

Nr 44.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående grunder för skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner m. m.; given Stockholms slott den 19 januari 1951.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF.

Per Edvin Sköld.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås nya grunder för understöd åt skattetyngda kommuner (skattelindringsbidrag). De nya grunderna äro utformade efter riktlinjen, att bidragen skola för de skattetyngda kommunerna motväga verkningarna av bristen på skatteunderlag. Antalet skattekronor per invånare i en kommun skall sålunda enligt förslaget vara avgörande både för kommunens rätt till ordinarie skattelindring och för den procentsats, varmed bidrag utgår till kommunen. Ordinarie bidrag skall utgå endast till sådana kommuner, vilkas beräknade skattetryck överstiger 11 kronor per skattekrona och vilkas skatteunderlag per invånare understiger en viss för varje år fastställd siffra, gränsunderlaget. Genom att gränsunderlaget fastställas efter medelskatteunderlaget per invånare för rikets landskommuner vid föregående års taxering innefattar systemet en automatisk anpassning efter den allmänna inkomstnivåns förändringar. Utdebiteringsgränsen, 11 kronor, har bestämts i anslutning till grunderna för ortsavdragsreformen. Vidare tillgodoses önskemålet om fastställande av bidragen i förväg, så att definitiva belopp kunna upptagas i kommunernas utgifts- och inkomststater.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 19 januari 1951.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, DANIELSON, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG, WEIJNE, ANDERSSON, LINGMAN.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, anmäler efter gemensam beredning med chefen för inrikesdepartementet förslag till nya grunder för skattelindring till synnerligt skattetyngda kommuner, m. m. och anför därvid följande.

I årets statsverksproposition har Kungl. Maj:t på min hemställan under sjunde huvudtiteln, punkt 63, föreslagit riksdagen att, i avbidan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1951/52 beräkna till Bidrag till skattetyngda kommuner ett förslagsanslag av 5 000 000 kronor.

Jag anhåller nu att få upptaga hithörande spörsmål till fortsatt behandling.

Inledning.

En översyn av grunderna för skatteutjämningsunderstöden till skattetyngda kommuner har länge stått på dagordningen. I olika sammanhang har riksdagen gjort framställningar i ämnet.

1935 års riksdag (skriv. nr 298) anhöll sålunda om undersökning rörande sådan ändring i den ännu gällande förordningen den 16 december 1927 angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda kommuner att vid beräkning av skattetrycket behörig hänsyn skulle tagas till kommunernas utgifter för folkpensioneringen. Nämnda skrivelse överlämnades åt den av Kungl. Maj:t den 24 januari 1936 tillsatta kommunal-skatteberedningen för att tagas i övervägande vid fullgörande av beredningens uppdrag.

Vidare ha 1947 och 1949 års riksdagar i anledning av vissa motioner i ämnet framhållit (skriv. nr 7) såsom angeläget, att förslag till ändrade

grunder för den kommunala skatteutjämningen utan onödigt uppskov förelades riksdagen. Dessa riksdagens uttalanden torde få ses mot bakgrunden av det hos Kungl. Maj:t sedan år 1943 liggande förslag till nya grunder för skatteutjämningen, som efter flerårigt utredningsarbete framlagts av nyssnämnda *kommunalskatteberedning*¹ (SOU 1943:43). Sedan detta förslag — vartill jag återkommer i det följande — varit föremål för sedvanlig remissbehandling, hade dåvarande chefen för finansdepartementet vid ett par tillfällen i samband med anmälan av anslagsäskanden i statsverkspropositionen till bidrag till skattetyngda kommuner framhållit, att beredningens förslag på grund av spörsmålets omfattande natur och särskilt dess sammanhang med frågorna om socialvårdens ordnande och ändrad kommunindelning icke kunnat föreläggas riksdagen.

Sedan jag med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 december 1949 tillkallat expeditionschefen i finansdepartementet *O. H. Klackenborg* och sekreteraren hos svenska landskommunernas förbund *S. Järdler* med uppdrag, bland annat, att i samråd med den jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 25 februari 1949 tillsatta Ortsavdragskommittén göra en översyn av grunderna för skatteutjämningsunderstöd åt synnerligt skattetyngda kommuner, har slutligen *1950 års riksdag* (skriv. nr 7), vid avslag på två motioner om viss modifikation i gällande grunder för skatteutjämningsunderstöden, erinrat om den av mig tillsatta utredningen och uttalat en förväntan att förslag i ämnet snarast möjligt skulle föreläggas riksdagen.

Nyssnämnda utredningsmän, vilka antagit benämningen *kommunala skattelindringsutredningen*, ha med skrivelse den 5 april 1950 framlagt betänkande med förslag till nya grunder för skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner. I skrivelsen har tillika i anledning av det anbefallda samrådet med Ortsavdragskommittén anmälts, att kommittén — vilken består av ledamöterna av riksdagens första kammare *H. R. Anderberg*, *H. L. E. Sjödahl*, tillika ordf., *C. G. Velander* och *O. E. Werner* (i Höjen) samt ledamöterna av riksdagens andra kammare *K. A. M. Andersson* (i Löbbo), *E. H. Kärrlander* och *N. Persson* (i Svensköp) — lämnat sin anslutning till huvudgrunderna i det föreslagna systemet.

Sedan skattelindringsutredningens betänkande, som avlämnats i stencilerat skick, numera varit föremål för remissbehandling och ytterligare överväganden i finansdepartementet, anmäler jag i det följande utredningens förslag till nya grunder och yttranden däröver. Tillika får jag såsom en bakgrund härtill lämna en kort redogörelse för kommunalskatteberedningens allmänna överväganden och förslag angående nya skatteutjämningsgrunder och däröver avgivna remissyttranden.

Till en början lämnar jag en sammanfattning av de nuvarande grunderna för skatteutjämningsunderstöd och deras tillämpning m. m., delvis i anslutning till skattelindringsutredningens framställning.

¹ Vid betänkandets avglivande utgjordes beredningen av ledamöterna av första kammaren *A. J. Bärg*, tillika ordf., och *C. G. Velander*, ledamöterna av andra kammaren *K. A. M. Andersson* (i Löbbo), *O. E. Sandberg* (i Böle) och *O. E. Werner* (i Höjen) samt landskamreraren *C. Bergstedt*.

Nuvarande grunder för skatteutjämningsunderstöd till synnerligt skattetyngda kommuner.

Gällande bestämmelser.

Gällande bestämmelser rörande tilldelningen av skatteutjämningsmedel återfinnas i förordningen den 16 december 1927 (nr 462) angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda kommuner (ändr. SFS 1928: 396, 1945: 904 och 1947: 593), i det följande benämnd skatteutjämningsförordningen. Bestämmelser rörande ansökningsförfarandet och utbetalningen av sådant understöd ha meddelats i kungörelsen den 18 oktober 1946 (nr 667), vilken ersatte den tidigare gällande kungörelsen den 28 september 1928 (nr 366) i samma ämne.

Enligt skatteutjämningsförordningen kunna förutom de borgerliga primärkommunerna vissa specialkommuner komma i åtnjutande av skatteutjämningsunderstöd, nämligen församlingar och skoldistrikt (1 §) samt municipalsamhällen (7 §). Även del av kommun, därest densamma ingår i församling eller skoldistrikt som omfattar även annan kommun eller del därav, kan erhålla understöd (1 §). Förordningen gör icke någon principiell skillnad mellan landskommun och stad i fråga om rätt till skatteutjämning.

För erhållande av understöd förutsättes i princip (2 § 1 mom.), att skattebördan i kommunen eller kommundelen överskrider en viss gräns både vad beträffar den totala skattebördan och vad beträffar vissa angivna privilegierade utgifter, vilka ansetts vara av mera statlig karaktär än andra kommunala utgifter och på grund därav ansetts särskilt motivera ett understöd, om bördan av desamma blir för tung för kommunen. Med kommunens totala skattebördas avses icke blott utdebiteringen för den borgerliga kommunen, församlingen och skoldistriktet utan även landstingsskatten. Härvid räknas med den utdebitering, som skulle ha förelegat, om skatteutjämning ej beräknats på inkomstsidan. För understöd erfordras enligt förordningen, att den totala skattebördan inom kommunområdet skall ha överskridit 10 kronor per skattekrona (i forts. förkortat till *kr/skr*) såväl under det löpande året som i medeltal för det löpande året och de två närmast föregående åren. Detta s. k. 10-kronorsvillkor är absolut, varför ett kommunområde, vars totala skattebördas icke överstiger 10 kr/skr, enligt 1927 års förordning är uteslutet från utjämningsunderstöd. Riksdagen har dock under en följd av år bemyndigat Kungl. Maj:t att av förslagsanslaget till Bidrag till skattetyngda kommuner taga i anspråk högst 500 000 kr. för beredande av understöd åt synnerligt skattetyngda kommuner med avvikelser från de i förordningen stadgade grunderna. Vidare kräver förordningen, att kommunområdets utgifter för de s. k. privilegierade ändamålen, d. v. s. utgifterna för kyrko- och folkskoleväsen samt fattigvårds- och barnavårdsväsen, under löpande året överskridit 5 kronor 50 öre per skattekrona (5:50-villkoret).

Förutom det med hänsyn till nyssnämnda båda förutsättningar reglerade

understödet (här nedan benämnt *ordinarie understöd*) kan understöd, om synnerliga skäl därtill äro, utgå till stad eller annat kommunområde ändå att 5: 50-villkoret icke är uppfyllt. För erhållande av sådant *extra understöd* förutsättes (2 § 2 mom.) ett varaktigt synnerligen högt skattetryck, som föranletts därav, att den beskattningsbara inkomsten varit väsentligt lägre än i liknande kommuner eller att de allmänna ekonomiska förhållandena undergått en avsevärd försämring.

Vid beräkningen av det totala skattetrycket ingår landstingsskatten med det utdebiterade beloppet, medan justeringar nedåt av kommunalskatten i vissa fall skola verkställas, nämligen med hänsyn till *dels* sådana inkomster, som eventuellt funnits tillgängliga för täckande av utgifterna men icke tagits i anspråk, *dels ock* för sådana i staten upptagna utgifter, som avse ränta och amortering å lån för andra ändamål än de förutnämnda privilegierade ändamålen samt sundhetsväsen (3 §). Alla annuiteter för andra än dessa ändamål skola sålunda avdragas.

Även om nyssnämnda förutsättningar för *ordinarie understöd* föreligga, må Kungl. Maj:t nedsätta understödet till lägre belopp än som eljest bort utgå eller helt vägra understöd (4 § 1 mom. b). Detta gäller i första hand, när det höga skattetrycket anses väsentligen ha förorsakats genom vissa kommunens åtgöranden, som gjort utdebiteringens höjd till mindre tillförlitligt underlag för bedömande av skattetrycket. Förordningen nämner tre fall. För låga fastighetstaxeringar inom kommunen är det första, vilket innebär att skattebördan inom kommunen då endast skenbart är tyngre än inom kommuner med riktigare taxeringar. Det andra fallet avser den självförvällade ökning av skattebördan, som orsakats av anstalter, vilka icke varit av trängande behov påkallade. Det tredje fallet slutligen rör utgifter, vilka visserligen varit behövligen men enligt normal hushållning bort bestrikas genom lånemedel eller eljest annorledes än med utdebiterade medel. Här avses exempelvis att såsom löpande utgifter bestritts kostnader för kapitalinvesteringar, vilka normalt fördelas på ett flertal år, eller att underskott å affärsverksamhet bestritts av uttaxerade medel i stället för genom normala avgiftshöjningar. Kungl. Maj:t äger därjämte befogenhet att minska eller helt vägra *ordinarie understöd*, därest särskilda skäl därtill eljest föranleda.

Storleken av det *ordinarie understödet* är reglerat med hänsyn både till 5: 50-villkoret och 10-kronorsvillkoret, i förstnämnda hänseende negativt och i sistnämnda hänseende enligt en särskild skala. Förordningen föreskriver sålunda (4 § 1 mom.), att *ordinarie understöd* icke i något fall må utgå med högre belopp än som erfordras för att skattetrycket för de s. k. privilegierade ändamålen skall nedgå till 5 kr. 50 öre per skattekrona. Med denna begränsning fastställas som regel de *ordinarie understöds*beloppen enligt en i förhållande till den sammanlagda kommunala utdebiteringens belopp progressiv skala, eller med 30 procent för den del av skatten, som överstiger 10 men icke 12 kr., med 40 procent för den del av skatten, som överstiger 12 men icke 14 kr. samt med 50 procent för den del av skatten, som överstiger 14 kr/skr.

Den nu angivna skalan utgör den allmänna beräkningsgrunden vid un-

derstödens fastställande, men Kungl. Maj:t har tillagts befogenhet ej endast att, som förut nämnts, nedsätta eller helt vägra understöd utan även att när särskilda skäl därtill äro, höja understöd utöver det belopp, som följer skalan (4 § 1 mom).

Sådana sänkningar, som av Kungl. Maj:t göras exempelvis då en kommun vidtagit anstalter av icke trängande behov eller bekostat kapitalinvesteringar i onormal utsträckning med uttaxerade medel, verkställas vid understödets fastställande merendels i form av avdrag. På samma sätt verkställas justeringar, då tillgängliga inkomster icke tagits i anspråk eller anslag till kostnader för icke understödsberättigade räntor och amorteringar skola frånräknas. Sedan det verkliga skattetrycket ökats med den utdebitering, som motsvarar preliminärt beräknat skatteutjämningsunderstöd, och minskats med den utdebiteringssiffra, som motsvarar de ifrågakommande avdragens summa, framkommer det *beräknade* skattetrycket, på vilket den förutnämnda skalan för understödets fastställande appliceras.

Kungl. Maj:ts befogenhet att, när särskilda skäl därtill äro, medgiva höjningar av understöden utöver vad som följer enligt skalan är så till vida begränsad, att dessa extra understöd tillhopa med extra understöd i fall, där 5:50-villkoret icke uppfyllts, sammanlagt för år ej må överstiga de enligt skalan utgående beloppen med mer än 3 milj. kr. (4 § 4 mom.).

Befogenheten att utdela extra understöd av förstnämnda slag har av Kungl. Maj:t utnyttjats främst för att bringa hjälp åt kommuner med exceptionellt högt skattetryck i syfte att för dem generellt sänka det beräknade skattetrycket till viss utdebiteringssiffra. Denna siffra, som i viss mån varierat under olika år med hänsyn till möjligheterna att inom nämnda ram av 3 milj. kr. tillgodose kommunernas behov, har icke varit i annan mån officiellt fastställd än att den för visst år lagts till grund för bestämmande av ifrågavarande schablonmässigt beräknade extra understöd. I samband med beslut om viss höjning av skattelindringsanslaget gjorde 1947 års riksdag (skriv. nr 7) ett uttalande, att extra understöd skulle utgå i sådan utsträckning, att det högsta beräknade skattetrycket nedbringades från 15 kr/skr — som av Kungl. Maj:t tillämpats närmast föregående år — till 14 kr/skr. Denna gränsbestämning har iakttagits sedan dess och innebär, att skatteutjämningsunderstödet utgår till kommunerna med sammanlagt 100 procent, i den mån det beräknade skattetrycket överstiger gränsen.

I fråga om *åtnjutandet* av skatteutjämningsunderstödet gällde tidigare regeln (5 § förordningen), att ordinarie understöd genom avkortning i kommunalskatten skulle komma de skattskyldiga till godo i förhållande till storleken av vars och ens skatt, medan Kungl. Maj:t skulle beträffande extra understöd förordna, huru understödet skulle komma de skattskyldiga tillgodo. Efter källskattesystemets införande inflyter understödet till kommunens kassa. Enligt 5 § i dess nuvarande lydelse skall i utgifts- och inkomststaten för året efter det, då utdebiteringen bestämmas, såsom inkomst upptagas det belopp, vartill understödet kan beräknas uppgå och utdebiteringen bestämmas till det lägre belopp, som med hänsyn till det beräknade understödet är erforderligt.

I fråga om *ansökningsförfarandet* gäller enligt förutnämnda kungörelse den 18 oktober 1946 (nr 667), att ansökan om understöd, ställd till Kungl.

Maj:t, bör ingivas till länsstyrelsen senast den 5 november under det löpande året. Ansökningen skall alltså göras på hösten strax efter det, att utgifts- och inkomststaten för det kommande året fastställts och i samband därmed uttaxeringen beslutats. Vid ansökningen skola fogas — förutom de för nämnda år beslutade utgifts- och inkomststater för kommunen och församlingen samt i förekommande fall skoldistriktet eller municipalsamhället — uppgifter i vissa hänseenden enligt fastställda formulär, enligt vilka bl. a. anslagen för kapitaländamål särskilt skola angivas. Så snart räkenskaperna för kalenderåret före det, som ansökan avser, färdigställts, skall kommunen insända preliminärt sammandrag över desamma jämte specificerade förteckningar över dels behållningarna i samtliga kommunala fonder vid årets utgång, dels ock till påföljande år för olika ändamål reserverade anslagsmedel. Vanligen infordras även de fullständiga räkenskaperna och andra handlingar, som kunna tjäna till ledning för bedömning av understödsbehovet (jfr 6 § skatteutjämningsförordningen). Vid fastställande av understödet för det år, som inkomst- och utgiftsstaterna avse, läggas sålunda till grund ifrågavarande stater men därjämte en granskning av tidigare års räkenskaper, främst i syfte att klarlägga den behållning eller det underskott, som skolat ingå i nämnda stater.

Skatteutjämningsunderstöden beviljas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Ärendena beredas inom finansdepartementet och prövningen av ansökningar om dylika understöd sker till stor del på grundval av skriftligt material. Under senare år har dock i viss utsträckning förekommit, att de tjänstemän, som inom departementet granska skatteutjämningsärenden, vid besök hos vederbörande kommuner och genom överläggningar med kommunalmännen sökt skaffa sig en kompletterande uppfattning om kommunernas behov av understöd.

Kungl. Maj:ts beslut om utdelande av understöd ha i regel fattats i juni det år, som understödet avser. Stundom har dock för vissa kommuner det slutliga avgörandet, i avvaktan på ytterligare utredning, uppskjutits till fram på hösten, medan ett preliminärt fastställt belopp utbetalats på sommaren.

I den mån det av Kungl. Maj:t fastställda understödsbeloppet avviker från det i staten beräknade beloppet, har underskottet fått upptagas såsom utgift i ett kommande års stat och överskottet likaså regleras i ett senare års stat.

Tillämpningen av skatteutjämningsförordningen.

Beträffande tillämpningen av förordningen knyter sig det huvudsakliga intresset vid den *praxis i fråga om avdrag*, som hos Kungl. Maj:t utvecklats jämlikt 4 § 1 mom. b) och även 3 § b) förordningen. Som förut nämnts fastställes understödsbeloppet efter det beräknade skattetryck, som kvarstår sedan från det verkliga skattetrycket dragits den mot ifrågakommande avdrag svarande utdebiteringssiffran. Utnyttjandet av denna avdragsrätt har kommunala skattelindringsutredningen framhållit såsom det främsta medlet att skapa rättvisa mellan olika kommuner och att förebygga verkningar av sådana spekulationer från kommunernas sida, som gällande system med 100 procents understöd över viss utdebitering kan sägas inbjuda till.

Skattelindringsutredningen har lämnat i huvudsak följande sammanfattning av ifrågavarande avdragspraxis och de förfaranden från kommunal sida, som den avser att komma till rätta med.

Avdragen träffa i regel ej *anslagen för löpande utgifter*. Det är givetvis svårt för finansdepartementet att — även om vid granskningen göras nog-

granna jämförelser med tidigare års räkenskaper — alldeles bestämt hävda att ett visst anslag är för högt. Uppenbart för höga anslag föranleda dock avdrag. Anslagsändamålet kan också ligga i ytterkant av vad välställda kommuner i allmänhet kosta på sig och fördenskull medföra avdrag.

Uppkomna *överskott* skola i enlighet med kommunallagarnas bestämmelser upptagas såsom inkomstposter i senare års stater, antingen nästa eller det därpå följande årets stat. I allmänhet disponeras överskotten lojalt av understödskommunerna, men fall förekomma där kommunerna helt eller delvis underlåta att i staten upptaga det överskott, som borde tagas i anspråk. Ett annat sätt som praktiserats att minska överskott är att av överskottsmedel utan vidare bestrida mycket betydande överskridanden av anslag, särskilt sådana för kapitaländamål. Vid finansdepartementets granskning har i de fall, då överskott sålunda icke upptagits i staten eller icke disponerats på annat godtagbart sätt, verkställts justering genom avdrag på så sätt, att understödsbeloppet nästföljande år sänkts till det belopp, som skulle ha utgått, om överskottet disponerats till täckande av detta års utgifter. Om överskott disponeras vid sidan av utgifts- och inkomststaten betraktas dock den därmed finansierade utgiften på samma sätt som om anslag för ändamålet funnits upptaget i staten. Om dispositionen av överskottet sålunda avsett ett ändamål, för vilket understöd kunnat utgå, exempelvis byggande av skola eller ålderdomshem, begränsas avdraget i princip till att motsvara det belopp, varmed utgiften överstigit en normal annuitet (jfr även vad senare anföres om behandlingen av fonderingsanslagen).

Den i 4 § 1 mom. b) skatteutjämningsförordningen förutsedda benägenheten hos understödskommunerna att på skattestaten anvisa betydande *anslag för kapitaländamål* — aktuella eller framtida — torde föranleda de flesta avdragen. Avser medelsanvisningen ett aktuellt ändamål, till vilket understöd kan erhållas, medräknas anslaget, i den mån det icke överstiger en normal annuitet, medan återstoden i regel avdrages. Även på anslag inom måttliga gränser till fonder för framtida företag kan understöd utgå, därest ändamålet är av sådan art, att anslag till låneannuiteter för samma ändamål skulle ha varit understödsberättigade. Understöd beräknas sålunda med belopp motsvarande normal annuitet på fonderingsanslag till framtida byggnader för de enligt 3 § c) i förordningen privilegierade ändamålen (kyrka, folkskola, fattig- och barnvård samt sundhetsväsen). Är avsättningen större, avdrages det överskjutande beloppet. På avsättningar till andra, icke privilegierade ändamål beräknas däremot i princip icke understöd, även om praxis tidigare varit något vacklande. Nämnda regel har dock icke ansetts utgöra hinder för att understöd beräknas på anslag för dylikt ändamål under själva byggnadsåret.

Även om det i och för sig kan vara en framsynt kommunalpolitik att fondera medel till framtida byggnadsföretag o. d., särskilt i tider då skatteunderlaget stiger och folk har lättare att betala skatterna, har det ansetts nödvändigt att i praxis iakttaga viss försiktighet med beviljande av understöd för dylika företag. Understödskommunerna böra ju rimligtvis icke genom understöd till sådana fondavsättningar komma i bättre läge än andra kommuner och sättas i stånd att med hjälp av skatteutjämningsmedel lägga upp fonder i mer än vanlig utsträckning. Uppmärksamhet har fördenskull måst ägnas åt att anslagen för dylika ändamål, även om ett-vart av beloppen icke överstiger normal annuitet, tillsammansantagna hålla sig inom måttliga gränser.

Beträffande anslag till skattereglerings- och kassaförlagsfonder har principen varit, att de helt skola avdragas. I undantagsfall ha dock för kom-

muner med särskilda likviditetssvårigheter förekommit, att avsättningar till kassaförslagsfond godtagits. Vid utdelningen av 1949 års understöd gjordes även vissa undantag från denna princip beträffande avsättningar till skatteregleringsfonder i syfte att stimulera skatteutjämningskommunerna att taga i anspråk inflytande avräkningslikvider vid källskatteuppbörden för avsättning till skatteregleringsfonder. Med beviljandet av sådant skatteunderstöd förutsattes då följa skyldighet för kommunen att vid stegrad utdebiteringsbehov taga de fonderade medlen i anspråk. Understöd erhöles år 1949 på dylika avsättningar, i den mån desamma föllo inom ramen av vad vederbörande kommun enligt kommunala fondbildningslagen ägt utan särskilt tillstånd avsätta till sådan fond, och utgick på 50 procent av det belopp, varmed dylik avsättning skedde.

Även vid 1950 års utdelning har Kungl. Maj:t ägt samma befogenhet att ge understöd på motsvarande fondavsättningar men icke funnit skäl att utnyttja densamma.

Utdelade skatteutjämningsunderstöd.

En belysning av de belopp, som utbetalats i skatteutjämningsunderstöd, och antalet understödda kommuner under åren 1918—1950, d. v. s. hela den tid varunder statsbidrag av detta slag utgått till kommunerna, lämnas i följande tabell.

Antalet skatteutjämningskommuner samt utbetalade belopp under åren 1918—1950.

År	Landskommuner (inkl. köpingar)		Municipalsamhällen		Städer		Summa Kronor
	Antal	Kronor	Antal	Kronor	Antal	Kronor	
1918	454	1 655 888					1 655 888
1919	472	2 253 676					2 253 676
1920	601	4 032 490					4 032 490
1921	626	5 489 661					5 489 661
1922	454	5 076 608					5 076 608
1923	454	4 518 621					4 518 621
1924	491	4 473 531					4 473 531
1925	546	3 989 357					3 989 357
1926	530	3 982 944					3 982 944
1927	540	4 081 854					4 081 854
1928	557	4 423 906					4 423 906
1929	656	5 604 134	13	41 445	4	146 246	5 791 825
1930	736	5 923 219	18	51 299	4	133 162	6 107 680
1931	752	5 635 120	16	40 997	3	162 997	5 839 114
1932	799	7 142 426	14	24 323	5	234 988	7 401 737
1933	867	10 045 504	23	56 556	8	674 461	10 776 521
1934	1 092	15 310 678	41	229 474	8	1 075 297	16 615 449
1935	1 238	15 941 064	52	167 837	12	997 199	17 106 100
1936	1 253	14 647 674	47	153 485	8	632 178	15 433 337
1937	1 174	13 745 659	50	185 150	9	669 676	14 600 485
1938	1 172	14 366 981	37	122 111	8	525 830	15 014 922
1939	1 059	13 073 606	27	88 691	7	616 937	13 779 234
1940	1 053	14 401 812	27	78 715	6	498 087	14 978 614
1941	1 086	17 267 188	31	110 750	8	999 872	18 377 810
1942	1 120	18 984 656	41	141 314	9	1 050 882	20 176 852
1943	992	18 111 735	51	252 369	7	819 068	19 183 172
1944	748	14 791 419	35	254 392	5	471 678	15 517 489
1945	545	14 194 691	35	270 660	2	351 449	14 816 800
1946	392	13 260 263	25	289 923	2	325 112	13 875 298
1947	171	6 433 321	12	164 373	2	244 301	6 841 995
1948	107	4 022 837	5	28 496	1	67 641	4 118 974
1949	36	2 136 888	2	15 261	1	38 696	2 190 845
1950	30	3 051 582	2	5 439	1	38 000	3 095 021

För ett närmare studium av understödens belopp och betydelse för kommunerna får jag hänvisa till det tabellmaterial, som fogats till skattelindningsutredningens betänkande. Beträffande det sista decenniet lämnas en översikt över understödens fördelning inom Blekinge län, Göteborgs och Bohus län samt de fyra nordligaste länen, vilka uppburit huvudparten av understöden, i följande tabell.

Huvuddragen av det sista decenniets förändringar beträffande det kommunala skattetrycket och skatteutjämningsunderstöden torde kunna sam-

Antal ansökningar, antal understödda kommuner och utbetalda skatteutjämningsunderstöd i vissa län 1940–1950.

År	Antal ansökningar	*Antal understödda kommuner		Utdelade belopp S:a kr.	År	Antal ansökningar	Antal understödda kommuner		Utdelade belopp S:a kr.
		Städer, köpingar och municipalsamhällen	Landskommuner				Städer, köpingar och municipalsamhällen	Landskommuner	
<i>Blekinge län</i>					<i>Göteborgs och Bohus län</i>				
1940	32	—	32	606 606	1940	62	9	52	792 138
1941	34	—	34	795 835	1941	65	11	54	1 148 898
1942	34	—	33	823 612	1942	72	13	55	1 387 492
1943	33	—	32	682 688	1943	68	12	50	1 127 919
1944	31	—	29	451 261	1944	56	4	41	471 655
1945	29	—	26	390 404	1945	46	5	32	328 657
1946	28	—	24	355 102	1946	35	4	23	285 479
1947	24	—	14	151 109	1947	24	—	7	50 085
1948	19	—	13	134 227	1948	10	—	6	18 778
1949	11	—	8	28 702	1949	4	—	1	1 772
1950	7	—	—	—	1950	—	—	—	—
<i>Västernorrlands län</i>					<i>Jämtlands län</i>				
1940	61	—	54	2 991 183	1940	49	2	43	720 688
1941	62	2	55	3 551 644	1941	53	4	45	955 143
1942	61	3	55	4 037 705	1942	51	4	46	905 335
1943	60	3	56	4 276 100	1943	52	5	46	754 881
1944	59	2	54	3 435 577	1944	46	4	32	453 889
1945	57	3	52	3 372 610	1945	41	5	31	449 812
1946	58	2	54	3 163 618	1946	38	2	27	352 010
1947	55	1	30	872 794	1947	29	—	9	49 933
1948	40	—	17	285 969	1948	10	—	4	28 754
1949	20	—	4	75 767	1949	3	—	—	—
1950	15	—	3	38 434	1950	2	—	—	—
<i>Västerbottens län</i>					<i>Norrbottnens län</i>				
1940	43	9	20	1 153 008	1940	33	7	24	4 251 479
1941	43	10	21	1 295 430	1941	33	7	24	4 623 752
1942	47	14	23	1 286 480	1942	33	6	24	5 175 613
1943	46	19	23	1 426 531	1943	33	9	24	5 867 128
1944	44	15	22	1 197 277	1944	32	8	24	6 445 737
1945	45	14	19	1 137 372	1945	32	6	24	6 814 083
1946	45	11	19	1 049 154	1946	30	6	24	7 198 604
1947	36	5	8	360 904	1947	30	6	24	5 081 821
1948	29	4	7	252 138	1948	30	3	23	3 271 373
1949	20	1	3	59 378	1949	25	3	16	2 016 397
1950	24	2	8	225 693	1950	26	2	18	2 830 894

manfattas sålunda. Under de första krigsåren steg det genomsnittliga skattetrycket i landskommunerna från 7,78 kr/skr år 1940 till 8,33 år 1941 och 8,69 år 1942 för att därefter åter nedgå. Sänkningen skedde dock relativt sakta. Till 1940 års nivå hade samma medelskattetryck praktiskt taget nedgått först år 1946 med 7,80 kr/skr. Understödsbeloppen beskrevo ungefär samma kurva som skattetrycket: en stegring under åren 1940—1942 från 14 till 19 milj. kr., om man håller sig till landskommunerna, och därefter en nedgång till närmare 13 milj. kr. år 1946. Förändringarna i det totala understödsbeloppet ha varit tämligen överensstämmande, från 15 milj. kr. 1940 till 20 milj. kr. 1942 och ej fullt 14 milj. kr. 1946. År 1942 representerar toppunkten både i fråga om understödsbelopp och antal understödda kommuner under 1940-talet. Denna nivå för understödet, över 20 milj. kr., hade icke heller tidigare nåtts, medan antalet understödda kommuner däremot varit högre under viss del av 1930-talet.

Sedan år 1947 har nyssnämnda från 1942 sakta sjunkande tendens hos understöden efterträts av en starkare nedgång beträffande såväl utbetalade belopp som antalet understödskommuner. Det totala understödsbeloppet utgjorde 6,8 milj. kr. år 1947 och nedgick därigenom till den nivå, på vilken skattelindringen höll sig före 1930-talets depression. För år 1949 stannade motsvarande siffra vid 2,2 milj. kr. Samtidigt med denna nedgång i det totala understödsbeloppet minskades antalet understödda kommuner i än högre grad, från 419 år 1946 till 185 år 1947 samt till 39 år 1949. År 1942 var motsvarande antal 1 170 stycken.

Nedgången under de senaste åren har geografiskt inneburit att tyngdpunkten av understödskommunerna koncentrerats till Norrbotten, medan understöden i övriga delar av landet i hög grad försvunnit. Understödens storlek ha dock nedgått starkt även i Norrbotten. Av det sammanlagda understödsbeloppet år 1947 på 6,8 milj. kr. tillföll icke mindre än 6,2 milj. kr., eller över 90 procent, de tre nordligaste länen, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län; enbart Norrbottens län erhöll 5 milj. kr. eller ungefär $\frac{3}{4}$ av hela understödsbeloppet. För år 1949, då det totala understödsbeloppet uppgick till 2,19 milj. kr., erhöll enbart Norrbotten 2,02 milj. kr.

