

Nr 186.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928, nr 370, m. m., i vad propositionen avser grunder för utbetalande av statsbidrag, jämte i ämnet väckta motioner.

(5:e avd.)

I propositionen nr 241 har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 31 mars 1950, föreslagit riksdagen att dels antaga vissa vid propositionen fogade författningsförslag, dels ock godkänna i propositionen angivna grunder för utbetalande av statsbidrag till kommuner och, i förekommande fall, till landsting.

Propositionen har, såvitt angår grunder för utbetalande av statsbidrag till kommuner och, i förekommande fall, till landsting, hänvisats till statsutskottet och i övrigt till bevillningsutskottet.

I anledning av förevarande proposition ha väckts följande *motioner*, vilka, såvitt de angå de delar av propositionen som remitterats till statsutskottet, hänvisats till detta utskott och i övrigt till bevillningsutskottet, nämligen

I: 508 av herr *Velander m. fl.*;

I: 509 av herrar *Öhman och Helmer Persson*;

I: 511 av herrar *Björck och Lindblom*;

II: 602 av herr *Hedlund i Rådom m. fl.*;

II: 603 av herr *Persson i Landafors m. fl.*;

II: 605 av herrar *Svensson i Ljungskile och Ståhl* samt

II: 606 av herr *Hjalmarson m. fl.*

I de likalydande *motionerna I: 508 och II: 606* hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen måtte, med avslag å propositionen nr 241, besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville, med beaktande av de synpunkter som i motionen I: 508 anförts, för 1951 års riksdag framlägga förslag till en reform av den kommunala beskattningen i dess helhet att träda i kraft den 1 januari 1952, omfattande bl. a. en reglering av grunderna för den allmänna skatteutjämningen.

I de likalydande *motionerna I: 509 och II: 603* hemställs, såvitt nu är i fråga, att kommuner och landsting måtte kompenseras av statsmedel för det skattebortfall, som uppstår genom den föreslagna kommunalskatte-reformen.

I de likalydande *motionerna I: 511 och II: 605* hemställas, såvitt nu är i fråga, att vissa i motionen II: 605 berörda spörsmål avseende grunderna för beräkning av statsbidrag till kommunerna i anledning av den föreslagna ortsavdragsreformen måtte göras till föremål för fortsatt utredning.

I *motionen II: 602* slutligen hemställas, såvitt nu är i fråga, att riksdagen vid behandlingen av förevarande proposition måtte besluta att, intill dess ett mera rationellt och effektivt system för den kommunala skatteutjämnningen beslutats och trätt i kraft, ersättning av statsmedel skall utgå till såväl primärkommuner som landsting för hela den höjning av deras utdebitering, som blir en följd av ett bifall till den i propositionen föreslagna omläggningen av det kommunala ortsavdragssystemet.

De vid propositionen fogade författningsförslagen finnas intagna å s. 4—14 i propositionen.

Propositionen upptager förslag till omläggning av det kommunala ortsavdragssystemet efter i huvudsak samma linjer som år 1947 godkändes för statsbeskatningens vidkommande. Den härav föranledda höjningen av de kommunala ortsavdragen anses icke kunna genomföras utan att staten lämnar bidrag åt kommunerna och, i förekommande fall, åt landsting. I detta hänseende föreslås att statsbidrag skall utgå i sådan omfattning, att den sammanlagda utdebiteringen till kommun och landsting icke skall behöva höjas med mer än högst en krona.

Till grund för propositionsförslaget ligger ett av *ortsavdragskommittén* den 1 februari 1950 avlämnat betänkande med förslag till ändrade kommunala ortsavdrag m. m. (SOU 1950: 5). Nämnda kommitté har föreslagit, att ortsavdragen skola bestämmas enligt ett alternativ 5. Införandet av ortsavdrag enligt detta alternativ skulle innebära en skatteförlust för kommuner och landsting med omkring 250 miljoner kronor. Kommittén föreslår, att kommunerna skola kompenseras för viss del av denna skatteförlust genom bidrag av statsmedel.

Övervägande antalet *remissinstanser* ha tillstyrkt eller lämnat utan erinran kommitténs förslag, att ortsavdragen skola bestämmas enligt alternativ 5.

Departementschefen har för egen del likaledes förordat nämnda alternativ.

Med avseende å frågan, *i vilken form kommunerna böra erhålla kompensation* för den genom en höjning av ortsavdragen enligt alternativ 5 uppkommande skatteförlusten, har *kommittén* övervägt huruvida detta skulle kunna ske genom en överflyttning på staten av vissa kommunala kostnader. Kommittén fann därvid, att kommitténs möjligheter att lägga fram förslag till dylika kostnadsöverflyttningar voro mycket begränsade. Kommittén har i stället ansett sig böra föreslå ett system med direkta statsbidrag till kommunerna.

