

Nr 97

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), m. m.; given Stockholms slott den 22 februari 1957.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att dels antaga härvid fogade förslag till

1) lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370);

2) förordning angående ändrad lydelse av 9 § 2 mom. förordningen den 26 juli 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt; samt

3) lag med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965;

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

GUSTAF ADOLF

G. E. Sträng

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen grundar sig på 1956 års kommunalskatterevisions betänkande med förslag till nya kommunala Ortsavdrag (SOU 1956: 41). I propositionen föreslås en höjning av de kommunala Ortsavdragen till i paritet med de vid den statliga beskattningen nu gällande Ortsavdragen och att även i övrigt en direkt anpassning sker av de kommunala Ortsavdragen till det statliga Ortsavdragssystemet. Detta innebär bland annat att ett särskilt Ortsavdrag för ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn föreslås infört även vid den kommunala beskattningen. Höjningen av Ortsavdragen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1958 och första gången tillämpas i fråga om den preliminära skatten för år 1958 och vid 1959 års taxering.

1 — Bihang till riksdagens protokoll 1957. 1 saml. Nr 97

Höjningen av ortsavdragen skall förbindas med statliga bidrag till kommunerna. Under en första övergångstid av tre år — åren 1958, 1959 och 1960 — skall statsbidraget utgå till alla kommuner och då i princip utgöra full kompensation för den av ortsavdragshöjningen föranledda inkomstminskningen. Under de därefter följande fem åren — åren 1961—1965 — föreslås att statsbidraget skall successivt minskas i en del kommuner samt i de beträffande tillgången på skatteunderlag bäst ställda kommunerna helt avvecklas. Frågan om en fortsatt reducering eller avveckling av statsbidraget i de kommuner, i vilka bidraget vid 1965 års utgång inte helt indragit, avses skola utredas i samband med frågan om en allmän kommunal skatteutjämning.

Kostnaderna under den tid fullt statsbidrag skall utgå beräknas till cirka 500 miljoner kronor för år. Statens nettoutgift för ortsavdragsreformen blir emellertid lägre beroende på att avdraget för kommunalskatt vid statsbeskattningen minskar. Nettoutgiften kan beräknas till cirka 425 miljoner kronor för år. Vid utgången av 8-årsperioden beräknas statsbidraget ha reducerats till cirka 200 miljoner kronor för år. Nettoutgiften blir på motsvarande sätt lägre.

Den nu utgående provisoriska skatteersättningen till kommunerna i anledning av 1950 års ortsavdragsreform föreslås skola inarbetas i det nya statsbidraget. Ersättningen föreslås skola reduceras enligt samma grunder som skall gälla för det nya statsbidraget.

Maximibeloppet för det särskilda avdraget för nedsatt skatteförmåga vid den kommunala taxeringen föreslås skola bestämmas till 3 000 kronor eller samma belopp, som nu gäller vid den statliga taxeringen.

Förslag

till

lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370)

Härigenom förordnas, att 48 § 2 mom. och 50 § 2 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 ävensom anvisningarna till 50 § punkterna 1 och 2 samma lag¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

48 §.

2 mom. Skattskyldig fysisk — — — — — nedan sägs.

Skattskyldig, som under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med andra maken, åtnjuter kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgрупп I 1 680 kronor, i ortsgрупп II 1 760 kronor, i ortsgрупп III 1 840 kronor, i ortsgрупп IV 1 920 kronor och i ortsgрупп V 2 000 kronor.

Skattskyldig, som — — — — —

Annan skattskyldig än i andra och tredje styckena sagts äger åtnjuta kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgрупп I 1 180 kronor, i ortsgрупп II 1 230 kronor, i ortsgрупп III 1 290 kronor, i ortsgрупп IV 1 340 kronor och i ortsgрупп V 1 400 kronor.

(Föreslagen lydelse)

48 §.

Skattskyldig, som under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med andra maken, åtnjuter kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgрупп I 3 360 kronor, i ortsgрупп II 3 520 kronor, i ortsgрупп III 3 680 kronor, i ortsgрупп IV 3 840 kronor och i ortsgрупп V 4 000 kronor.

Skattskyldig, som — — — — — stycke sägs.

