

## Nr 212

*Utlåtande i anledning av väckta motioner om en effektiv kommunal skatteutjämning.*

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herrar *Eliasson* och *Pålsson* (I: 310) och den andra inom andra kammaren av herr *Larsson* i Luttra *m. fl.* (II: 241), har hemställts, 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.

I fråga om motiveringen för ifrågavarande förslag får utskottet hänvisa till motionen I: 310.

Över förevarande motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtanden avgivits av *skattelindringsnämnden* och *allmänna statsbidragsutredningen* (*bil. A och B* vid detta utlåtande), varjämte *Svenska landskommunernas förbund* begagnat sig av erhållet tillfälle att yttra sig över motionerna (*bil. C* vid detta utlåtande).

*Utskottet.* Det i de föreliggande motionerna framställda förslaget utmynnar i en hemställan om en snar utredning av frågan om en effektiv kommunal skatteutjämning i syfte att få frågan i hela dess vidd bringad under riksdagens prövning genom förslag från Kungl. Maj:t. Det må då till en början framhållas, att denna fråga varit aktuell sedan åtskilliga år tillbaka. Sålunda behandlades densamma ingående i kommunalskatteberedningens år 1943 avgivna betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskattningen, del III (SOU 1943: 43); den berördes även i ordsavdragskommitténs betänkande av år 1950 angående ändrade kommunala ordsavdrag m. m. (SOU 1950: 5). I sitt nyligen framlagda betänkande angående nya kommunala ordsavdrag (SOU 1956: 41) har slutligen 1956 års kommunalskatterevision understrukt det nära sambandet mellan frågan om en allmän kommunal skatteutjämning och en kommande avveckling av de statsbidrag, som förutsättes skola tillfalla kommunerna som kompensation för det av en höjning av de kommunala ordsavdragen orsakade skattebortfallet.

Den väckta frågan kan sägas innefatta två huvudspörsmål, nämligen dels frågan om ett återställande av den skatteutjämnande effekten av vissa nu utgående speciella statsbidrag resp. kommunbidrag, dels frågan om ett

allmänt statsbidrag till kommunerna för motvägande av skatteunderlags-skillnaderna. Remissorganen är i stort sett ense med motionärerna om behovet av en utredning av frågan; skattelindringsnämnden understryker därjämte angelägenheten av att möjligheterna att ernå en rättvisare fördelning av skatteobjekten olika kommuner emellan — ett spörsmål som inte direkt berörs i motionerna — upptages till förnyad utredning.

Vad i ärendet förekommit ger enligt utskottets mening vid handen, att tiden nu är inne för en utredning av frågan om den kommunala skatteutjämningen. Denna fråga har, såsom i ärendet ådagalagts, åtskilliga aspekter av delvis genomgripande natur, icke minst i statsfinansiellt hänseende, och ett slutligt ställningstagande därtill förutsätter en allsidig utredning. Utskottet ställer sig alltså positivt till det i motionerna framställda utredningskravet. Utskottet vill emellertid erinra om 1956 års kommunalskatterevisions nyligen framlagda förslag om nya kommunala ortsavdrag, vilken fråga torde komma att upptagas till avgörande inom en nära framtid. Med hänsyn till denna frågas samband med frågan om en allmän kommunal skatteutjämning synes det mest ändamålsenligt att den av utskottet förordade utredningen av sistnämnda spörsmål igångsättes så snart ortsavdragsreformen beslutats och förutsättningarna i detta hänseende klarlagts. Utskottet finner sig böra föreslå, att riksdagen i anledning av de föreliggande motionerna i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet i förevarande fråga anfört.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 310 och II: 241, i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 27 november 1956

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

*Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet ha närvarit*

från f ö r s t a kammaren: herrar Karl Andersson, Gustaf Karlsson, Ohlon, Näsgård, Gillström, Näsström, Boman, fröken Andersson, herrar Pålsson, Gustaf Andersson, Einar Persson, Ragnar Persson, Holmqvist, Axel Andersson och Söderberg; samt

från a n d r a kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Ward, Malmborg i Skövde, Andersson i Malmö, Åkerström, Rubbestad, Andersson i Mölndal, Widén, Johansson i Mysinge, Thapper, Gustafsson i Skellefteå, fru Ericsson i Luleå, herr Karlsson i Olofström och fröken Vinge.

