

Nr 161

Utlåtande i anledning av väckta motioner om sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Gösta Jacobsson* (I:47) samt den andra inom andra kammaren av herrar *Palm* och *Braconier* (II:38), har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att Kungl. Maj:ts kungörelse 1951:25 angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. ändras så att utbetalning från länsstyrelse av kommunalskattemedel skall kunna ske genom check i de fall kommun så önskar.

Till stöd för ifrågavarande förslag anförs följande.

I mars månad 1961 erinrade riksräkenskapsverket länsstyrelserna om ett stadgande i 2 § kungörelsen 1951:25 angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner och meddelade i sammanhanget, att bestämmelserna skall tillämpas även i fråga om kommunalskattemedel. Samtidigt åberopades syftet med bestämmelsen, som tillkommit för att skapa garanti för att medel, som av statliga myndigheter tillställs kommunala organ, kommer dessa till godo för avsedda ändamål.

Resultatet av riksräkenskapsverkets påpekande blev att utbetalning från länsstyrelse av kommunalskattemedel, som tidigare skett med check till av vederbörande kommun anlidade banker, omlades till utbetalning via postgiro. En försening av medelsöverförandet med 2 dagar uppstod därigenom vid varje utbetalningstillfälle, och detta resulterade i ränteförluster för kommuner, som emottar större belopp. Som exempel kan nämnas att Malmö stad under år 1961 mottagit sex sådana utbetalningar med 35 miljoner kr. varje gång. För varje utbetalningstillfälle utgjorde ränteförlusten för staden 7 600 kr. eller sammanlagt för hela året 45 600 kr. Kontrollen i landets större städer måste anses vara tillräcklig för att utbetalningar omfattande flera tiotal miljoner kronor varje gång skall kunna ske på ett fullt betryggande sätt även med check.

Över förevarande motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtanden avgivits av *riksrevisionsverket* och *länsstyrelsen i Malmöhus län*, varjämte *svenska stadsförbundet*, *svenska landstingsförbundet* och *svenska landskommunernas förbund* begagnat sig av erhållet tillfälle att yttra sig över motionerna.

Riksrevisionsverket har anfört följande.

På grund av stadgande i 2 § kungörelsen 1951:25 angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. äger utbetalning av kommunalskatteme-

del rum genom girering till kommunernas postgirokonton. Stadgandet tillkom på sin tid efter en av riksräkenskapsverket på Kungl. Maj:ts uppdrag verkställd översyn av gällande bestämmelser rörande kontrollen över utbetalningarna till kommunala organ. Utredningen föranleddes närmast av ett riksdagens uttalande i skrivelse den 11 juni 1946, nr 212, punkten 10:o, i anledning av att riksdagens år 1945 församlade revisorer påtalat den brist i kontrollen, som var förenad med att utbetalningarna till kommunala myndigheter i undantagsfall skedde i annan ordning än genom girering eller insättning på kommunens postgirokonto. Av i ärendet hörda myndigheter vitsordade bland andra svenska stadsförbundet och svenska landskommunernas förbund betydelsen av ett konsekvent iakttagande av föreskrivet utbetalnings sätt.

Riksrevisionsverket har i några fall funnit anledning erinra länsstyrelse om att 2 § kungörelsen 1951:25 även äger tillämpning i fråga om kommunalskattemedel. Då under senare år yrkanden från kommuns sida om checkutbetalning framförts i flera fall, delgavs i mars 1961 samtliga länsstyrelser ämbetsverkets uppfattning härutinnan. På grund härav upphörde från och med mars månad 1961 systemet med utbetalning genom check till städerna Malmö, Hälsingborg, Landskrona och Trelleborg, vilken betalningsform för angivna städer dessförinnan hade tillämpats sedan november 1949, november 1959, november 1960, respektive januari 1961. Såvitt riksrevisionsverket kunnat finna förekom vid det utbetalningstillfället som inträffade närmast före ämbetsverkets nyssnämnda meddelande till länsstyrelserna icke i något fall i övrigt utbetalning med check av kommunalskattemedel. Detta betalnings sätt synes sålunda ha varit en undantagsföreteelse, varigenom de nämnda städerna i Malmöhus län kan sägas ha beretts en räntevinst i förhållande till landets övriga kommuner.

