

Nr 66.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående förslag till lag angående nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag m. m., såvitt propositionen icke angår lagförslaget, jämte i ämnet väckta motioner.

(5:e avd.)

I propositionen nr 62 har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 9 februari 1951, föreslagit riksdagen att *dels* antaga vid propositionen fogat förslag till lag angående nedsättning av allmän kommunalskatt i anledning av övergångsbidrag, *dels ock* godkänna i propositionen angivna ändrade grunder för övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen samt bemyndiga Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter i ämnet.

Propositionen har hänvisats till konstitutionsutskottet, i vad densamma avser lagförslaget, och i övrigt till statsutskottet.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft *dels* två i anledning av propositionen väckta likalydande motioner, den ena inom första kammaren av herr *Mannerskantz m. fl.* (I: 331) och den andra inom andra kammaren av herr *Nolin* (II: 441), i vilka motioner hemställts, att riksdagen måtte besluta, att övergångsbidraget för år 1953 och följande år måtte utgå med ett belopp, som för varje år nedsättes i förhållande till bidraget för närmast föregående år med 50 öre för skattekrona, dock lägst med femtedelen av bidragsbeloppet för skattekrona, samt att i övrigt de i motionen I: 331 anförda synpunkterna måtte beaktas, *dels ock* en inom andra kammaren av herr *Persson* i Svensköp väckt motion (II: 442), vari hemställts, att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 62 måtte besluta, att övergångsbidragen avvecklas varje år med ett belopp motsvarande 50 öre per skattekrona eller minst en femtedel av bidraget.

Motionerna ha hänvisats till konstitutionsutskottet, i vad avser förberörda lagförslag, och i övrigt till statsutskottet.

I fråga om de skäl, som anförts till stöd för de sålunda motionsvis framställda yrkandena, får utskottet hänvisa till motionerna I: 331 och II: 442.

I propositionen föreslås bestämmelser om statsbidrag (övergångsbidrag)

till kommuner, som i anledning av kommunindelningsreformen kunna väntas få en mera kännbar skattehöjning.

1946 års riksdag godkände vissa riktlinjer för utbetalande av dylika bidrag. De nu föreslagna bestämmelserna innefatta en av utvecklingen betingad revision av dessa grunder. Sålunda föreslås att bidragen skola begränsas med hänsyn till kommunernas utdebiteringar åren 1948—1950 och endast utgå, i den mån storkommunens medelutdebitering under nämnda tidsperiod överstiger 5 kronor 50 öre för skattekrona. Vidare föreslås att bidrag skall utgå endast om och i den mån den beräknade utdebiteringshöjningen överstiger 1 krona för skattekrona. Ansökan om övergångsbidrag skall enligt förslaget av vederbörande kommun göras före den 1 juni 1951. Bidragen skola beviljas av Kungl. Maj:t efter prövning i varje särskilt fall.

Inledning.

Genom proposition nr 236 förelade Kungl. Maj:t 1946 års riksdag vissa förslag rörande kommunindelningsreformen. Bland annat angåvos i propositionen riktlinjer för ett statsbidrag, kallat övergångsbidrag, avsett att utjämna mera kännbara skattehöjningar, som kunde föräledas av kommun sammanslagningen. Därvid förutsattes, att förslag till bestämmelser rörande övergångsbidrag senare skulle föreläggas riksdagen.

Frågan om övergångsbidragen föränledde icke annat yttrande från konstitutionsutskottets sida (utlåtande nr 19) än ett förslag om viss begränsning av de fall, där bidrag icke borde utgå på grund av vissa kommunala förfaranden. De av utskottet förordade riktlinjerna för den kommunala nyindelningens genomförande, däribland förslaget angående övergångsbidrag, godkändes av riksdagen (skr. nr 340).

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 december 1949 tillkallades expeditionschefen i finansdepartementet *O. H. Klackenborg* (ordf.) och sekreteraren hos Svenska landskommunernas förbund *S. A. Järdler* med uppdrag, bland annat, att i samråd med den jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 25 februari 1949 tillsatta ortsavdragskommittén utarbeta förslag till bestämmelser om övergångsbidrag i samband med kommunindelningsreformen.

Utredningsmännen ha med skrivelse den 15 december 1950 framlagt betänkande med förslag till bestämmelser angående övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen. I skrivelsen har framhållits att förslaget i vissa avseenden innefattar en av utvecklingen betingad revision av de riktlinjer rörande dylika bidrag, som godkändes av 1946 års riksdag. I anledning av det anbefallda samrådet med ortsavdragskommittén har tillika anmälts, att kommittén — vilken består av ledamöterna av riksdagens första kammare *H. R. Anderberg*, *H. L. E. Sjödahl*, tillika ordf., *C. G. Velander* och *O. E. Werner* (i Höjen) samt ledamöterna av riksdagens andra kammare

K. A. M. Andersson (i Löbbo), E. H. Kärrlander och N. Persson (i Svensköp) — enhälligt lämnat sin anslutning till förslaget.

Över betänkandet ha efter remiss yttranden avgivits av kammarkollegiet, statskontoret, riksräkenskapsverket och samtliga länsstyrelser samt Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, 1946 års kommunal-lagskommitté, 1949 års uppördssakkunniga, Sveriges häradsskrivarförening och Föreningen Sveriges kronokamrerare. Betänkandet har därefter varit föremål för ytterligare överväganden i finansdepartementet.

1946 års riktlinjer för övergångsbidrag.

Enligt de av 1946 års riksdag godkända riktlinjerna skulle en delkommun, som vid indelningsändringens genomförande kunde beräknas få en mera känbar skattehöjning för att uppnå den blivande storkommunens skatteinivå, erhålla övergångsbidrag. En sådan skattehöjning skulle anses föreligga, om och i den mån den under en femårsperiod före sammanslagningen beräknade gemensamma medelutdebiteringen med mer än 50 öre per skatte-krona översteg delkommunens medelutdebitering. Femårsmedeltalet skulle avse perioden 1940—1946 med bortseende från de två år, då utdebiteringen varit högst och lägst. Bidraget skulle i varje särskilt fall anpassas så, att skatteökningen för skattedragarna inträdde successivt med högst 50 öre vartannat år. Bidraget, som icke borde utan mycket starka skäl utsträckas över en tioårsperiod, skulle tillgodoföras samtliga skattedragare — även nyinflyttade — inom den del av den nya storkommunen, som motsvarade delkommunens område.

Förslaget om övergångsbidrag hade framlagts av *kommunindelningskommittén* i dess år 1945 avgivna betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945:38).

Såsom motiv för övergångsbidrag av statsmedel framhöll kommittén att det, även om en kommun icke ägde något rättsligt anspråk på att alltfört utgöra en egen ekonomisk enhet, likväl torde vara rimligt, att kommunens skattedragare bereddes en viss trygghet mot alltför plötsliga förändringar i den kommunala och därmed även den enskilda ekonomien genom tvångsvis genomförda indelningsändringar. Kommittén ansåg därför, att utjämnande åtgärder borde vidtagas under en viss övergångstid för att förhindra att nyindelingen medförde en plötslig, väsentlig höjning av utdebiteringen för skattedragarna inom viss kommun. Denna utjämnning borde åstadkommas med hjälp av statsmedel, lämpligen i form av ett tillfälligt statsbidrag, övergångsbidrag, till vissa kommuner för skattelindring inom kommunelar, som tidigare utgjort egna kommuner och som genom kommunsammanslagningen fått vidkännas känbar skattestegring.

Kommittén föreslog ett så anpassat övergångsbidrag, att skatteökning inträder successivt med högst 50 öre vartannat år.

I fråga om beräkningen av skattehöjningen framhöll kommittén, att storleken av den av kommunsammanslagningen vållade skatteökning, till vilken övergångsbidraget skulle hänföra sig, faktiskt icke kunde exakt bestämmas.

Enligt kommitténs uppfattning borde man lämpligen utgå från de ursprungliga kommunernas medelutdebitering under en viss period före sammanslagningen, t. ex. en sjuårsperiod, från vilken den högsta och lägsta debiteringen strökes, och därefter skulle medeltalet för de återstående fem åren läggas till grund.

Den verkliga utdebiteringen i storkommunen vid sammanslagningen borde lika litet som förändringar efteråt beaktas vid bidragens bestämmande, framhöll kommittén. Med ledning av de ursprungliga kommunernas förutvarande förhållanden borde fördenskull enligt kommitténs mening skattehöjningen beräknas. Därigenom skulle erhållas enkla normer för övergångsbidragets beräkning. Statsbidragets storlek per skattekrone kunde i förväg beräknas, framhöll kommittén, och några möjligheter att överflytta kostnader på statsverket genom att förlägga så många nya utgifter som möjligt till övergångsåren skulle systemet icke medge.

