

Nr 93.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående provisorisk skatteersättning till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen, m. m.; given Stockholms slott den 9 februari 1951.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att

dcls antaga härvid fogat förslag till lag angående underlaget för utdebitering av allmän kommunalskatt m. m. för åren 1952 och 1953,

dels ock bifalla de förslag i övrigt, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF.

Per Edvin Sköld.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

Det framlagda förslaget till lag angående underlaget för utdebitering av allmän kommunalskatt åren 1952 och 1953 åsyftar, att kommunernas beslut på hösten 1951 och 1952 om källskatteuttagen m. m. skola grundas, icke på de faktiskt föreliggande skatteunderlagen, utan på de skatteunderlag, som kunna beräknas ha förelegat, om de höjda ortsavdragen tillämpats redan vid 1951 och 1952 års taxeringar. Beträffande den erforderliga omräkningen föreslås rätt för Kungl. Maj:t att meddela föreskrifter. En relativt noggrann omräkning anses påkallad i avseende å 1951 års skatteunderlag, främst därför att den provisoriska skatteersättningen till kommunerna skall bestämmas med ledning därav. Riktlinjer för ett förenklat förfarande vid denna omräkning, som skall vara utförd av lokal skattemyndighet till den 15 juli 1951, angivas i propositionen. Beträffande 1952 års skatteunderlag anses en mera schematisk beräkning tillräcklig.

Det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för kommunerna under åren 1948—1950, vilket skall ligga till grund för den provisoriska skatteersättningens bestämmande, föreslås fastställt efter slutsummorna i av länsstyrelserna avgivna redovisningsräkningar rörande kommunalutskylder. Däri ingående skogsaccismedel skola enligt förslaget icke avdragas, medan där-

emot av kommun uppbygget skatteutjämningsunderstöd skall läggas till slutsumman. Den provisoriska skatteersättningen skall som regel beräknas på basis av det sammanlagda utdebiteringsbehovet för den borgerliga kommunen och vederbörande församlingar, sådant detta behov direkt framgår av den för dem gemensamma redovisningsräkningen, och förutsättes i första hand tillfalla den borgerliga kommunen utom i sådana fall, där skolväsendet omhänderhaves såsom en kyrklig angelägenhet. Bidrag föreslås även skola utgå till municipalsamhällen.

Slutligen föreslås vissa provisoriska åtgärder beträffande skattegraderade statsbidrag till kommunerna för speciella ändamål i syfte att bidragen må utgå med oförändrade belopp, oavsett ortsavdragsreformen.

Förslag

till

lag angående underlaget för utdebitering av allmän kommunalskatt m. m. för åren 1952 och 1953.

Härigenom förordnas som följer.

Skatt till kommun eller annan kommunal samfällighet, som enligt lag eller annan allmän författning skall täckas genom utdebitering i förhållande till de skattekronor och skatteören, vilka enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen påföras de skattskyldiga vid 1951 respektive 1952 års taxering, skall i stället täckas genom utdebitering i förhållande till de skattekronor och skatteören, som beräknas skola hava påförts de skattskyldiga vid nämnda års taxeringar, om därvid tillämpats de kommunala ortsavdrag, vilka genom lagen den 2 juni 1950 (nr 252) om ändring i kommunalskattelagen fastställts att gälla från och med 1953 års taxering.

Kungl. Maj:t äger meddela de närmare föreskrifter, som erfordras för tillämpning av denna lag.

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

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 9 februari 1951.

Närvarande:

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 cheferna för social-, kommunikations-, ecklesiastik- och inrikesdepartementen förslag rörande provisorisk skatteersättning till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen, m. m. och anför därvid följande.

I årets statsverksproposition har Kungl. Maj:t på min hemställan under sjunde huvudtiteln, punkt 64, föreslagit riksdagen att, i avbidan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1951/52 beräkna till Provisorisk skatteersättning till kommunerna, m. m. ett förslagsanslag av 61 000 000 kronor.

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

Inledning.

I särskilda skrivelser den 24 och 26 maj 1950, nr 196 och 324, har riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts proposition (nr 241) med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370) m. m. jämte i ämnet väckta motioner — med överlämnande av bevillningsutskottets betänkande nr 57 och statsutskottets utlåtande nr 186 — anmält, att riksdagen fattat beslut i överensstämmelse med nämnda utskotts förslag och sålunda bifallit Kungl. Maj:ts proposition.

Riksdagsbeslutet innebär främst, att de kommunala ortsavdragen skola höjas fr. o. m. den 1 januari 1952, dock att i fråga om 1952 års taxering äldre bestämmelser alltjämt skola gälla. För täckande delvis av kommunernas inkomstbortfall genom reformen skall utgå ett särskilt statsbidrag, som i princip skall motsvara den höjning utöver 1 krona per skattekrona av den totala kommunala utdebiteringen, som de nya ortsavdragen eljest skulle föranleda. Statsbidraget skall första gången utgå under år 1952 och är avsett att såsom ett provisorium utgå jämväl tills vidare med oförändrat belopp. Detta provisorium skall enligt vad i propositionen anfördes

omprövas, sedan tillräckliga erfarenheter vunnits angående ortsavdragsreformens verkningar och kommunernas fortsatta behov av statsbidrag. Statens kostnader för nyssnämnda statsbidrag — i fortsättningen benämnet *provisorisk skatteersättning* till kommunerna — beräknades i propositionen till omkring 120 milj. kronor.

Vissa frågor rörande det närmare fastställandet av den provisoriska skatteersättningen lämnades öppna vid fjolårets riksdagsbeslut i avvaktan på ytterligare överväganden. Sedan jag genom beslut den 7 juli 1950 uppdragit åt expeditionschefen i finansdepartementet *O. H. Klackenber* och sekreteraren hos Svenska landskommunernas förbund *S. A. Järdler* — vilka jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 december 1949 tillkallats såsom sakkunniga för översyn av grunderna för skatteutjämningsunderstöd åt synnerligt skattetyngda kommuner m. m. — att verkställa den erforderliga ytterligare utredningen, ha utredningsmännen med skrivelse den 20 november 1950 framlagt förslag till förfarande vid omräkning av 1951 års skatteunderlag och vid fastställande av provisorisk skatteersättning till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen. Utredningsmännen ha anmält, att det framlagda förslaget utarbetats i samråd med den jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 25 februari 1949 tillsatta ortsavdragskommittén¹, vilken framlagt förslaget om höjning av de kommunala ortsavdragen och grundlinjerna för den provisoriska skatteersättningen till kommunerna. Kommittén har därvid lämnat sin anslutning till utredningsmännens förslag i nu ifrågakvarande avseenden.

Över utredningsmännens betänkande ha infordrade utlåtanden avgivits av kammarkollegiet, statskontoret, riksräkenskapsverket, överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser (några länsstyrelser ha därjämte överlämnat yttranden från lokal skattemyndighet i länet) ävensom 1949 års uppböridssakkunniga. Yttranden ha vidare avgivits av Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet, Svenska landstingsförbundet, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, Sveriges hädadsskrivarförening, Föreningen Sveriges kronokamrerare ävensom av ett antal kommunala myndigheter.

Sedan utredningsmännens betänkande varit föremål för ytterligare överväganden i finansdepartementet, anmäler jag i det följande utredningens förslag och yttrandena däröver. I förbigående beröras även sådana delar av förslaget, som icke äro av karaktär att behöva underställas riksdagens prövning men likväl av betydelse för hela frågans bedömning.

I ett senare avsnitt anmäler jag frågan om sådana provisoriska ändringar i gällande bestämmelser om statsbidrag för speciella ändamål, som föranledas av ortsavdragsreformen.

¹ Kommittén bestod av ledamöterna av riksdagens första kammare *H. R. Anderberg*, *H. L. E. Sjödahl*, tillika ordförande, *C. G. Veland* och *O. E. Werner* samt ledamöterna av riksdagens andra kammare *K. A. M. Andersson* i Löbbo, *E. H. Kärrlander* och *N. Persson* i Svensköpp.

I. Förfarandet vid den provisoriska skatteersättningsbestämmande.

A. Omräkning av 1951 års skatteunderlag m. m.

Den utdebiteringshöjning, som den provisoriska skatteersättningen skall täcka, i den mån höjningen överstiger 1 krona, skall enligt riksdagsbeslutet beräknas såsom skillnaden mellan å ena sidan den utdebiteringssiffra, som för kommun respektive landsting erhålles, om det för utgiftsåren 1948—1950 genomsnittliga utdebiteringsbehovet slås ut på det skatteunderlag, som skulle ha framkommit vid 1951 års taxering med tillämpning av de nya ortsavdragen, och å andra sidan den utdebiteringssiffra, som erhålles, om samma utdebiteringsbehov slås ut på det verkliga skatteunderlaget enligt 1951 års taxering. Om den sammanlagda höjningen för kommunen och landstinget — d. v. s. skillnaden mellan de utdebiteringssiffror, som för kommunen erhållas, då nyssnämnda genomsnittliga utdebiteringsbehov slås ut på dessa båda skatteunderlag, jämte motsvarande skillnad för landstinget — överstiger 1 krona, blir sålunda kommunen berättigad att uppbära sådant särskilt statsbidrag. Detta utgår då med ett belopp, som, räknat för skattekrona av det med ledning av de nya ortsavdragen beräknade skatteunderlaget vid 1951 års taxering, motsvarar vad höjningen överstiger 1 krona. Om den sammanlagda höjningen ej uppgår till 1 krona, utgår intet bidrag. Om det fallet åter skulle inträffa, att redan den beräknade utdebiteringshöjningen för landstinget överstiger 1 krona, har statsbidrag förutsatts skola utgå *dels* till landstinget med belopp motsvarande dess höjning utöver 1 krona, *dels ock* till kommunen med belopp motsvarande hela den primära kommunala utdebiteringshöjningen. För städer, som ej tillhöra landsting, blir höjningen av enbart den primärkommunala skatten avgörande för frågan, om särskilt statsbidrag skall utgå.

Beträffande förfarandet vid den provisoriska skatteersättningsbestämmande och övergången till det nya systemet hade *ortsavdragskommittén*, såsom anfördes vid anmälan av fjolårets proposition i ämnet, framhållit bland annat följande.

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

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

Beaktandet på förhand av den reducering av skatteunderlaget, som bleve en följd av ändrade ortsavdrag, ansåg kommittén enklast kunna ske på det sättet, att *såväl de gamla som de nya ortsavdragen och däremot svarande beskattningsbara inkomster skulle införas i 1951 och 1952 års inkomstlängder*. Vid längdens summering erhöles då kännedom även om det skattekrontal, som skulle ha framkommit, därest de nya avdragen gällt vid ifrågavarande taxeringar. Arbetet med införingen av de nya avdragen borde åvila den befattningshavare, som enligt gällande bestämmelser hade att införa de kommunala ortsavdragen i längden. Med hänsyn till den förenkling av ortsavdragssystemet, som erhöles därigenom att såväl barnavdrag som bankning skulle avskaffas, torde det merarbete, som förorsakades av den dubbla införingen i 1951 och 1952 års längder, icke bli särskilt betungande. För att underlätta längdens summering borde formulären till 1951 och 1952 års inkomstlängder förses med två särskilda kolumner för ifrågavarande införingar.

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

Riksräkenskapsverket ifrågasatte emellertid i utlåtande över kommittébetänkandet, huruvida icke förfarandet vid uträkningen av statsbidraget skulle kunna göras enklare än kommittén föreslagit och framlade för övervägande följande riktlinjer.

Inkomstskatteförskottet kan obehindrat beräknas till produkten av det föreliggande skatteunderlaget och den utdebitering, som skulle hava beslutats vid oförändrade ortsavdrag. Utdebiteringen åter bör med gott resultat kunna bestämmas till nyssnämnda antagna utdebitering, höjd med 1 krona och eventuellt approximativt korrigerad med hänsyn till förändringar i utdebiteringsbehovet från basårens genomsnitt till det aktuella året. I de fåtaliga kommuner, där utdebiteringen möjligen icke skulle behöva höjas så mycket som 1 krona, kunna särskilda överslagskalkyler göras. Statsbidraget slutligen behöver under nu angivna förutsättningar icke bestämmas förrän i efterhand, d. v. s. då utfallet av 1953 års taxering, den första med de nya ortsavdragen, är klart. Med utgångspunkt från skillnaden mellan taxerade och beskattningsbara inkomster å ena sidan enligt 1953 års taxering och å andra sidan enligt t. ex. 1952 års taxering lär det då vara möjligt att räkna fram statsbidraget efter de av kommittén föreslagna grunderna.

Även *1949 års uppördssakkunniga* ifrågasatte, att förfarandet skulle kunna förenklas, och framhöllo såsom beklagligt med hänsyn till de lokala skattemyndigheternas arbetsbörda, om en omräkning efter de nya ortsavdragen måste verkställas inom varje kommun av 1951 och 1952 års taxeringar. Förslaget att verkställa omräkningen efter de nya ortsavdragen i 1951 och 1952 års inkomstlängder, för vilket ändamål längderna skulle förses med särskilda kolumner, betecknades av de sakkunniga såsom ogörligt beträffande 1951 års längder. Blanketterna till nämnda års längd vore redan färdigtryckta.

För egen del anslöt jag mig till den av riksräkenskapsverket uttalade uppfattningen, att det tekniska förfarandet troligen kunde göras enklare än kommittén föreslagit. Jag utgick därvid ifrån att, sedan frågan ytterligare prövats, närmare anvisningar för uträkningen av statsbidraget skulle kunna meddelas i administrativ ordning.

Utredningsmännen.

Utredningsmännen ha framlagt ett förslag till ett förenklat förfarande vid omräkning av 1951 års skatteunderlag. En sådan omräkning ha utredningsmännen ansett nödvändig såsom grund för fastställande av den provisoriska skatteersättningen till kommunerna och önskvärd såsom underlag för kommunernas beslut om källskatteuttaget för år 1952. Beträffande 1952 års taxering har däremot icke föreslagits någon egentlig omräkning av skatteunderlaget. För källskatteuttaget för år 1953 har nämligen ett utnyttjande av resultatet av 1951 års omräkning ansetts tillräckligt. Den metod till förenkling av förfarandet, som för övervägande framlagts av riksräkenskapsverket och enligt vilken all omräkning av skatteunderlaget skulle vara överflödig, ha utredningsmännen icke funnit godtagbar. Metoden har ansetts icke endast praktiskt svårtillämpad utan även behäftad med stora felkällor, som kunde befaras frångå svagt ställda kommuner avsevärda delar av det statsbidrag, vartill dessa enligt de av riksdagen beslutade grunderna vore berättigade.

Vad till en början angår omprövningen av riksräkenskapsverkets uppslag till förenkling ha utredningsmännen först framhållit de stora lättnaderna därav för beskattningsmyndigheternas del, om detta uppslag kunde realiseras. Om det särskilda statsbidraget för olika kommuner med tillfredsställande säkerhet kunde beräknas genom en jämförelse av skillnaderna mellan taxerade och beskattningsbara inkomster dels vid 1953 års taxering, då de nya ortsavdragen under alla förhållanden skola tillämpas, dels vid 1952 års eller något tidigare års taxering, då de nuvarande ortsavdragen tillämpats, skulle besväret med omräkningarna av 1951 och 1952 års taxeringar med de nya ortsavdragen ju helt bortfalla. De tekniskt-administrativa fördelarna härav ha synts utredningsmännen så väsentliga, att de — om den angivna metoden vore tillförlitlig — sannolikt skulle väga över de därmed följande praktiskt-psykologiska svårigheterna för kommunalmännen. Sistnämnda svårigheter ha utredningsmännen för sin del likväl varit benägna att tillmäta en betydande vikt. Härom anföres.

För kommunalmännen, som vid detta laget i stor utsträckning torde ha satt sig in i hur övergången till det nya ortsavdragssystemet i princip skall ske, skulle den av ämbetsverket angivna metoden betyda, att de finge lära om. På hösten 1951 skulle kommunerna vid fastställande av utgifts- och inkomststaten för år 1952 icke, såsom i princip förutsatts av ortsavdragskommittén, veta vare sig storleken av det skatteunderlag, som skall ligga till grund för utdebiteringen av preliminär inkomstskatt för år 1952, eller storleken av det provisoriska statsbidrag, som delvis skall kompensera skatteunderlagsbortfallet genom ortsavdragsreformen. De skulle nöd-

gas fatta beslut om källskatteuttaget mera på känn, i förlitan på att de fastställda reglerna för statsbidraget skulle i sinom tid visa sig slå så rätt, att den totala kommunala utdebiteringshöjningen icke skulle behöva överstiga den omtalade enkronan. Det är icke troligt att kommunalmännen i gemen skulle genomskåda sammanhanget i de av riksräkenskapsverket ifrågasatta reglerna. Värre är dock att nyssnämnda antagande om enkronashöjningens tillräcklighet vilar på rätt osäker grund i många kommuner. Efter den i propositionen vidtagna ändringen, att utdebiteringshöjningen skall beräknas efter det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för åren 1948—1950 i stället för åren 1944—1950, bör visserligen osäkerheten i ett sådant antagande vara väsentligt mindre än om kommittéförslaget genomförts oförändrat, men betryggande kan en sådan grund enligt utredningsmännens mening icke anses vara, i vart fall icke för kommuner med starkt stigande utgifter. I den mån utgiftsnivån för år 1952 i en kommun ligger över genomsnittet för åren 1948—1950, komma nämligen verkningarna av ortsavdragsreformen att framstå som starkare än vid den fastställda beräkningen vid statsbidragets bestämmande.

En principiellt större svårighet än nyssnämnda felkälla ligger däri, att kommunerna i gemen icke — såsom riksräkenskapsverkets utlåtande synes ge vid handen — kunna bestämma källskatteuttaget på hösten 1951 genom att schematiskt, bortsett från de berörda korrigeringsarna av den beräknade utdebiteringshöjningen, höja utdebiteringen i kommunen med 1 krona utöver vad som eljest beräknas vara erforderligt på basis av 1951 års faktiska taxeringsresultat. Den omskrivna schematiska höjningen med 1 krona avser den *sammanlagda* ökningen av landstingsskatten och den primärkommunala skatten för alla kommuner, som tillhöra landsting. Endast för städerna utanför landsting gäller i princip den av riksräkenskapsverket angivna enkla regeln om enkronaspålägget. För vanliga kommuner skall pålägget på den primärkommunala skatten principiellt vara lika mycket mindre än 1 krona som landstingsskatten höjes på grund av ortsavdragsreformen. Innan primärkommunerna kunna besluta om ett schematiskt pålägg, korrigerat eller okorrigerat, måste för den skull den sannolika höjningen av vederbörande landstingsskatt först ha uppskattats. Att utan provtaxeringar göra rimliga sådana uppskattningar för de olika landstingsområdena redan på hösten 1951 — alltså utan stöd även av de jämförelser mellan 1953 och 1952 års taxeringsresultat, som enligt riksräkenskapsverkets mening borde kunna ge ledning vid statsbidragets bestämmande — har förefallit utredningsmännen vara en mycket vanskelig uppgift. Resultaten därav torde icke kunna undgå att bli osäkra inom betydande marginaler, och samna osäkerhet kommer i sin tur att vidlåda det schematiska pålägg, som sedan beslutas beträffande den primärkommunala utdebiteringen. En ytterligare komplikation medför bestämmandet av den kyrkokommunala skatten, då man icke känner skatteunderlagsbortfallet för de olika församlingarna.

Avgörande för ställningstagandet till den av riksräkenskapsverket ifrågasatta metoden ha utredningsmännen emellertid icke ansett dessa svårigheter vara utan spörsmålet om metoden på ett någotsånär tillförlitligt sätt tillförsäkrar kommunerna det statsbidrag, som de enligt riksdagsbeslutet äro berättigade till.

Utredningsmännen ha framhållit, att det teoretiska antagandet bakom den av riksräkenskapsverket ifrågasatta metoden syntes vara, att skatteunderlagsbortfallet genom ortsavdrag och extra avdrag icke nämnvärt

skulle variera från det ena året till det andra under förutsättning av oförändrade ortsavdragsbestämmelser. För att detta antagande skall vara hållbart förutsattes emellertid enligt vad utredningsmännen anfört bland annat följande.

1. Mellan de båda taxeringarna böra icke ha inträffat några ändringar i övrigt i beskattningsreglerna, som påverkat taxeringen av inkomsterna i de kritiska lägen, som omfattas av de nya ortsavdragens nivå.

2. Icke heller böra några allmänna inkomstförskjutningar, exempelvis på grund av den allmänna prisutvecklingen eller av ändrade regler om folkpensionsförmånerna, ha inträffat i dessa inkomstlägen.

3. Vid taxeringsarbetet bör även i praktiken ha tillämpats samma regler av beskattningsnämnderna.

4. Antalet taxerade personer bör icke heller ha förändrats mellan de båda åren, vilket är av särskild betydelse vid tillämpning av metoden på enskilda kommuner.

Betydelsen av de två förstnämnda förutsättningarna torde ligga i öppen dag. Om exempelvis de taxerade inkomster, som ligga över gällande ortsavdrag men under de nya ortsavdragen, ökas mellan 1952 och 1953 års taxeringar, vare sig genom ändrade beskattningsregler eller inkomstförskjutningar, skulle enligt metoden skatteunderlagsbortfallet 1953 framstå som större än 1952, men detta vore ju en verkan av inkomstökningarna och icke av ortsavdragsreformen.

Vad frånvaron av den under 3 angivna förutsättningen kan betyda må belysas med ett enda påpekande, som avser en för metoden svårfrånkomlig felkälla. För närvarande föreligger skatteplikt för fysisk person, vars taxerade inkomst inom hemortskommunen uppgår till minst 600 kronor. En höjning av denna gräns liksom av gränsen för deklarationsplikten har aktualiserats av ortsavdragsreformen och kan måhända bli genomförd till 1953 års taxering (jfr prop. nr 241/1950, s. 80 ff.). Om så sker, kommer till en början den under 1 angivna förutsättningen att brista, vilket vid en höjning av gränsen till exempelvis 1 200 kronor taxerad inkomst skulle medföra, att summan av de taxerade inkomsterna mellan 600 och 1 200 kronor tappades bort vid jämförelsen med 1952 års taxering. Det beräknade skatteunderlagsbortfallet genom ortsavdragsreformen skulle sålunda bli lika mycket för lågt, vilket i sin tur medförde för lågt statsbidrag till kommunerna. Om en legal höjning av skattepliktsgränsen däremot icke skulle komma till stånd, torde likväl inträffa en ändring i taxeringsnämndernas praktik, som leder till fel i jämförelsen åt samma håll. Beskattningsnämnderna lära efter ortsavdragsreformens ikraftträdande icke komma att ägna samma intresse åt det improduktiva arbetet med att uppsåra och taxera små inkomster, liggande under de nya ortsavdragen, som de nu måste ägna åt taxeringen av dessa inkomster. Även vid en legal höjning av skattepliktsgränsen torde enahanda tendens komma att göra sig gällande beträffande inkomster i fältet över den nya gränsen upp till ortsavdragsgränserna i högre ortsgupper, men den ekonomiska betydelsen härav blir givetvis avsevärt mindre.

Vad slutligen angår den under 4 angivna förutsättningen om oförändrat antal taxerade ligger det ju i öppen dag, att en kommun, som är stadd i rask tillväxt och kan notera en ökning av antalet inkomsttagare mellan 1952 och 1953 års taxeringar med kanske 10 procent, kommer att utvisa ett på grund härav väsentligt ökat skatteunderlagsbortfall vid sistnämnda taxering, vilket i sin tur medför en överskattning av ortsavdragsreformens verkningar för kommunen med åtföljande för höga statsbidrag. Det mot-

sätta fallet vore givetvis ur kommunal synpunkt allvarligare, nämligen att påfrestningarna för en kommun med sjunkande antal skattedragare skulle ökas genom att metoden gäve kommunen för lågt statsbidrag. En grov justering med hänsyn till denna felkälla synes dock relativt enkel att verkställa och skulle säkert ha förutsatts av riksräkenskapsverket, om verkets överväganden rörande metoden hade förts så långt.

Utredningsmännen framhålla, att de förut angivna felkällorna hos den ifrågasatta metoden givetvis kunna verka åt olika håll och sålunda i viss utsträckning neutralisera varandra. Någon i sakens natur liggande garanti för att så verkligen blir fallet föreligger dock icke. Sannolikheten talar för att felkällorna träffa de enskilda kommunerna på ett mycket växlande och stundom ganska kännbart sätt.

Utredningsmännen ha funnit angeläget att genom provundersökningar för ett par kommuner i någon mån klargöra storleksordningen av de fel, som kunna uppkomma vid en användning av den av riksräkenskapsverket ifrågasatta metoden. Rörande premisserna för dessa undersökningar har följande anförts.

Hur förhållandena komma att gestalta sig vid 1952 och 1953 års taxeringar kan icke nu klarläggas. Däremot är det möjligt att tillämpa metoden på förfluten tid och konstatera missvisningens storlek vid en tillämpning på två närliggande års taxeringar. Utredningsmännen ha tagit 1948 års taxering till utgångspunkt, eftersom vissa beräkningar rörande skatteunderlagsförlusten genom reformen på basis av detta material redan föreligga (se ortsavdragskommitténs betänkande bil. 1 tab. 1, jfr alt. 5), och ha vidare för de undersökta kommunerna verkställt motsvarande beräkningar å 1949 års taxeringsmaterial. Därvid ha utvalts sådana kommuner, vilkas skatteunderlag beräknas bli starkt reducerat genom ortsavdragsreformen och som följaktligen även kunna förväntas vara särskilt känsliga för felkällorna i den prövade metoden. För jämförelses skull har jämväl medtagits en kommun med relativt gott skatteunderlag, nämligen Hakarp i Jönköpings län.

Omprövningen av metoden har i princip tillgått så, att man utgått från att ortsavdragsreformen varit genomförd för dessa kommuner och att det sålunda gällde att genom jämförelser mellan skatteunderlagsbortfallet vid 1949 års taxering, vid vilken de nya ortsavdragen antagits tillämpade, och motsvarande bortfall vid 1948 års taxering, vilken antagits vara den sista med de nuvarande ortsavdragen. Skillnaden mellan dessa båda taxeringars skatteunderlagsbortfall har sålunda i enlighet med metoden antagits representera kommunens förlust genom ortsavdragsreformen. Detta antagande är riktigt, om och i den mån skatteunderlagsbortfallet vid 1948 års taxering vid en tillämpning av de nya ortsavdragen är lika stort som det vid 1949 års taxering konstaterade bortfallet. Storleken av de fel, som metoden medför, kan sålunda kontrolleras genom de av ortsavdragskommittén framräknade siffrorna på skatteunderlagsbortfallet vid 1948 års med de nya ortsavdragen omräknade taxering. Såväl dessa som av utredningsmännen för år 1949 framräknade siffror å skatteunderlagsbortfallet genom ortsavdragsreformen grunda sig i princip på omtaxeringar med användning av de nya ortsavdragen.