## Bilaga A

## Till riksdagens statsutskott

Genom remiss den 13 februari 1956 har skattelindringsnämnden anbefallts att avgiva utlåtande över motionen nr 310 i första kammaren — lika lydande med motionen nr 241 i andra kammaren — åsyftande utredningar rörande åtgärder för uppnående av en effektiv kommunal skatteutjämning. Med anledning härav får nämnden anföra följande.

I den av motionärerna uppställda målsättningen, nämligen att olika kommuner skall med samma kommunala utdebitering kunna bereda sina medborgare ungefär samma (eller ännu hellre: likvärdiga) förmåner, kan skattelindringsnämnden från sina utgångspunkter helt instämma. De i motionen berörda spörsmålen är självfallet inte nya, och liknande synpunkter har framförts i olika sammanhang. Nämnden delar emellertid uppfattningen, att det måste anses synnerligen angeläget att undersöka, på vilka vägar en rättvisare fördelning av den kommunala skattebördan kan ernås.

Såsom motionärerna framhållit torde det kommunala skatteutjämningsproblemet få angripas från olika utgångspunkter. Nämnden vill i anledning av motionerna antyda de viktigare frågeställningarna och möjligheterna att aktualisera dessa.

En grundläggande orsak till skillnaderna i det kommunala skattetrycket är olikheterna i skatteunderlag. Ehuru detta utredningsspörsmål icke direkt berörts i motionerna, anser sig nämnden böra understryka angelägenheten av att möjligheterna att uppnå *en rättvisare fördelning av skatteobjekten olika kommuner emellan* upptages till förnyad utredning. Nämnden är medveten om att detta innefattar en besvärlig skatteteknisk utredningsuppgift, men utan ett mera tillfredsställande utgångsläge i detta avseende lär en verklig effektiv kommunal skatteutjämning medelst statsbidrag vara svåruppnåelig.

Det föreligger dock ingen anledning att i avvaktan på resultaten av en dylik skatteutredning dröja med att angripa de spörsmål om olika statsbidrag som medel för skatteutjämning, vilka för närvarande kan lösas och skapa ett drägligare tillstånd för de hårt skattetyngda kommunerna. Motionärerna berör tre dylika utredningsspörsmål, nämligen frågan om återställande av den skatteutjämnande effekten av vissa nu utgående speciella statsbidrag (eller kommunbidrag), frågan om ett allmänt statsbidrag till kommunerna för motvägande av skatteunderlagsskillnaderna och frågan om de speciella skattelindringsbidragen för särskilt skattetyngda kommuner.

Frågan om återställande av vissa speciella statsbidrags resp. kommunbidrags skatteutjämnande effekt framstår som den mest aktuella utredningsuppgiften; den synes också ligga så till, att den kan omedelbart påbörjas. Ur kommunal synpunkt ter sig utredningskravet som något av ett rättskrav, eftersom det tillika avser återställande av den kostnadsfördelning mellan stat och kommun för vissa uppgifter, som från början avsågs, sedan denna förskjutits genom den fortskridande penningvärdeförsämringen efter kriget. Skattelindringsnämnden är i tillfälle att vitsorda riktigheten av

påståendena härom på det viktigaste berörda området, nämligen i fråga om folkpensioneringskostnaderna, där nämnden nyligen gjort en undersökning för att belysa betydelsen av kostnadsstegringen på detta område speciellt för skattelindringskommunerna. Siffermaterialet, som omfattar samtliga kommuner i Norrbottens län och — som en jämförelse — i huvudsak kommunerna i Gotlands och Malmöhus län, bilägges denna skrivelse.

De totala kostnaderna för inkomstprövade folkpensioner har stigit under perioden 1948—1954 från 191 till 421 milj. kr. Vid periodens början var kommunernas andel  $\frac{1}{3}$ , alltså hälften så stor som statens andel,  $\frac{2}{3}$ , men vid dess slut hade kommunernas andel stigit, så att den var lika stor som statens. I totalsiffror mätt steg kostnaden för kommunernas del från 64 till 210 milj. kr. alltså till mer än tredubbla beloppet. För staten steg siffran från 127 till 211 milj. kr., eller med  $\frac{2}{3}$ . Den tyngst vägande förändringen är emellertid tillkomsten av de kommunala bostadstilläggen, om vilka kommunerna nödgades besluta utan vetskap om den nivå, till vilken folkpensionen skulle höjas. För kommunerna utgjorde bidragen till dessa bostadstillägg 1954 ungefär lika stort belopp som bidragen till pensionerna och indextilläggen, eller 105 milj. kr. Denna kostnadsökning kan möjligen sägas ha av statsmakterna pålagts kommunerna med öppna ögon. Sannolikt torde kostnaderna dock ha blivit mer tyngande än man då räknade med, särskilt för kommuner med svagt skatteunderlag.