Riksrevisionsverket anser att ur kontrollsynpunkt tidigare anförda skäl alltjämt talar för en genomgående tillämpning av girering vid utbetalning från statsverket till kommunerna. Visserligen kan, såsom motionärerna framhåller, kontrollen i större kommuner anses vara tillräcklig för att utbetalning av miljonbelopp av skattemedel skall kunna ske på betryggande sätt även med check. En begränsning av användningen av checkutbetalning till att avse större kommuner kan emellertid knappast lämpligen komma i fråga. Å andra sidan förutsätter en mer utbredd användning av detta betalnings sätt en närmare reglering av detsamma.

Vid utbetalning av kommunalskattemedlen genom check torde vissa arbetsmoment tillkomma för länsstyrelserna, såsom kommunikation med vederbörande kommunala organ, granskning av fullmakter och kontroll vid checköverlämnande. En tillämpning i större omfattning av checkutbetalning kan förmodas ställa krav på länsstyrelsernas kameralsektioner, som icke överallt kan bemästras med nuvarande personalresurser. Enstaka avvikelser från en eljest generellt tillämpad utbetalningsrutin medför å andra sidan ett förhållandevis stort merarbete.

Motionärernas yrkande synes helt förestavat av önskemålet att bereda kommunerna en räntevinst. Riksrevisionsverket vill med anledning härav erinra om att utbetalningssättet är den för kommunalskattemedlens förräntning minst betydelsefulla faktorn i avräkningen mellan statsverket och kommunerna. Den i detta hänseende betydelsefullare utbetalningstidpunkten, som i 72 § kommunallagen är bestämd till den 8 i månaderna januari, mars, maj, juli, september och november, har valts ur synpunkten att genom samordning mellan skatteuppbörd och kommunalskatteutbetalningar erhålla en utjämning av bankernas kassahållning. Alltsedan statsverket övertog ansvaret för skatteuppbörden, har utbetalningarna av kommunerna tillkomman-

de medel förutsatts skola ske genom girering. En övergång helt eller delvis till checkutbetalning rubbar sålunda om än i obetydlig grad de i ett större sammanhang bestämda grunderna för avräkningen mellan statsverket och kommunerna.

De statliga myndigheterna har ålagts att i största utsträckning anlita postgiroörelsen för utbetalningar. För varje dag likvid verkställs genom postgiro överför länsstyrelserna och andra huvudförvaltningar d. v. s. myndigheter, som äger dragningsrätt å statsverkets checkräkning i riksbanken, från denna räkning ett belopp motsvarande summan av de likvider, som under dagen verkställs genom postgiro. Till skillnad mot vad i postgiroörelsen eljest är normalt, inestår å dessa myndigheters postgirokonton sålunda regelmässigt icke ens under kortare tid någon behållning. Postbankens serviceverksamhet för statsmyndigheterna kan på grund härav finansieras genom förräntning av omhänderhavda medel endast i den utsträckning dessa främst genom girering till andra postgirokonton under viss tid kvarstår i postgiroörelsen. Möjligheterna att bedriva verksamheten i lönsam form försämrats givetvis om de största betalningsuppdragen undantagas från postgiroörelsens förmedling.

Det må slutligen framhållas, att innehavare av postgirokonto kan få inestående medel överförda till kapitalkonto, å vilket ränta gottgöres. Enligt vad riksrevisionsverket inhämtat från generalpoststyrelsen har åtskilliga kommuner begagnat sig av denna möjlighet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har anfört följande.