Resultatet av provundersökningarna har av utredningsmännen redovisats i följande sammanställning, som belyser skatteunderlagsbortfallet för år

1948 dels sådant detta antagits på grundval av 1949 års med de nya ortsavdragen omräknade taxering, dels sådant detta mera exakt faststälts genom omräkning av 1948 års taxering med de nya avdragen. Sammanställningen belyser vidare de konsekvenser, som felet i den antagna siffran skulle medföra i form av felräkning beträffande den av ortsavdragsreformen föranledda utdebiteringshöjningen och beträffande statsbidraget till kommunerna.

Kommun	Verkligt skatteunderlag vid 1948 års taxering (skr)	Skatteunderlagsbortfall genom ortsavdragsreformen vid 1948 års tax.		Felräkningen genom den ifrågasatta metoden		
		enl. den ifrågasatta metoden antaget bortfall (= det vid 1949 års tax. beräknade bortfallet) (skr)	enl. direkt beräkning (av ortsavdragskommittén) (skr)	utgör i skatteunderlagsbortfall (skr)	motsvarar en utdebiteringshöjning av (kr/skr)	medför en minskning av statsbidraget med (%)
Hakarp, Jönköpings län..	47 017	7 544	7 736	192	0·03	3·7
Gothem, Gotlands län ...	5 592	1 420	1 459	39	0·09	3·4
Ljustorp, Västernorrlands län	23 466	4 809	5 858	1 049	1·01	19·8
Sorsele, Västerbottens län	84 559	12 027	15 777	3 750	0·69	27·9
Arjeplog, Norrbottens län	85 378	10 354	12 681	2 327	0·32	22·4
Nedertorneå, Norrbottens län	43 821	6 868	8 852	1 984	0 77	25·4

I anslutning till denna sammanställning anföra utredningsmännen vidare.

Såsom av sammanställningen framgår, skulle mycket betydande felräkningar av statsbidragen till kommunerna kunna uppkomma vid en tillämpning av den ifrågasatta metoden å 1949 och 1948 års taxeringar. För Ljustorps del skulle exempelvis statsbidraget ha blivit 20 procent för lågt. Medan den verkliga reduktionen av skatteunderlaget i kommunen genom ortsavdragsreformen utgjorde 5 858 skattekronor, skulle enligt sagda metod med stöd av 1949 års taxering ha antagits en reduktion av endast 4 809 skattekronor. Härigenom skulle den primärkommunala utdebiteringen genom reformen beräknats stiga från 13,60 till 17,11 kr., eller med 3,51 kr. (i stället för med 4,52 kr.). Tillsammans med höjningen av landstingsskatten, som antagits i båda fallen vara densamma, 63 öre, skulle den utdebiteringshöjning, som statsbidraget avser att kompensera, i den mån den överstiger 1 krona, ha beräknats till 4,14 kr. (i stället för till 5,15 kr.). Statsbidraget skulle till följd härav ha blivit 14 490 kr. för lågt. För en kommun som Hakarp, där skatteunderlaget är relativt gott och antalet taxerade med inkomster understigande de nya ortsavdragen är ringa, skulle metoden däremot ha slagit praktiskt taget rätt.

Det kan vara vanskligt att för de olika kommunerna klarlägga vilka speciella felkällor, som föranlett att skatteunderlagsbortfallet varit mindre vid 1949 års taxering än vid 1948 års. För Ljustorps del torde dock minskningen i antalet taxerade ha varit av stor vikt. Vid en jämförelse mellan dessa taxeringar bör allmänt sett observeras, att de fr. o. m. den 1 januari 1948

höjda folkpensionerna förekommo till taxering först år 1949 och att vid samma års taxering första gången tillämpades de nya reglerna om höjda extra avdrag vid nedsatt skatteförmåga; enligt anvisningarna till kommunalskattelagen skulle extra avdrag schablonmässigt beviljas folkpensionärer med ringa eller ingen sidoinkomst. Med hänsyn härtill kan givetvis sägas att metoden kommit att prövas under särskilt ogynnsamma omständigheter. En jämförelse mellan 1952 och 1953 års taxeringar kunde måhända utfalla betydligt lyckligare för den omprövade metoden även med avseende å sådana känsliga kommuner som de här utvalda. Det är dock icke uteslutet att inkomstförskjutningarna vid dessa taxeringar bli större, och några garantier finnas självfallet icke för att för metodens tillförlitlighet relevanta ändringar i skattereglerna icke införas mellan 1952 och 1953 års taxeringar. Pågående utredningar beträffande sambeskattningen och andra frågor på kommunalbeskattningsens område göra tvärtom sådana ändringar icke osannolika.

Utredningsmännen ha för sin del kommit till uppfattningen, att en metod, som *kan* ge så otillförlitliga utslag — vilka skulle bli normerande för statsbidraget till kommunerna under en följd av år — icke rimligen kan godtagas. Om preliminärskatten under något år skulle uttagas med en viss osäkerhetsmarginal skulle betyda relativt litet. Ett följande år kunde kommunens skattebetalare få eller ge kompensation för feluttaget. Frågan om statsbidragets storlek vore däremot en avvägning av vad som tillkomme kommunens skattebetalare i förhållande till hela rikets skattebetalare. Utredningsmännen ha funnit angeläget, att kommunernas rätt till bidrag enligt de av riksdagen fastställda grunderna tillgodoses med den grad av säkerhet, som regleringen av ett dylikt rättsförhållande vanligen kräver, och ha förden skull avvisat den ifrågasatta metoden.

Utredningsmännen ha i stället föreslagit ett förenklat förfarande för omräkning av 1951 års taxeringsresultat med tillämpning av de nya ortsavdragen. En kortfattad redogörelse för utredningsmännens förslag lämnas i det följande.

Arbetet med omräkningen förutsattes utfört av lokal skattemyndighet (häradsskrivare och kronokamrerare), och skall grundas direkt på inkomstlängden enligt nuvarande formulär (A-längden). På grundval av inkomstlängdens kolumn »Taxering enligt kommunalskattelagen Av taxeringsnämnden antagen taxerad inkomst» (kol. 22) uppdelas de skattskyldiga i olika grupper, för vilka de nya ortsavdragens summa kan beräknas klumpvis. De tre huvudgrupperna äro: I) gifta skattskyldiga med taxerade inkomster överstigande de nya ortsavdragen (samtaxerade makar inom samma kommun räknas därvid som en enhet); II) ogifta skattskyldiga med taxerade inkomster överstigande de nya ortsavdragen; och III) skattskyldiga med taxerade inkomster understigande de nya ortsavdragen. Oavsett inkomstens storlek särskiljas från dessa normalfall två grupper: IV) skattskyldiga, som varit här i riket bosatta allenast under en del av beskattningsåret och som på grund härav åtnjuta partiellt ortsavdrag; samt V) samtaxerade gifta med maken skattskyldig i annan kommun.

Skatteunderlagsbortfallet genom de nya ortsavdragen erhålles för grupperna I och II genom att antalet skattskyldiga för gruppen multipliceras med de nya ortsavdragens belopp. För grupp III utgör summan av de taxerade inkomsterna (kol. 22) tillika summan av de effektiva nya ortsavdragen.

För grupp IV (personer, som icke varit bosatta i riket hela beskattningsåret) och grupp V (samtaxerade med make skattskyldig i annan kommun) framräknas individuellt det nya ortsavdragsbeloppet på samma sätt som enligt nu gällande bestämmelser, varefter summan av sådana delade ortsavdrag inom kommunen hopsummeras.

Det omräknade nya skatteunderlaget erhålles därefter, om från den för samtliga skattskyldiga enligt sammandraget i inkomstlängden antagna summan av taxerade inkomster (kol. 22) inom kommunen dragas de förut beräknade summorna av nya ortsavdrag för grupperna I och II respektive effektiva ortsavdrag för grupp III ävensom beloppen av omräknat ortsavdrag för samtaxerade makar, som äro skattskyldiga i olika kommuner, samt för utläningar och andra med delat ortsavdrag.

Utredningsmännen ha emellertid funnit en viss justering av det sålunda beräknade skatteunderlaget erforderlig. Vid omräkningen synes nämligen böra förutsättas, att ingen skattskyldig på grund av ortsavdragsreformen skall få ett högre beskattningsbart belopp än tidigare av annan grund än att barnavdragen försvunnit och utbytt mot barnbidrag. I den mån åtnjutet extra avdrag för nedsatt skatteförmåga jämte det för den skattskyldige själv (och ev. make) gällande bankade ortsavdraget skulle överstiga det nya ortsavdraget, bör vid omräkningen överskjutande del av det extra avdraget förutsättas kvarstå. Den på nyss angivet sätt beräknade summan skatteunderlag eller beskattningsbar inkomst bör därför ytterligare reduceras med beloppet av kvarstående extra avdrag. Eftersom denna reduktion för envar skattskyldig skall motsvara vad det för honom (och ev. make) bankade äldre ortsavdraget och det extra avdraget överstigit det nya ortsavdraget, kan schematiskt uträknas, hur stor del av det extra avdraget som konsumeras av det nya ortsavdraget. Endast i den mån det extra avdraget överstigit nedan angivna belopp bör det sålunda beräknas kvarstå efter reformen (de angivna beloppen utgöra resultaten av en för varje ortsgrupp verkställd räkneoperation, där det nya ortsavdragsbeloppet för gift resp. ogift skattskyldig minskats med motsvarande äldre, bankat ortsavdrag).

Ortsgrupp	Gift	Ogift
I	930	670
II	950	660
III	940	660
IV	960	650
V	950	650

Sedan summan av de kvarstående extra avdragen fråndragits den förut beräknade summan skatteunderlag eller beskattningsbar inkomst, har erhållits en siffra å det skatteunderlag, som enligt A-längden kvarstår vid tillämpning av de nya ortsavdragen. Några ändringar beträffande skatteunderlaget enligt övriga längder medför reformen icke.

Beträffande spörsmålet om vilka myndigheter, som lämpligen böra utföra arbetet med omräkningen av 1951 års skatteunderlag ha utredningsmännen efter övervägande av olika möjligheter kommit till uppfattningen, att *den lokala skattemyndigheten* (häradsskrivare resp. kronokamrerare) är bäst lämpad att ombesörja omräkningsarbetet. Ett ytterligare motiv härför synes utredningsmännen vara, att inkomstlängden normalt torde föreligga färdig hos den lokala skattemyndigheten redan i början av juli, så att arbetet med omräkningen kan begynna tidigare än som vore möjligt, om länsstyrelserna

skulle avvakta insändandet utav avskrifterna av längderna. För att bereda den lokala skattemyndigheten utrymme för detta arbete anse utredningsmännen en viss förskjutning av den tid, inom vilken avskrifter av inkomstlängden skall tillställas länsstyrelsen resp. kommunalnämnd och drätselkammare, vara påkallad och förorda att fullgörandet av denna skyldighet beträffande 1951 års taxering skall framskjutas från den 15 till den 25 juli 1951.

Utredningsmännen ha ansett angeläget, att uppgift om det skatteunderlag, som framkommer med tillämpning av de höjda ortsavdragen, finnes tillgänglig samtidigt med att uppgifter om det faktiska nya skatteunderlaget lämnas av den lokala skattemyndigheten. På grund härav har föreslagits, att det omräknade skatteunderlaget skall ha framräknats till den 15 juli. Dessa siffror äro ju av betydelse både för beräkningen av statsbidragets storlek och för kommunernas och landstingens överväganden rörande budgetläget och källskatteuttaget för år 1952. Utredningsmännen ha samtidigt understrukit vikten av att länsstyrelserna tillse, att någon eftersläpning i fråga om avlämnandet av taxeringslängderna från taxeringsnämndernas sida icke förekommer.

Utredningsmännen ha vidare framhållit, att tidsförskjutningen givetvis icke kan förebygga, att arbetsförhållandena för den lokala skattemyndigheten under sommaren bli rätt pressande med hänsyn till övriga uppgifter. För att kompensera det extraarbete, som omräkningen av skatteunderlagen medför för häradsskrivarkontoren, torde det enligt utredningsmännen bli nödvändigt att antingen anlita extra arbetskraft, även om omräkningsarbetet till större delen ej kan anförtros denna, eller ock förutsätta övertidsarbete.

För bedömande av kostnaderna för den föreslagna omräkningen av 1951 års skatteunderlag ha utredningsmännen gjort vissa tidsstudier vid de av dem verkställda omräkningarna av skatteunderlagen för ett antal kommuner. Utredningsmännen ha framhållit i huvudsak följande.

Den erforderliga tiden är givetvis beröende på kvalifikationerna hos den befattningshavare, som har att verkställa omräkningen, samt på inkomstlängdernas beskaffenhet. En maskinskriven eller annars lättläst längd bearbetas avgjort snabbare än mindre väl utförda längder. Utredningsmännen ha uppskattat den erforderliga tiden för omräkning i ett normalt fögderi på 30 000 invånare till ungefär en vecka för en befattningshavare, men vilja understryka, att denna uppskattning är mycket osäker. Utöver den sålunda beräknade tiden kommer den ledning och översiktliga kontroll av arbetet samt det ansvar, som åvilar häradsskrivaren personligen.

Om det extra biträdesarbetet beräknas i genomsnitt per häradsskrivarkontor motsvara en vecka för ett kanslibitråde, skulle kostnaden för omräkningsarbetet vid samtliga häradsskrivarkontoren räknat efter kanslibitrådes lön stanna vid omkring 20 000 kr. Om arbetet i sin helhet skulle utföras av kanslibitråden på övertid, torde kostnaden med angiven utgångspunkt icke överstiga 30 000 kr. Härtill komma motsvarande kostnader vid kronokamerarkontoren hos städer med egen uppbördsförvaltning, vilka kostnader sammanlagt torde ligga mellan $\frac{1}{2}$ och $\frac{2}{3}$ av kostnaderna vid häradsskrivarkontoren. Oavsett om uppskattningen av arbetskvantiteten skulle ligga i underkant, torde de angivna siffrorna vara tillräckliga för att belysa storleksordningen av det administrativa merarbete av engångskaraktär, som omräkningen av skatteunderlagen enligt de föreslagna metoderna föranleder.

Beträffande städer med egen uppbördsförvaltning uppkommer enligt vad utredningsmännen anfört frågan huruvida kostnaderna för räknearbetet skall bestridas av staten eller av vederbörande stad. Då dessa kostnader vore relativt obetydliga, ha utredningsmännen utgått från den enklaste anordningen, nämligen att vederbörande städer, som ha den berörda personalen hos sig anställd, även skola betala uppkommande extrakostnader.

Utredningsmännen ha i samband härmed erinrat om att ortsavdragskommittén med hänsyn till bestämmelserna om kommuns utdebitering i 67 § LKL och motsvarande stadgande i övriga kommunallagar, föreslagit en provisorisk lagstiftning i samband med ortsavdragsreformens genomförande av innehåll, att kommuns medelsbehov för åren 1952 och 1953 utan hinder av vad i nämnda lagrum sägs skall täckas genom utdebitering av allmän kommunalskatt i förhållande till det skatteunderlag, som framkommer vid en omräkning av 1951 respektive 1952 års taxeringar med nya ortsavdrag. Med anledning av att överståthållarämbetet i utlåtande över ortsavdragskommitténs förslag framhållit, att viss osäkerhet syntes råda, huruvida lokal skattemyndighet i stad med egen uppbördsförvaltning kunde åläggas arbetet med omräkning av skatteunderlaget, ha utredningsmännen uttalat, att ett stadgande av nyss angiven innebörd finge anses medföra skyldighet för lokal skattemyndighet även i ifrågavarande städer att verkställa erforderlig omräkning.

Utredningsmännen ha utgått ifrån att förslag till provisorisk ändring av ifrågavarande kommunallagsstadganden skall framläggas för 1951 års riksdag. Den erforderliga lagstiftningen borde emellertid enligt deras mening givas en något mindre bindande formulering i avseende å omräkningen än vad ortsavdragskommittén förordat. Förslagsvis borde sålunda föreskrivas, att utdebiteringen skall fastställas i förhållande till *det skatteunderlag, som skäligen kan antagas framkomma* vid en omräkning av 1951 respektive 1952 års taxeringar med nya ortsavdrag. I lagen borde tillika inflyta ett stadgande, att Kungl. Maj:t äger meddela föreskrifter om de beräkningar rörande nyssnämnda skatteunderlag, som finnas erforderliga. Som skäl härför ha utredningsmännen framhållit följande.

Det torde bli nödvändigt föreskriva omräkning av skatteunderlaget för år 1951 beträffande alla städer, som tillhöra landsting, eftersom man icke på förhand torde kunna avgöra om vederbörande stads och landstings beräknade utdebiteringshöjning kommer att understiga 1 krona. I den mån städer utanför landsting antagas icke komma upp till sådan höjning, ha utredningsmännen däremot ansett, att dessa icke heller böra av Kungl. Maj:t åläggas att verkställa sådan omräkning av skatteunderlaget. Då någon höjning av skatten utöver enkronan icke torde ifrågakomma för exempelvis Stockholms vidkommande, förorda utredningsmännen att behovet av en omräkning därstädes skulle få bedömas av de kommunala myndigheterna med hänsyn till intresset att erhålla ett säkrare underlag för bedömningen av källskatteuttaget för år 1952. Det antagande om storleken av det omräknade skatteunderlaget, varpå en dylik slag grundar sitt beslut om källskatteuttaget, bör enligt utredningsmännen lända till efterrättelse vid vederbörande länsstyrelses utanordnande av förskott å skatten, såvida antagandet icke är uppenbart orimligt.

Vad gäller 1952 års taxering, vid vilken de äldre ortsavdragen fortfarande skola tillämpas, ha utredningsmännen icke ansett behov av en exakt omräkning av skatteunderlaget med de nya ortsavdragen föreligga för kommunerna i gemen. Något statsbidrag skall ju icke bestämmas efter detta taxeringsutfall utan endast källskatteuttaget för år 1953. En tämligen schematisk omräkning har därför syntts dem tillräcklig. Utredningsmännen ha föreslagit, att man vid denna schematiska omräkning för kommuner i gemen skall — om icke några härå inverkan änderingar i skattelagstiftningen genomföras mellan de båda åren — utgå från att skatteunderlagsbortfallet genom de nya ortsavdragen vore lika stort som det, vilket beräknats vid omräkningen av 1951 års skatteunderlag.

Remissyttranden.

Utredningsmännens förslag rörande den förenklade omräkningen av 1951 års skatteunderlag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *kammarkollegiet, riksräkenskapsverket, överståthållarämbetet, övervägande antalet länsstyrelser, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, de kommunala förbunden och flertalet hörda kommunala myndigheter.*

Riksräkenskapsverket uttalar, att vad utredningen föreslår beträffande omräkningen av skatteunderlagen innebär väsentliga förenklingar. Det vore visserligen måhända icke alldeles givet, att denna förenklade metod skulle medge fullt samma grad av säkerhet som ortsavdragskommitténs, men det ville dock synas, som om riskerna för mera nämnvärda fel skulle vara minimala.

1949 års *uppbördssakkunniga* finna det sätt, varpå omräkningen av skatteunderlaget föreslås skola ske, ägnat att underlätta myndigheternas arbete. Den föreslagna metoden syntes dock icke böra göras obligatorisk, utan den lokala skattemyndigheten borde äga valfrihet att tillämpa annan metod, som eventuellt, med hänsyn till de skiftande förhållandena på olika orter, kunde ställa sig billigare. Sålunda torde det icke vara omöjligt att för kommuner med genomgående låga taxeringar det nya skatteunderlaget snabbare kunde framräknas genom en individuell omräkning av de nya beskattningsbara inkomsterna. De sakkunniga förutsätta, att anvisningar och erforderliga blanketter komma att utfärdas genom finansdepartementets försorg. Med hänsyn till de lokala skattemyndigheternas arbetsbörda hade det enligt de sakkunnigas mening varit önskvärt om beräkningen av skatteunderlaget kunnat ske på ett ännu enklare sätt. De sakkunniga ifrågasätta, huruvida icke — då beräkningen av det nya skatteunderlaget anses kunna ske mera schematiskt år 1952 — detsamma även kan komma i fråga år 1951.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner det av utredningen föreslagna förfarandet för en omräkning i fråga om exakthet vid tillämpningen och anvisningar för det praktiska arbetet tillfredsställa även ganska höga anspråk.

Länsstyrelsen i Södermanlands län förklarar utredningens förslag — såvitt länsstyrelsen kunnat bedöma — lämna ett ur rättvisesynpunkt fullt till-

fredsställande resultat. Liknande uttalanden ha gjorts av *länsstyrelserna i Värmlands, Örebro, Västmanlands och Norrbottens län*.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, som i stort sett ansluter sig till utredningsmännens förslag, ifrågasätter dock, om man icke för ernående av viss arbetsbesparing borde vid avprickningen i inkomstlängden kunna slopa särskiljandet från normalfallen av de båda grupperna skattskyldiga med partiella ortsavdrag och samtaxerade gifta med maken skattskyldig i annan kommun.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har i anslutning till ett förslag av häradsskrivaren i Mölndals fögderi jämväl ifrågasatt om man icke för att undvika tidsförlust och spara arbete beträffande samtaxerade gifta med maken skattskyldig i annan kommun borde nöja sig med att avräkna ortsavdraget från mannens taxerade inkomst. Även om detta icke gäve ett helt riktigt slutresultat, vore en sådan förenkling att föredraga med hänsyn till fallens fåtalighet och att fejen i stor utsträckning torde utjämna sig mellan kommunerna.

Svenska landskommunernas förbund uttalar, i likhet med *Svenska landstingsförbundet*, att utredningen syntes beträffande omräkningsförfarandet ha kommit fram till en enkel och effektiv metod.

Svenska stadsförbundet anför att, såvitt förbundet kunde bedöma, den föreslagna ordningen för omräkningen av skatteunderlaget vid 1951 års taxering skulle ge resultat som kunna och böra godtagas. Det syntes förbundet självfallet, att omräkningen icke borde vara obligatorisk för sådan stad utanför landsting, som själv icke ansåge sig kunna ifrågakomma till erhållande av provisorisk skatteersättning. I detta avseende förutsatte förbundet, att sådana författningsbestämmelser meddelades, som kunna erfordras för att dylik stad, om den ändock finner omräkningen behövlig för bedömningen av källskatteuttaget för år 1952, skulle få omräkningen verkställd i samma ordning och på samma villkor som övriga städer med egen uppbördsförvaltning.

Några remissinstanser ha ansett den lokala skattemyndigheten böra lämnas viss valrätt mellan den föreslagna förenklade omräkningen och fullständig individuell omräkning.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anför sålunda.

Länsstyrelsen anser en uträkning av de nya beskattningsbara beloppen för varje skattskyldig för sig vara att föredraga dels på grund av att vid företagna försök omräkningen enligt denna metod visat sig taga kortare tid i anspråk, dels, och framför allt, av den anledningen, att de lokala skattemyndigheterna under alla förhållanden måste verkställa direkt uträkning beträffande samtliga de skattskyldiga, som för år 1952, och även för år 1953, skola påföras preliminär B-skatt. Antalet skattskyldiga med dylik skatt i fögderierna i länet torde uppgå till åtminstone en tredjedel av samtliga skattskyldiga. Med direkt uträkning får lokala skattemyndigheten samtidigt de för påförande av nämnda preliminärskatt erforderliga uppgifterna. De nya ortsavdragen och beskattningsbara beloppen synas utan olägenhet kunna införas med t. ex. rött bläck i inkomstlängdens anteckningskolumn.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län framhåller liknande synpunkter på fördelarna av den individuella omräkningen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län förordar en individuell omräkning av skatteunderlaget.

Enligt *länsstyrelsens i Gävleborgs län* mening kan det vara tveksamt, om vid jämförelse med den av ortsavdragskommittén föreslagna metoden någon egentlig vinst skulle uppkomma, eftersom utredningens metod förutsätter att relativt kvalificerad personal användes för omräkningen och att denna personals arbete noggrant kontrolleras. Den av ortsavdragskommittén föreslagna metoden skulle kunna tillämpas av mindre kvalificerad personal och arbetet skulle lättare kunna kontrolleras.

Föreningen Sveriges kronokamrerare uttalar, att det skulle ha varit värdefullt, om utredningen hade haft tillfälle låta på prov verkställa även individuell omräkning av skatteunderlaget till jämförelse med de provberäkningar, som skett med tillämpning av utredningens eget förslag. Det kunde enligt föreningens mening diskuteras, om utredningens metod i praktiken verkligen vore fördelaktigare än ortsavdragskommitténs. Föreningen framhåller enkelheten i arbetet med den individuella omräkningen och anför följande.

En individuell omräkning kan göras som rutinarbete med hjälp av en avdragstabell och med ledning av de gamla ortsavdragen. Genom summering av de nya beskattningsbara inkomsterna erhålles direkt det omräknade skatteunderlaget. All specialbehandling av materialet bortfaller (med undantag av beskattningsbar inkomst vid reducerat ortsavdrag och för make, när andra maken är skriven i annan kommun). Arbetet kan utföras praktiskt taget i en enda etapp och löper sålunda lättare. Härtill kommer att risken för felräkningar minskas. Tidsvinsten av utredningsmännens metod bör således icke överskattas. Också arbetskostnaden spelar en viss roll vid bedömandet av det lämpligaste förfarings sättet. Man kan icke bortse från att utredningsmännens metod förutsätter minst två kvalificerade arbetskrafter, en för själva arbetet och en för kollationeringen, vilken senare troligen icke kan utföras på mycket kortare tid än själva arbetet. För individuell omräkning kan däremot användas biträden med lägre kvalifikationer. Därest samma tid skulle behövas för båda omräkningsätten, blir således kostnaden för den individuella omräkningen lägre på grund av den billigare arbetskraften.

Enligt föreningens uppfattning tala de anförda synpunkterna emot att på förhand fastlåsa omräkningen vid en särskild metod; det synes lämpligare att den, som svarar för arbetet, själv får välja mellan de två metoderna. För en sådan valfrihet talar dessutom den omständigheten, att de olika lokala skattemyndigheternas tillgång till tillräckligt kvalificerade medhjälpare skiftar och att det kan vara mer eller mindre svårt att avstå dem för detta extra arbete.

Vidare anser föreningen böra övervägas, om icke omräkningen av skatteunderlaget kunde verkställas enligt 1950 års inkomstlängd i stället för enligt 1951 års. Härigenom skulle arbetet kunna förläggas till de ur arbets-synpunkt mindre pressade månaderna mars och april.

Även *Sveriges häradsrättsförening* framhåller som önskvärt, att de lokala skattemyndigheterna beredas möjlighet att verkställa omräkningen på annat sätt än det av utredningen föreslagna, därest detta skulle befinnas lämpligt.