Vilken omfattning den statliga hjälpen skulle givas bleve i övervägande grad ett avvägningsproblem. För egen del föresloge kommittén, att

kommunerna erhöle ersättning av statsmedel för den av ortsavdragsreformen förorsakade stegringen av den totala utdebiteringen i den mån den samma överstege en krona. Vid sitt ställningstagande i denna fråga hade kommittén fäst särskilt avseende vid att kommunerna faktiskt utnyttjat ett större skatteunderlag än som rätteligen bort ifrågakomma, därest ortsavdragen undan för undan höjts med belopp motsvarande den under senare år inträdda penningvärdeförsämringen. Om de nuvarande bankade grund- och familjeavdragen höjdes enligt ett alternativ 3, vilket alternativ i stort sett återställde avdragen till deras ursprungliga reella värde, skulle i genomsnitt erfordras en utdebiteringsstegring av 80 öre.

Kommittén föreslår därför, att statsbidrag skall utgå i sådan omfattning, att den sammanlagda utdebiteringen till kommun och landsting icke skall behöva höjas med mera än högst en krona. Statsbidragets storlek har kommittén beräknat till 121 miljoner kronor.

Kommittén föreslår ingen nedsättning eller successiv minskning av bidraget under provisorietiden. Frågan om bidragssystemets avveckling syntes få upptagas till prövning i samband med den allmänna översyn av de kommunala skatteutjämningsproblemen, som kommittén förutsätter skall komma till stånd inom en nära framtid.

Flertalet av de *remissinstanser*, vilka yttrat sig i principfrågan, ha förklarat sig övertygade om att ersättning till kommunerna genom direkta statsbidrag för de genom ortsavdragens höjning minskade skatteintäkterna är en förutsättning för reformens genomförande. Däremot gå meningarna starkt isär beträffande frågan om i vilken utsträckning kommunerna böra kompenseras för de minskade skatteintäkterna. Vissa remissmyndigheter godtaga sålunda i princip kommitténs förslag. Ett antal andra remissinstanser åter anse, att kommunerna böra av statsmedel få ersättning för hela den minskning i skatteunderlaget, som föranledes av en höjning av ortsavdragen. Några remissinstanser ställa sig helt avvisande till förslaget om direkta statsbidrag.

Departementschefen har för egen del anfört följande.

»En förutsättning för att frågan om de kommunala ortsavdragen skall kunna upptagas till separat behandling angives i de för kommittén meddelade direktiven vara, att den ifrågasatta reformen icke skulle medföra någon mera kännbar övervältring av skattebördan å fastighetsägarna eller över huvud någon mera kännbar ökning av den kommunala utdebiteringen. I direktiven framhölls vidare, att en lösning av frågan efter de i direktiven antydda linjerna troligtvis förutsatte särskilda regler om statligt bidrag till de kommuner, där på grund av speciella förhållanden en omreglering av ortsavdragen skulle medföra olämpliga konsekvenser.

Enligt kommitténs beräkningar skulle emellertid en höjning av de kommunala ortsavdragen enligt alternativ 5 medföra ett skattebortfall för kommuner och landsting på i runt tal 250 miljoner kronor. Väljer man alternativ 5 — vilket jag enligt vad nyss anförts för egen del förordar — föreligga sålunda icke de nyssnämnda, i direktiven angivna förutsättningarna. Detta

innebär med andra ord, att en reform enligt denna linje icke kan genomföras utan allmänna statsbidrag till kommunerna. Man kan även uttrycka saken så, att vad angår flertalet kommuner ortsavdrag av någorlunda rimlig storlek icke kunna medgivas utan att ett inkomsttillskott i en eller annan form tillföres kommunerna.

För egen del anser jag ortsavdragsreformen så angelägen att den bör genomföras oavsett att reformen nödvändiggör ett allmänt inkomsttillskott till kommunerna. Detta tillskott bör, såsom kommittén föreslagit, tills vidare lämnas i form av allmänna statsbidrag till kommunerna.

Den första fråga, som därvid uppställer sig, är om det är rimligt att kommunerna själva skola till viss del bära minskningen i skatteunderlaget och den därav följande ökningen av utdebiteringen per skattekrona. De skäl, som kommittén anfört till stöd för sin mening att kommun skall vidkännas en höjning av utdebiteringen med en krona, innan statsbidrag utgår, anser jag bärande. Jag kan sålunda icke biträda den av ett antal remissinstanser framförda meningen att staten skulle kompensera kommunerna för hela stegringen av utdebiteringsbehovet utan anser, liksom kommittén, att statsbidrag böra utgå allenast till täckande av den del av inkomstbortfallet, som motsvarar en höjning av den kommunala utdebiteringen utöver en krona. Detta skulle enligt kommitténs beräkningar innebära att statsbidragen skulle komma att uppgå till sammanlagt 121 miljoner kronor.

Nästa fråga blir om staten överhuvud har möjlighet att lämna bidrag åt kommunerna av den storleksordning varom här är fråga. Därvid bör beaktas att till kostnaderna för de direkta statsbidragen komma kostnader för ökning av barnbidragen å 51 miljoner kronor och skattebortfall på grund av jämkning av statskattetabellen å 8 miljoner kronor.