Praktiska skäl talade enligt kommitténs mening för att alla skattedragare inom den kommunal, som bleve berättigad till övergångsbidrag, finge del av detsamma, oavsett om de tidigare varit skattskyldiga inom den kommun, som ifrågavarande kommunal tidigare bildat. Kommittén medgav att själva grundförutsättningen för övergångsbidraget icke förelåg för nytillkomna skattedragare, vare sig de inflyttat efter beslutet om sammanslagningen eller tidigare varit bosatta inom kommunal delen men ej påförda kommunal skatt. Kommittén ansåg dock att ett särskiljande av skattedragarna skulle påkalla ett onödigt invecklat regleringsförfarande.

Enligt kommitténs förslag borde övergångsbidraget år för år utgå på grundval av det verkliga skatteunderlaget i den bidragsberättigade kommunal delen och icke på basis av skatteunderlaget för året närmast före sammanslagningen eller något medeltal för den närmast föregående perioden, även om detta för den statliga budgetberäkningen kunde innebära en fördel.

Många av de kommuner, som genom sammanslagningen finge sin utdebitering sänkt, hade såsom synnerligt skattetyngda åtnjutit understöd av skatteutjämningsmedel, framhöll kommittén, men utdebiteringen i den nya kommunen bleve i åtskilliga fall så låg, att skatteutjämningsbidraget helt upphörde att utgå. I andra fall komme sådant bidrag att utgå även till den nya kommunen men med reducerat belopp. Därest övergångsbidrag samtidigt utgår till skattedragarna inom viss del av kommunen, måste man enligt kommitténs mening tillse, att skatteutjämningsbidrag icke utginge för skattetryck, som redan avlastats genom övergångsbidrag. Kommittén ansåg, att ansökan om det årliga övergångsbidraget till kommunal borde göras samtidigt med ansökan om skatteutjämningsbidrag till hela kommunen, och ärendena skulle avgöras samtidigt. Skatteutjämningsbidraget finge bestämmas särskilt för olika kommunal delar, därvid utjämningsbidraget för en kommunal med rätt till övergångsbidrag borde beräknas å den skattebörda, som återstode, sedan övergångsbidraget frånräknats.

På grundval av verkställda provindelningar i Göteborgs och Bohus samt Uppsala län och med ledning av 1943 års siffror har kommittén ansett sig kunna uppskatta statsverkets kostnader under första och andra året för övergångsbidrag — efter avdrag av inbesparade skatteutjämningsunderstöd — till högst 2 å 3 miljoner kronor årligen.

Vid framläggande av förslag till riktlinjer för övergångsbidrag för 1946 års riksdag (prop. nr 236, s. 91 ff.) framhöll *föredragande statsrådet* till en början, att utsikten för vissa kommuner att genom indelningsändring erhålla en avsevärt höjd skatt kunde skapa olust och irritation. Kommitténs förslag, att en dylik skattehöjning skulle motverkas genom ett utjämnande statsbidrag, torde komma att väsentligt underlätta indelningsreformens genomförande. Det syntes rimligt, att för skattedragarna i kommuner, som förut haft jämförelsevis låg skatt, bereddes en viss trygghet mot plötsliga, mera betydande skattehöjningar till följd av sammanslagningar med kommuner med högre skatt. Föredragande statsrådet tillstyrkte därför kommitténs förslag om statliga övergångsbidrag för utjämning av mera kännbara skattehöjningar, som kunde vållas genom sammanslagningar.

Vid frågans behandling i *riksdagen* föranledde de i propositionen föreslagna riktlinjerna för övergångsbidrag icke något annat yttrande av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 19) än att utskottet förordade, att de fall, där övergångsbidrag icke skulle utgå, begränsades till att avse kommuner, vilka ålagts ersättningsskyldighet till den nybildade kommunen på grund av åtgärder eller underlåtenhet i syfte att å denna överföra vissa kostnader.

Riksdagen godkände de av utskottet förordade riktlinjerna för den kommunala nyindelningens genomförande (skriv. nr 340).

Verkningarna av 1946 års riktlinjer.

För att erhålla ett underlag för bedömning av huru de förut angivna riktlinjerna för övergångsbidrag skulle verka vid kommunsammanslagningen ha *utredningsmännen* gjort vissa jämförelser på grundval av femårsmedeltalen och de vid utredningsarbetets början senast tillgängliga skatteunderlags- och utdebiteringssiffrorna i några län. Det senaste då tillgängliga siffermaterialet utgjordes av 1949 års taxeringsresultat och 1950 års skattesatser. Utredningsmännen ha sålunda jämfört å ena sidan de höjningar och sänkningar av utdebiteringen, som kommunsammanslagningen fingerats medföra enligt femårsmedeltalen och efter vilka övergångsbidragen skulle utgå enligt de beslutade grunderna, och å andra sidan de förändringar i utdebiteringen, som skulle ha inträffat, om kommunsammanslagningen trätt i kraft den 1 januari 1950 och storkommunens utgifter antagits vara lika stora som summan av delkommunernas utgifter under år 1950. Den sistnämnda beräkningen kan sägas innebära en beräkning av

de övergångsbidrag, som skulle utgå, om 1950 års siffror i stället för femårsmedeltalen lades till grund vid bidragens bestämmande.

Beträffande den gjorda undersökningen anföra utredningsmännen i huvudsak följande.

Beräkningarna omfatta inom Uppsala, Östergötlands samt Göteborgs och Bohus län belägna storkommuner, inom vilka delkommun enligt av kommittén angivna grunder skulle äga utfå övergångsbidrag. Antalet medräknade kommuner uppgår till 235 delkommuner, ingående i 58 av länsstyrelserna föreslagna storkommuner. Underlaget för beräkningarna utgöres av dels vederbörande länsstyrelser slutliga förslag till nyindelning, dels de år 1950 gällande skatterna och skatteunderlagen. Från nämnda förslag ha hämtats siffrorna å delkommunernas och storkommunernas medelutdebiteringar för femårsperioden. Det bör observeras att de storkommuner som här avses, i viss utsträckning avvika från de av Kungl. Maj:t fastställda storkommunerna, men dessa avvikelser torde icke kunna i nämnvärd mån påverka de redovisade resultaten.

Vid beräkningarna ha även belysts kostnaderna för övergångsbidrag sådana de beräknats enligt riksdagens beslut dels på basis av 1942 års taxering, som låg till grund för kommitténs beräkningar, dels ock på basis av 1949 års taxering. Vidare ha belysts kostnaderna för övergångsbidrag, grundade på 1950 års förhållanden i stället för på femårsmedeltalen.

Resultatet av jämförelsen torde kunna sammanfattas på följande sätt.

Höjningarna och sänkningarna av utdebiteringen bli i alla tre länen väsentligt mindre enligt 1950 års siffror än enligt femårsmedeltalen. Ur sammanställningen för alla tre länen må anföras följande siffror, som belysa verkningarna av den inträffade utjämningen av det kommunala skattestrycket.

Utdebiteringshöjningarna bli obetydliga (< 50 öre) enligt 1950 års förhållanden för mer än dubbelt så många delkommuner som vid medeltalsberäkningen. En skattehöjning understigande 50 öre skulle sålunda inträffa för 65 kommuner, eller för mer än hälften av de 124 kommuner, för vilka sammanslagning år 1950 faktiskt skulle medföra en höjning av utdebiteringen, medan enligt femårsmedeltalen endast 29 kommuner skulle få så ringa höjning. Antalet delkommuner, som år 1950 skulle erhålla större höjningar, har givetvis i motsvarande mån nedgått. Medan enligt femårsmedeltalen icke mindre än 83 kommuner skulle fingeras ha träffats av skattehöjning med belopp liggande mellan 0,⁵¹—2,⁵⁰ kr., befinna sig endast 56 kommuner i samma situation enligt 1950 års siffror. Antalet höjningar över 2,⁵⁰ kr. skulle enligt femårsmedeltalen uppgå till 7 men enligt 1950 års siffror endast till 3. Av de 235 medräknade delkommunerna skulle sålunda enligt femårsmedeltalen för tillhoppa 90 st. beräknas föreligga utdebiteringshöjningar på mer än 50 öre.