Utredningsmännens förslag att vid omräkningen av skatteunderlaget hänsyn skulle tagas till beviljade extra avdrag sålunda, att dessa antagas kvarstå, endast i den mån det extra avdraget jämte bankat ortsavdrag överstiger det nya ortsavdraget, har upptagits till behandling i några av remissutlåtandena.

Riksräkenskapsverket anför, att utredningsmännens antagande för folkpensionärernas del i stort sett torde vara realistiskt. När det däremot gäller skattskyldiga i något högre inkomstlägen, som medges extra avdrag t. ex. för sjukdom, anser ämbetsverket dessa avdrag knappast komma att påverkas av ortsavdragens höjning. Från arbetssynpunkt vore dock det uppställda generella antagandet fördelaktigt och torde icke orsaka mer än obetydliga missvisningar i resultaten.

Länsstyrelsen i Östergötlands län finner en justering med hänsyn till kvarstående extra avdrag knappast erforderlig på grund av de extra avdragen ringa belopp.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser, att hänsyn bör tagas till de beviljade extra avdragen i deras helhet och icke endast till reducerade sådana avdrag, samt anför i huvudsak följande.

Genom ortsavdragen tages hänsyn till ett visst existensminimum, lika för alla med samma civilstånd. De speciella förhållanden, som därutöver kunna motivera en differentierad beskattning, beaktas genom de extra avdragen. Dessa äro sålunda avsedda att giva en skattelindring i förhållande till andra i övrigt likställda skattskyldiga och lära näppeligen vara avvägda i relation till ortsavdragens storlek. Genom att taga hänsyn till de beviljade extra avdragen i sin helhet torde omräkningsarbetet också komma att förenklas.

Svenska landskommunernas förbund har sedermera i yttrande över ett av 1949 års uppördssakkunniga avgivet förslag angående befrielse från skatt på grund av nedsatt skatteförmåga vid s. k. existensminimum återkommit till frågan om hänsynstagandet till de extra avdragen vid omräkningen av skatteunderlaget och därom anført följande.

Utredningsmännen ha föreslagit, att vid omräkningen av 1951 års skatteunderlag de extra avdragen skola anses kvarstå endast i den mån sådant avdrag och bankat äldre ortsavdrag tillsammans överstiga det nya ortsavdraget. Den förutsättning, på vilken utredningsmännen grundat sitt förslag, synes emellertid bortfalla om uppördssakkunnigas föreliggande förslag om extra avdrag för existensminimum genomföres. De extra avdragen komma nämligen i så fall att sammanlagt uppgå till avsevärt större belopp efter ortsavdragsreformen än för närvarande. Vid omräkningen av 1951 års skatteunderlag kunna därför de extra avdragen ej reduceras på sätt de särskilda utredningsmännen tänkt sig utan böra rimligen förutsättas kvarstå i sin helhet. Den provisoriska skatteersättningen till kommunerna blir i annat fall mindre än vad som åsyftats enligt de av riksdagen fastställda grunderna.

Utredningsmännens förslag att den lokala skattemyndigheten (häradsskrivare resp. kronokamrerare) skall ombesörja omräkningsarbetet har vid remissen tillstyrkts av samtliga instanser, som berört spörsmålet, med undantag av *Sveriges häradsskrivarförening*, vilken för sin del förorddat, att arbetet med omräkningen skulle läggas å länsstyrelserna.

Den tid, som av utredningsmännen beräknats åtgå för omräkning av inkomstlängderna enligt det förordade systemet, har i vissa remissutlåtanden ansetts vara alltför snävt beräknad. Tveksamhet rörande möjligheterna för den lokala skattemyndigheten att till den 15 juli 1951 medhinna arbetet har uttalats av *1949 års uppördssakkunniga*, *12 länsstyrelser*, *Sveriges häradsskrivarförening* och *Föreningen Sveriges kronokamrerare*.

1949 års uppördssakkunniga framhålla, i likhet med *länsstyrelsen i Stockholms län*, att betydande svårigheter torde möta för de lokala skattemyndigheterna att medhinna arbetet inom den tid, som utredningen föreslagit. Sannolikt skulle arbetet kunna utföras för lägre kostnader, om tiden för detsamma utsträcktes. De sakkunniga och länsstyrelsen föreslå, att den tid, inom vilken omräkningsarbetet skall vara utfört, framflyttas till den 15 augusti.

Länsstyrelsen i Värmlands län finner en framflyttning av tidpunkten till den 1 augusti vara tillräcklig, vilket borde kunna ske utan olägenhet. De lokala skattemyndigheterna borde successivt insända uppgifter för färdigräknade kommuner till länsstyrelsen.

En utsträckning av den föreslagna tidsfristen till den 25 juli förordas av *Föreningen Sveriges kronokamrerare*.

Mot utredningsmännens förslag att med hänsyn till omräkningsarbetet framflytta skyldigheten för lokal skattemyndighet att tillställa länsstyrelse resp. kommunalnämnd och drätselkammare vederbörlig avskrift av inkomstlängden till den 25 juli ha några remissmyndigheter gjort invändningar.

Enligt *länsstyrelsens i Norrbottens län* mening är det icke vare sig nödvändigt eller lämpligt att framskjuta nämnda tidpunkt. Detta skulle föranleda olägenheter vid provningsnämndsarbetet.

Länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt *Skaraborgs län* anse en förskjutning till senare datum än den 25 juli kunna vara påkallad, även om detta skulle innebära ett men för provningsnämndsarbetet.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län föreslår, att tiden för A-längdernas avlämnande till länsstyrelsen framflyttas till senast den 1 augusti, dock med skyldighet för den lokala skattemyndigheten att redan dessförinnan successivt avlämna redan bearbetade längder.

1949 års uppördssakkunniga anse i likhet med *länsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län*, att fullgörandet av nyssnämnda skyldighet bör kunna framflyttas till den 15 augusti. Härigenom vinnes att göromålen bli jämnare och därigenom mindre kostnadskrävande. Några egentliga olägenheter

torde icke uppkomma genom en dylik omläggning vare sig för de kommunala myndigheterna eller för länsstyrelsernas taxeringsavdelningar. En förutsättning för att arbetet skall medhinnas ens inom den sålunda angivna tiden är emellertid, att inkomstlängderna komma de lokala skattemyndigheterna tillhanda inom lagstadgad tid. De sakkunniga understryka vad utredningsmännen anfört om vikten av att länsstyrelserna tillse att eftersläpning från taxeringsnämndernas sida icke ifrågakommer i detta avseende.

Sveriges häradsskrivarförening och *Föreningen Sveriges kronokamrerare* förorda jämväl en framflyttning av tidpunkten för färdigställandet av längdavskrifterna till den 15 augusti.

Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Västmanlands, Malmöhus och Värmlands län framhålla, att en icke obetydlig kostnadsökning för häradsskrivarorganisationen torde föranledas av omräkningsarbetet. Sistnämnda länsstyrelse anför.

För häradsskrivarnas del måste framhållas, att dessa härigenom få en ytterligare belastning i en redan nu svårbemästrad arbetsbörda. Det synes länsstyrelsen därför av synnerlig vikt, att möjligheter beredas häradsskrivarna att anställa tillfällig personal under tiden för arbetets utförande antingen som ersättare för ordinarie personal, som sysselsättes med omräkningsarbetet, eller för själva arbetet. Hänsyn härtill liksom till det ökade krav på ersättning för övertidsarbetet, som kan antagas uppstå, bör tagas vid beräkningen av den för närvarande begränsade anslagsposten för avlöning åt icke-ordinarie personal å häradsskrivarkontoren.

Olika meningar ha vid remissen kommit till synes i fråga om vad utredningsmännen anfört rörande bestridandet av kostnaderna för omräkningsarbetet i städer med egen uppbördsförvaltning.

1949 års uppbördssakkunniga anföra, i likhet med *länsstyrelsen i Stockholms län*, att ersättning av statsmedel icke synes böra komma i fråga för kostnaderna för omräkningen.

Däremot finner *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* det tveksamt, huruvida dessa kostnader kunde läggas på städer med egen uppbördsförvaltning. Länsstyrelsen erinrar, att arbetet med den s. k. bankningen i dylika städer anses åvila taxeringsnämndsordförandena.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anför, att det syntes böra tagas under övervägande, huruvida icke stad med egen uppbördsförvaltning åtminstone i någon mån borde erhålla gottgörelse av statsmedel för detta arbete.

Ehuru kostnaderna för den ifrågasatta omräkningen enligt av utredningen gjorda uppskattningar skulle bli relativt obetydliga, anser sig *Svenska stadsförbundet* icke kunna gå med på att dessa kostnader, vad angår städer med egen uppbördsförvaltning, skola bestridas av städerna själva.

Sättet för framräknandet av skatteunderlagsbortfallet vid 1952 års taxering har behandlats i några remissutlåtanden.

Förslaget i denna del tillstyrkes av *1949 års uppbördssakkunniga* samt *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings och Värmlands län*. Sistnämnda länsstyrelse ifrågasätter dock, huruvida det icke bör föreskrivas skyldighet

för de lokala skattemyndigheterna att på begäran av kommunal myndighet biträda med uträkning av skatteunderlagsbortfallet i enlighet med det föreslagna schematiska sättet.

Svenska stadsförbundet förklarar sig däremot icke berett att göra något bestämt uttalande i frågan om man kan nöja sig med att i avseende å 1952 års taxering räkna med samma skatteunderlagsbortfall som för föregående år. Ansenliga förändringar kunna förekomma i storleken av en kommuns skatteunderlag från det ena året till det andra. Det syntes kunna leda till betänkliga konsekvenser att, såsom utredningsmännen förordat, det senare året räkna med absolut sett lika stort skatteunderlagsbortfall på grund av ortsavdragens höjning som det föregående.

Departementschefen.

Vid anmälan av fjolårets proposition om ortsavdragsreformen framhöll jag, i viss anslutning till ett uttalande av riksräkenskapsverket i remissutlåtande över ortsavdragskommitténs förslag, såsom troligt, att förenklingar vore möjliga vid den förutsatta beräkningen av det skatteunderlagsbortfall, som en tillämpning av de nya ortsavdragen skulle ha föranlett vid 1951 års taxering. En dylik beräkning erfordrades för fastställande av den provisoriska skatteersättningen till kommunerna. Detta statsbidrag skulle ju bestämmas på grundval av skillnaden mellan de utdebiteringssiffror, som uppkomme, om en kommuns genomsnittliga utdebiteringsbehov åren 1948—1950 fördelas på det med nya ortsavdrag omräknade skatteunderlaget och om samma utdebiteringsbehov fördelas på det verkliga skatteunderlaget vid 1951 års taxering. Ortsavdragskommittén hade utgått ifrån att en fullständig individuell omräkning av de beskattningsbara inkomsterna vore erforderlig, medan riksräkenskapsverket ifrågasatte, om någon egentlig omräkning av 1951 års skatteunderlag alls skulle behövas. Då den första taxeringen med de nya ortsavdragen föreläge år 1953, borde skatteunderlagsbortfallet måhända kunna erhållas genom en jämförelse mellan detta års och 1951 års skatteunderlag. I avvaktan på en sådan grund för statsbidragets bestämmande borde kommunerna enligt ämbetsverkets uppslag kunna erhålla förskott å inkomstskatt samt statsbidrag i en summa, motsvarande 1951 års verkliga skatteunderlag och en därefter bestämd utdebiteringssiffra, minskad med en krona. På mitt uppdrag ha de sakkunniga, som tillkallats för översyn av grunderna för skatteutjämningsunderstöden m. m., verkställt en undersökning om användbarheten av nämnda metod samt övriga möjligheter till förenklingar i förfarandet vid den provisoriska skatteersättningens bestämmande m. m.

Den verkställda utredningen giver otvetydigt vid handen, att bestämmandet av den provisoriska skatteersättningen till kommunerna rimligen icke kan grundas på den av riksräkenskapsverket ifrågasatta metoden. Även om jag är benägen att tillmäta de praktiska förenklingssynpunkterna stor vikt, delar jag utredningsmännens uppfattning att denna metod, som i ogynnsamma fall kan ge väsentliga avvikelser från det åsyftade resultatet, icke

tillgodoser kommunernas rätt att erhålla statsbidrag med den grad av säkerhet, som regleringen av ett dylikt rättsförhållande bör kräva. Remissmyndigheterna ha även varit eniga om att avvisa metoden, möjligen med undantag av 1949 års uppördssakkunniga. De sakkunniga ha nämligen ifrågasatt, huruvida icke, då beräkningen av det nya skatteunderlaget år 1952 ansetts kunna ske mera schematiskt, detsamma även kunde komma i fråga år 1951. De synas därvid ha förbisett den väsentliga skillnad, som ligger däri att statsbidraget icke skall grundas på 1952 års reducerade skatteunderlag.

En omräkning av 1951 års taxeringsresultat i syfte att fastställa storleken av de kommunala skatteunderlag, som skulle ha förelegat detta år, om de nya ortsavdragen redan då hade tillämpats, torde sålunda vara erforderlig. Det av utredningsmännen föreslagna förenklade förfarandet vid denna omräkning innebär i korthet, att det av ortsavdragens höjning föranledda skatteunderlagsbortfallet för kommunerna skall av den lokala skattemyndigheten beräknas på grundval av inkomstlängderna men beräknas i klump för vissa grupper av skattskyldiga. Härigenom skulle det bli överflödigt att, såsom ortsavdragskommittén ursprungligen tänkt, göra en individuell omräkning i inkomstlängderna med införande i särskilda kolumner för varje skattskyldig av de nya ortsavdragen och däremot svarande beskattningsbara belopp. En motsvarande individuell omräkning hade ortsavdragskommittén förutsett även beträffande 1952 års taxeringsresultat, medan utredningsmännen för detta år ansett en uppskattning med ledning av det vid 1951 års omräkning konstaterade skatteunderlagsbortfallet för olika kommuner tillräcklig. De mindre kraven på exakthet betingas som nyss antytts därav, att 1952 års reducerade skatteunderlag enbart skall utnyttjas som grund för besluten om källskatteuttagen för år 1953.

Flertalet remissinstanser ha godtagit utredningsmännens förslag till förenklat förfarande vid omräkning av 1951 års skatteunderlag, men ett antal länsstyrelser och även häradsskrivarnas och kronokamrerarnas föreningar ha ansett, att den lokala skattemyndigheten bör äga valfrihet mellan det förenklade förfarandet och den individuella omräkningen. Bortsett från tveksamhet om tids- och arbetsbesparingen genom det föreslagna nya förfarandet har till stöd för valfriheten anförts att individuell omräkning likväl finge av myndigheten göras beträffande B-skattskyldiga i och för utfärdande av preliminär debetsedel för år 1952. Eftersom dylika skattskyldiga i vissa distrikt omfattade en betydande andel av samtliga, utgjorde den individuella omräkningen för hela distriktet icke så stor extra belastning. För egen del är jag med hänsyn till den korta tid, som står till buds för omräkningsarbetet — om detta skall vara avslutat till den 15 juli 1951 — benägen förorda, att ett förenklat förfarande genomgående tillämpas. Denna ståndpunkt betingas även av att jag i anslutning till ett par länsstyrelser yttranden föreslår, att förenklingen i förfarandet drives ännu längre än vad utredningsmännen föreslagit.

Vid omräkningen skulle enligt utredningsmännens förslag beaktas förekomsten av partiella ortsavdrag för utlänningar och andra, som vistats i riket

endast en del av året, ävensom av fördelade ortsavdrag för samtaxerade makar, som varit bosatta inom olika kommuner. Den för båda dessa grupper förutsatta exakta uppdelningen av de nya ortsavdragen synes mig kunna slopas utan att statsbidraget till kommunerna praktiskt taget kan påverkas därav. För skattskyldiga med partiella ortsavdrag framgår av taxeringslängden huru många månader de vistats i riket. Jag förordar att, i den mån tiden uppgår till eller överstiger 6 månader, vid omräkningen beräknas fullt nytt ortsavdrag för dem, medan intet avdrag beräknas i fall, då tiden varit kortare. Beträffande samtaxerade, i olika kommuner skattskyldiga makar, för vilka uppdelningen stundom lär kunna föranleda skriftväxling mellan distrikten, tillstyrker jag det förslag, som framlagts av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, nämligen att nytt ortsavdrag avseende båda makarna beräknas för den ena av dem, förslagsvis mannen, som merendels torde ha den större inkomsten, och intet avdrag för hustrun. För kommunerna utjämna sig verkningarna av dessa förenklingar som regel eller bli i vart fall av mycket ringa betydelse, men ur arbetssynpunkt betyda förenklingarna, att individuella räkneoperationer rörande ortsavdragens storlek undvikas. Vid omräkningen behöver då endast avgöras, om ifrågasvarande skattskyldiga skola inräknas eller icke inräknas i de tre stora huvudgrupperna, gifta och därmed jämställda skattskyldiga med inkomst över nya ortsavdraget för makar, ogifta skattskyldiga med inkomst över nya ortsavdraget för ensamstående och skattskyldiga med inkomster, som understiga de nya ortsavdragen.

Beträffande skattskyldiga med extra avdrag har vidare ifrågasatts en annan behandling vid omräkningen än utredningsmännen föreslagit. Om man, såsom länsstyrelsen i Östergötlands län ifrågasatt, icke skulle göra någon justering alls för de extra avdragen, skulle det innebära, att skatteunderlagsbortfallet för kommunerna genom ortsavdragsreformen beräknades till för lågt belopp och därmed bleve även statsbidraget för litet. Denna felräkning av skatteunderlagsförlusten ha utredningsmännen icke ansett rimligt att låta kommunerna bära utan föreslagit en justering av beräkningsresultaten under antagande att de extra avdragen i dylika fall kvarstått, i den mån de jämte bankat äldre ortsavdrag överskjutit de nya ortsavdragen. Ett sådant antagande synes mig vid en kameral omräkning av förevarande slag vara riktigt. Landskommunernas förbund har emellertid ansett frågan komma i ett något ändrat läge genom det av 1949 års uppördssakkunniga nyligen framlagda förslaget om extra avdrag för existensminimum. Ett genomförande av detta förslag torde enligt förbundets mening kunna föranleda extra avdrag i avsevärt större utsträckning efter ortsavdragsreformens genomförande än för närvarande. Mot denna bakgrund har förbundet hemställt, att de extra avdragen vid omräkningen skola förutsättas kvarstå i sin helhet. Jag anser mig icke nu kunna taga ställning till uppördssakkunnigas förslag. I och för sig finnes heller icke någon anledning att på statsverket överföra kostnaderna för en mera generös praxis med extra avdrag vid kommunalbeskattningen. Jag kan dock medgiva, att vid föreva-

rande omräkning vissa skäl kunna anföras till förmån för förbundets yrkande, främst att statsbidraget för en följd av år icke bör påverkas av taxeringsnämndernas inom olika kommuner växlande praxis vid beviljande av extra avdrag inför den förestående ortsavdragshöjningen. Jag har låtit verkställa en undersökning beträffande ett mindre antal kommuner om den ökning av skatteunderlagsbortfallet som skulle följa av en justering vid omräkningen i så måtto, att de år 1951 beviljade extra avdragen finge kvarstå i sin helhet. Dessa avdrag ha därvid givetvis beräknats kvarstå endast i den mån inkomstens storlek medgiver, att de kunna utnyttjas tillsammans med det nya ortsavdraget. Då ökningen av skatteunderlagsbortfallet enligt denna relativt osäkra beräkning skulle röra sig omkring någon procent — ehuru varierande för de undersökta kommunerna mellan 0,7 och 3,7 procent — vill jag icke motsätta mig att den mot kommunerna generösare linjen väljes. Denna ändring, som kan beräknas öka statens kostnader för den provisoriska skatteersättningen med omkring 1 miljon kronor, begränsar däremot icke omräkningsarbetet i nämnvärd grad.

Kostnaderna för hela omräkningsarbetet år 1951 ha av utredningsmännen uppskattats till i runt tal 50 000 kronor, varav något mer än hälften skulle belöpa på häradsskrivarkontoren och återstoden på städer med egen uppbördsförvaltning. Även om de angivna kostnaderna, trots de av mig föreslagna ytterligare förenklingarna, skulle komma att överskridas, torde de framstå som relativt obetydliga i jämförelse med kostnaderna för en fullständig individuell omräkning av 1951 års taxeringsresultat. Jag förutsätter liksom utredningsmännen att städer med egen uppbördsförvaltning bestrida de för envar av dem ringa och i deras eget intresse gjorda extrakostnaderna för omräkningen. Därest så skulle erfordras, bör såsom förutsättning för åtnjutande av provisorisk skatteersättning föreskrivas, att vederbörlig medverkan vid omräkningsarbetet lämnas av sådan stad. Kungl. Maj:t torde sedermera få lämna medgivande till erforderliga överskridanden av vederbörliga anslagsposter i avlöningsstaten för häradsskrivarna.

Någon motsvarande omräkning av 1952 års skatteunderlag skulle som förut nämnts icke erfordras, eftersom resultaten av omräkningen för år 1951 som regel torde erbjuda tillräckligt underlag för besluten om källskatteuttagen för år 1953. I den mån så påkallas av kommun, bör den lokala skattemyndigheten dock vara skyldig lämna sin medverkan vid den erforderliga schematiska omräkningen av 1952 års taxering.

I det föregående har förutsatts, att kommunernas beslut om källskatteuttagen för åren 1952 och 1953 skola grundas på de med nya ortsavdrag omräknade skatteunderlagen vid 1951 och 1952 års taxeringar. Detta är ju, som angavs redan i fjolårets proposition om ortsavdragshöjningen, nödvändigt, om inkomstskatteförskotten från statsverket under åren 1952 och 1953 skola överensstämma i avseende å ortsavdragsnivån med den kommunala inkomstskatt, som från och med den 1 januari 1952 preliminärt uttages av de skattskyldiga och som sedan efter taxering ligger till grund vid den slutliga avräkningen med statsverket. För genomförande av denna

anordning erfordras emellertid, såsom ortsavdragskommittén och utredningsmännen angivit, en provisorisk kommunallag, som för 1952 och 1953 års kommunalskatter så modifierar 67 § LKL och motsvarande lagrum i övriga kommunallagar, att utdebiteringen bestämmes på grundval av de med hänsyn till de nya ortsavdragen reducerade skatteunderlagen. I anslutning till vad utredningsmännen föreslagit bör sålunda stadgas, att skatt till kommun eller annan kommunal samfällighet, som enligt lag eller annan allmän författning skall täckas genom utdebitering i förhållande till de skattekrönor och skatteören, vika enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen påföras de skattskyldiga vid 1951 respektive 1952 års taxering, i stället skall täckas genom utdebitering i förhållande till de skattekrönor och skatteören, som beräknas skola hava påförts de skattskyldiga vid nämnda års taxeringar, om därvid tillämpats de kommunala ortsavdrag, vilka genom lagen den 2 juni 1950 (nr 252) om ändring i kommunalskattelagen fastställts att gälla från och med 1953 års taxering. Härtill bör fogas ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att meddela de närmare föreskrifter, som erfordras för tillämpning av denna lag.

Med stöd av detta bemyndigande bör Kungl. Maj:t från eljest föreskriven omräkning kunna undantaga städer, vilka såsom exempelvis Stockholm med säkerhet kunna antagas icke ifrågakomma till provisorisk skatteersättning. För sådan stad torde en relativt schablonmässig, på stickprov grundad omräkning av 1951 års taxering vara tillräcklig att tjäna såsom grund för beslut om källskatteuttag för år 1952 och för utanordnandet av vederbörligt förskott därå.

Länsstyrelsernas beslut om provisorisk skatteersättning till kommunerna måste vara klara å sådan tid, att kommunerna kunna beakta denna inkomstpост vid fastställande av 1952 års stater och de i samband därmed fattade besluten om källskatteuttagen för år 1952. Tidsmarginalerna äro på grund härav så små, att jag icke, hur önskvärd en förlängning av tiden för den lokala skattemyndighetens arbete än vore, kan finna det tillrådligt att skjuta på den föreslagna tidpunkten, då resultatet av omräkningen av 1951 års taxering skall föreligga färdigt. De av mig förordade ytterligare förenklingarna äro givetvis ägnade att öka möjligheterna för de lokala skattemyndigheterna att fullgöra arbetet till den 15 juli 1951. En förutsättning för att detta tidsschema skall hållas är dock uppenbarligen att länsstyrelserna detta år särskilt noggrant tillse, att arbetet i taxeringsnämnderna icke släpar efter. Jag finner däremot hinder icke föreligga emot att medgiva ett något längre uppskov än utredningsmännen föreslagit med insändande av avskrifterna av A-längden till länsstyrelser och vederbörande kommunala organ. Jag torde sedermera få förelägga Kungl. Maj:t ett förslag om uppskov med längdavskrifternas insändande till senast den 1 augusti 1951. Skyldighet bör dock föreligga för den lokala skattemyndigheten att redan dessförinnan successivt avlämna färdiga avskrifter.

Vidare synes böra föreskrivas, att lokal skattemyndighet jämväl skall lämna uppgift senast den 15 juli 1951 till vederbörande kommuner och landsting om resultatet av skatteunderlagsomräkningen.

B. Fastställandet av den provisoriska skatteersättningen.

Utredningsmännen.

I fråga om utdebiteringsbehovets bestämmande för kommunerna under ettvarvt av åren 1948—1950 ha utredningsmännen funnit den enklaste och säkraste vägen vara att bygga på länsstyrelsernas redovisningsräkningar över kommun tillkommande och till kommun utanordnad skatt på grund av taxering enligt kommunalskattelagen m. m. Denna beräkning — vilken förutsatts skola, liksom det övriga arbetet med den provisoriska skatteersättningens fastställande utom omräkningen av 1951 års taxeringsunderlag, ankomma på länsstyrelserna — skulle sålunda icke grundas på en granskning av de borgerliga och kyrkliga kommunernas räkenskaper för nämnda år. Utredningsmännen anföra härom följande.

Enligt föreskrifter i kommunallagarna (73 § LKL m. fl.) skall länsstyrelse senast den 15 februari till vederbörande landsting, borgerlig kommun och municipalsamhälle överlämna för nästföregående år upprättad redovisningsräkning beträffande kommunalskatten. Denna utmynnar i fixerandet av kommunens fordran mot statsverket vid utgången av sagda år, och detta fordringsbelopp, som länsstyrelsen under löpande året utanordnar till kommunen, synes vara ett godtagbart mått på utdebiteringsbehovet under det löpande året. Utdebiteringsbehoven för åren 1948, 1949 och 1950 framgå sålunda av redovisningsräkningarna för åren 1947, 1948 och 1949. Visserligen ha kommunerna i betydande utsträckning under denna period av stigande penninginkomster fått större skatteintäkter än som upptagits i inkomst- och utgiftsstaterna. Dessa inkomsttillskott, som icke förutsetts på grund av kommunernas svårigheter att överblicka det nuvarande avräkningssystemets verkningar, ha ofta föranlett fondavsättningar för olika ändamål eller uppkomsten av betydande budgetöverskott. Att i detta sammanhang göra en avräkning för dylika omständigheter och sålunda frångå de belopp, som verkligen influtit i skatt, torde vara relativt vanskligt. Då en medeltalsberäkning för tre år göres, kan man utgå ifrån att en viss utjämning erhålles, eftersom överskotten ju skola tagas i anspråk i ett senare års budget. Därmed torde man i enkelhetens intresse böra låta sig nöja. Någon granskning av kommunernas utgifts- och inkomststater ha utredningsmännen sålunda ansett icke böra ifrågakomma.