Den kostnadsförskjutning, som kommunerna kan anses ha särskilda anspråk på att få tillrättad, avser andelen av kostnaderna för de behovsprövade folkpensionerna exklusive bostadstilläggen. Då folkpensionsreformen trädde i kraft, 1948, var kommunandelen för tilläggspensionerna 33,5 % och statens andel 66,5 %. År 1954 hade nämnda andelar till följd av penningvärdeförsämringen förskjutits till 44,8 och 55,2 %. Om den kommunala andelen varit oförändrad skulle kommunbidragen stannat vid 79 milj. kr., eller ett 27 milj. kr. lägre belopp än det faktiskt utbetalta. Även om sistnämnda siffra icke ter sig särskilt hög, bör erinras om att den är en nettoökningssiffra för samtliga kommuner och att därunder döljer sig en omfördelning kommunerna inbördes, så att de bäst ställda kommunerna fått den minsta ökningen. Detta följer rent matematiskt av bidragsregeln, enligt vilken kommunandelen utgör 1,5 % för varje skattekrona per invånare, dock högst 60 % av kostnaden för tilläggspensionerna (före 1954 högst 50 %). Allteftersom skatteunderlaget, mätt i kronor, stigit genom inflationen, har alltså det procentuella bidrag, som kommunerna haft att betala, stigit, medan statens andel i motsvarande mån sjunkit; undantag har utgjort de välställda kommuner, som redan träffats av maximiregeln och vilkas bidragsprocent alltså varit oförändrad.

Trycket av folkpensioneringskostnaderna har jämväl lett till en skärpning i olikheterna i skattetryck. Nämndens undersökning har givit vid handen, att i Norrbotten kommunernas totala bidrag till folkpensioneringskostnaderna för år 1955 i regel uppgått till 4 à 5 gånger — i ett fall t. o. m. 6 gånger — det belopp, som utgick år 1948. Även om kommunernas skatteunderlag sedan sistnämnda år ökat i hastig takt, har likväl en betydande relativ ökning av kommunernas andel av folkpensioneringskostnaderna inträffat. För fyra kommuner i länet är bidragsbeloppen så stora, att de nu motsvarar en utdebitering på mer än 2 kronor per skattekrona. För ett flertal kommuner uppgår enbart ökningen till mer än 1 krona. Som motsats härtill må nämnas kommunbidragen i kommuner med bättre skatteunderlag. I Malmöhus län är ökningen från 1948 till 1955 också betydande, men det

totala kommunbidraget stannar likväl i regel mellan 50 och 70 öre för skattekrona och det är sällsynt att kostnaden uppgår till 1 krona för skattekrona. Av siffrorna för de enskilda kommunerna belyses, att den starkaste ökningsfaktorn regelmässigt har varit tillkomsten av bostadstilläggen. Städerna med sina bättre skatteunderlag utvisar i regel de minsta kostnadsökningarna. Det förekommer stundom, att städernas bidrag per skattekrona varit lägre 1955 än 1948, trots tillkomsten av de kommunala bostadstilläggen!

Såsom framgår av siffermaterialet har nämnden för de olika kommunerna även beräknat hur mycket lägre kommunbidragen skulle ha varit, om 1948 års avvägning av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun bibehållits. Utgångspunkten har därvid varit, att medelskatteunderlaget per invånare för rikets samtliga kommuner under respektive år skulle ge samma bidragsprocent som medelskatteunderlaget år 1948.<sup>1</sup> Sistnämnda medelskatteunderlag per invånare var 22,70 och bidragsprocenten var då 1,5 % av antalet skattekronor per invånare. År 1955 hade medelskatteunderlaget nominellt stigit till 38,40 skattekronor per invånare, och då borde med nämnda utgångspunkt bidragsprocenten i motsvarande mån ha reducerats, eller till 0,887 % i stället för 1,5 %.