Som nyss nämnts skulle enligt femårsmedeltalen av de 235 delkommunerna 90 st. fingeras genom sammanslagningen erhålla en skattehöjning med mer än 50 öre per skattekrona och bli berättigade till övergångsbidrag enligt de beslutade grunderna. Av dessa 90 bidragsberättigade delkommuner är det *endast något mer än en tredjedel, eller 38 st.*, för vilka en kommunsammanslagning år 1950 faktiskt skulle medföra en skattehöjning av sådan storlek (över 50 öre), att övergångsbidrag enligt det av kommittén angivna syftet alltjämt skulle vara berättigat. Av de återstående 52, som likväl skulle vara berättigade till övergångsbidrag enligt femårsmedeltalen, skulle 27 st. visserligen ha fått en något höjd utdebitering, men höjningen skulle icke gå utöver 50 öre per skattekrona och för en del av dessa skulle

övergångsbidraget vara så stort, att utdebiteringen sänktes *under* storkommunens nivå. Slutligen ha *icke mindre än 25 st. en högre utdebitering år 1950 än storkommunen* skulle ha fått. Den skattehöjning, som skulle vara motiveringen för övergångsbidraget, skulle sålunda för mer än en fjärdedel av de bidragsberättigade i verkligheten ha utbytt mot en sänkning av utdebiteringen genom kommunsammanslagningen.

Den utveckling av det kommunala skattetrycket, som ägt rum från den tid, som femårsmedeltalen representera — med mittåret 1943 — och år 1950, må även belysas genom några enkelt beräknade genomsnitt å utdebiterings-siffror (utan hänsyn till skatteunderlagen) för vissa grupper av de berörda kommunerna. Enligt femårsmedeltalet var för de förut angivna storkommunerna den genomsnittliga utdebiteringsnivå, till vilken delkommunerna genom sammanslagningen fingeras bli höjda, 7,07 kr. De till övergångsbidrag berättigade delkommunerna beräknades då ligga på nivån 5,68 kr. Om man utgår från 1950 års förhållanden kommer höjningen genom sammanslagningen i verkligheten att ske till en genomsnittlig nivå för samma storkommuner av 5,11 kr. från en genomsnittlig utdebiteringsnivå för nyssnämnda delkommuner av 3,95 kr. Den medelnivå, till vilken utdebiteringen i dessa delkommuner i verkligheten skulle höjas, om kommunsammanslagningen inträffat år 1950, ligger sålunda lägre än den de hade i medeltal under den tidsperiod, som var föremål för kommunindelningskommitténs studium.

Med viss tillspetsning kan man säga, att utvecklingen för de delkommuner, vilkas skattehöjningar genom en sammanslagning kommittén särskilt ömmade för, varit så gynnsam, att de efter en kommunsammanslagning år 1950 genomsnittligt icke ens skulle ha kommit upp till den nivå, utöver vilken endast varsamma successiva skattehöjningar skulle förekomma. Oavsett att kommittéförslaget endast åsyftade de relativa förskjutningarna i skattetrycket vid kommunsammanslagningen, synes den absoluta nedgången av skattetrycket i de berörda storkommunerna böra beaktas.

I fråga om *kostnaderna för övergångsbidrag* jämlikt 1946 års grunder anföra utredningsmännen att enligt beräkningarna en stark förskjutning inträtt i förhållande till de ursprungliga beräkningarna. Några nämnvärda besparingar genom minskade skattutjämningsunderstöd kunna i nuvarande läge icke påräknas. Med ledning av siffrorna för de båda län, på vilka kommunindelningskommittén grundat sin kostnadsberäkning, skulle enligt utredningsmännen de årliga kostnaderna för övergångsbidragen år 1950 grovt sett kunna — om man vågar tillämpa kommitténs generaliseringsmetod — under första året uppskattas för hela riket till mellan 7 och 11 milj. kr.

Behovet av en revision utav 1946 års riktlinjer.

Utredningsmännen ha sammanfattningsvis framhållit, att enligt den verkställda undersökningen bidragen endast för något mer än $\frac{1}{3}$ av de kommuner, som enligt de ursprungliga, på 1940—1946 års förhållanden baserade grunderna erhålla bidrag, skulle vara motiverade vid 1950 års förhållanden, om man fasthåller vid det ursprungliga syftet att med bidragen

utjämna mera kännbara skattehöjningar. För ungefär $\frac{1}{4}$ av de bidragsberättigade skulle effekten enligt utredningsmännens mening bli närmast stötande, eftersom sammanslagningen för deras del skulle medföra en sänkning och icke en höjning av utdebiteringen, och för de återstående bidragsberättigade kommunerna skulle utdebiteringshöjningen vara så ringa, att den enligt de ursprungliga motiven icke borde ha föranlett något övergångsbidrag.

Det av statsmakterna beslutade uppskovet med kommunindelningsreformen till den 1 januari 1952 kan enligt utredningsmännen antagas göra de beslutade grunderna för bidragen än mera inaktuella och medföra än egendomligare verkningar. Härtill kommer att kostnaderna för bidragen, som ursprungligen beräknats till 2 å 3 miljoner kronor, år 1950 skulle ha uppgått till mer än det tredubbla beloppet. Ett genomförande två år senare skulle ytterligare öka kostnaderna.

Med hänsyn till dessa omständigheter — som huvudsakligen betingats av den allmänna utvecklingen av det kommunala skattetrycket efter den tidpunkt, då riktlinjerna för kommunsammanslagningen fastställdes — ha utredningsmännen funnat en revision av de grunder för övergångsbidrag, som fastställdes av 1946 års riksdag, ofrånkomlig.

Utredningsmännen ha diskuterat frågan om en allmän omprövning av övergångsbidragen, men ansett frågan relativt ömtålig med hänsyn till statsmakternas tidigare beslut. Utredningsmännen ha härom anfört.

I ljuset av de erfarenheter, som gjorts under kommunindelningsarbetet och tiden därefter, torde skälen emot övergångsbidragen ha vunnit ökad resonans bland kommunalmännen i allmänhet. Sålunda har hävdats, att övergångsbidrag av ifrågavarande typ, även då de vid reformens genomförande fylla det förut angivna syftet, konservera gamla ojämnheter i det kommunala skattetrycket, vilkas orsaker ofta äro svåra att bedöma. Många gånger kan just den delkommun, som under en följd av år haft låg skatt och därför blir berättigad till övergångsbidrag, mer än andra ha eftersatt sina byggnadsbehov och på grund härav komma att belasta storkommunen med särskilt höga kostnader. Så kan vara fallet även utan att missförhållandena varit så påtagliga, att straffskatt efter kommunsammanslagningen kan påläggas delkommunen. Invändningar mot övergångsbidragen ha stundom även riktat sig mot själva den princip, som dessa bidrag ge uttryck åt. Det har hävdats, att de i och för sig innebära en egendomlig form av utjämnande statsbidrag, nämligen ett slags skatteutjämningsunderstöd i omvänd riktning, så till vida att de kommuner, som tidigare gynnats av ett lågt skattetryck, genom bidragen få hjälp att än en tid behålla sin gynnade ställning.

Genomförandet av källskattesystemet har även i viss mån skärpt de olägenheter, som äro förenade med övergångsbidragen. Om dessas syfte att förhindra en plötslig skattehöjning skall tillgodoses, lär det vara oundgängligt att vid uttagandet av källskatten beakta övergångsbidragen. För den eller de delkommuner, som inom en storkommun bli berättigade till övergångsbidrag, komma sålunda att tillämpas andra källskattetabeller med lägre utdebitering än för övriga delkommuner. För storkommunerna, som få bära sin andel av de administrativa olägenheterna av ett sådant system, innefatta dessa övergångsbidrag inga fördelar. Kommunens kassa får intet netto därav.

Nackdelarna i olika avseenden av att kommunen icke från början blir en ekonomisk enhet bli däremot kännbara för storkommunen.

Utredningsmännen uttala, att de icke kunnat fränkänna de anförda invändningarna mot övergångsbidragen visst fog. På grund av statsmakternas tidigare beslut om riktlinjerna för övergångsbidrag ha de likväl funnit sig icke böra framlägga förslag om ett slopande av denna statsbidragsform. Trots att förhållandena väsentligt förändrats efter beslutets tillkomst, har det med hänsyn till de sammanslagna kommunerna icke synts utredningsmännen lämpligt att gå längre än till en revision av grunderna. Övergångsbidragen kunde visserligen icke sägas vara några villkor, som från kommunernas sida uppställts för indelningsändringarna, och för den skull omöjliga för statsmakterna att borttaga. Men förekomsten av sådana bidrag kunde enligt utredningsmännens mening ha varit ett moment i kommunindelingsreformen, som vissa kommuner fäst avseende vid, och de ha funnit detta vara tillräcklig anledning till att den nödvändiga revisionen borde göras med viss försiktighet.