Utredningsmännen ha förordat, att i redovisningsräkningarna för åren 1947 och 1948 ingående *skogsaccismedel* skola medräknas i utdebiteringsbehovet för dessa år, oavsett att skogsaccisen knappast kan anses utgöra allmän kommunalutskyld.

För kommuner, som under något eller några år av treårsperioden kommit i åtnjutande av *understöd av skatteutjämningsmedel*, skall enligt utredningsmännens förslag jämväl understödsbeloppet inräknas vid bestämmande av det genomsnittliga utdebiteringsbehovet (jfr prop. nr 241/1950 s. 71 och 72). Liksom beträffande kommunalskatten de verkligen influtna utskylderna skola läggas till grund vid utdebiteringsbehovets bestämmande, böra sålunda de till kommunerna faktiskt utbetalta understödsbeloppen medräknas och icke de av kommunerna preliminärt beräknade och i staterna upptagna beloppen.

För landstingens och municipalsamhällenas vidkommande kan därefter, enligt vad utredningsmännen framhållit, det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för de tre åren utan vidare erhållas genom att redovisningsräkningarnas slutsummor för respektive år — i förekommande fall för municipal-samhällenas del ökade med erhållna skatteutjämningsunderstöd — sammanläggas, varefter det framkomna beloppet divideras med tre.

För borgerlig och kyrklig kommun föreligger däremot, erinra utredningsmännen, den svårigheten att redovisningsräkningen är gemensam och ej heller anger, hur stor del av slutsumman, som tillkommer respektive kommuner. En uppdelning av slutsumman blir fördenskull erforderlig, i samma mån som den provisoriska skatteersättningen skall fördelas mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunen. Härom anföres i huvudsak följande.

I alla de fall, där den kyrkliga och den borgerliga indelningen sammanfalla, skulle uppdelningen icke vara av någon betydelse för de enskilda skattebetalarna. Om uppdelningen i dessa fall kunde slopas, skulle det i stor utsträckning förenkla beräkningarna (jämför det följande). Om man emellertid tills vidare utgår från att statsbidraget skall uppdelas å samtliga kommuner, förutsätter det, att utdebiteringsbehovet fastställs var för sig för den borgerliga och den kyrkliga kommunen, vilket i sin tur medför, att slutsumman å den gemensamma redovisningsräkningen fördelas. För närvarande ankommer det på kommunalnämnd respektive drätselkammare att verkställa uppdelning av utbetalningarna till kommunerna enligt redovisningsräkningen. Denna anordning har enligt utredningsmännens erfarenhet på många håll fungerat föga tillfredsställande. Ortsavdragskommittén har emellertid i anslutning till gällande ordning utgått ifrån att jämväl verkställandet av fördelningen utav statsbidraget mellan borgerlig och kyrklig kommun skulle påläggas kommunalnämnden resp. drätselkammaren.

Utredningsmännen ha för sin del ansett det knappast möjligt, att de kommunala organen i allmänhet skola kunna fullgöra den särskilt efter kommunindelningsreformen vanskliga uppgiften att fördela statsbidraget mellan den borgerliga kommunen och församlingarna. De ha i stället förordat, att denna uppgift påläggas länsstyrelserna.

I den mån en fördelning av den provisoriska skatteersättningen mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunen skall ske och sålunda en fördelning av den gemensamma slutsumman på redovisningsräkningarna för åren 1947—1949 blir nödvändig, förorda utredningsmännen att denna fördelning i allmänhet må till viss del göras efter schablonmässiga grunder.

Den i regel dominerande posten å redovisningsräkningen, *förskottet å inkomstskatt*, fördelas självfallet i proportion till de utdebiteringar per skatte-krona, efter vilka preliminärskatt uttagits i den borgerliga och i den eller de kyrkliga kommunerna (häri dock inräknat även skatten till pastoratet, oavsett om detta skulle omfatta flera församlingar). Nettobeloppet av *övriga poster*, d. v. s. under nästföregående år debiterade slutliga skatter (fastighetsskatt, inkomstskatt — efter avdrag för uppbygget förskott — och skogsaccis) samt tillkommande resp. restituerade och avkortade skatter, föreslås som regel i sin helhet skola fördelas i proportion mellan utdebiteringarna per skatte-krona av slutlig skatt i den kyrkliga och den borgerliga kommu-

nen med beaktande av de skatteunderlag i församlingar och borgerlig kommun, efter vilka de i redovisningsräkningen upptagna beloppen slutlig skatt (fastighetsskatt och inkomstskatt efter avdrag för förskott) kunna beräknas ha utgått.

Utredningsmännen ha framhållit, att den här förordade schablonmässiga uppdelningen av nettobeloppet utav redovisningsräkningens samtliga poster utom inkomstskatteförskottet i regel torde ge ett tillfredsställande ehuru ej fullt exakt resultat. En förutsättning härför vore uppenbarligen, att summan slutlig fastighetsskatt och slutlig inkomstskatt (utöver utanordnat förskott) är dominerande i förhållande till övriga poster (skogsaccis, tillkommande skatt samt restituerad och avkortad skatt). Därest i något fall extraordnärt stora belopp tillkommande eller restituerad skatt skulle förekomma, har länsstyrelsen förutsatts skola undersöka till vilken kommunal del dessa belopp faktiskt hänföra sig och göra en mera exakt fördelning.

De regler, som i det föregående angivits för uppdelningen av redovisningsräkningarnas slutsummor i fall, där den borgerliga och den kyrkliga kommunen icke sammanfalla, ha utredningsmännen angivit i princip vara tillämpliga även vid andra oregelbundenheter i den kommunala indelningen, där mindre samfälligheters skatt ingår i redovisningsräkningen för den borgerliga kommunen.

I sådana fall, där en kommunal samfällighet, exempelvis ett skoldistrikt, omfattar flera borgerliga kommuner, ingår i redovisningsräkningen för envar av de borgerliga kommunerna skoldistriktets utdebitering, såvitt den belöper på skattebetalarna inom vederbörande kommun. Fördelningen av redovisningsräkningarnas slutsummor föreslås av utredningsmännen i sådana fall ske för varje kommun efter samma grunder som den tidigare beskrivna fördelningen av redovisningsräkningens slutsumma i fall, då den borgerliga och den kyrkliga indelningen sammanfalla, dock givetvis med iakttagande av att fördelningen skall ske i förhållande till tre utdebiterings-siffror i stället för två.

De komplikationer vid utdebiteringsbehovets fastställande, som kunna inträffa, därest under treårsperioden 1948—1950 eller därefter trätt i kraft *ändringar i den kommunala indelningen*, ha utredningsmännen ansett kunna i allmänhet lösas så, att uppdelningen av utdebiteringsbehovet mellan de berörda kommunerna för den del av perioden, som ligger före ikraftträdandet av indelningsändringen, verkställas med ledning av den i vederbörande indelningsbrev angivna s. k. procentregeln för fördelning av tillgångar och skulder.

Det för treårsperioden genomsnittliga utdebiteringsbehovet för en vid kommunindelningsreformens genomförande bildad storkommun har självfallet förutsatts motsvara summan av de genomsnittliga utdebiteringsbehoven för envar av de i nybildningen ingående borgerliga delkommunerna.

Framräknandet av kommunernas för åren 1948—1950 genomsnittliga utdebiteringsbehov har av utredningsmännen förutsatts skola vara fullgjort av länsstyrelserna omkring den 15 juli 1951, eller samtidigt med att de lo-

kala skattemyndigheternas omräkningar av kommunernas skatteunderlag redovisas till länsstyrelserna.

Sedan inom länsstyrelserna det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för olika kommuner och kommundelar uträknats och från de lokala skattemyndigheterna inkommit uppgifter om 1951 års skatteunderlag dels sådant detta fastställts av taxeringsnämnderna med tillämpning av de äldre ortsavdragen, dels sådant detsamma omräknats med hänsyn till de nya ortsavdragen, kvarstår den slutliga uträkningen av den provisoriska skatteersättningen.

Utredningsmännen ha erinrat om att den utdebiteringshöjning, som ökningen av ortsavdragen anses medföra och som skatteersättningen skall kompensera till den del den sammanlagt överstiger 1 krona, skall beräknas såsom skillnaden mellan den utdebitering, som framkommer om det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för respektive kommuner (landsting, borgerlig kommun, församling etc.) fördelas å det med de nya ortsavdragen omräknade skatteunderlaget vid 1951 års taxering och den utdebitering, som erhålles om enahanda utdebiteringsbehov fördelas å det verkliga skatteunderlaget vid samma taxering. Tillvägagångssättet vid uträkningen har av utredningsmännen i korthet angivits på följande sätt.

Det på förut nämnt sätt erhållna genomsnittliga utdebiteringsbehovet skall först divideras med *dels* det omräknade skatteunderlaget, *dels* det fastställda faktiska skatteunderlaget för vederbörande samfällighet. Därvid behandlas en nybildad kommun som en enhet, så att summan av de genomsnittliga utdebiteringsbehoven för delkommunerna divideras med de likaledes sammanlagda skatteunderlagssiffrorna för delkommunerna. För ett skoldistrikt, omfattande flera borgerliga kommuner, skall likaså räknas med ett gemensamt utdebiteringsbehov och summan av skatteunderlagen i kommunerna. Skillnaden mellan de erhållna utdebiteringssiffrorna anses utgöra den för samfälligheten av ortsavdragsreformen föranledda utdebiteringshöjningen. Statsbidraget skall i princip vara så stort, att det inom varje kommunområde nedbringa *summan av sådana utdebiteringshöjningar* till 1 krona per skattekrona, och dess totala belopp inom kommunområdet erhålles genom att multiplicera det med nya ortsavdrag omräknade skatteunderlaget för kommunområdet med nyssnämnda summa utdebiteringshöjningar minskad med 1 krona. Vad utredningsmännen sålunda anfört ha de exemplifierat på följande sätt.

Om sålunda den beräknade utdebiteringshöjningen utgör för landstinget 0,50 kr/skr, för den borgerliga kommunen 1,25 kr/skr och för den kyrkliga kommunen 0,25 kr/skr eller sammanlagt 2,00 kr/skr utgår statsbidraget sålunda med (2,00 — 1,00 =) 1 krona per skattekrona. Det totala statsbidragsbeloppet erhålles genom att multiplicera 1951 års omräknade skatteunderlag med 1 krona per skattekrona. Därefter uppkommer frågan om och i vad mån detta statsbidrag skall fördelas, därvid ifrågakommande fördelning normalt blir mellan den borgerliga och den kyrkliga kommunen. Landstinget skall däremot icke erhålla någon del av statsbidraget utom i det fall, att

landstingets beräknade utdebiteringshöjning enbart skulle överstiga 1 krona per skattekrona. I dylikt fall bör statsbidraget till landstinget — utgående efter det belopp per skattekrona av landstingets omräknade skatteunderlag, varmed dess utdebiteringshöjning överstigit 1 krona — först beräknas. Vid fastställande av statsbidraget för övriga kommuner kan man därefter bortse från landstingskattens höjning och har för dessa kommuner endast att uträkna ett statsbidrag så stort, att det täcker hela deras beräknade utdebiteringshöjningar.

Frågan om statsbidragets fördelning mellan olika slag av kommuner (borgerlig och kyrklig primärkommun, municipalsamhälle m. fl.) har enligt vad utredningsmännen framhålla icke mera ingående behandlats varken av ortsavdragskommittén eller i propositionen till riksdagen. Med hänsyn till bland annat de tekniska svårigheter fördelningen medför ha utredningsmännen upptagit spørsmålet till närmare granskning och ha beträffande tidigare uttalanden i denna del anfört följande.

Ortsavdragskommittén uttalade utan närmare diskussion av frågan, att statsbidraget syntes böra fördelas mellan den borgerliga kommunen och övriga kommunala bildningar (församling, skoldistrikt och i förekommande fall fattigvårdssamhälle) efter förhållandet mellan deras utdebiterade belopp. Därest i en kommun inginge två eller flera församlingar, borde statsbidraget fördelas i proportion till utdebiteringsbehovet. Vidare framhöll kommittén följande.

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

I propositionen berörde departementschefen icke närmare fördelningsfrågan.

Utredningsmännen ha vidare påpekat, att några uttalanden om och i vad mån *municipalsamhällen* skola bli delaktiga av statsbidrag icke ha gjorts. Då dessa samfälligheter emellertid icke direkt undantagits och det syntes skäligt att även deras utdebiteringshöjningar till följd av ortsavdragsreformen kompenseras, ha utredningsmännen ansett, att statsbidrag skall utgå även till dem.

I fråga om de olika fördelningsmetoder, som kommit under överblickande, ha utredningsmännen anfört i huvudsak följande.

Den av ortsavdragskommittén angivna grunden för fördelningen mellan borgerlig kommun och övriga kommunala bildningar (församling m. fl.), nämligen förhållandet mellan de utdebiterade beloppen, är relativt enkel att tillämpa, så länge gränserna för de båda kommunerna sammanfalla. Svårare blir fördelningen redan, då två eller flera församlingar ingå i en borgerlig kommun. I sådant fall skulle enligt kommitténs uttalande statsbidraget fördelas i proportion till utdebiteringsbehovet. En sådan fördelning synes dock i princip icke tillfredsställande. Den medför nämligen en utjämning mellan de olika delarna av kommunen, så att en församling, som har en hög utdebitering, får en relativt större del av statsbidraget än en församling med lägre utdebitering, oavsett om utdebiteringshöjningarna

genom ortsavdragsreformen ha förhållit sig på helt annat sätt. Är utdebiteringarnas höjd mycket olika mellan församlingarna, kan även inträffa att församlingen med hög skatt får ett statsbidrag överstigande den där inträffade skattehöjningen på grund av reformen. I gengäld blir statsbidraget för litet för den andra församlingen. Om denna fördelningsgrund skall upprätthållas betyder det i viss mån ett uppgivande av det grundläggande kravet att utdebiteringshöjningen inom varje kommun skall begränsas till 1 krona. En fördelning med dylika konsekvenser kan icke anses som tekniskt tillfredsställande, även om den tendens till utjämning av olikheter i församlingarnas utdebiteringar, som detta beräknings sätt medför, i och för sig kan vara gynnsam.

Om däremot ifrågavarande utjämning mellan församlingar inom en och samma kommun icke är godtagbar utan kravet på 1-kronashöjningen bättre skall upprätthållas och samtidigt alla församlingar skola erhålla statsbidrag kan en möjlig linje vara, att det totala statsbidrag, som faller på varje kommundel, delas upp mellan den borgerliga kommunen och församlingen i förhållande till de för envar beräknade *utdebiteringshöjningarna* (och icke till utdebiteringsbehoven). Tvekan kan därvid råda, om man vid proportioneringen bör helt bortse från den utdebiteringshöjning, som drabbat landstinget, eller medräkna denna höjning vid bestämmande av den på den borgerliga kommunen fallande delen. Övervägande skäl synas utredningsmännen tala för att landstingets utdebiteringshöjning räknas samman med den borgerliga kommunens. Resultatet härav blir att en något mindre andel av statsbidraget än eljest kommer församlingarna till del samtidigt som kravet på 1-kronashöjningen något bättre tillgodoses. Denna metod för beräkningen innebär även att man icke behöver befara, att det kompensande statsbidraget någonsin skall bli större än utdebiteringshöjningen.

Kravet på att utdebiteringshöjningen skall bli 1 krona och varken mer eller mindre tillgodoses dock icke helt av metoden. Om detta får anses vara ett grundläggande krav, måste man söka sig fram till en metod, som exakt tillgodoser detta krav även i fall, där det sammanlagda skattestrycket är olika inom skilda delar av en kommun. Enklast tillgodoses detta krav om man av det totala statsbidraget i första hand ger full kompensation för utdebiteringshöjningar för varje mindre kommunal samfällighet, som omfattas av den större borgerliga kommunen. Detta skulle innebära, att municipalsamhällen och församlingar i första hand finge sina utdebiteringshöjningar täckta av statsbidraget, medan den borgerliga kommunen endast skulle få vad som därefter återstode. En sådan lösning, som vid fördelningen satte den borgerliga kommunen i sämsta rummet näst landstinget, synes dock av olika skäl icke kunna ifrågakomma.

Utredningsmännen ha utgått ifrån att de av riksdagen godkända grunderna i princip förutsatte ett förfarande, som exakt tillgodosåge 1-kronaskravet för samtliga skattebetalare, och att samtidigt borde eftersträvas den administrativt enklaste lösningen. Med dessa utgångspunkter ha utredningsmännen förordat i det följande angiven fördelningsmetod. Då emellertid även denna metod i åtskilliga fall innefattade komplicerade beräkningar, ha utredningsmännen skisserat en väsentligt förenklad metod, vilken väl eftergiver kravet på exakt 1-kronas höjning för varje skattebetalare men bibehåller kravet för den borgerliga kommunen och församlingarna i genomsnitt samt förutsätter att fördelningen av statsbidraget mellan kyrkliga och borgerliga kommuner slopas. (Se härom s. 33 ff.)

Enligt utredningsmännens förslag skall den gräns, över vilken utdebiteringshöjningar helt täckas av statsbidraget, sättas — icke vid den borgerliga kommunens utdebiteringshöjning — utan vid den sammanlagda utdebiteringshöjningen för den borgerliga kommunen och den församling, som vidkänts den lägsta utdebiteringshöjningen. Av statsbidraget skulle sålunda utgå full kompensation dels för utdebiteringshöjningar utöver denna gräns inom övriga församlingar, dels ock för utdebiteringshöjningar för municipalsamhällen. I fråga om det återstående statsbidraget torde det enligt utredningsmännen ligga närmast till hands att hänföra detta i dess helhet till den borgerliga kommunen. I så fall skulle metoden medföra, att den församling, som hade lägsta utdebiteringshöjningen, bleve utan statsbidrag samtidigt som de övriga församlingarna finge relativt begränsade belopp. En konsekvens av denna linje har jämväl angivits vara att i de fall, där församling och borgerlig kommun sammanfalla, någon fördelning av statsbidraget icke skulle göras utan att detta i sin helhet skulle tillfalla den borgerliga kommunen. Utredningsmännen ha vidare anfört.

Om emellertid en begränsning av statsbidragen till vissa församlingar med högre utdebiteringshöjningar icke anses böra ske, kan dock metoden konstrueras så, att jämväl övriga församlingar erhålla bidrag, ehuru det gör tillämpningen av metoden krångligare. Sedan på förut angivet sätt utdebiteringshöjningen över den angivna gränsen helt täckts, måste då det återstående statsbidraget fördelas mellan den borgerliga kommunen och envar av församlingarna i proportion till utdebiteringshöjningarna i respektive den borgerliga kommunen och den församling, som haft lägsta utdebiteringshöjningen.

Enligt utredningsmännens mening kan denna ytterligare fördelning knappast anses vara erforderlig. För skattebetalarna saknar den ju varje betydelse, eftersom minskningen av statsbidraget till den borgerliga kommunen genomgående skulle motsvaras av exakt samma ökning för församlingarna.

Den förenkling av beräkningarna, som följer av utredningsmännens i det föregående angivna förslag, att statsbidraget icke fördelas mellan borgerlig och kyrklig kommun, där dessa sammanfalla, och att i kommuner, som omfatta flera församlingar, statsbidrag utgår till församling med belopp täckande hela utdebiteringshöjningen i vad den överstiger den lägsta utdebiteringshöjningen i någon av församlingarna, skulle betyda en kvantitativt sett avsevärd lättnad i det administrativa arbetet, bestående framför allt däri, att uppdelningen av redovisningsräkningarna mellan kyrklig och borgerlig kommun icke erfordras i alla de fall, där borgerlig och kyrklig indelning sammanfalla och även efter kommunsammanslagningen komma att sammanfalla. Vidare skulle i motsvarande omfattning bortfalla den separata beräkningen av utdebiteringshöjningarna i den kyrkliga och i den borgerliga kommunen jämte vissa arbetsoperationer vid statsbidragets fördelning. För de kommuner åter, som omfatta andra mindre kommunala samfälligheter med varierande skattetryck, skulle besväret att uppdelning redovisningsräkningen visserligen kvarstå, men statsbidragets fördelning skulle bli avsevärt enklare.

Bortsett från de arbetstekniska skälen, som måhända icke böra tillmätas avgörande vikt, tala enligt utredningsmännens mening två skäl för den av dem förordade enklare linjen. Därigenom skulle för det första vinnas en överensstämmelse med den lösning frågan fått vid beviljandet av skatteutjämningsunderstöd. Församlingen erhåller där icke något bidrag i de fall, då den borgerliga och den kyrkliga indelningen sammanfalla, men där flera församlingar ingå i en kommun kan understöd utgå till en eller flera av församlingarna. Vidare skulle avvecklingen av statsbidragssystemet, vilket endast är avsett att vara ett provisorium, sannolikt underlättas. En avlösning vare sig genom ett vidgat skatteutjämningsystem eller genom ökade statsbidrag till speciella kommunala uppgifter har synts utredningsmännen svårigen kunna omfatta även de kyrkliga kommunerna.

Till belysning av den förordade beräkningen av statsbidraget ha utredningsmännen lämnat olika exempel, varav här må återgivas följande.

Två borgerliga kommuner, A och B, bilda ett gemensamt skoldistrikt AB och utgöra tillika en församling ab. Förutsättningarna i avseende å skatteunderlag och utdebiteringar framgå av följande sammanställning. Landsingets skatt har förutsatts höjd med 0,50 kr/skr.

	Kommun A	Kommun B	Skol- distriktet AB	Försam- lingen ab
Utdebiteringsbehov (medeltal 1948—1950) kr....	150 000	200 000	100 000	20 000
Antal skattekröner enl. 1951 års taxering	15 000	25 000	40 000	40 000
Beräknad utdebitering, kr/skr	10	8	2.50	0.50
Antal skattekröner efter omräkning	10 000	20 000	30 000	30 000
Beräknad utdebitering (efter ortsavdragsrefor- men) kr/skr	15	10	3.88	0.67
Av ortsavdragsreformen föranledd höjning av ut- debiteringen, kr/skr	5	2	0.88	0.17

Det totala statsbidraget till kommunerna A och B, församlingen och skoldistriktet beräknas då var för sig för de båda kommunområdena A och B, som ha olika utdebiteringshöjningar.

Det sammanlagda statsbidraget uppgår då beträffande

kommunområdet A till $(5.00 + 0.88 + 0.17 + 0.50 - 1.00) \times 10\,000 = 55\,000$

» B till $(2.00 + 0.88 + 0.17 + 0.50 - 1.00) \times 20\,000 = 50\,000$

tillhopa kronor 105 000.

Detta totala statsbidrag bör fördelas så, att full täckning erhålles för den överskjutande utdebiteringshöjningen i det ena kommunområdet. Inom kommunområdet A, där höjningen uppgått till 6,50 kr/skr, att jämföra med höjningen i området B med 3,50 kr/skr, skall sålunda utgå statsbidrag efter 3,00 kr/skr, eller med $(3,00 \times 10\,000 =)$ 30 000 kr. Detta belopp skall i sin helhet tillfalla den borgerliga kommunen A, till vilken skiljaktigheten i utdebiteringshöjning helt hänför sig. Hade fråga varit om flera församlingar och den ena fått större utdebiteringshöjning än den andra, skulle full täckning för den överskjutande höjningen ha utgått även till den förra församlingen. I förevarande fall, där församlingen är gemensam, erhåller denna ju ingen del av statsbidraget utan problemet blir om och i vad mån åter-

stående statsbidragsbelopp för kommunområdena skola fördelas mellan skoldistrikt och borgerlig kommun. En uppdelning synes skälig med hänsyn till att skoldistriktet bör komma i samma läge, som om dess angelägenheter hade ankommit på den borgerliga kommunen. En proportionell uppdelning mellan skoldistrikt och kommun i förhållande till deras utdebiteringshöjningar, givetvis med bortseende från den del av höjningen för kommunen A som täckts i dess helhet, torde då vara naturlig. En självklar förutsättning vid fördelningen har varit, att statsbidraget till skoldistriktet (i kr/skr) måste vara lika inom distriktets olika delar. Det för kommunområdet A återstående beloppet (55 000 — 30 000 =) 25 000 kr. skall sålunda fördelas i förhållande till utdebiteringshöjningarna 0,83 och 2,00 kr/skr och efter samma grund fördelas statsbidragsbeloppet för kommunområdet B. Av det totala statsbidraget belöper sålunda på

kommunen A: $30\,000 + \frac{2,00}{2,00 + 0,83} \times 25\,000 = 47\,667,84$ kr., motsvarande 4,77 kr/skr

kommunen B: $\frac{2,00}{2,00 + 0,83} \times 50\,000 = 35\,335,69$ kr., motsvarande 1,77 kr/skr

skoldistriktet AB: $\frac{0,83}{2,00 + 0,83} \times 25\,000 + \frac{0,83}{2,00 + 0,83} \times 50\,000 = 21\,996,47$ kr.,
motsvarande 0,73 kr/skr.

Resultatet av beräkningen blir sålunda följande.

	Kommun- området A	Kommun- området B
Sammanlagd utdebiteringshöjning (bortsett från statsbidrag)	6,50	3,50
Sammanlagt statsbidrag	5,50	2,50
Verklig ökning av utdebiteringen	1,00	1,00

Samma fördelningsregler böra tillämpas vid andra kommunala bildningar av liknande art, exempelvis då ett fattigvårdssamhälle omfattar flera kommuner.

Gången vid statsbidragets beräkning för en storkommun AB — bildad av delkommunerna A och B, var för sig omfattande en kyrklig kommun a och b — om den komplikationen inträffar, att *skatteutjämningsunderstöd* utgått till delkommunen A, nämligen under år 1948 med 30 000, år 1949 med 10 000 och år 1950 med 5 000 kr. (i genomsnitt under treårsperioden sålunda 15 000 kr.) belyses i nedan angivna exempel.

Förutsättningarna för beräkningarna angivas i det följande, därvid utdebiteringshöjningen för landstinget antagits vara 0,50 kr/skr (jfr tabell s. 36).