De senaste årens nedgång i understödsbeloppen har givetvis sin grund i, att behovet av det generella skatteutjämningsunderstödet — fastställt enligt de i 1927 års förordning stadgade grunderna — starkt minskats. De därvid avgörande faktorerna äro i huvudsak av två slag, dels verkningar av den allmänna ekonomiska utvecklingen och dels verkningar av särskilda statsmakternas beslut i sådant syfte.

Förbättringen i sysselsättningen och den allmänna stegringen av penninginkomsterna ha under de sista åren medfört betydande öknings i skatteunderlaget för flertalet understödskommuner. Verkningarna av förbättringen i skatteunderlaget, som i och för sig varit ägnade att minska understödsbehovet, ha förstörats genom de betydande överskott, som återspeglat understödskommunernas naturliga benägenhet att hålla inkomstposterna i underkant och anslagen i överkant. När understöd tidigare i stor utsträckning beviljats efter de i budgeten upptagna posterna (bortsett från justeringar

jämlikt 3 § b) och c) skatteutjämningsförordningen), har en förutsättning varit att dylika »fel» i beräkningarna skulle komma att framträda i form av överskott vid statens förverkligande, varigenom det eventuellt för höga understödet ena året skulle utjämnas genom lägre belopp ett följande år. De senaste årens inkomstutveckling har skärpt denna normala tendens till överskott hos understödskommunerna. Detta är förklaringen till de mycket betydande överskott, som de senaste åren mognat fram i kommunernas räkenskaper och tillsammans med ett växande skatteunderlag inverkat — eller bort verka — sänkande på utdebiteringarna.

Det minskade understödsbehovet under de sista åren beror såsom nämnts även på verkningar av speciella beslut av statsmakterna, åsyftande att lätta den kommunala skattebördan. Dessa ha antingen gått ut på att från kommuner i allmänhet till statsverket överföra kostnaderna för olika slag av kommunal verksamhet (exempelvis genom förstatligande av vägväsendet samt vissa former av sjukvård och uppfostran) eller också åsyftat att giva statens bidrag till viss kommunal verksamhet karaktären av speciell skattelindring. Åtgärder av det senare slaget ha i regel inneburit en sådan utformning av statsbidragen (exempelvis till skolmåltider, skolor, arbetslöshetsföretag, pensionärshem, folkpensioneringskostnadernas finansiering), att kommuner med högt skattetryck och/eller lågt skatteunderlag per invånare erhållit procentuellt högre bidrag respektive lägre kostnad än andra. Av icke oväsentlig betydelse för minskningen år 1947 av understödsbehovet har även varit statens övertagande i samband med uppbördsreformen av ansvaret för de i understödskommunerna ofta rätt betydande förlustposter, som skatterestantierna utgjort.

Kommunalskatteberedningens förslag rörande nya grunder för skatteutjämningsbidragen.

Kommunalskatteberedningen behandlade i sitt den 19 augusti 1943 dagtecknade betänkande angående den kommunala skatteutjämnningen (del III av dess betänkanden med förslag till omläggning av den kommunala beskattningen m. m.; SOU 1943: 43) icke endast de kommunala skatteutjämningsproblemen i inskränkt bemärkelse, d. v. s. frågan om grunderna för ett allmänt statsbidrag i skatteutjämnande syfte, utan tog till behandling upp frågor av grundläggande betydelse för utjämnningen av de kommunala skatterna. Beredningen ägnade sålunda stor uppmärksamhet åt spörsmålen om samhällsuppgifternas lämpliga fördelning mellan stat och kommun, de kommunala beskattningens enheternas storlek och organisation, beskattningsföremålets fördelning mellan kommunerna m. m. Först efter att ha undersökt vad i dessa hänseenden lämpligen kunde göras för att lösa skatteutjämningsproblemet angrep beredningen frågan om grunderna för skatteutjämningsbidragen. I förevarande sammanhang skall icke närmare beröras beredningens framställning och förslag beträffande förstnämnda frågor — delvis äro förslagen redan genomförda — utan endast behandlas skatteutjämningsfrågan i inskränkt bemärkelse.

Erinras må dock att kommunalskatteberedningen i avseende å samhällsuppgifternas lämpliga fördelning mellan stat och kommun förordade vägväsendets förstatligande, vilket genomfördes från och med 1944 års ingång, samt

tingshusbyggnadsskyldighetens överflyttande på staten. Vidare föreslog beredningen, att staten skulle övertaga landstingens och storstädernas kostnader för vård av lättskötta sinnessjuka och sinnesslöa, för anstaltsvård av fattiga sjuka, för arbetshem och arbetsförmedling samt för folkpensionering. Till betydande del ha dessa förslag som bekant sedermera föranlett beslut av statsmakterna. Vidare förordade beredningen att i fall, där stat och kommun samverkade till fullgörande av vissa uppgifter och speciella statsbidrag utginge till kommunerna, en differentiering i princip borde genomföras av de speciella statsbidragen på sådant sätt att förhöjda statsbidrag skulle utgå till kommuner, där på grund av objektivt bestämbara faktorer de särskilda anordningarna för den kommunala verksamheten krävde högre kostnader än eljest vore normalt eller behovet av samhällets inskridande genom kommuner vore större än annorstädes. En differentiering i sådant syfte har sedermera genomförts beträffande statsbidragen för ett antal olika ändamål och i fråga om finansieringen av folkpensioneringskostnaderna.

Beträffande behovet av att framdeles ha tillgång till ett skatteutjämningsinstrument av det allmänna skatteutjämningsunderstödet karakteriserar framhåller beredningen, att även om kommunernas uttaxeringsbehov och utdebiteringar genom bättre fördelning av samhällsuppgifterna och bättre differentiering av statsbidragen till vissa verksamhetsgrenar kunde bli jämnare, skulle skattetrycket ändå icke bli tillräckligt utjämnat. Det vore icke enligt beredningens uppfattning möjligt att på denna väg skapa motvikt mot de ogynnsamma förhållandena i många kommuner. De kommuner, som hade ett obetydligt skatteunderlag och saknade privatinkomster, skulle även då bli nödsakade att alltför hårt belasta sin enda inkomstkälla, reparationsskatten. De ojämnheter i det kommunala skattetrycket, vilka trots alla försök att avpassa kommunernas utgifter och inkomster i lämpligt förhållande till varandra sålunda komme att kvarstå, borde enligt beredningens uppfattning genom direkta statliga skatteutjämningsbidrag minskas i sådan grad, att de icke framstode såsom orättvisa eller obilliga.

Grundtanken i beredningens förslag till allmänt skatteutjämningsbidrag är, att de ordinarie bidragen skola normeras mera efter skatteunderlagets ringhet än efter utdebiteringens höjd.

Beredningen framhåller, att orsaken till vissa kommuners särskilt höga skattetryck är att kommunerna ha större uttaxeringsbehov eller lägre skatteunderlag per invånare än kommuner i allmänhet, vilka båda omständigheter förstärka varandras verkan på skattetrycket, då de inträffa samtidigt. Beredningen anför vidare.

En utjämning med hänsyn till uttaxeringsbehovet skulle ske, om de skattetyngda kommunerna genom allmänna utjämningsbidrag förhjälpes till ett sådant skattetryck, som om de haft normalt utgifts- och uttaxeringsbehov per invånare. Detta skulle i viss mån vara önskvärt beträffande de utgifter, som förorsakas av ur kostnadssynpunkt ogynnsamma förhållanden för den kommunala verksamheten eller osedvanligt stort behov av kommunala anordningar, men ej med avseende å utgifter, som bero på att de kommunala behoven tillgodosetts på ett rikligare sätt än som är erforderligt och vanligt eller på att kommunala anordningar blivit kostsammare än nödvändigt. Emellertid föreligger beträffande många av kommunernas förvaltningsupp-

gifter stora svårigheter att särskilja utgifter av dessa olika slag från varandra. Det är då tydligt, att svårigheterna i detta avseende måste bli utomordentligt stora vid den allmänna skatteutjämningen, där samtliga förvaltningsuppgifters inverkan på skattetrycket skall bli föremål för bedömning. Beredningen anser sig på grund härav böra avstå från tanken att åstadkomma en direkt utjämning av kommunernas växlande utgiftsbehov av den innebörd att inga kommuner skulle få ett högre uttaxeringsbehov per invånare än som vore normalt.

För att bevara kommunernas ansvarskänsla och intresse av att iakttaga sparsamhet anser beredningen det böra undvikas att i större utsträckning grunda skatteutjämningen på de kommunala utgifterna.

Däremot anser beredningen angeläget att i möjlig mån genom utjämningsbidraget upphäva verkningarna av den andra huvudorsaken till de höga skattetrycken, nämligen lågt skatteunderlag. Härom anför beredningen följande.

Beredningen föreslår en ny metod för utjämning av den allmänna kommunalskattens tryck, vars syfte är att i möjligaste mån genom utjämningsbidrag försätta kommuner, som lida brist på beskattningsföremål, i ett sådant läge som om de haft ett för den kommunala hushållningen i allmänhet erforderligt skatteunderlag. Detta syfte kan emellertid icke helt förverkligas, framför allt beroende på att en icke alltför obetydlig andel i kommunernas utgifter alltid måste bäras av dem själva för att de skola iakttaga sparsamhet i sin hushållning och alltid hava något intresse av att deras skatteunderlag vidmakthålles. Kommuner med särskilt lågt skatteunderlag kunna därför icke tilldelas så höga procentuella bidrag i förhållande till sitt skattetryck att de erhålla full kompensation för bristen på skatteunderlag. Bidragen till kommuner med högre men dock ej tillräckligt skatteunderlag måste då reduceras i motsvarande grad för att en rimlig relation mellan skattetrycken i kommuner med högre och lägre skatteunderlag skall ernås. Den på detta sätt modifierade bidragslinje, som beredningen framlägger, är icke grundad på strängt teoretiska överväganden. Den utgör en teknisk utformning av de resultat, som efter en uppskattning ur praktiska synpunkter av kommunernas hjälpbehov och sparsamhetsintresse vid olika skatteunderlag och utdebiteringslägen syntts beredningen önskvärda. Denna linje innebär även ett visst hänsynstagande till de växlande förutsättningarna för kommunernas uttaxeringsbehov genom att bidragen utmätas i förhållande till de verkliga utgifterna.

Kommunalskatteberedningen har förutsatt, att vid tillämpning av den föreslagna bidragsmetoden utjämningen av kommunernas svaga skatteunderlag i princip skulle ske med hänsynstagande till kommunernas samtliga utgifter och att sålunda det *ordinarie bidraget* skulle beräknas å den faktiska utdebiteringen. Med en utjämningsanordning av angivet slag finnes enligt beredningen icke skäl att upprätthålla den nuvarande begränsningen av skatteutjämningen med hänsyn till utdebiteringen för de särskilt privilegierade ändamålen (den s. k. 5: 50-regeln). Beredningen har ansett att en på skatteunderlagets utfyllande grundad utjämning i princip borde avse alla nödvändiga och nyttiga uppgifter, som ombesörjas av kommunerna. Beredningen förutsätter dock, att vid den granskning av kommunernas utgifter, som skall ske i samband med tilldelningen av skatteutjämningsbidrag, sådana utgifter,

som icke äro behöfliga för att på ett tillfredsställande och brukligt sätt tillgodose de kommunala behoven, skola undantagas från bidragstilldelning

Med hänsyn till förekomsten av kommuner med ringa skatteunderlag och med låga eller måttliga kommunala utdebiteringar, beroende på att kommunernas utgifter äro anmärkningsvärt små, skola bidrag dock icke utgå, förrän skattetrycket liksom enligt gällande ordning överstigit en viss minimigräns.

Genom att skatteutjämningsbidragen enligt förslaget anslutas starkare till skatteunderlagets än till utgifternas storlek — understryker beredningen — få kommunerna själva i högre grad än hittills bära följderna av sina utgiftsökningar. Detta förhållande anser beredningen vara ägnat att bidraga till att stärka ansvarskänslan och sparsamhetsintresset inom kommunerna och därmed till att bevara den kommunala självstyrelsen.

Beredningens bidragsmetod har den verkan, att kommuner, som äga ett gott skatteunderlag som underbyggnad för sin hushållning, icke få skatteutjämningsbidrag. Beredningen anser emellertid, att fall av oskäligt hög skattebelastning kunna förekomma även inom sådana kommuner, och har därför funnit nödvändigt, att *extraordinära bidrag* skola kunna utgå efter skälighetsprövning.

Den närmare utformningen av beredningens system.

Med utgångspunkt från förut berörda riktlinjer för frågans lösning har kommunalskatteberedningen lagt fram ett förslag till grunder för skatteutjämningsbidrag, där det ordinarie bidraget regleras inom fastställda gränser i avseende å både utdebiteringen och skatteunderlaget men där skatteunderlaget har den starkare inverkan på understödet. Beredningens förslag till förordning angående statsbidrag till skattetyngda kommuner torde såsom bilaga få fogas till detta statsrådsprotokoll (*Bil. A*). Utan att i detalj redogöra för den närmare utformningen av förslaget må här anföras följande.

Beredningen har beskrivit huvudgrunderna av sitt system i huvudsak sålunda.

Det ordinarie bidragssystemet bygger på ett högsta skatteunderlag (gränsskatteunderlag) av 7 skr/inv., över vilket bidrag ej erhålles. För att vinna en tillräcklig differentiering mellan bidragen till kommuner med högre och lägre skatteunderlag under den angivna gränsen har införts en trappstegsformad botten spärr, medelst vilken vid skatteunderlagets ökning en allt större del av utdebiteringen undantages från bidragstilldelning. Spärren utgör lägst 8 kr/skr., nämligen för skatteunderlag upp till 3 skr/inv., och stiger med 1 krona vid uppnåendet av detta skattekrontal samt med ytterligare 1 krona för varje gång skatteunderlaget därefter når ett högre helt skattekrontal per invånare. Från och med 6 och intill 7 skr/inv., vid vilket senare skatteunderlag bidraget upphör, är sålunda botten spärr 12 kr/skr.

Å den del av utdebiteringen, som överskjuter botten spärr, utgår bidrag efter procenttal, som stiga med skatteunderlagets nedgång. För ett visst skatteunderlag är emellertid bidragsprocenten icke densamma för hela utdebiteringen ovanför botten spärr. För bevarande av kommunernas spar-

samhetsintresse har utdebiteringen ovanför bottenspärren upp till 12 kr/skr. indelats i skikt, för vilka bidragsprocenten är lägre än för utdebiteringen över 12 kr/skr. Å den del av utdebiteringen, som överstiger 12 kr/skr. ha bidragen bestämts efter ett procenttal, som stiger rätlinjigt från 0 vid 7 skr/inv. till 60 vid 2,₂₀ skr/inv. Detta innebär, att bidragsprocenten stiger med 0,₁₂₅ för varje skatteöre, varmed skatteunderlaget understiger 7 skr/inv. Även för lägre skatteunderlag än 2,₂₀ skr/inv. är procenttalet 60. För dessa lägre skatteunderlag åstadkommes ej någon differentiering av bidragsprocenten i vad avser utdebiteringen över 12 kr/skr. För erhållande av en lämplig stegring av bidragsprocenten inom utdebiteringsområdet mellan 12 kr/skr. och den lägsta bottenspärren, d. v. s. 8 kr/skr., har detta område indelats i skikt av en kronas storlek med stigande bidragsprocent från bottenspärren räknat. I den mån med hänsyn till bottenspärren bidrag över huvud taget utgår för utdebiteringsskikten under 12 kr/skr., bestäms bidragsprocenten inom varje skikt av skatteunderlagets storlek. Procenttalet stiger rätlinjigt och med samma stigning som för utdebiteringsområdet över 12 kr/skr. Bidragslinjerna löpa beträffande skiktet från 8 till och med 9 kr/skr. från 0 procent vid 3 skr/inv. till 37,₅ procent vid 0 skr/inv., beträffande skiktet från 9 till 10 kr/skr. från 0 procent vid 4 skr/inv. till 50 procent vid 0 skr/inv., beträffande skiktet från 10 till och med 11 kr/skr. från 0 procent vid 5 skr/inv. till 60 procent vid 20 skatteören per invånare samt beträffande skiktet från 11 till och med 12 kr /skr. från 0 procent vid 6 skr/inv. till 60 procent vid 1,₂₀ skr/inv.

Kommunalskatteberedningen anser att genom ett bidragssystem av nämnda beskaffenhet ett betydligt större mått av rättvisa uppnås än med nuvarande regler. Beredningen förklarar sig vid utformningen huvudsakligen ha gått efter de praktiska resultat, som synts mest tilltalande. Bottenspärren har därför fått stiga i avsatser i stället för kontinuerligt samt en och samma bidragslinje bibehållits för varje skikt ovanför bottenspärren i stället för att låta bidragsprocenten stiga successivt genom hela övergångsområdet vid växande utdebitering.

Rörande verkan av det av beredningen förordade bidragssystemet har vidare anförts.

Den rörliga bottenspärren, vilken närmast tillkommit av praktiska skäl, kan sägas i de flesta fall tillgodose rättvisans krav. Erfarenheten har i stort sett utvisat, att ju högre kommunernas skatteunderlag är, desto högre är uttaxeringen per invånare för de kommunala behoven och desto större förmåner beredas kommunmedlemmarna. Följaktligen böra kommunerna, ju mera deras skatteunderlag stiger, med hänsyn till den större valutans av kommunens verksamhet vidkännas ett högre skattetryck, innan de få åtnjuta utjämningsbidrag. En lika hög bottenspärre vid olika skatteunderlag skulle innebära, att kommuner med bättre skatteunderlag komme att i det utdebiteringsläge, vid vilket utjämningsbidragen började verka, befinna sig i en fördelaktigare situation än kommuner med svagare skatteunderlag.

Den gradvisa stegringen av bidragsprocenten i ett antal skikt ovanför bottenspärren har närmast haft till syfte att åstadkomma en långsam, för sparsamhetsintressets bevarande lämplig övergång till oreducerat bidrag vid den högre utdebitering, vid vilken utgiftsökningar äro tillräckligt kännbara för kommunerna trots att fullt bidrag utgår. Detta har principiellt sett endast utgjort ett fortsatt hänsynstagande till utdebiteringens höjd utöver det som kommit till uttryck genom införandet av en bottenspärre. Förutom ett till-

godoseende av sparsamhetsintresset innebär emellertid en dylik skiktsskala en viss differentiering av utjämningsbidragen i förhållande till de kommunernas utgifter, för vilka uttaxering måste ske. Ju större antalet utgiftskronor som skall uttaxeras är, desto mera sannolikt är det att kommunernas utgiftsbehov påverkas av särskilt ogynnsamma lokala faktorer, vilkas förhandenvaro icke kan läggas kommunerna till last. En starkare utjämning med avseende å dessa faktorer kommer på sätt och vis till stånd genom bidragsprocentens stigning vid växande utdebiteringar. Detta kan dock i viss mån även bli fallet beträffande verkningarna å utdebiteringen av sådana faktorer som misshushållning och onödigt hög kommunal standard.

Vid utjämningsbidragens bestämmande skall enligt beredningens förslag det skatteunderlag, som bildar gräns och riktpunkt för utjämningen, utgöra ett *lika* stort antal skattekronor per invånare för kommuner i *alla* *ortsgrupper*. Kommunalskatteberedningen har sålunda icke funnit sig böra förordna en dyrortsgradering av skatteunderlaget, oaktat vissa principiella skäl ansetts kunna tala för en sådan anordning. Då kommunerna i de högre ortsgrupperna — där skatteunderlaget även reellt sett genomgående är störst¹ — i allmänhet hålla sig med bättre kommunala anordningar än kommuner i lägre ortsgrupper och därför, oaktat botten spärrrens stigning, kunna utnyttja de föreslagna skatteutjämningsbidragen beträffande ett större antal utgiftskronor per invånare, har det synts beredningen opåkallat att bereda förstnämnda kommuner en fördel i bidragshänseende genom att gradera skatteunderlaget efter en dyrortsgruppering, som för övrigt i de särskilda fallen ofta måste giva ojämna resultat. En dyrortsgradering av skatteunderlaget skulle enligt beredningens mening även möta svårigheter i andra hänseenden.

Enligt beredningens förslag skulle *botten spärr*en, d. v. s. den lägsta utdebitering, vid vilken skatteutjämning utgår, sänkas från nuvarande 10 kr/skr till 8 kr/skr för kommuner med mycket lågt skatteunderlag samt vara rörlig uppåt så att den stiger med skatteunderlaget. Beträffande anledningen till denna sänkning och de konsekvenser den medfört anför beredningen bl. a. följande.

För att finna en lämplig botten spärr för den sammanlagda utdebiteringen av kommunal- och landstingsskatt har beredningen utgått från den nuvarande bidragsgränsen å 10 kr/skr. samt med hänsyn till vägskattens avskaffande och föreslagen avlyftning av kostnader från landstingen tänkt sig en sänkning av denna gräns för skatteutjämningen. Beredningen fann en botten spärr å 9 eller möjligen 10 kr/skr. närmast motsvara den nuvarande begränsningens ursprungliga verkan. Då det emellertid vid av beredningen företagna undersökningar rörande verkningarna av ett system med nu angivna begränsningsregler visat sig, att kommuner med lågt skatteunderlag, som drabbats av högre utdebiteringar, skulle erhålla otillräckliga bidrag, fann beredningen det nödvändigt att sänka botten spärr till 8 kr/skr. för de låga skatteunderlagen, varigenom utjämnings effekten för hårt skatte-tyngda kommuner i sådant läge skulle ökas. Detta har icke ansetts innebära någon större fara för sparsamhetsintresset hos kommuner, som skulle be-

¹ Detta skrevs före den nu gällande ortsgrupperingens införande och sålunda innan kommunerna i övre Norrland gemenligen hänförts till högsta ortsgruppen.

röras av denna ändring, då det enligt beredningen kunnat statistiskt påvisas, att kommuner med lågt skatteunderlag i allmänhet hade en hög utdebitering. För att undanröja alla farhågor för att kommuner med lågt skatteunderlag i sådana lägen skulle frestas att höja sin utdebitering har det dock befunnits lämpligt att för ett utdebiteringsområde närmast ovanför 8 kr/skr. hålla bidragsprocenten inom relativt snäva gränser och först vid högre utdebiteringar lämna bidrag i större utsträckning. Härigenom har det blivit nödvändigt att ha skilda bidragslinjer för olika delar av utdebiteringen ovanför bottenspärren.

Beträffande bidragen till kommuner med högre men ej tillräckligt skatteunderlag har hänsynen till kommunernas sparsamhetsintresse ännu mer än för de lägre skatteunderlagen talat för begränsningar i nyss angivet hänseende av bidragsprocenten. Denna har synts beträffande dylika kommuner böra utmätas med stor försiktighet för utdebiteringsområdet närmast ovanför bottenspärren och ansetts först i högre utdebiteringslägen kunna höjas till mera effektiv storlek. Vid skatteunderlag, som icke i högre grad understiga det normala, har det dock ej ens med en sådan begränsning av bidragen befunnits lämpligt att hava en så låg bottenspärre som 8 kr/skr. För kommuner med sådant skatteunderlag har bottenspärren ur sparsamhets-synpunkt ansetts böra sättas högre.

Det normala skatteunderlag, intill vilket utfyllnad genom utjämningsbidrag bör ske, har beredningen efter jämförelse med dåvarande medeltal för landskommunerna beräknat till ungefär 5 skr/inv.

Kravet på en maximering av bidragsprocenten har beredningen funnit nödvändigt för bevarande av kommunernas intresse för sparsamhet vid beslutande av utgifter. Bidraget har ansetts icke böra utgå med mer än 60 procent i något skikt av utdebiteringen, icke ens om skatteunderlaget nedgår till ett minimum. Denna begränsning av bidragen för kommuner med lågt skatteunderlag anser beredningen ha medfört, att utfyllnadsbidragen för kommuner med högre men ej normalt skatteunderlag i viss mån bestämts försiktigare än måhända med hänsyn till sparsamhetsintresset varit nödvändigt.

De begränsningar, som sålunda genomgående gjorts beträffande skatteunderlagsutfyllnadens storlek, ha enligt beredningen medfört behov av att allmänt öka bidragens utjämningseffekt. Detta har skett genom att höja det skatteunderlag, som utgör gräns för bidragstilldelning, utöver det såsom normalt ansedda skatteunderlaget för landskommunerna, nämligen från 5 till 7 skr/inv. I samband härmed har beredningen bestämt övre gränsen för övergångsområdet ovanför bottenspärren till 12 kr/skr.

Vid tillämpning av bidragssystemet skall enligt förslaget den ordning, i vilken olika kommunala repartitionsskatter utjämnas, vara följande. Vid det vanliga förhållandet att endast en kommunalskatt samt landstingsskatt finnas skall landstingsskatten i första hand täckas av bottenspärren, och den del av det sammanlagda skattetrycket, som överstiger denna spärr, i den mån den motsvaras av kommunalskatt, utjämnas efter kommunens skatteunderlag. Enligt beredningen står det otvivelaktigt bäst i överensstämmelse med det förordade bidragssystemet, vilket starkast utjämnar skatteunderlagets verkningar, att låta skatter till mindre kommunala samfällig-

heter ha företräde till utjämning framför skatter till större samfälligheter. Med hänsyn härtill har föreslagits, att skatten till den minsta kommunala enheten, municipalsamhället, i första hand skall bliva föremål för utjämning samt därefter den primärkommunala skatten. Beredningen har förordat följande ordning, i vilken de olika skatterna skola ifrågakomma till utjämning, nämligen municipalsamhälle, borgerlig kommun, församling, skoldistrikt, fattigvårdssamhälle och landsting.

Beträffande städer och köpingar är den föreslagna bidragsschablonen icke avsedd att användas. Som motiv för denna ståndpunkt har angivits, att dessa kommuner genomgående ha så gott skatteunderlag, att de sällan äro förtjänta av bidrag ur de synpunkter, som ligga till grund för schablonen. Endast i undantagsfall, då oförutsedda yttre omständigheter inverkat synnerligen ofördelaktigt på uttaxeringsbehovet, anser beredningen utjämning av städernas och köpingarnas kommunala skattetryck vara erforderlig. Därvid torde särskild prövning av bidragsbehovet få äga rum från fall till fall och bidragen få karaktären av *extraordinära bidrag*. Enligt beredningens förslag böra dessa dock huvudsakligen utgå till landskommuner för att mildra sådana obilliga verkningar för de skattskyldiga av det kommunala skattetrycket, vilka de ordinarie bidragen icke kunna eller böra undanröja. Beredningen har vidare anfört.

Den föreslagna metoden för de ordinarie bidragens bestämmande utjämnar icke i särskild grad skattetryck, som bero på att onormala yttre omständigheter inverkat ogynnsamt å kommunernas utgiftsbehov. Någon differentiering av utjämningsbidragen mellan kommuner, som drabbas av dylika svårigheter, och andra kommuner har ej kunnat åvägabringas. Utjämningsmed avseende å skatteunderlagets olikhet har icke heller kunnat göras fullständig. De extraordinära bidragen hava därför även till uppgift att minska mera framträdande olägenheter av dessa och andra ofullkomligheter i det ordinarie bidragssystemet. Deras väsentliga uppgift är dock att åstadkomma vissa skäligen lättnader i höga skattetryck, som bero på kommunernas egna åtgöranden. Bestämda riktlinjer kunna ej lämpligen uppdragas för den skälighetsprövning, varigenom de extraordinära bidragen skola utmätas.

Beträffande övriga ändringar i villkoren för ordinarie skatteutjämningsbidrag må här framhållas följande.

Det nuvarande villkoret, att de tre sista årens skattetryck i medeltal överstigit en viss sammanlagd utdebitering, har slopats i beredningens förslag såsom överflödigt. Likaså gällande föreskrift om begränsning av skatteutjämningsunderstödet, därest områdets höga skattetryck kan anses ha väsentligen förorsakats av lägre fastighetstaxeringar inom kommunområdet än normalt.

I avseende å de utgifter, som skola medräknas, framhåller beredningen, att det skattetryck, som skall lättas genom utjämningsbidrag, icke får vara resultatet av utgifter, som tjäna andra syften än upprätthållande av en sund kommunal verksamhet av normal omfattning. Beredningen utvecklar sin uppfattning sålunda.

Den del av uttaxeringen, som beror på utgifter för andra ändamål, bör fränskiljas vid skatteutjämnings. Gränsdragningen mellan sådana kommu-

nala utgifter, vilka tillgodose egentliga samhällsuppgifter, och sådana, som normalt böra bestridas av de särskilda kommunmedlemmarna på privat väg, är emellertid förenad med stora svårigheter. På grund av de förskjutningar av denna gräns, som ständigt pågå, synes det vara nödvändigt att beträffande skatteutjämnningen överlämna gränsdragningen åt praxis i stället för att söka fastläsa den genom utförliga regler. Det är emellertid utan vidare tydligt, att uppgifter, som kommunerna äro förpliktade att ombesörja, skola omfattas av skatteutjämnningen, men icke heller frivilliga uppgifter, som mera allmänt äro föremål för den kommunala verksamheten, böra vara uteslutna. Avsättningar till kommunala fonder böra kunna godkännas såsom utgifter för av skatteutjämnningen omfattade ändamål, därest avsättningarna äro motiverade med hänsyn till kommunens ekonomiska läge och framtida behov. Detta gäller dock endast avsättningar till allmän fond och fonder för tillgodoseende av egentliga kommunala behov. Utgifter för kommunernas privatekonomiska verksamhet samt utgifter, som utan att vara av socialvårdskaraktär direkt medverka till att minska kommunmedlemmarnas privata utgifter eller till att över huvud taget förbättra deras förmögenhetsställning, måste däremot ställas utanför utjämnningen. Uttaxering, som föranledes av underskott å affärsdrivande verk eller företag, bör icke få inräknas i det skattetryck, för vilket bidrag skall utgå. Dylika underskott kunna däremot få avräknas å vinster från andra affärsdrivande verk eller företag, varigenom de tillgängliga inkomsterna för uttaxeringsbehovets täckande nedbringas.

Sådana ändamål, för vilka kommunerna erhålla enligt beredningens förslag graderade statsbidrag, böra enligt beredningen icke vara uteslutna från den allmänna skatteutjämnningen. Beredningen framhåller, att de allmänna skatteutjämningsbidragen, som enligt beredningens förslag skola anknytas till utdebiteringens storlek, äro ägnade att komplettera de graderade statsbidragen.

Nu gällande stadgande, att annuiteter å lån för vissa ändamål icke få medräknas vid bestämmandet av det skattetryck, som skall utjämnas, bör enligt beredningens mening icke bibehållas.

Kommunerna kunna emellertid ha en del utgifter, som visserligen främja de ändamål, på vilka skatteutjämnningen är inriktad, men ändock icke böra täckas genom utjämningsbidrag. Beredningen framhåller särskilt, att en högre än normal standard hos skatteutjämningskommunerna sålunda icke bör understödjas. Beredningen ansluter sig härutinnan till gällande praxis och anför härom.

I många kommuner företagas för nämnda ändamål anordningar och anstalter, som icke äro oundgängligen nödvändiga. Enligt grunderna för den kommunala självstyrelsen ligger det i kommunernas fria skön att göra detta, men de därmed förbundna kostnaderna böra då bestridas av kommunerna själva utan bidrag från staten. Kostnader av detta slag uppstå av olika anledningar. Kommunerna kunna vid fullföljandet av rena samhällsuppgifter hålla en högre standard än kommuner med normala anspråk allmänt bestå sig med. Behov, som icke alls äro trängande, kunna tillgodoses, och där trängande behov verkligen finnas, kunna de tillfredsställas på ett alltför rikligt sätt. Genomförandet av nödvändiga och nyttiga anstalter kan slutligen ske på ett oekonomiskt eller rentav slösaktigt sätt, så att kommunerna därigenom åsamkas betydligt större kostnader än som behövt ske, om lämpli-

ga åtgärder vidtagits med beaktande av sparsamhetens krav. Sådana onödiga eller mindre nödvändiga utgifter böra icke föranleda utjämningsbidrag. Det torde emellertid vara i det närmaste ogörligt att exakt avskilja den del av skattetrycket, som beror på förhållanden av angivet slag. Bidragen få därför i dylika fall skönsmässigt jämkas eller helt vägras med hänsyn till framträdande missförhållanden eller med ledning av den allmänna tendensen inom kommunernas verksamhet.