Vad angår kostnaderna för de direkta statsbidragen torde jag senare få återkomma till frågan om de närmare grunderna för beräkningen av bidragen. Emellertid vill jag redan här nämna, att kostnaderna torde komma att uppgå ungefär till det av kommittén beräknade beloppet. De för reformens genomförande erforderliga beloppen äro sålunda utan tvivel av en mycket betydande storleksordning. Såsom jag tidigare framhållit, torde emellertid möjligheter för staten att påtaga sig dessa kostnader föreligga.

I några yttranden uttalas, att det vore orättvist att bidrag skulle utgå även till kommuner med relativt låg utdebitering per skattekrona. Det framhålles bl. a. att det icke vore möjligt att uppnå en effektiv skatteutjämning mellan kommunerna utan att taga i anspråk den skattereserv, som det låga skattestrycket i vissa kommuner representerade. Vidare uttalas farhågor för att ett statsbidragssystem enligt de föreslagna linjerna skulle konservera ojämnheterna i det kommunala skattestrycket och försvåra övergången till ett nytt system med allmänna skatteutjämningsbidrag. Under åberopande härav framföres förslag dels att beslut redan nu skall fattas om hur det ifrågasatta statsbidragssystemet framdeles skall avvecklas dels ock att ersättning till kommunerna skall utgå efter reformerade skatteutjämningsregler och icke såsom direkta och allmänna statsbidrag.

Emellertid vill jag understryka, att den nu föreliggande frågan icke i första hand gäller att söka uppnå en rättvis skattefördelning olika kommuner emellan, utan avser att förhindra alltför stora skatteövervältringar mellan skattskyldiga inom en kommun. Att under sådana förhållanden skjuta problemet om skatteutjämning i förgrunden anser jag icke påkallat. Jag anser ej heller, att ett beslut om att statsbidrag tills vidare skall utgå till kommunerna med vissa belopp hindrar en övergång till ett system med allmän skatteutjämning.

Av bland annat dessa skäl kan jag icke biträda kommunala skattelindringsutredningens mening att förslag nu bör framläggas om att visst angivet belopp skall utgå i statsbidrag till kommunerna men att förslag om detta belopps fördelning mellan kommunerna bör läggas fram först vid nästa års riksdag. Därtill kommer att det icke torde vara praktiskt möjligt att dela på frågan på detta sätt. Man måste nämligen enligt min mening vid ståndpunktstagande till huvudfrågan även kunna bedöma, hur beslutet kommer att inverka på de enskilda kommunernas ekonomi.

Med hänsyn till vad sålunda anförts förordar jag, att kommitténs förslag att kommunerna tills vidare skola ersättas genom direkta statsbidrag för den del av skatteförlusten på grund av ortsavdragens höjning, som motsvarar en höjning av utdebiteringen utöver en krona, i princip godtages. De föreslagna bidragen böra första gången utgå under år 1952.

Såsom kommittén framhållit bör det nu föreslagna bidragssystemet anses som ett provisorium. Jag förutsätter alltså, att sedan tillräckliga erfarenheter vunnits angående ortsavdragsreformens verkningar och kommunernas fortsatta behov av statsbidrag, frågan om statsbidragen upptages till omprövning.»

Med avseende å frågan om *de närmare grunderna för beräkning av statsbidragen* anför kommittén, att bidraget skall — med viss begränsning — avse den skattehöjning, som föranledes av ändrade ortsavdrag. Det blir sålunda nödvändigt att för varje kommun fastställa den skatteökning, som skulle ha vållats genom ortsavdragsreformen, därest kommunen icke haft att påräkna särskilt bidrag från staten. Bidraget bör beräknas efter objektiva grunder och någon prövning av de kommunala inkomst- och utgiftsstaterna i samband med bidragets bestämmande bör icke ske.

Om man kunde bortse från de komplikationer, som uppkomma genom källskattesystemet, låge det måhända nära till hands att beräkna skattehöjningen till skillnaden mellan kommunens utdebitering året närmast före reformens genomförande och den utdebitering, som skulle bli erforderlig första året de nya ortsavdragen gälla; med bortseende givetvis från eventuellt statsbidrag. Mot en sådan beräkning av skattehöjningen kan emellertid invändas, att man då icke hade någon säkerhet för att den framkomna debiteringsskillnaden verkligen föranletts av ändrade ortsavdrag. Betydande olikheter kunde föreligga mellan utdebiteringsbehoven under nämnda båda år och vidare kunde förändringar ha inträffat i skatteunderlaget, som icke hade samband med omläggningen av ortsavdragen.

Även om det vore möjligt att exempelvis utgå från det genomsnittliga utdebiteringsbehovet under ett antal år och därigenom i viss mån eliminera nämnda olägenheter, torde likväl gällande bestämmelser angående tiden och sättet för den kommunala utdebiteringens bestämmande nödvändiggöra, att kommunerna redan vid fastställandet av utgifts- och inkomststaten på hösten året näst före det år, då de nya ortsavdragen skola tillämpas i fråga om den preliminära skatten, äga kännedom om hur stort bidrag, som kommer att utgå i anledning av ortsavdragsreformen. Bidragsbeloppet skall nämligen upptagas som inkomst i staten för det år, då de nya ortsavdragen först skola tillämpas. Att avvakta den tidpunkt, då skatteunderlaget för detta år genom taxering blir känt, är sålunda icke möjligt.