Utän att gå in på enskildheter konstaterar nämnden, att de undersökta kommunerna i allmänhet gått miste om avsevärda belopp genom den av inkomstutvecklingen framkallade förskjutningen i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Även mätt i ören per skattekrona är den för de svagast ställda kommunerna icke obetydlig. De belopp, som kommunerna år 1955 betalat i bidrag utöver vad som skulle ha inbetalts vid en oförändrad avvägning, motsvarar för de kommuner, som erhållit skattelindringsbidrag i Norrbotten, i genomsnitt 25 öre per skattekrona. Om skattelindringsbidrag icke utgått, skulle ökningen ha blivit icke mindre än 36 öre per skattekrona. För övriga kommuner i länet motsvarar den ökade nettokostnaden i genomsnitt 13 öre per skattekrona. I denna grupp av kommuner ingår några, som har mycket gott skatteunderlag och därmed också betalar maximal bidragsprocent. Nettokostnadsökningen för dessa sistnämnda kommuner stannar vid 6 öre per skattekrona. För kommunerna i Malmöhus län rör sig motsvarande kostnadsökningar merendels mellan 5 och 10 öre per skattekrona.

Enligt nämndens mening är den oavsiktliga extra börda, som kommit att åvila kommunerna i fråga om folkpensioneringskostnaderna, så mycket mera ogynnsam som den i jämförelsevis högre grad drabbar de svagaste kommunerna och sålunda kontinuerligt skärpt skillnaderna i kommunalt skattetryck.

Utvecklingen kan antagas vara i princip likartad beträffande statsbidrag, där normen för beräkning av statsbidragets storlek mer eller mindre varit antalet skattekronor per invånare (vilket i och för sig är en ur skatteutjämnings synpunkt värdefull norm, blott den vore rörlig med penningvärdet). Även om de ekonomiska verkningarna för kommunerna är mindre än i fråga om bidragen till folkpensioneringskostnaderna, är en översyn motiverad.

<sup>1</sup> En liknande omräkning har gjorts med utgångspunkt från ett medelskatteunderlag av 18 skattekronor per inv., vilken siffra låg till grund för riksdagsbeslutet om fastställande av bidragsprocenten till 1,5. Då riksdagen uttalade att, om medelskatteunderlaget översteg nämnda siffra, en omprövning av bidragsprocenten borde ifrågakomma, kan det vara hög tid för en sådan omprövning, sedan några medelskatteunderlag överstigit nämnda siffra med det dubbla.

De direktiv, efter vilka allmänna statsbidragsutredningen nu har att utföra sitt uppdrag, syftar främst till att åstadkomma en ur administrativ och kameral synpunkt förenklad bidragsgivning och skatteutjämningspunkterna kan därvid icke i nämnvärd mån beaktas. Med hänsyn härtill kan nämnden icke finna annat än att behov föreligger av en särskild utredning, som i första hand ägnar sig åt uppgiften att återställa den avsedda skatteutjämnande effekten av vissa speciella statsbidrag och av kommunbidragen till folkpensioneringskostnaderna.

Motionärerna har vidare framfört tanken på *generellt utformade statsbidrag med skatteutjämnande syfte*, sålunda statsbidrag utan anknytning till särskilda kommunala ändamål, som utginge i omvänd proportion till det kommunala skatteunderlaget per invånare. Ur de synpunkter nämnden har att tillvarata, finns inga principiella invändningar mot ett bidrag av sådan karaktär, men det är självfallet att, om ett dylikt bidrag skall bli av allmän kommunal betydelse, det måste komma att innebära en stor belastning på statsbudgeten. Möjligheterna att införa ett statsbidrag av denna karaktär är m. a. o. även en statsfinansiell fråga. Det torde icke vara möjligt att för närvarande, då man bl. a. icke vet huru stor belastning kostnaderna för den nu aktuella ortsavdragsreformen medför för statskassan, överblicka i vad mån statsmedel kan i framtiden disponeras för detta ändamål. Måhända kommer ortsavdragsreformen att taga i anspråk den väsentliga delen av det utrymme i budgeten, som kan avstås till kommunal skattesänkning. Enligt nämndens mening är det då ur skatteutjämningspunkt en mera aktuell och viktig uppgift att bevaka, att den compensation, som skall utgå till kommunerna för skatteunderlagsbortfallet till följd av höjda ortsavdrag, blir fördelad med skatteutjämnande effekt. Om de belopp, som nu går till provisorisk skatteersättning, tillika tages i anspråk, föreligger här ett tillfälle att få till stånd ett sådant generellt statsbidrag å betydande belopp, som motionärerna åsyftar. Därast det är riksdagens mening att skatteutjämningspunkten bör effektivt tillgodoses i samband med ortsavdragsreformen, vore det av värde, om denna uppfattning gäves till känna, så att detta krav kunde beaktas vid nu pågående utredning i ämnet.