Det totala statsbidraget till kommunen AB och församlingarna a och b beräknas då

beträffande kommundelen a till $(2,65 + 0,37 - 1,00) \times 11\,000 = 22\,220$ kr.,
beträffande kommundelen b till $(2,65 + 0,08 - 1,00) \times 9\,000 = 15\,570$ kr.,
eller alltså tillhoppa till $(22\,220 + 15\,570 =) 37\,790$ kr.

Av det sammanlagda statsbidraget 37 790 kr. skulle församlingen a först erhålla full täckning för dess överskjutande utdebiteringshöjning, eller med $(0,37 - 0,08 =) 0,29$ kr/skr, vilket ger ett statsbidrag av $(0,29 \times 11\,000 =)$

	Delkommun A	Delkommun B	Nybildade kommunen AB	Församling a	Församling b
Utdebiteringsbehov (medeltal 1948—1950) kr. Skatteutjämningsunderstöd enl. Kungl. Maj:ts beslut (medeltal 1948—1950) kr.	150 000	50 000	200 000	15 000	7 500
Utdebiteringsbehov (inkl. skatteutjämn.) kr. Antal skattekronor enl. 1951 års taxering..	15 000	—	15 000	—	—
Beräknad utdebitering (inkl. skatteutjämn.) kr/skr	165 000	50 000	215 000	15 000	7 500
Antal skattekronor efter omräkning	15 000	10 000	25 000	15 000	10 000
Beräknad utdebitering (efter ortsavdragsreformen), kr/skr	11	5	8.60	1	0.75
Av ortsavdragsreformen föranledd utdebiteringshöjning, kr/skr	11 000	9 000	20 000	11 000	9 000
	—	—	10.75	1.87	0.88
	--	—	2.15	0.87	0.08

3 190 kr. Återstoden av statsbidraget, 34 600 kr., skall tillfalla den borgerliga kommunen, vilket motsvarar 1,73 kr/skr. Av den sammanlagda utdebiteringshöjningen på 3,02 kr. i kommundelen a kompenseras sålunda statsbidraget ($1,73 + 0,29 =$) 2,02 kr. och av den sammanlagda höjningen på 2,73 kr. i kommundelen b kompenseras 1,73 kr. I båda kommundelarna förverkligas följaktligen den åsyftade 1-kronashöjningen.

Höjden av den återstående sammanlagda utdebiteringen i AB eller eventuellt i kommundelen a blir avgörande för i vad mån skatteutjämningsunderstöd därjämte kommer att utgå.

Utredningsmännen ha emellertid kraftigt understrukt att även efter den av dem förordade förenklingen beräkningarna av den provisoriska skatteersättningen kunna bli mycket komplicerade. Härom har anförts följande.

Särskilt gäller detta i sådana fall där en kommun efter kommunindelningsreformen kommer att omfatta ett större antal församlingar. De föregående räkneexemplen ha merendels avsett endast två församlingar, men det torde inte vara någon svårighet att föreställa sig beräkningarnas omfattning exempelvis för Vårgårda eller Romaklosters blivande storkommuner med deras 18 församlingar. Enahanda svårigheter föreligga givetvis även beträffande städer och andra kommuner, som redan nu omfatta ett flertal församlingar.

Svårigheterna i sistnämnda fall bli rentav större, eftersom vid utdebiteringsbehovets fastställande uppdelningen av redovisningsräkningen på kommun och ett flertal församlingar blir betydligt mera komplicerad än motsvarande uppdelning för envar av de i storkommunen ingående småkommuner, som ju under åren 1948—1950 sammanfallit med vederbörande församlingar. Beräkningssvårigheterna bortfalla däremot för borgerliga kommuner med ett flertal församlingar, där dessa utgöra en kyrklig samfällighet, såsom exempelvis i Göteborg¹, eller från och med kommunsammanslagningen bilda sådan samfällighet. Det torde icke vara någon tvekan om önskvärdheten även ur andra synpunkter av att dylika samfälligheter komma till stånd. Deras främsta syfte är ju att uppnå en ändamålsenlig skatteutjämnning på det kyrkliga området. Härigenom förebygges även att olika källskattetabeller skola bli erforderliga i skilda församlingar även efter kommunsammanslagningen och en ny dyrortsgruppering därefter kommit till stånd.

¹ Två nyinförlivade församlingar, Backa och Västra Frölunda, ingå dock icke för närvarande i samfälligheten.

I detta sammanhang ha utredningsmännen framhållit, att en mera radikal förenkling av statsbidragsberäkningarna än den utredningsmännen förordat kan ligga inom räckhåll, nämligen om man vid beräkningen finge bortse från de mellan olika församlingar i en kommun varierande utdebiteringshöjningarna i anledning av ortsavdragsreformen. Man skulle m. a. o. godtaga visst avsteg från principen om en beräknad utdebiteringshöjning av exakt 1 krona för varje skattebetalare inom en storkommun och förbehålla statsbidraget den borgerliga kommunen. Om man är beredd att taga detta steg — vilket torde förutsätta särskilt godkännande av riksdagen — skulle statsbidraget helt enkelt kunna beräknas på basis av det sammanlagda utdebiteringsbehovet för den borgerliga kommunen och alla församlingarna — detta utdebiteringsbehov framgår direkt av de till den borgerliga kommunen lämnade redovisningsräkningarna för åren 1947—1949 — och någon fördelning av statsbidraget mellan borgerlig och kyrklig kommun skulle icke ifrågakomma.

Till förmån för denna längre gående förenkling tala enligt utredningsmännen även följande omständigheter.

De av ortsavdragsreformen föranledda utdebiteringshöjningarna torde som regel icke komma att variera alltför betydligt mellan olika församlingar i samma kommun. Härvid bortses dock från de kommuner, där handhavandet av skolväsendet är en kyrklig angelägenhet och utdebiteringen för den skull kommer upp till en högre nivå; för dessa kommuner förutsattes en uppdelning av statsbidraget alltid skola ske. Så jämförelsevis låga som de kyrkliga utdebiteringarna i övriga församlingar i regel äro, betyda mindre olikheter i skatteunderlagsbortfallet icke så många ören i utdebiteringshöjning. Om man för att taga ett exempel antager att utdebiteringarna i envar av tre församlingar varit 1 kr/skr och skatteunderlagsbortfallet i den ena blir 16,6 procent (därtill har ortsavdragskommittén beräknat den genomsnittliga reduktionen för landskommunerna) och i de två andra 20 och 12 procent, skulle de kyrkliga utdebiteringshöjningarna genom ortsavdragsreformen bli respektive 20, 25 och 14 öre/skr. De avvikelser från det antagna genomsnittet och från principen om en exakt 1-kronashöjning, som det förenklade beräkningssättet medförde, skulle i det valda exemplet stanna vid 5 och 6 öre. Skattebetalarna inom hela kommunen finge som grupp lika mycket i statsbidrag som enligt de komplicerade beräkningsmetoderna, men förenklingen skulle medföra en utjämning av statsbidraget mellan de olika församlingarna inom kommunen. Det bör anmärkas att det beräkningssätt, som självklart föreslås använt för nybildad borgerlig kommun (eftersom denna kommer att utgöra och även behandlas såsom en enhet), kan sägas innefatta en utjämning mellan olika kommundelar av samma art men av betydligt större dimensioner. (Observera att här icke är fråga om den olikhet i utdebitering, som före kommunsammanslagningen kan föreligga mellan delkommunerna och som är avsedd att delvis täckas genom särskilda övergångsbidrag.) Om den borgerliga utdebiteringen i envar av de mot nyssnämnda församlingar svarande småkommunerna hade varit 10 kr/skr, blir denna utjämning av statsbidraget mellan kommundelarna tio gånger större än för församlingarna eller 50 å 60 öre mot 5 å 6 öre. Skillnaden är dock att för församlingarna, i den mån de icke sammanslås, ortsavdragsreformens verkningar icke komma att bli utjämnade.

Ur administrativ synpunkt ha utredningsmännen ansett vägande skäl tala till förmån för den angivna radikalare förenklingen av beräkningssättet. Frågan vore endast, om de därmed följande avvikelserna från kravet på en utdebiteringshöjning av exakt 1 krona i olika församlingar inom en och samma kommun vore godtagbara. Utredningsmännen ha funnit önskvärt att frågan härom övervägdes.

Utredningsmännen ha förutsatt, att den provisoriska skatteersättningen av länsstyrelserna skall vara fastställd för landsting omkring den 15 augusti 1951 och för övriga kommuner omkring den 1 september samma år. Uppgift härom föreslås skola lämnas kommunerna i god tid före höstens budgetarbete.

Remissyttranden.

Utredningsmännens förslag i fråga om uträkningen av den provisoriska skatteersättningen och dess fördelning mellan olika kommunala samfälligheter ha i det övervägande antalet remissutlåtanden tillstyrkts eller lämnats utan erinran. I ett stort antal remissutlåtanden har det framhållits, att förslaget, trots den förenkling det innebure, skulle medföra ett alltför stort och besvärligt administrativt merarbete för länsstyrelsernas vidkommande, och att för den skull den av utredningen ifrågasatta, radikalare förenklingen vore att föredraga. Det borde alltså övervägas att helt slopa fördelningen av statsbidraget mellan borgerlig och kyrklig kommun och låta detta utgå med hänsyn till den för alla inom en borgerlig kommun förekommande församlingarnas genomsnittliga utdebitering. En remissmyndighet har tillstyrkt sistnämnda förslag till förenkling och tillika bestämt motsatt sig det av utredningen förordade förslaget.

Utredningsmännens förslag tillstyrkes sålunda eller lämnas utan erinran, utan att något uttalande göres om den radikalare förenklingen för bidragsfördelningen, av *kammarkollegiet, 1949 års uppördssakkunniga, 7 länsstyrelser, Svenska landstingsförbundet, Föreningen Sveriges kronokamrere* samt *de hörda kommunala myndigheterna*.

Statskontoret, riksräkenskapsverket, överståthållarämbetet, 13 länsstyrelser ävensom *Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet* ha kunnat godtaga utredningens förslag men förordat, att det tages under övervägande att utforma bidragsreglerna med utgångspunkt från den av utredningen ifrågasatta ytterligare förenklingen.

Statskontoret anför.

Såsom i betänkandet framhållits, torde de av ortsavdragsreformen föranledda utdebiteringshöjningarna i regel icke komma att variera »alltför betydligt» mellan olika församlingar i samma kommun. Vid sådant förhållande bör det enligt statskontorets mening icke möta några betänkligheter, att — på sätt de sakkunniga antytt — vid bidragsgivningen bortse från olikheterna i de kyrkliga utdebiteringarna. Ett utformande av bidragsreglerna med utgångspunkt härifrån synes ämbetsverket så mycket mera mo-

tiverat, som man eljest icke skulle vinna den av statsmakterna eftersträvade förenklingen i administrationen.

Riksräkenskapsverket erinrar om, att de skiftande avvikelser från enkronashöjningen, som ha sin grund i stegringen av utdebiteringsbehovet från genomsnittet 1948—1950, merendels torde bli större än de variationer, som skulle förorsakas av ett genomförande av utredningens mera radikala förenklingsförslag, och fortsätter.

Enligt denna ytterligare förenklade metod kommer visserligen den höjning av utdebiteringen, som slutligt drabbar kommunmedlemmarna, icke att bli densamma i de skilda kommundelarna. Som de sakkunniga visa, hålla sig dock variationerna inom snäva gränser. Mot bakgrunden av att statsbidragens beräkning, trots exakthet på vissa punkter, präglas av en betydande schematisering vill det förefalla riksräkenskapsverket, som om dessa variationer borde kunna tolereras.

Frågan om statsbidragens fördelning mellan olika kommunala samfälligheter framstår enligt *överståthållarämbetets* mening såsom i hög grad svårlöst. Ämbetet anför vidare härom.

Den huvudsakliga grunden härtill är, att lösningen av problemet knutits till vad som förekommit vid riksdagsbehandlingen av ortsavdragsreformen. Utredningsmännen ha redovisat ett alternativ till lösning av fördelningsfrågan, enligt vilken den av reformen föranledda utdebiteringshöjningen icke tillåtes överstiga 1 krona samtidigt som de olika kommunala enheterna erhålla statsbidrag. Såvitt överståthållarämbetet kan finna är denna lösning — med hänsyn till vad nyss anförts om problemets anknytning till riksdagsbehandlingen — den principiellt riktiga ehuru dess administrativa otymplighet gör att densamma framträder såsom otillfredsställande.

Ämbetet är av den uppfattningen att vid lösningen av ifrågavarande problem administrativa lämplighetsskäl böra beaktas så långt sig göra låter. Ur denna synpunkt anser överståthållarämbetet företräde böra ges den av utredningen förordade enklare lösningen. Emellertid anser överståthållarämbetet, i likhet med utredningen, att det bör övervägas huruvida icke den av utredningen ifrågasatta ytterligare förenklingen av reglerna för statsbidragsberäkningen är möjlig att genomföra.

Länsstyrelsen i Södermanlands län finner det synnerligen angeläget att vid den provisoriska skatteersättningsbestämmande tillvaratagas alla de möjligheter till ytterligare förenklingar, som även med en viss eftergift av rättvisekravet rimligen kunde genomföras. Liknande uttalanden ha fällts av *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Hallands, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs och Väster-norrlands län*.

Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller i detta sammanhang följande.

Den arbetsmängd, som källskattereformen medfört för uppbördsavdelningens personal har, på grund av olika omständigheter nått sådan storleksordning, att vissa andra viktiga arbetsuppgifter ha måst eftersättas. Sålunda har hittills icke någon kontroll från länsstyrelsens sida kunnat utövas däröver, att arbetsgivarna fullgöra sina skyldigheter enligt uppbördsförordningen. Detta har av länsstyrelsen framhållits i olika sammanhang i samband med behandling av vissa organisations- och personalfrågor. Här-

till kommer den av statsmyndigheterna anbefallda återhållsamheten med länsstyrelsens utgifter. Då kommunerna genom det av länsstyrelsen förordade förslaget kommer att erhålla samma belopp, som de eljest skulle erhålla genom de betydligt mera komplicerade beräkningsmetoderna, anser länsstyrelsen det knappast påkallat, att statsverket genom ett invecklat förfarande skall påtaga sig ökade utgifter och åsamkas väsentliga störningar i övriga arbetsuppgifters behöriga fortgång endast för att, så långt detta över huvud taget kan ske, tillgodose ett rättvisekrav utan praktisk betydelse vid statsbidragets fördelning mellan de enskilda församlingarna inom kommunen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller, att det skulle vara olyckligt om uträkningen av den provisoriska skatteersättningen skulle behöva bindas vid de metoder, som angivits i syfte att förhindra ett avsteg från principen om en beräknad utdebiteringshöjning av exakt en krona, och fortsätter.

Även den av utredningen förordade huvudmetoden medför i många fall invecklade beräkningar. Det synes angeläget, att uträkningen av statsbidraget sker efter enklast möjliga regler icke blott med hänsyn till den korta tid, som är anslagen därför, och önskvärdheten av att uträkningarna bliva rätta, utan framför allt därför att de kommunala myndigheter, som skola mottaga bidragen, skola ha möjlighet att kontrollera riktigheten av mottagna belopp. Kan så ej ske torde den besvärsmätt, som anses böra tillkomma dem i fråga om storleken av erhållna statsbidrag, i många fall bliva illusorisk. Länsstyrelsen hemställer därför, att det av utredningen ifrågasatta radikalare förslaget måtte prövas.

Även *länsstyrelserna i Uppsala och Hallands län* understryka, att möjligheterna för kommunalmännen att kontrollera och anföra besvär över den av länsstyrelsen fastställda provisoriska skatteersättningen måste te sig ganska illusoriska, därest beräkningarna av bidragen icke gjordes enklare.

Svenska landskommunernas förbund framhåller till en början, att principen om utdebiteringshöjningens begränsning till en krona lider av betänkliga brister, samt anför ytterligare.

Alldeles särskilt bli de genom indelningsreformen nybildade kommunerna missgynnade därigenom att differensen mellan det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för åren 1948—1950 å ena sidan, och samma behov för år 1952 och i fortsättningen, å andra sidan, i normalfallen måste bli högst betydande. I ytterlighetsfallen kommer utdebiteringsbehovet för ett eller flera av åren 1948—1950 för vissa delkommuner att redovisas med 0: — för borgerliga kommunens vidkommande. Utdebiteringen i flertalet småkommuner har under dessa år nedpressats till det yttersta. Den kommunala verksamheten har där i avvaktan på sammanslagningen inskränkts till ett minimum samtidigt som betydande utgifter skjutits på framtiden.

Det måste ifrågasättas, fortsätter förbundet, huruvida — då man sålunda redan nu med största säkerhet kan förutse att den faktiska utdebiteringshöjningen i de nybildade kommunerna med en tillämpning av den fastslagna principen icke kan begränsas till en krona — det är lämpligt eller nödvändigt att genom invecklade räkneoperationer söka sig fram till en exakthet, som i praktiken ändå blir något av en illusion. Beräkningsmetoderna måste tydligen bli avskräckande invecklade, om man skall försöka fördela den

provisoriska skatteersättningen så att utdebiteringshöjningen för varje kommundel nominellt stannar vid exakt en krona. Förbundet anför vidare.

I det betydande antal fall, där församling sammanfaller med borgerlig kommun, spelar det uppenbarligen ingen praktisk roll, om den provisoriska skatteersättningen tilldelas enbart denna senare. För de nybildade kommunerna måste det innebära en välbehövlig kompensation, om de ensamma — förutom i förekommande fall municipalsamhälle och särskilt skoldistrikt — få disponera den provisoriska skatteersättningen. Det är att märka att den nedpressning av utdebiteringen, som varit utmärkande för småkommunerna under de senaste åren, icke har någon direkt motsvarighet i de små församlingarna. Tvärtom torde de mycket låga utdebiteringarna i borgerliga kommunerna ofta medvetet ha utnyttjats för en stabilisering på längre sikt på församlingssidan. Det får icke heller förbises att ersättningsbeloppen till församlingarna i många fall skulle bli så obetydliga, att det avsevärda arbetet med beloppens fixerande, den årliga utbetalningen m. m., knappast kan vara motiverat.

Förbundet ansluter sig med denna motivering till det radikalt förenklade förslag, som utredningsmännen framlagt för övervägande och som innebär att hänsyn icke skall tagas till de mellan olika församlingar inom en kommun varierande utdebiteringshöjningarna i anledning av ortsavdragsreformen. En lösning efter så enkla linjer som möjligt synes förbundet så mycket mera motiverad, som det här rör sig om ett provisorium, vilket bör bli relativt kortfristigt. Skatteersättningen bör enligt förbundets mening så snart som möjligt inordnas i ett rationellt statsbidragssystem, som i högre grad än det nuvarande systemet tillgodoser skatteutjämningspunkterna utan att därför bli administrativt tyngande. På sätt utredningsmännen framhållit måste avvecklingen av skatteersättningen underlättas, om församlingarna ställas utanför.

Jämväl *Svenska stadsförbundet*, som uttalar att utredningen syntes ha på ett förtjänstfullt sätt tillvaratagit de möjligheter som stått till buds att förenkla förfarandet, finner den alternativt framförda tanken på att åstadkomma ytterligare förenkling genom att bortse från olikheterna i utdebiteringshöjningarna mellan olika församlingar i en kommun böra bli föremål för övervägande.

Länsstyrelsen i Gotlands län motsätter sig på det bestämdaste utredningens förslag om uträkning av den provisoriska skatteersättningen med fördelning mellan kyrklig och borgerlig kommun under i huvudsak följande motivering.

I länet finnas för närvarande 91 landskommuner och lika många församlingar. Utdebiteringen till kyrkan enligt 1950 års kommunala beslut framgår av nedanstående uppställning

Utdebitering	Antal kommuner	Utdebitering	Antal kommuner
under 1:—	6	2: 00—2: 49	19
1: 00—1: 24	8	2: 50—2: 99	8
1: 25—1: 49	12	3: 00—3: 99	6
1: 50—1: 74	24	över 4:—	1
1: 75—1: 99	7		

Sedan den nya kommunindelningen trätt i kraft, komma endast att finnas 14 landskommuner. Detta medför bl. a., att en av de nya kommunerna kommer att omfatta icke mindre än 19 församlingar. Med den mycket växlande debiteringen inom de olika församlingarna skulle länsstyrelsen, om de sakkunnigas huvudförslag genomfördes, åsamkas ett oerhört besvärligt och tidskrävande arbete, vilket sannolikt icke komme att motsvara det resultat, som vunnes genom förfarandet.

Av praktiska skäl anser länsstyrelsen fördenskill nödvändigt att alla de förenklingar vidtagas, som äro möjliga, och förordar den av utredningsmännen angivna radikalare förenklingen.

Arbetet med uträkningen av den provisoriska skatteersättningen och fördelningen av denna mellan borgerlig och kyrklig kommun skall enligt utredningsmännen åvila länsstyrelserna. Vad sålunda föreslagits har i allmänhet godtagits eller lämnats utan erinran vid remissen. Några länsstyrelser ha dock ansett att fördelningen av skatteersättningen bör ankomma på kommunalnämnd resp. drätselkammare.

Överståthållarämbetet anför att det, med hänsyn till att framräkningen av utdebiteringsbehoven i vissa fall måste grundas på rätt invecklade räkneoperationer, icke syntes möjligt att lösa arbetsuppgifterna på annat sätt än att dessa läggas på länsstyrelserna. Liknande uttalanden ha gjorts av *länsstyrelserna i Kristianstads och Norrbottens län*.

Uppgiften att uppdelna den provisoriska skatteersättningen på den borgerliga och kyrkliga kommunen är enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* av den art, att den icke skäligen bör eller kan påläggas de kommunala organen, så mycket mindre som denna fördelningsuppgift efter kommunsammanslagningen kommer att medföra många besvärligheter.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser däremot arbetet med fördelningen av statsbidragen icke vara av den natur, att det bör ankomma å statlig myndighet. En utväg ur svårigheterna syntes vara att förenkla redovisningsförfarandet mellan de kommunala och kyrkliga kommunerna. Att möjligheter härtill icke saknades framginge av vad utredningsmännen anförde.

Länsstyrelsen i Blekinge län förklarar sig helst ha sett, att fördelningen av skatteersättningen hade fått verkställas av vederbörande drätselkammare och kommunalkontor, vilka i de stora kommunerna, där de tekniska svårigheterna bli av större betydelse, ofta själva torde förfoga över med dylika arbetsuppgifter väl förtrogen och kvalificerad arbetskraft, som är väl insatt i sin kommuns finansförvaltning.

Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* förordar att fördelningsuppgiften anförtros kommunalnämnd resp. drätselkammare. Fördelningen borde i så fall ske efter mycket schablonmässiga regler. Om de kommunala organen själva finge hand om denna uppgift, skulle sannolikt beredas välbehöfligt utrymme åt rent praktiska synpunkter. De nya storkommunerna torde enligt länsstyrelsens mening rent organisatoriskt vara skickade att lösa mötande fördelningsproblem och för övrigt ha tillgång till allt material, som kan vara erforderligt för fördelningsens verkställande.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att, då den åsyftade skattelättnaden kan ernås genom att statsbidraget helt tillföres den borgerliga kommunen utom i det fall, då flera församlingar ingå i en borgerlig kommun, annan fördelning icke är erforderlig än att skilda redovisningar upprättas för de mot församlingarna svarande kommundelarna. Fördelning av skatteersättningen på någon eller några av de kyrkliga kommunerna kan därefter verkställas av vederbörande drätselkammare eller kommunalnämnd enligt de riktlinjer, som angivits av utredningsmännen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anför, att det ur administrativ synpunkt är av stort intresse att beräkningen av det genomsnittliga utdebiteringsbehovet och den provisoriska skatteersättningen icke göres mera invecklad än som är av behovet påkallat. Ur denna synpunkt förklarar sig länsstyrelsen tveksam, huruvida arbetet med fördelning av skatteersättningen mellan olika kommundelar bör påläggas länsstyrelserna. Länsstyrelsen anser sig emellertid sakna anledning gå närmare in på frågan med hänsyn till att antalet kommuner med särskilda utdebiteringar för olika kommundelar inom länet vore så ringa, att någon nämnvärd arbetsbelastning icke uppstår till följd av förslaget i denna del.

Utredningsmännens förslag till förfarande vid framräkning av kommunernas genomsnittliga utdebiteringsbehov för åren 1948—1950 har icke mött några invändningar i remissutlåtandena. Några erinringar ha icke heller riktats mot förslaget att i utdebiteringsbehovet medräkna de å redovisningsräkningarna upptagna beloppen & skogsaccismedel.

Av i remissyttrandena gjorda uttalanden må här följande anföras.

Riksräkenskapsverket erinrar, att den pågående granskningen inom ämbetsverket av länsstyrelsernas redovisningsräkningar understundom lett till icke obetydliga korrigeringar av fordringsbeloppen. Antagligen kommer emellertid granskningen av de redovisningsräkningar, som äro aktuella i detta sammanhang, att vara slutförd vid tiden för länsstyrelsernas bestämmande av statsbidragen. Skulle så icke vara fallet borde mer avsevärda senare korrigeringar föranleda en motsvarande omräkning av utdebiteringsbehoven.

1949 års uppbördssakkunniga finna det måhända vara tveksamt, om det belopp, som erhålles genom den av utredningsmännen förordade metoden, fullt motsvarar vad som vanligen betecknas som en kommuns utdebiteringsbehov. Denna metod syntes dock rättvisande och mera enkel att tillämpa än om en detaljgranskning av kommunernas budget skulle behöva företagas.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser det vara uppenbart att, om den borgerliga och kyrkliga kommunens gränser sammanfalla, någon fördelning av redovisningsräkningens poster icke torde ha någon praktisk betydelse.

Utredningsmännen ha till ledning för fastställandet av utdebiteringsbehovet för det fall att under perioden 1948—1950 eller därefter trätt i kraft

ändringar i den kommunala indelningen förordad en uppdelning av utdebiteringsbehovet mellan de av indelningsändringen berörda kommunerna för den del av perioden, som ligger före ikraftträdandet av ändringen, med ledning av den i vederbörande indelningsbrev angivna s. k. procentregeln för fördelning av tillgångar och skulder. *Kammarkollegiet* har upptagit detta spörsmål till närmare behandling och härom anfört följande.

Den av utredningsmännen åsyftade s. k. procentregeln tillämpas i regel endast vid indelningsändringar av större omfattning och betydelse — vilka fall givetvis här äro av största intresse — och med mera ingående ekonomiska uppgörelser kommunerna emellan, men avser dock blott undantagsvis alla i uppgörelsen ingående tillgångar m. m. Någon allmän ledning kan följaktligen icke i detta hänseende vinnas av indelningsbesluten liksom det ej heller finnes någon garanti för att en dylik procentregel skulle lämna ett riktigt utfall. »Procentregeln» synes mindre tjänlig såsom ledning i nu förevarande avseende. Att från fall till fall detaljgranska kommunernas räkenskaper torde av praktiska skäl vara uteslutet.