Gift skattskyldig, som under beskattningsåret icke levt tillsammans med andra maken, ävensom annan ogift skattskyldig än som avses i nästföregående stycke, äger, därest han haft hemmavarande eller av den skattskyldige helt eller delvis underhållet barn, som stått under hans vårdnad och för vilket rätt till allmänt barnbidrag förelegat, åtnjuta kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgрупп I 2 520 kronor, i ortsgрупп II 2 640 kronor, i ortsgрупп III 2 760 kronor, i ortsgрупп IV 2 880 kronor och i ortsgрупп V 3 000 kronor. Har skattskyldig som nyss nämnts haft barn, för vilket allmänt barnbidrag utgått

¹ Senaste lydelse av 48 § 2 mom. se 1950:252, av 50 § 2 mom. se 1957:00 och av punkterna 1 och 2 av anvisningarna till 50 § se 1956:88.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

men vilket icke stått under hans vårdnad, äger han, därest han helt eller delvis underhållit barnet, likaledes åtnjuta ortsavdrag efter vad i detta stycke sägs, dock endast om den skattskyldige icke levt tillsammans med den som har vårdnaden om barnet.

Annan skattskyldig än i andra, tredje eller fjärde stycket sägs (e n s a m s t å e n d e) äger åtnjuta kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgrupp I 1 680 kronor, i ortsgrupp II 1 760 kronor, i ortsgrupp III 1 840 kronor, i ortsgrupp IV 1 920 kronor och i ortsgrupp V 2 000 kronor.

50 §.

2 mom. För fysisk — — — kronor, bortfaller.

Finnes skattskyldigs skatteförmåga under beskattningsåret hava varit väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka den skattskyldige ägt tillgodonjuta allmänt barnbidrag, eller annan därmed jämförlig omständighet, må efter taxeringsnämndens eller, om besvär anförts eller ock särskild framställning därom gjorts senast den 30 juni året näst efter taxeringsåret, prövningsnämndens beprövande den skattskyldiges taxerade inkomst minskas, förutom med kommunalt ortsavdrag, med ytterligare ett efter omständigheterna avpassat belopp, dock högst 5 000 kronor.

50 §.

Finnes skattskyldigs skatteförmåga under beskattningsåret hava varit väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka den skattskyldige ägt tillgodonjuta allmänt barnbidrag, eller annan därmed jämförlig omständighet, må efter taxeringsnämndens eller, om besvär anförts eller ock särskild framställning därom gjorts senast den 30 juni året näst efter taxeringsåret, prövningsnämndens beprövande den skattskyldiges taxerade inkomst minskas, förutom med kommunalt ortsavdrag, med ytterligare ett efter omständigheterna avpassat belopp, dock högst 3 000 kronor.

Om skattskyldigs — — — — — ovan sägs.

Skattskyldig, vars — — — — — stycket förmäles.

Vad härefter — — — — — beskattningsbar inkomst.

Anvisningar

(Nuvarande lydelse)

till 50 §.

1. Den skattskyldiges — — — — — inkomsten åtnjutits.
 Den myndighet — — — — — särskilda fallet.
 Normalbeloppen för — — — — — förvärvskällan tjänst.
 Vid bestämning — — — — — i inkomsten.
 Fråga om — — — — — förmånens värde.
 Har den — — — — — därtill föranleda.
 Har den — — — — — skattemyndighetens beslut.

Har den skattskyldige icke haft högre inkomst än det för honom beräknade existensminimibeloppet och har detta befunnits bero av förhållande, varom i 50 § 2 mom. tredje stycket förmåles, bör avdrag för nedsatt skatteförmåga medgivas med så stort belopp, dock högst 5 000 kronor, att den skattskyldige icke påföres beskattningsbar inkomst.

Är inkomsten högre än nyss sagts men icke så stor, att inkomsten minskad med skatten därå uppgår till existensminimum, bör avdrag för nedsatt skatteförmåga beviljas med så stort belopp, dock högst 5 000 kronor, att större skatt icke kommer att uttagas än att inkomsten, minskad med skatten, uppgår till beloppet av existensminimum.

Nedsatt arbetsförmåga — — — — —

2. Därest skattskyldig varit för sin försörjning helt beroende av vad han i form av folkpension eller i 50 § omförmålt änke- eller änklingsbidrag uppburit, bör den taxerade inkomsten regelmässigt minskas med ett belopp motsvarande vad han sålunda uppburit, dock högst 5 000 kronor. Om den skattskyldige mot låg avgift vistats å sjukhus eller

(Föreslagen lydelse)

till 50 §.