Utredningsmännen ha föreslagit, att övergångsbidragen skola begränsas med hänsyn till förhållandena åren 1948—1950 samt att bidrag icke skola utgå, när den för storkommunen beräknade medelutdebiteringen för dessa år stannar vid eller understiger 6 kronor per skattekrona. Vidare har föreslagits, att bidragen skola minskas varje år med lägst 50 öre per skattekrona och helt upphöra sjätte året efter kommunsammanslagningen. Kostnaderna första året ha beräknats icke överstiga 2 miljoner kronor. Ansökan om bidrag skall enligt förslaget vara ingiven till kommunalnämnden i den blivande storkommunen senast den 1 juni 1951 och bidraget fastställas av Kungl. Maj:t i god tid före utdelningen av 1952 års källskattetabeller.

Remissyttranden. Samtliga remissmyndigheter ha ansett en revision av 1946 års riktlinjer för övergångsbidrag påkallad. Det övervägande antalet har med hänsyn till de ändrade förhållandena tillstyrkt eller lämnat utan erinran utredningsmännens förslag. Några remissmyndigheter ha hävdad, att förslaget innebure alltför långtgående begränsningar i 1946 års grunder och förordat modifikationer i olika avseenden. I åtskilliga remissyttranden har man slutligen gått utöver utredningens förslag och ifrågasatt, om det vore befogat att ens i modifierad form fullfölja 1946 års beslut.

Beträffande innehållet i remissyttrandena får utskottet hänvisa till den i propositionen å s. 14—18 lämnade redogörelsen.

Departementschefen har anfört följande.

»En revision av de vid 1946 års riksdag godkända riktlinjerna för övergångsbidrag i samband med kommunindelingsreformen är uppenbarligen erforderlig. Mot bakgrunden av den verkställda undersökningen ha remissmyndigheterna varit ense med utredningsmännen om att övergångsbidrag icke rimligen kunna få utgå enligt dessa riktlinjer i oförändrat skick. Meningarna ha däremot gått i sär, huru långt revisionen bör sträcka sig.

Utredningsmännen, som ägnat viss uppmärksamhet åt diskussionen om

övergångsbidragens principiella berättigande, ha icke ansett frågan om övergångsbidrag under föreliggande omständigheter skäligen kunna upptagas till allmän, förutsättningslös omprövning. I vart fall låge en sådan frågeställning utanför deras uppdrag. Statsmakternas tidigare beslut och den psykologiska betydelse, som förväntningarna om övergångsbidrag kunna ha haft vid förarbetena till besluten om kommunsammanslagningar, gjorde enligt utredningsmännens mening frågan ömtålig. De ha för sin del förordat, att en försiktig revision av grunderna skulle göras. Några myndigheter, främst riksräkenskapsverket och ett par länsstyrelser i södra Sverige, ha likväl ansett utredningens förslag gå för långt och i vissa hänseenden förordat mera begränsade avvikelser från de ursprungliga grunderna. Åtskilliga myndigheter ävensom de kommunala förbunden ha däremot förordat skärpningar på en eller annan punkt i de föreslagna grunderna. I ett avsevärt antal fall ha remissmyndigheterna även av principiella eller praktiska skäl ifrågasatt ett fullständigt slopande av övergångsbidragen.

I ljuset av numera vunna erfarenheter håller jag det icke för uteslutet, att frågan om övergångsbidrag borde ha fått en helt annan lösning än den fick vid 1946 års riksdag och nu med hänsyn till det förut fattade principbeslutet kan få. Vid statsmakternas tidigare prövning av frågan utgjorde övergångsbidragen för övrigt en relativt underordnad detalj i hela det med kommunindelingsreformen sammanhängande problemkomplexet och remissmyndigheterna ägnade då föga uppmärksamhet däråt. De principiella invändningar emot dylika statsbidrag, som nu framförts av bland andra länsstyrelserna i Gävleborgs och Västerbottens län, synas mig icke kunna fränkännas betydelse. Icke utan fog kan spørsmålet resas, om det är riktigt och rimligt, att skattebetalare, som icke beröras av reformen, skola åläggas att via statsskatten bidra till skattelättnader inom kommuner, som tidigare haft och kanske även i fortsättningen åtnjuta förmånen av ett lågt skattetryck. Vid en förutsättningslös prövning av frågan synes en tänkbar lösning kunna ha varit, att utjämningen för delkommuner med betydande utdebiteringsskillnader fått ske successivt såväl nedåt som uppåt. Det är ju ingen självklar utgångspunkt, att kommuner med högre utdebiteringar omedelbart vid sammanslagningen skola erhålla en sänkning till storkommunens genomsnitt, medan staten skall träda hjälpende emellan för de delkommuner, som haft lägre skattetryck än genomsnittet. Principiellt hade det måhända varit mera tilltalande att låta storkommunerna i dylika fall under en övergångstid arbeta med skilda utdebiteringar.

Statsmakterna ha emellertid, såsom utredningsmännen framhållit, icke fria händer vid den nu förestående prövningen av övergångsbidragen. Revisionen av grunderna får enligt min mening icke göras så genomgripande att det tidigare principbeslutet för därav berörda kommuner framstår såsom falska förespeglingar. Huru långtgående revisionen lämpligen kan göras med hänsyn härtill är enligt min mening väsentligen en bedömningsfråga. Givetvis måste den sträcka sig så långt, att de orimliga verkningar, vartill de oförändrade grunderna enligt den gjorda undersökningen skulle

leda, i stort sett förebyggas. Invändningar synas icke heller kunna göras mot att det tvååriga uppskov med reformen, som senare beslutats av statsmakterna, föranleder ändringar i bidragsgrunderna. Detta uppskov har ju starkt accentuerat svårigheterna att bygga på det föråldrade siffermaterial, som enligt det första beslutet skulle ligga till grund för bidragens bestämmande. Man undgår sålunda icke att den påtagliga utjämningen och den starkt sjunkande tendensen i det kommunala skattetrycket under senare år erhålla konsekvenser vid bidragsgrundernas utformning. Att kostnaderna för övergångsbidragen, främst till följd av de kommunala skatteunderlagens stegring, mer än tredubblats i förhållande till de beräknade utgifterna är däremot enligt min mening icke ett avgörande skäl för en revision av grunderna. Kostnadsfrågan innefattar dock enligt min mening tillräcklig anledning för statsmakterna att intaga en allmänt restriktiv inställning vid ändringen av grunderna, i all synnerhet som kostnaderna skola bäras av statsskattebetalarna i ett läge, då deras bördor redan förut allmänt ansetts pressande.

Vid min bedömning av huru långt revisionen lämpligen kan sträcka sig med tanke på de berörda kommunerna fäster jag stort avseende vid de myndigheters uppfattning, som sysslat med det praktiska genomförandet av kommunindelningsreformen. Av särskild vikt synes mig även de kommunala förbundens ställningstaganden vara. Då flertalet länsstyrelser ansett sig i huvudsak kunna godtaga utredningsmännens förslag och de kommunala förbunden — med hänsyn till önskvärdheten av att storkommunerna så snabbt som möjligt smälta samman till enheter — närmast ifrågasatt ytterligare begränsningar, synes man kunna utgå ifrån att utredningen på det hela taget icke har gått alltför långt vid revisionen av principbeslutet. Jag har för egen del icke kunnat finna fog för den motsatta uppfattning härutinnan, vilken företräts främst av riksräkenskapsverket och länsstyrelsen i Kronobergs län, utan är för egen del beredd att förorda en revision av 1946 års riktlinjer med utgångspunkt från utredningsmännens förslag. Jag angiver närmare min ståndpunkt i olika avseenden till de föreslagna reviderade grunderna vid behandlingen i det följande av förslagets olika delar.»

Utredningsmännens förslag till nya grunder för övergångsbidrag.

