagits i propositionen.

Av innehållet i *de förevarande motionerna* må här återges följande.

Statens bidrag i anledning av ortsavdragsreformen beräknades 1957 för ettvarvt av åren 1958—1960 till 526,6 miljoner kronor. Det reducerade beloppet 1965 beräknades samtidigt till 232,9 miljoner. I nämnda siffror ingår även det provisoriska bidraget till kommunerna på grund av 1950 års ortsavdragsreform de första åren med 46,8 miljoner kronor. Enär bidraget bestämmes som om staten vore skattebetalare i varje kommun, får det betydelse att kommunerna i stor utsträckning höjt sina utdebiteringar från 1957. För 1957 var den genomsnittliga utdebiteringen i landets kommuner inkl. landstingsskatt 12 kr. 60 öre per skattekrona. För 1958 är motsvarande utdebitering 13 kr. 70 öre per skattekrona. På grund härav blir statens bidrag större än som beräknades 1957. Såsom framgår av statsverkspropositionen beräknas bidraget för 1958/59 till 581,4 milj. kr., d. v. s. 54,8 milj. kr. mer än enligt tidigare beräkningar. Vid ett bibehållande av samma utdebitering under åren fram till och med 1965 skulle den totala skatteersättningen utgöra ca 3 680 milj. kr. mot tidigare beräknat 3 330 milj. kr. Den nu företagna utdebiteringshöjningen skulle alltså för berörda period leda till en ökning av statens utgifter med ca 350 milj. kr.

En ortsavdragshöjning innebär i sig själv inte en skattesänkning utan en skatteomfördelning. Höjes de kommunala ortsavdragen utan att staten ger någon kompensation, uppkommer vid oförändrat uttaxeringsbehov en skatteöverflyttning från lägre till högre inkomsttagare (även juridiska personer samt fastighetsägare med effektiv garantiskatt drabbas av ökad skatt). Ger å andra sidan staten full kompensation, sker överflyttningen från det kommunala till det statliga skatteunderlaget.

Vid oförändrat uttaxeringsbehov kan i sådant fall utdebiteringen bibehållas oförändrad, vilket innebär att kommunalskatten som sådan blir lägre. Eftersom kommunerna nu företagit väsentliga höjningar av utdebiteringarna, blir den kommunalskattelättnad som eljest skulle uppkommit reducerad och för vissa skattskyldiga helt eliminerad eller rent av förbytt i sin motsats. Utdebiteringshöjningarna betyder för statens del en utgiftsökning på ytterligare ca 55 milj. kr. under kommande budgetår, samtidigt som lättningen i den kommunala beskattningen reduceras med ett belopp som sammanlagt ej obetydligt överstiger 300 milj. kr.

Utgiftsökningen för staten är högst allvarlig med hänsyn till den försämring av budgeten som inträtt i förhållande till vad som 1957 antagits i fråga om budgetåret 1957/58. Enligt av riksräkenskapsverket numera företagen ny beräkning skulle driftbudgetens inkomster under detta budgetår komma att ligga ca 550 milj. kr. lägre än enligt riksstaten. Därtill kommer utgiftsökningar enligt tilläggsstater på ca 230 milj. och anslagsöverskridanden, som av departementschefen uppskattas till drygt 140 milj. kr. För-

sämringen kan alltså nu uppskattas till mer än 900 milj. Då det formella överskottet på driftbudgeten i riksstaten beräknades till 664 milj. kr., har man alltså att räkna med att driftbudgeten i verkligheten kommer att bli ej oväsentligt underbalanserad.

Enligt motionärernas mening bör riksdagen ompröva sin ståndpunkt rörande kompensationen. Full kompensation bör utgå endast för ett i stället för tre år, alltså endast för 1958. Lämpligen kan avvecklingen därefter ske i samma takt som nu gäller fr. o. m. 1961. Den sammanlagda avvecklingstiden skulle därigenom bli sex i stället för åtta år. För de tre närmast följande budgetåren skulle härigenom statens kostnader för skatteersättningen kunna nedbringas med resp. 32,97 och 129 milj. kr. Sammanlagt skulle besparingen uppgå till ca 650 miljoner kronor enligt en i motionerna redovisad fördelning på olika bidragsgrupper.

Av bidragsminskningen skulle ca 480 milj. gå ut över de ca 150 kommuner som har minst så högt skatteunderlag per invånare som genomsnittet i landet. På övriga inemot 900 kommuner skulle falla ca 170 milj. Den möjligheten föreligger givetvis att kommunerna genom nya utdebiteringshöjningar åstadkommer en ytterligare ökning av statsutgifterna. I samma mån stiger den besparing ett bifall till motionärernas förslag skulle innebära. Det må framhållas att vid en ökning av inkomsterna i landet på t. ex. 3 % per år kommunerna redan efter 2 à 3 år kan beräknas ha fått så stor ökning av skatteunderlaget att denna uppväger eller överstiger det genom ortsavdragshöjningen föranledda skatteunderlagsbortfallet. Även sedd enbart från kommunal utgångspunkt kan därför den i motionerna föreslagna ändringen inte innebära några nämnvärda menliga verkningar. Vid bifall till motionerna torde det ankomma på Kungl. Maj:t att företaga behövliga ändringar i kungörelsen den 16 maj 1957 angående skatteersättning i anledning av 1957 års ortsavdragsreform (nr 205).