Det kan befaras att, om nyssberörda tillfälle försittes, en utredning därefter kommer att bli skäligen meningslös med hänsyn till det ringa statsfinansiella utrymme för ett dylikt bidrag. Nämnden anser sig fördenskull icke böra för närvarande tillstyrka, att en särskild utredning i ämnet igångsättes.

Motionärerna pekar slutligen på att de *skattelindringsbidrag, som utgår åt synnerligen skattetyngda kommuner*, praktiskt taget kommer endast kommuner i Norrbottens län till del, och att anslagsbeloppet väsentligt nedgått. Nämnden vill påpeka, att denna nedgång i medelstildelningen väsentligen är betingad av de förbättringar i skatteunderlaget, som inträffar för bidragskommunerna, och i och för sig icke är någon anledning till översyn av gällande bestämmelser. Om man i nuvarande läge vill öka effekten av skattelindringen, vilket onekligen är en angelägen skattesänkingsåtgärd, kan detta ske relativt enkelt genom justering av vissa faktorer i gällande system. En översyn av bestämmelserna torde under alla förhållanden bli erforderlig i samband med ortsavdragsreformen. Först när läget beträffande denna reform klarnat, kan emellertid utredning i ämnet lämpligen komma till stånd. Nämnden, vars ledamöter i stor utsträckning deltagit i utarbetande av nu gällande bestämmelser, är beredd att medverka härvid, därest den erhåller sådant uppdrag.

På grund av vad sålunda anförts anser sig skattelindringsnämnden, som helt instämmer i motionens syfte, böra förordna igångsättandet av *dels* en

skatteteknisk utredning med uppgift att undersöka möjligheterna av en rättvisare fördelning av skatteobjekten, *dels ock* en utredning i syfte att återställa den skatteutjämnande effekten av vissa speciella statsbidrag och kommunbidragen till folkpensioneringskostnaderna.

Stockholm den 23 mars 1956

För skattelindringsnämnden

**HENRIK KLACKENBERG**

*Birgit Warholm*

*Till riksdagens statsutskott*

På grund av remiss av Kungl. Maj:t har *allmänna statsbidragsutredningen* gett till riksdagens statsutskott avgiva yttrande över inom riksdagen väckta likalydande motioner I: 310 och II: 241 om en effektiv kommunal skatteutjämning. Utredningen får i anledning härav anföra följande.

Allmänna statsbidragsutredningen har hittills avlämnat två betänkanden, nämligen dels, på grund av de för utredningen ursprungligen utfärdade direktiven den 4 mars 1949, ett »Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommunerna» (SOU 1952: 44) dels, efter den 20 november 1953 givna nya direktiv, ett betänkande om »Förenklad statsbidragsgivning» (SOU 1956: 8).

Allmänna statsbidragsutredningen har enligt sina direktiv att verkställa en översyn ur rationaliseringssynpunkt av gällande system för statsbidrag, i första hand statsbidragen till primärkommunerna. Vid sitt arbete har utredningen inriktat sig på att nå en förenkling av bidragssystemet främst genom en begränsning av antalet bidrag. I sitt principbetänkande upptog utredningen denna fråga med utgångspunkt från statsbidragsgivningens syften. Utredningen konstaterade härvid tre huvudsyften, nämligen dels det skatte-tekniska syftet att begränsa det kommunala utdebiteringsbehovet i anledning av uppgifter, som staten ålade kommunerna, dels skatteutjämnings syftet, vilket hänförde sig till skillnaderna i det kommunala skatetrycket, dels ock syftet att stimulera kommunerna till bedrivande av viss verksamhet, som eljest i allmänhet icke skulle komma till stånd. Utredningen fann att, bortsett från vissa speciella driftbidrag, vilka kunde betecknas såsom stimulansbidrag i egentlig mening, det allmänna syftet med statsbidragsgivningen till kommunerna bäst tillgodosåges genom ett allmänt och sålunda ej till särskilda verksamhetsgrenar knutet statsbidrag. Det totala beloppet av ett sådant bidrag skulle enligt förslaget fördelas mellan kommunerna med hänsyn till antalet skattekronor per invånare och storleken av utgifterna per invånare.