I kungörelsen den 26 januari 1951 (nr 25) angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. stadgas såsom villkor för utbetalande av *bidrag av statsmedel* till kommun, landsting eller annan kommunal förvaltningsenhet att postgirokonto öppnas för den kassa, som har att mottaga medlen. Utbetalning av statsmedel till sådan betalningsmottagare skall verkställas genom girering till eller insättning å vederbörande kassas postgirokonto.

Hos länsstyrelsen har en del kommuner gjort framställningar om att få lyfta dem tillkommande allmän kommunalskatt och skatteersättning i check utställd å riksbanken. I flera fall har dessa framställningar bifallits, då ovannämnda kungörelse enligt länsstyrelsens mening icke varit tillämplig i fråga om utbetalning av allmän kommunalskatt, enär kungörelsen endast reglerar sättet för utbetalning av bidrag av statsmedel och kommunernas fordran å allmän kommunalskatt icke synes kunna hänföras till statsbidrag. I fråga om utbetalning av skatteersättning tillämpade länsstyrelsen, oavsett ersättningens karaktär av statsbidrag, samma förfarande som i fråga om utbetalningen av allmän kommunalskatt.

Då länsstyrelsen väntade ytterligare framställningar från kommuner om utfående av allmän kommunalskatt och skatteersättning i check, tillfrågades riksräkenskapsverket, som svarade, att 2 § i ovannämnda kungörelse även skulle tillämpas i fråga om kommunalskattemedel. Utbetalning verkställs därför numera genom girering. Ur rationaliserings- och kontrollsynpunkt synes detta också vara att föredraga. Länsstyrelsen vägledes härutinnan av vederbörande departementschefs uttalande i årets statsverksproposition, att myndigheterna torde beakta organisationsnämndens förslag till rationaliseringar vid länsstyrelsernas kameralsektioner och vidtaga de åtgärder, som kan främja en effektivisering av arbetet. Vidare föreslås i propositionen en minskning av personalen å sektionen. Arbetsbördan är emellertid redan nu mycket stor. Det är därför av vikt, att det skapas enkla arbetsrutiner och att de arbetsrutiner, som finns, inte onödigtvis kompliceras.

Enligt länsstyrelsens mening är det icke lämpligt att utbetalningssystemet sättes i relation till utbetalningens belopp. Tanken att återgå till möjligheten att från fall till fall avväga utbetalningsmetoden mot kontrollsynpunkten kan länsstyrelsen fördenskill icke ansluta sig till.

Å andra sidan är länsstyrelsen medveten om att något sakligt motiv att sätta kommunerna i ett sämre ränteläge genom ett stelt utbetalningssystem icke kan åberopas. Frågan har i detta hänseende ett visst samband med statsbidragssystemets allmänna utformning. Om frågan anses vara av så stor vikt, att den bör lösas fristående från skatteutjämningen, ligger det närmast till hands, att 1960 års uppbördsutredning undersöker spörsmålet. Möjlighet föreligger att eliminera den påtalade olägenheten för kommunerna genom en ändring av utbetalningsföreskrifterna i 72 § kommunallagen, 76 § landstingslagen och 5 § förordningen om utdebitering av tingshusmedel. Med åberopande härav avstyrkes motionerna.

Styrelsen för svenska stadsförbundet har anfört följande.

En ändring av sättet för länsstyrelsernas utbetalningar av kommunal-skattemedel, varigenom kommunerna finge möjlighet att snabbare överföra medlen — till den del dessa icke behövs för omedelbara utgifter — till räntebärande bankräkningar, har sedan länge varit ett önskemål hos kommunerna, vilket vuxit sig starkare i och med att räntesatserna å bankernas inlåningsräkningar stigit. Förbundet har också mottagit ett flertal framställningar från kommuner om vidtagande av åtgärder för ernående av sådan ändring, varvid framhållits de betydande ränteförluster för kommunerna som nuvarande utbetalningssätt medför.