Beredningen framhåller, att kommunala utgifter, som avse nödvändiga åtgärder för tillgodoseende av rena samhällsuppgifter, dock icke under alla förhållanden böra berättiga till utjämningsbidrag. Så vore fallet, om kommunerna, i syfte att förskaffa sig högre bidrag, på ett visst år eller på ett fåtal år hopade utgifter, som med en normal hushållning borde ha fördelats på längre tidsperioder.

Vad slutligen angår förfarandet vid tilldelning av skatteutjämningsbidrag har beredningen föreslagit, att skatteutjämningsbidragen skola beviljas av en nämnd, bestående av fem ledamöter, vilka borde äga icke blott kunskaper om kommunal förvaltning utan även praktisk erfarenhet från sådan verksamhet.

Beredningen har ansett, att denna nämnd borde helt övertaga skatteutjämningsärendena från finansdepartementet och utrustas med fast organiserat kansli. Befattningshavarna inom detta kansli skulle under större delen av året bli sysselsatta med granskning av bidragsansökningar samt under återstående tid ägna sig åt kontroll och övervakning av de kommuner, vilkas understödsbehov kunde antagas bero på misshushållning och dylikt. Mot nämndens beslut skulle kommun äga fullfölja talan hos Kungl. Maj:t.

Beträffande ansökningsförfarandet och handläggningen av skatteutjämningsärendena ha några större ändringar i gällande ordning icke föreslagits. Beredningen har förordat, att sökandena i alla fall av större betydelse skulle erhålla tillfälle att avgiva förklaring rörande omständigheter, som kunde tala mot bifall till ansökningarna. Detta förfaringssätt vore av vikt för att kommunerna skulle få kännedom om de anmärkningar, som ur skatteutjämnings synpunkt kunde göras mot deras hushållning. Av samma skäl borde också nämndens beslut om avslag eller om nedsättning av begärda bidrag förse med motivering.

Vad angår statens rätt till kontroll av kommunernas bidragsbehov — en rätt som beredningen funne naturlig med hänsyn till de betydande bidrag till utjämning av kommunernas skattetryck som staten lämnade — har beredningen ansett att ingripanden mot kommunerna i detta syfte borde i möjligaste mån begränsas, så att den kommunala självstyrelsen icke lede intrång. Kontrollen borde främst avse utgifterna.

Kommuner, som uppvisade ett anmärkningsvärt stort bidragsbehov och därigenom åtnjöto extraordinära bidrag för skattetryckets nedbringande till en skäligen nivå, borde enligt beredningens uppfattning icke kontrolleras enbart genom granskning av räkenskaper och handlingar. En omedelbar kontroll av dessa kommuners förhållanden, verkställd på ort och ställe, kunde i tveksamma fall vara erforderlig.

Beredningen har slutligen framhållit, att införandet av enhetlig bokföring för icke blott kommunerna utan även landstingen skulle utgöra ett viktigt led i kontrollen av kommunernas behov av skatteutjämningsbidrag.

Remissyttranden över beredningens förslag.

Över kommunalskatteberedningens betänkande rörande den kommunala skatteutjämningen avgåvos infortrade utlåtanden, såvitt avser de allmänna skatteutjämningsbidragen, av socialstyrelsen, statskontoret, riksräkenskapsverket, samtliga länsstyrelser, norrlandskommittén och kommunindelingskommittén ävensom hushållningssällskapens ombud, svenska landskommunernas förbund och svenska stadsförbundet. Länsstyrelserna ha med sina utlåtanden överlämnat yttranden från ett antal städer och landskommuner.

Utlåtanden i tillstyrkande riktning — i en del fall dock med reservationer i vissa avseenden — avgåvos av socialstyrelsen, riksräkenskapsverket, ett flertal länsstyrelser, norrlandskommittén och kommunindelingskommittén ävensom av hushållningssällskapens ombud och svenska landskommunernas förbund. Ett trettiotal kommunrepresentationer ha likaledes tillstyrkt, merendels utan närmare motivering för ställningstagandet.

Statskontoret, överståthållarämbetet och länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Kopparbergs och Västernorrlands län samt svenska stadsförbundet ävensom ett trettiotal kommunrepresentationer ha ansett att med ett genomförande av förslaget borde anstå i avvaktan på resultatet av vissa andra utredningar eller ha intagit en närmast avvisande hållning mot förslaget.

De av beredningen förordade grundläggande principerna för de allmänna skatteutjämningsbidragens beräkning har *socialstyrelsen* funnit i det hela försvarliga, särskilt med hänsyn till att något bättre alternativ icke syntes stå till buds. Vissa länsstyrelser förorda förslaget ur liknande synpunkter. Andra ha direkt framhållit, att beredningens förslag till bidragssystem vore avgjort bättre än nuvarande bestämmelser, som icke toge hänsyn till kommunernas relativa bärkraft. Skatteunderlaget vore en bättre grund att bygga på än utdebiteringens höjd.

Såsom ett avgjort framsteg i jämförelse med rådande förhållanden be-tecknades förslaget av *kommunindelingskommittén*. Med den föreslagna utjämningsmetoden blevo kommunerna bättre likställda beträffande den viktigaste förutsättningen för deras ekonomiska liv, nämligen skatteunderlaget. Kommittén har dock anfört, att problemet rörande småkommuner med lågt skatteunderlag och samtidigt låg utdebitering icke lösts genom beredningens förslag.

Vissa erinringar mot principen om skatteunderlaget såsom huvudsaklig jämförelsefaktor framfördes dock av några remissinstanser.

Riksräkenskapsverket har sålunda såsom sin åsikt framhållit, att antalet skattekoronor per invånare icke borde tillmätas en så avgörande betydelse som beredningen velat giva åt detsamma. I fråga om det allmänna skatteutjämningsbidraget vore det enligt verkets mening klokast att åtminstone tills vidare helt avstå från tanken på differentiering efter antalet skattekoronor per invånare och i stället hålla sig till utdebiteringens storlek. Som kompletterande bestämningsgrund till utjämningsbidragets avvägning borde emellertid antalet skattekoronor per invånare ha en uppgift att fylla. Ett sådant material borde uppenbarligen bliva av mycket stort värde vid den

skälighetsprövning, som förutsatts skola äga rum från det bidragsfördelande organets sida.

Svenska landskommunernas förbund har framhållit, att de inkomster, som vid sidan av allmän kommunalskatt stå till kommunernas förfogande, variera högst avsevärt kommunerna emellan. Härtill syntes beredningen ha tagit hänsyn men icke funnit denna omständighet äga avgörande betydelse. Skatteunderlaget per invånare vore på grund härav en långt ifrån fullgod mätare av kommunernas ekonomiska förmåga. De hårdast skattetyngda kommunerna skulle enligt förbundets mening i bidragshänseende bliva lidande om skatteunderlaget bleve den huvudsakliga jämförelsefaktorn.

Stadsfullmäktige i Göteborg ha påpekat, att de större städerna på grund av deras relativa dyrhet få vidkännas betydligt större utgifter per invånare än de mera glest befolkade. Skulle dessa städer därjämte deltaga i utjämnningen med utgångspunkt från antalet skattekronor per invånare måste detta innebära en dubbel belastning av de större kommunerna. Med hänsyn härtill hade fullmäktige icke ansett sig kunna biträda förslaget att till grund för beräkningen av de allmänna skatteutjämningsbidragen, liksom för beviljande av graderade statsbidrag, lägga antalet skattekronor per invånare i stället för skattetrycket per skattekrona. *Stadsfullmäktige i Norrköping* m. fl. städer ha ansett, att kommuner med gott skatteunderlag ej schablonmässigt finge hänföras till kommuner, där välstånd råder. Kommuner med gott skatteunderlag ha fått detta tack vare bl. a. intensifierat taxeringsarbete. Det goda skatteunderlaget har medfört, att de fått påtaga sig sociala och kulturella uppgifter av stora mått, i många fall till båtnad även för den kringliggande bygden.

Socialstyrelsen har ifrågasatt, om icke skatteunderlaget i sig självt vore en mera osäker och svårbestämbar faktor än vad beredningen förutsatt. Taxeringens bristfälligheter syntes i alltför stor mån ha förbisetts. Styrelsen uttryckte även farhågor för att bristerna i nämnda hänseende skulle förvärras efter införandet av ett bidragssystem sådant som det föreslagna, eftersom taxeringarna då skulle kunna påverkas av vetskapen om att statsbidraget skulle bliva större vid ett mindre skatteunderlag.

Svenska stadsförbundet har förklarat sig icke vara övertygat om att taxeringarna genomgående hade åtminstone i stort sett samma effektivitet över hela landet. Med den mängd taxeringsorgan, som existerade, måste själva grunden för det »normala» skatteunderlaget bliva skäligen bräcklig.

Statskontoret och *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, vilka båda ställt sig närmast avvisande mot förslaget grundlinjer, synas förorda en omprövning av hela frågan. Statskontoret har bl. a. anfört följande.

Det hade varit förtjänt att tagas under närmare övervägande, huruvida man icke på det kommunala skatteunderlagets grund hade kunnat komma fram till en betydligt jämnare och rättvisare beskattning genom att gå vidare på den av beredningen själv anvisade vägen och utvidga beskattningen för gemensamt kommunalt ändamål i sådan omfattning, att huvuddelen av kommunerna åvilande uppgifter av stallig natur, för vilka kostnaderna principiellt böra drabba alla skattskyldiga med samma tyngd, oavsett bostadsorten, bekostas av en enhetligt beräknad statskommunal skatt och den egentliga kommunalskatten reserveras för kommunernas egna angelägenheter.

Statskontoret förbiser icke att genomförandet av en så pass radikal skatteutjämning stöter på betydande praktiska svårigheter, i det att en rättvis fördelning på kommunerna av skattemedlen torde förutsätta en för-

hållandevis ingående granskning av kommunernas utgiftsbehov och kontroll över att utgifterna för olika allmännyttiga ändamål icke tillåtas stiga över de gränser, som betingas av upprätthållandet av en »normal» standard och tillbörlig sparsamhet. En rättvis fördelning av skattetrycket mellan kommunerna är dock ofrånkomlig, om man skall kunna råda effektiv bot på den ur såväl befolkningspolitiska som sociala synpunkter betänkliga flyttningen in till städer och samhällen av befolkningen särskilt från skattetyngda landskommuner. Enligt ämbetsverkets mening måste också nyssnämnda problem förr eller senare ägnas väsentligt större beaktande än som skett i beredningens förslag.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län har ifrågasatt, huruvida icke systemet med statsbidrag, graderade efter skatteunderlaget och utsträckta att gälla alla kommunernas uppgifter av statlig natur, skulle kunna utbildas så, att därmed uppnåddes en skatteutjämning, som vore tillräckligt god för det övervägande flertalet fall och endast fordrade en påbyggnad med särskilt skatteutjämningsbidrag för ett mindre antal, i onormalt hög grad skattetyngda kommuner.

I några remissyttranden har gjorts gällande, att själva skatteunderlaget rätteligen borde ha omvärderats med hänsyn till *dyrhetsskillnaderna*.

Sålunda har *överståthållarämbetet* funnit detta vara en ofrånkomlig försättning för förslaget godtagande. I annat fall skulle den av beredningen godtagna principen från början bliva behäftad med det allvarliga felet att den, ehuru avsedd att skapa en matematisk millimeterrättvisa, i verkligheten skulle leda till en uppenbart orättvis fördelning i fråga om kommuner i de högre ortsgrupperna.

Denna åsikt om dyrhetsskillnadernas inverkan på skatteunderlaget såsom mätare av kommunernas ekonomiska förmåga har omfattats jämväl av *svenska landskommunernas förbund*, *svenska stadsförbundet* samt *fullmäktige* i vissa kommuner.

Socialstyrelsen har å andra sidan — i anledning av ett av beredningen i annat sammanhang gjort uttalande, att själva skatteunderlaget rent teoretiskt sett rätteligen borde ha omvärderats med hänsyn till dyrortsgrupperingen — förklarat, att styrelsen icke kunnat finna detta hållbart. Gällande dyrortsgrupperingar vore uppgjorda på basis av levnadsförhållandena inom vissa befolknings- och inkomstkikt, och att tillämpa dem på skatteunderlaget, alltså såväl juridiska som fysiska personers samlade inkomster, vore ett förfaringsätt utan mening.

Verkningarna av det föreslagna bidragssystemet ha av vissa remissinstanser ansetts vara otillräckliga för sitt ändamål.

Svenska landskommunernas förbund har vid sin tillstyrkan av beredningens grundlinjer framhållit, att skatteutjämningsbidragen för de högre utdebiteringarna borde få en större skatteutjämnande effekt. Även om detta skulle ske på bekostnad av en minskad utjämning i de lägre utdebiteringskikten, syntes det förbundet vara nödvändigt att få schablonen att verka kraftigare beträffande de verkligt höga skattetrycken.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har ansett den lättnad med högst 60 procent, som genom statsbidrag ordinärt kunde beredas skattetyngda kommuner, i många fall icke bliva tillräcklig för en skäligen utjämning.

Med hänsyn till de i skattehänseende svåra förhållanden, som i allmänhet rådde för Norrbottenskommunerna och deras invånare, ävensom till den stora fördel, som näringslivet skulle ha av att skatterna nedbringades, har länsstyrelsen i Norrbottens län ansett sig böra avstyrka en maximering av bidragsprocenten vid 60 procent. En sådan bestämmelse finge nämligen antagas drabba en del fattiga kommuner i länet med mycket lågt skatteunderlag. De höga skattetrycken i dessa kommuner kunde icke anses vara självförvållade utan berodde på omständigheter, som kommunerna ej själva kunde råda över.

Flera fullmäktigekorporationer i skattetyngda kommuner ha framhållit de föreslagna bidragen såsom otillräckliga. Fullmäktige i Alnö (Västernorrlands län) ha exempelvis konstaterat, att kommunen enligt den föreslagna utformningen av systemet icke skulle få annat än extraordinärt bidrag.

De av beredningen föreslagna författningsbestämmelserna ha i ett stort antal yttranden ansetts vara alltför invecklade.

Statskontoret fann det med fog kunna ifrågasättas, om reglerna med hänsyn till deras invecklade beskaffenhet skulle visa sig möjliga att praktiskt tillämpa. Åt samma uppfattning gävo socialstyrelsen, riksräkenskapsverket, överståthållarämbetet, flera länsstyrelser, svenska landskommunernas förbund och svenska stadsförbundet uttryck. Även ett antal kommuner ha uttalat liknande synpunkter.

Riksräkenskapsverket har härom anfört följande.

Det är beklagligt, att det myckna arbete, som nedlagts på att studera utjämningseffekten, icke kunnat leda till enklare och mera praktikabla regler i avseende på systemets utformning. Den föreslagna förordningen angående statsbidrag till skattetyngda kommuner torde vara obegriplig för menige man, ett förhållande som är så mycket betänkligare som beredningen förutsatt, att systemet i stort skulle bygga på förhandskalkyler från kommunernas sida i större utsträckning än vad för närvarande är fallet. Om man vill bygga skatteutjämningen på så komplicerade regler, som de av beredningen föreslagna, bör man lämpligen avstå från att uttrycka desamma i ord och i stället införa en tabell direkt i lagtexten, som för den som så önskar, ger uttryck för den teoretiska lagbundenheten i skalan och för övriga en fullt tillräcklig praktisk vägledning.

Svenska landskommunernas förbund har framhållit, att de föreslagna huvudbestämmelserna för skatteutjämningsbidragen syntes betänkligt invecklade. Förbundet har vidare i huvudsak anfört.

Förslaget har tillkommit efter noggranna undersökningar och syftar till att fördelningen av statsbidraget skall bliva så rättvis som möjlig. Även om kommunalmännen med hjälp av tabeller skulle kunna räkna sig till bidragen, är det önskvärt, att bestämmelserna ges en sådan redaktionell utformning, att de kunna läsas och förstås av lekmän. Bestämmelserna

böra därför förenklas. Detta synes vara ofrånkomligt, även om man därvid i någon mån måste eftersätta kraven på rättvisa.

Kommunala skattelindringsutredningen har i sitt den 5 april 1950 avgivna betänkande ingående behandlat kommunalskatteberedningens förslag och sammanfattningsvis härom anfört följande.

Vid utformningen av sitt förslag till nya grunder har utredningen kunnat i vissa avseenden bygga på de tankegångar, som kommunalskatteberedningen lagt till grund för sitt förslag i ämnet. Till följd av den allmänna inkomstutvecklingen sedan 1943 framstå visserligen beredningens gränsdragningar i avseende å skatteunderlag och skattetryck som föråldrade. Härtill kommer att förslaget åsyftade att i avsevärd grad minska bidragen av ifrågavarande art till kommunerna. Oavsett dessa och andra olikheter har utredningen i betydande utsträckning kunnat ansluta sig till beredningens allmänna överväganden. Det av utredningen framlagda förslaget till nytt skattelindringssystem har sålunda utformats efter samma principiella huvudlinje som beredningens förslag, nämligen att ifrågavarande bidrag skola i främsta rummet för den enskilda kommunen eliminera verkningarna av bristen på skatteunderlag.

Jag övergår nu att anmäla kommunala skattelindringsutredningens förslag.

Kommunala skattelindringsutredningens förslag.

1. Huvudlinjerna i förslaget.

Kommunala skattelindringsutredningen har framhållit, att dess i samråd med Ortsavdragskommittén framlagda förslag i huvudsak avsett en teknisk omläggning av grunderna inom ramen av nu gällande kommunala skattesystem, dock med anpassning efter den höjning av Ortsavdragen och det särskilda statsbidraget till kommunerna i anledning därav, som beslutats av 1950 års riksdag.

I det följande lämnar jag först en översikt över huvudlinjerna i förslaget och behandlar därefter dess olika delar och motiven till dessa.

Av utredningen framlagt utkast till förordning angående bidrag till skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner torde få fogas såsom bilaga till detta protokoll (*Bil. B*).

Vid översynen av grunderna för skatteutjämningsunderstöd åt skattetyngda kommuner har förutsatts, att ifrågavarande statsbidrag — här kallade skattelindringsbidrag — i framtiden skola i princip fylla ungefär samma syfte som de nuvarande understöden, nämligen att av hänsyn till rättvisans och billighetens krav lindra skattetrycket för skattetyngda kommuner och därigenom minska de ojämnheter i det kommunala skattetrycket, som trots olika åtgärder i utjämnande syfte kvarstå för ogynnsamt ställda kommuner.

Vid utformningen av grunderna har utredningen liksom kommunalskatteberedningen eftersträvat att komma fram till ett system, som bättre än det

nuvarande tillgodoser kommunernas av ogynnsamma förhållanden betingade behov, sådana dessa behov framgå av objektivt fastställbara faktorer, vilka kommunerna icke eller endast i ringa grad kunna påverka. Skatteunderlaget per invånare har därvid ansetts ge ett bättre och mera tillförlitligt uttryck för den skiftande ekonomiska bärkraften olika kommuner emellan än utdebiteringens höjd. *Riktlinjen för det nya systemet* kan måhända i högre grad än för beredningens förslag sägas vara, att *skattelindningsbidragen skola för de skattetyngda kommunerna motvåga verkningarna av bristen på skatteunderlag*. Antalet skattekronor per invånare i en kommun blir sålunda avgörande icke endast för om kommunen skall vara berättigad till ordinarie skattelindring utan även för den procentsats, varmed bidrag utgår till kommunen.

Utnyttjandet av skatteunderlaget som norm har mot bakgrunden av det sista decenniets förskjutningar i penninginkomsterna ansetts böra föranleda en sådan utformning av systemet, att detta innefattar en automatisk anpassning efter den allmänna inkomstnivåns förändringar.

Vidare har i det nya systemet tillgodosetts det genom källskattereformen accentuerade önskemålet om en bestämning av skattutjämningsbidragen i förväg, så att definitiva belopp kunna upptagas i kommunernas utgifts- och inkomststater. Härigenom erhålla kommunerna större möjligheter att planera på egen hand samtidigt som den kommunala sparsamheten befordras.

H u v u d g r u n d e r n a kunna i korthet angivas på följande sätt.

Ordinarie bidrag skall utgå endast till sådana skattetyngda kommuner, vilkas skatteunderlag per invånare understiger en viss för varje år fastställd siffra, gränsunderlaget. Det antal skattekronor, varmed kommunens aktuella skatteunderlag understiger gränsunderlaget, utgör kommunens *brist på skatteunderlag*, vilken i sin tur bestämmer bidragsprocenten.

Gränsunderlaget är rörligt med medelskatteunderlaget för rikets landskommuner och ligger en viss procent under detta medelskatteunderlag. För kommuner i allmänhet motsvarar gränsunderlaget 75 procent av medelskatteunderlaget per invånare för rikets landskommuner vid föregående års taxering. För kommunerna i Norrbottens län samt andra kommuner, vilka Kungl. Maj:t på grund av likartade förhållanden finner skäligen böra med dem jämföras, utgör gränsunderlaget dock 80 procent av samma medelskatteunderlag.

I syfte att vid vikande konjunkturen öka effektiviteten av hjälpen åt kommunerna ha gränsunderlagen — med vilka kommunernas aktuella skatteunderlagssiffror skola jämföras vid bidragsprocentens bestämmande — anslutits till föregående års medelskatteunderlag för rikets landskommuner. En sådan eftersläpning medför även påtagliga administrativa fördelar. Med hänsyn till de risker, som vid exceptionella årliga inkomstförskjutningar kunna följa med eftersläpningen, har Kungl. Maj:t enligt förslaget bemyndigats att, när särskilda skäl därtill äro, begränsa densamma genom att bestämma gränsunderlaget i närmare anslutning till det aktuella medelskatteunderlaget.

Utdebiteringsgränsen mellan skattetyngda och andra kommuner har vid uppbyggandet av systemet satts vid en sammanlagd kommunal utdebitering av 10 kr/skr. Denna gräns överensstämmer formellt med den nuvarande men innebär reellt en sänkning, enär dels det nuvarande s. k. 5:50-villkoret föreslås slopat och dels vissa kommunala utgifter, för vilka avdrag nu göras, skola inräknas bland de bidragsberättigade utgifterna. Den angivna gränsdragningen gäller dock endast i avseende å utdebiteringar på basis av nuvarande kommunala ortsavdrag. I anslutning till den av riksdagen beslutade höjningen av dessa har såsom framgår av det följande förutsatts en förskjutning av gränsen uppåt med 1 krona. Utdebiteringsgränsen har sålunda föreslagits till 11 kronor.

Bidragsprocenten skall enligt förslaget stå i viss proportion till den andel, som vederbörande kommuns brist på skatteunderlag (i skr/inv.) utgör av gränsunderlaget. Om gränsunderlaget exempelvis är 12 skr/inv. och kommunens skatteunderlag 9 skr/inv., utgör dess brist på skatteunderlag 3 skr/inv. och nämnda andel följaktligen $\frac{3}{12}$, eller 25 procent. Skattelindring skall i sådant fall utgå med 25 procent av den del av utdebiteringen, som ligger mellan nyssnämnda utdebiteringsgräns, 11 kr/skr, och 13 kr/skr. I den mån den beräknade utdebiteringen överstiger 13 kr/skr, utgår skattelindringsbidrag med dubbla procentsatsen i skikten över 13 kr/skr. Denna fördubbling av procentsatsen har ansetts nödvändig för att bereda de sämst ställda kommunerna erforderlig hjälp.

För att icke äventyra kommunernas intresse av att hålla sig inom ramen av sparsam hushållning har bidragsprocenten maximerats så, att den icke någonsin må överstiga 80 procent. Även om vetskapen att en femtedel av varje utgiftsökning måste bäras av de egna kommunmedlemmarna i och för sig icke kunde anses tillräcklig för att avhålla kommuner i gemen från att besluta onödiga utgifter, har utredningen ansett en så högt liggande maximering godtagbar med hänsyn till de garantier, som det föreslagna systemet i övrigt innefattar.

I syfte att bringa hjälp åt kommuner, som på grund av speciella omständigheter råkat i trångmål, skall Kungl. Maj:t, liksom för närvarande, äga rätt att bevilja *extra bidrag* i form av högre belopp än vad enligt de fastställda reglerna skulle ha utgått samt att medgiva understöd även i fall, då en kommun icke uppfyller de föreskrivna förutsättningarna för ordinarie bidrag. Det sammanlagda belopp extra bidrag, som av Kungl. Maj:t må beviljas, föreslås icke få överstiga en femtedel av det sammanlagda beloppet av ordinarie skattelindring för året. I gällande förordning är beloppet begränsat till 3 milj. kr.

Beträffande övriga villkor för åtnjutande av skattelindringsbidrag innebär förslaget i överensstämmelse med kommunalskatteberedningens förslag upphävande av nu gällande villkor dels om högt skattetryck i medeltal under tre år, dels ock om en utdebitering å 5,⁵⁰ kr. för fattigvård, barnavård, skola och kyrka samt vidare upphävande av bestämmelsen om inverkan av låg fastighetstaxering på rätten till skattelindring. Därjämte förordas, att vid bestämmandet av det skattetryck, som skall utjämnas, nå-

gon principiell begränsning icke längre skall göras till annuiteter enbart för vissa ändamål. I fråga om beräkning av bidrag för avsättningar till kommunala fonder anses nuvarande praxis böra upprätthållas.

I avseende å rätt till skattelindringsbidrag förordas principiell likställighet mellan landskommuner och städer. Bidragsprocenten för municipal-samhällen samt församlingar, som omfatta del av kommun, m. fl. kommunala samfälligheter, skall — till skillnad från kommunalskatteberedningens förslag — bestämmas efter den borgerliga primärkommunens skatteunderlag per invånare.

Beträffande *förfarandet* vid tilldelning av skattelindring föreslås icke några större ändringar i gällande ordning. Skattelindring skall alltså icke såsom kommunalskatteberedningen förordat beviljas av en särskild nämnd utan av Kungl. Maj:t i statsrådet. Utredningen har dock ifrågasatt, om en rådgivande nämnd möjligen bör inrättas.

Kostnaderna för det föreslagna skattelindringssystemet ha beräknats för närvarande icke mera avsevärt överstiga kostnaderna för nu utgående skatteutjämningsunderstöd, men systemet innefattar möjligheter till en effektiv och snabb vidgning av hjälpen vid en nedgång i konjunkturerna.

Skattelindringsutredningen har emellertid framhållit, att om statsmedel i väsentligt större omfattning än hittills framdeles kunde ställas till förfogande för den kommunala skatteutjämnningen — vilket för utredningsmännen synts vara ett angeläget önskemål — det föreslagna systemet borde efter vissa justeringar, som icke beröra dess grundvalar, kunna utnyttjas såsom ett tjänligt instrument för den önskade rikligare bidragstilldelningen. Vid en avveckling av det provisorium, som de särskilda kommunbidragen i anledning av ortsavdragsreformen torde innebära, har utredningen förmenat, att en sådan ökning av skatteutjämnningen bleve erforderlig.

Remissyttranden.

Över skattelindringsutredningens förslag ha infortrade utlåtanden avgivits av socialstyrelsen, statskontoret, riksräkenskapsverket, allmänna statsbidragsutredningen, länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län (några länsstyrelser ha därjämte överlämnat yttranden från vissa kommuner), varjämte svenska landskommunernas förbund, svenska stadsförbundet, Sveriges industriförbund och Sveriges lantbruksförbund inkommit med yttranden.

Remissinstanserna ha i stort sett godtagit huvudlinjerna i det föreslagna skattelindringssystemet. Rörande vissa punkter av förslaget ha delade meningar kommit till synes, vartill jag återkommer vid behandlingen av förslagets olika delar.

Av de i remissyttrandena gjorda uttalandena rörande huvudgrunderna må följande återgivas.

Socialstyrelsen anför, att det icke kunde vara annat än ekonomiskt sunt och rimligt, att skattelindringsbidragen bestämdes med hänsyn till såväl

skatteunderlaget som utdebiteringens höjd i enlighet med den i förslaget godtagna principen. Det sätt på vilket nämnda två faktorer hade kombinerats vid bidragets konstruktion syntes också vara ändamålsenligt och icke alltför invecklat. I sistnämnda hänseende betecknade förslaget ett avgjort framsteg i jämförelse med kommunalskatteberedningens förslag.

Statskontoret har med utgångspunkt från den provisoriska giltighet, som de föreslagna grunderna förutsatts skola få, förklarar sig icke ha något i och för sig att erinra mot utredningens förslag. Ämbetsverket har särskilt framhållit fördelen av att bidragen fastställas på förhand men ifrågasatt, huruvida kostnadsökningen skulle stanna vid de av utredningen beräknade beloppen.

Riksräkenskapsverket har, trots en viss principiell tveksamhet, ansett sig kunna tillstyrka ett skattelindringssystem byggt på skatteunderlaget och har vidare framhållit.

I sitt utlåtande över kommunalskatteberedningens förslag medgav riksräkenskapsverket det principiellt riktiga i att utjämningen anknöts till kommunernas skatteunderlag per invånare men framhöll samtidigt, att denna faktor tillmätts en alltför avgörande betydelse. Sistnämnda synpunkt synes i och för sig ha sin giltighet också i fråga om det föreliggande förslaget. På samma sätt som skillnader i skatteunderlaget per invånare ge skillnader i kostnaderna per invånare för den kommunala verksamheten upphov till ojämnhet i skattebelastningen skilda kommuner emellan. Utredningen har visserligen menat, att den genom att i viss mån normera bidragen efter utdebiteringens höjd har beaktat verkningarna av olika kostnadsfördyrande faktorer. Utredningens eget krav, att bidragen för kommunerna själva vid inbördes jämförelser böra framstå såsom rättvisa, kan dock icke anses helt tillgodosett, när — såsom enligt det föreslagna systemet — två kommuner med samma höga utdebitering kunna få olika stora bidrag, beroende på om undernormalt skatteunderlag eller övernormala kostnader är huvudsak till den höga utdebiteringen.

Riksräkenskapsverket vill emellertid å andra sidan medge, att utredningen anfört goda praktiska skäl för sin ståndpunkt. Att skatteunderlaget som bidragsnorm är lätthanterligare än de relativa kostnaderna för kommunverksamheten är sålunda tämligen klart. Skattelindringen bör självfallet icke gestaltas så, att staten mer eller mindre kommer att finansiera en höjning av vissa kommuners standard över normalnivån. Trots en viss principiell tveksamhet är riksräkenskapsverket under dylika förhållanden nu berett att tillstyrka ett skattelindringssystem byggt på den grund, som utredningen förordat.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker förslaget med framhållande av att det vore mindre komplicerat än beredningens samt att skiljaktigheterna även i övrigt framstode som förbättringar.

Länsstyrelsen i Blekinge län erinrar om sitt utlåtande över kommunalskatteberedningens förslag, vari uttalats att beräknade normalkostnader borde vara grunden för jämförelse mellan kommunerna vid bidragens bestämmande, samt anför vidare.

Det nu föreliggande förslaget till nya grunder för skattelindring till kommunerna har icke givit länsstyrelsen anledning att frågå denna sin prin-

cipiella uppfattning, men länsstyrelsen har funnit att de nu föreslagna nya grunderna för skattelindring, sådana desamma utformats i remitterade betänkandet, likväl äro ägnade att bereda större likformighet och rättvisa kommunerna emellan än nu gällande bidragssystem. Genom gränsunderlag bestämda efter medelskatteunderlaget per invånare i kommunerna uppnås också en automatisk anpassning efter den allmänna inkomstnivåns förändringar. Som en ytterligare fördel hos förslaget vill länsstyrelsen framhålla, att detsamma framstår som åtskilligt mindre komplicerat i tillämpningen än tidigare förslag i ämnet och länsstyrelsen vill således i huvudsak tillstyrka genomförande av de sakkunnigas förslag.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller sammanfattningsvis, att utredningsmännens grundlinjer för en reform på skatteutjämningsområdet enligt länsstyrelsens mening äro uppdragna enligt goda och rättvisa principer samt yttrar vidare.