Sedan detta betänkande remissbehandlats uppdrogs åt utredningen att verkställa en överarbetning av det framlagda förslaget. I de utfärdade direktiven för uppdraget uttalades, att det primära syftet vid överarbetningen borde vara att åstadkomma ett sådant system för bidragsgivningen, som tillgodosåge kraven på en förenkling av det därmed förbundna administrativa och kamerala arbetet. Skatteutjämnings synpunkterna syntes i detta sammanhang få tillmätas sekundär vikt och endast beaktas inom ramen för vad som vore möjligt i ett förenklat bidragssystem. Vid överarbetningen borde tillses, att fördelningsgrunden för ett allmänt bidrag avvägdes så, att de förändringar av skattesatserna i kommunerna, som kunde följa av övergången till ett nytt system, hölles inom snäva gränser.

I det nu senast avgivna betänkandet, vari redovisas resultatet av den åt utredningen anbefallda överarbetningen av principbetänkandet, har förenklingsproblemet, i enlighet med de nya direktiven, upptagits med utgångspunkt från att skatteutjämnings synpunkterna skulle tillmätas endast sekundär betydelse. I betänkandet framlagda förslag, avseende sammanförande och avlösande av vissa bidrag, ha i enlighet med direktiven utformats så, att statsunderstödet till envar kommun enligt det nya systemet skall i stort



sett motsvara summan av förut utgående speciella driftbidrag. Någon skatteutjämnande effekt är således ej förbunden med detta förslag.

I fråga om ett mindre antal driftbidrag till primärkommunerna ha förslag icke framlagts i det sist avgivna betänkandet. Detta omfattar ej heller statsbidragen till primärkommunernas anläggningsverksamhet. Det arbete utredningen hittills ägnat de återstående driftbidragen har väsentligen varit inriktat på förenklingar inom det nuvarande statsbidragets ram; sammanförande av bidrag torde vara möjligt endast i mycket begränsad omfattning och skatteutjämningsynpunkten kan såsom förut anförts tillmätas endast sekundär betydelse. Beträffande anläggningsbidragen innebära gällande regler, att skatteunderlag och (eller) skattetryck i viss utsträckning beaktas vid fastställande av bidragsbelopp.

En mera betydande skatteutjämningsseffekt kan ernås endast om differentiering av det statliga stödet till kommunerna anknytes till ett allmänt statsbidrag. Vidare torde — i varje fall om statsbidraget till avlöande av folkskolans lärare icke tages i anspråk vid uppbyggandet av ett allmänt statsbidrag — det vara erforderligt för att nå någon större skatteutjämningsseffekt att tillföra det allmänna statsbidraget betydande medel utöver dem, som framkomma genom summering av de nuvarande skilda statsbidragen. De åt allmänna statsbidragsutredningen givna direktiven ha emellertid icke berättigat utredningen att bygga sitt arbete på förutsättningen av någon sådan ökad medelstildelning.

Vad motionärerna anförts till motivering för sin hemställan om utredning i skatteutjämningsfrågan anknyter till synpunkter, som allmänna statsbidragsutredningen i sitt principbetänkande framförde till stöd för förslaget om införande av ett allmänt primärkommunalt driftbidrag med viss skatteutjämnande effekt. Utredningen har med hänsyn härtill icke något att erinra mot att skatteutjämningsfrågan i dess helhet upptages till prövning. Vid en sådan utredning bör emellertid övervägas, huruvida icke även andra faktorer än skattekraften böra få inverka på beräkningen av statsbidraget till de enskilda kommunerna.

