

Nr 328.

Av herr **Larsson** i Västerås, m. fl., i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition, nr 202, med förslag till förordning angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda landskommuner.*

Sedan frågan om understöd åt skattetyngda kommuner varit före vid riksdagarna 1908 och 1912, tillkallade Kungl. Maj:t i juli 1916 sakkunniga för avgivande av förslag till skatteutjämning (de s. k. skatteutjämnings-sakkunniga). I anslutning till deras betänkade framlades år 1917 förslag om anvisande av ett anslag å 600,000 kronor till understöd åt synnerligt skattetyngda landskommuner, vilket i huvudsak vann riksdagens bifall. Motsvarande anslag hava sedermera beviljats av 1918 och 1919 års riksdagar.

Såsom ett led i 1920 års riksdagsbeslut i kommunalskattefrågan ingår en progressiv kommunalskatt, av vars grundbelopp 75 procent (kommunandelen) skola användas till täckande av kommunernas egna skattebehov och återstående 25 procent (utjämningsandelen) till utjämning av skattetrycket olika kommuner eller andra menigheter emellan i den utsträckning och på det sätt, som innevarande års riksdag har att bestämma.

Med avseende å dispositionen av de hittills i skatteutjämnings-syfte beviljade särskilda anslagen har gällt, att blott landskommuner och köpingar men icke städer kunnat komma i åtnjutande av understöd. Villkoren för erhållande av dylikt understöd äro i övrigt, att de av vederbörande myndigheter beslutade kommunal-, landstings- och vägskatterna tillhoppa under löpande och de två nästföregående åren skola hava föranlett ett högre skattetryck än 10 kronor för 100 kronors inkomst. Under det löpande året skola vidare utgifterna för kommunens *folkskole- och fattigvårdsväsen* motsvara ett belopp av mer än 4 kronor 50 öre för 100 kronors inkomst. Statsunderstödet har begränsats till 40 procent av den del av skattetrycket, som överstiger 10 men icke 11 kronor,

50 procent av vad som överstiger 11 men icke 12 kronor,
 60 » » » » » 12 » » 16 » , samt
 75 » » » » » 16 kronor.

Genom den kommunala progressivskattens införande har skatteutjämningsproblemet uppenbarligen kommit i ett väsentligt annat läge än förut. Det är icke längre fråga om att med *statsmedel* bispringa särskilda kommuner utan att genom påläggande av en för hela riket likformig *kommunalskatt* lätta den individuella skattebördan i sådana kommuner, där densamma eljest skulle bliva alltför tryckande. Att denna nya anordning, för att fungera rättvist, måste ställa stora krav på grunderna för fördelningen och vad därmed sammanhänger, säger sig självt.

Det är därför med förvåning och besvikelse man erfar, hurusom Kungl. Maj:t i förevarande proposition funnit sig kunna förorda ett bibehållande i allt väsentligt av de primitiva understödsregler, som utbildats under skatteutjämningsfrågans tidigare skede. Sålunda skola enligt propositionen städerna jämväl i fortsättningen ställas helt och hållet utanför. Ej heller har någon hänsyn tagits till den allt viktigare och kostsammare municipalförvaltningen på landsbygden. Även i övrigt skola i stort sett samma principer som hittills följas. Det nuvarande systemets skattegräns, ett sammanlagt skattetryck å 10 kronor, är oförändrad. Fordran på en utdebitering under det löpande året å lägst 4 kronor 50 öre för kommunens *folkskole-* och *fattigvårdsväsen* har utbytt mot 5 kronor 50 öre för kommunens *kyrko-, folkskole-* och *fattigvårdsväsen*, vilket torde hava mindre att betyda. Den enda mera väsentliga skillnaden torde vara, att vissa jämkningar vidtagits i den för skattetryckets lindrande förut tillämpade skalan, genom vilka jämkningar understödets storlek i någon mån begränsats.