När utredningsmännen uttala, att skattelindringens tyngdpunkt bör ligga på skatteunderlagets område, innebär detta ett avsteg från det nuvarande systemet, som endast anknyter till utdebiteringens höjd eller rättare till storleken av den utdebitering, som ligger över bottenkiktet 10 kronor per skattekrona. Denna omläggning medför en skärpning av möjligheterna till skattelindring för sådana kommuner, vilkas tillgång på skattekronor per invånare överstiger eller endast obetydligt understiger gränsunderlaget. I allmänhet torde det beträffande denna grupp av kommuner röra sig om sådana, vilkas skattetryck mera sällan går över 13 å 14 kronor per skattekrona. Dessa kommuner torde i dag icke vara särskilt många, men antalet kan vid en depression komma att springa upp. De svårigheter, som här skymta, aktualisera frågorna, huruvida en ändring bör ske i den föreslagna grundsatsen att gränsunderlaget skall vara oberoende av utdebiteringens höjd eller om förslaget skall utbyggas med regler, som giva särskilt skatteutjämningsbidrag, utgående liksom för närvarande allenast i förhållande till utdebiteringen. Ehuru det är svårt att på grundval av det tillgängliga siffermaterialet med bestämdhet avgöra om det i betänkandet föreslagna systemet i de förut angivna gränsområdena kommer att i alla situationer erhålla tillfredsställande verkningar, vill länsstyrelsen likväl icke framställa något bestämt yrkande om ändrade regler i antydd riktning. Länsstyrelsen anser dock problemet vara av den vikt, att det bör särskilt övervägas. Möjligen kan man emellertid stanna vid att tillgodose de berörda fallen genom extra bidrag.

Länsstyrelsen i Jämtlands län finner de föreslagna nya grunderna för skattelindring innebära en smidig och praktisk lösning av hithörande problem. De av utredningen uppställda allmänna kraven för ett nytt system för ordinarie skattelindringsbidrag finge anses uttömmande och befogade. Utkastet till förordning vore överskådligt och torde komma att medföra betydande lättnader i den praktiska tillämpningen, jämfört med nu gällande system.

Förslagets utformning har synts *länsstyrelsen i Västerbottens län* väl tillgodose flertalet kommuners behov av skattelindring. I vissa fall har det dock synts länsstyrelsen, som om de av utredningen uppdragna spärreglerna verkade ogynnsamt. Länsstyrelsen anför härom.

Sålunda blir en kommun, där antalet skattekronor per invånare närmar sig gränsunderlaget, tämligen dåligt tillgodosedd även om skattetrycket där

med avseende å utdebiteringen är högt. Man konstaterar för dylika fall att det förefintligen skatteunderlaget, ehuru det relativt är så gott att det ligger invid den uppställda gränsen, dock är otillräckligt för kommunens utdebiteringsbehov. Dylika fall torde förekomma, särskilt beträffande nybildade tätortssamhällen, och man kan visserligen säga att dessa orter avse att giva sina invånare en högre levnadsstandard, för vilka dessa böra vidkännas en extra belastning. Men det kan med skäl ifrågasättas huruvida det är riktigt att någon skattelindring ej skall utgå eller utgå med ett obetydligt belopp i sådana fall, där utdebiteringen oavsett orsakerna är mycket hög, och man måste ifrågasätta om bristen på skatteunderlag skall vara den enda värdemätaren.

Även eljest synes det länsstyrelsen som om skatteunderlaget (antalet skattekrönor per invånare) icke är den absolut tillförlitliga värdemätare, som man i förslaget synes ha utgått ifrån. Förhållandena beträffande respektive kommuners ekonomiska bärkraft måste nämligen, enligt länsstyrelsens sätt att bedöma, te sig annorlunda i en kommun med ett relativt litet antal skattebetalare och ett relativt större antal barn och åldringar än i en kommun där motsatt förhållande råder, även om antalet skattekrönor per invånare är detsamma i båda fallen, eftersom kommunens ekonomiska skyldigheter kunna bli väsentligt olika. Det skulle nog vara riktigast att vid sidan om antalet skattekrönor per invånare taga hänsyn även till sådana förhållanden som glesbebyggelse, antal skattebetalare i förhållande till hela invånarantalet, antal barn och dylika omständigheter, som mer eller mindre påverka skattebördan. Då det emellertid torde bliva alltför invecklat att beakta alla dylika omständigheter, synes det å andra sidan med hänsyn härtill vara lämpligt att icke sätta gränsunderlaget för lågt.

Jämväl *länsstyrelsen i Norrbottens län* instämmer i utredningens uppfattning att skatteunderlaget i första hand bör vara normgivande, men framhåller samtidigt olikheterna i den köpkraft, som samma skatteunderlags-siffra kan representera. Länsstyrelsen anför.

Anledningen till det högre skatteunderlaget i en kommun i förhållande till en annan kan ju — såsom utredningsmännen även framhållit — mången gång vara högre levnadskostnader och därmed högre löner och större skatteunderlag. Ett typiskt exempel härpå utvisa kommunerna i Norrbottens län med hänsyn till, förutom placeringen i dyrortsgrupp, att kallortstillägg där utgår. Då emellertid detta tillägg ju helt åtgår till kompensation av de högre levnadskostnaderna kan den enskilde icke anses ha större skattekraft än en invånare i kommun, där kallortstillägg ej utgår och med ett i förhållande härtill lägre skatteunderlag. Länsstyrelsen understryker utredningsmännens yttrande att de kommunala orsavsdragen endast verka dämpande och icke upphävande. Vidare kan mot att göra skatteunderlaget enbart utslagsgivande anmärkas att man ej kan utläsa skälet till skatteunderlagets storlek. En ort i lägsta dyrortsgrupp med relativt många invånare i arbetsför ålder kan uppvisa samma skatteunderlag som ort i högsta dyrortsgrupp men med ett procentuellt färre antal förvärvsarbetande. För den sistnämnda orten kommer denna skillnad att taga sig uttryck i högre utgifter för exempelvis kommunala pensionsstillägg, åldringsvård o. s. v. Ytterligare ett skäl för att utdebiteringen även bör tillmätas avgörande är vidkommande detta län att flera kommuner ha betydande utgifter för skolor, vatten- och avloppsledning med flera anläggningar, som under tidigare år, då skatteunderlaget icke räckt till annat än de nödvändigaste utgifterna, måst eftersättas. Bortsett från att dylika anläggningar i kommuner i södra delen av landet redan ut-

förts vid en tidpunkt, då de ekonomiska förutsättningarna i Norrbotten icke förelågo, bliva kostnaderna i detta län i och för sig drygare genom kommunernas större ytvidd och högre arbets- och transportkostnader. Länsstyrelsen har med det förestående velat understryka att jämväl utdebiteringen måste läggas till grund vid skattelindringsystemets utformning.

Allmänna statsbidragsutredningen har förklarat sig icke beredd taga ställning till frågan om en definitiv utformning av skattelindringsbidragssystemet, förrän huvudlinjerna uppdragits för den speciella statsbidragsgivningen till kommuner. I anslutning till skattelindringsutredningens uttalande att de föreslagna nya grunderna avsetts endast få provisorisk giltighet har utredningen förklarat sig ur de synpunkter den hade att företräda intet ha att erinra mot förslaget.

Svenska stadsförbundet framhåller, att förslagets utformning beträffande utmätandet av skattelindring efter skatteunderlaget och utdebiteringen syntes väl avvägt och ägnat att åstadkomma en rättvisare fördelning av bidragen än nu sker. Förbundet betonar emellertid att förslaget kommer att i första hand bli av betydelse för landskommunerna och anför vidare.

Medelskatteunderlaget i städerna är nämligen per invånare räknat ungefär dubbelt så högt som i landskommunerna. Ingen stad har heller för närvarande ett så lågt skatteunderlag, att staden med tillämpning av de utav utredningen föreslagna normala bidragsgrunderna skulle bli bidragsberättigad. Detta utesluter dock varken att för enstaka städer, exempelvis norrlandsstäderna, behov av skattelindringar redan nu kunna uppstå som följd av särskilda omständigheter eller att vid försämrade konjunkturet ett mera allmänt behov av skattelindringsbidrag kan uppstå för städernas del. Vidare måste man komma ihåg, att det stadskommunala skatteunderlaget regelmässigt är belastat med högre fasta kostnader som följd dels av den tvungna högre standard, som tätortsbebyggelsen drar med sig, dels av att städerna med egna medel svara för särskilda skyldigheter som landskommunerna gå fria från. Enligt § 4 i utredningens förslag skall visserligen Kungl. Maj:t under särskilda betingelser kunna bevilja extra bidrag, då rätt till skattelindringsbidrag enligt §§ 2 och 3 saknas. Men det anges icke om nyssnämnda för städerna speciella förhållanden härvid skola beaktas. Enligt styrelsens och finansrådets mening vore det med tanke bl. a. på en framdeles eventuellt behövlig bidragsgivning till städerna önskvärt om mera preciserade grunder för denna extra bidragsgivning kunde utformas.

Styrelsen för *svenska landskommunernas förbund* tillstyrker förslaget men framhåller samtidigt önskvärldheten av att hela det kommunala skatteutjämningsproblemet upptages till prövning inom de närmaste åren. Styrelsen anför härom.

Den kommunala skatteutjämnningen, som kommit i skymundan för andra aktuella reformer inom beskattningen och socialpolitiken, måste enligt styrelsens mening bli föremål för statsmakternas allvarliga överväganden inom de närmaste åren. Även om under det senaste decenniet en icke obetydlig utjämnning skett ifråga om skatteunderlagets fördelning mellan olika kommuner, har dock skillnaden mellan de sämst och de bäst ställda kommunerna successivt vuxit. De ojämnheter ifråga om standard och kommunalskattens höjd, som bli allt mera framträdande allteftersom den kommunala verksamheten utvidgas, måste te sig som orimliga. Det måste framstå som

ett elementärt rättvisekrav att medborgarna för en ungefärligen likvärdig ekonomisk insats få åtnjuta tillnärmelsevis samma förmåner oberoende av kommundillhörigheten.

Det föreliggande förslaget avser ju ingalunda att ge någon lösning av skatteutjämningsproblemet. På sin höjd kan det sägas sikta till att lösa en detalj i detta problem, som i övrigt icke torde kunna få sin lösning annat än genom en genomgripande kommunalskattereform och ett grundligt reviderat statsbidragssystem. I ett dylikt statsbidragssystem måste ett statsbidrag av den typ skattelindringskommittén föreslagit få stor betydelse. Statsbidraget är visserligen nu avsett att i fråga om bidragsbelopp m. m. närmast motsvara de hittillsvarande skatteutjämningsunderstöden, men förslaget styrka torde ligga i att statsbidraget lätt låter sig omformas till att bli mera kraftigt verkande.

Det framlagda förslaget innebär enligt *Sveriges lantbruksförbund* — som tillstyrker förslaget allenast såsom grund för en lagstiftning av provisorisk karaktär och under förutsättning att det allmänna kommunala skatteutjämningsproblemet skyndsamt upptages till en allmän översyn — en avsevärd förbättring i förhållande till nu gällande bestämmelser. Framförallt måste med tillfredsställelse hälsas förslaget, att det normgivande för bestämmande av bidrag är skatteunderlaget. Förbundet framhåller vidare.

Det synes enligt förbundets åsikt vara önskvärt att ett visst av staten garanterat minimiskatteunderlag fastställas, icke minst med hänsyn tagen till risken för brist på skatteunderlag vid nedåtgående konjunkturer. Visserligen torde, som utredningsmännen framhålla, ett års eftersläpning, som skulle föreligga enligt förslaget, utgöra en viss garanti för kommunerna vid starkt konjunkturfall. Vid långvarigare nedåtgående konjunkturer kommer emellertid denna eftersläpning att bli utan betydelse.

Sveriges industriförbund förordar förslagets genomförande, dock med viss skärpning av maximeringsbestämmelserna. Förbundet understryker därvid, att förslaget icke bör få föranleda en höjning av de direkta statsskatterna och pekar på möjligheten att skaffa staten ytterligare inkomster genom en allmän omsättningsskatt. Förbundet anför bl. a. följande.

För den händelse en kommunal skattelindring skulle stå att vinna allenast på bekostnad av en eljest möjlig nedsättning i de nuvarande å näringslivet i dess helhet vilande direkta statsskatterna på inkomst och förmögenhet, skulle emellertid en dylik reform enligt förbundets mening lända det svenska näringslivet, jämväl till den del det är lokaliserat till Norrland, mera till skada än gagn. Väl är det angeläget att näringsföretagen i Norrland under en lågkonjunktur genom skattelindringsbidrag skyddas från en ytterligare ökning av den kommunala skattebördan, men föga skulle därmed vara vunnet, om det sammanlagda direkta skattetrycket såväl därstädes som inom riket i dess helhet bibehölls vid en höjd, som i längden och alldeles särskilt under en lågkonjunktur måste verka nedsättande på konkurrenskraften och produktionsförmågan.

Det föreliggande förslaget bör bedömas under hänsynstagande i främsta rummet till de utgiftsökningar för statsverket, förslagets genomförande kan väntas medföra. Om en lågkonjunktur inträffar, komma dessa utgiftsökningar uppenbarligen att uppgå till mycket betydande belopp. De nuvarande direkta skatterna å inkomst och förmögenhet äro, såsom förbundet vid upprepade tillfällen understrukit, för närvarande av en sådan höjd, att

varje ytterligare ökning måste anses utesluten. En väsentlig minskning därav är tvärtom nödvändig, om en stagnation i det ekonomiska framåtskridandet inom samhället i längden skall kunna undvikas. Under en lågkonjunktur framstår en sådan sänkning såsom särskilt nödvändig. Hur angelägen en utjämning av det kommunala skattetrycket än är, torde det föreliggande förslaget, sett mot denna bakgrund, kunna genomföras allenast om därav föranledda utgiftsökningar icke få inverka på de direkta statskatterna på inkomst- och förmögenhet utan finansieras i annan ordning.

Departementschefen. Såväl kommunalskatteberedningen som kommunala skattelindringsutredningen har hävdad, att ifrågavarande understöd i främsta rummet böra för skattetyngda kommuner motväga verkningarna av deras brist på skatteunderlag. Jag delar denna uppfattning. Skattelindringsutredningen har i sitt system för ordinarie skattelindring fullföljt tankelinjen på ett sådant sätt, att både rätten till bidrag och den procent, varmed bidrag utgår, gjorts beroende av kommunens skattekrontal per invånare. Skattelindring skall sålunda enligt förslaget icke utgå till kommuner, vilkas skattekrontal per invånare överstiger vissa för varje år fastställda gränser, kallade gränsunderlag. Dessa gränsunderlag skola enligt förslaget växla med landskommunernas genomsnittliga skatteunderlag per invånare. Bidragsprocenten skall stå i direkt proportion till kommunens brist på skatteunderlag, det vill säga det antal skattekronor per invånare, varmed gränsunderlaget överstiger kommunens skattekrontal. Till de kommunala kostnaderna tages i systemet hänsyn i första hand såtillvida, att bidrag skall utgå endast till kommuner, vilkas utdebitering överstigit viss utdebitering, 11 kronor per skattekrona, och att bidrag erhålles med fastställd bidragsprocent utav det belopp, varmed det beräknade skattetrycket i kommunen överstiger nämnda utdebiteringssiffra. Härjämte ha kostnadsolikheterna beaktats genom viss dyrortsdifferentiering till förmån för Norrbottenskommunerna och därmed likställda kommuner, vilket är en fråga, som jag behandlar i ett senare sammanhang. Slutligen innefattar sättet för bidragsprocentens bestämmande även ett beaktande av vissa kostnader.

Remissmyndigheterna ha ju numera i allmänhet godtagit tanken på skatteunderlaget per invånare som grundpelaren i systemet. Vid remissen av kommunalskatteberedningens förslag voro meningarna som framgår av föregående avsnitt avsevärt mera delade. I några fall har emellertid även nu viss principiell tvekan kommit till uttryck, dock utan att systemet avstyrkts. Riksräkenskapsverket samt länsstyrelserna i Blekinge och Västerbottens län ha sålunda antytt, att kostnadssynpunkten måhända borde i högre grad ha beaktats. Riksräkenskapsverket ifrågasätter rättvisan i att två kommuner med samma höga utdebitering skulle få olika stora bidrag, beroende på om huvudorsaken till skattetungan vore övernormala kostnader eller undernormalt skatteunderlag. Länsstyrelsen i Västerbottens län gör för sin del en jämförelse mellan två kommuner med lika skattekrontal per invånare, av vilka den ena har ett relativt litet antal skattebetalare och ett relativt större antal barn och åldringar än den andra kommunen, och finner själv-

klart att den förra kommunens ekonomiska bärkraft måste vara mindre än den andras med hänsyn till olikheterna i skyldigheter.

För egen del har jag icke blivit övertygad om det bärande i denna kritik av förslaget. Väl är det riktigt att skattekontalet per invånare icke kan vara någon absolut tillförlitlig mätare på behovet av skattelindring — någon sådan finnes icke — men det torde vara den mest objektiva och användbara måttstock som står till buds i detta sammanhang. Erfarenheterna av det nuvarande systemet tala enligt min mening bestämt emot att låta den av kommunens åtgöranden i hög grad beroende faktiska kostnaden vara avgörande bidragsgrund. Om man bortser från de kostnadsolikheter, som betingas av dyrhetsskillnaderna i landet, kan det enligt mitt sätt att se icke möta några större invändningar, att en kommun med större kostnader och normalt skatteunderlag per invånare får mindre skattelindring än en kommun, vars höga utdebitering beror på lågt skatteunderlag per invånare och normala kostnader. Givetvis kunna finnas sådana fall, där speciella, objektivt betingade svårigheter för en kommun föranleda till annan bedömning, men för dylika fall har Kungl. Maj:t möjlighet att bevilja extra bidrag. Kritiken synes mig icke ha tillräckligt beaktat att den föreslagna bidragsgrunden, skattekontalet per invånare, jämväl ger utrymme åt väsentliga kommunala kostnadssynpunkter, eftersom däri kommer till uttryck det skatteunderlag, som faller på *varje* person inom kommunen, alltså även inkomstlösa barn, åldringar och arbetslösa. Då antalet skattekrönor per invånare förutsatts vara lika stort i de båda kommuner, som länsstyrelsen i Västerbottens län jämfört, bör vid jämförelsen icke förbises, att inkomstnivån i den barn- och åldningsrikare kommunen måste ha varit väsentligt högre än i den andra.

För egen del är jag sålunda beredd att godtaga den av utredningen föreslagna allmänna uppläggnings av skattelindringssystemet. I stort sett förefalla mig huvudlinjerna enkla och klart utformade. Beträffande den närmare avvägningen av systemet tar jag ståndpunkt vid behandlingen av förslagets olika delar i det följande. Redan nu vill jag såsom en avgjord fördel framhålla, att förslaget till sina praktiska verkningar i betydande utsträckning ansluter sig till de för närvarande utgående understöden.

Både av skattelindringsutredningen och flera remissmyndigheter har framhållits förslagets karaktär av provisorium. Jag vill understryka denna synpunkt. Att någon definitiv lösning av den kommunala skatteutjämningsfrågan icke avsetts med förevarande förslag till grunder, följer redan av de uttalanden som gjordes i samband med beslutet vid fjolårets riksdag om provisoriska statsbidrag till kommunerna för täckande delvis av deras skatteförluster genom ortsavdragsreformen. Även vid en ändrad utformning av de under utredning varande statsbidragen till speciella ändamål kan en omprövning av skattelindringsgrunderna bli erforderlig. Hela spørsmålet måste för övrigt ses mot bakgrunden av de olika reformkrav på den kommunala skattelagstiftningens område, som gjort sig gällande under senare år.

2. Allmänna riktlinjer för ett nytt skattelindringsystem.

Vid utformningen av ett nytt system för ordinarie skattelindringsbidrag har skattelindringsutredningen mot bakgrunden av hittillsvarande erfarenheter på området ansett sig böra uppställa följande *allmänna krav* på systemet.

1. Skattelindringen bör utgå efter sådana grunder, att bidragen för kommunerna själva vid inbördes jämförelser framstå såsom rättvisa.

2. Skattelindringen bör utgå efter möjligast objektivt fastställbara faktorer, på vilka kommunerna icke eller endast i ringa grad kunna inverka i syfte att erhålla ökade bidrag.

3. Systemet bör vara sådant, att det ger tillräckligt understöd åt de ogynnsamt ställda kommunerna utan att äventyra det kommunala spar-samhetsintresset.

4. Systemet bör vara rörligt såtillvida, att det medger en viss anpassning i tiden efter den allmänna inkomstutvecklingen eller penningvärdets förändringar.

5. Bidragen böra varje år bestämmas på förhand, så att definitiva belopp kunna upptagas i kommunernas inkomst- och utgiftsstaten.

Utredningsmännen ha framhållit, att nyss angivna krav på objektiva grunder, som i rimlig grad begränsa utrymmet för kommunala spekulationer på högre bidrag och medföra en relativ rättvisa mellan kommunerna, icke torde kunna anses tillgodosedda av ett sådant system som det nuvarande, vilket i princip bygger på utdebiteringen eller sålunda tillmäter de kommunala utgifterna en primärt avgörande betydelse vid bidragets bestämmande. Under erinran om att kommunalskatteberedningen efter ingående överväganden rörande olika möjliga mått för bidragsbehovet stannat vid att förorda *skatteunderlaget* (antalet skattekronor per invånare) såsom den lämpliga utgångspunkten, har utredningen vidare anført.

Valet av *skatteunderlaget* eller, rättare sagt, bristen på *skatteunderlag* såsom grundläggande norm för skattelindringsbidragets storlek synes i hög grad tillgodose det under 1) uppställda rättvisekravet. Om man får utgå från att taxeringen numera är relativt jämn över hela riket eller åtminstone relativt jämn, såvitt angår kommuner inom de av skattelindringen främst berörda landsbygdsområdena, torde siffrorna på antalet skattekronor per invånare få anses ge ett förhållandevis gott uttryck för kommunernas växlande ekonomiska bärkraft. Ur interkommunal rättvisesynpunkt ha utredningsmännen icke funnit några vägande principiella invändningar mot att godtaga en sådan måttstock. I den praktiska verkligheten möter det förvisso icke några svårigheter att påvisa ojämnheter i taxeringen, vilka kunna förklara den tveksamhet om *skatteunderlagets* lämplighet för ändamålet, som kommit till uttryck i vissa remissutlåtanden över kommunalskatteberedningens förslag. Någon säkrare och mera rättvis, praktiskt användbar måttstock för det kommunala behovet av skattelindring än bristen på *skatteunderlag* ha utredningsmännen för sin del dock icke kunnat finna. Antalet skattekronor per invånare har ju också under senare år alltmer godtagits såsom en betydelsefull faktor i liknande sammanhang, även om dess teoretiska innehåll icke är alldeles entydigt. Det är ju icke endast så,

att antalet skattekronor per invånare är en *exponent för den allmänna inkomstnivån* inom en kommun, utan siffran ger också *utslag i »rätt» riktning för vissa ur kommunal utgiftssynpunkt viktiga faktorer*, särskilt kostnader för vård och uppfostran av barn och för understöd åt äldre m. fl. Om antalet barn inom en kommun är påfallande stort — vilket ju gemenligen är fallet inom Norrbotten, vårt viktigaste skattelindringsområde — medför det ju en lägre siffra för det antal skattekronor som faller på varje invånare. Detsamma gäller givetvis även vid förhållandevis stort antal äldre, arbetslösa, partiellt arbetsföra och andra personer med otillräckliga inkomster.

Skatteunderlaget som utgångspunkt för bidragens bestämmande torde även i hög grad tillgodose det förut under 2) angivna kravet på objektivi fastställbara grunder, som icke i högre grad kunna påverkas av kommunerna själva i syfte att erhålla högre bidrag. Med nuvarande taxeringsorganisation får skatteunderlagets bestämmande anses vara en väsentligen statlig funktion, som endast i ringa grad påverkas av kommunernas åtgöranden.

Med hänsyn till nu angivna förhållanden ha utredningsmännen förordat, att skattelindringens tyngdpunkt skall ligga på skatteunderlagets område, vilket även var kommunalskatteberedningens grundtanke, samt att bidragen främst skola sikta till att för kommuner med dåligt skatteunderlag motväga verkningarna av bristen på skatteunderlag. Skatteunderlagets storlek skall sålunda avgöra vilka kommuner, som bli berättigade erhålla ordinarie skattelindring, samtidigt som bristen på skatteunderlag bestämmer bidragsprocenten.

Utredningen framhåller dock, att siffran på skatteunderlaget per invånare kan sägas vara icke fullt rättvisande som mått på den reala inkomstnivån, eftersom denna nivå ofta påverkats av levnadskostnadernas höjd på orten. Utredningen anför vidare.

Om den högre inkomstnivån å en ort endast återspeglar större dyrhet å orten i fråga, innebär självklart ett därav bestämt högre skatteunderlag icke någon större ekonomisk bärkraft. I och för sig vore för den skull en dyrortsgradering av skatteunderlagen, innan dessa lades till grund för skattelindringsbidragens bestämmande, önskvärd. Mot ett sådant krav kan visserligen teoretiskt göras gällande att, eftersom de kommunala ortsavdragen äro dyrortsgraderade, tillräcklig hänsyn redan genom avdragen bör ha tagits till levnadskostnadsolikheterna och att skatteunderlagssiffrorna för den skull böra anses likvärdiga ur köpkraftssynpunkt. Givetvis verka ortsavdragens dyrortsgradering avdämpande i sådan riktning, men med den ringa storlek ortsavdragen hittills haft, har denna verkan varit så ringa, att skatteunderlagssiffrorna på olika orter långt ifrån kunna antagas ha representerat samma reala köpkraft. Vid en ökning av de dyrortsgraderade ortsavdragen blir denna verkan väl kraftigare, men dock icke så kraftig, att det principiellt befogade i önskemålet om en viss dyrortsgradering av skatteunderlagssiffrorna kan sägas bortfalla.

Problemet skulle då vara att finna en enkel och lämplig metod för *dyrortsgradering* av skatteunderlagssiffrorna. Av betydelse för skattelindringens del vore dock endast en dyrortsgradering med hänsyn till den allmänt erkända regionala levnadskostnadsskillnaden mellan norra Sverige och öv-

riga delar av riket, alltså i huvudsak en dyrortsgradering mellan landskommuner inbördes. Utredningen har i huvudsak framhållit följande.

Såsom framgår av socialstyrelsens utlåtande över kommunalskatteberedningens förslag, möter en tillämpning på detta område av den för löne- och skattegrupperingarna använda dyrortsgraderingen invändningar av principiell art. Att konstruera en särskild dyrhetsgradering för detta ändamål vore väl i och för sig möjligt, men skulle sannolikt innebära ett överdrivande av betydelsen av detta önskemål. I vart fall skulle man därigenom ytterligare komplicera skattelindringssystemet, vilket även utan ett sådant tillägg kan riskera att bli alltför komplicerat. Om dyrhetsskillnaderna skola beaktas i det nya systemet, bör enligt utredningsmännens mening så ske, endast om det kan åstadkommas på ett enkelt, summariskt sätt.

Mot siffran på skatteunderlaget per invånare som måttstock kan vidare, fortsätta utredningsmännen, göras den invändningen, att däri icke komma till uttryck andra utgiftshöjande faktorer i den kommunala hushållningen än sådana, som representeras av det relativa inslaget av barn, åldringar och andra inkomstsvaga kommunmedlemmar. Härom har anförts följande.

Om skatteunderlaget skulle vara den enda och helt avgörande normen för skattelindringsbidraget, skulle det givetvis vara en påtaglig brist, att däri icke komme till uttryck sådana för kommunen kostnadsfördyrande faktorer som stora avstånd (gles befolkning) och hårt klimat. Stora avstånd verka ju stegrande på utgifterna för skolväsendet, för vatten- och avloppsledningar, allmän administration m. m. Då man icke läser komma ifrån att vid bidragens bestämmande beakta även utdebiteringens höjd och därmed även verkningarna av olika kostnadsfördyrande faktorer, minskas givetvis betydelsen av denna invändning.

I syfte att undvika en tillkrånglad dyrortsgradering och åstadkomma ett enkelt och praktiskt tillfredsställande system, även om detta icke vore helt invändningsfritt ur teoretisk synpunkt, ha utredningsmännen ansett, att man i skattelindringssystemet borde nöja sig med att beakta dyrhetsskillnaden för de i detta hänseende ogynnsammast ställda orterna. Utredningen har vidare anfört härom.

Tekniskt sett skulle detta kunna ske relativt enkelt, om man vågade bygga på gällande skattegruppering. Man kunde exempelvis föreskriva, att kommuner tillhörande ortsgrupp 5 skulle erhålla skattelindring efter schablonmässigt mera generösa regler än övriga kommuner. Härigenom skulle i huvudsak Norrbottenskommunerna och några andra kommuner i inre Norrland komma i särställning, vilket synes sakligt motiverat. För större städer, som tillhöra ortsgrupp 5, skulle föreskriften icke få någon betydelse, eftersom storleken av deras skatteunderlag utesluter dem från skattelindring. Utredningsmännen anse sig likväl icke kunna förorda en sådan lösning. Som förut nämnts har gällande dyrhetsgradering icke ansetts i princip lämplig att lägga till grund för en gruppering av skatteunderlagen; samma invändningar kunna då riktas även mot ett partiellt utnyttjande av grupperingen för ändamålet. Härtill kommer det vanskliga i att nu låsa fast skattelindringsreglerna vid en dyrortsgruppering, som under de närmaste åren kommer att bli föremål för omprövning.

Utredningen har ansett orternas allmänna dyrhet hli tillräckligt beaktad vid skattelindringen, om förslagsvis kommunerna i Norrbottens län och andra kommuner med likartade förhållanden schablonmässigt erhöile bidrag med utgångspunkt från ett något högre skatteunderlag än övriga kommuner. Därmed skulle i någon mån bli beaktade även de förut angivna kostnadsfördyrande faktorerna i den kommunala verksamheten inom nämnda barnrika och befolkningsglesa län.

För den författningmässiga uiformningen av denna linje ha utredningsmännen diskuterat två olika vägar.

Den ena innebär, att i författningstexten angives, att bidrag skall utgå efter en viss allmän norm, dock med rätt för Kungl. Maj:t att för de kommuner, som Kungl. Maj:t bestämmer, tillämpa den mera generösa normen. Därvid finge i motiven fastslås, vilka slag av kommuner som skulle få bidrag enligt denna norm. Några ledamöter av orlsavdragskommittén ha ansett detta vara den tekniskt bättre lösningen. Den andra vägen är att i författningen direkt föreskriva, att Norrbottenskommunerna skola äga erhålla bidrag enligt den generösare normen och att densamma efter Kungl. Maj:ts bestämmande skall tillämpas även för andra kommuner, där förhållandena i allmänhet äro likartade med dem som gälla i Norrbotten. Utredningsmännen ha för sin del ansett den senare linjen vara att föredraga, icke minst med hänsyn till skatteutjämningsanslagets karaktär av förslagsanslag, vars dispositionsgrunder i möjligaste mån böra vara författningmässigt fixerade. De ha även ansett i stort sett sakligt befogat att angiva den generösare normen såsom en rätt för Norrbottenskommunerna, medan däremot tillräckliga skäl icke ansetts föreligga att med Norrbotten jämställa hela Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.

Utredningen har sålunda föreslagit, att det antal skattekronor per invånare, som avgränsar bidragsberättigade kommuner från andra (gränsunderlaget), skall för kommunerna i Norrbottens län samt sådana kommuner, som Kungl. Maj:t finner på grund av likartade förhållanden skäliggen böra med dem jämsställas, utgöra 80 procent av medelskatteunderlaget per invånare för rikets landskommuner vid föregående års taxering, medan gränsunderlaget för övriga kommuner skall utgöra 75 procent av samma medelskatteunderlag. Genom det högre gränsunderlaget för förstnämnda grupp (i fortsättningen även benämnd »Norrbottenskommunerna»), kommer också bidragsprocenten att bli högre, eftersom denna bestäms i proportion till skillnaden mellan gränsunderlaget och vederbörande kommuns skattekrontal per invånare.

Remissyttranden. Mot förslaget att åstadkomma en viss differentiering av skattelindringen efter kommunernas allmänna dyrhet genom att bestämma ett högre gränsunderlag för Norrbottenskommunerna har *riksräkenskapsverket* uttalat, att det enligt verkets uppfattning skulle ligga närmare till hands att anknyta differentieringen till gällande dyrortsgruppering. Denna torde väl för övrigt i praktiken bli utslagsgivande även med den av utredningen föreslagna lösningen, åtminstone såtillvida att det knappast skulle komma i fråga att ge en kommun i en viss ortsgrupp bidrag efter en generösare norm än kommuner i en högre ortsgrupp. Ämbetsverket anför vidare.