En tänkbar utväg, som torde kunna ge ett tämligen tillförlitligt resultat och som vore lätt att tillämpa, synes kollegiet vara följande. De kommuner, som under den aktuella perioden berörts av en och samma indelningsändring, betraktas som en enhet. Det sammanlagda utdebiteringsbehovet inom dessa kommuner för varje år före indelningsändringens genomförande fördelas mellan kommunerna i proportion till deras verkliga utdebiteringsbehov året närmast efter indelningsändringens genomförande, varefter årsmedeltalet 1948—1950 för varje kommun lätt kan uträknas. Vid indelningsändringar av bagatellkaraktär synes särskild reglering icke påkallad. De indelningsändringar med ikraftträdande åren 1948—1950, å vilka nu avsedda regler kunna antagas bliva tillämpliga, utgöra högst ett 20-tal.

De av utredningsmännen förordade tidpunkterna, vid vilka den provisoriska skatteersättningen skall vara fastställd, 15 augusti vad gäller lands- ting och 1 september vad gäller övriga kommuner, ha i allmänhet godtagits vid remissen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför emellertid, att med hänsyn till vad länsstyrelsen föreslagit i fråga om förskjutning av den tid inom vilken de lokala skattemyndigheterna skola ha färdigställt arbetet med omräkningen av det nya skatteunderlaget, även någon framflyttning av här ifrågakommande tidsfrister borde beräknas.

Municipalsamhälle- nas rätt att komma i åtnjutande av provisorisk skatteersättning efter samma grunder som övriga kommuner har icke ifrågasatts i något remissutlåtande.

Departementschefen.

Enligt de av fjolårets riksdag godkända grunderna skall den provisoriska skatteersättningen för en kommun täcka den av ortsavdragshöjningen föranledda sammanlagda utdebiteringsstegringen, i den mån denna överstiger 1 krona. Utdebiteringsstegringen skall därvid beräknas såsom skillnaden mellan å ena sidan den utdebitering, som uppkommer om det för kommu-

nen genomsnittliga utdebiteringsbehovet under åren 1948—1950 fördelas på 1951 års med nya ortsavdrag omräknade skatteunderlag, och å andra sidan den utdebitering, som uppkommer vid fördelning av samma utdebiteringsbehov på 1951 års oreducerade skatteunderlag.

Vad först beträffar beräkningen av det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för kommunerna ha utredningsmännen i enkelhetens intresse förordat, att denna beräkning, som är avsedd att verkställas av länsstyrelserna, skall grundas, icke på de kommunala staterna eller räkenskaperna, utan på de av länsstyrelserna avgivna redovisningsräkningarna rörande kommunalutskylder för åren 1947—1949. Slutsummorna i dessa redovisningsräkningar ha ansetts vara ett godtagbart mått på utdebiteringsbehovet. Metoden innebär uppenbarligen, att behovet av kommunalutskylder sättes lika med det belopp, som faktiskt influtit, oavsett om inkomsten varit erforderlig för utgifternas täckande. Under dessa år av stigande penninginkomster ha kommunerna, såsom utredningsmännen också påpekat, ofta fått större inkomster än som förutsetts på grund av svårigheterna att överblicka det nuvarande avräkningssystemets verkningar, och detta har föranlett fondavsättningar eller betydande budgetöverskott. Några invändningar mot förslaget ha emellertid icke gjorts vid remissen. För egen del kan jag likväl icke underlåta att giva uttryck åt viss betänksamhet, då metoden synes kunna föranleda större kostnader för statsverket än som avsetts. Å andra sidan inser jag till fullo de administrativa vanskligheter och den ojämnhet, som skulle följa av en till länsstyrelserna decentraliserad granskning av kommunernas räkenskaper och en därpå grundad prövning av vilka poster som eventuellt skulle avdragas vid statsbidragets fastställande. Med hänsyn härtill anser jag mig böra godtaga utredningsmännens förslag. Givetvis böra därvid, såsom riksräkenskapsverket påpekat, utnyttjas de korrigerade slutsummorna å sådana redovisningsräkningar, som vid ämbetsverkets granskning eller eljest befunnits icke ha varit riktiga från början.

Utredningsmännens förslag att skogsaccismedel, som ingå i redovisningsräkningarna för åren 1947 och 1948, icke skola avdragas utan medräknas i det kommunala utdebiteringsbehovet finner jag skäligt. Någon erinran har jag ej heller att göra i fråga om medräkandet i förekommande fall av utbetalta skatteutjämningsunderstöd.

Utredningsmännen ha även angivit vissa riktlinjer för den uppdelning av slutsumman å redovisningsräkning, som blir erforderlig, i samma mån som den provisoriska skatteersättningen skall fördelas mellan borgerliga och kyrkliga kommuner m. fl. Då jag i det följande kommer att föreslå, att fördelning av statsbidraget normalt icke skall ske mellan borgerlig kommun och församling, utgår jag ifrån, att det administrativa arbetet med uppdelning av redovisningsräkningens slutsumma kommer att starkt begränsas och i huvudsak förekomma, där skolans angelägenheter handhas av den kyrkliga kommunen och vid vissa oregelbundenheter i den kommunala indelningen. De föreslagna riktlinjerna för uppdelningen finner jag i huvud-

sak godtagbara. Kammarkollegiets förslag rörande beräkningen i sådana fall, då under perioden 1948—1950 eller därefter trätt i kraft ändringar i den kommunala indelningen, synes dock vara att föredraga framför den av utredningsmännen åsyftade s. k. procentregeln.

Sedan länsstyrelsen beräknat utdebiteringsbehovet för kommunerna och från de lokala skattemyndigheterna erhållit uppgifter om skatteunderlagen, sådana dessa fastställts vid 1951 års taxering och sådana de enligt omräkningen kunna beräknas vid tillämpning av de nya ortsavdragen, återstår för länsstyrelsen att fastställa den provisoriska skatteersättningen. Detta arbete bör påbörjas i medio av juli, och resultatet därav böra, såsom utredningsmännen föreslagit, föreligga å sådan tid, att kommunerna erhålla meddelande om fastställt statsbidrag omkring den 1 september. För den händelse landsting skulle finnas berättigat till bidrag, bör sådant bidrag vara fastställt något tidigare.

Avgörande för omfattningen av och svårigheterna i arbetet med uträkning av den provisoriska skatteersättningen blir frågan, i vad mån en fördelning av bidraget mellan olika kommuner finnes erforderlig. Denna fråga behandlades icke närmare vare sig av ortsavdragskommittén eller i fjolårets proposition. I förarbetena finnes endast ett uttalande av kommittén, att bidraget syntes böra fördelas mellan den borgerliga kommunen och övriga kommunala bildningar (församling, skoldistrikt och i förekommande fall fattigvårdssamhälle) och denna fördelning förutsattes kunna utföras av kommunala organ. Utredningsmännen ha vid utformningen av sitt förslag ansett sig bundna av principen, att den av ortsavdragsreformen föranledda höjningen av utdebiteringen skulle för samtliga skattebetalare inom en kommun stanna vid exakt en krona. I sin strävan efter en administrativt enkel lösning ha utredningsmännen för den skull icke kunnat komma längre än till förslaget, att någon fördelning av statsbidraget icke skulle göras i de fall, där borgerlig kommun och församling komma att sammanfalla, samt att i kommun, omfattande flera församlingar, statsbidrag till församling skulle utgå, så att full täckning erhöles för utdebiteringshöjningar, i den mån dessa överstege höjningen i den församling, som erhållit den lägsta höjningen. Statsbidraget skulle i övrigt tillfalla den borgerliga kommunen. Utöver de arbetstekniska skälen för denna förenkling ha utredningsmännen framhållit, att frågan om bidragets fördelning lösts på ett liknande sätt vid beviljandet av skatteutjämningsunderstöd samt att avvecklingen av det provisorium, som ifrågavarande statsbidrag utgjorde, skulle underlättas genom att bidraget företrädesvis utginge till de borgerliga kommunerna. För de enskilda skattebetalarna spelade det självfallet ingen roll, om församlingen finge bidrag eller icke, eftersom en nedsättning av den kyrkliga skatten skulle föranleda en motsvarande förhöjning av den borgerliga utdebiteringen.

Genom ett antal exempel ha utredningsmännen belyst beräkningarnas gång i olika fall enligt den föreslagna metoden. Härav framgår att den i åtskilliga fall kommer att föranleda komplicerade beräkningar, särskilt då

ett större antal församlingar inginge i en nybildad kommun. Ett stort antal remissmyndigheter ha ävenledes efter genomgång av beräkningarna framhållit, att förslaget, trots de förenklingar det innebure, likväl skulle medföra ett alltför stort och svårbemästrat administrativt arbete för länsstyrelserna. I stället borde övervägas en av utredningsmännen skisserad, mera radikal förenkling, vilken innebär, att statsbidraget skulle utgå efter den genomsnittliga höjningen av utdebiteringen i den borgerliga kommunen och samtliga församlingarna samt i normala fall i sin helhet tillfalla den borgerliga kommunen. Utredningsmännen synas ha ansett sig icke böra föreslå denna metod, då den innefattade visst avsteg från kravet på exakt en kronas höjning för varje skattebetalare. Man skulle nämligen bortse från de mellan församlingarna varierande utdebiteringshöjningarna till följd av ortsavdragsreformen. Utredningsmännen ha dock framhållit, att variationerna mellan församlingarna komme att hålla sig inom snäva gränser, så relativt låga som de kyrkliga utdebiteringarna i regel vore. Undantag har dock gjorts för de församlingar, som skulle omhänderhava skolväsendet. För dessa fall har förutsatts, att uppdelning av statsbidraget vore ofrånkomlig. Till stöd för sistnämnda metod har av riksräkenskapsverket och ett par länsstyrelser ytterligare påpekats, att de skiftande avvikelser från enkronshöjningen, som hade sin grund i stegringen av det kommunala utdebiteringsbehovet utöver genomsnittet för åren 1948—1950, merendels torde bli större än de av denna metod föranledda variationerna. Några länsstyrelser ha även understrukit, att kommunalmännens möjligheter att kontrollera och anföra besvär över de av länsstyrelsen fastställda beloppen måste te sig ganska illusoriska, om beräkningarna icke gjordes enkla. Landskommunernas förbund har likaså ansett det vara olämpligt, att genom invecklade räkneoperationer på denna punkt söka sig fram till en exakthet, som i praktiken ändå blir något av en illusion. Härtill har förbundet lagt den realekonomiska motiveringen, att den nedpressning av utdebiteringen, som varit utmärkande för småkommunerna under de senaste åren, icke haft någon direkt motsvarighet bland församlingarna utan tvärtom ofta utnyttjats för en stabilisering på längre sikt på församlingsidan. Det skulle bereda storkommunerna en välbehövlig lättnad i deras svårigheter, om den provisoriska skatteersättningen i normala fall icke skulle delas med församlingen utan förbehållas den borgerliga kommunen.

För egen del är jag beredd att tillstyrka den sist berörda, enklaste beräkningsmetoden. Det synes rimligt att den provisoriska skatteersättningen i normala fall må beräknas på basis av det sammanlagda utdebiteringsbehovet för den borgerliga kommunen och alla församlingarna, sådant detta behov direkt framgår av den för dem gemensamma redovisningsräkningen. Härigenom tillgodoses kravet på att statsbidraget skall täcka den sammanlagda beräknade utdebiteringsstegringen utöver en krona *genomsnittligt för hela kommunen*, vilket torde vara tillräckligt. Att bortse från de obetydliga variationer i höjningarna, som kunna förekomma mellan olika församlingar, synes mig icke kunna föranleda några vägande in-

vändningar mot bakgrunden av de förhållanden i övrigt, som avgöra storleken av statsbidragen. Det må understrykas att valet av metod här icke påverkar beloppet av den totala provisoriska skatteersättningen till kommunen. Då någon fördelning av bidraget mellan borgerlig och kyrklig kommun enligt metoden icke kan göras, torde därav följa, att bidraget i sin helhet får tillfalla den borgerliga kommunen, för vilken utdebiteringshöjningen ju i regel blir störst. Liksom utredningsmännen utgår jag dock ifrån att arbetet med en fördelning blir nödvändigt i de fall, där skolangelägenheterna komma att ombesörjas av församlingen samt vid oregelbundenheter i den kommunala indelningen.

Beträffande municipalsamhällellenas rätt till provisorisk skatteersättning, som vid frågans tidigare behandling icke alls berörts, ha utredningsmännen funnit skäligt, att sådan ersättning må utgå med belopp motsvarande hela utdebiteringshöjningen utöver den enkrona, som primärkommunen och församlingarna tillsammans fått bära. Då särskilda redovisningsräkningar utgå till dessa kommuner, innefattar beräkningen av bidragen inga svårigheter. Ehuru kostnaderna för bidrag till municipalsamhällellena torde betyda en årlig kostnadsstegring för statsverket på $1\frac{1}{2}$ å 2 miljoner kronor, synas dylika bidrag vara en sådan konsekvens av de allmänna grunderna för den provisoriska skatteersättningen, att jag icke anser mig kunna motsätta mig förslaget i denna del.

C. Särskilda frågor beträffande den provisoriska skatteersättningen.

Utredningsmännen.

Beträffande tiden och sättet för utbetalningen av den provisoriska skatteersättningen ha utredningsmännen ansett naturligt att låta bestämmelserna härom i huvudsak ansluta sig till föreskrifterna om utbetalning av kommunens skattefordringar hos statsverket enligt vederbörande redovisningsräkningar. Statsbidraget utgjorde ju en slags ersättning för bortfallen intäkt av allmän kommunalskatt. Enligt föreskrifter i kommunallagarna (72 § LKL och motsvarande stadganden i övriga kommunallagar) skall länsstyrelsen till vederbörande kommun utanordna det belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens ifrågavarande skattefordran, med en fjärdedel å envar av dagarna 15 februari, 15 maj, 15 augusti och 15 november. Av länsstyrelsen fastställt statsbidragsbelopp skulle sålunda samtidigt härmed utbetalas med en fjärdedel varje gång, dock med den begränsningen att om det årliga bidraget understiger visst belopp, förslagsvis 5 000 kronor, hela beloppet utbetalas på en gång den 15 februari. Av länsstyrelse uträknat statsbidrag föreslås skola avrundas uppåt till helt krontal.

Utredningsmännen ha, som förut berörts, föreslagit, att länsstyrelsen skulle fördela det provisoriska statsbidraget på olika kommuner och samfälligheter. På grund härav har även utbetalningen föreslagits ske direkt till vederbörande. Endast det på den borgerliga kommunen belöpande statsbidraget skulle sålunda utbetalas till vederbörande kommunalnämnd eller drätselkammare, under det att det statsbidrag, som fastställts för municipalsamhälle, skoldistrikt, fattigvårdssamhälle eller ev. kyrklig kommun, utbetalas till vederbörande samfällighet direkt.

Utredningsmännen ha erinrat, att fastställande av statsbidraget på sommaren 1951 sker på grundval av samma års omräknade taxeringsresultat. Det vore givet att genom prövningsnämndernas och skattedomstolarnas verksamhet ändringar i 1951 års taxeringar senare kunna inträffa, vilka böra påverka statsbidragets storlek. Av betydelse torde därvid enligt utredningsmännens mening icke vara de ändringar, som påverka skatteunderlagsbortfallet genom ortsavdragsreformen, eftersom ökning, minskning eller rent av försvinnandet av en eller annan persons ortsavdrag icke märkbart kunde influera på statsbidragsbeloppet. Väsentligare vore sådana ändringar, som påverkade storleken av skatteunderlaget för en kommun (måhända utan ändring av skatteunderlagsbortfallet), exempelvis genom större nedsättningar eller höjningar av den beskattningsbara inkomsten för fysiska eller juridiska personer. Eftersom statsbidraget bestämdes efter skillnaden mellan de utdebiteringssiffror, som erhöles, då ett visst utdebiteringsbehov dividerades med 1951 års omräknade skatteunderlag och med det verkliga skatteunderlaget samma år, förändrades statsbidraget vid varje ändring i skatteunderlaget. Vad detta kunde betyda har belysts med följande exempel.

Antag att utdebiteringsbehovet i en kommun är 30 000 kr. och att 1951 års taxering givit ett skatteunderlag av 5 000 skr, varav genom ortsavdragsreformen 1 000 skr bortfalla. Den beräknade utdebiteringshöjningen blir då $\left(\frac{30\,000}{4\,000} - \frac{30\,000}{5\,000} =\right) 1,50$ kr/skr. Om landstingets skattehöjning antages vara 0,50 kr/skr, utgår statsbidraget efter 1,00 kr/skr., eller med 4 000 kr. för år. Om 1951 års taxeringar genom framtida beslut av prövningsnämnd, kammar rätt eller regeringsrätt skulle nedsättas med, låt oss säga, sammanlagt 1 000 skr, blir resultatet givetvis ett helt annat statsbidrag. Den beräknade utdebiteringshöjningen bleve $\left(\frac{30\,000}{3\,000} - \frac{30\,000}{4\,000} =\right) 2,50$ kr/skr och statsbidraget utginge följaktligen efter 2,00 kr/skr, eller med 6 000 kr. för år. Retroaktivt finge sålunda utgå ett 50 procent högre statsbidrag än det tidigare bestämda.

I syfte att förebygga att framtida ändringar i enskildas taxeringar år 1951 skola föranleda ideliga omräkningar av statsbidraget, ha utredningsmännen ansett en viss gräns böra fastställas, under vilken ändringar i 1951 års taxeringar icke skola föranleda omräkning. Denna gräns har lämpligen synts kunna angivas i proportion till det av taxeringsnämnderna för kom-

munen fastställda skatteunderlaget 1951, förslagsvis sålunda att omräkning av statsbidraget skall ske först när den sammanlagda avvikelsen (netto) uppgår till 3 procent av det ursprungliga skatteunderlaget. För verkställande av ny omräkning bör fordras ytterligare ändring uppåt eller nedåt med 3 procent.

Uträkningen av statsbidraget, särskilt om därvid skola tillämpas de mera komplicerade metoder, som en fördelning mellan kyrklig och borgerlig kommun förutsätter, kan enligt vad utredningsmännen vidare uttala vålla besvärligheter och även en viss osäkerhet i länsstyrelserna. Med hänsyn härtill har det befunnits påkallat att viss rådgivning kan lämnas av finansdepartementet under de månader arbetet med statsbidragens fastställande pågår.

Kommuner, som förmena sig ha erhållit för lågt statsbidrag, ha förutsetts skola äga anföra besvär hos Kungl. Maj:t över länsstyrelsernas beslut. Det har med hänsyn till ärendenas natur syntts utredningsmännen lämpligt, att dylika besvär prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet (finansdepartementet). En sådan anordning förutsätter dock enligt utredningsmännens påpekande en ändring av 2 § 4:o) sista stycket regeringsrättslagen. Enligt nämnda stadgande i dess nuvarande lydelse ankomma mål om sådant bidrag eller understöd av statsmedel, som enligt gällande författningar beviljas av länsstyrelse, på regeringsrätten utom då fråga är om bidrag till väg- och brobyggnadsföretag.

Remissyttranden.

Utredningsmännens förslag rörande tid och sätt för den provisoriska skatteersättningens utbetalande har vid remissen i regel tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Några remissmyndigheter ha dock gjort vissa erinringar.

I tillstyrkande riktning uttala sig 1949 års *uppbördssakkunniga, överståthållarämbetet* samt *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kalmar, Kristianstads, Kopparbergs och Norrbottens län*.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller i detta sammanhang vikten av att statsbidragen verkligen utbetalas direkt till den kommunala samfällighet bidraget avser och sålunda icke till kommunalnämnd eller drätselkammare för fördelning genom dess försorg. Det vore så mycket större anledning för länsstyrelsen att förorda en sådan utbetalning, som till länsstyrelsen anmälts, att församling i vissa fall icke erhållit vad den rätteligen skulle tillkomma. Kommunens fordran av statsverket å debiterade kommunalutskylter liksom förskott därå böra av samma skäl direkt redovisas av länsstyrelsen till varje församling, pastorat eller skolstyrelse.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser det dock onödigt att sammankoppla utbetalningen av skatteersättningen med utbetalningen av kommunernas skattefordran. En sammanblandning av de olika medlen skulle därvid lätt kunna ske, vilket ur kommunal synpunkt icke kan vara lämpligt. Skatteersättningen syntes böra utbetalas på en gång under året, förslagsvis i feb-

ruari månad. Länsstyrelsen har vidare ifrågasatt om icke för enkelhetens skull statsbidraget bör bestämmas till jämnt 100-tal kronor.

Utbetalning av den provisoriska skatteersättningen i dess helhet till den borgerliga kommunen förordas dock av *länsstyrelsen i Jämtlands län*, enligt vars uppfattning fördelningen av statsbidraget bör ankomma på den borgerliga kommunen, med vilken de kyrkliga kommunerna och samfälligheterna måste ha ett intimt samarbete för budgetarbetet i övrigt.

Utredningsmännens förslag, att omräkning av den provisoriska skatteersättningen skall verkställas när den sammanlagda avvikelsen uppgår till 3 procent av det ursprungliga skatteunderlaget, har vid remissen föranlett vissa invändningar eller förslag till modifikation, även om förslaget tillstyrkts eller lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser.

Länsstyrelsen i Malmöhus län uttalar, att det syntes skäligt med omräkning vid en sammanlagd avvikelse av 3 procent. I samband med fastställandet av storleken av den avvikelse, som bör föranleda omräkning, torde enligt länsstyrelsen även bestämmas, om sådan omräkning skall verkställas av länsstyrelsen utan ansökan därom av kommun eller först efter sådan ansökan.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län förklarar sig vara i viss mån tveksam om lämpligheten av att efter eventuella taxeringsändringar göra omräkning av statsbidraget. Länsstyrelsen anför vidare.

Det framgår icke klart av förslaget, om sådana omräkningar skola få retroaktiv verkan, men så torde väl i princip vara befogat. Då åtskilliga år kunna förlöpa, innan samtliga taxeringar år 1951 definitivt avgjorts, är det åtminstone teoretiskt tänkbart, att statsbidrag, som grundar sig å 1951 års taxering, kan komma att både ökas och minskas under en följd av år. Då de sakkunniga ansett sig kunna bära hand på »millimerrättvisan» genom förslaget, att omräkning av statsbidraget skulle ske först när den sammanlagda avvikelsen (netto) uppginge till 3 procent av skatteunderlaget, vill länsstyrelsen tillstyrka detta förslag såsom innebärande en rimlig kompromiss mellan de ytterlighetsmeningar, som här eljest kunna göras gällande.

I några remissyttranden har uttalats, att procentsatsen för den sammanlagda avvikelsen från det ursprungliga skatteunderlaget skulle sättas högre än 3 procent. *Länsstyrelsen i Gotlands län* ifrågasätter sålunda, huruvida icke denna gräns skulle kunna bestämmas till 5 procent av 1951 års omräknade skatteunderlag. Även *Svenska landskommunernas förbund* uttalar, att ändringar i 1951 års taxeringar icke böra föranleda omräkning av skatteersättningen i andra fall än då avvikelsen blir mera betydande. I varje fall anser förbundet, att avvikelsen för att föranleda omräkning bör uppgå till betydligt mera än av utredningsmännen ifrågasatta 3 procent.

Från några remissinstansers sida har ifrågasatts om den av utredningsmännen förordade omräkningen över huvud taget vore nödvändig.

Överståthållarämbetet anför, att det icke synes ämbetet erforderligt att verkställa omräkning på av utredningsmännen föreslaget sätt, emedan dylika ändringar i regel torde ha ringa betydelse för kommunens budget.

Länsstyrelsen i Hallands län ifrågasätter starkt, om en sådan omräkning som den förordade verkligen kan anses erforderlig. Den medför i varje fall betydande tekniska svårigheter på grund av att några fortlöpande anteckningar om ändringar i kommunernas skatteunderlag för närvarande icke föras hos länsstyrelserna. Därest en dylik omräkning av skatteunderlaget skulle anses nödvändig föreslår länsstyrelsen därför, att den göres beroende av särskild anmälan från vederbörande kommunala myndighet och att villkoret beträffande ändringarnas sammanlagda storlek anknytes till den uträknade skatten i stället för till skatteunderlaget.

Länsstyrelsen i Västerbottens län finner det även kunna ifrågasättas, huruvida jämkning av ersättning är nödvändig med hänsyn till framtida ändringar i 1951 års ursprungliga skatteunderlag. Länsstyrelsen anför vidare.

Av dylika ändringar påkallade justeringar i statsbidragsbeloppen måste nödvändigtvis bli invecklade och tidsödande. Inverkan på skatteersättningen torde i de allra flesta fall icke bli av den betydenhet, att det uppväger arbetet med att följa taxeringsändringarna, vilket för länsstyrelsen kommer att bli betungande. Att justering av statsbidrag i vissa fall måste ske, torde dock vara nödvändigt, t. ex. om en taxering av relativt stor betydenhet för ifrågasatt varande kommuner överflyttas från en kommun till en annan. Med hänsyn härtill kan ifrågasättas att det i stället skall ankomma på kommun att inkomma med särskild ansökan om justering av statsbidragsberäkningen, därest dylik blir påkallad till följd av nedsättning av taxeringen. Därest efter ansökan förhöjning sker av statsbidraget till en kommun till följd av överflyttning av skattskyldigs taxering, skulle det ankomma på länsstyrelsen att verkställa omräkning av statsbidraget även för kommun, som till följd av överflyttningen fått ökat skatteunderlag.

Länsstyrelsen i Stockholms län avstyrker att omräkning av skatteersättning skall verkställas, därest ändring av taxeringsnämndernas beslut skulle medföra ändring av skatteunderlaget under motivering, att det härmed förenade arbetet icke syntes stå i rimlig proportion till vad därigenom kan vinnas i form av rättvisare skatteersättning.

Behovet av rådgivning från finansdepartementets sida under den tid arbetet hos länsstyrelserna med uträkningen av den provisoriska skatteersättningen pågår har understrukits i yttranden av *länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län* samt *Svenska landskommunernas förbund*.

Departementschefen.

Jag kan biträda de av utredningsmännen föreslagna utbetalningsbestämmelserna m. m. beträffande den provisoriska skatteersättningen. Dock synes den av länsstyrelsen i Värmlands län föreslagna modifikationen böra iakttagas, att årsbeloppen av länsstyrelserna avrundas, uppåt eller nedåt, till helt 100-tal kronor.