Utbetalning till kommunerna av kommunalskattemedel inklusive skatteersättning sker nu genom girering till kommuns postgirokonto vid sex tillfällen under året. Kommunerna önskar göra större delen av medlen räntebärande snarast möjligt genom överföring av medlen från postgirokotot till bankräkning. För sådan överföring åtgår emellertid normalt fyra dagar, länsstyrelsens utanordningsdag inräknad, och genom denna tidsutdräkt undandrages kommunerna betydande ränteinkomster. Det tillämpade utbetalningssättet torde grunda sig på den i motionerna omnämnda kungörelsen angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. (SFS 25/1951), och riksrevisionsverket har, såsom också anges i motionerna, i mars 1960 erinrat länsstyrelserna om att bestämmelsen i 2 § nämnda kungörelse att utbetalningar från statsmyndighet till kommun skall verkställas genom girering, skall tillämpas även i fråga om kommunalskattemedel.

Enligt styrelsens mening kan det ifrågasättas, huruvida kungörelsen äger tillämpning å utbetalningar av kommunalskattemedel. Visserligen synes nyssnämnda bestämmelse i 2 § vara avfattad att gälla alla utbetalningar från statsmyndighet till kommun, men av 1 § torde framgå, att kungörelsen avser utbetalning av bidrag av statsmedel. Även orden »vissa utbetalningar» i kungörelsens rubrik synes tala härför. Av länsstyrelse utbetalda kommunalskattemedel kan icke hänföras till »bidrag av statsmedel». De är varken bidrag eller statsmedel utan kommunala skattemedel, som statsverket uppburit i och för redovisning och utbetalning till kommunerna. Skatteersättningsmedel får däremot anses vara bidrag av statsmedel.

I motionerna föreslås en sådan ändring av kungörelsen, att utbetalning av kommunalskattemedel skall, i de fall kommun så önskar, kunna ske medelst check. Styrelsen delar motionärernas uppfattning att ett alternativt utbetalningssätt bör finnas, och även om styrelsen såsom nyss anförts icke är övertygad om att kungörelsen äger tillämpning på utbetalning av kom-

munalskattemedel, bör det alternativa betalningssättet och kommuns rätt att begära användning av detta anges i kungörelsen.

Emellertid är enligt styrelsens mening ett annat utbetalningssätt än checkbetalning ur flera synpunkter lämpligare som alternativ till postgiro, nämligen utbetalning från länsstyrelse genom insättning å av kommun angiven bankräkning. Dels kan medlen härigenom bli för kommunerna räntebärande en dag tidigare, dels blir förfarandet, såvitt styrelsen kan bedöma det, mindre arbetskrävande för länsstyrelserna. Dessa behöver icke utskrivna en check för varje kommun och följaktligen icke ha checkräkning. I stället upprättar de endast en förteckning å utanordningarna med uppgift om den bank och den bankräkning, på vilken kommun önskar få medlen insatta, samt lämnar förteckningen till anlitad bank, vilken verkställer utbetalningsuppdraget genom överföring av medlen till de angivna bankräkningarna. Även ur kommunal kontroll- och revisionssynpunkt är det av styrelsen föreslagna utbetalningssättet att föredraga framför checksystemet. Såsom riksrevisionsverket angivit i samband med sin tolkning av bestämmelserna i utbetalningskungörelsen, torde denna ha tillkommit huvudsakligen i kontrollsyfte och i avsikt att skapa garantier för att medlen kommer kommunerna till handa i vederbörlig ordning. Vid remittering till kommunerna genom insättning å deras bankräkningar får den kommunala revisionen kontroll över de remitterade medlen genom granskning mot kontokurant för berörd bankräkning. Kontrollen blir således lika effektiv som vid girering till kommuns postgiro-konto och avstämning mot postgirokontokurant. I fråga om till kommun ankomna checker kan lika god kontroll däremot icke erhållas, när checkbeloppen icke registreras hos kommunens bank förrän de av kommunen insättes å bankräkning.