Beträffande vissa övergångsspörsmål framhåller kommittén följande. Enligt kommunallagarna framkommer den kommunala utdebiteringssatsen genom att kommuns medelsbehov, i den mån det ej fylles genom andra inkomster, fördelas på det skattekrontal, som påförts de skattskyldiga vid senaste taxering. Med det belopp för skattekrona och skatteöre, som bestämts till utdebitering för ett år, utgöres dels sådan allmän kommunal-skatt, som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels ock sådan allmän kommunalskatt, som ingår i den slutliga skatt, som påføres på grund av nästföljande års taxering.

Om det antages, att de nya ortsavdragen första gången skola tillämpas i fråga om det preliminära skatteuttaget under år 1952, beräknas alltså den preliminära skatten nämnda år efter ett skatteunderlag, som reducerats genom de höjda ortsavdragen. Vid taxering komma de nya ortsavdragen i tillämpning först år 1953. Såväl vid 1951 som 1952 års taxering skola äldre ortsavdragsregler alltjämt äga tillämpning; under inkomståren 1950 och 1951 beräknas ju den preliminära skatten efter de gamla ortsavdragsreglerna.

För år 1952 bestämmas den kommunala utdebiteringen i oktober månad år 1951. Därvid skall enligt bestämmelserna i kommunallagarna debiteringen fastställas på grundval av skatteunderlaget vid 1951 års taxering. På grund av den reducering av skatteunderlaget, som blir en följd av höjda ortsavdrag, torde det emellertid bli nödvändigt att göra en omräkning av 1951 års taxering för att få fram det skatteunderlag, som skulle ha förelagat, därest de nya ortsavdragen gällt redan vid 1951 års taxering. Sker icke detta kommer kommunen vid senare avräkningar med statsverket att åsamkas skatteförlust.

Samma förhållande kommer att föreligga hösten 1952, då utdebiteringen för 1953 skall fastställas. Även vid 1952 års taxering ha nämligen de gamla ortsavdragen gällt. För senare år däremot komma utdebiteringarna att fastställas på grundval av taxeringar, vid vilka de nya ortsavdragen tillämpats.

För att undvika dylika konsekvenser torde det, såsom förut framhållits, bli nödvändigt att redan på förhand beakta den reducering av skatteunderlaget, som blir en följd av ändrade ortsavdrag. Detta synes enklast kunna ske på det sättet, att såväl de gamla som de nya ortsavdragen och däremot

svarande beskattningsbara inkomster införas i 1951 och 1952 års inkomstlängder. Vid längdens summering erhålles då kännedom även om det skattekrontal, som skulle ha framkommit, därest de nya avdragen gällt vid ifrågavarande taxeringar. Arbetet med införingen av de nya avdragen bör åvila den befattningshavare, som enligt gällande bestämmelser har att införa de kommunala ortsavdragen i längden. Med hänsyn till den förenkling av ortsavdragssystemet, som erhålles därigenom att kommittén föreslår att såväl barnavdragen som bankningen skola avskaffas, torde det merarbete, som förorsakas av den dubbla införingen i 1951 och 1952 års längder, icke bli särskilt betungande. För att underlätta längdens summering böra formulären till 1951 och 1952 års inkomstlängder förses med två särskilda kolumner för ifrågavarande införingar.

Med hänsyn till bestämmelserna i 67 § lagen om kommunalstyrelse på landet och motsvarande stadgande i övriga kommunallagar om kommuns utdebitering, torde det bli erforderligt med särskild lagstiftning av innehåll, att kommuns medelsbehov för åren 1952 och 1953 skall täckas genom utdebitering av allmän kommunalskatt i förhållande till det skatteunderlag, som framkommer vid en omräkning av 1951 respektive 1952 års taxeringar med nya ortsavdrag.

Den beräkning av nedgången i skatteunderlaget till följd av höjda ortsavdrag, som sålunda måste verkställas under de båda övergångsåren, kan även utnyttjas vid statsbidragets bestämmande. Skillnaden mellan den utdebitering, som framkommer om ett visst utdebiteringsbehov fördelas å skatteunderlaget enligt 1951 års taxering och den utdebitering, som erhålles om samma utdebiteringsbehov fördelas å det med tillämpning av de nya ortsavdragen uträknade skattekrontalet, torde nämligen utgöra en godtagbar mätare på den skatteökning, som föranledes av ortsavdragens höjning. Vid beräkningen synes man böra utgå från det genomsnittliga behovet av skattemedel i kommunen under en viss period t. ex. en sjuårsperiod, från vilken man stryker det högsta och lägsta beloppet och beräknar medeltalet för de återstående 5 åren. Den sjuårsperiod, till vilken hänsyn sålunda skall tagas, anser kommittén för sin del böra bestämmas till åren 1944—1950.

Det här angivna förfaringsättet för bestämmande av skattehöjningen har närmast tagit sikte på den primärkommunala utdebiteringen (utdebitering till kommun, församling, skoldistrikt och fattigvårdssamhälle). Ett liknande förfarande blir erforderligt för att beräkna höjningen av landstingsskatten. Däremot torde i detta sammanhang kunna bortses från utdebiteringen av tingshusmedel.