Enligt min mening kan man av rättviseskäl svårigen komma ifrån att verkställa omräkning av den provisoriska skatteersättningen, då större ändringar i 1951 års taxering inträffat till följd av prövningsnämndernas

eller skattedomstolarnas beslut. Med länsstyrelsernas nuvarande redovisningssystem föreligga emellertid svårigheter att kontrollera nettosumman av dylika ändringar. Jag förordar för den skull, att omräkning endast skall ifrågakomma, då ändringarna i 1951 års skatteunderlag netto uppgått till minst 5 procent av det skatteunderlag för kommunen, som fastställts av taxeringsnämnderna, och att frågan därom skall upptagas till prövning först efter framställning av vederbörande kommun eller när länsstyrelse eljest finner anledning därtill. Vid dylik omräkning till förmån för en kommun, som gått miste om visst skatteunderlag till annan kommun, bör naturligen även upptagas frågan om minskning av bidraget till den senare kommunen. Givetvis bör för ny omräkning erfordras ytterligare ändring uppåt eller nedåt av minst 5 procent av skatteunderlaget.

Frågan om den ändring av regeringsrättslagen, som erfordras, därest besvär över länsstyrelsernas beslut om provisorisk skatteersättning skola prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet, torde få anmälas i annat sammanhang.

Vad slutligen beträffar de totala kostnaderna för den provisoriska skatteersättningen till kommunerna har den nu verkställda utredningen icke givit något säkrare underlag för beräkning av desamma än det som förelåg vid fjolårets behandling av frågan. Statens årliga kostnader beräknades då i anslutning till ortsavdragskommitténs kalkyler till 120 miljoner kronor. Den närmare fixering av grunderna för dessa bidrag, som förordats i det föregående, har i ett par avseenden inneburit höjningar i kostnadshänseende utöver vad från början torde ha avsetts. Den nyss angivna siffran torde emellertid vara så osäker, att jag icke finner anledning att på grund av dessa ändringar göra en uppräknings av densamma. Enligt de föreslagna utbetalningsbestämmelserna kommer på nästa budgetår att falla endast ett halvårs kostnader, vilka sålunda kunna beräknas uppgå till i runt tal 60 miljoner kronor. Under samma förslagsanslag har därjämte förutsatts (se proposition nr 62 till årets riksdag) skola anvisas medel för bestridande av övergångsbidrag till sådana kommuner, som genom kommunindelingsreformen erhålla större utdebiteringshöjningar. Kostnaderna för övergångsbidragen ha beräknats för budgetåret 1951/52 icke skola överstiga 1 miljon kronor, motsvarande ett halvt års kostnader. På grund härav torde å riksstaten för nästa budgetår böra äskas ett förslagsanslag till Provisorisk skatteersättning till kommunerna, m. m. på 61 miljoner kronor.

II. Ortsavdragsreformens inverkan på vissa statsbidrag för speciella ändamål.

Genom beslut den 2 juni 1950 uppdrog Kungl. Maj:t åt *allmänna statsbidragsutredningen* — vilken består av underståthållaren J. M. Wahlbäck, tillika ordf., f. d. undervisningsrådet D. E. Andersson, direktören i Svenska stadsförbundet E. A. S. Humble, statskommisariern B. E. Johnsson samt di-

rektören i Svenska landskommunernas förbund S. Larsson — att skyndsamt inkomma med förslag till de provisoriska ändringar i gällande bestämmelser rörande statsbidrag för speciella ändamål, som föranleddes av riksdagens beslut om höjning av de kommunala ortsavdragen.

Statsbidragsutredningen har med skrivelse den 30 oktober 1950 framlagt utredning angående ortsavdragsreformens inverkan på de skattegraderade speciella statsbidragen.

Över utredningen, som avlämnats i stencilerat skick, ha efter remiss yttranden avgivits av pensionsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, statskontoret, riksräkenskapsverket, skolöverstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Älvsborgs, Örebro och Västernorrlands län samt Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund.

Utredningen.

Av gällande författningar avseende statsbidrag till speciella kommunala ändamål äro enligt statsbidragsutredningen följande sex författningar så utformade, att bidragens storlek — och därmed kommunernas andel i den statsunderstödda verksamheten — är direkt beroende av skatteunderlaget eller skattetrycket i vederbörande kommun. Dessa författningar äro

kungörelsen den 22 juni 1939 (nr 462) om statsbidrag till anordnande av pensionärshem;

kungörelsen den 12 december 1941 (nr 936) angående statsbidrag till kristidsnämndernas verksamhet;

kungörelsen den 31 december 1945 (nr 882) angående statsbidrag till byggnadsarbeten för folkskoleväsendet;

kungörelsen den 28 juni 1946 (nr 553) angående statsbidrag till anordnande av skolmåltider;

kungörelsen den 30 juni 1948 (nr 411) angående statsbidrag till vissa plankostnader; samt

kungörelsen den 27 maj 1949 (nr 278) angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet.

Utredningen har till en början framhållit, att ortsavdragskommittén i sitt betänkande endast i förbigående berört frågan om ortsavdragsreformens inverkan på de skattegraderade speciella statsbidragen. Sålunda hade kommittén endast fäst uppmärksamheten på att det föreslagna allmänna statsbidraget för täckande delvis av kommunernas skatteunderlagsbortfall i anledning av ortsavdragsreformen torde göra vissa jämkningar erforderliga i de skalor, efter vilka de speciella statsbidragen beräknades. Kommittén hade emellertid icke ansett det falla inom dess uppdrag att närmare ingå på dessa speciella frågor. Frågan om ortsavdragsreformens inverkan på de skattegraderade statsbidragen beröres enligt vad utredningen anför icke i Kungl. Maj:ts förenämnda proposition och ej heller av riksdagen vid dess behandling av ärendet.

Utredningen har närmare undersökt två alternativ för ändring av de skattegraderade speciella statsbidragen i anledning av ortsavdragsreformen.

Enligt det ena alternativet skulle sådana ändringar i författningarna vidtagas, att ortsavdragsreformens inverkan på de speciella statsbidragens storlek helt upphävdes. Utgångspunkten skulle därvid vara antagandet att det varit statsmakternas avsikt att kommunerna skulle allenast i en form, nämligen genom den provisoriska skatteersättningen, erhålla stöd i anledning av reformens verkningar å kommunernas ekonomi, och att dessa verkningar i övrigt, på vad sätt de än yppade sig, skulle bäras av kommunerna själva. Enligt det andra alternativet skulle de nuvarande skalorna för de speciella statsbidragen jämkas endast i den mån kommunerna erhöle kompensation för inkomstbortfallet genom det allmänna statsbidraget. Utgångspunkten härför hade varit att de nuvarande skalorna skulle få verka till kommunernas fördel, i den mån dessas formellt ökade skattetryck eller minskade skatteunderlag i anledning av ortsavdragsreformen skulle bäras av dem själva och sålunda icke kompenseras av den provisoriska skatteersättningen.

Utredningen har ansett, att enligt båda dessa alternativ erforderliga ändringar i beräkningsgrunderna för de olika statsbidragen skulle kunna genomföras utan väsentliga administrativa olägenheter. Av skäl, som i det följande redovisas, har utredningen likväl funnit sig icke böra förorda att sådana ändringar för närvarande företogs. Enligt utredningens mening borde härmed anstå i vart fall till dess erfarenheter vunnits av ortsavdragsreformens och det nya allmänna statsbidragets inverkan på kommunernas ekonomiska bärkraft.

I fråga om detaljerna i den framlagda utredningen vill jag först något närmare beröra resultatet av de alternativa undersökningarna angående ändring i grunderna för de speciella statsbidragen.

Undersökningen enligt det först angivna alternativet — som avsåg helt upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på de skattegraderade speciella statsbidragen och på kommunernas bidrag till folkpensioneringen enligt lagen den 30 juni 1947 (nr 398) — har omfattat de i det föregående omnämnda statsbidragsförfattningarna, med undantag för den numera betydelselösa kungörelsen angående statsbidrag till kristidsnämndernas verksamhet. Undersökningsresultatet har redovisats i en till utredningen fogad promemoria angående helt upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på storleken av de skattegraderade speciella statsbidragen.

I promemorian har inledningsvis anförts, att ett upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på storleken av de skattegraderade statsbidragen förutsatte en ändring av grunderna för bidragsberäkningen. Dessa vore emellertid mycket skiftande för de sex av undersökningen berörda bidragsförfattningarna. Sålunda vore fyra av bidragen beroende av kommunernas skatteunderlag, ett av skattetrycket i kommunerna och ett av en kombination av båda dessa faktorer. Det vore därför enligt utredningens mening icke möjligt att enhetligt angiva, huru en ändring av beräkningsgrunderna skulle genomföras för att ortsavdragsreformens inverkan på kostnadsfördelningen helt skulle upphävas, utan detta måste prövas särskilt för varje

författning. Den likheten föreläge dock mellan de sex ifrågavarande författningarna, att grunden för bidragens beräkning uttrycktes i ett procenttal, bidragsprocenten, som avsåge statens eller, beträffande folkpensioneringen, kommunernas andel i kostnaderna för den i författningen angivna verksamheten. Det vore bidragsprocentens storlek som i samtliga fall vore ställd i relation till skatteunderlaget eller skattetrycket i vederbörande kommun. Relationen angäves i författningarna genom en formel eller en tabell.

Utredningen har på grund av författningarnas nu angivna allmänna konstruktion funnit två skilda metoder användbara för genomförande av de ändringar av beräkningsgrunderna, som erfordrades för upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner. Här om har utredningen anfört i huvudsak följande.

Den ena metoden, som i det följande kommer att kallas omräkningsmetoden, innebär att det faktiska skatteunderlaget eller skattetrycket i vederbörande kommun omräknas till vad det skulle varit om ortsavdragsreformen icke genomförts innan det lägges till grund för bidragsprocentens bestämmande. Den andra metoden, i det följande kallad ändringsmetoden, innebär åter att formeln eller tabellen i varje författning för bidragsprocentens bestämmande ändras så, att samma procenttal erhålles som om ortsavdragsreformen icke genomförts.

Vad först angår omräkningsmetoden måste skillnad göras mellan ortsavdragsreformens inverkan på kommunernas skatteunderlag och skattetryck. Beträffande skatteunderlaget bör beaktas, att skattecronbortfallet till följd av ortsavdragsreformen torde komma att variera avsevärt i de olika kommunerna. Enligt en av ortsavdragskommittén gjord undersökning rörande ortsavdragsreformens verkningar, vilken undersökning omfattat 88 landskommuner och 7 städer, skulle i dessa kommuner minskningen i skatteunderlaget variera mellan 10 och 31 procent. I medeltal för dessa kommuner har skattecronbortfallet till följd av ortsavdragsreformen beräknats till 15,1 procent eller 12,9 procent för städerna och 16,6 procent för landskommunerna. Omräkning av det faktiska skatteunderlaget innan det lägges till grund för bidragsprocentens bestämmande kan ske med eller utan hänsyn till de nämnda variationerna i skattecronbortfallet, d. v. s. omräkningsmetoden kan tillämpas individuellt eller generellt.

Generell omräkning skulle innebära, att man vid omräkningen av skatteunderlaget i varje kommun utgår från den i hela landet genomsnittliga skatteunderlagsminskningen och på grundval härav fastställer en omräkningskoefficient, med vilken det faktiska antalet skattecronor per invånare i kommunerna skall multipliceras innan det lägges till grund för bidragsprocentens bestämmande. Om den genomsnittliga skatteunderlagsminskningen i enlighet med ortsavdragskommitténs beräkningar antages vara 15,1 procent, skulle omräkningskoefficienten bli 1,1778 eller avrundat 1,18.

Vid *individuell omräkning* åter skulle hänsyn tagas till skatteunderlagsminskningen i varje särskild kommun. Som utgångspunkt finge härvid av praktiska skäl tagas förhållandena vid ett bestämt tillfälle, lämpligen 1951 års taxering, då nämligen av annan anledning ändock skall uträknas skatteunderlaget i varje kommun med och utan hänsyn till ortsavdragsreformen. Den därvid erhållna skillnaden skulle bilda underlag för bestämmandet av en särskild omräkningskoefficient för varje kommun.

Vid valet mellan den generella och den individuella formen för omräkning av skatteunderlaget i kommunerna har utredningen kommit till den uppfattningen, att den generella metoden — trots att denna uppenbarligen icke kan ge ett matematiskt lika korrekt resultat som den individuella — framför allt ur administrativ synpunkt är att föredraga.

Vad härefter angår omräkningsmetodens tillämpning på skattetrycket i kommunerna är givet, att — om man bortser från det nya allmänna statsbidraget — variationerna i skatteunderlagsbortfallet till följd av ortsavdragsreformen skulle komma att i motsvarande grad medföra växlingar i reformens inverkan på kommunernas skattetryck. Då emellertid statsbidrag skall utgå i sådan omfattning, att den sammanlagda utdebiteringen till kommun och landsting icke skall behöva höjas med mer än högst en krona, torde därför (om man bortser från möjligheten av att skattetrycksökningen i något fall kan bli mindre än en krona), så länge det nya allmänna statsbidraget utgår, variationerna i ortsavdragsreformens inverkan på det kommunala skattetrycket icke föranleda några problem beträffande omräkningsmetodens tillämplighet. För att ortsavdragsreformens inverkan på de skattetrycksgraderade speciella statsbidragen helt skall upphävas bör det faktiska skattetrycket enligt den generella metoden minskas med en krona, innan det lägges till grund för beräkningen av det speciella statsbidragets storlek.

Vad härefter angår *ändringsmetoden* innebär denna såsom förut nämnts, att formeln eller tabellen i varje författning för bidragsprocentens bestämmande ändras så, att samma procenttal erhålles, som om ortsavdragsreformen icke genomförts. Ändringarna av tabeller och formler för bidragsprocentens bestämmande måste givetvis bygga på de beräknade genomsnittliga värdena för ortsavdragsreformens inverkan på kommunernas ekonomiska bärkraft, d. v. s. minskning av skatteunderlaget med 15,1 procent och ökning av skattetrycket med en krona.

Genom ändring av författningarnas tabeller och formler kunna dessa direkt användas för uträkning av bidragsprocentens storlek i varje särskilt fall. Vid användande av ändringsmetoden blir därför författningarnas tillämpning enklare än om, såsom fallet blir vid användande av omräkningsmetoden, en särskild räkneoperation måste företagas innan det faktiska skattetrycket eller skatteunderlaget per invånare i kommunerna kan läggas till grund för bidragsprocentens bestämmande. Med hänsyn härtill synes ändringsmetoden i allmänhet vara att föredraga framför omräkningsmetoden. Vissa av de sex ifrågavarande författningarna äro emellertid så uppbyggda, att ändringsmetoden icke för närvarande lämpligen bör användas. Vilken av de båda metoderna som i varje särskilt fall bör tillämpas måste prövas särskilt för varje författning.

Med utgångspunkt från det anförda har utredningen för varje författning angivit de åtgärder, som vore påkallade för att ortsavdragsreformens inverkan på statsbidragens storlek såvitt möjligt helt upphävdes, och framlagt utkast till de sålunda erforderliga författningsändringarna. I fråga om dessa avsnitt får jag beträffande detaljerna hänvisa till utredningens promemoria. Här skall endast beröras frågan om tidpunkten för författningsändringarnas ikraftträdande.

Utredningen har härom anfört, att då ortsavdragsreformen trädde i kraft den 1 januari 1952 reformen komme att första gången påverka de statsbidragsbeslut, som grundades å 1953 års taxering, d. v. s. beslut meddelade

under år 1954. Beträffande de skatteunderlagsgraderade statsbidragen borde därför enligt utredningen författningsändringarna i allmänhet träda i kraft den 1 januari 1954. Statsbidraget till skolmåltidsverksamhet utginge emellertid för redovisningsår (1/7—30/6) och icke för kalenderår. Detta medförde en eftersläpning på ett halvt år, varför denna författning icke borde träda i kraft förrän den 1 juli 1954. Beträffande de skattetrycksgraderade statsbidragen har utredningen framhållit, att det till följd av ortsavdragsreformen stegrade skattetrycket i princip icke komme till uttryck förrän vid statbehandlingen i kommunerna hösten 1953, avseende år 1954. Det kunde emellertid antagas, att kommunerna komme att taga hänsyn till den väntade skattestegringen redan vid statbehandlingen hösten 1951 och att det till följd av ortsavdragsreformen stegrade skattetrycket därför skulle inträda redan under år 1952. De beslut om skattetrycksgraderade statsbidrag, som meddelades under år 1953, komme sålunda att påverkas av ortsavdragsreformen. I dessa fall borde därför enligt utredningens mening författningsändringarna träda i kraft redan den 1 januari 1953.

Utredningen har jämväl uppskattat storleken av den *kostnadsökning för statsverket*, som skulle föranledas av ortsavdragsreformen, om någon ändring av skalorna för ifrågavarande statsbidrag icke företoges. Utredningen har framhållit att det visat sig mycket svårt att framräkna några godtagbara siffror utan en mycket omfattande och tidsödande undersökning, som utredningen icke ansett sig böra företaga. Överslagsvis hade utredningen emellertid beräknat, att ortsavdragsreformen skulle föranleda en årlig kostnadsökning för staten av omkring 13,5 miljoner kronor, därav 8 miljoner kronor hänförde sig till minskning av kommunernas skattegraderade andel av kostnaderna för folkpensioneringen. Emellertid inträdde hela ökningen först fem à sju år efter ortsavdragsreformens genomförande, beroende på att några av statsbidragen grundades på medelskattetrycket eller medelskatteunderlaget under en fem- eller sjuårsperiod. Det första året efter reformens genomförande skulle, om inga ändringar gjordes, enligt utredningens uppskattning den sammanlagda ökningen uppgå till omkring 11 miljoner kronor för att därefter under några år öka med omkring 650 000 kronor per år upp till den slutliga årliga summan av omkring 13,5 miljoner kronor.

Utgångspunkten för de av utredningen enligt det föregående behandlade ändringarna av beräkningsgrunderna för de speciella statsbidragen har som nämnts varit antagandet, att ortsavdragsreformens inverknings på de ekonomiska relationerna mellan stat och kommuner skulle anses helt reglerade med det nya statsbidraget och att kommunerna av denna anledning icke skulle få tillgodoräkna sig den av ortsavdragsreformen föranledda höjningen av de skattegraderade speciella statsbidragen. Detta antagande syntes utredningen sakna fast grund då några tydliga uttalanden av statsmakterna i denna riktning enligt utredningens mening icke föreläge. Utredningen har vidare uttalat som följer.

Om åter detta antagande icke lägges till grund vid en bedömning av frågan, hur de speciella statsbidragen böra ändras i anledning av ortsavdragsreformen, kan utredningen icke komma till annan uppfattning, än att en ändring av statsbidragsskalorna i enlighet med nu ifrågavarande alternativ skulle innebära en nedskärning av de skattegraderade speciella statsbidragen, för vilken motiv icke kan hämtas i påståendet att motsvarande kompensation i annan form beredes kommunerna. Vid sådant bedömande kan utredningen därför icke förorda helt upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på de skattegraderade speciella statsbidragen.

Det andra av utredningen granskade alternativet för ändring av beräkningsgrunderna för de skattegraderade speciella statsbidragen avser, såsom förut angivits, att jämka skalorna, endast i den mån kommunerna genom det nya allmänna statsbidraget anses erhålla kompensation för den av ortsavdragsreformen föranledda försämringen i deras ekonomiska bärkraft. Resultatet av utredningens undersökning enligt detta alternativ har även redovisats i en särskild promemoria.

Vid undersökningen huru en jämkning av skalorna enligt förevarande alternativ lämpligen borde genomföras har utredningen diskuterat i vilken utsträckning det nya allmänna statsbidraget innebure kompensation åt kommunerna och anför härom bland annat följande.

Det kan konstateras att grunderna för beräkningen av det nya allmänna statsbidraget innebära begränsningar i skilda avseenden. Främst märkes den direkta begränsningen av statsbidragets storlek att kommunerna och landstingen tillsammans själva skola bära den av ortsavdragsreformen föranledda skattestegringen upp till en utdebiteringsökning av en krona per skattekrona.

En annan begränsning av det nya allmänna statsbidraget ligger däri, att bidragets storlek skall bestämmas en gång för alla med utgångspunkt från det genomsnittliga utdebiteringsbehovet i kommunerna enligt staterna för åren 1948—1950. Detta innebär, att om utdebiteringsbehovet i kommunerna stiger över detta medeltal det ökade utdebiteringsbehovet måste täckas genom utdebitering av beloppet å det till följd av ortsavdragsreformen minskade skatteunderlaget. I och för sig kommer denna minskningen av skatteunderlaget därför vid ökat utdebiteringsbehov att föranleda starkare stegrad skattetryck än om ortsavdragsreformen icke genomförts.

Att bidragets storlek skall bestämmas en gång för alla, d. v. s. fixeras till visst årligt belopp för varje kommun, medför även vid sjunkande penningvärde en successiv minskning av kompensationens relativa storlek. Därtill kommer att statsbidraget enligt statsmakternas beslut skall betraktas som ett provisorium och frågan om dess fortsatta utgående senare omprövas.

Utredningen har i anslutning härtill uttalat att det vore svårt att siftermässigt belysa hur stor andel av nedgången i kommunernas ekonomiska bärkraft till följd av ortsavdragsreformen, som kunde anses bli kompenserad genom det allmänna statsbidraget. Med utgångspunkt från att kompensationen direkt begränsades till omkring hälften av skattetrycksökningen och med hänsyn till de i det föregående angivna ytterligare begränsningar, som följde av beräkningsgrunderna för det nya allmänna statsbidraget, har

utredningen för sin del ansett nedgången i kommunernas ekonomiska bärkraft kompenserad med endast omkring en tredjedel. Vid beräkningen av storleken av de skatteunderlagsgraderade speciella statsbidragen borde därför enligt utredningens mening det faktiska skatteunderlaget i kommunerna efter ortsavdragsreformens genomförande i genomsnitt multipliceras med en koefficient, som framräknades under antagande av en skatteunderlagsminskning av 5 procent i stället för — såsom vid helt upphävande av reformens inverkan — 15,1 procent. Omvandlingskoefficienten enligt omräkningsmetoden borde sålunda enligt det nu behandlade alternativet fastställas till 1,0555 eller avrundat 1,06. Däremot medförde utformningen av det nya allmänna statsbidraget — såvitt gällde maximeringen till 1 krona av den å kommunerna fallande skattetrycksökning, för vilken kompensations icke utginge — att någon jämkning av tabeller eller skalor för de skattetrycksgraderade speciella statsbidragen icke erfordrades, om dessa skulle jämkas endast i den mån kommunerna genom det nya allmänna bidraget erhöle kompensations för inkomstbortfallet.

I enlighet med nu angivna antaganden har utredningen utarbetat utkast till erforderliga författningsändringar enligt förevarande alternativ. Beträffande författningsutkastens närmare utformning får jag hänvisa till promemorian.

Den ökning av statsverkets kostnader för de skattegraderade speciella statsbidragen, som skulle förebyggas enligt nu förevarande alternativ, har av utredningen överslagsvis beräknats till 4,5 miljoner kronor.

I fråga om ändamålsenligheten att jämka skalorna för beräkning av de skattegraderade speciella statsbidragen enligt det nu behandlade alternativet har utredningen anfört, att vissa skäl kunde anföras för en dylik jämkning. Å andra sidan har utredningen funnit skäl, som talade emot, och härom anfört bland annat följande.

Jämknings skulle motiveras av den kompensations för skatteförlusterna till följd av ortsavdragsreformen, som kommunerna skulle erhålla genom det nya allmänna statsbidraget. Detta bidrag har emellertid av statsmakterna angivits vara endast provisoriskt. Sedan det allmänna bidraget bortfallit skulle skalorna för de skattegraderade speciella statsbidragen åter behöva ändras. De nu ifrågasatta ändringarna skulle sålunda endast få begränsad giltighetstid. Därtill kommer, att utredningen har till huvuduppsdrag att överväga möjligheterna av en allmän reform av statsbidragssystemet. Utredningen undersöker för närvarande de praktiska möjligheterna för en reform av statsbidragssystemet efter vissa riktlinjer, vilka innebära bl. a. att skattegraderingen av de speciella statsbidragen slopas och att utjämningen av kommunernas skiftande ekonomiska bärkraft i stället uppnås genom ett allmänt skattegraderat statsbidrag. Skulle dessa riktlinjer kunna följas, skulle den nu aktuella jämkningen av de skattegraderade speciella statsbidragen förlora sin betydelse.

Uppenbart är, att en ökning av de speciella statsbidragen till kommunerna med uppemot 4,5 milj. kronor om året, särskilt i nuvarande statsfinansiella läge, i och för sig är av den storleksordningen, att den bör föranleda jämkning av beräkningsgrunderna för de berörda statsbidragen även om det endast rör sig om ett provisorium under några år. Emellertid

bör den angivna summan även ställas i relation till storleken av den kompensation för skatteförluster till följd av ortsavdragsreformen, som skall utgå till kommunerna. Storleken av denna kompensation, det nya allmänna statsbidraget, har av ortsavdragskommittén beräknats till omkring 121 milj. kronor. Det bör även beaktas, att beräkningen grundats på undersökningar inom ett relativt ringa antal kommuner, sammanlagt 95, samt på ett annat utdebiteringsbehov inom kommunerna än det som enligt statsmakternas beslut skall läggas till grund för statsbidragets beräkning. Det kan därför väl tänkas, att den slutligt uträknade årliga summan för det nya allmänna statsbidraget kan komma att mycket avvika från det beräknade beloppet av 121 milj. kronor. Avvikelsen kan bli väsentligt större än hela ökningen av de skattegraderade speciella statsbidragen.

Svårigheter föreligga att med säkerhet bedöma i vad mån det nya allmänna statsbidraget till kommunerna kommer att utjämna den nedgång i kommunernas ekonomiska bärkraft, som blir en direkt följd av ortsavdragsreformen. Det resonemang, vars resultat redovisats i författningsutkastet, måste i själva verket anses inrymma stora felmöjligheter. Endast för enstaka fall kan man räkna med att författningsändringarna komma att individuellt ge ett ungefärligt riktigt uttryck för den oförtjänta vinst kommunerna i annat fall skulle anses göra. Om rimligheten av en ändring av bidragsskalorna till kommunernas nackdel är ställd utom diskussion, och det vidare rör sig om tämligen vittgående ändringar, kan man räkna med förståelse för synpunkten att en grov schematisering av praktiska skäl är nödvändig. Ingendera av dessa premisser kan emellertid anses föreliggande beträffande de undersökta jämningsalternativen, och man måste därför räkna med att kommunerna komma att vara oförstående för det rättvisa i jämkningar av bidragsskalorna.

Med hänsyn till nu angivna förhållanden har utredningen funnit sig böra förorda, att ändring av beräkningsgrunderna för de skattegraderade speciella statsbidragen enligt något av de av utredningen angivna alternativen icke för närvarande företages. I vart fall borde enligt utredningens mening erfarenheterna av ortsavdragsreformens och det nya allmänna statsbidragets inverkan på kommunernas ekonomiska bärkraft böra avväktas.