Utredningsmännen ha utgått ifrån bibehållandet i princip av den grundlinje i 1946 års beslut, som innebar att utdebiteringshöjningar i anledning av kommunsammanslagningen, vilka beräknas överstiga 50 öre för skattekrona, skola täckas genom övergångsbidrag. De föreslagna ändringarna avse *dels* att en mera aktuell basperiod skall läggas till grund för bidragens beräkning, *dels* att en nedre utdebiteringsgräns skall fastställas, under vilken övergångsbidrag icke skola utgå, *dels ock* att utjämningsperioden skall göras kortare genom att bidragen årligen minskas med 50 öre i stället för vartannat år.

Av utredningsmännen utarbetat förslag till förordning om övergångsbidrag har fogats som bilaga till statsrådsprotokollet.

Vad först angår basperioden ha utredningsmännen föreslagit, att övergångsbidragen skola beräknas på grundval av medelutdebiteringen för åren 1948—1950 i stället för en femårsperiod av åren 1940—1946, dock att bidragen ej skola utgå med högre belopp än om sistnämnda period lagts till grund. I förhållande till 1946 års riktlinjer kan förslaget, enligt vad utredningsmännen framhållit, även uttryckas så, att de ursprungliga övergångsbidragen begränsats med hänsyn till förhållandena under åren 1948—1950.

Även med nyss angivna basperiod torde emellertid enligt utredningsmännen spärranordningar vara erforderliga i syfte att icke sådana kommuner, som inför kommunsammanslagningen sänkt skatten och tårt på sina tillgångar, skola komma i ett gynnat läge. Utredningsmännen, som ansett olika anordningar i sådant syfte tänkbara, ha förordat en spärr i anslutning till de ursprungligen fastställda riktlinjerna och om dennas verkan framhållit följande.

Övergångsbidrag skola sålunda icke utgå till andra kommuner än sådana, som enligt 1946 års riktlinjer skulle ha varit berättigade därtill, och bidrag må ej heller utgå efter högre belopp per skattekrona än som skulle ha utgått efter dessa regler. En sådan spärr, som icke utvidgar övergångsbidragen till nya grupper av kommuner, synes bäst överensstamma med den restriktiva inställning till denna statsbidragsform, som numera torde vara förhärskande bland kommunalmännen.

Utredningsmännen ha vidare framhållit, att den allmänna utvecklingen av det kommunala skattetrycket sedan den tidpunkt, då frågan om övergångsbidragen behandlades av statsmakterna, även torde böra påverka själva grunderna för bidrag. Den sjunkande tendensen i kommunernas skattetryck ha utredningsmännen ansett böra föranleda fastställandet av en nedre gräns i avseende å storkommunens beräknade utdebitering 1948—1950, under vilken gräns övergångsbidrag icke skulle erhållas. Här om ha utredningsmännen anfört följande.

Det har vid en sådan gränsdragning synt naturligt att utgå från den skattenivå, vid vilken enligt de tidigare redovisade beräkningarna för tre län de till övergångsbidrag berättigade delkommunerna genomsnittligt lågo under perioden 1940—1946 (med bortseende från högsta och lägsta året). Denna medelnivå var som förut nämnts 5,⁶⁸ kr. och hade år 1950 sjunkit till 3,⁹⁵ kr. Utredningsmännen anse lämpligt sätta utdebiteringsgränsen vid 5,⁵⁰ kr. Anledning synes icke föreligga att disponera statsmedel för att ge bidrag till delkommuner, som på grund av kommunsammanslagningen icke beräknas få sin utdebitering höjd utöver 5,⁵⁰ kr. med mindre än 50 öre. Övergångsbidrag förutsattes således ej skola utgå, när den för treårsperioden 1948—1950 beräknade utdebiteringen till den borgerliga storkommunen (inklusive skolväsendet) icke överstigit 6 kr. För delkommun, vars beräknade utdebitering understigit 5,⁵⁰ kr. och som ingår i en storkommun med en beräknad utdebitering överstigande 6 kr., skulle övergångsbidrag däremot utgå med belopp motsvarande den del av utdebiteringshöjningen, som ligger över 6-kronorsnivån. En delkommun åter, som får sin beräk-

nade utdebitering höjd exempelvis från 5,75 kr. till 7 kr., skulle själv få bära den vanliga 50-öreshöjningen och sålunda erhålla övergångsbidrag med 75 öre.

Mot den här föreslagna nedre utdebiteringsgränsen kan måhända anföras, att skattestrycket för storkommunen sannolikt på grund av olika omständigheter kommer att stiga. Denna stegring torde emellertid bli en allmän företeelse, som bör drabba alla skattedragare inom en storkommun lika och för den skull ej kompenseras genom övergångsbidrag.

I fråga om avvecklingsperioden för övergångsbidragen ha utredningsmännen anfört följande.

Enligt de ursprungliga grunderna för övergångsbidragen skulle dessa minskas med belopp motsvarande 50 öre per skattekrona vartannat år och endast i undantagsfall få förekomma längre än 10 år efter reformens ikraftträdande. Då bidragen förutsatts skola utgå till samtliga de personer, som må vara bosatta inom kommundelen under tiden för bidragens utbetalande, uppkommer härigenom en risk att dessa kommundelar suga till sig ökat antal skattedragare. Denna risk för överflyttning till de gynnade kommundelarna ökas givetvis ju längre tid övergångsbidrag utgå. Denna risk och angelägenheten att icke fördröja sammansmältningen av storkommunen till en ekonomisk enhet samt de praktiska besvärligheterna vid källskatteuppbörden m. m. synas böra föranleda att tiden för övergångsbidragens åtnjutande om möjligt förkortas. Utredningsmännen anse rimligt, att övergångsbidragen minskas med 50 öre för *varje* år och att några övergångsbidrag icke fastställas att utgå mer än för de första fem åren efter kommunsammanslagningen. (Detta betyder likväl på grund av avräkningsförfarandet vid källskatteuppbörden, att sådana bidrag utbetalas till kommunerna till och med år 1958.) Om övergångsbidrag enligt de föreslagna grunderna skulle under första året beräknas till mera än 2,50 kr/skr, bör följaktligen den årliga minskningen av bidragen få överskrida 50 öre, så att intet bidrag fastställles för sjätte året efter reformen.

Remissyttrandet. Utredningens förslag att i princip tillämpa en mera aktuell basperiod såsom beräkningsgrund har tillstyrkts eller lämnats utan erinran i nästan samtliga remissutlåtanden.

Några av de hörda myndigheterna ha dock ansett den av utredningen förordade tidsperioden, 1948—1950, mindre lämpad att läggas till grund för bidragsberäkningen med hänsyn till den inverkan, som den förestående kommunindelingsreformen kan ha utövat på kommunernas ekonomiska politik under de senaste åren.

Beträffande innehållet i remissyttrandena får utskottet hänvisa till redogörelsen å s. 22—27 i propositionen.

Departementschefen har anfört följande.

»Av de modifikationer i 1946 års principbeslut, som föreslagits av utredningsmännen, har kravet på en mera aktuell basperiod än ett femårsmedeltal för åren 1940—1946 i allmänhet ansetts befogat av remissmyndigheterna. Då förslaget att åren 1948—1950 skola ~~vara~~ basperiod kombinerats med en maximering av övergångsbidragen till högst de belopp, som skulle utgått enligt den tidigare på basis av femårsmedeltalen grundade beräkningen, kan

förslaget på denna punkt även uttryckas så, att övergångsbidragen begränsats med hänsyn till skatteförhållandena i kommunerna under åren 1948—1950. Behovet att taga hänsyn även till mera aktuella förhållanden än som framgå av 1946 års riktlinjer synes mig uppenbart.

Lämpligheten av att välja åren 1948—1950 har emellertid satts i fråga av riksräkenskapsverket och länsstyrelsen i Skaraborgs län främst av det skälet, att den nya kommunindelningen under dessa år framträtt såsom en nära förestående realitet, vilken inverkat på kommunernas ekonomiska politik. Förtidsverkningarna av reformen skulle ha gjort utdebiteringssiffrorna för åren 1948—1950 föga representativa, varför båda myndigheterna stannat vid de ursprungliga femårsmedeltalen av åren 1940—1946. Tyvärr innefatta nog dessa uttalanden riktiga iakttagelser beträffande skattepolitiken inom många kommuner under åren före reformens ikraftträdande. Förekomsten av dylika åtgöranden har även vitsordats av svenska landskommunernas förbund, dock utan att därav dragits någon slutsats beträffande valet av basperiod. För egen del anser jag mig ej heller kunna draga en sådan slutsats. Även om den allmänna nivån å utdebiteringarna inom kommuner, som skola sammanslås, måhända varit lägre än den eljest skulle ha varit, följer därav icke, att medelutdebiteringarna för dessa år skulle vara särskilt olämpliga som grund för övergångsbidragens beräkning. Kritiken synes ha förbisett, att de vid undersökningen konstaterade, delvis groteska verkningarna av övergångsbidrag enligt de ursprungliga grunderna betingats av de inbördes relationerna mellan delkommunernas aktuella utdebiteringssiffror och ej av utdebiteringarnas allmänna nivå. Även om tillfälligheter kunna ha påverkat medelutdebiteringarna för åren 1948—1950, torde man kunna utgå från att de bli mera rättvisande för förhållandena vid kommunindelningsreformens ikraftträdande än åren 1940—1946. Om medelutdebiteringen för förstnämnda år kunnat godtagas av riksdagen såsom grund för beräkning av den för kommunernas ekonomi betydelsefulla provisoriska skatteersättningen i anledning av Ortsavdragens höjning, synes mig icke kunna råda någon tvekan om dess användbarhet för nu ifrågavarande ändamål.