Därest en utredning med det i motionen avsedda syftet kommer till stånd, bör detta icke föranleda, att prövningen av de i allmänna statsbidragsutredningens senaste betänkande framlagda förslagen uppskjutes i avbidan på resultatet av den nya utredningen. De nämnda förslagen innebära en betydande förenkling av det administrativa och kamerala arbetet för såväl de berörda statliga myndigheterna som de kommunala organen. Det är i och för sig önskvärt, att en sådan förenkling genomföres så skyndsamt som möjligt. En omläggning av det rådande statsbidragssystemet enligt utredningens förslag kan vidare icke anses på något sätt binda eller förändra betingelserna för en utredning i skatteutjämningsfrågan. Den förordade rationaliseringen är snarast ägnad att underlätta arbetet på den nämnda frågans lösning. Framhållas må för övrigt, att det förmodligen kommer att taga en ganska avsevärd tid, innan resultatet av en skatteutjämningsutredning kan föreligga och bli prövat samt därefter genomfört.

I behandlingen av detta yttrande ha deltagit ledamöterna Martin Wahlbäck, David Andersson, Sixten Humble, E. Johnsson och Sixten Larsson.

Stockholm den 24 mars 1956

För allmänna statsbidragsutredningen

MARTIN WAHLBÄCK

S. E. Holmqvist

*Till riksdagens statsutskott*

Sedan Svenska landskommunernas förbund beretts tillfälle att avgiva utlåtande över två likalydande motioner — nr 310 i första kammaren och nr 241 i andra kammaren — om en effektiv kommunal skatteutjämning, får förbundets styrelse anföra följande.

De rådande stora ojämnheter i den kommunala beskattningen är enligt styrelsens uppfattning den allvarligaste bristen i vårt nuvarande skattesystem. I syfte att åstadkomma en »rättvis» avvägning av skattebördan mellan medborgarna har vår skattelagstiftning gjorts synnerligen detaljrik och invecklad. Därvid har dock icke tillräcklig uppmärksamhet ägnats den kommunala beskattningen. Att skillnaderna i kommunalt skattetryck är avsevärda kan belägas med några siffror. Den kommunala utdebiteringen för år 1956, inklusive landstingsskatt, varierar från kr. 8:50 per skattekrona upp till kr. 18:60 per skattekrona, alltså en skillnad på över 10 kronor per skattekrona. Det är inte endast någon enstaka kommun, som har ett högt skattetryck. För år 1956 har inte mindre än 82 kommuner en sammanlagd kommunal utdebitering överstigande 15 kronor per skattekrona. Utdebiteringar på mellan 14 och 15 kronor per skattekrona har ytterligare ett 90-tal kommuner. Skillnaden i utdebitering mellan olika kommuner står inte i någon direkt proportion till den högre eller lägre kommunala standarden. Det är tvärtom så att kommuner med en mycket hög standard ofta har en låg eller icke särskilt hög utdebitering. För skattebetalarna måste det framstå som ett av de mest angelägna rättvisekraven, att kommunal-skatterna så långt möjligt utjämnas. Styrelsen delar helt motionärernas uppfattning, att medborgarna i princip bör ha möjlighet att få ungefär samma förmåner för samma kommunala utdebitering oavsett kommuntillhörighet. Styrelsen, som tidigare i olika sammanhang påtalat de nu rådande bristerna i detta avseende och yrkat på förbättringar, vill understryka, att det är en verkligt angelägen utredningsuppgift, som motionärerna här pekat på.

Den väsentligaste anledningen till det ojämna kommunala skattetrycket är olikheterna i kommunernas skattekraft. Såsom exempel kan nämnas att inte mindre än 85 kommuner hade mindre än 20 skattekronor per invånare enligt 1955 års taxering medan samtidigt 114 kommuner hade mera än 40 skattekronor per invånare. En mera rättvis fördelning av skatteobjekten mellan olika kommuner borde vara möjlig. Ortsavdragskommittén berörde för övrigt denna fråga i sitt betänkande. Kommittén underströk starkt att dess ställningstagande i fråga om de kommunala ordsavdragen vilade på den förutsättningen, att den av 1948 års riksdag begärda förnyade utredningen rörande kommunalskattelagstiftningens utformning snarast möjligt skulle komma till stånd. Ortsavdragskommittén framhöll även, att det av kommittén föreslagna bidragssystemet skulle utgöra ett provisorium i avvaktan på en slutgiltig lösning av hela den kommunala skatteutjämningsfrågan. I samband med att bidragssystemet avvecklades och ersattes med ett efter rationella grunder uppbyggt skatteutjämningsförfarande, måste enligt kommitténs mening frågan om den kommunala beskattningen tagas upp till förnyat övervägande. I sitt remissyttrande över ordsavdrags-