Den omständigheten att propositionen blott anger sig åsyfta en provisorisk ordning för skatteutjämningsfrågan förtar icke det otillfredsställande intryck, man får vid dess genomläsande. Dylika provisorier tävla ju, som känt, ofta i varaktighet med de permanenta anordningarna, och fara är därjämte, att de i princip bliva bestämmande för utformningen av den slutliga lösningen. Det har därför synts oss angeläget, att de erinringar och önskemål, som finnas att framställa i denna sak, nu bringas under omprövning, oberoende av den större eller mindre livslängd riksdagens blivande beslut kan komma att få.

Den i propositionen gentemot städerna intagna ståndpunkten skulle vara skälig och hållbar, därest med fog kunde göras gällande, att det skattetryck, stadskommunerna nödgas pålägga sina medlemmar, är så

lågt, att dess nedbringande ej kan anses vara av något allmänt intresse påkallat. Så är emellertid ingalunda fallet.

Tvärtom framhåller departementschefen, stödd på en till propositionen fogad P. M. — enligt vilken den i städerna år 1919 beslutade medelutdebiteringen utgör 8 kronor 59 öre eller, inklusive landstingsskatt, 9 kronor 22 öre — att skattetrycket för städernas del är ungefär detsamma som för landsbygdens. I själva verket torde städernas *nomi- nella* skattetryck i förenämnda P. M. hava beräknats alltför lågt till följd av den metod, som därvid tillämpats. Ser man till en början på de städer, som deltaga i landsting — och dessa utgöra ju 104 av rikets samtliga 110 städer — så är medelskattetrycket därstädes på sätt nedanstående tablå utvisar, icke 9 kronor 22 öre utan 10 kronor 11 öre.

Skattetrycket länsvis inom städer, som deltaga i landsting, enligt utdebiteringsbeslut år 1919.

Län	Medeltal för 100 kronors inkomst:	Län	Medeltal för 100 kronors inkomst:
Stockholms	9.14	Göteborgs och Bohus	10.97
Uppsala	7.98	Älvsborgs	10.91
Södermanlands	10.49	Skaraborgs.....	8.88
Östergötlands	10.27	Värmlands.....	9.60
Jönköpings	9.61	Örebro	9.87
Kronobergs	8.62	Västmanlands	9.98
Kalmar	11.72	Kopparbergs	9.38
Gottlands	10.33	Gävleborgs.....	12.09
Blekinge.....	10.24	Västernorrlands	10.93
Kristianstads	8.59	Jämtlands	9.38
Malmöhus	11.23	Västerbottens	10.80
Hallands	9.84	Norrbottnens	11.28
		Medeltal för samtliga: kronor	10.11.

Skattetrycket i de återstående »6 landstingsstäderna» uppgår till 8 kronor 74 öre. Ställas dessa siffror mot den i propositionen meddelade genomsnittssiffran för landsbygden — 9 kronor 49 öre —, torde det vara tydligt, att städernas stora flertal, så långt ifrån att bilda någon i skattehänseende privilegierad grupp av kommuner, tvärtom nödgas att på sina medlemmar ställa ej oväsentligt större ekonomiska krav än landsbygdens kommuner i allmänhet behöva göra.

Vid denna undersökning har hänsyn blott kunnat tagas till det *nominella* skattetrycket. Det behöver ju ej påvisas, vilken väsentligt olika betydelse dessa nominal-siffror hava, allt eftersom de avse skattetrycket i de agrara och de industrialiserade delarna av vårt land. I sådant hänseende torde det vara tillräckligt att åberopa vad departementschefen anför å sidan 15 och annorstädes i den förevarande propositionen samt Kungl. Maj:ts proposition nr 308 till 1917 års riksdag (se sid. 19). Ingen lär vilja förneka, att de inom rena landsbygdskommuner till synes ofta högt uppskruvade utdebiteringssatserna reellt sett innebära ett vida lindrigare skattetryck än en medelmåttig uttaxering inom en stadskommun eller en industrikommun på landsbygden, vilket ej blott beror på förekommande ojämnheter i fastighetstaxeringen utan överhuvudtaget på varje beskattningssystem's lättförklarliga tendens att hårdare drabba penninghushållningen än naturhushållningen. Till detta förhållande, vilket den väntade reformen av fastighetstaxeringsväsendet torde kunna mildra men ej avlägsna, måste efter vårt förmenande ovillkorligen långt större hänsyn tagas än i propositionen skett. I annat fall lär det icke kunna undgås, att skatteutjämningen leder därhän, att den mindre bärkraftiga och under osäkra förhållanden levande industribefolkningen nödgas betala, förutom sin dryga andel av hemkommunens förvaltningsutgifter, större eller mindre tillskott till de kommunala behovens fyllande inom kommuner, vilkas allmänna socialekonomiska struktur alls icke betingar några sådana uppoffringar.