Sammanfattningsvis vill styrelsen framhålla, att en sådan ändring av kungörelsen angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl., att utbetalning av kommunalskattemedel skall i de fall kommun så önskar kunna ske genom insättning av medlen å av kommun anvisad bankräkning, är ett berättigat och ur kommunalekonomisk synpunkt angeläget önskemål. Ett tillgodoseende av detta, varigenom medlen kan snabbare göras räntebärande, är enligt styrelsens mening en ringa men dock någon kompensation för de ränteintäkter, som kommunerna vid stigande skatteunderlag går miste om till följd av eftersläpningen i utbetalningarna av kommunalskattemedel vid nuvarande redovisningsförfarande. Denna eftersläpning har i statsverkspropositionen för 1962/63 beräknats till 750 miljoner kronor.

Enligt styrelsens åsikt bör även utbetalningar till kommun av statsbidragsmedel kunna ske på samma sätt som styrelsen föreslagit i fråga om kommunalskattemedel, där kommun så önskar. Även statsbidragsmedlen — framför allt det allmänna driftbidraget till skolväsendet — önskar kommunerna göra räntebärande utan onödig tidsutdräkt. Såsom ovan anförts är det av styrelsen föreslagna utbetalningssättet ur kontrollsynpunkt lika betryggande som giroförfarandet.

Styrelsen för svenska landstingsförbundet har anfört följande.

Sedan förutvarande riksräkenskapsverket genom skrivelse den 25 mars 1961 till länsstyrelsen i Västernorrlands län, varav kopia synes ha tillställts övriga länsstyrelser, förklarat att utbetalning av kommunalskattemedel till kommun genom check stode i strid med 2 § kungörelsen den 26 januari 1951 angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl., har dessa utbetalningar gjorts över postgiro. Detta utbetalningssätt medför jämfört med checkutbetalning viss försening, vilket på grund av de betydande belopp ut-

betalningarna avse medför en icke obetydlig ränteförlust för vederbörande kommun eller landstingskommun. Hos landstingsförbundet har frågan om denna ränteförlust aktualiserats av ett landstings förvaltningsutskott, och förbundsstyrelsen har sig bekant, att Svenska stadsförbundets styrelse beslutat att efter ytterligare utredning söka utverka ändring i den nu tillämpade ordningen för att möjliggöra återgång till checkutbetalning för kommuner som så önska. Förbundsstyrelsen har för sin del beslutat avvakta de åtgärder stadsförbundet avsåg att vidtaga i ärendet.

Då frågan nu aktualiserats genom de för utlåtande överlämnade motionerna, får förbundsstyrelsen meddela, att den för sin del helt kan ansluta sig till motionernas syfte. Enligt styrelsens mening är det önskvärt, att landstingskommun, som så önskar, bereds tillfälle att få landstingskattemedel utbetalade på sådant sätt, att de av landstingskommunen kunna disponeras å den i 76 § tredje stycket landstingslagen angivna dagen, d. v. s. den 8 i utbetalningsmånaden, antingen detta sker genom check eller genom särskilda dispositioner inom postgirot.

Styrelsen för svenska landskommunernas förbund har anfört följande.

Av motionen framgår att riksräkenskapsverket i mars månad 1961 erinrat länsstyrelserna om att nämnda kungörelse är tillämplig även beträffande utbetalning av kommunalskattemedel. Anledningen till denna erinran synes vara att vissa länsstyrelser beträffande ett mindre antal kommuner utbetalat dessa medel genom check till banker, som kommunerna anvisat. Övergången till sistnämnda utbetalningsform har föranletts av önskemål från kommunernas sida.