Vid tillämpning av ett sådant bidragssystem, som kommittén föreslagit, uppkommer frågan huru bidraget skall fördelas mellan de kommunala enheterna. Såsom framgår av den tidigare lämnade redogörelsen skall bidraget endast eliminera den utdebiteringsstegring som överstiger en krona. Då det kan antagas, att intet landsting skall behöva höja sin utdebitering i anledning av ortsavdragsreformen med mer än i medeltal omkring 50 öre, anser kommittén, att bidragen böra kunna begränsas till att utgå till primärkom-

munerna. Med hänsyn till angelägenheten av att så långt möjligt förenkla bidragssystemet, och då det allenast är fråga om en provisorisk anordning i avvaktan på en rationalisering av den allmänna skatteutjämningen, anser kommittén att en sådan begränsning bör genomföras.

Bidraget synes böra fördelas mellan den borgerliga kommunen och övriga kommunala bildningar (församling, skoldistrikt och i förekommande fall fattigvårdssamhälle) efter förhållandet mellan deras utdebiterade belopp. Det bör ankomma på kommunalnämnden respektive drätselkammaren att verkställa denna fördelning.

Kommittén framhåller vidare, att beträffande kommuner, som beröras av kommunindelningsreformen, måste beaktas, att endast den utdebiteringsstegring, som beror på ändrade ortsavdrag, skall komma i fråga vid statsbidragets beräkning. Om och i vilken utsträckning skattehöjning, som uppkommer genom själva kommunsammanslagningen, skall utjämnas genom särskilda bidrag får bedömas särskilt för sig.

Bidraget skall upptagas som inkomst i storkommunens inkomst- och utgiftsstat och någon uppdelning de olika kommundelarna emellan skall sålunda icke verkställas.

Därest i en kommun ingå två eller flera församlingar, får statsbidraget fördelas i proportion till utdebiteringsbehovet. Vissa komplikationer i fråga om bidragets beräkning kunna uppkomma i sådana fall, då gränserna för kommunala indelningar icke sammanfalla. Principen torde här få bli att bidraget anknytes till den borgerliga kommunens område. Om t. ex. ett skoldistrikt omfattar mer än en kommun, vilket i enstaka undantagsfall torde kunna bli fallet även efter kommunindelningsreformens genomförande, får en uppdelning av skoldistriktets utdebiteringsbehov ske mellan de i distriktet ingående kommunerna.

Kommittén framhåller slutligen, att ett statsbidrag, som utgår efter ovan angivna grunder, icke har någon skatteutjämnande effekt i den meningen, att de *nu* föreliggande variationerna i de kommunala utdebiteringarna därigenom minskas. Det särskilda statsbidraget tar ju endast sikte på den utdebiteringsstegring, som föranledes av ändrade ortsavdrag. Å andra sidan kommer kommunernas tillgång på skatteunderlag givetvis att bli av avgörande betydelse för bidragets storlek. Det torde nämligen förhålla sig så, att i kommuner med svagt skatteunderlag föranleder en höjning av ortsavdragen större utdebiteringsstegring än i kommuner med bättre ekonomisk bärkraft. Bidraget blir alltså relativt sett större i den förra än i den senare kommunen.

För att minska ojämnheter i skattetrycket de olika kommunerna emellan blir det därför, liksom hittills, erforderligt med allmänna skatteutjämningsbidrag. Den situationen kan då uppkomma, att en kommun är berättigad såväl till det särskilda statsbidraget i anledning av ortsavdragsreformen som allmänt skatteutjämningsbidrag. Det måste därvid tillses, att det senare bidraget endast beräknas å den skattebörda, som återstår, sedan det särskilda bidraget frånräknats. I annat fall kunde allmänt skatteutjämnings-

bidrag komma att utgå för skattetryck, som redan avlastats genom det särskilda bidraget.

Enligt kommitténs förslag skola de särskilda bidragen till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen avvägas så, att de förhindra en höjning av den totala kommunala utdebiteringen med mer än en krona. För att undvika att skattehöjningen intill en krona skall föranleda en ökning av det samlade skattetrycket i högre inkomstlägen har kommittén emellertid förutsatt sådan jämkning av de statliga inkomstkatteskalorna för fysiska personer att dylika höjningar elimineras. Skatteutjämningsbidrag bör dock icke erhållas för en utdebiteringsstegring, som redan kompenseras genom sänkt statsskatt, varför det torde bli erforderligt att verkställa viss justering uppåt av gränssiffrorna för skattetrycket i 1927 års förordning. Med hänsyn till att chefen för finansdepartementet numera tillkallat särskilda utredningsmän med uppdrag att i samråd med ortsavdragskommittén göra en översyn av grunderna för skatteutjämningsunderstöden åt synnerligt skattetyngda kommuner, anser kommittén icke erforderligt att här närmare ingå på dessa spörsmål.

De av kommittén föreslagna grunderna för beräkning av statsbidraget åt kommunerna hava i allmänhet lämnats utan erinran eller icke föranlett något uttalande i *remissyttrandena*.