Förslaget om en nedre utdebiteringsgräns, under vilken övergångsbidrag ej skulle utgå, kan otvivelaktigt anses utgöra ett mera väsentligt avsteg från 1946 års beslut än valet av en aktuell basperiod. Föredragande statsrådet framhöll i anledning av ett förslag om en liknande begränsning att övergångsbidrag även borde få utgå till delkommuner med mycket låg utdebitering, eftersom därmed ej åsyftades skattelindring i och för sig utan ett skydd mot alltför starka rubbningar i skattebetalarnas ekonomi. Under hänvisning till detta uttalande och verkningarna av den föreslagna gränsen, 5 kronor 50 öre per skattekrona, ha vissa länsstyrelser i södra Sverige förordat en sänkning eller rentav ett slopande av gränsen. Länsstyrelsen i Jönköpings län har i liknande syfte föreslagit en rätt för Kungl. Maj:t till skälighetsprövning, så att även sådana kommuner, som ingå i en storkommun med en medelutdebitering understigande 5 kronor 50 öre, skulle kunna få bidrag, om de trots sin låga utdebitering hållit en tillfredsställande hög kommunal

standard. Häremot stå yrkanden från två länsstyrelser om höjning av utdebiteringsgränsen till 7, respektive 8 kronor per skattekrona.

Nyssnämnda statsrådsuttalande måste ses mot bakgrunden av det då rådande kommunala skattetrycket. Den utjämning och allmänna sänkning av utdebiteringarna, som ägt rum sedan dess, har givit en helt annan ekonomisk innebörd däråt än det hade år 1946. Det betyder nu en väsentligt större belastning för statsverket än då. De låga kommunala skattesatser, som då mera voro undantagsföreteelser, ha numera blivit relativt allmänt förekommande i vissa landsdelar. Uttalandet att syftet med övergångsbidragen vore ett skydd mot alltför starka rubbningar i skattebetalarnas ekonomi och icke skattelindring i och för sig har givetvis alltfört sin giltighet. Men det synes icke rimligt att i det förändrade läget och utan hänsyn till belastningen på statsskattebetalarna vidhålla kravet på bidrag även i fall, då efter skattehöjningen utdebiteringen likväl stannar vid ett skattetryck för den borgerliga kommunen (inklusive skolväsendet), som allmänt anses vara lågt. Enligt min mening är kravet på en lägsta utdebiteringsgräns numera i hög grad befogat. Den föreslagna gränsen å 5 kronor 50 öre har, som nyss nämnts, ansetts vara både för hög och för låg. Även med beaktande av att nämnda siffra avser medelutdebiteringen för åren 1948—1950, anser jag mig icke kunna biträda förslagen om sänkning av gränsen. En höjning av gränsen till 7 å 8 kronor skulle å andra sidan så starkt reducera möjligheterna till bidrag att de skulle framstå som nära nog illusoriska. Med hänsyn till 1946 års principbeslut kan jag ej tillstyrka en sådan ändring utan är beredd att stanna vid utredningsmännens förslag. Härtill bör dock, såsom länsstyrelsen i Jönköpings län föreslagit, fogas en rätt för Kungl. Maj:t att efter skälighetsprövning medgiva bidrag även i fall, då utdebiteringsgränsen ej är uppnådd men de föreliggande omständigheterna äro sådana, att uteblivandet av bidrag skulle framstå såsom otillbörligt.

Vad slutligen angår förslaget, att övergångsbidragen skola minskas med 50 öre varje år i stället för vartannat och avvecklingsperioden sålunda förkortas till hälften, har detta av utredningsmännen motiverats i första hand med den ökade risk för överflyttning till gynnade kommundelar, som skulle följa av att låta övergångsbidrag utgå under en längre period. Härvid har nämligen liksom i 1946 års principbeslut förutsatts, att samtliga därstädes bosatta personer — även nyinflyttade — skola erhålla del av övergångsbidragen. Denna anordning har även jag funnit av administrativa skäl svårfrånkomlig. Vidare har till stöd för förkortning av avvecklingsperioden åberopats angelägenheten att ej fördröja sammansmältningen av storkommunen till en enhet samt de praktiska besvärligheterna med olika källskattetabeller m. m. Vid remissen ha invändningar mot förslaget gjorts av kammarkollegiet, riksräkenskapsverket och ett antal länsstyrelser. Den föreslagna ändringen har betecknats såsom ett väsentligt avsteg från de ursprungliga riktlinjerna, vilket icke vore tillräckligt motiverat av förhållandena och knappast framstode som skäligt mot de berörda kommunerna. För egen del hyser jag tvekan om lämpligheten att vidtaga denna ändring.

Å ena sidan synas utredningsmännens skäl för en kortare avvecklingsperiod välgående. Å andra sidan har till stöd för förslaget icke kunnat åberopas någon väsentlig ändring i de faktiska förhållanden, som förelågo då 1946 års riksdag tog ställning i ärendet. Frågan synes mig böra avgöras i samband med prövningen av det av de båda kommunala förbunden väckta spörsmålet, att för erhållande av bidrag skulle erfordras en beräknad utdebiteringshöjning av 1 krona i stället för 50 öre. Stadsförbundet har framhållit, att minimibeloppet 50 öre ursprungligen valts i anslutning till den regel, som vanligen tillämpades för bedömande av om avsevärd ekonomisk olägenhet uppkomme genom en indelningsändring enligt 1919 års lag. Penningvärdets fall kunde enligt förbundets mening motivera en omprövning av 1946 års beslut på denna punkt. Även länsstyrelserna i Uppsala och Norrbottens län ha förordat en höjning av minimigränsen. Enligt min mening skulle en sådan ändring medföra avsevärda fördelar, främst därigenom att det administrativa besväret med övergångsbidrag skulle begränsas till fall, där ett mera påtagligt behov av bidrag förelåge. En höjning av minimigränsen till 1 krona synes mig även vara väl förenlig med det från början angivna syftet med bidragen, nämligen att förhindra att skattedragarna drabbas av en plötslig, *väsentlig* höjning av utdebiteringen till följd av kommunsammanslagningen. Ur praktiska synpunkter finner jag det vara viktigare att förhindra, att övergångsbidrag med obetydliga belopp strös ut till delkommuner, där behovet är ringa, än att tidsmässigt begränsa övergångsbidragen. Även med en bidragsminskning på 50 öre vartannat år torde det bli ett relativt begränsat antal kommuner, som kvarstår efter de första fem åren, men för dessa kommuner har skattehöjningen också varit av sådan storlek, att påtagligt behov av övergångsbidrag under längre tid kan antagas ha förelegat. Jag förordar sålunda, att 1946 års riktlinjer bibehållas oförändrade beträffande nedsättningen av övergångsbidraget med 50 öre vartannat år, men att övergångsbidrag skall utgå först om och i den mån höjningen av den beräknade medelutdebiteringen uppgår till 1 krona per skattekrona. I klarhetens intresse vill jag framhålla, att den nu föreslagna ändringen icke skall medföra någon höjning av den tidigare berörda lägsta utdebiteringsgränsen av 5 kronor 50 öre. De av mig förordade ändringarna av utredningsmännens förslag torde medföra viss begränsning av kostnaderna under första och möjligen andra året men för tiden därefter sannolikt icke oväsentliga kostnadsökningar i förhållande till utredningens beräkningar.»

Det administrativa förfarandet och utbetalningen av bidragen m.m.