Att städerna år 1917 uteslötos från delaktighet i skatteutjämningen berodde, enligt den proposition, som föranledde riksdagsbeslutet, på »den skattegräns, som antagits i förslaget». Huru förhållandena härutinnan numera ändrats, har redan påvisats. Till ytterligare belysning därav må nämnas, att år 1919 ej mindre än 15 städer nådde den hittillsvarande skattegränsen med en utdebitering av mellan 10 kronor och 11 kronor 39 öre. År 1920 stodo 12 städer över denna gräns med en utdebitering mellan 10 kronor och 11 kronor. År 1921 är detta förhållandet med 13 städer, vilkas utdebitering växlar mellan 10 kronor och 10 kronor 75 öre. Samtliga dessa siffror gälla den egentliga kommunal-skatten. Läggas härtill landstingsskatten, nå ännu många flera städer över den antagna skattegränsen.

Ur utjämnings-synpunkt hava sålunda förutsättningarna för städernas uteslutande från de föreslagna statsunderstöden numera helt och hållet bortfallit. Det torde då icke få förvåna, om städerna hava svårt att nöja sig med en försäkran att »ej på förhand kunna anses med säkerhet bliva även i framtiden uteslutna från del i utjämningen» samt en erinran

om att deras sak torde böra hänskjutas till »en särskild, mera omfattande utredning». Detta är icke tillräckligt.

Man måste ihågkomma, att utjämningsfrågan nu befinner sig i ett helt annat läge och måste bedömas från andra utgångspunkter än fallet varit vid de rent tillfälliga anordningar, vartill riksdagen åren 1917—1920 beviljat anslag. Det har då gällt att med förhållandevis obetydliga belopp av statsmedel bringa en viss lindring åt genom oskäligt höga skatter nödställda kommuner, och dessa belopp hava belastat statens, icke övriga kommuners finansväsen. Såsom ett rent provisorium under den tid utredningen å kommunalskattereformen påginge, kunde denna skatteutjämning trots sina många påtagliga brister godkännas, i avvaktan å den nära tidpunkt, då kommunalskattefrågans lösning gäve möjlighet till en principiellt riktigare och praktiskt effektivare anordning av skatteutjämningen.

Numera äro förutsättningarna i grund förändrade. För det kommunala skatteväsendet gälla nya och rationellare grunder, och till skatteutjämnings förfogande ställer det nya kommunalskattesystemet väsentligt större belopp än hittills. Dessa belopp äro emellertid av rent kommunal natur, i det att de utgå såsom en viss andel av den kommunala progressivskatten. Att de kommunalt skattskyldiga på detta sätt åläggas att själva sörja för en utjämning av de mest framträdande olikheterna i den kommunala skattetungan olika kommuner emellan, vilar otvivelaktigt på en sund och riktig tanke. Men skall denna komma till sin rätt, måste utjämningen läggas efter principiellt andra grunder än de hittillsvarande. I det följande skola vi söka att i korthet antyda de synpunkter, som vid en skatteutjämning med användande av kommunala skattemedel måste göra sig gällande.