Några remissinstanser hava emellertid i olika hänseenden kritiserat de föreslagna beräkningsgrunderna.

Kommitténs förslag att det genomsnittliga behovet av skattemedel i en kommun skall beräknas med utgångspunkt från vad som uttaxerats under en sjuårsperiod har väckt betänkligheter hos vissa remissinstanser.

Kommitténs förslag, att statsbidrag endast skall utgå till primärkommun, kritiseras av några remissinstanser.

Slutligen ha en del remissmyndigheter framfört några anmärkningar av teknisk art.

Departementschefen anför för egen del följande.

»Kommitténs förslag innebär, att man vid beräkningen av kommunernas utdebiteringsbehov skall utgå från det genomsnittliga behovet av skattemedel i kommunen under en sjuårsperiod, dock med frånräknande av det högsta och det lägsta årsbeloppet. Den sjuårsperiod, till vilken hänsyn sålunda skall tagas, anser kommittén för sin del böra bestämmas till åren 1944—1950.

Gentemot denna metod har bl. a. invänts, att penningvärdet undergått en försämring under åren 1944—1950, varför det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för dessa år, i kronor räknat, måste ligga avsevärt under utdebiteringsbehovet för vart och ett av de år, varunder provisoriet skulle komma att gälla. Detta skulle kunna leda till att kommunerna finge nöja sig med lägre bidrag än kommittén avsett.

Den påtalade olägenheten skulle i huvudsak elimineras, om jämförelseperioden i stället bestämdes till tre år, vilka i tiden ligga nära det år (år

1951) då beräkning av nedgången i skatteunderlaget på grund av ortsavdragens höjning första gången skall ske. Eftersom utdebiteringsbeslutet under år 1950 av olika skäl icke kan läggas till grund — bl. a. skulle ett beslut om statsbidrag kunna tänkas inverka på utdebiteringsbesluten hösten detta år — synes perioden böra omfatta åren 1947—1949 (budgetåren 1948—1950). Det genomsnittliga utdebiteringsbehovet dessa tre år synes giva ett så pass rättvisande resultat, att det bör kunna läggas till grund för statsbidragets beräkning.

Kommittén har från sina utgångspunkter beräknat statsbidraget i anledning av ortsavdragsreformen till omkring 120 miljoner kronor. Såsom från något håll gjorts gällande torde detta belopp vara för högt beräknat. Med den av mig föreslagna grunden för beräkning av utdebiteringsbehovet torde däremot kostnaderna för reformens genomförande uppgå till ungefär det angivna beloppet. Det kan även tänkas, att den ändrade beräkningsgrunden medför att kostnaderna för statsbidraget komma att något överstiga nyssnämnda belopp. Detta torde emellertid komma att uppvägas genom att statens förluster vid förskottering av skatt till kommunerna komma att minska till följd av den nedgång i de kommunala skatterestantierna, som de höjda ortsavdragen böra medföra. Då kommittén beräknat kostnaderna till 121 miljoner kronor har kommittén nämligen icke tagit hänsyn till den kompensation staten på denna väg erhåller för sina utgifter för ortsavdragsreformens genomförande.

Beträffande den av herr Velander föreslagna metoden för statsbidragets beräkning, vilken förordats av några remissinstanser, vill jag anmärka, att det av statsfinansiella skäl torde vara uteslutet att välja densamma. Metoden lider för övrigt av den svagheten, att statsbidraget skulle komma att variera från år till år, varför staten icke skulle hava möjlighet att på förhand beräkna sina utgifter i detta hänseende.

Såsom framgår av den tidigare lämnade redogörelsen föreslås, att statsbidrag skall utgå i sådan omfattning, att den sammanlagda utdebiteringen till kommun och landsting icke skall behöva höjas med mera än högst en krona. För att så långt som möjligt förenkla bidragsgivningen, har kommittén föreslagit, att statsbidrag endast skall utgå till primärkommun. Detta innebär, att stegringen av landstingsskatten i första hand skall avräknas på nämnda krona.

Förslaget i denna del har mött vissa erinringar. Sålunda har Svenska landstingsförbundet med utgångspunkt från en genomsnittlig skattehöjning av 50 öre beräknat landstingens skatteförlust på grund av den föreslagna höjningen av ortsavdragen till mellan 50 och 60 miljoner kronor per år, varför kompensation enligt förbundets mening borde lämnas. Vidare har framhållits att för Norrbottens läns vidkommande skulle erfordras en höjning av landstingsskatten med en krona 50 öre.

Enligt min mening är det lämpligt att, på sätt kommittén föreslagit, i princip begränsa bidragsrätten till att endast gälla primärkommunerna.

Vad angår uppgiften att en höjning av landstingsskatten utöver en krona

skulle i visst fall bliva nödvändig, vill jag anmärka, att enligt de av kommittén företagna utredningarna skulle en skattehöjning med en krona innefatta en relativt god säkerhetsmarginal för skatteminskningen på grund av ortsavdragens höjning. Skulle emellertid för något landstings vidkommande den skattehöjning, som är direkt hänförlig till ortsavdragens höjning, likväl komma att överstiga en krona, bör staten enligt min mening lämna ersättning för den stegring av utdebiteringen, som överstiger en krona.