Har den skattskyldige icke haft högre inkomst än det för honom beräknade existensminimibeloppet och har detta befunnits bero av förhållande, varom i 50 § 2 mom. tredje stycket förmåles, bör avdrag för nedsatt skatteförmåga medgivas med så stort belopp, dock högst 3 000 kronor, att den skattskyldige icke påföres beskattningsbar inkomst.

Är inkomsten högre än nyss sagts men icke så stor, att inkomsten minskad med skatten därå uppgår till existensminimum, bör avdrag för nedsatt skatteförmåga beviljas med så stort belopp, dock högst 3 000 kronor, att större skatt icke kommer att uttagas än att inkomsten, minskad med skatten, uppgår till beloppet av existensminimum.

— — — — — normal arbetsinkomst.

2. Därest skattskyldig varit för sin försörjning helt beroende av vad han i form av folkpension eller i 50 § omförmålt änke- eller änklingsbidrag uppburit, bör den taxerade inkomsten regelmässigt minskas med ett belopp motsvarande vad han sålunda uppburit, dock högst 3 000 kronor. Om den skattskyldige mot låg avgift vistats å sjukhus eller

(Nuvarande lydelse)

annan anstalt eller om hans levnads-
kostnader rönt inverkan av annan
annan därmed jämförlig omständig-
het, bör det belopp, varmed den taxe-
rade inkomsten enligt vad nyss
sagts må minskas, jämkas med hän-
syn därtill.

Om skattskyldig — — — — — nedsatt skatteförmåga.

Därest folkpensionen — — — — — därtill föranleda.

(Föreslagen lydelse)

annan anstalt eller om hans levnads-
kostnader rönt inverkan av annan
därmed jämförlig omständighet, bör
det belopp, varmed den taxerade in-
komsten enligt vad nyss sagts må
minskas, jämkas med hänsyn där-
till.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1958; dock att äldre bestämmelser
fortfarande skola gälla i fråga om 1958 års taxering samt i fråga om efter-
taxering för år 1958 eller tidigare år.

Förslag
till

förordning angående ändrad lydelse av 9 § 2 mom. förordningen den 26 juli 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt

Härigenom förordnas, att 9 § 2 mom. förordningen den 26 juli 1947 om statlig inkomstskatt¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

9 §.

2 mom. För skattskyldig — — — — — kronor, bortfaller.

Finnes skattskyldigs skatteförmåga hava varit väsentligen nedsatt av anledning, varom i 50 § 2 mom. andra eller tredje stycket kommunalskattelagen förmåles, må efter taxeringsnämndens eller, om besvär anförts eller ock särskild framställning därom gjorts senast den 30 juni året näst efter taxeringsåret, prövningsnämndens beprövande den skattskyldiges taxerade inkomst minskas, förutom med statligt ortsavdrag, med ytterligare ett efter omständigheterna avpassat belopp, dock högst 3 000 kronor.

Vad härefter — — — — — beskattningsbar inkomst.

(Föreslagen lydelse)

9 §.

Finnes skattskyldigs skatteförmåga hava varit väsentligen nedsatt av anledning, varom i 50 § 2 mom. andra, tredje eller fjärde stycket kommunalskattelagen förmåles, må efter taxeringsnämndens eller, om besvär anförts eller ock särskild framställning därom gjorts senast den 30 juni året näst efter taxeringsåret, prövningsnämndens beprövande den skattskyldiges taxerade inkomst minskas, förutom med statligt ortsavdrag, med ytterligare ett efter omständigheterna avpassat belopp, dock högst 3 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1958; dock att äldre bestämmelser fortfarande skola gälla i fråga om 1958 års taxering samt i fråga om eftertaxering för år 1958 eller tidigare år.

¹ Senaste lydelse av 9 § 2 mom. se 1957:00.

Förslag

till

lag med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Där i lag eller annan allmän författning finnes stadgat, att beträffande kommun, landstingskommun eller annan samfällighet, som äger beskattningsrätt, medelsbehovet skall, i den mån det ej fylles genom andra inkomster, täckas genom utdebitering i förhållande till de skattekronor och skatteören, vilka enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid senaste taxering påförts de skattskyldiga, skola vid fastställande av utgifts- och inkomststat för åren 1958—1965 bestämmelserna i 2—4 §§ gälla.