I främsta rummet måste utjämningen principiellt omfatta alla kommuner. Såsom förut visats, hava de så att säga statistiska skäl, som hittills bestämt städernas uteslutning, numera bortfallit, och en viss grupp av kommuner kan då rimligen icke ställas utanför allenast av det skäl, att jämförelsen med de övriga erbjuder vissa svårigheter. Utjämningsmedlen äro av rent kommunal art och häröra till största delen från städernas skattskyldiga. Det kan under sådana förhållanden icke försvaras och har icke heller under fjolårets behandling av kommunalskattefrågan på något sätt ifrågasatts, att städerna principiellt skulle vara uteslutna från utjämningen. För städernas invånare måste ett dylikt förfarande te sig som en orättvisa, och helt visst skulle dessa synpunkter vid lösningen av kommunalskattefrågan kommit till kraftigt uttryck, därest man kunnat förutse den ståndpunkt Kungl. Maj:t nu antagit. Det vore i hög grad oriktigt, om stads-

befolkningen, som för närvarande lever under ekonomiskt sämre förhållanden än eljest, skulle nödgas underkasta sig en särskild utdebitering för att understödja landskommuner, där visserligen den kommunala utdebiteringens nominella höjd kan vara stor, men som, enligt vad erfarenheten ger vid handen, kunna hysa en relativt välbärgad befolkning, och där den industriella krisens arbetslöshet och nöd icke nämnvärt göra sig gällande.

I Kungl. Maj:ts proposition anföres till stöd för städernas uteslutning, att dessa kommuner åtnjuta vissa inkomster, som landskommunerna sakna. Då dessa inkomster emellertid i motsvarande mån bidraga att sänka den kommunala utdebiteringen och sålunda direkt minska behovet av utjämningsunderstöd, torde icke denna invändning förtjäna avseende.

Det synes vidare principiellt riktigast, att den utjämning, varom här är fråga, icke inskränkes att omfatta allenast utgifterna för några få kommunala uppgifter av mera utpräglad statligt intresse, utan att den må omfatta den kommunala förvaltningen i dess helhet.

Till stöd härför må till en början åberopas utjämningsens rent kommunala karaktär. De bidrag, varom här är fråga, utgå av kommunala skattemedel, och det synes då icke längre föreligga någon anledning att begränsa utjämnningen till sådana kommunala angelägenheter, som tillika kunna anses representera statsändamål.

Vidare — och framför allt — torde det vid närmare prövning vara uppenbart, att en rationell uppdelning av den kommunala förvaltningen i sådana grenar, som tillgodose statsändamål, och sådana, som avse lokala behov, icke med framgång kan ske, och att den framför allt icke kan utformas med den klarhet, som erfordras för att kunna läggas till grund för en skatteutjämning. Redan i Kungl. Maj:ts proposition medges, att städernas utgifter för rättsväsen, polisskydd och sundhetsväsen tillgodose statsändamål, och i lika hög grad torde detta vara fallet med de utgifter städerna måste ikläda sig för vissa fattigvården närstående sociala ändamål, exempelvis arbetslöshetens bekämpande, vidare sjukvård, renhållning, brandväsen, stadens reglering och andra för det allmänna hälsotillståndet i samhället vitala förvaltningsgrenar. Vad som i en landskommun kan vara en relativt överflödigt utgift och representera ett »lyxbehov», utgör ofta i de tätt bebyggda samhällena ett oundgängligen erforderligt anslag. Det måste med styrka betonas, att städernas mera omfattande och komplicerade förvaltning har sin grund i sådana behov, som äro oskiljaktigt förenade med stadsbefolkningens livsvillkor och stadsmannaningarnas allmänna förutsättningar. I en större stad är det fullt ut lika behöfligt att hava

ett tillfredsställande renhållningsväsende, en väl fungerande vattentillförsel, ytterbelysning etc. som det för kommunerna i gemen är nödvändigt att hava ett efter behoven avpassat skolväsende. Den indelning av de kommunala uppgifterna i så kallade »statliga» och lokala, som i propositionen försökts, är i och för sig ganska meningslös och blir direkt missvisande, om därmed skulle avses att markera den gräns, inom vilken det allmännas intresse av en god kommunalförvaltning rör sig.