Utredningen har dock, med stöd av ett remissuttalande av socialstyrelsen, ansett sig kunna konstatera, att en dylik anknytning till dyrortsgraderingen möter principiella invändningar. Enligt socialstyrelsens uttalande, sådant det refereras i betänkandet, skulle det vara ett förfaringssätt utan mening att tillämpa gällande dyrortsgradering på skatteunderlaget, »alltså såväl juridiska som fysiska personers samlade inkomster». Vad som är väsentligt i sammanhanget är emellertid enligt riksräkenskapsverkets mening, att skillnader i dyrhet mellan olika orter få antas påverka de kommunala utgifterna på ungefär samma sätt som de påverka enskilda personers levnadskostnader. Om det skatteunderlag, på grundval av vilket de kommunala utgifterna finansieras, härrör från fysiska eller juridiska personers inkomster, torde däremot i detta avseende vara tämligen likgiltigt.

Statskontoret anser tillräckliga skäl icke föreligga för att beträffande gränsunderlaget uppställa en särregel för Norrbottens län. Det borde i stället ankomma på Kungl. Maj:t att besluta, i vilka särskilda fall det högre gränsunderlaget skäligen borde tillämpas.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län är tveksam inför tanken att giva Norrbotten en särställning i fråga om gränsunderlagets höjd och ifrågasätter ett för riket gemensamt gränsunderlag samt anför vidare.

Detta skulle lätt nog kunna medföra svårigheter vid tillämpningen, bl. a. då det gällde att pröva, huruvida någon viss kommun i statsbidragshänseende skulle likställas med Norrbottenskommunerna. Länsstyrelsen tror för sin del att man, åtminstone under den nya författningens första år, helst bör hava ett för riket gemensamt gränsunderlag. Åt Kungl. Maj:t torde i stället böra överlämnas att för de ömmande fallen tillämpa en generösare norm efter fri prövning. Härigenom vinnas fördelen att dessa särskilda fall kunna bli underkastade speciell övervakning och undersökning.

Länsstyrelsen i Västerbottens län förordar, att det skall ankomma på Kungl. Maj:t att bestämma de fall, i vilka det högre gränsunderlaget skall gälla, och framhåller till stöd härför.

Enligt länsstyrelsens mening är det icke riktigt eller lämpligt att direkt sätta kommunerna i Norrbottens län i särklass, så länge det finns till antalet kanske flera kommuner i övriga delar av riket, som äro i liknande situation. För övrigt läser det väl icke vara uteslutet att förhållandena i någon kommun i Norrbottens län kunna ändras, så att skattetrycket där blir mera normalt.

Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller de dryga kostnaderna i länet på grund av kommunernas större ytvidd samt högre arbets- och transportkostnader. Länsstyrelsen uttalar vidare.

Länsstyrelsen, som väl inser att svårigheter föreligger för en dyrortsgradering, kan dock icke frigöra sig från den tanken, att ett större mått av rättvisa genom dylik gradering skulle kunna beskäras kommunerna i detta län, där ostridigt levnadskostnaderna äro högst och skatteförmågan minst. Utredningsmännens förslag synes enligt länsstyrelsens mening icke tillräckligt beakta dessa omständigheter.

Departementschefen. Vid utformningen av ett skattelindringsystem, där antalet skatteskronor per invånare skall vara den avgörande normen för vilka kommuner som bli bidragsberättigade och för den procentsats efter

vilken bidrag utgår, är det givetvis ett principiellt befogat krav att hänsyn tages till det förhållandet, att en och samma skatteunderlagssiffra för olika kommuner kan betyda olika köpkraft. Om detta krav skall föranleda en dyrortsgradering av skatteunderlagen, vilket i hög grad skulle komplicera systemet, synes böra bli beroende av storleken av förekommande köpkraftsskillnader. Den av fjolårets riksdag beslutade höjningen av de kommunala ortsavdragen kan antagas ha i betydande grad minskat dessa skillnader. Jag delar kommunala skattelindringsutredningens uppfattning att ifrågavarande krav i nuvarande läge bör tillgodoses inom skattelindringsystemet, endast om så kan ske på ett enkelt och summariskt sätt. Genom utredningens förslag att bestämma bidragen efter ett högre gränsunderlag för kommuner i Norrbottens län och andra därmed likartade kommuner synes mig tillbörlig hänsyn ha tagits till de allmänna levnadskostnadsolikheterna inom landet samtidigt som därmed i någon mån beaktats även sådana i den kommunala verksamheten kostnadsfördyrande faktorer som hårt klimat och befolkningsgleshet. En anknytning till löne- och skattegrupperingarna, såsom förordats av riksräkenskapsverket, anser jag både av praktiska och principiella skäl icke tillräddig. Dels äro dessa grupperingar föremål för revision för närvarande, dels är underlaget för desamma, vari bl. a. ingår kommunalskattens höjd i olika kommuner, icke lämpat att läggas till grund för en gruppering av skatteunderlagssiffrorna.

Meningarna ha även varit delade om den lämpliga författningsmässiga utformningen av det föreslagna beaktandet av de regionala dyrhetsskillnaderna m. m. En remissmyndighet har ansett att i författningen borde angivas endast en grund för beräkningen av ordinarie skattelindringsbidrag, nämligen ett gränsunderlag av 75 procent av medelskatteunderlaget för landskommunerna vid föregående års taxering, medan Kungl. Maj:t för de ömmande fallen skulle tillämpa en generösare norm efter fri prövning. Måhända ligger i detta ståndpunktstagande ett avvisande av de realekonomiska skäl som motiverat differentieringen med hänsyn till dyrhetsskillnaderna. Denna linje skulle i vart fall i praktiken komma att innebära, att extra bidrag bleve den regelmässiga bidragsformen inom Norrbottens län, vårt mest utpräglade skatteutjämningsområde. Detta kan enligt min mening icke vara en rimlig ordning. Det synes önskvärt att utforma reglerna för den ordinarie skattelindringen så, att tilldelningen av extra bidrag i möjlig mån begränsas och icke förekommer annat än såsom undantagsfall.

De två andra författningsmässiga lösningarna utgå ifrån att ordinarie skattelindring skall kunna beviljas enligt båda de angivna normerna. Enligt den ena uppfattningen skulle det formellt helt läggas i Kungl. Maj:ts hand att avgöra, för vilka kommuner den generösare normen skulle tillämpas. Direktiv för tillämpningen skulle dock av riksdagen lämnas i motiven till författningen. Enligt den andra meningen, som företräts av kommunala skattelindringsutredningen och lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser, borde författningen inrymma en rätt för kommunerna i Norrbot-

tens län att i förekommande fall erhålla ordinarie skattelindring enligt den generösare normen. Kungl. Maj:ts skönsmässiga prövning beträffande den ordinarie skattelindringen skulle då begränsas till att fastställa vilka andra kommuner som på grund av likartade förhållanden skäligen borde jämföras med Norrbottenskommunerna. För egen del anser jag den senare lösningen vara att föredraga. Det gäller ju att fastställa dispositionsgrunderna för ett förslagsanslag. Även om bidragstilldelningen är avsedd att handhavas av Kungl. Maj:t, är det enligt min mening en påtaglig fördel, om grunderna i största möjliga utsträckning äro författningsmässigt fixerade och sålunda utrymmet för skönsmässig prövning så begränsat som är möjligt utan uppgivande av tillämpningsmyndighetens möjligheter att åstadkomma en rättvis och skälig bidragstilldelning i det enskilda fallet. Såsom framgår av det följande torde det föreslagna systemet erbjuda tillräckliga befogenheter för Kungl. Maj:t i sådant hänseende.

I anledning av vad länsstyrelsen i Norrbottens län anfört vill jag framhålla, att det högre gränsunderlaget för Norrbottenskommunerna innebär, att bidragen därstädes komma att utgå med högre procentsatser än för kommuner i allmänhet vid motsvarande skattekrontal per invånare. För exempelvis en kommun, vars skatteunderlag ligger 30 procent under medelskatteunderlaget, skulle bidraget därstädes utgå med 12,5 procent av utdebiteringen mellan 11 och 13 kronor och med 25 procent på utdebiteringen över 13 kronor. För en annorstädes belägen, ej jämförd kommun med samma skatteunderlag skulle motsvarande procentsatser stanna ej obetydligt lägre, nämligen vid 6,⁶⁷ och 13,³³ procent. Det synes mig icke självklart, att en genomförd dyrortsgradering av skatteunderlagen skulle ha ställt Norrbottenskommunerna i ett bättre läge än den här förordade differentieringen.

3. Gränsunderlagets bestämmande.

Enligt skattelindringsutredningens förslag skall ordinarie skattelindring utgå endast till sådana skattetyngda kommuner, vilkas skattekrontal per invånare understiger vissa för varje år fastställda skattekrontal, *gränsunderlag*. Gränsunderlaget skall i normala fall fastställas efter landskommunernas medelskatteunderlag per invånare vid föregående års taxering och motsvara 80 procent därav för norrbottenskommunerna och 75 procent därav för övriga kommuner. Där så av särskilda skäl påkallas, skall Kungl. Maj:t dock äga fastställa gränsunderlagen till 80 respektive 75 procent av ett skattekrontal, som ligger mellan föregående års och det löpande årets medelskatteunderlag för landskommunerna.

Beträffande gränsunderlagets bestämmande till angivna procentsatser av medelskatteunderlaget har utredningen framhållit följande.

Hur stort gränsunderlaget skall vara i förhållande till medelskatteunderlaget kan icke avgöras utifrån några allmänna resonemang utan måste bestämmas med beaktande av hur olika gränsdragningar verka i praktiken,

både med avseende på det antal kommuner, som skola bliva bidragsberättigade, och storleken av det bidrag, som skall utgå. Efter ett studium av dessa verkningar under olika år ha utredningsmännen förordat, att gränsunderlaget bestämmes till 80 respektive 75 procent av medelskatteunderlaget per invånare i landskommunerna.

En förskjutning av dessa procentsatser har en relativt stark inverkan på antalet skattelindringskommuner och på storleken av bidragstilldelningen.

Om man sålunda gör avståndet till medelskatteunderlaget för landskommunerna mindre än 20, respektive 25 procent, ökas givetvis kommunernas antal och bidragens storlek. I den mån staten kunde disponera större belopp till skattelindring än som hittills avsetts för ändamålet, synes en dylik förskjutning uppåt av gränsunderlaget vara den lämpligaste regulatorn inom systemet. Om väsentligt mycket större belopp skulle ställas till förfogande, kunde övervägas att fastställa gränsunderlaget i avslutning till en ännu högre siffra än landskommunernas medeltal, förslagsvis medelskatteunderlaget för rikets samtliga kommuner, sålunda med inräknande av städerna.

Önskemålet om automatisk *rörlighet* hos gränsunderlaget har enligt vad utredningen anfört uppställts bl. a. med tanke på den snabbhet, varmed inkomstutvecklingen gjort kommunalskatteberedningens förslag föråldrat med avseende å skatteunderlagsgränserna. Anknytningen till medelskatteunderlaget för landskommunerna motiveras av utredningen på följande sätt.

Om ifrågavarande skatteunderlagsgräns skall göras rörlig och fastställas för varje år, torde det vara riktigare att anknyta den till den allmänna inkomstutvecklingen än till penningvärdesförändringarna (levnadskostnadsindex). Då det gäller en anpassning efter inkomstutvecklingen, synes den lämpliga anknytningen i detta sammanhang vara medelskatteunderlaget per invånare i rikets landskommuner för olika år. Om gränsunderlaget fastställs i relation till ett sådant medelskatteunderlag, vinnes även den fördelen, att en automatisk anpassning även efter vissa ändringar i skattelagstiftningen erhålles, exempelvis ändringar i ortsavdragen.

En belysning av vad den här förordade bestämningen av gränsunderlaget siffermässigt skulle ha betytt under olika år av 1940-talet lämnas i följande sammanställning, där invånarantalet beräknats efter befolknings-talet vid taxeringsårets ingång.

Gränsunderlag (kr/skr) för Norrbottens komm:na Riket i övrigt	Enligt taxeringar under nedan angivna år									
	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
komm:na	5,18	5,92	7,01	8,02	8,60	9,37	11,46	12,62	13,77	14,30
Riket i övrigt	4,86	5,55	6,58	7,52	8,06	8,78	10,74	11,83	12,91	13,41

Stegringen under 1940-talet har ju varit rätt exceptionell, nära nog en tredubbling. De starka förskjutningarna belysa de svårigheter, som ett fixerande i författningstexten av en viss skatteunderlagssiffra innefattar för ett skattelindringsystem av här angiven art.

Anknytningen av gränsunderlaget till *föregående* års medelskatteunderlag för landskommunerna har motiverats både av konjunkturpolitiska och administrativa skäl. Beträffande de konjunkturpolitiska skälen för denna eftersläpning ha utredningsmännen i huvudsak framhållit följande.

Understödskommunerna torde kunna antagas i allmänhet vid en konjunkturnedgång drabbas hårdare än andra kommuner. Om deras skatteunderlag sålunda nedgår starkare än medelskatteunderlaget, stiger bidragsprocenten automatiskt, samtidigt som de utdebiteringssiffror, på vilka bidragsprocenten appliceras, gå i höjden. Systemet har för den skull en inneboende tendens till stark ökning av bidragen vid en nedgång i konjunkturen.

Med hänsyn till att det vid en konjunktursvängning skulle vara en betydande fördel för kommunerna, om gränsunderlaget icke fölle i takt med det aktuella medelskatteunderlaget utan erhöle en viss eftersläpning i förhållande därtill ifrågasätta utredningsmännen, om icke nyssnämnda tendens till ökning av bidragen borde skärpas.

Detta kan åstadkommas genom att låta det gränsunderlag, med vilket kommunernas aktuella skatteunderlagssiffror jämföras vid bidragsprocentens fastställande, bestämmas antingen efter föregående års medelskatteunderlag eller efter ett genomsnitt av flera föregående års medelskatteunderlag. En ettårseftersläpning synes vara tillräcklig. Flerårsgenomsnittet skulle avlägsna gränsunderlaget alltför långt från det aktuella läget för att vara godtagbart. Fördelarna av en ettårseftersläpning för kommunerna vid ett starkt konjunkturfall innefatta givetvis ur statsverkets synpunkt en motsvarande risk att kostnaderna stegras mycket starkt genom att ett stort antal kommuner skulle bli berättigade till större eller mindre be-
lopp.

Eftersläpningen innebär ju, att man utan uppgivande av den principiella rörligheten i systemet låter det gränsunderlag, med vilket kommunernas aktuella skatteunderlagssiffror jämföras vid bidragsprocentens bestämmande, anpassas efter föregående års medelskatteunderlag för rikets landskommuner. Nyttan ur kommunal synpunkt av en sådan eftersläpning är, att när inkomstnivån går nedåt, bidragsprocenten hålles uppe eller ökas starkare än eljest vore fallet och att ett större antal kommuner än eljest erhålla skattelindring. I en period av inkomststegring skulle anordningen medföra, att bidragsprocenten bleve lägre än vid samtidig rörlighet hos gränsunderlaget. Sannolikt är dock för kommunerna fördelen av att bidragsprocenten hålles uppe vid nedåtgående konjunkturer större än nackdelen av en minskning eller förlust av bidraget vid stigande konjunkturer, främst därför att hjälpen vid svängningen nedåt är mera av nöden. Om bidragens storlek i långa loppet totalt sett blir större eller mindre genom en eftersläpning är däremot svårt att avgöra. Det torde bero på konjunkturkurvans förlopp och vederbörande kommuns läge i förhållande till gränsunderlaget. För de sämst ställda kommunerna, som regelmässigt uppnå 80-procentsbidraget, betyder eftersläpningen ju intet. Om också i vissa fall de sammanlagda bidragen skulle bli lägre vid ett system med eftersläpning, kan detta förhållande dock icke vara ett avgörande skäl mot eftersläpningen, alldenstund bidragets allmänna nivå enligt systemet regleras på annat sätt, nämligen genom utdebiteringsgränsens höjning och sänkning samt genom höjning och sänkning av gränsunderlaget i förhållande till medelskatteunderlaget.

De administrativa fördelarna av eftersläpningen ha av utredningen angivits sålunda.

Vissa administrativa fördelar äro förenade med ett dylikt eftersläpnings-system. Kommunerna kunna på förhand få vetskap om det gränsunderlag, som kommer att tillämpas, och kunna avpassa sina ansökningar härefter. Sannolikt kan detta förebygga ett antal onödiga ansökningar från kom-

muner, som ligga över gränsunderlaget och icke kunna räkna på att ernålla extra understöd. Tidsmarginalen för finansdepartementets beräkningar av bidragen ökas även genom eftersläpningen, eftersom man då icke behöver avvakta statistiska centralbyråns beräkning av totala siffran för skatteunderlagen i rikets landskommuner utan kan räkna fram bidragen, så snart de aktuella skatteunderlagssiffrorna för enskilda kommuner föreligga. Beräkningen av det totala utfallet av årets taxeringar för landskommunerna bruka nämligen icke föreligga färdig förrän under senare hälften av september månad och tidpunkten härför torde icke kunna framflyttas nämnvärt.

Slutligen har utredningen påpekat, att eftersläpningen icke är avsedd att ovillkorligen tillämpas. Vid exempelvis en onormal stegring av medelskatteunderlaget har utredningen förutsatt, att Kungl. Maj:t skall taga i anspråk bemyndigandet att, när särskilda skäl därtill föranleda, fastställa gränsunderlag, som ansluta sig närmare till det aktuella medelskatteunderlaget än till föregående års medelskatteunderlag. Den stegring av skatteunderlaget på omkring 10 procent, som ägde rum mellan 1948 och 1949 års taxeringar, skulle av utredningsmännen ha betraktats som onormal och föranlett en höjning av gränsunderlaget, så att bidragsprocenterna närmast sig de procentsatser, som skulle ha förelegat utan eftersläpning.

Remissyttrandet. Vad utredningen anfört rörande den procentsats, som gränsunderlaget skall utgöra av medelskatteunderlaget, har i allmänhet icke mötts av några erinringar i remissyttrandena. Spörsmålet har dock på några håll upptagits till diskussion.

Sälunda finner *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* frågan vanskelig att besvara och anför.

Helt allmänt kan sägas att procenttalet bör väljas så att flertalet kommuner, vilka otvivelaktigt äro i behov av bidrag, komma in under de automatiskt verkande bestämmelserna. Anordningen med extra bidrag skall alltså här behöva tillgripas endast i ett fåtal fall. Procenttalet blir därför beroende av bland annat kommunernas fördelning på olika utdebiteringar inom olika skikt av skatteunderlag per invånare. Denna spridning kan gestalta sig helt olika i olika konjunkturlägen. Länsstyrelsen saknar möjlighet att mera ingående bedöma, huruvida utredningsmännens 75 %-regel för kommunerna utom Norrbotten ur dessa synpunkter ger ett lämpligt utslag. Vissa stickprov, som länsstyrelsen företagit, synas dock visa, att regeln i stort sett kommer att få godtagbara verkningar, i varje fall i nuvarande konjunkturläge.

Länsstyrelsen i Västerbottens län ifrågasätter för sin del om gränsunderlaget kan anses riktigt bestämt med 75 resp. 80 procent av medelskatteunderlaget för rikets landskommuner. Förslagets verkningar borde på aktuella dylika fall närmare undersökas, varvid även kunde diskuteras, huruvida icke gränsunderlaget borde bestämmas i förhållande till medelskatteunderlaget för rikets kommuner i dess helhet (alltså inberäknat även städerna). Med en alltför snäv gränsdragning löpte man risk att överbetona betydelsen av skatteunderlaget som mätare av skattetrycket.

Enligt *länsstyrelsens i Norrbottens län* uppfattning ha utredningsmännen

ej övertygande visat, att ej själva medelskatteunderlaget skall utgöra jämförelsegrund (gränsunderlag) utan ett godtyckligt valt lägre underlag. Länsstyrelsen fortsätter.

Då utredningsmännen strävat efter att föreslå ett så enkelt och lätthanterligt system som möjligt, synes förenämnda konstruerade faktor motverka denna intention. Likaledes ha utredningsmännen ej heller klart dokumenterat varför gränsunderlaget skall fastställas just till 75 % (80 %) av medelskatteunderlaget. Må vara att flera kommuner skulle bli berättigade till bidrag om förhållandet till medelskatteunderlaget och icke till de konstruerade gränsunderlagen skulle bli utslagsgivande. Ett obehörigt gynnande av vissa kommuner torde väl kunna förebyggas antingen genom att låta bidraget kraftigt stiga med stigande brist på skatteunderlag eller ock höja utdebiteringsgränsen.

Länsstyrelsen har vidare ifrågasatt, huruvida icke särskilt gränsunderlag borde fastställas för städer och särskilt för landskommuner. I allmänhet torde städerna bli undantagna från möjligheten att erhålla skatteleindringsbidrag med hänsyn till deras relativt höga skatteunderlag i förhållande till medelskatteunderlaget för riket i dess helhet. De hade emellertid att bestrida utgifter för en mängd ändamål, som för landsbygdens vidkommande ankommer på statsverket.

Sveriges lantbruksförbund synes å sin sida vilja förorda ett efter det allmänna ekonomiska läget rörligt gränsunderlag. Förbundet ifrågasätter sålunda, om icke större elasticitet i bidragsgivningen skulle kunna erhållas, därest under goda tider vid bestämmandet av gränsunderlaget lades en mindre procentsats än 75 procent av medeltalet av skatteunderlaget, men vid dåliga lider en högre procentsats. Det framkomna gränsunderlaget kunde också lämpligen avjämnas i hela tal, varvid i goda tider kunde ske en utjämning nedåt och i dåliga tider en utjämning uppåt. .

Principen att ansluta gränsunderlagen — med vilka kommunernas aktuella skatteunderlagssiffror skola jämföras vid bidragsprocentens bestämmande — till föregående års medelskatteunderlag har diskuterats i några remissyttranden.

Länsstyrelsen i Norrbottens län förordar att, huru än gränsunderlaget fastställles — till medelskatteunderlaget eller till visst procenttal därav — detta sker med en ettårseftersläpning.

Däremot uttalar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* stor tvekan mot denna anordning och anför följande.

Länsstyrelsen förmenar, att man inför ovissheten av systemets verkningar, särskilt i en blivande depressionsperiod, har anledning att giva reglerna en förhållandevis restriktiv räckvidd. I en nedgångsperiod kan det vara angeläget, att alla krafter spännas för att få nödig balans i den offentliga hushållningen. Det är ingalunda givet, att staten i ett sådant läge kommer att stå på en säkrare ekonomisk grund än kommunerna i gemen. För dessa senare är det naturligen tacknämligt att genom den av utredningsmännen föreslagna eftersläpningen i fråga om gränsunderlaget få en hjälp att övervinna depressionen. Det är också klart, att en utjämning av det kommunala skattetrycket icke endast i rummet utan även i tiden framstår såsom önsk-

värd. Försiktigheten torde dock bjuda, att man i varje fall under en försökstid icke alltför starkt låser sig vid rent matematiska regler, vilka kunna giva kraftigare utjämning än som ur synpunkten av kommunernas behov och statens förmåga strängt taget framstår såsom nödvändig. Mot eftersläpningen kan även invändas, att densamma gör skattelindringsystemets verkningar nyckfulla och svåra att överblicka.

Sveriges lantbruksförbund framhåller, att en ettårseftersläpning visserligen torde utgöra en garanti för kommunerna vid starkt konjunkturfall, men att denna eftersläpning vid långvarigare nedåtgående konjunkturer emellertid kommer att bli utan betydelse. Förbundet anför ytterligare.

Eftersläpningen torde å andra sidan ha den nackdelen, att bidragen ofta komma att bli för låga. Då till grund för beräkningen av bidraget läggas utgifter för ett tidigare år än det bidraget avser att täcka, men löpande årets skatteunderlag, torde bidraget i allmänhet bli för lågt, då utgifterna normalt tendera att stiga år för år. Skall eftersläpningen bibehållas finnes det därför enligt förbundets åsikt ingen anledning att höja utdebiteringsgränsen från 10 kronor till 11 kronor.

Departementschefen. Förslaget att göra gränsunderlaget rörligt med den allmänna inkomstutvecklingen, sådan denna återspeglas i skatteunderlagets förändringar, har icke mött några erinringar vid remissen. Mot bakgrunden av 1940-talets erfarenheter synes mig en sådan rörlighet vara en lämplig anordning. Om anknytningen skall göras till det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare för samtliga landskommuner eller till motsvarande genomsnitt för hela riket, kan vara föremål för delade meningar. I praktiken torde det icke spela någon större roll vilketdera av dessa medelskatteunderlag som väljes, förutsatt att gränsunderlagets relation rättas därefter. Med hänsyn till skatteutjämningskommunernas allmänna karaktär torde övervägande skäl dock talå för att göra anknytningen till landskommunernas medeltal.

Däremot är det en rent ekonomisk avvägningsfråga, om gränsunderlaget skall understiga nämnda medelskatteunderlag med 25 procent — resp. för Norrbottenskommunerna 20 procent — eller ligga närmare eller rent av sammanfalla med medelskatteunderlaget. Varje förskjutning av procentsatserna får stor ekonomisk betydelse. En höjning av gränsunderlaget innebär en vidgning av understödskommunernas antal och en allmän ökning av bidragsbeloppen. Utredningsmännen ha kommit fram till sitt förslag, 75 respektive 80 procent, efter studier av de praktiska verkningarna av olika gränsunderlag och utdebiteringsgränser. Som förut nämnts har utgångspunkten för utredningen varit, att kostnaderna för bidragen i nuvarande läge icke skulle i avsevärd grad överskrida gällande kostnadsram. Då en dylik begränsning är av statsfinansiella skäl starkt påkallad, tillstyrker jag den föreslagna relationen mellan gränsunderlag och medelskatteunderlag för rikets landskommuner.

Den av länsstyrelsen i Norrbottens län framförda tanken att ett särskilt och högre gränsunderlag skulle fastställas för städer och stadsliknande sam-

hällen kan jag icke biträda. Lika litet som i gällande skattutjämningsförordning bör enligt min mening den formella likställigheten mellan städer och landskommuner rubbas. I den mån behov av skattelindring skulle föreligga i fall, där de ordinarie bidragsgrunderna icke medgiva sådant bidrag, torde extra bidrag efter Kungl. Maj:ts skönsmässiga prövning böra ifrågakomma lika väl för städer som för andra kommuner.

Den av utredningen föreslagna ettåriga eftersläpningen av gränsunderlagen har enligt min mening både för- och nackdelar. Anordningen innebär att kommunernas skattekrontal per invånare för det aktuella året skola jämföras med gränsunderlag, som fastställts efter det föregående årets medelskatteunderlag. De administrativa skälen för en sådan eftersläpning äro av sådan art, att jag kan tillstyrka eftersläpningen såsom en allmän regel. Vid en nedgång i konjunkturen äro fördelarna därav för kommunerna påtagliga genom den starkt ökade bidragsgivning som följer därmed. Risker är närmast den, att alltför många kommuner kunna bli delaktiga av skattelindringen utan att egentligt behov därav föreligger och att statsverkets kostnader sålunda bli alltför höga. Vid onormalt starka förskjutningar uppåt av medelskatteunderlaget skulle motsvarande risker av för låga statsbidrag föreligga. Med den föreslagna rätten för Kungl. Maj:t att vid onormala förskjutningar uppåt eller nedåt begränsa eftersläpningen eller rentav bringa den att upphöra kunna ifrågavarande risker begränsas. Med hänsyn härtill anser jag mig kunna biträda utredningens förslag. En ännu större frihet för Kungl. Maj:t att fastställa gränsunderlagen efter konjunkturläget skiftningar, såsom föreslagits av lantbruksförbundet, torde icke vara lämplig.

4. Bidragsprocentens fastställande och maximering. — Förslagets verkningar.

Den procentsats, efter vilken skattelindring skall utgå i det nya systemet, skall enligt utredningens förslag stå i viss proportion till den andel, som vederbörande kommuns brist på skatteunderlag (i skr/inv.) utgör av gränsunderlaget. Bidragsprocenten blir sålunda 25 procent för en kommun med ett skatteunderlag av 9 skr/inv., då gränsunderlaget är 12 skr/inv., och denna procentsats tillämpas å den del av utdebiteringen, som ligger mellan utdebiteringsgränsen, 11 kr/skr, och 13 kr/skr. Å den del av utdebiteringen, som ligger över 13 kr/skr, utgår bidrag efter dubbla procentsatser. I intet fall får dock procentsatsen överstiga 80 procent.

Beträffande problemställningen vid *bidragsprocentens bestämmande* har utredningen framhållit i huvudsak följande.

Utgångspunkten kan lämpligen tagas i det s. a. s. naturliga systemet att bota kommunernas brist på skatteunderlag. Innebörden av detta är helt enkelt att utfylla skatteunderlaget per invånare till viss miniminivå. Varje kommun skulle tillförsäkras rätt att täcka sina utgifter genom utdebitering

på ett visst lägsta antal skattekrönor per invånare. Den del av utgifterna, som motsvarade vad kommunens faktiska skatteunderlag understeg nämn- da miniminivå, skulle staten bestrida. Man kunde exempelvis fastslå, att ingen kommun skulle behöva uttaxera på ett mindre skatteunderlag än det, som med 25 procent understeg medelskatteunderlaget för landskommuner- na i riket, respektive 25 procent för Norrbottenskommunerna. För de syn- nerligt skattetyngda kommunerna skulle man på denna väg utan tvivel kun- na nå ett rimligt resultat, men systemet skulle också dra med sig, att ett betydande antal kommuner finge sitt redan förut låga skattetryck ytterli- gare sänkt. I södra och mellersta Sverige finnas nämligen rätt många kom- muner, som trots ett lågt skatteunderlag kunnat hålla en låg utdebitering. Någon anledning för staten att i nu förevarande sammanhang övertaga en större eller mindre andel av de kommunala kostnaderna i kommuner, där den totala utdebiteringen, kanske på grund av låg kommunal standard, lig- ger under den genomsnittliga, lär icke föreligga. Syftet med den allmänna skattelindringen kan ju icke vara annat än att »kapa topparna», d. v. s. att utjämna trycket endast för skattetyngda kommuner. I den mån syftet skulle vara att höja den kommunala standarden, torde detta böra ske genom speciella statsbidrag, till vilka bestämda standardkrav kunna knytas, och icke genom generella bidrag av denna typ.

Om man fördenskull begränsar skattelindringen till de särskilt skatte- tyngda kommunerna med lågt skatteunderlag, blir det förut angivna »natur- liga» systemet att beräkna skattelindringen icke möjligt att tillämpa. Jämte skatteunderlagsgränsen finge införas en viss lägsta gräns i avseende å den totala utdebiteringen. Genom de dubbla spärrarna skulle nämligen syste- met i vissa lägen fungera så, att skattelindringen för en kommun, vars ut- debitering ligger strax över den fastställda gränsen, skulle intill 100 procent täcka utgiftsökningar, som kommunen kunde besluta. Ett dylikt system kan uppenbarligen icke tillgodose det tidigare angivna önskemålet att icke även- tyra den kommunala sparsamheten. För att systemet skall bli fungibelt er- fordras någon anordning, som spärrar nämnda verkan. Det enklaste och sam- tidigt mjukast verkande sättet att förebygga ifrågavarande effekt med 100- procentig täckning av utgiftsökningar är att beräkna skattelindringen endast på det skattetryck, som ligger över den fastställda utdebiteringsgränsen, och icke på hela utdebiteringen. Om man då fortfarande skall beräkna bidrags- procenten så, att den endast motsvarar den andel, som kommunens brist på skatteunderlag utgör av gränsunderlaget, kommer man i konflikt med ett annat grundläggande krav på systemet, nämligen att bidraget skall vara till- räckligt för de behövande kommunerna.

För att uppnå en större utjämningseffekt kan man då använda sig av två metoder, antingen att sänka utdebiteringsgränsen eller att öka bidragspro- centen utöver den andel, som bristen på skatteunderlag utgör av gränsunder- laget. Utdebiteringsgränsen kan dock icke sättas alltför lågt, ty då skulle även icke-skattetyngda kommuner bli bidragsberättigade. Om man vill upp- nå en tillräcklig utjämningseffekt, som icke helt tappar ur sikte den ur- sprungliga riktpunkten — utfyllnad av skatteunderlaget till viss nivå — nödgas man, såsom även kommunalskatteberedningens erfarenheter visade, utnyttja båda metoderna på en gång och alltså samtidigt sänka utdebite- ringsgränsen och höja bidragsprocenten. Hur långt man kan och bör gå i vardera hänseendet, blir en omdömesfråga, där det knappast är möjligt att taga ställning utan att pröva sig fram med hjälp av de praktiska resultaten av olika alternativ.