I och för sig är det i kungörelsen föreskrivna systemet för utbetalning av statliga bidrag till fördel för kommunerna, eftersom kontrollen av att de bokföres i vederbörlig ordning därigenom underlättas. Enligt styrelsens mening föreligger dock tillräckliga kontrollmöjligheter när det gäller kommunalskattemedel även om dessa skulle utbetalas genom check. Dels har revisorerna tillgång till länsstyrelsens redovisningsräkning och dels känner de till att medlen utbetalas sex gånger om året på bestämda tidpunkter. Det torde för övrigt kunna ifrågasättas om ifrågavarande bestämmelser skall behöva utgöra hinder för utbetalning av kommunalskattemedel genom check. Som styrelsen ser saken är nämligen dessa medel varken bidrag eller statsmedel. Möjligen kan det förhållandet att i av länsstyrelserna utbetalade belopp ingår den statliga skatteersättning, som kommunerna tillsvidare erhåller på grund av 1957 års ortsavdragsreform, tas till intäkt för att utbetalning skall ske genom girering. Om så är fallet kan man emellertid tänka sig, att nämnda ersättning utbetalas över postgiro och kommunalskattemedlen genom check. Ur praktiska synpunkter är det dock bäst om sistnämnda utbetalningsform blir tillåten för såväl skatteersättning som kommunalskattemedlen.

Skälet till att vissa kommuner framfört önskemål om att utbetalning av kommunalskattemedel skall kunna ske genom check till bank, som kommun särskilt anvisat, är givetvis att medlen därigenom tidigare blir insatta på räntebärande konto. I sådant fall får kommunen ränta på beloppet redan dagen efter länsstyrelsens utbetalningsdag. För flertalet kommuner innebär nuvarande ordning för utbetalningen att det dröjer 5—7 dagar innan medlen blivit insatta på bankräkning. Ett mindre antal kommuner kan dock nedbringa denna tid till 2 å 3 dagar, nämligen de som har möjligheter att i Stockholm eller i de städer där postgiroavdelning finns (Visby, Boden, Malmö och Göteborg) verkställa direktuttag. Nämnda städer och kommuner-

na i deras närhet kan därför sägas vara favoriserade när det gäller möjligheterna att snabbt insätta skattemedlen på bankräkning.

En ordning, varigenom det blir möjligt att göra ifrågavarande medel räntebärande redan dagen efter länsstyrelsens utbetalningsdag, är ur kommunernas synpunkt självfallet att föredraga. Kommunerna vinner nämligen då att ränta kan påräknas 2—6 dagar tidigare än vad som för närvarande är fallet. Eftersom det är fråga om mycket stora belopp — för borgerliga och kyrkliga kommuner närmare fem miljarder kronor per år — skulle en sådan tidsvinst ge kommunerna en betydande ökning av ränteinkomsterna.

Som framgår av det ovan anförda delar styrelsen motionärernas uppfattning att utbetalning från länsstyrelse av kommunalskattemedel skall kunna ske genom check när kommun så önskar.

Utskottet. För närvarande tillämpas — i enlighet med riksrevisionsverkets tolkning av bestämmelserna i kungörelsen 1951:25 — vid utbetalning av kommunalskattemedel genomgående systemet med girering till kommunernas postgirokonton. Särskilt från en del större kommuners sida har emellertid tid efter annan framkommit önskemål om en övergång till checkutbetalning, ett system som också tidigare tillämpats i Skånes större städer men som efter påpekande från riksrevisionsverkets sida numera frångåtts. Detta önskemål, vilket tagit sig uttryck i det föreliggande motionsyrkandet, torde bottna i en strävan att kunna göra medlen räntebärande tidigare än som är möjligt vid girering. Mot detta intresse måste emellertid vägas synpunkten av att ernå en betryggande kontroll av att medlen bokförs i vederbörlig ordning.

Den väckta frågan inrymmer således skilda aspekter. Enligt utskottets mening bör frågan göras till föremål för närmare undersökning. Beträffande den form, i vilken en dylik undersökning bör ske, vill utskottet inte göra något särskilt uttalande utan förutsätter att det får ankomma på Kungl. Maj:t att träffa avgörande härutinnan. Utskottet föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet sålunda anför.

Utskottet hemställer,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 47 och II: 38, i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet anför.

Stockholm den 6 november 1962

På statsutskottets vägnar:

ERNST V. STAXÄNG

Närvarande: se under utlåtandet nr 162.

Reservation

av herr *Palm*.