2 §.

Den utdebitering, som skall verkställas för ett vart av åren 1958 och 1959, skall bestämmas i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som beräknas skola hava påförts de skattskyldiga vid 1957 respektive 1958 års taxering, om därvid tillämpats de kommunala Ortsavdrag, vilka genom lagen den — — — om ändring i kommunalskattelagen fastställts att gälla från och med 1959 års taxering, med tillägg — utom i fråga om tingslag — av det antal skattekronor, som staten skall tillskjuta i anledning av 1957 års Ortsavdragsreform.

3 §.

Den utdebitering, som skall verkställas för ett vart av åren 1960—1965, skall beräknas i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som vid närmast föregående års taxering påförts de skattskyldiga, med tillägg — utom i fråga om tingslag — av det antal skattekronor, som staten skall tillskjuta i anledning av Ortsavdragsreformen.

4 §.

Konungen äger meddela de närmare föreskrifter, som erfordras för tillämpning av denna lag.

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

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 22 februari 1957.

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, PERSSON, LINDELL, LINDSTRÖM, LINDHOLM, NÄSGÅRD, KLING.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, fråga rörande *höjning av ortsavdragen vid taxering till kommunal inkomstskatt m. m.* och anför därvid följande.

I. Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 december 1955 tillkallades numera chefen för finansdepartementets rättsavdelning, kammarrättsrådet Carl Åbjörnsson (ordförande), ledamöterna av riksdagens första kammare, lantbrukaren Gustaf Elofsson och studiesekreteraren Eric Holmqvist, stadsfullmäktiges i Göteborg ordförande, överläraren Ernst Jungen, direktören i Svenska landskommunernas förbund Sven Järdler, ledamoten av riksdagens första kammare, lantbrukaren Gunnar Spetz, samt ledamöterna av riksdagens andra kammare, sågverksarbetaren Olof Wiklund och hemmansägaren Carl Östlund, att såsom sakkunniga inom finansdepartementet verkställa utredning av frågan rörande höjning av ortsavdragen vid taxering till kommunal inkomstskatt. I direktiven för de sakkunniga anfördes bland annat följande.

De kommunala ortsavdragen uppgår inte tillnärmelsevis till vad som kan anses motsvara levnadskostnadsminimum. Från åtskilliga synpunkter är detta sedan länge uppmärksammat förhållande en mycket stor olägenhet. Det saknas i princip varje som helst bärande grund för att uttaga, eller söka uttaga, skatt av den, vars inkomstförhållanden inte medger mer än en täckning av de allra mest ofrånkomliga utgifterna för försörjningen. Det saknas även enligt min mening tillräckliga skäl för att avkräva den mindre inkomsttagaren relativt sett mer än den större inkomsttagaren vid den kommunala beskattningen än som ansetts böra ifrågakomma vid den statliga beskattningen. Den nuvarande ordningen med otillräckliga kommunala ortsavdrag har också nödvändiggjort i princip mindre tilltalande regler om avdrag för ömmande omständigheter samt i inte ringa omfattning nödgat till avskrivning av oguldna kommunala skatter, något som med gällande ordning innebär att staten på en omväg lämnat kommunerna kompensation för vad de

minsta inkomsttagarna inte mäktat erlägga av påförda kommunala utskyl-der. Den stora spännvidden mellan de statliga och de kommunala avdragen är också i och för sig otillfredsställande. Den är bl. a. ägnad komplicera källskatteuppbörden samt nödvändiggör i åtskilliga fall jämkning av källskatteavdragen. I den omständigheten att de kommunala avdragen inte kunnat följa de statliga ligger även, såsom konstaterats vid utredningen om sänkningen av statsskatten, det förnämsta hindret mot en eljest önskvärd uppräknig av de statliga ortsavdragen.

Om det blir möjligt att företa skattesänkningar utöver dem som nu är omedelbart aktuella, bör därför enligt min uppfattning en höjning av de kommunala ortsavdragen komma i främsta rummet.

