

Nr 310

Av herrar Eliasson och Pålsson, om en effektiv kommunal skatteutjämning.

Kommunernas verksamhet har avsevärt vidgats under exempelvis de senaste 15 åren. Kommunerna har dels av statsmakterna pålagts nya eller vidgade uppgifter och dels för att i övrigt tillgodose kraven på en högre standard tvingats till icke oväsentliga utgiftsstegringar. Som exempel härpå kan nämnas bostadspolitiken, som bl. a. medför stora investeringar i vatten- och avloppsanläggningar, skolmåltiderna, kraven på vidgade utbildningsmöjligheter, de kommunala bostadstilläggen till pensionärerna och åldringsvården i övrigt samt åtgärder för att främja ett mera differentierat näringsliv. Även om kommunerna självfallet bör vara beredda att göra sin insats för att motverka inflationsriskerna genom återhållsamhet bl. a. i fråga om icke skattefinansierade investeringar, kvarstår det faktum, att en viss expansion av den kommunala verksamheten varit och är ofrånkomlig.

Med hänsyn till denna utveckling, som kan antagas fortgå under kommande år, blir problemet om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna alltmera brännande. Vägledande för det sociala och kulturella reformarbetet liksom för strävandena att främja ett rikare och mera differentierat näringsliv på landsbygden måste vara att medborgarna skall kunna få möjlighet till ungefär samma förmåner oavsett i vilka kommuner de är bosatta. Det måste konstateras, att med nuvarande kostnadsfördelning mellan stat och kommun är detta mål icke möjligt att uppnå. Skillnaderna i fråga om det kommunala skatteunderlaget är alltför stora och statsbidragen alltför ringa för att principen om lika standard för samma kommunala utdebitering skall kunna förverkligas. Det synes oss angeläget att uppnå en mera tillfredsställande ordning i detta hänseende än som f. n. råder.

Variationerna i fråga om kommunernas skatteunderlag är betydande. Enligt 1954 års taxering hade städerna i genomsnitt ungefär 45 skatte-kronor per invånare, medan motsvarande genomsnittstal för landskommunerna var cirka 25 skatte-kronor. Även om det finns en del synnerligen skattekraftiga landskommuner och också mindre städer med svagt skatteunderlag, visar ändock dessa siffror, att städerna har i genomsnitt nära dubbelt så stor skattekraft per invånare som i landskommunerna. Grovt generaliserat och bortsett från skatteunderlagsgraderade statsbidrag kan

städerna i genomsnitt ge sina kommunmedlemmar en förmån till hälften av den kostnad per invånare, som kräves av landskommunernas invånare.

Den sammanlagda kommunala utdebiteringen utgjorde enligt 1954 års beslut i landskommunerna i genomsnitt 12,48 kronor och i städerna 12,07 kronor per skattekrona. Att skillnaden inte är större beror helt naturligt på att den kommunala standarden i landskommunerna inte är tillnärmelsevis lika hög som i städerna.

I syfte att utjämna skillnaderna i skatteunderlag har åtskilliga statsbidrag till kommunerna graderats efter antalet skattekronor per invånare i resp. kommuner, så att den "fattigare" kommunen fått ett förhållandevis större statsbidrag. Genom olika maximeringsregler har emellertid icke en verkligt effektiv skatteutjämning nåtts på berörda områden. Därtill kommer den viktiga omständigheten, att kommunernas relativa andel av kostnaderna kraftigt stigit. Skatteunderlaget har som bekant ökat genom en allmän inkomsthöjning, som i hög grad sammanhänger med försämringen av penningvärdet. Inflationen har naturligtvis också stegrat utgifterna. Då bidragsreglerna oftast förblivit oförändrade har detta inneburit, att den skatteutjämnande effekt, som avsågs med bidragen när de infördes, väsentligt reducerats. Som exempel på denna ogynnsamma utveckling kan nämnas statsbidragen till skolmåltiderna samt kommunernas bidrag till folkpensioneringen.

I fråga om skolmåltiderna har antalet elever som deltagit i dessa ökat från 516 000 1952/53 till beräknade 745 000 1956/57. Lönekostnader och priser har dessutom stegrats kraftigt. Trots detta har statens totala bidrag till verksamheten endast obetydligt ökat. Kommunerna har alltså fått bära praktiskt taget hela kostnadsökningen.

Kommunernas andel i kostnaderna för behovsprövade folkpensionsförmåner har likaledes starkt ökat. Den utgjorde 1948 33,5 % av kostnaderna eller 63,9 miljoner kronor. År 1954 utgjorde den 44,8 % eller 105 miljoner kronor. Statens utgifter härför utgjorde 1948 126,8 miljoner kronor och 1954 129,8 miljoner kronor. Även i detta fall har kommunerna fått ta på sig nära nog hela kostnadsökningen. Härtill kommer de kommunala bostadstilläggen, som 1954 kostade kommunerna 104,5 miljoner kronor. I vissa kommuner med ogynnsam ålderssammansättning och lågt skatteunderlag uppgår kostnaderna för dessa behovsprövade förmåner till inte mindre än två kronor per skattekrona.