Utredningsmännen förorda, att beviljandet av övergångsbidrag skall ankomma på Kungl. Maj:t och grundas på ansökningar av kommunerna. Fastställandet av bidragen bör enligt utredningsmännen icke ske mekaniskt på basis av föreliggande siffermaterial utan, i den mån så ske kan under den re-

lativt korta tid som står till buds för granskningen, baseras på en skälighetsprövning och en granskning av delkommunens förvaltning under treårsperioden. Att avgörandet lägges hos Kungl. Maj:t och icke hos länsstyrelserna finna utredningsmännen påkallat med hänsyn både till dess karaktär av skälighetsprövning och till den komplikation, som betingas av storkommunernas eventuella behov av skatteutjämningsunderstöd. Om vid granskningen eller i utlåtandena över ansökningen framkomma sådana omständigheter, som kunde föranleda straffskatt för delkommunen, böra dessa — efter kommunikation med delkommunen — beaktas vid övergångsbidragets bestämmande, så att särskilt straffskatteföreläggande undvikes i sådana fall.

Ansökan om bidrag bör enligt utredningsmännen göras av vederbörande delkommun förslagsvis före den 1 juni 1951 och ingivas till den blivande storkommunens kommunalnämnd (drätselkammare). Denna bör med yttrande vidarebefordra ansökningen till länsstyrelsen, som har att före den 15 juli 1951 med utlåtande insända den till finansdepartementet. De angivna tidsfristerna synas måhända korta, men utredningsmännen anse det angeläget att prövningen kommer till stånd så, att kommunerna kunna få del av resultatet i god tid, eftersom valet av 1952 års källskatttabeller för de olika kommundelarna är beroende därpå. Övergångsbidragen böra av Kungl. Maj:t fastställas att inom viss angiven delkommun utgå efter viss utdebiteringssats per skattekrona under år 1952 samt därefter med normalt 50 öres sänkning för varje år.

I fråga om *utbetalningen av övergångsbidrag* framhålla utredningsmännen vissa komplikationer, som källskattesystemet medfört.

Utredningsmännen framhålla, att den administrativa förenklingen om möjligt bör åstadkommas för storkommunerna och med upprätthållande av både kravet på exakt täckning för storkommunernas skatteförlust och kravet på att övergångsbidraget medför exakt den utdebiteringssänkning för delkommunen, som avsetts vid dess beräkning. Utredningsmännen ha härom anfört följande.

Med nämnda båda krav fastspikade torde förenklingen endast kunna nås i form av en s. a. s. »inre» statlig avräkning. Utgångspunkten är då att storkommunen skall av statsverket såsom skatt och övergångsbidrag sammanlagt utfå vad den skulle ha erhållit i förskott och slutlig skatt, om något övergångsbidrag och någon däremot svarande utdebiteringssänkning ej erhållits inom delkommunen. Om storkommunen blott utfår dessa belopp, behöver den icke veta hur mycket som är övergångsbidrag och hur mycket som är allmän kommunalskatt. Kommunen kan i avräkningshänseende behandlas som en vanlig kommun. Vidare bör storkommunen helst icke behöva fatta beslut om nedsättning av utdebiteringen inom den kommundel, som beviljats övergångsbidrag. Med hänsyn härtill synes önskvärt att Kungl. Maj:ts beslut om beviljande av övergångsbidrag till en delkommun automatiskt medför den mot beslutet svarande nedsättningen i kronor och ören per skattekrona. Kungl. Maj:ts beslut böra då ange — icke ett visst totalt bidragsbelopp — utan ett bidrag utgående med vissa kronor och ören per skattekrona.

Utredningsmännen anse, att på de redovisningsräkningar, som storkommunerna skulle erhålla från länsstyrelsen, en uppdelning av skatten och övergångsbidraget icke är erforderlig, vare sig beträffande förskottet å preliminär inkomstskatt eller beträffande den slutliga skatten resp. tillkommande eller restituerad skatt. Härom ha utredningsmännen anfört.

Det belopp, som skall avföras från vederbörligt riksstatsanslag till övergångsbidrag, blir ett länsstyrelsens avgörande, som icke kommer kommunen vid. Utredningsmännen föreställa sig, att denna avräkning inom länsstyrelsen icke behöver göras så minutlös som det förut skisserade avräkningsförfarandet gentemot storkommunen. I den mån länsstyrelsernas arbetsbörda skulle avsevärt lättas därigenom, torde man böra stanna vid att från riksstatsanslaget avföra de kostnader för övergångsbidraget, som motsvara förskott och slutlig skatt, och bortse från sådana ytterligare ändringar i övergångsbidragen, som betingas av skattemyndigheternas omprövningar av taxeringarna.

Med hänsyn till de administrativa besvärligheter, som övergångsbidrag medför för statliga och kommunala myndigheter, torde enligt utredningsmännen i förenklingssyfte kunna övervägas, att övergångsbidrag, som enligt förut angivna grunder endast skulle uppgå till några ören per skattekrona, skulle slopas. Man bör ju se till, yttra utredningsmännen, att det allmännas administrationskostnader stå i rimlig proportion till bidragsbeloppets storlek. Möjligen kan minimigränsen i så fall sättas till 10 öre per skattekrona. En befogenhet att slopa dylika obetydliga bidrag torde enligt utredningsmännen böra anses ingå i Kungl. Maj:ts skälighetsprövning.

Utredningsmännen ha slutligen ägnat uppmärksamhet åt frågan om *samanträffandet av övergångsbidrag och skatteutjämningsunderstöd* och där- om anfört följande.

Beträffande beräkningen av skatteutjämningsunderstöd till kommun, som samtidigt erhåller övergångsbidrag, utgick kommunindelingskommittén från att till grund skulle inom vederbörande kommundel läggas det skatte- tryck, som kunde beräknas kvarstå för skattedragarna där, sedan hänsyn tagits till skattesänkningen genom övergångsbidraget. Skatteutjämnings- understöd skulle i så fall icke komma att utgå med samma belopp per skatte- krona inom kommunens alla delar, vilket är en påtaglig olägenhet efter källskattesystemets införande. Nackdelarna av ett sådant system bli sär- skilt framträdande mot bakgrunden av det förut angivna förenklade för- farandet vid tilldelningen av övergångsbidrag, enligt vilket skattenedsätt- ningen i anledning av övergångsbidrag skulle bli en automatisk följd av Kungl. Maj:ts beslut därom. Skattenedsättning skulle sålunda för vissa kommundelar beslutas av den borgerliga kommunen på grund av tilldelat skatteutjämningsunderstöd, medan skattenedsättning för en annan del av samma kommun skulle följa av Kungl. Maj:ts beslut om övergångsbidrag. En samordning vid anvisningen av övergångsbidrag och skatteutjämnings- understöd (i det följande kallat »skattelindringsbidrag») är uppenbarligen önskvärd. Denna samordning bör lämpligen gå ut på att bidragen inbördes avpassas så, att den borgerliga kommunen kan besluta en enhetlig utdebite- ring, vilken endast ändras genom Kungl. Maj:ts beslut om övergångsbi- drag.

Huru beräkningen skulle te sig utan samordning belysa utredningsmän- nen med ett i propositionen å s. 34—35 anfört exempel, varav även framgår

det ur skattesynpunkt riktiga slutresultatet, vilket vid den följande inbördes jämkningen mellan bidragen bör bibehållas.

I enlighet med vad utredningsmännen sålunda förordat ha de i bestämmelserna om övergångsbidrag föreslagit en befogenhet för Kungl. Maj:t att i dylika fall begränsa övergångsbidraget.

Utredningsmännen ha även verkställt en *uppskattning av kostnaderna* för övergångsbidrag enligt de i det föregående angivna riktlinjerna och ha härom anfört följande.

Uppskattningen grundar sig på beräkningar för sex län på basis av 1949 års taxeringsresultat och är givetvis relativt osäker, icke minst med hänsyn till ovissheten om skatteunderlagens framtida utveckling inom berörda kommundelar. Inom ifrågavarande sex län skulle övergångsbidrag under första året utgå till ett tjugufemtal kommuner med mycket varierande belopp. Man torde på grundval härav kunna antaga att antalet kommuner, som beröras av övergångsbidrag, icke skall överstiga 100-talet. Enligt den gjorda uppskattningen skulle kostnaderna för övergångsbidrag avseende 1952 års utdebitering uppgå till mellan en och två miljoner kronor. Därvid är att märka att under år 1952 kommer att utgå bidrag endast i förhållande till vederbörande inkomstskatteunderlag, sådana dessa omräknats med hänsyn till höjningen av de kommunala ortsavdragen. I riksstaten för budgetåret 1951/52, som belastas med första halvårets kostnader, torde böra upptagas ett anslagsbelopp av en miljon kronor, vilket belopp lämpligen kunde anvisas under samma anslag som den provisoriska skatteersättningen till kommunerna i anledning av ortsavdragsreformen.