En sådan reform möter emellertid svärbemästrade problem. Det främsta är att reformen kommer att medföra ett avsevärt bortfall av skatteunderlag för kommunerna och det är självfallet denna omständighet, som tidigare stått hindrande i vägen för en reform. Om än från vissa synpunkter erinringar kan riktas mot att staten i större omfattning än vad nu är fallet lämnar kommunerna kompensation för bortfallet av skatteunderlag, torde detta å ena sidan vara en ofrånkomlig förutsättning för en reform samt å andra sidan inte väcka större betänkligheter än vad det nuvarande systemet innebär.

I direktiven erinrades vidare att i 1955 års statsskatterevisions betänkande med förslag till ändrade statliga skatteskalor redovisats vissa beräkningar angående storleken av det inkomstbortfall, som skulle uppstå för kommunerna vid en höjning av de kommunala ortsavdragen under förutsättning att den kommunala utdebiteringen behölls oförändrad. Ur direktiven må i detta avseende återgivas följande.

Enligt ett alternativ, innebärande en höjning av det kommunala ortsavdraget i högsta ortsgrupp till 3 000 kronor för gifta och till 2 000 kronor för ogifta samt en häremot svarande höjning av avdragen i övriga ortsgrupper, skulle skattebortfallet år 1957 bli omkring 287 miljoner kronor. Om avdraget för gifta i högsta ortsgrupp höjdes till 4 000 kronor och för ogifta till 2 000 kronor samt avdragen i övriga ortsgrupper uppräknades i motsvarande mån, skulle man enligt revisionen få räkna med en kostnad av ca 458 miljoner kronor.

Det anfördes vidare i direktiven.

Slutmålet för en reform av de kommunala ortsavdragen bör vara att uppnå paritet mellan de kommunala och de statliga avdragen. De nyss återgivna siffrorna ger emellertid en antydning om storleken av de kostnader, varom fråga är. Det kan därför vara tveksamt om man på en gång kan genomföra en sådan åtgärd. Möjligen bör man räkna med att såsom en första etapp verkställa en något mindre höjning av ortsavdragen, exempelvis av den omfattning som framgår av det första av statsskatterevisionsens angivna alternativ.

Vid en utredning av möjligheterna att höja de kommunala ortsavdragen bör även klarläggas i vilken utsträckning staten bör lämna kommunerna ersättning för det av en sådan reform föranledda bortfallet av skatteunderlag. Jag vill i detta sammanhang erinra om att kostnaderna för 1950 års kommunala ortsavdragsreform uppdelades mellan staten och kommunerna.

Statsbidrag skulle utgå i sådan omfattning, att den sammanlagda utdebiteringen till kommun och landsting inte skulle behöva höjas med mer än högst en krona.

Det förtjänar uppmärksammas att frågan om en höjning av de kommunala ortsavdragen numera är i viss mån i annat läge än tidigare. Den särskilda kommunala fastighetsskatten debiteras inte längre för sig. I stället skall vid fastighetsägarens inkomsttaxering beräknas ett garantibelopp för fastighet, vilket bl. a. innebär att en höjning av ortsavdraget kan komma fastighetsägaren till godo. I den mån kommunerna själva skulle svara för kostnaderna, behöver man således inte såsom vid 1950 års reform räkna med den särskilda övervältringen av skattebördan på fastighetsägarna. Att detta i sin mån bör kunna underlätta en reform på förevarande område är tydligt.

Å andra sidan bör beaktas, att en höjning av de kommunala ortsavdragen bör vara att se som ett led i en allmän skattesänkning med särskild tonvikt på de mindre inkomsttagarna. Den avsedda effekten skulle till en del gå förlorad, om kommunerna föranleddes att besluta mera betydande utdebiteringshöjningar. Detta utgör självfallet det avgörande skälet för att en höjning av ortsavdragen måste förenas med bidrag från staten till kommunerna.

Vad sistnämnda fråga angår är till en början angeläget understryka vikten av att kommunernas rätt till kompensation av statsmedel så utformas, att därigenom inte någon inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt blir följden. En faktisk rätt till kompenserande statsbidrag bör med andra ord medges, och dessa bidrag bör i kommunens inkomststat få samma karaktär som skatteinkomster från kommunmedlemmarna. Någon skälighetsprövning eller annan prövning, som skulle kunna ge sken av ett beoendeförhållande, bör alltså inte ifrågakomma.