kommitténs betänkande uttalade styrelsen farhågor för att en delreform av föreslagen innebörd skulle kunna komma att fördröja en nödvändig reform av hela den kommunala beskattningen. Vid frågans riksdagsbehandling framhöll bevillningsutskottet, att utskottet genom sitt ställningstagande i ortsavdragsfrågan icke underskattat nödvändigheten av att en allmän revision av den kommunala beskattningen snarast möjligt bleve genomförd. Den omständigheten att de i anledning av ortsavdragsreformen erforderliga statsbidragen icke kunnat inpassas i den allmänna skatteutjämningen utgjorde enligt utskottets mening ett ytterligare skäl för att arbetet med översynen av kommunalskattelagstiftningen och lösningen av skatteutjämningsproblemet fullföljdes så skyndsamt förhållandena det medgåve. Sedan ortsavdragskommitténs såsom provisorium betecknade förslag genomfördes har nu förflutit avsevärd tid. Den av kommittén och utskottet förutsatta utredningen har dock ännu icke påbörjats. Även om spörsmålet om en rättvisare fördelning av skatteobjekten mellan kommunerna är omfattande och svårlöst, anser styrelsen en omfördelning så angelägen, att frågan snarast möjligt bör komma under utredning.

Motionärernas påpekande att de s. k. skatteunderlagsgraderade speciella statsbidragen alltmer förlorat sin skatteutjämnande effekt kan styrelsen vitsorda. På grund av reglernas konstruktion har den allmänna inkomstutvecklingen och den därmed följande ökningen av skatteunderlagen lett till en avsevärd förskjutning av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i stället för till den avsedda fördelningen av statsbidragen mellan kommunerna i proportion till respektive kommuns skattekraft. Detta gäller även beträffande kommunernas bidrag till folkpensioneringskostnaderna. Även här har en betydande förskjutning av kostnadsfördelningen ägt rum till kommunernas nackdel. Inte minst kännbart har detta blivit genom införandet av de kommunala bostadstilläggen. Folkpensioneringskostnaderna belastar nu kommunerna med belopp, som i vissa fall uppgår till mera än 2 kronor per skattekrona. Utvecklingen har varit särskilt ogynnsam för de i ekonomiskt avseende svagaste kommunerna. När riksdagen på sin tid fastställde kommunernas bidragsprocent beträffande folkpensioneringskostnaderna till 1,5 för varje skattekrona per invånare, utgick riksdagen från ett medelskatteunderlag av 18 kr. per invånare för rikets kommuner. Riksdagen uttalade, att om medelskatteunderlaget i riket avsevärt skulle komma att överstiga 18 skattekronor per invånare, måste en sänkning ske av talet 1,5, om den avsedda kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skulle bibehållas. Trots att medelskatteunderlaget per invånare nu mer än fördubblats har ingen sänkning av talet 1,5 genomförts. De kommuner, som inte har så gott skatteunderlag att de berörs av maximeringsreglerna, får nu betala mer än dubbelt så stor andel av folkpensioneringskostnaderna än vad riksdagen ursprungligen avsåg. Ett återställande av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna är enligt styrelsens mening ett rimligt krav, och åtskilligt skulle härigenom kunna vinnas i skatteutjämning. Styrelsen anser det därför angeläget att de skatteunderlagsgraderade statsbidragen och kommunbidragen till folkpensioneringskostnaderna snarast omprövas.

En omfördelning av skatteobjekten och ett återställande av statsbidragen och kommunbidragen till sitt ursprungliga realvärde skulle i och för sig medföra en avsevärd utjämning av den kommunala skattebördan. Någon fullt tillfredsställande skatteutjämning torde emellertid inte kunna nås enbart med dessa medel. Ytterligare åtgärder blir säkerligen erforderliga. Den önskvärda utjämningen av det kommunala skattetrycket torde knap-

past kunna åstadkommas utan hjälp av ett betydligt utökat allmänt statsbidrag med skatteutjämnande effekt. De nuvarande skattelindringsbidragen avser endast att lindra skattebördan för de allra sämst ställda kommunerna och är av relativt blygsam omfattning. I likhet med motionärerna anser styrelsen således att frågan om införande av ett större allmänt skatteutjämningsbidrag snarast bör utredas.

Stockholm den 20 mars 1956

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund

RUD. ANDERBERG

*Sven Järdler*