Utredningen framhåller, att en bidragsprocent motsvarande den andel, som kommunens brist på skatteunderlag utgör av gränsunderlaget, icke skulle bereda erforderlig hjälp åt behövande kommuner på grund av att bidraget av nyss angivna skäl endast skall beräknas på det skattetryck, som ligger över utdebiteringsgränsen. Endast om nämnda bidragsprocent beräknats på hela utdebiteringen, skulle ha uppnåtts den utjämning, som angivits såsom en naturlig riktpunkt vid systemets uppbyggande, nämligen en effekt motsvarande full utfyllnad av kommunernas skatteunderlag upp till gränsunderlaget.

För att skattelindringsbidraget skulle bli tillräckligt för kommuner med högre skattetryck har utredningen ansett det nödvändigt att höja den efter skatteunderlagsbristen beräknade bidragsprocenten till det dubbla vid en viss utdebiteringsgräns. Att denna fördubbling av bidragsprocenten icke fått inträda redan vid en utdebitering av 11 kr. utan först vid 13 kr. har motive-rats med önskvärdheten av att erhålla en mjukare övergång i de lägre utdebiteringsskikten. Utredningen erinrar i detta sammanhang, att även kommunalskatteberedningen i syfte att uppnå en försiktig höjning av bidragsprocenten hade föreslagit en stegring inom vissa gränser med 12,5 procent för varje utdebiteringsskikt av 1 kr. över bottenspärren.

Den med hänsyn till det kommunala sparsamhetsintresset föreslagna *maximeringen av bidragsprocenten* har utredningen angivit vara av betydelse endast för de kommuner, som ha de svagaste skatteunderlagen, och förden-skull ansett sig böra förorda att maximigränsen sättes så högt som till 80 procent. En sådan maximering begränsar bidraget först när kommunernas skatteunderlag understiger gränsunderlaget med mer än 40 procent och så-lunda ligger lägre än halva medelskatteunderlaget för landskommunerna.

Utredningen har till en början erinrat om de uttalanden som gjorts av kommunalskatteberedningen i denna del och har härom anfört följande.

Kommunalskatteberedningen förordade en sådan maximering, att bidra-get icke i något utdebiteringsskikt skulle överstiga 60 procent, hur svagt ställd kommunen än vore. Beredningen förutsatte visserligen att extra bidrag skul-le kunna komplettera de ordinarie bidragen till svårt skattetyngda kom-muner, men dessa extra bidrag ansågos lämpligen icke böra utdelas schablon-mässigt.

Efter att ha framhållit, att en viss höjning av den maximering, som av kommunalskatteberedningen förordats, påyrkats i flera yttranden över för-slaget, bl. a. av länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län, har skattelindringsutredningen framhållit en höjning såsom önskvärd, i den mån icke därigenom kommunernas intresse att hålla sig inom ramen av sparsam hushållning äventyrades. Man skulle sålunda tillförsäkra de svagast ställda kommunerna i gemen mera tillräckliga bidrag och begränsa ut-rymmet för de extra bidragen. Avgörandet berodde enligt utredningen i viss mån på den vikt man tillmätte principen, att de ordinarie bidragen skulle vara så stora, att de i praktiken icke för vissa grupper av kommuner på-kallade en schablonmässig komplettering med extra bidrag. Beträffande de ytterligare överväganden, som legat till grund för den av utredningen med

viss tvekan förordade maximeringsgränsen vid 80 procent, har följande anförts.

Det kan möjligen hävdas, att en höjning av maximeringen till 80 procent går utöver det tillräddliga. Man kan givetvis tveka om i vad mån vetenskapen om att varje utgiftsökning med en femtedel måste bäras av de egna kommunmedlemmarna i regel kan vara tillräcklig för att avhålla kommuner med de svagaste skatteunderlagen från beslut om ej strängt nödvändiga utgifter. Riskerna bliva givetvis mindre vid den föreslagna förhandsbestämningen av skattelindringen. Genom bidragsprocentens anknytning till skatteunderlaget har vidare vunnits en garanti för att den procentuellt höga hjälpen kommer endast de mest behövande kommunerna till del. Erinras må jämväl att, enligt de vid nuvarande system tillämpade normerna för tilldelning av extra understöd, kommuner med ett beräknat skattetryck över 14 kr. jämlikt uttalande av 1947 års riksdag erhållit 100-procentig täckning av utgiftsökningar. De tidigare tillämpade utdebiteringsgränserna för det extra understödet, som ej offentliggjordes, lågo högre. Den 100-procentiga täckningen med extra understöd har givetvis icke varit gynnsam för det kommunala sparsamhetsintresset och har, för att systemet icke skulle urspåra, nödvändiggjort en mycket ingående granskning av utgifterna med ty åtföljande avdrag.

Den förut berörda *utdebiteringsgränsen* har som nämnts i utredningens förslag satts vid ett sammanlagt kommunalt skattetryck (inkl. landstingsskatten) av 11 kr. Utredningen har framhållit dess dubbla betydelse såtillvida, att den icke blott avgör vilka kommuner med brist på skatteunderlag, som skola erhålla bidrag, utan även påverkar storleken av bidragen genom att dessa beräknas endast å den utdebitering, som ligger över gränsen.

Beträffande de överväganden, som legat till grund för att gränsen med utgångspunkt från hittills gällande ortsavdrag bestämts till 10 kr/skr, har utredningen anført följande.

Var och hur utdebiteringsgränsen skall sättas är givetvis en bedömningsfråga, där olika meningar kunna göra sig gällande. Kommunalskatteberedningen föreslog en trappvis från 8 till 12 kr/skr stigande gräns. Detta torde ha varit en av de viktigare anledningarna till att förslaget framstod som så komplicerat. Medelnivån var emellertid 10 kr/skr. Anledningen till nedgången under denna siffra har av beredningen angivits vara mindre en strävan att hänföra kommuner med ett totalt skattetryck mellan 8 och 10 kr. till de svårt skattetyngda än önskemålet att giva tillräckligt kraftiga bidrag åt kommuner med särskilt små skatteunderlag. Nuvarande förordning har gränsen för åtnjutande av skatteutjämningsunderstöd vid 10 kr/skr, men denna gränsdragning kompletteras av en stundom snävare gräns, nämligen utdebiteringen av 5:50 kr. för vissa privilegierade utgifter.

En höjning av gränsen vore i och för sig befogad med hänsyn till vad begreppet »svårt» eller »synnerligt skattetyngda» vanligen torde anses innefatta. Då i siffran 10 kr/skr även inräknas landstingsskatten, torde den snarast motsvara en genomsnittlig skattesats för landskommunerna. Det bör dock observeras att utdebiteringsgränsen avser det beräknade skattetrycket, d. v. s. det skattetryck, som kvarstår sedan de vid granskningen av utgiftsstaten och räkenskaperna gjorda avdragen verkställts. Det avgörande skälet mot en höjning ligger emellertid däri, att varje höjning snabbt minskar bidragets storlek. Om tillfredsställande bidragseffekt skall uppnås utan alltför häftig stegring av procenten, bör utdebiteringsgränsen icke höjas över 10 kr/skr.

Utredningen framhåller att vid en bedömning av 10-kronorsgränsen icke bör förbises, att den innebär en reell sänkning i förhållande till den nuvarande, eftersom det föråldrade 5:50-villkoret föreslagits slopat och vissa utgifter, för vilka avdrag nu göras, föreslagits skola bli bidragsberättigade.

För samordning med ortsavdragsreformen har den här angivna gränsen 10 kr/skr föreslagits höjd med 1 kr., motsvarande den kommunalskattehöjning, som kommunerna förutsatts skola bära själva på grund av den föreslagna kompensationen i form av sänkt statlig inkomstskatt.

Till belysning av *förslagens verkningar* har utredningen framlagt ett antal tabeller, varav här endast må återges två. Dessa belysa bidragens storlek (i kr/skr) för kommuner med varierande utdebitering och skatteunderlag vid gränsunderlag, motsvarande 1949 års medelskatteunderlag för landskommunerna, eller 13,77 skr/inv. för Norrbottenskommunerna och 12,91 skr/inv. för övriga kommuner.

Skattelindring enligt förslaget.¹

Norrbotten 1949 (gränsunderlag 13·77 skr/inv.).

Utdebitering (kr/skr) före skat- telindring	Skattelindring (i kr/skr) för kommuner med nedan angivet antal skr/inv.												
	1·0	2·0	3·0	4·0	5·0	6·0	7·0	8·0	9·0	10·0	11·0	12·0	13·0
10	—		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11	0·80		0·78	0·71	0·64	0·56	0·49	0·42	0·35	0·27	0·20	0·13	0·06
12	1·60		1·56	1·42	1·27	1·13	0·98	0·84	0·69	0·55	0·40	0·26	0·11
13	2·40		2·36	2·22	2·07	1·93	1·78	1·64	1·39	1·10	0·80	0·51	0·22
14	3·20		3·16	3·02	2·87	2·73	2·58	2·44	2·08	1·64	1·21	0·77	0·34
15	4·—		3·96	3·82	3·67	3·53	3·38	3·24	2·77	2·19	1·61	1·03	0·45
16	4·80		4·76	4·62	4·47	4·33	4·18	4·04	3·46	2·74	2·01	1·29	0·56
17	5·60		5·56	5·42	5·27	5·13	4·98	4·84	4·16	3·29	2·41	1·54	0·67
18	6·40		6·36	6·22	6·07	5·93	5·78	5·64	4·85	3·83	2·82	1·80	0·78
19	7·20	= bidrag vid 1·0 skr/inv.	7·16	7·02	6·87	6·73	6·58	6·44	5·54	4·38	3·22	2·06	0·89
20	8·—		7·96	7·82	7·67	7·53	7·38	7·24	6·24	4·93	3·62	2·31	1·01
21	8·80		8·76	8·62	8·47	8·33	8·18	8·04	6·93	5·48	4·02	2·57	1·11
22	9·60		9·56	9·42	9·27	9·13	8·98	8·84	7·62	6·02	4·43	2·83	1·23
23	10·40		10·36	10·22	10·07	9·93	9·78	9·64	8·31	6·57	4·83	3·09	1·34
24	11·20		11·16	11·02	10·87	10·73	10·58	10·44	9·01	7·12	5·23	3·34	1·45
25	12·—		11·96	11·82	11·67	11·53	11·38	11·24	9·70	7·67	5·63	3·60	1·57
26	12·80		12·76	12·62	12·47	12·33	12·18	12·04	10·39	8·21	6·04	3·86	1·68
27	13·60		13·56	13·42	13·27	13·13	12·98	12·84	11·09	8·76	6·44	4·11	1·79
28	14·40		14·36	14·22	14·07	13·93	13·78	13·64	11·78	9·31	6·84	4·37	1·90
29	15·20		15·16	15·02	14·87	14·73	14·58	14·44	12·47	9·86	7·24	4·63	2·01
30	16·—		15·96	15·82	15·67	15·53	15·38	15·24	13·16	10·40	7·64	4·88	2·12

¹ Tabellerna äro upprättade utan hänsyn till de förändringar i systemet, som samordningen med ortsavdragsreformen fr. o. m. den 1 januari 1952 föranleder. Här har sålunda räknats med utdebiteringsgränsen vid 10 kr/skr och fördubbling av bidragsprocenten vid 12 kr/skr. Om man önskar veta bidragen efter samordningen, göres vid avläsningen en förskjutning uppåt med en krona i första kolumnen.

Skattelindring enligt förslaget.¹

Riket utom Norrbotten 1949 (gränsunderlag 12·91 skr/inv.).

Utdebitering (kr/skr) före skat- telindring	Skattelindring (i kr/skr) för kommuner med nedan angivet antal skr/inv.												
	1·0	2·0	3·0	4·0	5·0	6·0	7·0	8·0	9·0	10·0	11·0	12·0	13·0
10	—		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11	0·80	} = bidrag vid 1·0 skr/inv.	0·77	0·69	0·61	0·54	0·46	0·38	0·30	0·23	0·15	0·07	—
12	1·60		1·54	1·38	1·23	1·07	0·92	0·76	0·61	0·45	0·30	0·14	—
13	2·40		2·34	2·18	2·03	1·87	1·72	1·52	1·21	0·90	0·59	0·28	—
14	3·20		3·14	2·98	2·83	2·67	2·52	2·28	1·82	1·35	0·89	0·42	—
15	4·—		3·94	3·78	3·63	3·47	3·32	3·04	2·42	1·80	1·18	0·56	—
16	4·80		4·74	4·58	4·43	4·27	4·12	3·80	3·03	2·25	1·48	0·70	—
17	5·60		5·54	5·38	5·23	5·07	4·92	4·56	3·63	2·70	1·78	0·85	—
18	6·40		6·34	6·18	6·03	5·87	5·72	5·32	4·24	3·16	2·07	0·99	—
19	7·20		7·14	6·98	6·83	6·67	6·52	6·09	4·85	3·61	2·37	1·13	—
20	8·—		7·94	7·78	7·63	7·47	7·32	6·85	5·45	4·04	2·66	1·27	—
21	8·80		8·74	8·58	8·43	8·27	8·12	7·61	6·06	4·51	2·96	1·41	—
22	9·60		9·54	9·38	9·23	9·07	8·92	8·37	6·66	4·96	3·25	1·55	—
23	10·40		10·34	10·18	10·03	9·87	9·72	9·13	7·27	5·41	3·55	1·70	—
24	11·20		11·14	10·98	10·83	10·67	10·52	9·89	7·87	5·86	3·85	1·83	—
25	12·—	11·94	11·78	11·63	11·47	11·32	10·65	8·48	6·31	4·14	1·97	—	
26	12·80	12·74	12·58	12·43	12·27	12·12	11·41	9·09	6·76	4·44	2·11	—	
27	13·60	13·54	13·38	13·23	13·07	12·92	12·17	9·69	7·21	4·73	2·26	—	
28	14·40	14·34	14·18	14·03	13·87	13·72	12·93	10·30	7·66	5·03	2·40	—	
29	15·20	15·14	14·98	14·83	14·67	14·52	13·69	10·90	8·11	5·33	2·54	—	
30	16·—	15·94	15·78	15·63	15·47	15·32	14·45	11·51	8·57	5·62	2·68	—	

I anslutning till dessa tabeller har utredningen anfört följande.

I tabellerna framträder den starka men relativt odifferentierade utjämningsseffekt, som uppnås vid de lägre skatteunderlagen (upp till en nivå ligande 40 procent under gränsunderlaget, eller ungefär till 9, respektive 8 skr/inv.), ett förhållande, som återspeglar det relativt tidiga inträdet av maximeringen i utdebiteringsskikten över 12 kr., där bidragsprocenten ju är fördubblad.

För att ge en allmän föreställning om systemets verkningar må det här räcka att som exempel nämna utjämningsen vid 20 kronors och 30 kronors utdebitering. För kommuner med skatteunderlag på 1 å 2 skr/inv. — som för närvarande icke existerar — uppgå bidragen vid 20 kronors utdebitering till 8 kr. och sjunka sedan helt obetydligt med stigande skatteunderlag upp till 8 skr/inv., där bidraget utgör 7,24 kr. Av en total utdebitering på 20 kr. kvarstår sålunda för kommuner med nämnda skatteunderlag ett nettoskattetryck av 12 å 12,76 kr/skr. Vid 30 kronors utdebitering, vilket ju numera är ett knappast förekommande fall, begränsas det kvarstående skattetrycket vid motsvarande skatteunderlag till 14 å 14,76 kr/skr. Vid dylika skatteunderlag mellan 1 och 8 skr/inv. lär icke kunna göras några invändningar om otillräcklig utjämningsseffekt. Snarare kan diskuteras, hurvida maximeringen ligger för högt. En sänkning av maximeringen till 75 procent

¹ Not se föregående sida.

skulle höja det kvarstående skattetrycket vid nyssnämnda skatteunderlag till 15 à 15,66 kr/skr.

Däremot minskas som sig bör bidragen för kommuner, vilkas skatteunderlag ligga över 9 skr/inv., relativt snabbt för varje skattekrona, varmed skatteunderlaget stiger, för att helt försvinna vid gränsunderlaget. Minskningen för varje skattekronas stegring av skatteunderlaget utgör vid 20 kronors utdebitering 1,31 kr. och vid 30 kronors utdebitering 2,76 kr. Motsvarande skillnader bliva givetvis lägre i samma proportion som utdebiteringen sjunker. I utdebiteringsskikten 10 à 12 kr/skr. bliva bidragsskillnaderna för varje skattekrona mindre, eftersom enkel bidragsprocent gäller för utdebiteringar under 12 kr. Vid 11 kronors utdebitering blir bidragsskillnaden mellan intill varandra liggande skatteunderlag endast omkring 7 öre, vid 12 kronors utdebitering omkring 14 öre. Vid dessa utdebiteringar differentieras bidragen ända ned till de lägsta skatteunderlagen, 1 à 2 skr/inv.

Utredningen har vidare gjort en jämförelse även med den enligt nuvarande förordning gällande bidragsskalan. Härom har anförts.

Gällande bidragsskala är densamma vid alla skatteunderlag och varierar endast med utdebiteringens höjd, i första hand med den totala utdebiteringens höjd men därjämte även med höjden av den för tillgodoseende av de s. k. privilegierade ändamålen erforderliga utdebiteringen (lägst 5,50 kr.). Bidragsskalan enligt förordningen överensstämmer relativt väl med de bidrag, som vid 1949 års gränsunderlag skulle utgå vid ett skatteunderlag av 9 skr/inv., åtminstone i de lägre utdebiteringsskikten. Understödet utgör sålunda enligt förordningen 30 öre vid 11 kr. och 60 öre vid 12 kr., medan bidragen enligt det föreslagna systemet uppgå till 35 och 69 öre för Norrbottenskommunerna respektive 30 och 61 öre för övriga kommuner. För utdebiteringar över 12 kr. ger det nya systemet vid 9 kronors skatteunderlag något mer än gällande bidragsskala, beroende på den för högre liggande utdebiteringsskikt tillämpade fördubblingen av bidragsprocenten. Bidragen enligt förordningen uppgå sålunda vid 13 kr. — bidragen enligt det nya systemet för kommuner i allmänhet angivas för jämförelsens skull inom parentes — till 1,00 (1,21) kr., vid 14 kr. till 1,40 (1,82) med en stegring av 50 öre för varje krona, varvid utdebiteringen överstiger 14 kr., eller vid 15 kr. 1,90 (2,42) kr., vid 16 kr. 2,40 (3,03) kr. etc. För Norrbottenskommunerna ge de föreslagna nya grunderna även vid 10 skr/inv. något mera än den nuvarande bidragsskalan, så snart utdebiteringen överstiger 12 kr.

Utredningen har beträffande den nu gjorda jämförelsen¹ sammanfattningsvis anført, att det nya systemet vid en aktuell nivå å gränsunderlagen skulle ge större bidrag än vad den nuvarande bidragsskalan ger åt samtliga kommuner med skatteunderlag understigande 9 skr/inv. men lägre bidrag åt kommuner med skatteunderlag på 10 skr/inv. eller däröver, dock att det nya systemet för Norrbottenskommuner och därmed likställda skulle ge större bidrag även vid 10 skr/inv. å utdebiteringar över 12 kr.

Utredningsmännen understryka, att det vid jämförelsen med gällande bidragsskala icke bör förbises, att under sista åren schablonmässigt utgått *extra understöd* så beräknade, att utdebiteringen nedbringats till 14-kronorsgränsen, samt anförda vidare.

¹ Jämför not å sid. 53. Utdebiteringsgränsen har även vid de följande jämförelserna och vid beräkningarna av förslagets verkningar i praktiken självfallet antagits vara 10 kr/skr, eftersom ortsavdragsreformen ännu ej trätt i tillämpning.

Om detta extra understöd skulle vid jämförelsen räknas in i bidragsskalan, bliva resultaten av en jämförelse för kommuner med skatteunderlag å 9 skr/inv. följande.

Bidrag enligt föreslaget system	15·0	Kommunens totala bruttoutdebitering					20·0
		16·0	17·0	18·0	19·0	20·0	
Norrbottnskommunerna	2,77	3,46	4,16	4,85	5,54	6,24	
Övriga kommuner	2,42	3,03	3,63	4,24	4,85	5,45	
Summa understöd enligt nuvarande system	1,90	2,40	3,00	4,00	5,00	6,00	

Vid utdebiteringar upp till 18 kr. skulle sålunda bidragen enligt det nya systemet (vid ett skatteunderlag av 9 skr/inv.) överstiga de sammanlagda understöden enligt nu gällande grunder. Så skulle även vara fallet upp till 20 kr. för Norrbottenskommunerna. Men vid högre utdebiteringar skulle summan av ordinarie och extra understöd enligt nuvarande grunder ge mera. De högre understöden i de högsta utdebiteringslägena äro ju dock endast uttryck för verkan av den 100-procentiga täckning av kommunala utgiftsökningar, som nu tillämpade grunder för tilldelning av extra understöd över 14-kronorsgränsen medföra, och återspegla sålunda en av svaghetera i gällande system.

Genom ett studium av det skattetryck, som skulle kvarstå efter skattelindring för en kommun, vars skatteunderlag antages variera men som likväl håller ett »normalt» kommunalt utgiftsbehov har utredningen ansett en säker bedömning erhållas av det föreslagna systemets effektivitet ur utjämningsynpunkt, såvitt avser motvägandet av de låga skatteunderlagens verkningar. Utredningen har härom anført.

Resultatet av denna undersökning redovisas i följande sammanställning, där det normala utdebiteringsbehovet har antagits motsvara det för landskommunerna (inkl. landstingsskatt) beräknade genomsnittliga utdebiteringsbehovet enligt 1948 års beslut, eller 161,75 kr. per invånare. Denna siffra har erhållits som produkten av ett genomsnittligt skatteunderlag å 15,78 skr/inv. vid 1948 års taxering och en beräknad genomsnittlig total kommunal utdebitering av 10,25 kr/skr. för år 1949. Gränsunderlaget har förutsatts utgöra 80 procent av medelskatteunderlaget vid 1948 års taxering, eller 12,62 skr/inv. (alltså det för Norrbottenskommunerna gällande gränsunderlaget; utan eftersläpning).

Skatteunderlag	Brutto- utdebitering (kr/skr.)	Skattelindring (kr/skr.)	Kvarstående skattetryck (kr/skr.)
15,78	10,25	—	10,25
15	10,78	—	10,78
14	11,55	—	11,55
13	12,44	—	12,44
12	13,47	0,24	13,23
11	14,70	0,95	13,75
10	16,17	2,15	14,02
9	17,97	3,99	13,98
8	20,21	6,74	13,47
7	23,10	9,77	13,33
6	26,95	13,01	13,94
5	32,34	17,48	14,86
4	40,42	24,01	16,41

Skattelindringar inträder ju först, sedan skatteunderlaget nedgått till det 20 procent under medelskatteunderlaget liggande gränsunderlaget, 12,⁶² skr/inv. Detta betyder att bruttoutdebiteringen på grund av nedgången i skatteunderlaget får stiga 25 procent över genomsnittsdebiteringen innan skattelindringen sätter in, eller till ett skattetryck av 12,⁸¹ kr/skr. Skattelindringen ökas därefter relativt starkt — såsom framgår av tabellen — med de sjunkande skatteunderlagen och balanserar rätt väl de stigande bruttoutdebiteringarna, så att det kvarstående skattetrycket praktiskt taget håller sig under 14 kr., ända tills skatten uppnått omkring 27 kr. Vid 32 kronors bruttoutdebitering avlastar skattelindringen så att det återstående trycket ej överstiger 15 kr. och ännu vid det numera ej förekommande fallet av 40 kronors bruttoutdebitering hålles nettoskattetrycket mellan 16 och 17 kr. Som ett sammanfattande omdöme torde mot bakgrunden av de nyss anförda siffrorna kunna konstateras, att systemet rätt väl fyller syftet att för kommuner med brist på skatteunderlag i rimlig mån borttaga verkningarna av denna brist.

Utredningen har undersökt *verkningarna i praktiken* av det föreslagna systemet, därvid särskild hänsyn tagits till frågan, huru bidragen i stort sett skulle falla enligt det nya systemet jämfört med nu utgående bidrag och i vilken utsträckning övergången till skatteunderlaget som huvudnorm vid skattelindringens bestämmande skulle medföra, att bidrag utginge till förut ej understödda kommuner eller att tidigare understödskommuner skulle bortfalla.

Denna undersökning ger vid handen, att antalet kommuner, som teoretiskt sett skulle bli bidragsberättigade, avsevärt överstiger det nuvarande antalet understödskommuner. Förstnämnda antal uppgår till icke mindre än 282 kommuner, medan understödskommunernas antal år 1949 faktiskt stannade vid 39. Utredningen påpekar, att det dock icke är möjligt att härav med säkerhet draga någon slutsats i vad mån det nya systemet i praktiken skulle öka understödskommunernas antal samt anför vidare.

Alla de 282 kommunerna ha ju en utdebitering, som ligger över den i gällande förordning fastställda utdebiteringsgränsen. Ansökningarnas antal år 1949 utgjorde dock icke mer än 111 st. Att kommunerna likväl i så ringa utsträckning ifrågakommit till understöd torde för en del av dem ha berott på att 5:50-villkoret — som förutsattes avskaffat i nya systemet — avskurit dem från understöd, men i flertalet fall lär det ha berott på att det beräknade skattetrycket understigit det verkliga till följd av de avdrag, som måst göras vid granskningen av ansökningarna. Avdragen enligt nya systemet torde visserligen bli mera begränsade än nu genom att vissa f. n. uteslutna utgifter bli bidragsberättigade. Granskningen bör ju i vissa fall även kunna bli mera summarisk efter övergång till grunder, som bättre garantera rättvisan mellan kommunerna och begränsa deras spekulationsmöjligheter. Man kan likväl utgå ifrån att en mycket betydande andel av de enligt det nya systemet teoretiskt bidragsberättigade kommunerna kommer att bortfalla på grund av att det beräknade skattetrycket genom avdrag går ned under 10-kronorsstrecket. Några farhågor för att det nya systemet icke skulle bereda understöd åt tillräckligt många kommuner i nuvarande läge behöva icke hysas.

En realistisk belysning av vad bidragen enligt det nya systemet betyda, jämförda med faktiskt utgående understöd, förutsätter, framhåller utred-

ningen, att de nya grunderna prövas på basis av redan granskat utgifts- och inkomstmaterial för understödskommunerna. I detta material äro avdragen enligt nuvarande regler redan verkställda och det beräknade skattetrycket sålunda framräknat. En justering av siffrorna för detta skattetryck måste dock göras med hänsyn till de förutsatta ändringarna av avdragsreglerna. Härefter kunna de nya systemets beräkningsgrunder utan vidare appliceras på skattetryckets siffror. Utredningsmännen ha verkställt dylika beräkningar på basis av det utgiftsmaterial, som legat till grund för 1949 års utdelning av skatteutjämningsunderstöd till samtliga understödskommuner och med beaktande av skatteunderlagen enligt 1949 års taxering. Rörande utfallet av dessa beräkningar må nämnas följande.

Bidragsprocenten enligt det nya systemet har vid beräkningarna fastställts efter ett gränsunderlag av 13,77 skr/inv. för Norrbotten och 12,91 skr/inv. för riket i övrigt, vilka tal ansluta sig till medelskatteunderlaget för landskommunerna vid 1949 års taxering (alltså utan eftersläpning). Utgiftsmaterialet har därvid justerats med hänsyn dels till de föreslagna ändringarna i avdragsreglerna, dels ock till de förändringar i budgetläget, som betingats av ökade eller minskade avräkningslikvider med staten och av förskjutningar i över- eller underskotten. De med ledning härav beräknade skattelindringsbidragen uppgå sammanlagt till 2 996 000 kr. och kunna i princip sägas utgöra de belopp i ordinarie skattelindring, som enligt det nya systemet skulle ha fastställts på eftersommaren 1949, att gälla för år 1950. Dessa belopp äro närmast jämförliga med de på basis av samma huvudsakliga utgiftsmaterial fastställda skatteutjämningsunderstöden för år 1949 enligt nu gällande grunder. Summan av ifrågakvarande ordinarie och extra understöd, som likaledes fastställdes på sommaren och hösten 1949, uppgick till 2 152 000 kr. Det nya systemet skulle medföra en viss omfördelning av bidragen. Av de medräknade kommunerna skulle 21 stycken få höjningar och 19 stycken sänkningar, de senare dock i regel med obetydliga belopp. Endast i mycket ringa omfattning skulle extra skattelindring ha behövt ifrågakomma.

Remissyttranden. Utredningens förslag i fråga om bidragsprocentens och utdebiteringsgränsens fastställande har i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran i remissutlåtandena.

Riksräkenskapsverket har dock velat framhålla en metod för skattelindringsbestämmande, som något avviker från den av utredningen föreslagna men anknyter till ett led i utredningens resonemang. Ämbetsverket anför i huvudsak följande.

Utredningen berör möjligheterna att beräkna skattelindringen på hela skattetrycket, men avvisar en sådan metod, därför att den i vissa lägen skulle ge 100-procentig täckning för utgiftsökningar. Denna olägenhet skulle dock enkelt kunna undvikas genom att en maximeringsregel kopplades in redan här, så beskaffad att skattelindringen skulle få motsvara högst en viss andel av utdebiteringen över en given gräns.

Följande sammanställning belyser översiktligt den praktiska effekten i ett antal aktuella lägen av den här diskuterade metoden (B) i jämförelse med utredningens (A). Det antages, att gränsunderlaget är 12,91 skr/inv. — siffrorna för metod A äro hämtade från utredningen — och att skattelind-

Utdebitering före skattelindring	Skattelindring i kommuner med nedan angivet antal skr/inv.													
	6		7		8		9		10		11		12	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
11	—: 54	—	—: 46	—	—: 38	—	—: 30	—	—: 23	—	—: 15	—	—: 07	—
13	1: 87	—: 80	1: 72	—: 80	1: 52	—: 80	1: 21	—: 80	—: 90	—: 80	—: 59	—: 80	—: 28	—: 80
15	3: 47	2: 40	3: 32	2: 40	3: 04	2: 40	2: 42	2: 40	1: 80	2: 40	1: 18	2: 22	—: 56	1: 06
17	5: 07	4: —	4: 92	4: —	4: 56	4: —	3: 63	4: —	2: 70	3: 83	1: 78	2: 51	—: 85	1: 20
19	6: 67	5: 60	6: 52	5: 60	6: 09	5: 60	4: 85	5: 60	3: 61	4: 28	2: 37	2: 81	1: 13	1: 34
21	8: 27	7: 20	8: 12	7: 20	7: 61	7: 20	6: 06	6: 36	4: 51	4: 73	2: 96	3: 11	1: 41	1: 48
23	9: 87	8: 80	9: 72	8: 80	9: 13	8: 75	7: 27	6: 97	5: 41	5: 18	3: 55	3: 40	1: 70	1: 62
25	11: 47	10: 40	11: 32	10: 40	10: 65	9: 51	8: 48	7: 57	6: 31	5: 64	4: 14	3: 70	1: 97	1: 76

ringen enligt metod B är maximerad till 80 % av utdebiteringen över 12 kr/skr.

Att utan vidare överblick över verkningarna fälla något bestämt omdöme om den ena eller den andra metodens överlägsenhet låter sig knappast göra. Det är emellertid av intresse att konstatera, att metod B i åtskilliga lägen kan ge större effekt än metod A, även om — som i sammanställningen — den förras utdebiteringsgräns är högre. Utredningen har ju själv uttalat, att en höjning av gränsen utöver 10 kr/skr i och för sig vore befogad ehuru den med hänsyn till verkningarna icke kunnat förordas. Av sammanställningen framgår likaledes, att skattelindringen enligt metod B i viss utsträckning är *mindre känslig för förändringar i skatteunderlaget*; enligt metod A sjunker den exempelvis vid en utdebitering av 17 kr/skr från 5:07 vid ett skatteunderlag av 6 skr/inv. till —: 85 vid det dubbla skatteunderlaget medan den enligt metod B endast sjunker från 4: — till 1: 20. Från riksräkenskapsverkets principiella utgångspunkt bör denna mindre känslighet betraktas som en fördel hos metoden. Det bör tilläggas, att också denna metod givetvis kan modifieras, främst genom justeringar av utdebiteringsgränsen och/eller av relationen mellan gränsunderlag och medel-skatteunderlag.

Skattelindringsutredningens förslag om bidragsprocentens maximering så, att denna icke i något utdebiteringsskikt finge överstiga 80 procent, har varit föremål för delade meningar bland remissinstanserna.

Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län finna en maximering vid 80 procent väl avvägd, under det att *länsstyrelsen i Västerbottens län* synes anse denna gränsdragning för snäv. Sistnämnda länsstyrelse uttalar, att de kommuner, som drabbas av denna bestämmelse, regelmässigt torde höra till den kategori, som oavsett möjligheten av skattelindring tvingas till största sparsamhet med skattemedel.

Å andra sidan ha flera myndigheter ansett den föreslagna maximigränsen ligga alltför högt, nämligen *socialstyrelsen, statskontoret, länsstyrelserna i Blekinge samt Göteborgs och Bohus län. Sveriges industriförbund* har givit uttryck åt samma uppfattning.

Socialstyrelsen erinrar, att kommunalskatteberedningen förordat en maximering vid 60 procent samt att utredningsmännen själva ifrågasatt en sänkning av gränssiffran till 75 procent. Ämbetsverket, som finner denna tveksamhet berättigad, anser försiktigheten bjuda, att man stannar vid en

maximering av 75 procent. Även statskontoret och länsstyrelsen i Blekinge län förordade denna begränsning av bidragsprocenten.

En ytterligare sänkning förordas av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, som finner en begränsning till högst 70 procent vara bättre ägnad att stödja sparviljan inom kommunerna, samt av Sveriges industriförbund, vilket anser 60 procent vara den högsta gräns, som kan komma i fråga. Skulle ytterligare skattelindring erfordras i någon kommun, syntes detta kunna ges i form av extra bidrag.

Beträffande utdebiteringsgränsens fastställande till 11 kr. har erinran endast gjorts av *Sveriges lantbruksförbund*, som ansett att gränsen borde sättas till 10 kr., när bidraget till följd av eftersläpningen om förhandsbestämningen eljest kunde befaras bli för lågt i allmänhet.

Departementschefen. Skattelindringsutredningens förslag rörande bestämmandet av bidragsprocenten och utdebiteringsgränsen samt deras utnyttjande vid bidragens fastställande har, såsom framgår av det föregående, vid remissbehandlingen satts i fråga endast av riksräkenskapsverket. Utan att vilja avstyrka utredningens förslag har ämbetsverket för övervägande framkastat tanken på ett system, där bidraget i princip skulle utgå på hela utdebiteringen med tillämpning av den enkla bidragsprocent, som enligt förslaget skulle gälla för utdebiteringen mellan 11 och 13 kronor. I stället för den spärr, som utredningen avsett med anordningen att räkna bidragsprocenten endast å den del av utdebiteringen, som ligger över 11 kronor, skulle enligt riksräkenskapsverkets uppslag gälla en kompletteringsregel, enligt vilken bidraget icke skulle få överstiga 80 procent av den del av utdebiteringen, som låge över förslagsvis 12 kronor. Som en alternativ lösning till det problem, som utredningen sökt lösa genom samspelet mellan de dubbla spärrarna, skatteunderlagsbristen och utdebiteringsgränsen, synes mig riksräkenskapsverkets uppslag ha principiellt intresse. I anslutning till den av verket uppgjorda tabellen över verkningarna har såsom metodens fördelar framhållits, att den i åtskilliga lägen ger större effekt än utredningens förslag och är mindre känslig för förändringar i skatteunderlaget. Ett studium av tabellen ger emellertid vid handen, att de fall, i vilka den större effekten erhålles, avse sådana kommuner, där skatteunderlaget ligger i närheten av gränsunderlaget och där följaktligen behovet av bidrag som regel kan antagas vara lägst. Härtill kommer att en starkare ökning av bidragen till sådana kommuner samtidigt med att bidragen helt försvinna för kommuner med endast obetydligt högre skatteunderlag, dock överstigande gränsunderlaget, vore ägnad att i de berörda kommunernas ögon ge systemet en prägel av godtycke och orättvisa. En successiv minskning av bidragen i takt med skatteunderlagets ökning upp till gränsunderlaget synes mig vara att föredraga. Tabellen visar vidare, att den fördel, som ansetts ligga i metodens mindre känslighet för förändringar i skatteunderlaget, också regelmässigt innebär, att kommuner med de svagaste skatteunderlagen skulle få lägre bidrag än enligt utredningens förslag. Såsom jag tidi-

gare framhållit, anser jag bristen på skatteunderlag vara en relativt objektiv och den i detta sammanhang lämpligaste mätaren av bidragsbehovet. Den av riksräkenskapsverket ifrågasatta kompletteringsregeln skulle i väsentlig utsträckning sätta denna mätare ur spelet och därjämte vid sådana skatteunderlag, där dess verkan endast berörde de lägsta utdebiteringsskikten, medföra, att bidragsprocenten sjönke med stigande utdebitering, vilket synes vara ett resultat motsatt det eljest eftersträfvade. På grund av dessa omständigheter har jag icke kunnat finna de ifrågasatta förändringarna innebära några förbättringar i det föreslagna systemet. För egen del kan jag tillstyrka utredningens förslag i nu förevarande avseenden.

I anledning av lantbruksförbundets yrkande att, om eftersläpningen skall vidhållas, utdebiteringsgränsen skulle sättas till 10 i stället för 11 kronor vill jag understryka, att den höjning med 1 krona, som föreslagits i anslutning till förutsättningarna för ortsavdragsreformen, i lika mån skulle ha varit erforderlig vid ett bibehållande i princip av nuvarande skatteutjämningsystem. Det bör beaktas, att den föreslagna gränsdragningen, om man bortser från nämnda höjning, reellt sett innebär en sänkning i förhållande till nuvarande 10-kronorsgräns på grund av dels 5:50-villkorets borttagande, dels mera generösa avdragsregler. Om man icke åsyftar att väsentligt vidga bidragsgivningen föreligga fördenskull enligt min mening icke några skäl att sänka den föreslagna gränsen. Det kan rimligen icke ifrågakomma att genom en sådan åtgärd söka kompensera den i eftersläpningens natur liggande egenskapen att i vissa lägen giva lägre bidrag, lika litet som att gränsen skulle höjas i anledning av de högre bidragen i motsatta lägen.

Beträffande bidragsprocentens maximering kunna meningarna självfallet vara delade. En sänkning av den föreslagna maximeringen vid 80 procent har förordats från flera håll. Statskontoret, socialstyrelsen och en länsstyrelse ha stannat vid 75 procent, en annan länsstyrelse vid 70 och Sveriges industriförbund vid 60 procent. En lägre maximiprocent har ansetts vara bättre ägnad att stödja den kommunala sparviljan, varjämte framhållits, att Kungl. Maj:t dock vid behov kunde utfylla bidraget med extra understöd. Kravet att det kommunala sparsamhetsintresset icke äventyras genom en olämplig utformning av skattelindringsystemet tillmäter jag stor vikt. Det är å andra sidan önskvärt att de ordinarie bidragen bereda tillräckligt stöd åt ogynnsamt ställda kommuner, så att extra bidrag i regel icke behöva anlitas annat än i speciella fall. Enligt min mening bör nämligen utrymmet för utdelning av extra bidrag efter schablonmässiga grunder begränsas. Redan på grund härav kan man tveka om lämpligheten av en lägre maximeringsgräns. Givetvis framstår maximeringen till 80 procent såsom hög vid jämförelse med den högsta procentsatsen i nuvarande förordning, 50 procent. Det synes mig dock rimligt att bedöma förslaget mot bakgrunden av att det hittillsvarande systemet förenats med extra understöd efter schablonmässiga grunder, som inneburit bidrag på intill 100 procent av utgifterna över viss utdebitering. Till skillnad från det gamla systemet erbjuder det föreslagna dessutom två garantier av betydelse i detta sammanhang, näm-

ligen⁹bestämmandet av bidragen i förväg och fastställandet av bidragsprocenten efter en mera objektiv måttstock än utdebiteringens höjd. Det bör beaktas, att det område, inom vilket maximeringen verkar, endast omfattar kommuner med de svagaste skatteunderlagen. En maximering vid 80 procent verkar ju först, där den enkla bidragsprocenten överstigit 40 procent, d. v. s. där skatteunderlaget är mindre än 60 procent av gränsunderlaget. Eftersom gränsunderlaget i sin tur utgör 75 eller i vissa fall 80 procent av medelskatteunderlaget för landskommunerna, understiga de berörda kommunernas skatteunderlag 45 resp. 48 procent av nämnda medelskatteunderlag. Om man sålunda utgår ifrån att man inom systemet efter objektiva grunder avgränsat de mest behövande kommunerna och ställer frågan, huru mycket den för dem eljest gällande bidragsprocenten bör sänkas för att tillvarataga det kommunala sparsamhetsintresset, framstår klart frågans relativt ringa statsfinansiella räckvidd lika väl som de för den enskilda kommunen kännbara konsekvenserna av en sänkt maximering. Med beaktande av de olika på spörsmålet inverkan omständigheterna har jag icke funnit tillräcklig anledning att för dessa svagt ställda kommuner förorda en starkare begränsning av bidragsprocenten än till de föreslagna 80 procenten.

5. Fastställande av skattelindringen i förväg.

Förslaget att bidragen skola fastställas *på förhand* har av utredningsmännen motiverats enligt följande.

Det är av värde för kommunerna att på hösten vid fastställande av inkomst- och utgiftsstaten för påföljande år veta, vilka resurser de ha att röra sig med. Om de skola på ett tillfredsställande sätt kunna planera sina utgifter och skatter, bör skattelindringsbidraget icke utgöra en osäker faktor. Detta krav framfördes med styrka av svenska landskommunernas förbund i yttrande över kommunalskatteberedningens förslag. Efter källskattereformens genomförande har önskemålet ökat i betydelse. Svårigheterna att i förväg vid statens upprättande fastställa ett preliminärt belopp, vilket något sänar kommer att överensstämman med det sedermera utdelade understödet, ha visat sig betydande. Om granskningen av ansökningarna skall fylla sitt syfte, nödgas man eljest, därest bidragen skola fastställas som nu i efterhand, avskaffa den hittills tillämpade automatiska regleringen av uppkommet underskott å det preliminärt beräknade skatteutjämningsbeloppet. På sina håll synes siffran å den beräknade skatteutjämnningen i staten ha fått karaktären av en regleringspost, som endast motsvarar skillnaden mellan utdebiteringsbehovet och den utdebitering kommunen önskar hålla. Att för ett senare år i princip medgiva täckning med skatteutjämningsmedel för underskott på en dylik godtyckligt fastställd inkomstpost, skulle relativt snart skapa ett alldeles ohållbart system, där vederbörande kommuner på längre sikt själva skulle bestämma sina understöd. Den lämpligaste utvägen att hindra en dylik utveckling synes vara att övergå till en förhandsbestämning av bidragen.

Vid fastställande av bidragen på förhand bör, enligt vad utredningsmännen framhållit, till grund läggas ett så sent skatteunderlag som möjligt. Då

resultatet av det löpande årets taxeringar blir känt under sommarmånaderna, böra de därvid framkomna skatteunderlagssiffrorna kunna utnyttjas vid bestämmande av bidragsprocenten. Som underlag i avseende å utgifterna torde samtidigt få utnyttjas de i utgiftsstaterna för samma år upptagna utgiftsposterna, trots att dessa i verkligheten icke korrespondera mot nämnda skatteunderlag. Sagda utgifter ha ju vid kommunens beslut om fastställande av inkomst- och utgiftsstaten satts i relation till utfallet av föregående års taxering. Det löpande årets utgifter böra dock endast tjäna till ledning, och eljest tillgängliga uppgifter om det följande årets behov böra utnyttjas. Säkra uppgifter torde vid skattelindringsbestämmande föreligga beträffande två betydelsefulla faktorer i det följande årets stat, nämligen dels det över- eller underskott, som skall ingå i staten, dels ock storleken av den avräkningslikvid, som kommunen under nästkommande år skall betala till eller uppbära av staten vid reglering av tidigare uppbyret förskott å inkomstskatt.

Beträffande den principiella och praktiska innebörden av omläggningen ha utredningsmännen vidare anfört följande.

Det tidigare ofta betonade önskemålet, att skatteutjämningen skulle komma de enskilda skattedragarna under vederbörligt år tillgodo — vilket vanligen skedde genom avkortning — har efter källskattesystemets införande måst uppgivas. Gränserna mellan olika år voro redan tidigare i viss mån utsuddade genom regleringen av budgetens överskott och underskott från ett år till ett annat men ha numera ytterligare uppluckrats genom avräkningen med statsverket beträffande den allmänna kommunalskatten. Några större invändningar torde vid sådant förhållande icke kunna göras mot att det delvis efter löpande årets utgiftsstat bestämda utgiftsbehovet sättes i relation till nästa års skatteunderlag och att den sålunda beräknade bruttoutdebiteringssiffran lägges till grund för skattelindringsbeloppets bestämmande. I långa loppet påverkar detta ju icke storleken av den skattelindring, som sammanlagt utgår till en viss kommun, även om fördelningen på olika år kan förändras. Särskilt vid nedåtgående konjunkturer, då behovet av skattelindring skärpes, synes angeläget att så sena skatteunderlagssiffror som möjligt få bestämma bidragen. Intresset att de behövande kommunerna snabbt erhålla erforderliga bidragsökningar bör enligt utredningsmännens uppfattning tillmätas större vikt än invändningen, att den beräknade brutto-utdebiteringssiffran kan sägas vara i viss mån fiktiv. Det vid nuvarande system preliminärt beräknade understödsbeloppet är uppenbarligen i än högre grad en fiktiv siffra.

Departementschefen. Förslaget att skattelindringsbidragen skola bestämmas på förhand, så att definitiva belopp kunna upptagas i kommunernas inkomst- och utgiftsstat, är ett tidigare från kommunalt håll framfört önskemål, vars vikt ytterligare understrukits av utvecklingen efter källskattesystemets införande. Inga erinringar ha gjorts häremot vid remissen. För egen del finner jag omläggningen välbetänkt och kan godtaga den föreslagna utformningen.

Jag vill här endast erinra om att övergången till det nya systemet, som avsetts skola gälla fr. o. m. år 1952, kommer att medföra en belastning av

riksstaten för nästa budgetår med ett års utgifter enligt det hittillsvarande systemet och med ett halvt års utgifter enligt det nya systemet. I statsverkspropositionen beräknades för ändamålet ett belopp av 5 milj. kronor. En preliminär genomgång av nu föreliggande material ger vid handen, att anslaget för nästa budgetår bör bestämmas till 6 milj. kronor.

Med hänsyn till förhandsprövningen böra kommunernas ansökningar om bidrag framdeles göras i början av det år, varunder prövningen är avsedd att ske, och Kungl. Maj:ts beslut föreligga senast i september. En framflyttning av ansökningstiden beträffande de bidrag, som skola ingå i 1952 års stater, är givetvis erforderlig, förslagsvis till den 15 juni 1951.

6. Särskilda frågor beträffande villkoren för skattelindring m. m.

Treårsmedeltalet beträffande det totala skattetrycket m. m. Gällande skatteutjämningsförordning [2 § 1 mom. a)] uppställer, såsom tidigare nämnts, för beviljande av understöd såsom ett absolut krav, att den totala skattebördan inom ett kommunområde skall ha överskridit 10 kronor per skatte-krona såväl under löpande året som i medeltal för det löpande året och de två närmast föregående åren.

Utredningen har i likhet med kommunalskatteberedningen ansett detta villkor icke lämpligen böra bibehållas i ett skattelindringssystem av här angiven art. Av praktiska skäl har utredningen dock förordat att bland förutsättningarna för skattelindring upptages ett villkor att den för det löpande året gällande totala utdebiteringen överstiger viss gräns, trots att skattelindringsbidraget skall bestämmas efter det skattetryck, som skäligen kan beräknas för nästföljande kalenderår.

En föreskrift av sådant innehåll medförde fördelen att kommunerna, då de i början av det löpande året skola ingiva ansökningar om skattelindring, själva kunna konstatera om förenämnda förutsättning föreligger. Detta skulle de icke ha kunnat göra, därest förutsättningen knutits till det följande årets beräknade skattetryck. I realiteten kommer sålunda enligt utredningsmännens förslag beaktande att skänkas åt den totala utdebiteringen under två år.

Det s. k. 5:50-villkoret. Gällande skatteutjämningsförordning förutsätter för ordinarie understöd bl. a. att kommunområdets utgifter för de s. k. privilegierade ändamålen, d. v. s. kyrko- och folkskoleväsen samt fattigvårds- och barnavårdsväsen, under löpande året överskridit 5 kr. 50 öre per skatte-krona [2 § 1 mom. b)]. *Utredningsmännen* ha föreslagit detta villkor avskaffat liksom kommunalskatteberedningen och hänvisat till de av beredningen anförda skälen.

Detta villkor borde avskaffas, då det icke medfört odelat fördelaktiga verkningar och vore föråldrat. Kommunerna hade att ombesörja uppgifter utanför denna spärr, vilka varit dem ålagda genom författningsbestämmelser eller eljest icke kunnat åsidosättas. Det vore otillfredsställande, att utgifter för dessa ändamål skulle få en ogynnsammare behandling i utjämnings-

hänseende än kostnaderna för de fyra angivna ändamålen. Detta förhållande hade i vissa fall föranlett kommuner att söka i största möjliga utsträckning bokföra sina utgifter såsom avseende dessa ändamål. De faktiska begränsningarna genom detta villkor hade vidare icke varit särskilt omfattande beträffande landskommunerna, och i de fall, spärren haft någon större betydelse för dessa, hade den ofta drabbat särskilt fattiga och av arbetslöshet tyngda kommuner.

Kravet på normal fastighetstaxering. För att skatteutjämningsunderstöd skall utgå enligt den nuvarande bidragsskalan erfordras, att fastigheterna inom kommunområdet icke taxerats förhållandevis lägre än vad i allmänhet är fallet. Därest områdets höga skattetryck kan anses ha väsentligen förorsakats av sådan lägre taxering kan understödet nedsättas eller helt indragas [4 § 1 mom. b)].

Utredningsmännen ha erinrat om den allmänna effektivisering av taxeringsväsendet, som ägt rum även efter det att kommunalskatteberedningen framlagt sitt förslag om avskaffande av detta villkor, och föreslå borttagandet av bestämmelsen.

Kommunalskatteberedningen hade funnit detta villkor icke erforderligt. Taxeringskontrollen på grund av de förbättrade förhållandena på fastighetstaxeringens område numera finge anses så pass effektiv, att en kommun icke genom sina ombud vid taxeringen kunde utöva någon obehörig inverkan på taxeringsväsendets allmänna nivå. Stadgandet, som veterligen aldrig brukats, förutsatte för sin tillämpning, att vederbörande myndigheter hade vetskap om att fastighetstaxeringarna i en kommun blivit genomgående oriktiga. Detta borde emellertid enligt beredningens mening som regel föranleda, att rättelse i tid vidtoges beträffande taxeringen. Bestämmelsen täcktes för övrigt av prövningsmyndighetens allmänna befogenhet att, då särskilda skäl föreligga, avslå ansökan om understöd eller nedsätta understöd till lägre belopp.

Beräkning av skattetrycket. Beträffande annuiteter å lån må endast sådana avseende de privilegierade ändamålen samt sundhetsväsen enligt gällande bestämmelser [3 § b] medräknas vid bestämmandet av skatteutjämningsunderstödet. Övriga annuiteter skola avdragas.

Utredningsmännen ha i likhet med kommunalskatteberedningen förordat, att denna bestämmelse skulle avskaffas i samband med att 5:50-villkoret slopas. Utredningen anser, att den nuvarande avgränsningen, som medför att annuiteter för exempelvis pensionärshem, kommunalhus och brandstationer skola avdragas, icke är rationell. Avgörandet i vad mån annuiteter skola räknas såsom bidragsberättigade utgifter borde enligt utredningsmännens mening grundas på en allmän bedömning av i vad mån utgiften kunde anses till sin storlek svara mot »normal kommunal hushållning» och till sin karaktär avse anstalter, som » varit av trängande behov påkallade ». Denna fråga behandlas närmare i det följande.

Anslag för avsättning till fonder m. m. har hittills prövats med stöd av 4 § 1 mom. b) gällande förordning, enligt vilken avslag på ansökan eller nedsättning av eljest utgående understöd ifrågakommer om det höga skattetrycket väsentligen förorsakats därav, att under löpande

år eller de närmast föregående två åren vidtagits med avsevärda utgifter förenade anstalter, vilka icke varit av trängande behov påkallade, eller med utdebiterade medel täckts utgifter, vilka enligt normal hushållning i stället bort bestridas med lånemedel eller eljest annorledes än med utdebiterade medel.

Beträffande hittillsvarande praxis får jag hänvisa till den förut lämnade redogörelsen.

Kommunalskatteberedningen behöll nyssnämnda stadgande, men föreslog tillika beträffande beräkningen av bidraget, att andra utgifter än sådana som avsåge allmännyttiga ändamål, vilka det ålåg vederbörande kommun att främja eller vilka icke utan allvarliga olägenheter kunde tillgodoses på annat sätt än genom den kommunala verksamheten, skulle avdragas. Beredningen framhöll vidare.

Det skattetryck, som skulle lättas genom utjämningsbidrag, finge icke vara resultatet av utgifter, som tjänade andra syften än upprätthållandet av en sund kommunal verksamhet av normal omfattning. Den del av utdebiteringen, som berodde på utgifter för andra ändamål, borde fränkiljas vid skatteutjämnningen. Gränsdragningen mellan sådana kommunala utgifter, vilka tillgodosåge egentliga samhällsuppgifter, och sådana, som normalt borde bestridas av de särskilda kommunmedlemmarna på privat väg, vore emellertid förenad med stora svårigheter. På grund av de förskjutningar av denna gräns, som ständigt fortginge, syntes det beredningen vara nödvändigt att beträffande skatteutjämnningen överlämna gränsdragningen åt praxis i stället för att söka fastläsa den genom utförliga regler. I fråga om avsättningar till kommunala fonder uttalade beredningen, att sådana borde kunna godkännas såsom utgifter för av skatteutjämnningen omfattade ändamål, därest avsättningarna vore motiverade med hänsyn till kommunens ekonomiska läge och framtida behov. Detta gällde dock endast avsättningar till allmän fond och fonder för tillgodoseende av egentliga kommunala behov. Utgifter för kommunernas privatekonomiska verksamhet samt utgifter, som utan att vara av socialvårdskaraktär direkt medverkade till att minska kommunmedlemmarnas privata utgifter eller till att över huvud taget förbättra deras förmögenhetsställning, måste däremot ställas utanför utjämnningen.

I *remissyttrandena* över kommunalskatteberedningens förslag godtogos i allmänhet de av beredningen angivna riktlinjerna i fråga om gränsdragningen mellan de utgifter, som skulle få medräknas i kommunernas utdebiteringsbehov vid skattelindrings bestämmande, och andra utgifter. Dock riktade *svenska landskommunernas förbund* erinringar mot beredningens uttalande såvitt angår avsättningar till kommunala fonder. Förbundet anförde därom i huvudsak följande.

Beredningens uttalande om godtagande av vissa avsättningar till kommunala fonder såsom bidragsberättigade synes i viss mån stå i strid mot den föreslagna bestämmelsen, att uttaxering för utgifter, vilka enligt normal kommunal hushållning bort bestridas med lånemedel, icke skola inräknas i det skattetryck, som är avgörande för statsbidragets storlek. Om fondbildningsutgifterna över huvud taget skola inrymmas i skatteutjämnningen, är det givetvis ofrånkomligt att i fall från fall pröva, huruvida visst års avsättning är rimlig. Den i landskommunerna vanligast förekommande

fondbildningen är hänförlig till byggnads- och anläggningsfonder enligt 2 § e) fondbildningslagen. Eftersom annuiteter å lån, som upptagits för fastighetsanskaffning o. dyl., skola inrymmas i skatteutjämningen, kunde man mycket väl tänka sig, att en avsättning till en anläggningsfond skulle kunna godtagas i sådana fall, då den årliga avsättningen ungefärligen motsvarar en normal annuitet. I praktiken bliva dock fondavsättningar av detta slag i regel betydligt större.

Vad allmän fond beträffar måste det enligt förbundets mening i någon mån framstå som egendomligt, att en hårt skattetyngd kommun, som är i behov av speciellt statsbidrag för direkt skattelindring under visst år, samtidigt skall avsätta medel och erhålla statsbidrag därtill för en framtida sänkning av utdebiteringen. I och för sig kan det givetvis vara önskvärt att en hårt skattetyngd kommun planerar sin ekonomi på längre sikt, men till dess verkningarna av beredningens samtliga förslag kan klart överblickas, bör det likväl vara riktigt att hålla på, att hårt skattetyngda kommuner i huvudsak skall planera för ett år åt gången och vid iråkade speciella svårigheter liksom hittills lita till statens stöd. Det bör därför klart utsägas, att avsättning till allmän fond icke skall inräknas i det skatetryck, varå skatteutjämningsbidraget skall beräknas.

Annorlunda ställer det sig beträffande kassaförlagsfond, varav en hårt skattetyngd kommun för sin likviditet kan vara i särskilt stort behov. En rimlig avsättning till kassaförlagsfond bör därför icke inverka menligt på skatteutjämningsbidraget. Även avsättning till pensionsfond bör i förekommande fall kunna godtagas, eftersom det här rör sig om en driftutgift av i regel mindre omfattning.

Förbundet har ansett erforderligt, att de fondbildningsutgifter, som skola omfattas av skatteutjämningsbidraget, närmare preciseras. Med hänsyn till svårigheterna att vid en skönsmässig bedömning skipa rättvisa kommunerna emellan beträffande bidrag å utgifter för anskaffning av fastigheter och anläggningar har förbundet vidare ansett det kunna övervägas, att från rätten till skatteutjämningsbidrag utesluta sådana utgifter.

Utredningsmännen ha, i likhet med kommunalskatteberedningen, ansett, att gränsdragningen i avseende å de kommunala utgifter, som skola inräknas i av skatteutjämningen omfattade ändamål, borde överlämnas åt praxis att avgöra. Detta syntes vara den smidigaste utvägen, när det gällde att få skattelindringen att följa med den allmänna utvecklingen i den kommunala verksamheten. I stort sett har utredningen även kunnat instämma i de av kommunalskatteberedningen gjorda allmänna uttalandena om de utgifter, som skola medräknas. Det syntes dock utredningsmännen varken erforderligt eller helt lämpligt att införa en sådan författningsföreskrift som den av beredningen föreslagna, enligt vilken andra utgifter än sådana, som avse allmännyttiga ändamål, vilka det åligger kommunen att främja eller vilka icke utan allvarliga olägenheter kunna tillgodoses på annat sätt än genom kommunen, skola avdragas.

Beträffande beräkning av skattelindring å anslag för olika fondavsättningar ha utredningsmännen funnit de av svenska landskommunernas förbund framförda erinringarna mot beredningens uttalanden värda beaktande. I detta hänseende ha utredningsmännen framhållit, att nuvarande praxis rätt väl motsvarade förbundets önskemål, och ha för sin del icke föreslagit någon ändring härutinnan.

En jämkning av gällande författningsföreskrifter så, att de bättre motsvara den i det föregående angivna praxis beträffande beräkningen av bidragen, har dock ansetts påkallad. Föreskriften i 4 § 1 mom. b) skatteutjämningsförordningen om Kungl. Maj:ts rätt att avslå ansökan om understöd eller nedsätta understödsbeloppet hade i regel tillämpats på det sätt, att avslag förekommit endast i mycket grova fall, exempelvis där bedrägliga eller helt missvisande uppgifter lämnats från kommunens sida. Den normala korrektionen hade varit begränsad till verkställande av vederbörliga avdrag å anslag i det löpande årets stat eller avdrag för transaktioner, som framkommit vid granskningen av kommunens räkenskaper, och hade inneburit att eljest förefintligt överskott disponerats. Med hänsyn härtill föreslå utredningsmännen, att ifrågavarande föreskrifter inflyta bland bestämmelserna om vad vid beräkning av det sammanlagda skattetrycket skall iakttagas [3 § 2 mom. b) och c) av bilagda författningsutkast], samt anföra vidare.

Föreskrifterna torde kunna givas i huvudsak följande innehåll. Om bland utgifterna ingå kostnader för icke trängande anstalter eller andra kostnader, som varit avsevärt högre än nödvändigt, skall endast den utdebitering medräknas, som varit erforderlig, om dylika utgifter icke medräknats vid utdebiteringens bestämmande. Om vidare med utdebiterade medel täckts utgifter, som enligt normal hushållning bort bestridas med lånemedel, eller dylika utgifter amorterats på avsevärt kortare tid än eljest är brukligt, skall allenast medräknas den utdebitering för ifrågavarande ändamål, som finnes skälig. Eftersom här är fråga om beräkning av det skattetryck, som med ledning av löpande årets utgiftsstat och eljest tillgängliga uppgifter kan beräknas komma att föreligga under det följande kalenderåret, torde någon särskild föreskrift icke erfordras om de år, varunder ifrågavarande avvikelser från normal hushållning m. m. skola ha ägt rum. Avgränsningen i tidshänseende torde följa automatiskt av det material, som bearbetas, nämligen löpande årets stat och räkenskaperna för närmast föregående år. Rätten för Kungl. Maj:t att i exceptionella fall avslå ansökan bör visserligen icke avskaffas men hänföres lämpligen till ett särskilt moment (mom. 3).

Hänsyn till graderade statsbidrag. *Utredningen* har till behandling även upptagit frågan, huru vid beräkning av skattelindringen bör förfaras med anslag till ändamål, till vilka utgå statsbidrag med skatteutjämningsssyfte, och ha härom anfört följande.

Statens bidrag till kostnaderna för vissa kommunala uppgifter ha ju under senare år i stigande omfattning avvägs med hänsyn till kommunernas bärkraft, i främsta rummet skatteunderlag per invånare, så att de svagt ställda kommunerna svara för en förhållandevis mindre del av kostnaderna än bättre ställda kommuner. En dylik utjämnande effekt ha exempelvis statsbidragen till skolhusbyggnader, skolmåltider och pensionärshem. Även kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen utgå efter liknande gradering. Vidare förekomma statsbidrag med utjämningsseffekt så konstruerade, att den på kommunen fallande kostnaden för vissa ändamål icke skall överstiga visst belopp per skattekrone. Statsbidrag efter sistnämnda modell, som ju innefattar en fullständig utjämnning av kostnaderna

med hänsyn till skatteunderlagets variationer, lära därjämte vara under övervägande på flera skilda områden.

Utredningen har ansett det med fog kunna ifrågasättas, om en svagt ställd kommun, vars kostnader för visst ändamål genom ett statsbidrag med utjämningseffekt blivit desamma per skattekrona som för bättre ställda kommuner, därutöver skulle tilldelas allmänt skattelindringsbidrag för ett ytterligare nedbringande av dess kostnader för ändamålet.

Under erinran att kommunalskatteberedningen, som med kraft drev linjen med graderade statsbidrag för speciella ändamål, ansett, att ej heller utgifterna för dylika ändamål borde undantagas från de allmänna skatteutjämningsbidragen, ha utredningsmännen uttalat, att de för sin del funnit det principiellt riktigare, att kommunala kostnader, som utjämnas genom speciella statsbidrag, ej medräknas i det skattetryck, som lägges till grund för beräkningen av skattelindringsbidraget. Om denna princip skulle genomföras och sålunda vissa nu bidragsberättigade utgifter skulle frånräknas, finge givetvis den skattetrycksgräns (utdebiteringsgräns), över vilken skattelindringsbidrag utgår, sänkas till en nivå, som bestämts med hänsyn endast till sådana kommunala utgifter, som ej utjämnas genom graderade statsbidrag. Utredningsmännen ha emellertid, bl. a. med hänsyn till att gällande statsbidragsbestämmelser för närvarande äro föremål för översyn av den jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 mars 1949 inom socialdepartementet tillkallade allmänna statsbidragsutredningen, icke ansett sig nu kunna framlägga förslag om omläggning i beräkningen av skattelinringen utan förorda att denna förbättring i systemet får anstå till en lämpligare tidpunkt. Nackdelarna kunde icke gärna bli större med de föreslagna nya grunderna. En relativt ingående granskning av utgifterna för de kommuner, som kunna erhålla procentuellt höga skattelindringsbidrag, kommer ändå att bliva nödvändig, och risken för att de sämst ställda kommunerna i praktiken bliva alltför gynnade borde icke överdrivas.

Bidrag till olika slag av kommunala samfälligheter. Gällande skatteutjämningsförordning gör icke någon principiell skillnad mellan landskommun och stad i fråga om rätt till skatteutjämning.

Den av kommunalskatteberedningen föreslagna bidragsschablonen var däremot avsedd att icke tillämpas beträffande städer och köpingar.