I stort sett torde kunna sägas, att den kommunala förvaltningen i dess helhet tillgodoser allmänna ändamål; en uppdelning skulle kräva en speciell kännedom om förhållandena i varje särskilt fall och kan redan därför rimligtvis icke i detta sammanhang komma ifråga. Häremot invändes måhända, att staten på detta sätt kunde komma att bidra till att täcka onödiga kommunala utgifter. Med tämlig visshet lär emellertid kunna antagas, att dylika utgifter åtminstone icke i nämnvärd omfattning förekomma i kommuner med så hög utdebitering, att de kunna komma ifråga vid skatteutjämningen.

Understöden av de kommunala utjämningsmedlen böra allenast hava till syfte att utjämna den kommunala utdebiteringen, däremot icke att utgöra bidrag till vissa förvaltningsgrenar av statligt intresse. Uppgiften att understödja och höja standarden inom särskilda kommunala förvaltningsområden är en annan och mera komplicerad fråga och måste lösas i annan ordning. Och det är väl att märka, att statens bidragssystem väsentligt utvecklats sedan den tid, då de nuvarande utjämningsbidragen först beslutades. Statens understöd åt folkskoleväsendet hava genom 1918 års stora löneroglering samt de följande årens dyrtidstillägg avsevärt ökats. Och kostnaderna för viktiga delar av fattigvården hava genom 1918 års fattigvårdslag överflyttats från primärkommunerna till landsfingsområdena. Det föreligger sålunda alls icke längre samma skäl att anknyta utjämningsbidragen till de kommunala utgifterna för dessa båda ändamål, som fallet var år 1917. Erfordras för dessa uppgifter ytterligare bidrag av allmänna medel, böra dessa lämnas i annan ordning än utjämningsunderstöden och så avvägas, att de effektivt medverka till att bevara eller höja den standard staten inom dessa områden kan anse erforderlig. För skatteutjämningen är en dylik anordning icke möjlig att genomföra, och den bör därför strängt begränsas till sitt egentliga rent finansiella ändamål.

Anläggas på utjämningsfrågan de allmänna synpunkter, åt vilka vi i det föregående velat giva uttryck, torde det också stå klart, att municipalsamhällellenas speciella, av ordnings-, brand-, byggnads- och sundhetsväsendets behov föranledda utgifter måtte medräknas vid mätandet

av det kommunala skattetrycket i dessa samhällen och bliva föremål för utjämning, där skattetryckets höjd enligt allmänna regler sådant påkallar. Några större tekniska svårigheter att ordna denna för en rationellt verkande skatteutjämning ingalunda betydelselösa detalj torde icke behöva möta.

Vid bifall till vad sålunda föreslagits böra självfallet de siffermässiga reglerna för utgående av utjämningsbidrag i viss mån omarbetas. Lämpligen torde utjämningsbidrag böra utgå åt kommuner (municipalsamhällen), vars sammanlagda utdebitering överstiger det statistiskt uträknade beloppet för medelutdebiteringen under år 1920 samt i övrigt enligt den skala, som anges i den kungl. propositionen, dock med viss nedsättning av där förekommande procentsatser.

På grund av vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen måtte besluta bifalla det i förvarande proposition framlagda författningsförslaget med den ändring, att understöd principiellt måtte utgå till alla slag av primärkommuner, municipalsamhällen däri inbegripna, samt att vid understöds bestämmande hänsyn måtte tagas allenast till det totala kommunala skattetrycket och icke därjämte till utdebiteringen för vissa särskilda ändamål.

Till vederbörande utskott hemställes om utarbetande av härför erforderliga stadganden i författningsförslaget.

Stockholm den 19 april 1921.

Viktor Larsson.

A. J. Bärq.

Jakob Pettersson.

Walter Kant.