Slutligen ha framförts vissa erinringar av teknisk art. I denna del avsluter jag mig till den av riksräkenskapsverket uttalade meningen, att det tekniska förfarandet troligen kan göras enklare än det av kommittén föreslagna. Närmare anvisningar för uträkningen av statsbidraget m. m. torde böra, sedan frågan ytterligare prövats, meddelas i administrativ ordning.

I detta sammanhang vill jag nämna, att kommittén icke berört frågan om den inbördes ordningen mellan de föreslagna statsbidragen och de allmänna skatteutjämningsbidragen. Här uppkommer emellertid frågan om skatteutjämningsbidragen skola inräknas i det utdebiteringsbehov, som skall ligga till grund för statsbidragens beräkning, eller om detta utdebiteringsbehov skall bestämmas endast efter den faktiska utdebiteringen å de skattskyldiga. De olika beräkningsmetoderna leda till avsevärt olika slutresultat. För att nå ett resultat, som överensstämmer med statsbidragets syfte, synes enligt min mening statsbidraget böra beräknas med utgångspunkt från bruttoutdebiteringen. »

Utskottet. Förevarande proposition och vissa i ämnet väckta motioner ha hänvisats till statsutskottet såvitt angår grunder för utbetalande av statsbidrag till kommuner och i förekommande fall till landsting. I övrigt har propositionen jämte motioner hänvisats till bevillningsutskottet.

Bevillningsutskottet har i sitt betänkande nr 57 hemställt, dels att riksdagen måtte, med bifall till propositionen i de delar den hänvisats till bevillningsutskottet, antaga vid propositionen fogade författningsförslag, dels ock att bl. a. motionerna I: 508 och II: 606, I: 509 och II: 603, I: 511 och II: 605 samt II: 602, så vitt de hänvisats till bevillningsutskottet, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

I sitt nyssnämnda betänkande har bevillningsutskottet anført, att utskottet vid sitt ståndpunktstagande till huvudfrågan om ortsavdragens storlek förutsatt, att riksdagen i princip godkänner de i propositionen angivna grunderna för statsbidrag till kommunerna och i förekommande fall till landstingen. Bevillningsutskottet förklarar sig sålunda utgå från att kommunerna och i förekommande fall landstingen skola ersättas genom direkta statsbidrag för den del av skatteförlusten på grund av ortsavdragens höjning, som motsvarar en höjning av utdebiteringen utöver 1 krona.

Under hänvisning till bevillningsutskottets ståndpunktstagande till huvudfrågan i förevarande proposition samt till den av nämnda utskott angivna förutsättningen härför i statsbidragshänseende får statsutskottet tillstyrka propositionen, så vitt den angår principen för statsbidrag till kom-

muner och landsting. Utskottet har härvid beaktat, att det föreslagna statsbidragssystemet angivits utgöra ett provisorium och förutsatts skola, sedan tillräckliga erfarenheter vunnits, upptagas till omprövning. Av utskottets ståndpunktstagande följer, att utskottet icke kan förorda bifall till de i nyssnämnda motioner framställda yrkandena i nu berörda delar.

Beträffande de närmare grunderna för beräkning av statsbidragen föreslås i propositionen, att till utgångspunkt vid beräkningen av kommunernas utdebiteringsbehov skall tagas en treårsperiod, nämligen åren 1947—1949. Det genomsnittliga utdebiteringsbehovet dessa tre år synes enligt departementschefen giva ett så pass rättvisande resultat, att det bör kunna läggas till grund för statsbidragets beräkning. I motionerna I: 511 och II: 605 ifrågasättes om man härmed uppnår avsett resultat, nämligen en kompensation av den sammanlagda utdebiteringshöjningen med undantag av 1 krona, och påyrkas att frågan blir föremål för fortsatt övervägande. Utskottet vill framhålla, att det får anses ligga i sakens natur att en beräkning av det genomsnittliga normala behovet av skattemedel i kommunerna för en viss period icke kan medföra ett i alla lägen absolut rättvisande resultat. Tillräckliga skäl att på denna punkt frångå det i propositionen framställda förslaget — vilket innebär en ändring av ordsavdragskommitténs förslag i ämnet — synas utskottet emellertid icke föreligga, varför utskottet icke anser sig böra tillstyrka det i de nämnda motionerna gjorda yrkandet om fortsatt utredning av ifrågavarande spörsmål.

Under återopande av det anförda och då vad i övrigt i propositionen anförts icke för utskottets vidkommande givit anledning till erinran hemställer utskottet,

att riksdagen må, med bifall till Kungl. Maj:ts förslag och med avslag å motionerna I: 508 och II: 606, I: 509 och II: 603, I: 511 och II: 605 samt II: 602, såvitt nu är i fråga, godkänna i propositionen nr 241 angivna grunder för utbetalande av statsbidrag till kommuner och, i förekommande fall, till landsting.