För budgetåret 1952/53 torde kostnaderna för övergångsbidragen kunna antagas uppgå till högst 1,5 miljoner kronor.

Remissyttrandet. Vad utredningsmännen föreslagit i fråga om det administrativa förfarandet m. m. har i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran i remissutlåtandena. Från utredningen avvikande meningar ha dock redovisats beträffande skilda detaljer i förslaget.

Departementschefen har anfört följande.

»Utredningsmännens förslag rörande det administrativa förfarandet och utbetalningen av övergångsbidragen har i huvudsak icke mött några invändningar hos remissmyndigheterna, och jag kan i stort sett tillstyrka förslaget.

Den automatiska nedsättningen av delkommunens skatt med det belopp för skattekrona, varmed Kungl. Maj:t beviljat övergångsbidrag, torde förutsätta en provisorisk lag av kommunallags karaktär med det innehåll, som utredningsmännen föreslagit. I viss anslutning till den av kommunallagskommittén föreslagna omformuleringen förordar jag att i lagen anges, att skattebetalare inom kommundel, vilken av Kungl. Maj:t tillerkänts övergångsbidrag, skall vid utgörande av allmän kommunalskatt som sägs i 69 § LKL och 64 § LKS åtnjuta nedsättning i den av storkommunen beslutade utdebiteringen med det belopp för skattekrona, varmed övergångsbidraget utgår. Tiden för lagens giltighet torde med hänsyn till den föreslagna förlängningen av avvecklingsperioden för övergångsbidragen och med beak-

tande av vad länsstyrelsen i Stockholms län anfört böra utsträckas till den 31 december 1963.

Beviljandet av bidragen bör enligt min mening på sätt utredningsmännen föreslagit ligga hos Kungl. Maj:t. Detta synes önskvärt med hänsyn till prövningens karaktär av skälighetsprövning och dess samband i vissa fall med beviljandet av skattelindringsbidrag. Med det antal kommuner inom varje län, som enligt de föreslagna grunderna kunna erhålla bidrag, skulle en decentralisering till länsstyrelserna av bidragsprövningen medföra både ökade kostnader och större ojämnhet i prövningen.

Vad landskommunernas förbund och stadsförbundet anfört om sambandet mellan straffskatt och övergångsbidrag bör enligt min mening föranleda, att Kungl. Maj:t icke såsom utredningsmännen föreslagit skall äga slopa eller nedsätta övergångsbidrag, där straffskatt kan komma i fråga. För delkommunens invånare skulle visserligen en kvittning mellan straffskatt och övergångsbidrag vara en riktig åtgärd, men därigenom skulle storkommunen gå miste om den inkomst, som straffskatten är avsedd att utgöra. För dylika fall bör i stället Kungl. Maj:t äga rätt att tillerkänna storkommunen ett bidrag, vilket icke har karaktären av övergångsbidrag, men som totalt sett ungefärligen motsvarar det belopp, som delkommunen eljest skulle ha erhållit såsom övergångsbidrag. På grund av de förfaranden av delkommunen, vilka sålunda beaktats i detta sammanhang, bör denna givetvis icke härutöver kunna beläggas med straffskatt.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län har i enkelhetens intresse förordat, att övergångsbidraget skulle fastställas till visst totalbelopp i kronor, att utbetalas till storkommunen, medan den däremot svarande nedsättningen i utdebiteringen inom delkommunen skulle fastställas uppskattningsvis. En sådan lösning, som icke skulle bereda storkommunen exakt täckning för de genom utdebiteringssänkningen uteblivna skatteinkomsterna från delkommunen, skulle enligt min mening betyda en försämring av förslaget.

Vad åtskilliga länsstyrelser anfört om behovet av en författningsmässigt bestämd tidsfrist, inom vilken yttrande av storkommunens kommunalnämnd rörande ansökning om bidrag skall ha inkommit till länsstyrelsen, finner jag böra beaktas.

Däremot synes icke föreligga anledning att stadga skyldighet för delkommunen att i ansökningen lämna uppgift om utdebiteringarna under åren 1940—1946, eftersom beräkningar rörande de på femårsmedeltalen grundade övergångsbidragen verkställdes inom länsstyrelserna vid avgivande av förslag rörande kommunsammanslagningen inom länen och böra kunna utnyttjas. Vidare torde man icke, såsom länsstyrelsen i Örebro län ifrågasatt, kunna begära av delkommunen, att den i sin ansökan själv skall söka beräkna utgående övergångsbidrag.

Någon anledning att på sätt länsstyrelsen i Hallands län föreslagit utvidga rätten till övergångsbidrag att utgå i samband med indelningsändringar även enligt 1919 års lag föreligger enligt min mening icke.

I övrigt föranleder vad utredningsmännen föreslagit och anfört icke något yttrande från min sida.

Vad slutligen angår kostnaderna för övergångsbidrag torde medel härför böra på sätt i årets statsverksproposition under sjunde huvudtiteln (s. 80) förutsatts anvisas under förslagsanslaget till Provisorisk skatteersättning till kommunerna, m. m. Hemställan om medelsanvisning för detta ändamål gör jag i annat sammanhang.»

Utskottet.

De i propositionen föreslagna bestämmelserna om statsbidrag (övergångsbidrag) till kommuner, som i anledning av kommunindelningsreformen kunna väntas få en mera kännbar skattehöjning, finner sig utskottet i stort sett kunna godtaga.

De förordade jämkningarna i de av 1946 års riksdag godkända riktlinjerna för utbetalande av dylika bidrag synas utskottet lämpliga med hänsyn till numera inträdda förhållanden. Utskottet finner sålunda välbetänkt, att övergångsbidragen begränsas med hänsyn till skatteförhållandena i kommunerna under åren 1948—1950. Även den föreslagna utdebiteringsgränsen, 5 kronor 50 öre per skattekrona, under vilken övergångsbidrag som regel icke skall utgå, finner utskottet väl avvägd. De skäl, som av de år 1949 tillkallade utredningsmännen anförts för en förkortning av avvecklingsperioden för övergångsbidragen, finner utskottet bärande. I nuvarande läge synas mera vägande invändningar knappast kunna göras mot ett dylikt avsteg från de år 1946 godkända riktlinjerna. Utskottet finner sig alltså med tillstyrkande härutinnan av de i anledning av propositionen väckta motionerna I: 331 och II: 441 samt II: 442 böra föreslå, att övergångsbidragen varje år nedsätts med 50 öre för skattekrona, dock lägst med femtedelen av bidragsbeloppet för skattekrona; härvid synes likväl möjlighet böra hållas öppen för Kungl. Maj:t att där så må befinnas skäligt medgiva utsträckning av avvecklingsperioden till högst tio år.

Utskottet har icke något att erinra mot vad departementschefen föreslagit rörande det administrativa förfarandet och i fråga om utbetalningen av bidragen m. m. Ansökning om övergångsbidrag bör sålunda första gången ske före den 1 juni 1951. Härav följer, att utskottet icke anser sig böra tillstyrka motionerna I: 331 och II: 441, i vad i dessa ifrågasatts en förskjutning av tidpunkten för dylik ansökning.

Vad propositionen, såvitt den hänvisats till statsutskottet, i övrigt innehåller föranleder icke något särskilt uttalande från utskottets sida.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,
att riksdagen må, i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionerna I: 331 och II: 441 samt med bifall till motionen II: 442, med beaktande av vad utskottet anförts godkänna i propositionen angivna ändrade grunder för övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen samt be- myndiga Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter i ämnet.

Stockholm den 6 april 1951.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Karl Andersson, Gustaf Karlsson, Iwar Anderson, Mannerskantz, Ohlon, Leander, fröken Andersson, herrar Sundelin, Hesselbom, Erik Gustaf Andersson, Einar Persson, Ivar Persson, fru Lindström, herrar Birger Andersson och Jansson; samt

från a n d r a kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Ward, Svensson i Grönvik, Boman i Kieryd, Lindholm, Rubbestad, Eriksson i Sandby, Bergstrand, Åkerström, Petterson i Degerfors, fröken Elmén, herrar Jansson i Kalix, Birke, fru Ericsson i Luleå och herr Nihlfors.