Såsom skäl härför framhöll beredningen, att städer och köpingar genomgående hade så gott skatteunderlag, att de sällan vore förtjänta av bidrag ur de synpunkter, som vore grundläggande för schablonen. Städer och köpingar beredde därjämte sina medlemmar så stora fördelar, att skattetrycket måste stiga till avsevärd höjd, innan detta kunde anses vara för betungande med hänsyn till kommunens motprestationer. En utjämning av städernas och köpingarnas kommunala skattetryck ansåg beredningen vara erforderlig endast i undantagsfall, då oförutsedda yttre omständigheter inverkat synnerligen ofördelaktigt på utdebiteringsbehovet. Därvid borde en särskild prövning av bidragsbehovet äga rum från fall till fall och bidraget få karaktären av extraordinärt bidrag.

I remissyttrandena över kommunalskatteberedningens förslag gjordes in-

vändningar från åtskilliga städers sida mot den föreslagna undantagsställningen. Även överståthållarämbetet fann det anmärkningsvärt, att ordinarie skatteutjämningsbidrag icke vore avsedda att användas beträffande städer och köpingar utan blott för landskommuner eller samhällen, som omfattade såväl ren landsbygd som stad, köping eller del därav. Ämbetet hade svårt att finna någon anledning till denna begränsning. I den mån städer eller köpingar uppfyllde förutsättningarna för statsbidrag enligt den föreslagna ordningen, syntes de jämväl rimligtvis böra ifrågakomma därtill.

Enligt *skattelindringsutredningens* förslag skola städer och köpingar kunna erhålla ordinarie skattelindring, i den mån de fylla de villkor, som uppställts för landskommunerna, och sålunda lida brist på skatteunderlag i förhållande till det fastställda gränsunderlaget.

Härom har i huvudsak anförts följande.

Utredningsmännen äro väl medvetna om, att dessa samfälligheter i verkligheten relativt sällan komma att uppfylla förutsättningarna för erhållande av det ordinarie skattelindringsbidraget, men ha å andra sidan icke ansett de av kommunalskatteberedningen anförda skälen tillräckligt vägande för att i princip utsluta städer och köpingar från sådant bidrag. I praktiken torde den hjälp, som kan komma att utgå till städer och köpingar, likväl till övervägande delen komma att utgöras av extraordinära bidrag, som beviljas åt dem, som råkat i särskilda svårigheter.

På grund härav har i 6 § författningsutkastet angivits, att vad som beträffande landskommun stadgats om rätt till skattelindring samt extra bidrag i förekommande fall under enahanda förutsättningar skall gälla jämväl för stad och köping, som utgör särskild kommun.

Vad angår ordningsföljden för utjämning av olika slag av kommunalskatter har *utredningen* uttalat, att olika kommunala repartitionsskatter borde utjämnas enligt de ordinarie grunderna för skattelindring åt den borgerliga primärkommunen. Detta innebure att de olika kommunala samfälligheternas rätt till skattelindring beror av i vad mån förutsättningar för skattelindring föreligga för primärkommunen med hänsyn till dess skatteunderlag samt att bidraget utgår efter en procentsats, beräknad efter primärkommunens skatteunderlag.

Utredningen anför vidare.

Om däremot primärkommunens totala skattetryck icke skulle överstiga den i förordningen fastställda utdebiteringsgränsen men så sker i exempelvis den del, som omfattar ett municipalsamhälle eller en viss församling, borde skattelindring kunna utgå i dessa kommunområden under förutsättning att primärkommunens skatteunderlag berättigade härtill. Liksom enligt gällande grunder borde skatt till municipalsamhälle anses utgöra det högsta skiktet av kommunområdets sammanlagda skattetryck.

Där kommun omfattar mera än en församling och dessa församlingar ha olika utdebitering per skattekrona, borde skattelindringsbidraget fördelas så att endast den eller de församlingar, inom vilkas område skattetrycket överstiger det inom kommunområdet förekommande lägsta sammanlagda skattetrycket, erhålla skattelindringsbidrag beräknat på det sålunda överskjutande skattetrycket. I övrigt skulle bidraget tillfalla den borgerliga kommunen. Särskilda författningsbestämmelser härom torde, lika litet som i gällande förordning, vara erforderliga.

Förfarandet vid bidragstilldelningen m. m. Skatteutjämningsunderstöden beviljas enligt gällande förordning av Kungl. Maj:t i statsrådet. Ärendena beredas inom finansdepartementet.

Utredningsmännen ha förordat bibehållande av denna ordning men erinrat om tidigare förslag, att prövningen skulle övertagas av en särskild nämnd.

Kommunalskatteberedningen föreslog, att skatteutjämningsbidragen skulle beviljas av en nämnd, bestående av fem ledamöter, vilka borde äga icke blott kunskaper om kommunal förvaltning utan även praktisk erfarenhet från sådan verksamhet. Denna nämnd skulle helt övertaga skatteutjämningsärendena från finansdepartementet och utrustas med fast organiserat kansli. Mot nämndens beslut skulle kommun äga fullfölja talan hos Kungl. Maj:t.

Vid remissbehandlingen av beredningens förslag gjordes erinringar däremot av bl. a. överståthållarämbetet, vissa länsstyrelser och statskontoret. Överståthållarämbetet avstyrkte sålunda bestämt inrättandet av en särskild skatteutjämningsnämnd samt förklarade, att därest man ansåge biträde av kommunal sakkunskap vara erforderligt vid behandlingen av bidragsfrågan, en rådgivande nämnd kunde ställas till finansdepartementets förfogande. Länsstyrelsen i Örebro län anförde liknande synpunkter samt påpekade, att å nämnden skulle ankomma bedömanden av sådan art, att dessa knappast borde överlätas åt annan än Kungl. Maj:t.

Statskontoret betonade att om den slutliga prövningen av skatteutjämningsbidragen skulle övertagas av en särskild nämnd, det icke vore tillräckligt eller riktigt att nämnden — vid sidan av de på objektivt bestämbara faktorer grundade beräkningsreglerna — finge på rent skönmässiga grunder vidtagna höjning eller sänkning i de uträknade bidragsbeloppen. I den mån avvikelser från huvudreglerna ansåges böra ifrågakomma, borde dylika spörsmål liksom hittills vara förbehållna Kungl. Maj:ts prövning och avgörande. Av principiella skäl måste det enligt ämbetsverkets mening anses utslutet att överlåta en skälighetsprövning med så vittgående ekonomiska konsekvenser på ett underordnat statsorgan.

Utredningsmännen ha funnit de principiella invändningar, som anförts mot ett bortflyttande från Kungl. Maj:ts avgörande av frågan om tilldelning av extra understöd efter skälighet, vägande men ansett en rådgivande nämnd kunna vara av viss nytta. Utredningen har i huvudsak anfört följande.

Uträkningen av de ordinarie bidragen torde i framtiden bli av i viss mån enklare karaktär än hittills, varför arbetet härmed knappast kunde anses påkalla en särskild institution för ändamålet. I varje fall torde ett kansli icke kunna beredas sysselsättning därmed året runt. Det behov, som låg till grund för beredningens förslag, ansåge utredningsmännen numera vara i betydande grad tillgodosett. Vid granskningsarbetet förekomme numera samarbete och kontakter med kommunerna i mycket betydande utsträckning, och finansdepartementet hade anlitat särskild kommunal expertis vid ifrågavarande granskningsarbete. Med hänsyn härtill avstyrka utredningsmännen den föreslagna nämnden. Däremot kunna vissa skäl anföras för inrättande av ett rådgivande organ vid Kungl. Maj:ts sida, vilket skulle representera kommunal erfarenhet. Om man kunde förutsätta att detta organ icke skulle begränsa finansdepartementets direkta kontakter med kommunerna och de kommunala förbunden, torde tillsättandet därav kunna medföra vissa fördelar men knappast några nackdelar. Givetvis kan ifrågava-

rande rådgivning komma till stånd i mera tillfälliga former, om tillsättandet av en särskild stående nämnd för ändamålet skulle anses innefatta en alltför stor apparat. Några författningsföreskrifter torde ej vara erforderliga i ämnet, ej heller torde något särskilt anslag böra äskas för ändamålet, utan kostnaderna finge bestridas från kommittéanslaget.

Tilldelning av extra skattelindringsbidrag. Enligt gällande förordning äger Kungl. Maj:t befogenhet att medgiva extra skatteutjämningsunderstöd utöver vad som följer av i förordningen angivna förutsättningar till ett sammanlagt belopp för år av 3 milj. kr. Denna befogenhet har främst utnyttjats för att bringa hjälp åt kommuner med exceptionellt högt skattetryck i syfte att för dem generellt sänka det beräknade skattestrycket till viss utdebiteringssiffra.

Kommunalskatteberedningen har framhållit de ogynnsamma verkningarna för den kommunala hushållningen av de schablonmässiga reglerna för tilldelning av extra understöd, varigenom 100-procentig täckning lämnas för utgifter över viss gräns, och förordat en större differentiering av det extra understödet.

Utredningsmännen, som delat beredningens uppfattning om de ogynnsamma verkningarna av nu tillämpade regler för tilldelning av extra understöd, ha framhållit, att de med det föreslagna skattelindringsystemet åsyftat att minska användningen av schablonmässiga extra bidrag, och härom anfört.

De ordinarie skattelindringsbidragen hade avvägs på sådant sätt, att behov därutöver av extra skattelindringsbidrag beräknats bliva erforderligt i väsentligt mindre utsträckning än med nuvarande system. I likhet med kommunalskatteberedningen har utredningen ansett, att de extra bidragen huvudsakligen borde åsyfta att mildra sådana obilliga verkningar för de skattskyldiga av det kommunala skattestrycket, vilka de ordinarie bidragen icke kunna eller böra undanröja, ävensom att lindra sådana höga skattestryck, som bero på att onormala yttre omständigheter inverkat ogynnsamt på kommunernas utgiftsbehov. Beviljandet av extra bidrag borde uppenbarligen vara beroende av Kungl. Maj:ts prövning i varje särskilt fall.

Städer och köpingar, vilka enligt det föreslagna systemet i princip skola vara berättigade till ordinarie skattelindringsbidrag, torde i verkligheten mera sällan kunna erhålla sådant bidrag, beroende på för högt skatteunderlag. För deras del torde därför i huvudsak ifrågakomma extra skattelindring, då de på grund av speciella omständigheter och svårigheter fått ett oskäligt högt skattestryck.

Under erinran att Kungl. Maj:ts befogenhet att medgiva extra skattelindringsbidrag för närvarande vore begränsat till visst högsta belopp ha utredningsmännen, i anslutning till de förut anförda synpunkterna om användningen av extra bidrag, föreslagit en begränsning i relation till de ordinarie bidragens belopp. De extra skattelindringsbidrag, som av Kungl. Maj:t beviljas, borde sålunda enligt utredningsmännens mening icke få överstiga en femtedel av det sammanlagda beloppet av ordinarie skattelindringsbidrag för året.

Remissyttranden.

Den av skattelindringsutredningen under detta avsnitt föreslagna utformningen av särskilda villkor för skattelindring har i allmänhet lämnats utan erinran eller icke föranlett något uttalande i remissyttrandena. I vissa avseenden ha dock särskilda påpekanden gjorts.

Sålunda har *länsstyrelsen i Blekinge län* framhållit, att det nuvarande villkoret att de tre sista årens skattetryck i medeltal skall överstiga en viss sammanlagd utdebitering, torde ha bidragit till att skattetrycket i kommunerna hållits i möjligaste mån konstant. Länsstyrelsen ifrågasätter därför, huruvida icke motsvarande villkor kunde bibehållas vid ett genomförande av det nya systemet.

Frågan, huru vid beräkning av skattelindringen skall förfaras med anslag till ändamål, till vilka utgå speciella statsbidrag med skatteutjämnings syfte, har berörts av *socialstyrelsen*. Styrelsen understryker i likhet med utredningen det oegentliga i att en svagt ställd kommun, vars kostnader för visst ändamål minskats genom dylikt särskilt statsbidrag, därutöver skulle få allmänt skattelindringsbidrag för ett ytterligare nedbringande av kostnaderna. Det definitiva klarläggandet av denna komplikation anser styrelsen dock, i likhet med utredningen, böra få anstå i avvaktan på den pågående allmänna översynen av gällande statsbidragsbestämmelser.

Vad utredningen anfört om tilldelning av extra skattelindringsbidrag har föranlett ett uttalande av *svenska stadsförbundet*, vari framhålles önskvärdheten av mera preciserade grunder för den extra bidragsgivningen, bl. a. med tanke på en framdeles eventuellt behöflig bidragsgivning till städerna.

Departementschefen.

De av skattelindringsutredningen föreslagna ändringarna av särskilda villkor för bidrag ha merendels varit i överensstämmelse med kommunal-skatteberedningens förslag och ha vid remissen i huvudsak lämnats utan erinran. Förslagen ansluta sig enligt min mening väl till den allmänna upp-läggning, som givits åt det nya skattelindringsystemet.

Vad länsstyrelsen i Blekinge län framhållit om nyttan av det tidigare gällande kravet, att skattetrycket i medeltal under tre år skall ha överstigit viss utdebitering, kan måhända vara riktigt. Detta synes mig dock icke innebära tillräckliga skäl att bibehålla kravet inom ramen av ett system, som främst bygger på skatteunderlaget.

Stadsförbundets önskemål om mera preciserade grunder för tilldelningen av extra understöd synes mig strida mot syftet med dessa bidrag och den med förslaget avsedda begränsningen i användningen av sådana bidrag.

Förslaget att de av Kungl. Maj:t utdelade extra bidragen under ett år icke må överstiga en femtedel av den ordinarie skattelindringens belopp kan, trots nyss angivna önskemål om restriktiv tillämpning av bidragsformen, visa sig för snävt tilltaget. Därest i samband med övergången till det nya systemet ett särskilt stort behov av extra bidrag skulle framträda, förut-

sätter jag, att Kungl. Maj:t må i erforderlig utsträckning bevilja sådana bidrag under nästa budgetår, dock högst med belopp som följer av nu gällande författning. I övrigt torde erfarenheten få utvisa i vad mån ett ökat behov av extra bidrag kan komma att föreligga.

Vad skattelindringsutredningen i övrigt anfört och föreslagit har från min sida icke föranlett annat uttalande än att frågan om tillsättande av en särskild nämnd med rådgivande funktioner sedermera torde få anmälas för Kungl. Maj:t, när behov av ifrågavarande rådgivning uppkommer.

Hemställan.

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att

dels, med godkännande av i det föregående angivna grunder för skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner, bemyndiga Kungl. Maj:t att i huvudsaklig överensstämmelse med det såsom bilaga B härvid fogade författningsutkastet utfärda föreskrifter i ämnet,

dels ock under sjunde huvudtiteln å riksstaten för budgetåret 1951/52 till *Bidrag till skattetyngda kommuner* anvisa ett förslagsanslag av 6 000 000 kronor.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar skall avlätas till riksdagen.

Ur protokollet:
Karl-Ingmar Edstrand.

Bil. A.

Kommunalskatteberedningens förslag till förordning angående statsbidrag till skattetyngda kommuner.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

För lättande av skattetrycket inom kommunområde må av därtill avsedda medel utgå statsbidrag under de villkor och i den utsträckning här nedan stadgas.

Med kommunområde förstås i denna förordning landsting, fattigvårdssamhälle, skoldistrikt, församling, kommun och municipalsamhälle, så ock del av sådan kommunal samfällighet, därest den jämväl ingår i kommunal samfällighet, som den återstående delen av samfälligheten ej tillhör.

Ansökning om statsbidrag skall göras av den kommunala samfällighet, varav det skattetyngda kommunområdet består eller utgör del; dock att, där fattigvårdssamhälle, skoldistrikt eller församling sammanfaller med kommun, ansökning skall göras av kommunen jämväl för sådan samfällighet.

2 §.

Frågor om tilldelning av statsbidrag enligt denna förordning skola behandlas av en särskild nämnd (*skatteutjämningsnämnden*). Nämnden skall bestå av fem i kommunalförvaltning kunniga och förfarna personer. Sakkunskap rörande såväl lands- som stadskommuner bör vara företrädd inom nämnden. Nämnden bör vara så sammansatt, att den i möjligaste mån är förtrogen med förhållandena inom olika delar av landet.

Nämndens ledamöter, ävensom särskilda suppleanter för envar av dem, utses av Kungl. Maj:t för en tid av fem år. Kungl. Maj:t förordnar en av ledamöterna att vara ordförande i nämnden och en annan att vid förfall för denne tjänstgöra såsom ordförande.

Såsom nämndens beslut skall gälla den mening, varom de flesta förena sig, eller vid lika röstetal den som biträdas av ordföranden. Beslut må ej fattas, med mindre fyra ledamöter eller suppleanter för dem deltaga i avgörandet.

Ej må ledamot eller suppleant deltaga i beslut, vilket rör kommunal samfällighet, varav han är medlem.

Närmare föreskrifter om nämndens verksamhet utfärdas av Kungl. Maj:t.

3 §.

För att statsbidrag skall utgå erfordras, att den landstingskatt och den kommunalskatt, som vederbörande landsting, fattigvårdssamhälle, skoldistrikt, församling, kommun och municipalsamhälle under det löpande året beslutat till uttaxering, tillhoppa föranlett ett skattetryck överstigande åtta kronor för skattekrona.

4 §.

Vid beräkning av det i 3 § angivna skattetrycket skall iakttagas följande:

a) Har vederbörande landsting, fattigvårdssamhälle, skoldistrikt, församling, kommun eller municipalsamhälle till täckande av sina utgifter icke eller blott delvis använt därför tillgängliga inkomster, skall endast den uttaxering

tagas i beräkning, som skulle hava erfordrats, därest samtliga nämnda inkomster använts för dylikt ändamål.

b) Ingå bland landstingets, fattigvårdssamhällets, skoldistriktets, församlingens, kommunens eller municipalsamhällets utgifter andra än sådana som avse allmännyttiga ändamål, vilka det åligger vederbörande samfällighet att främja eller vilka icke utan allvarliga olägenheter kunna tillgodoses på annat sätt än genom samfällighetens verksamhet, skall allenast den uttaxering tagas i beräkning, som skulle hava erfordrats, därest dylika andra utgifter icke medräknats vid uttaxeringens bestämmande.

c) Har beräknat statsbidrag enligt denna förordning upptagits såsom inkomst vid bestämmande av uttaxeringen av skatt till kommunal samfällighet, skall uttaxeringen jämkas till det belopp, som skulle hava erfordrats, därest bidraget ej medräknats vid uttaxeringens bestämmande.

5 §.

1 mom. Angående tilldelning av bidrag för lättande av skattetrycket inom kommunområde tillhörande annan kommunal samfällighet än sådan, som enbart omfattar stad, köping eller del därav, skall gälla följande:

a) Bidrag beräknas för varje inom kommunområdet till särskild kommunal samfällighet utgående skatt, vars underlag understiger sju skattekronor per invånare, i förhållande till den del av skattens tryck, som med nedan föreskriven ordningsföljd inom det sammanlagda skattetrycket överskjuter

8 kronor	för skattekrona,	om skattens underlag	ej uppgår till 3 skattekronor	per invånare.
9	›	›	›	›
10	›	›	›	›
11	›	›	›	›
12	›	›	›	›

underlaget uppgår till 3 men ej 4 ›››››
 4 ››››› ››››› ››››› ›››››
 5 ››››› ››››› ››››› ››››› ›››››
 6 ››››› ››››› ››››› ››››› ››››› ›››››
 7 ››››› ››››› ››››› ››››› ››››› ››››› ›››››

Vid bedömande i vad mån skatt till kommunal samfällighet överskjuter något av angivna skattetryck, skola de olika skatterna anses ingå i det sammanlagda skattetrycket i följande ordning nedifrån räknat: skatt till landsting, skatt till fattigvårdssamhälle, skatt till skoldistrikt, skatt till församling, skatt till kommun och skatt till municipalsamhälle.

Å överskjutande tryck av viss skatt utgår bidrag med en och en fjärdedels procent för varje fullt tiotal skatteören, varmed skattens underlag understiger ett antal skattekronor per invånare av

3,	såvitt	angår	den del	av skattetrycket	som överstiger 8	men ej 9 kronor	för skattekrona,
4,	›	›	›	›	›	›	›
5,	›	›	›	›	›	›	›
6,	›	›	›	›	›	›	›
7,	›	›	›	›	›	›	›

9 ››››› ››››› ››››› ›››››
 10 ››››› ››››› ››››› ››››› ›››››
 11 ››››› ››››› ››››› ››››› ››››› ›››››
 12 ››››› ››››› ››››› ››››› ››››› ››››› ›››››

dock att bidrag ej må utgå med mer än 60 procent å någon del av skattetrycket.

Vid bidragens bestämmande skall såsom underlag för viss skatt anses det antal skattekronor och skatteören, som enligt bestämmelserna i kommunal-skattelagen i senast fastställda taxeringslängd för det löpande året påförts de till vederbörande kommunala samfällighet skattskyldiga, samt hänsyn tagas till antalet invånare i samfälligheten vid årets början.

b) Kan skattetrycket anses hava väsentligen förorsakats därav att vederbörande landsting, fattigvårdssamhälle, skoldistrikt, församling, kommun eller municipalsamhälle under det löpande året eller någotdera av de två nästföregående åren *antingen* vidtagit anstalter, vilka icke varit av trängande behov påkallade eller vilka vållat avsevärt högre kostnader än som varit nödvändigt, *eller ock* beslutat uttaxering för täckande av utgifter, vilka en-

ligt normal hushållning bort bestridas med länemedel eller eljest annorledes än med uttaxerade medel,

eller finner skatteutjämningsnämnden eljest särskilda skäl föreligga,

må ansökan om bidrag avslås eller bidraget nedsättas till lägre belopp än i a) sägs.

c) På skatteutjämningsnämnden ankommer att, där särskilda skäl därtill äro, bevilja högre bidrag än i a) sägs.

2 mom. För lättande av skattetrycket inom kommunområde i de fall, då bidrag icke utgår enligt bestämmelserna i 1 mom. a), må bidrag beviljas, om särskilda skäl därtill äro. Så må anses vara förhållandet, då för kommunområdets vidkommande ett varaktigt synnerligen högt skattetryck föranletts därav, att underlaget för allmän kommunalskatt är väsentligt lägre än i andra liknande kommunområden, eller därav, att de allmänna ekonomiska förhållandena i kommunområdet undergått en avsevärd försämring. Sådant bidrag bestämmes efter ty kan prövas skäligt.

3 mom. Vid bestämmande av bidrags belopp skall i förekommande fall hänsyn tagas till fattigvårdssamhälles, skoldistrikts, församlings, kommuns eller municipalsamhälles beredvillighet att medverka till ändring i kommunal eller ecklesiastik indelning eller till bildande av kommunal- eller fattigvårdsförbund med syfte att vinna minskning i utgifterna.

6 §.

Kommunal samfällighet, som skall ansöka om statsbidrag enligt denna förordning, åligger att vid upprättande av utgifts- och inkomststat för kalenderåret näst efter det löpande upptaga beräknat sådant bidrag bland inkomsterna samt att bestämma uttaxeringen av skatt för samfälligheten eller den del därav, som bidraget avser, till det lägre belopp, som med hänsyn till det beräknade bidraget är erforderligt.

7 §.

Beviljat statsbidrag skall tillfalla den kommunala samfällighet, som i vederbörlig ordning gjort ansökning därom.

8 §.

Utgår bidrag för lättande av skattetrycket inom kommunområde, åligger det de kommunala samfälligheter, till vilka skatt utgår inom kommunområdet,

att, efter skatteutjämningsnämndens bestämmande, upprätta sina räkenskaper i anslutning till särskilda av Kungl. Maj:t fastställda eller godkända formulär;

att på anmaning till skatteutjämningsnämnden utan dröjsmål insända utdrag av räkenskaperna för det år, på grund av vars utgifts- och inkomststater bidraget beräknats, samt övriga handlingar, som kunna tjäna till ledning vid bedömande av samfälligheternas ekonomiska ställning, ävensom att i övrigt tillhandagå med upplysningar; samt

att alltid hålla sina handlingar tillgängliga för den granskning, som från statens sida må ifrågakomma.

9 §.

Klagan över skatteutjämningsnämndens beslut i ärende enligt denna förordning må föras hos Kungl. Maj:t i vederbörande statsdepartement före klockan tolv å trettionde dagen efter den, då klaganden erhållit del av beslutet.

10 §.

De närmare föreskrifter, som finnas erforderliga för tillämpning av denna förordning, meddelas av Kungl. Maj:t.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1945. Genom densamma upphäves förordningen den 16 december 1927 (nr 462) angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda kommuner, dock att sistnämnda förordning skall tillämpas beträffande understöd på grund av uttaxering, som beslutats under år 1944.

Bil. B.

Skattelindringsutredningens utkast till förordning angående bidrag till skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Kommunområde, som är av skatt synnerligen betungat, må kunna för lättande av skattetrycket under de villkor och i den utsträckning här nedan stadgas efter prövning av Kungl. Maj:t erhålla statsbidrag (*skattelindring*) av för ändamålet avsedda medel.

Med kommunområde förstås i denna förordning landskommun, municipalsamhälle, församling eller skoldistrikt, ävensom del av landskommun, därest densamma ingår i municipalsamhälle, församling eller skoldistrikt, omfattande jämväl annan landskommun eller del därav.

Skattelindring, som under ett år (*det löpande året*) beslutas av Kungl. Maj:t, skall, där icke på grund av särskilda skäl annat föreskrives, avse lättande av skattetrycket nästföljande kalenderår. Bidraget skall av vederbörande kommun vid upprättande av utgifts- och inkomststat för sistnämnda år upptagas bland inkomsterna och föranleda att utdebiteringen sättes till motsvarande lägre belopp.

Ansökning om skattelindring skall göras av landskommun, respektive municipalsamhälle, dock att, där församling eller skoldistrikt ej sammanfaller med landskommun, ansökningen må göras även av församlingen eller skoldistriktet.

2 §.

För erhållande av skattelindring förutsättes:

a) att den kommunalskatt och landstingsskatt, som vederbörande landskommun, municipalsamhälle, församling, skoldistrikt och landsting för det löpande året beslutat till utdebitering föranlett ett sammanlagt skatte-tryck överstigande elva kronor per skattekrona; samt

b) att skatteunderlaget per invånare inom landskommunen vid det löpande årets taxering understiger visst på sätt nedan anges för året fastställt antal skattekronor och skatteören (*gränsunderlaget*).

Gränsunderlaget för visst år utgör det antal skattekronor och skatteören, som motsvarar 75 procent av skatteunderlaget per invånare vid föregående års taxering för rikets landskommuner i medeltal, dock att gränsunderlaget för kommuner i Norrbottens län samt andra kommuner, vilka Kungl. Maj:t på grund av likartade förhållanden finner skäligen böra med dem jämföras, motsvarar 80 procent av nämnda medelskatteunderlag. Kungl. Maj:t må likväl, när särskilda skäl därtill föranleda, fastställa gränsunderlagen på grundval av ett skattekrontal, som ligger mellan nyssnämnda medelskatteunderlag och det vid löpande årets taxering beräknade medelskatteunderlaget.

Skatteunderlaget per invånare beräknas efter antalet invånare vid taxeringsårets början.

Det antal skattekrönor och skatteören, varmed landskommuns skatteunderlag understiger gränsunderlaget, benämnas kommunens brist på skatteunderlag.

3 §.

1 mom. Till grund för bestämmande av skattelindring skall läggas det sammanlagda skattetryck, som med ledning av det löpande årets inkomst- och utgiftsstaten och samma års taxering samt eljest tillgängliga uppgifter kan beräknas komma att föreligga under det följande kalenderåret, därest skattelindring ej erhålles.

Skattelindringen beräknas å den del av det beräknade sammanlagda skattetrycket, som överstiger elva kronor för skattekröna, och utgår med en procentsats motsvarande förhållandet mellan landskommunens brist på skatteunderlag och gällande gränsunderlag, dock att bidraget, såvitt angår den del av skattetrycket som överstiger tretton kronor per skattekröna, utgår med en dubbelt så hög procentsats, i intet fall likväl med mer än 80 procent.

2 mom. Vid beräkning av det sammanlagda skattetrycket skall iakttagas följande.

a) Har vederbörande kommun eller landsting till täckande av sina utgifter icke använt därför tillgängliga inkomster, skall endast den utdebitering tagas i beräkning, som skulle hava erfordrats, därest samtliga nämnda inkomster använts för dylikt ändamål.

b) Ingå bland utgifterna kostnader för anstalter, vilka icke varit av trängande behov påkallade, eller andra kostnader, vilka äro avsevärt högre än nödvändigt, skall allenast den utdebitering tagas i beräkning, som skulle hava erfordrats, därest dylika utgifter icke medräknats vid utdebiteringen bestämmande.

c) Hava med utdebiterade medel täckts utgifter, vilka enligt normal hushållning bort bestridas med lånemedel eller eljest annorledes än med utdebiterade medel, eller hava sådana utgifter, som täckts genom upplåning, amorterats på avsevärt kortare tid än eljest är brukligt, må allenast den utdebitering för ifrågavarande ändamål tagas i beräkning, som finnes skäligh.

3 mom. Finner Kungl. Maj:t sådana omständigheter, som i 2 mom. sägs, eller andra särskilda skäl därtill föranleda, må ansökan om skattelindring avslås eller bidraget nedsättas till lägre belopp än i 1 mom. sägs.

4 mom. Vid beviljande av skattelindring må i förekommande fall hänsyn tagas till kommuns, församlings eller skoldistrikts beredvillighet att medverka till ändring i kommunal eller ecklesiastisk indelning eller till bildande av samfällighet för vård av kommunal eller kyrklig angelägenhet med syfte att vinna minskning i utgifterna.

4 §.

Kungl. Maj:t må, där synnerliga skäl därtill äro, bevilja högre bidrag än i 3 § sägs, så ock bevilja bidrag till kommunområde i fall, då förutsättningar för bidrag enligt 2 och 3 §§ icke föreligga (*extra bidrag*).

Det sammanlagda beloppet av de extra bidrag, som av Kungl. Maj:t beviljas, må för ett år ej överstiga en femtedel av det sammanlagda belopp, varmed skattelindring enligt 3 § utgår för året.

5 §.

Erhåller kommunområde skattelindring enligt denna förordning, åligger det vederbörande kommunala samfällighet

att, efter Kungl. Maj:ts bestämmande, upprätta sina räkenskaper i anslutning till särskilda av Kungl. Maj:t fastställda eller godkända formulär; att på anfordran utan dröjsmål till finansdepartementet insända utdrag av räkenskaper och andra handlingar, som kunna tjäna till att bedöma den kommunala samfällighetens ekonomiska ställning, ävensom att i övrigt tillhandagå med upplysningar; samt

att alltid hålla sina handlingar tillgängliga för den granskning, som från statens sida må ifrågakomma.

6 §.

Vad i denna förordning stadgats om rätt till skattelindring samt om extra bidrag för landskommun gäller i förekommande fall under enahanda förutsättningar jämväl för stad och köping, som utgör särskild kommun.

Denna förordning äger tillämpning från och med den 1 januari 1951. Genom densamma upphäves förordningen den 16 december 1927 (nr 462) angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda kommuner, dock att sistnämnda förordning skall tillämpas beträffande understöd, som beviljas för nedbringande av den skatt, som bestämts till utdebitering för år 1951.

Vid bestämmandet av skattelindring enligt den nya förordningen skola, därest kommunernas skatteunderlag vid visst års taxering skulle minskas till följd av höjning av de i 48 § kommunalskattelagen föreskrivna ortsavdragen, gränsunderlagen fastställas efter ett sådant beräknat medelskatteunderlag, som skulle ha förelegat, därest de höjda ortsavdragen tillämpats vid föregående års taxering.

Innehållsförteckning.

<i>Inledning</i>	2
<i>Nuvarande grunder för skatteutjämningsunderstöd till synnerligt skattetyngda kommuner</i>	4
<i>Kommunalskatteberedningens förslag rörande nya grunder för skatteutjämningsbidragen</i>	12
<i>Kommunala skattelindringsutredningens förslag</i>	26
1. Huvudlinjerna i förslaget	26
2. Allmänna riktlinjer för ett nytt skattelindringssystem	37
3. Gränsunderlagets bestämmande	43
4. Bidragsprocentens fastställande och maximering. — Förslagets verkningar	49
5. Fastställande av skattelindringen i förväg	62
6. Särskilda frågor beträffande villkoren för skattelindring m. m.	64
<i>Hemställan</i>	74