Stockholm den 19 maj 1950.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar Rickard Lindström, Sven Larsson, Gränebo, Gustaf Karlsson, Iwar Anderson, fröken Andersson, herrar Sundelin, Leander, von Heland, Lundqvist, Hesselbon, Erik Gustaf Andersson, Edin, Andrée och Axel Andersson; samt

från andra kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Ward, Bergström, Boman i Kieryd, Mårtensson i Uddevalla, Lindholm, Rubbestad, Staxäng, Bergstrand, Pettersson i Dahl, Kollberg, Persson i Vinberg, Jansson i Kalix, Henriksson och Nihlfors.

Reservation

av herr *Gränebo*, fröken *Andersson*, herrar *von Heland*, *Lundqvist*, *Skoglund* i *Doverstorp*, *Rubbestad*, *Staxäng* och *Pettersson* i *Dahl*, vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort hava följande lydelse:

»Förevarande proposition — — — utöver 1 krona.

Mot bevillningsutskottets utlåtande har reservation avgivits av herr *Elofsson* m. fl., vilka bl. a. hemställt, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville för 1951 års riksdag framlägga förslag till en reform av den kommunala beskattningen, omfattande främst grunderna för den allmänna skatteutjämningen samt frågan om fastighetsskattens avskaffande.

Det föreslagna statsbidragssystemet innebär att bidrag kommer att utgå även till kommuner som på grund av riklig tillgång på skatteunderlag resp. låga utdebiteringar icke ha något trängande behov därav. Motiveringen härför är, såsom också departementschefen framhållit, att bidraget icke i första hand syftar till att åstadkomma en skatteutjämning olika kommuner emellan utan till att förhindra alltför stora skatteöverbältringar mellan olika skattskyldiga i en och samma kommun. Det ligger i sakens natur att kostnaderna för ett sådant bidragssystem måste bli av en helt annan storleksordning än om bidrag utginge endast till särskilt skattetyngda kommuner.

Utskottet delar departementschefens uppfattning att en skatteövervältning av den omfattning, som en isolerad lösning av ortsavdragsfrågan skulle leda till icke är motiverad. Särskilt påfallande är att fastighetsägarna, främst de som ha den minsta skatteförmågan, i många kommuner skulle drabbas av en icke obetydlig skatteökning. Då dessa genom nuvarande fastighetsbeskattning redan äro belastade med en extra skattebörd och denna enligt utskottets mening icke kan motiveras ur vare sig principiell eller annan synpunkt, bör någon ytterligare merbelastning icke ifrågakomma. Såvitt utskottet kan finna föreligga inga andra möjligheter att nå detta resultat än att antingen avskaffa fastighetsbeskattningen eller ge kommunerna statsbidrag som motsvara hela den av ortsavdragshöjningen föranledda utdebiteringsökningen.

Utskottet har i och för sig icke att yttra sig rörande grunderna för beskattningen. Utskottet finner det emellertid, med hänsyn till det trängda statsfinansiella läget, ytterst angeläget att den kommunala beskattningen gives en sådan utformning att icke alltför stora krav behöva ställas på statskassan. En revision av kommunalbeskattningen, som icke behövde kompletteras med ett särskilt statsbidragssystem utan endast med en utbyggnad av den allmänna skatteutjämningen, framstår därför såsom synnerligen önskvärd.

Herr *Elofsson* m. fl. ha i sin reservation till bevillningsutskottets utlåtande nr 57 givit uttryck åt den uppfattningen att den utredning som må erfordras för en sådan revision kan färdigställas i så god tid att förslag härom

kan föreläggas 1951 års riksdag. Med hänsyn härtill och då vidare ortsavdragshöjningen är avsedd att träda i kraft först i och med ingången av år 1952, anser utskottet att frågan om ersättning till kommunerna för minskningen i skatteintäkten icke bör avgöras av innevarande års riksdag.

Enligt utskottets uppfattning är det nuvarande skatteutjämningsförfarandet behäftat med allvarliga brister. Det må emellertid erinras om att förslag till nya grunder för den allmänna skatteutjämnningen redan utarbetats av den i december 1949 tillsatta s. k. skattelindringskommittén.

I övrigt vill utskottet här endast uttala, att ett eventuellt statsbidragssystem under en övergångstid intill dess en sammanhängande reform av kommunalbeskattningen kan genomföras bör utformas så att den av ortsavdragshöjningen förorsakade utdebiteringsökningen helt elimineras. Bidrag bör alltså utgå till såväl primärkommuner som landsting.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 508 och II: 606 samt II: 602, med avslag å propositionen nr 241 ävensom motionerna I: 509 och II: 603 samt I: 511 och II: 605, såvitt nu är i fråga,

a) besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville för 1951 års riksdag framlägga förslag till ändrade grunder för den allmänna skatteutjämnningen;

b) uttala att, för den händelse den avsedda regleringen av grunderna för den allmänna skatteutjämnningen icke skulle hinna bli genomförd till årsskiftet 1951/52, den för primärkommunerna och landstingen uppkommande utdebiteringsökningen på grund av förändrade ortsavdrag skall i sin helhet täckas av statsmedel.»