För flertalet skattebetalare utgör kommunalskatten en tyngre börda än den statliga inkomstbeskattningen. För en gift inkomsttagare i ortsgrupp III är kommunalskatten större än den statliga inkomstskatten upp till en årsinkomst av drygt 18 000 kronor (vi utgår härvid från en sammanlagd kommunal utdebitering av 12 kronor). En lättnad i den kommunala be-

skattningen är därför synnerligen önskvärd, och vi noterar med tillfredsställelse, att regeringen tillsatt en utredning med uppgift att föreslå en höjning av de kommunala skattefria Ortsavdragen samt att i direktiven angivits, att staten bör kompensera kommunerna för det bortfall av skatteintäkter, som annars skulle uppstå. Vi finner det synnerligen angeläget, att denna reform genomföres snarast möjligt, men vi vill samtidigt framhålla, att den självfallet icke innebär en åtgärd, som tillgodoser de berättigade önskemålen om en effektiv kommunal skatteutjämning. Kvar står ändock behovet av åtgärder, som skapar ökade möjligheter för kommunerna att till ungefär samma utdebitering per skattekrona bereda medborgarna en likvärdig standard, oavsett kommuntillhörighet.

Hur en mera tillfredsställande kommunal skatteutjämning lämpligast skall ordnas är en fråga som är komplicerad och kräver särskild utredning. Förmodligen behövs en kombination av olika metoder för att nå ett tillfredsställande resultat. Genom att exempelvis återställa det ursprungliga realvärdet av statsbidragen kan åtskilligt vinnas i utjämnande syfte.

Allmänna statsbidragsutredningen har som bekant i uppdrag att företa en översyn av de statliga bidragen till kommunerna och landstingen. Denna översyn tar emellertid främst sikte på en förenkling av statsbidragen och den administrationsapparat de f. n. kräver. Utan tvivel är det ytterst angeläget att en uppremsning sker i den rika flora av statsbidrag som nu finnes och att man eftersträvar en bidragsgivning med mindre administrativt krångel och mindre statlig tillsyn över den kommunala verksamheten. En sådan reform skulle otvivelaktigt innebära ett betydelsefullt bidrag till att stärka den lokala självstyrelsen. Men, som nyss sagts tar denna översyn icke främst sikte på någon förbättrad skatteutjämning. Det bör emellertid enligt vår mening ytterligare undersökas, om man icke genom mera generell utformade statsbidrag, som sammanlagt skulle uppgå till större belopp än de nuvarande skilda statsbidragen tillsammans, skulle kunna nå en mera tillfredsställande skatteutjämning. Dessa statsbidrag borde graderas med hänsyn till antalet skattekronor per invånare i de olika kommunerna och utgöra ett belopp, som vederbörande kommun kunde få disponera utan närmare statlig kontroll.

År 1947 genomfördes vissa genomgripande förändringar i bestämmelserna om skattelindringsbidrag åt synnerligt skattetyngda kommuner. Emellertid är det praktiskt taget endast kommuner i Norrbottens län, som erhåller dylika skattelindringsbidrag. Vidare har anslagsbeloppet väsentligt nedgått. Det synes oss lämpligt att dessa bidragsbestämmelser överarbetas, så att man på denna väg verkligen skall kunna få en tillfredsställande utjämning av skattebördan för de svagaste kommunerna.

Även andra metoder för åstadkommande av en effektiv skatteutjäm-

ning än de ovan nämnda bör självfallet prövas vid den utredning, som vi förordar. Likaså bör prövas behovet av åtgärder i syfte att ernå en utjämning av det landstingskommunala skattetrycket.

Slutligen vill vi understryka, att en ökad bidragsgivning från staten till kommuner och landsting enligt de riktlinjer som ovan angivits icke innebär en ökning av det totala skattetrycket för medborgarna. En ökad statsbidragsgivning minskar i motsvarande måndet kommunala skattetrycket. Vi har tidigare framhållit vikten av att man så långt möjligt eftersträvar att medborgarna, oavsett kommuntillhörighet, kan ernå ungefär samma förmåner för ungefär samma kommunala utdebitering. Detta kan endast ske via statliga bidrag, utformade med hänsyn till det skiftande kommunala skatteunderlaget. Om sänkningen av den statliga inkomstskatten, som bebådats i årets statsverksproposition, skall följas av lättnader i det kommunala skattetrycket är det därför angeläget, att man icke stannar vid enbart en höjning av de kommunala ortsavdragen utan också på allvar tar upp det kommunala skatteutjämningsproblemet.

Med stöd av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att frågan om en effektiv kommunal skatteutjämning snarast utredes samt att förslag i ärendet förelägges riksdagen.

Stockholm den 26 januari 1956

Lars Eliasson

Olof Pålsson