Remissyttranden.

De hörda remissmyndigheterna ha, med undantag för statskontoret, godtagit utredningens förslag att icke för närvarande skulle företagas någon ändring av gällande bestämmelser för de skattegraderade speciella statsbidragen. I åtskilliga remissyttranden har dock samtidigt framhållits, att det icke kunde anses i och för sig motiverat att låta ortsavdragsreformen leda till en allmän höjning av de särskilda statsbidragen, ehuru de skäl som utredningen anfört för ett uppskov tills vidare med den ifrågasatta revisionen ansetts godtagbara. De kommunala förbunden åter ha ansett det principiellt berättigat, att de nuvarande bidragsskalorna efter ortsavdragsreformens genomförande verkade till kommunernas förmån.

Statskontoret har förordat sådan jämkning av beräkningsgrunderna för de skattegraderade speciella statsbidragen, att ortsavdragsreformens in-

verkan å bidragens storlek helt upphävdes. Ämbetsverket har härom anfört i huvudsak följande.

Av utredningen framgår, att nedgången i kommunernas skatteunderlag på grund av ortsavdragsreformen kan, vid en tillämpning av nu gällande skalor för beräkningen av de skattegraderade speciella statsbidragen till kommunerna, medföra en ökning av dessa bidrag med upptill 13,5 miljoner kronor för år. Enligt statskontorets mening kan en dylik ökning av dessa bidrag icke anses sakligt motiverad. På grund av de statliga kompensationsåtgärderna föranleda nämligen de nya ortsavdragen icke — såsom i utredningen förutsatts — något ökat skattetryck för de skattskyldiga i allmänhet utan endast för juridiska personer och vissa fastighetsägare. Ämbetsverket anser därför, att de skalor, efter vilka bidragen beräknas, böra jämkas på sätt angivits i den vid utredningen fogade promemorian angående helt upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på storleken av de skattegraderade speciella statsbidragen.

De i promemorian föreslagna jämkningarna av bidragsskalorna ha utarbetats med utgångspunkt från de undersökningar, som tidigare verkställdes av ortsavdragskommittén och vilka legat till grund för reformen. Emellertid må erinras, att särskilda sakkunniga i ett den 20 november 1950 avgivet betänkande föreslagit en omräkning under instundande sommar av 1951 års taxeringar för utronande av det skatteunderlag, som kan framkomma med tillämpning av de nya ortsavdragen. Därest en dylik omräkning kommer till stånd, torde den erforderliga jämkningen av bidragsskalorna, som icke i något fall skulle behöva tillämpas före den 1 januari 1953, kunna slutligt fastställas med utgångspunkt från resultatet av berörda omräkning.

Byggnadsstyrelsen har anfört bland annat följande.

Ser man till de sammanlagda verkningarna av ortsavdragsreformen i vad avser de olika av utredningen behandlade statsbidragsändamålen framstår spørgsmålet om en ändring eller jämkning av statsbidragsreglerna såsom en ekonomisk fråga av icke obetydlig vikt för statsverket. Utredningen har för sin del stannat för att förorda att någon jämkning av skalorna överhuvud icke kommer till stånd. Utredningen har till stöd härför framfört flera vägande skäl. Huruvida dessa kunna anses så bärande, att de i nu rådande ansträngda statsfinanssiella läge motivera, att statsbidragsbestämmelserna tills vidare lämnas orubbade, synes emellertid vara en fråga, varom styrelsen icke anser sig böra göra något uttalande. Styrelsen vill emellertid icke underlåta att framhålla, att de ökade statsbidrag, som skulle tillkomma kommunerna vid oförändrade bidragsskalor, kunna vara ägnade att framkalla en ökning av den verksamhet, som statsbidraget anknyter till, medan däremot en anpassning av skalorna i enlighet med något av de av utredningen ifrågasatta alternativen kan komma att medföra en i nuvarande situation önskvärd begränsning av verksamheten.

Av de myndigheter, som i princip ansett ortsavdragsreformen böra föranleda en justering av beräkningsgrunderna för de skattegraderade särskilda statsbidragen men icke velat på av utredningen anförda skäl motsätta sig, att bidragsskalorna tills vidare kvarstode oförändrade, har *riksräkenskapsverket* anfört bland annat följande.

Skattegraderingen av vissa speciella statsbidrag är ett led i skatteutjämningen mellan kommunerna. Från denna utgångspunkt synes det icke vara motiverat att låta ortsavdragsreformen — som ju sänker skatteunderlagen

för alla kommuner — ge utslag i en lika allmän höjning av bidragsbeloppen. Utredningens motiv för förslaget, att bidragsskalorna åtminstone för närvarande icke skola jämkas, äro å andra sidan i och för sig beaktansvärda. Om det kan väntas, att skattegraderingen av bidragen ifråga inom en nära framtid föreslås avskaffad, får detta sålunda anses ha icke ringa betydelse för bedömningen. Riksräkenskapsverket vill därför, trots sin uppfattning om det principiellt befogade i en jämkning av bidragsskalorna, icke motsätta sig, att dessa skalor tills vidare kvarstå oförändrade i avvaktan på utredningens vidare förslag om statsbidragens utformning.

Även *bostadsstyrelsen* samt *länsstyrelserna i Älvsborgs och Örebro län* ha ansett en jämkning av bidragsskalorna principiellt berättigad men godtagit utredningens skäl för anstånd härmed tills vidare. Sistnämnda länsstyrelse har yttrat i huvudsak följande.

En jämkning till kommunernas nackdel av statsbidragsskalorna för de speciella skattegraderade statsbidragen vore i och för sig en naturlig åtgärd med hänsyn till den av ortsavdragsreformen föranledda statliga kompensationen till kommunerna. I nuvarande statsfinansiella läge synes det vidare vara av särskilt stor betydelse att undvika den ökning av de speciella statsbidragen, som beräknas bliva följden, om dylik jämkning icke sker.

På de skäl utredningen anfört emot en sådan jämkning för närvarande vill länsstyrelsen emellertid icke motsätta sig, att de skattegraderade speciella statsbidragen tills vidare bibehållas oförändrade. Det är dock angeläget att förslag till nytt system för statsbidrag till kommunerna i riktning mot större enhetlighet, så snart som möjligt framläggas.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har ansett, att man i första hand borde avvakta resultatet av den pågående undersökningen angående möjligheterna att slopa skattegraderingen för samtliga speciella statsbidrag, innan beslut fattades om ändring av grunderna för bidragens beräkning. Skulle emellertid skattegraderingen för de särskilda statsbidragen bibehållas efter ortsavdragsreformens genomförande, syntes enligt länsstyrelsen åtgärder böra vidtagas, som syftade till helt upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på bidragens storlek. Med utgångspunkt från att ortsavdragsreformen komme att påverka storleken av de skattegraderade speciella statsbidragen först år 1954, har länsstyrelsen ansett en eliminering av reformens inverkan på de särskilda statsbidragen lättast kunna åvägbringas genom att beträffande från och med år 1954 inkomna bidragsframställningar låta förhållandena under år 1953 vara bestämmande för bidragens storlek. Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande.

Om beräkningsgrunderna bibehållas oförändrade kommer detta att förorsaka en ökning av statsutgifterna med uppskattningsvis 13,5 miljoner kronor. Redan ortsavdragsreformens genomförande kommer emellertid att medföra en överflyttning på statskassan av kommunala utgifter därigenom att kommunerna skola erhålla det på visst sätt uträknade allmänna statsbidraget såsom kompensation för inträffade skatteförluster. Det synes under sådana förhållanden och med hänsyn till det statsfinansiella läget icke önskvärt att därutöver ikläda statsverket ökade förpliktelser gentemot kommunerna på sått utredningen avser.

Av de i betänkandet framförda metoderna finner länsstyrelsen den generella omräkningsmetoden, syftande till helt upphävande av ortsavdragsre-

formens inverkan på storleken av de skattegraderade speciella statsbidragen, böra äga företräde. Ett lagfästande av denna metod skulle dock, såsom utredningen påpekar, medföra för vissa kommuner gynnsammare verkningar än för andra. Ävenledes skulle fall uppstå där vederbörande kommun finge ett högre statsbidrag än om ortsavdragsreformen icke genomförts. Så skulle bli förhållandet med sådana kommuner, där den sammanlagda skatteunderlagsförsämringen till mera än 15,1 procent betingats av ortsavdragens förhöjning. Länsstyrelsen vill därför i stället förorda att frågan löses på så sätt att i berörda författningar en bestämmelse inryckes av innehåll, att från och med år 1954 inkomna statsbidragsrekvisitioner skola behandlas såsom vore de inkomna under år 1953. Härmed vore varje inverkan på ortsavdragsreformen eliminerad samtidigt som författningsändringar onödiggjordes. Systemet vore administrativt lätthanterligt och såsom byggande på förhållandena inom varje enskild kommun överlägset generella omräkningsmetoder. Det skulle jämfört med vad av utredningen förordas medföra besparing för statsverket. Metoden skulle dessutom nära ansluta sig till den princip, efter vilken det allmänna statsbidraget till kommunerna är avsett att utgå. Länsstyrelsens förslag är givetvis i likhet med de metoder som av utredningen anvisats tänkt allenast såsom ett provisorium i avvaktan på vad som sedermera kan komma att bliva beslutat angående de kommunala ortsavdragen och det till kommunerna utgående allmänna statsbidraget

Svenska stadsförbundet, som anför principiella skäl emot ändring eller jämkning av gällande bestämmelser för de skattegraderade speciella statsbidragen, har yttrat bland annat följande.

Enligt styrelsens mening är den slutsats, vartill allmänna statsbidragsutredningen kommit i förevarande avseende, fullt befogad. Det synes icke rimligt att förutsätta, att den minskning av det kommunala skatteunderlaget, som höjningen av ortsavdragen kommer att medföra, bör i och för sig påverka reglerna för ifrågavarande speciella statsbidrag. I detta avseende ligger det nära till att göra en jämförelse med den ökning av samma skatteunderlag, som ägt rum från de utgångspunkter, som varit bestämmande för dessa reglers utformning. Ehuru denna ökning till stor del icke inneburit någon reell ekonomisk förbättring för kommunerna utan motsvarats av en fortgående penningvärdesförsämring, har densamma betytt försämrat läge för kommunerna i fråga om bidragstilldelningen med motsvarande besparingar för statsverket och ändock ej föranlett någon ändring i bidragsreglerna till kommunernas förmån. Vid sådant förhållande måste tanken, att den genom ortsavdragsreformen vållade minskningen av skatteunderlaget skulle i och för sig medföra ändring av dessa regler i motsatt riktning, förefalla uppenbart oegentlig ur kommunal synpunkt. Såsom allmänna statsbidragsutredningen uttalat, saknas också i förarbetena till och beslutet om ortsavdragsreformen varje antydning, att något sådant åsyftats. Styrelsen anser sig därför ej ha anledning att vidare ingå på detta alternativ, som av utredningen visserligen behandlats men avvisats.

Vad åter beträffar det andra av allmänna statsbidragsutredningen behandlade alternativet, har visserligen uttalats i förarbetena till ortsavdragsreformen — dock endast i det grundläggande kommittébetänkandet utan åberopande vare sig i propositionen eller i samband med riksdagens beslut — att det torde bli erforderligt att verkställa jämkningar i de ifrågava-

rande statsbidragsreglerna såsom en konsekvens av att kommunerna skulle i viss mån få kompensation för den av ortsavdragens höjning föranledda nedgången i skatteunderlaget. Men enligt styrelsens mening har det genom den nu verkställda utredningen tydligt klarlagts, att sådana jämkningar ej böra vidtagas. Särskilt beaktansvärt är, att man genom dessa jämkningar endast skulle vinna en generell anpassning av ifrågavarande bidrag efter ortsavdragsreformens och den nyssnämnda kompensationens verkningar för kommunerna överlag och att denna anpassning måste antagas bli av mycket skiftande innebörd för de särskilda kommunerna. Ej heller kan styrelsen bortse från den ytterligare komplicerings av bidragsbeloppens uträkning, som dessa jämkningar skulle medföra. Allmänna statsbidragsutredningens uttalande, att jämkningarna kunna genomföras »utan väsentliga administrativa olägenheter», kan styrelsen icke finna befogat. Under sådana förhållanden och med beaktande även av övriga skäl, som utredningen anfört mot de ifrågasatta jämkningarna, är styrelsen övertygad om att någon förståelse icke skulle kunna påräknas från kommunernas sida, om dessa jämkningar likväl beslutades.

Styrelsen delar sålunda allmänna statsbidragsutredningens mening, att riksdagens beslut om höjning av de kommunala ortsavdragen och om ett allmänt statsbidrag till kommunerna som kompensation därför icke bör föranleda några ändringar eller jämkningar av gällande bestämmelser om ifrågavarande statsbidrag för speciella ändamål.

Även *Svenska landskommunernas förbund* har i princip förordat bibehållande av nuvarande beräkningsgrunder för de särskilda statsbidragen och härom anfört i huvudsak följande.

Styrelsen vill helt instämma i det ståndpunktstagande, som kommit till synes i allmänna statsbidragsutredningens skrivelse, och sålunda avstyrka att ändringar nu vidtagas i de berörda statsbidragsförfattningarna. Det ter sig meningslöst att i ett läge då ortsavdragsreformens verkningar icke kunna överblickas och innan allmänna statsbidragsutredningen framlagt sina förslag företaga författningsändringar, som i huvudsak skulle träda i kraft först den 1 januari 1954. Om ortsavdragsreformen framdeles skulle anses nödvändigöra en justering av de skattegraderade statsbidragen, kan det för övrigt icke vara nödvändigt att försöka återställa den rubbade jämvikten genom att med största tänkbara precision justera varje statsbidragsskala. Samma resultat torde sannolikt kunna nås genom slopande eller minskning av något enstaka statsbidrag. Över huvud taget måste det ur administrativa synpunkter bli ohållbart, om man icke gör eftergifter i fråga om strävan efter millimeterrättvisa. I sitt nyligen avgivna yttrande över förslaget till statsbidrag för ålderdomshem m. m. (SOU 1950:22) har styrelsen pläderat för i möjligaste mån enhetliga skalor för olika anläggningsbidrag och därvid föreslagit sådan förlängning av skalan för statsbidraget till folkskolebyggnader m. m., att statsverket därmed skulle återvinna hela det statsbidrag, som det skulle röra sig om enligt allmänna statsbidragsutredningens andra alternativ. En sak för sig är att Wärnska besparingsutredningen senare föreslagit motsvarande minskning av just detta statsbidrag. Om detta förslag genomföres, har man alltså redan därigenom och innan ortsavdragsreformen gör sig gällande nått det presumerade jämviktsläget.

Departementschefen.

Sedan fjolårets riksdag fattat beslut om ortsavdragsreformen, erhöll allmänna statsbidragsutredningen Kungl. Maj:ts uppdrag att utarbeta förslag till de provisoriska ändringar i gällande bestämmelser om statsbidrag för speciella ändamål, som föranleddes av nämnda beslut. Utredningen har utarbetat sådana författningsändringar enligt två alternativ, det ena åsyftande helt upphävande av ortsavdragsreformens inverkan på de speciella statsbidragens storlek, det andra åsyftande att borttaga verkan av ortsavdragsreformen endast i den mån den provisoriska skatteersättningen ansetts kompensera kommunerna för deras genom reformen formellt höjda skatetryck eller minskade skatteunderlag. Utredningen har emellertid på anförda skäl förordat, att man icke för närvarande skulle göra någon ändring alls av statsbidragsbestämmelserna. Enligt utredningens beräkningar innebär detta en automatisk kostnadsökning för statsverket, som sedan verkningarna av reformen helt gjort sig gällande skulle röra sig omkring 13 å 14 miljoner kronor för år. Författningsändringar enligt det förstnämnda alternativet skulle givetvis i princip innebära oförändrade statsbidragskostnader, medan det senare alternativet skulle begränsa nämnda kostnadsökning med omkring en tredjedel.

Utredningen synes ha principiellt avstyrkt författningsändringar i syfte att de speciella statsbidragens belopp för olika kommuner skulle vara desamma efter ortsavdragsreformen som före. Tanken på sådana författningsändringar skulle nämligen bygga på antagandet, att ortsavdragsreformens inverknings på de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun skulle anses helt reglerade med den provisoriska skatteersättningen, och ett sådant antagande hade utredningen funnit sakna fast grund i tydliga uttalanden av statsmakterna.

Det senare ändringsalternativet har utredningen byggt upp på basis av ett antagande, att den provisoriska skatteersättningen endast till omkring en tredjedel skulle kompensera vad utredningen kallar nedgången i kommunernas ekonomiska bärkraft till följd av ortsavdragsreformen. Emot genomförandet av detta alternativ, som enligt utredningen skulle vara sakligt sett riktigare, ha dock anförts olika temporära skäl. Dels hade den provisoriska skatteersättningen en tillfällig karaktär och borde därför inte föranleda ändringar, som vid dess bortfallande ånyo finge omprövas. Dels skulle utredningens eget huvuduppdrag att reformera de speciella statsbidragen kunna göra de nu aktuella ändringarna överflödiga. Vidare skulle osäkerheten i kostnadsberäkningarna beträffande den provisoriska skatteersättningen, bland annat till följd av att ett annat utdebiteringsbehov än det ortsavdragskommittén föreslagit lagts till grund, vara ett skäl för att låta statsverket tills vidare bära även ifrågavarande, redan kompenenserade tredjedel av kostnadsökningen. Man borde slutligen avvakta erfarenheterna av ortsavdragsreformens verkningar på kommunernas ekonomi.

Remissmyndigheterna ha i allmänhet godtagit utredningens förslag, att inga författningsändringar för närvarande skulle göras, merendels dock med understrykande av det principiellt befogade i en justering av grunderna.

För egen del har jag svårt att förstå utredningens tvekan om den utgångspunkt, som bör ligga till grund för bedömandet av frågan. Jag vill endast erinra om de uttalanden, som av mig gjordes vid anmälan av fjol-årets proposition i ämnet (s. 58 ff.) och mot vilka riksdagen icke anförde några erinringar. En höjning av ortsavdragen fann jag så angelägen, att den borde genomföras, även om den nödvändiggjorde ett allmänt inkomsttillskott till kommunerna från statens sida. Efter att ha understrukit såsom rimligt att kommunerna själva till viss del skulle bära den av reformen föranledda minskningen i skatteunderlaget och den därmed följande stegringen av utdebiteringen, nämligen med högst en krona, ställde jag frågan, om staten över huvud hade möjlighet att lämna bidrag av den storleksordning ortsavdragskommittén beräknat. Jag anförde, att tillika måste beaktas att härtill komme kostnader för barnbidragens höjning med 51 miljoner kronor och skattebortfall på grund av jämkning av statsskatten med 8 miljoner kronor. Efter att ha framhållit att de för reformens genomförande erforderliga beloppen sålunda utan tvivel vore av en mycket betydande storleksordning angav jag såsom min mening, att staten torde äga möjligheter att påtaga sig dessa kostnader.

Mot bakgrunden av ifrågavarande uttalanden, som av utredningen helt förbigåtts, synes det svårt att hävda att fast grund skulle saknas för ett bedömande, huruvida ortsavdragsreformen förutsatts skola föranleda automatisk stegring av de speciella skattegraderade statsbidragen med 13 å 14 miljoner kronor, försåvitt man icke vill göra gällande, att jag vid beräkningen av totalkostnaderna för reformen, trots ortsavdragskommitténs påpekande, skulle ha förbisett de speciella statsbidragen.

Med min här angivna utgångspunkt för bedömandet har jag icke anledning att närmare behandla de av utredningen anförda skälen emot även den mindre jämkningen av bidragsförfattningarna. Det må dock påpekas, att den beslutade framflyttningen av den period, vars genomsnittliga utdebiteringsbehov skall läggas till grund för den provisoriska skatteersättningen — från 1944/1950 till 1948/1950 — måste innebära en ökning av statsverkets kostnader och således ej kan åberopas som skäl för att staten tills vidare också skall bära en ytterligare ökning.

Om man sålunda utgår från de förutsättningar, på vilka beslutet om ortsavdragsreformen byggde, böra i princip sådana författningsändringar vidtagas, som innefatta helt upphävande av reformens inverkan å de skattegraderade speciella statsbidragen. Självfallet kan man som de kommunala förbunden gjort upptaga frågan om skälen för en allmän omprövning av dessa statsbidrags storlek. För egen del finner jag mig dock icke nu kunna frångå de angivna förutsättningarna för ortsavdragsreformen utan utgår ifrån att de speciella statsbidragen utgå med oförändrade belopp, oavsett reformen. Jag måste bestämt förutsätta detta, desto mera som jag tidigare

denna dag vid valet mellan olika beräkningsgrunder för den provisoriska skatteersättningen godtagit för kommunerna gynnsammare beräkningssätt i flera avseenden, främst beträffande utdebiteringsbehovens fastställande och beaktandet av de extra avdragen för ömmande omständigheter.

För bibehållande av ifrågavarande speciella statsbidrag vid i princip oförändrade belopp erfordras icke för närvarande några åtgärder beträffande de efter skatteunderlagen graderade bidragen. Som av utredningen framhållits, påverkas nämligen dessa bidrag först vid beslut år 1954, nämligen efter det att den första taxeringen med tillämpning av nya ortsavdrag verkställdes år 1953. Beträffande de skattetrycksgraderade statsbidragen bör däremot beaktas, att ortsavdragsreformen, såsom framgår av vad jag tidigare anfört vid anmälan av lagförslaget rörande underlag för allmän kommunalskatt åren 1952 och 1953, kommer att föranleda höjning av utdebiteringarna med en krona redan år 1952. Den på grund härav erforderliga författningsjusteringen är emellertid enkel både att genomföra och att tillämpa. Sålunda erfordras endast en föreskrift, att sådant statsbidrag skall beräknas som om vederbörande kommuns skattetryck för år 1952 och senare år varit en krona lägre än den verkliga utdebiteringen. Där ortsavdragsreformen beräknats föranleda en höjning av den sammanlagda kommunala utdebiteringen, som är lägre än en krona, bör nedräkningen av den verkliga utdebiteringen göras med detta lägre belopp. En dylik föreskrift motsvarar den höjning av skattetrycksgränsen med en krona, som föreslagits beträffande de — i samråd med ortsavdragskommittén utarbetade — nya grunderna för skattelindring till kommunerna. Nämnda föreskrift erfordras i första hand beträffande statsbidragen till pensionärshem. Samma regel bör dock även tillämpas vid arbetsmarknadsstyrelsens fastställande av normalbidragsprocent till arbetslöshetskostnader för olika kommuner, såvitt angår den faktor, som bestämmes av kommunens skattetryck.

Några andra åtgärder skulle icke vara påkallade förrän vid utgången av år 1953, då frågan om de mera komplicerade författningsändringarna beträffande de skatteunderlagsgraderade bidragen skulle bli aktuell. Måhända kan man hoppas, att allmänna statsbidragsutredningens arbete då skall hava resulterat i en reform av grunderna för de speciella statsbidragen, vid vilken de av mig förut angivna ändringsbehoven kunna ha beaktats. Det är emellertid ovisst, huruvida till denna tidpunkt en sådan reform kan föreligga. Då uppkommer frågan, på vilket sätt för dylikt fall erforderliga författningsändringar rörande de skattetrycksgraderade statsbidragen böra genomföras. Jag utgår såsom sannolikt från att den provisoriska skatteersättningen kommer att utgå även efter denna tidpunkt. Det vore givetvis en fördel att slippa att då vidtaga en omräkning av bidragsskalorna, vilken, såsom utredningen framhållit, skulle slå ganska nyckfullt med hänsyn till ortsavdragsreformens mycket varierande verkningar på olika kommuners skatteunderlag. Såsom en provisorisk lösning synes mig i detta läge det förslag, som vid remissen framlagts av länsstyrelsen i Malmöhus län, utgöra ett gott och praktiskt grepp. Länsstyrelsen har förordat, att i stäl-

let för omarbetning av skalorna skulle i författningarna inryckas en bestämmelse av innehåll, att från och med år 1954 inkommande ansökningar om statsbidrag behandlas såsom vore de inkomna år 1953. Ansökningarna skulle med andra ord bedömas på grundval av kommunernas skatteunderlag före ortsavdragsreformen. En sådan metod synes vara administrativt lätthanterlig och, då den bygger på de verkliga förhållandena inom varje enskild kommun, kan den icke möta samma invändningar om schematisering och godtycke, som den av utredningen angivna omräkningen av skalorna. Ur olika synpunkter framstår sålunda denna linje såsom en relativt tillfredsställande lösning av frågan för den händelse den allmänna översynen av de speciella statsbidragen skulle låta vänta på sig längre än till år 1953. Kungl. Maj:t skulle då äga meddela föreskrifter om en dylik lösning av de skatteunderlagsgraderade bidragen till förhållandena före år 1953. Enahanda princip bör givetvis tillämpas beträffande kommunbidragen till folkpensionerna. Förslag om sådant tillägg till lagen om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen torde, därest en fristående reglering fortfarande erfordras, få föreläggas 1953 års riksdag. Självfallet kan en lösning sådan som den här angivna endast godtagas såsom ett provisorium av kort varaktighet, men det ligger ju i sakens natur att det blir kort. Ur kommunal synpunkt bör också viss garanti i detta avseende kunna ligga däri, att ifrågavarande lösning vid fortsatt stegring av skatteunderlagen skulle verka statsfinansiellt ogynnsamt.

På grund av vad sålunda anförts förordar jag, att av riksdagen inhämtas bemyndigande för Kungl. Maj:t att på av mig angivet sätt vidtaga ändringar av gällande statsbidragsbestämmelser i syfte att de skattegraderade bidragen för speciella ändamål tills vidare skola utgå till kommunerna med oförändrade belopp, oavsett ortsavdragsreformen.

Hemställan.

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

dels antaga inom finansdepartementet upprättat förslag till lag angående underlaget för utdebitering av allmän kommunalskatt m. m. för åren 1952 och 1953,

dels, med godkännande av i det föregående angivna grunder för provisorisk skatteersättning till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen, bemyndiga Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter i ämnet,

dels godkänna i det föregående angivna provisoriska jämkningar i bestämmelserna om vissa skattegraderade statsbidrag för speciella ändamål, i syfte att bidragen skola utgå med oförändrade belopp, oavsett ortsavdragsreformen,

Kungl. Maj:ts proposition nr 93.

dels ock under sjunde huvudtiteln å riksstaten för budgetåret 1951/52 till *Provisorisk skatteersättning till kommunerna, m. m.* anvisa ett förslagsanslag av 61 000 000 kronor.

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

Ur protokollet:

Erik Skiöld.