Utskottet

Som av den ovan lämnade redogörelsen framgår ansågs den år 1957 vidtagna höjningen av de kommunala ortsavdragen inte kunna genomföras utan att staten lämnar bidrag till kommunerna. Under en första övergångstid av tre år — åren 1958—1960 — skall statsbidrag utgå till alla kommuner och i princip utgöra full kompensation för den av ortsavdragshöjningen föranledda inkomstminskningen. Full kompensation skall även utgå för de därefter följande fem åren i de minst bärkraftiga kommunerna. Vidare gäller att statsbidraget under åren 1961—1965 helt avvecklas i de kommuner, som relativt sett har den största skattekraften, och successivt minskas i andra kommuner.

I statsverkspropositionen har Kungl. Maj:t under sjunde huvudtiteln (punkt 66) föreslagit riksdagen att till Skatteersättning till kommunerna, m. m. för budgetåret 1958/59 anvisa ett förslagsanslag av 580 000 000 kronor.

I de föreliggande motionerna åsyftas att en avveckling av skatteersättningen till kommunerna skall påbörjas redan fr. o. m. år 1959 och att den därvid skall ske i samma takt som enligt riksdagens beslut 1957 gäller fr. o. m. år 1961. Man skulle därigenom på sex i stället för på åtta år komma ned till den skatteersättning till vilken fjolårets beslut syftade. Kostnaden för skatteersättningen skulle enligt motionärernas beräkning nedbringas med 32 miljoner kronor för nästa budgetår samt med 97 resp. 129 miljoner kronor för budgetåren 1959/60 och 1960/61. Sammanlagt skulle besparingen t. o. m. budgetåret 1965/66 uppgå till ca 650 miljoner kronor.

I förevarande sammanhang kan nämnas, att till behandling av statsutskottet har hänvisats en vid riksdagens början väckt motion II: 389 av herrar Persson i Svensköp och Gustafsson i Skellefteå, vari hemställts att riksdagen måtte i enlighet med vad statsutskottet uttalade vid ärendets prövning i fjol besluta fastställa ändrade grunder för statsbidraget till kommunerna i anledning av den senaste ortsavdragsreformen i syfte att motverka kommunal utgiftsexpansion och minska statens kostnader samt att vederbörande utskott måtte utarbeta dessa grunder med beaktande av vad i motionen anförts. Till stöd för yrkandet har i motionen åberopats att ökningen av de för år 1958 fastställda kommunala utdebiteringarna — i motionen angiven till i genomsnitt 1 krona 10 öre per skattekrona — har sin grund inte i det skattebortfall som orsakats av den i fjol beslutade höjningen av de kommunala ortsavdragen utan i en till följd av stegrad kommunal expansionstakt uppkommen ökning av kommunernas utgifter. Från denna utgångspunkt finner motionärerna det angeläget att grunderna för det här ifrågavarande statsbidraget till kommunerna omprövas, varvid främst förordas en begränsning av den tid av tre år, varunder kompensationsbidraget skall utgå oavkortat till samtliga kommuner.

Sistnämnda motion har av statsutskottet behandlats i utlåtande nr 7 vid punkt 62, därvid statsutskottet hemställt att riksdagen måtte, med bifall till Kungl. Maj:ts förslag och med avslag å motionen II: 389, till Skatteersättning till kommunerna, m. m. för budgetåret 1958/59 anvisa ett förslagsanslag av 580 000 000 kronor. I anslutning härtill har statsutskottet framhållit att det syntes vanskligt att av utvecklingstendensen beträffande de senast beslutade kommunala utdebiteringarna redan nu draga några bestämda slutsatser i den riktning, som antyds i motionen II: 389. Statsutskottet — som erinrar om att det förutsatts att en omprövning av grunderna för statsbidraget kommer till stånd vid en mera påtaglig ökning i de beräknade kostnaderna för detsamma — kan därför inte för närvarande tillstyrka någon åtgärd av det slag som åsyftas i sistnämnda motion. Därest emellertid den fortsatta utvecklingen skulle bestyrka de uttalanden som gjorts i motionen, synes det statsutskottet motiverat att statsbidragssystemet tas under omprövning. Slutligen har statsutskottet erinrat om att chefen för finansdepartementet den 20 december 1957 erhållit Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för utredning rörande den kommunala skatteutjämningen, vilken utredning förutsatts avse även frågan om

en reducereing eller avveckling av statsbidraget i de kommuner, i vilka bidraget vid 1965 års utgång inte helt indragits.

Bevillningsutskottet kan för sin del ansluta sig till den uppfattning som från statsutskottets sida framförts beträffande skatteersättningen till kommunerna. I enlighet härmed avstyrker utskottet bifall till motionerna I: 194 och II: 233.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att de likalydande motionerna I: 194 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 233 av herr Hjalmarson m. fl., angående ändring av lagen med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 6 mars 1958

På bevillningsutskottets vägnar:

EDGAR SJÖDAHL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Sjödahl, Hagberg*, Eriksson, Spetz, Snygg, Gustaf Elofsson, Söderquist, Bengtson, Oscar Carlsson och Tage Johansson; samt

från andra kammaren: herrar Sundström, Kollberg*, Brandt*, Allard*, Kärrlander, Vigelsbo, Magnusson i Borås, Christenson i Malmö, Anderson i Sundsvall och fru Holmqvist.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av herrar *Hagberg* och *Magnusson* i Borås, vilka under åberopande av innehålllet i de likalydande motionerna I: 194 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 233 av herr Hjalmarson m. fl. ansett att utskottet med bifall till nämnda motioner bort hemställa,

att riksdagen måtte *dels* besluta att full kompensation till kommunerna för skatteunderlagsbortfallet i samband med höjningen av de kommunala ortsavdragen skall utgå under ett år i stället för tre år, *dels ock* antaga det vid motionerna fogade förslaget till lag angående ändring av lagen den 16 maj 1957 med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965 (nr 202).