Måhända kan vid en närmare undersökning befinnas, att man inte utan vidare kan efterbilda det statsbidragssystem, som infördes vid 1950 års kommunala ortsavdragsreform. Sambandet mellan nämnda bidragssystem och de bidrag, som bör utgå vid en höjning av de kommunala ortsavdragen, är emellertid sådant, att de olika bidragen bör om möjligt sammanarbetas till ett enhetligt system. Härför talar även att det 1950 beslutade bidragssystemet gavs i viss mån provisorisk karaktär. Vid de nya reglernas utformning bör största möjliga enkelhet eftersträvas. Det bör sålunda prövas, om bidraget kan beräknas på grundval av antalet invånare i vederbörande kommun, i förhållande till det uträknade antalet skattekronor el. likn. Huruvida bidraget kan beräknas på grundval av läget vid reformens ikraftträdande eller om periodvisa omräkningar efter någon mer schablonartad regel blir erforderliga, får även prövas under utredningens gång. Liksom fallet var vid 1950 års reform, torde anledning knappast föreligga att överväga olika regler för kommuner med olika bärkraft. Gällande bestämmelser om bidrag till skattetyngda kommuner synes sålunda kunna lämnas åsido, i den mån de inte direkt beröres av de nu aktuella frågorna.

De sakkunniga, vilka anlagt benämningen *1956 års kommunalskatterevision*, har med skrivelse den 23 oktober 1956 avlämnat betänkande med förslag till nya kommunala ortsavdrag (SOU 1956: 41). De vid betänkandet fogade författningsförslagen torde såsom *Bihang 1* få fogas vid detta protokoll.

Över betänkandet har, efter remiss, *yttranden* avgivits av socialstyrelsen,

riksförsäkringsanstalten, pensionsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, kammarrätten, statistiska centralbyrån, riksräkenskapsverket, riksskatte-nämnden, skattelindringsnämnden, centrala uppborädsnämnden, statens organisationsnämnd, överståthållarämbetet, samtliga länsstyrelser, allmänna statsbidragsutredningen, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommuner-nas förbund, Svenska landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorgani-sation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Riksförbundet landsbygdens folk, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges industriförbund, Svensk industriför-ening, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Svenska företaga-res riksförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Kooperativa förbundet, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksför-eningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, Sveriges häradskrivarförening och Föreningen Sveriges krono-kamrerare.

Sveriges industriförbund och Svenska bankföreningen åberopar ett av delegerade för nämnda organisationer samt för Stockholms handelskam-mare och Svenska försäkringsbolagens riksförbund upprättat yttrande. Nämnda yttrande, i vilket jämväl Svenska arbetsgivareföreningen och Sve-riges grossistförbund förklarat sig instämma, betecknas i fortsättningen så- som avgivet av näringslivets skattedelegation.

Överståthållarämbetet har vid sitt utlåtande fogat ett från Stockholms stad infordrat yttrande, varjämte flertalet länsstyrelser överlämnat yttran-den från kommuner, lokala skattemyndigheter m. fl.

Jag har redan i årets finansplan meddelat, att jag hade för avsikt att senare föreslå, att proposition avlåtes till årets riksdag angående en kom-munal ortsavdragsreform i syfte att åstadkomma en allmän skattesänk-ning med tonvikt på de mindre inkomsttagarna. Jag upptar nu denna fråga till behandling.

II. Gällande bestämmelser

Skattskyldig fysisk person, som varit här i riket bosatt under hela be-skattningsåret, äger att å den i hemortskommunen taxerade inkomsten åtnjuta kommunalt ortsavdrag, vars storlek bestämmes med hänsyn till dels levnadskostnadernas höjd i hemortskommunen dels också den skatt-skyldiges försörjningsbörd.

Med avseende å levnadskostnadernas höjd indelas samtliga orter i riket i ortsgrupper, vilkas antal från och med den 1 januari 1954 tills vidare utgör fyra (II—V).

För skattskyldig, som under beskattningsåret varit gift och levt tillsam-

mans med andra maken, utgör ortsavdraget för helt år räknat i ortsgrupp II 1 760 kronor, i ortsgrupp III 1 840 kronor, i ortsgrupp IV 1 920 kronor och i ortsgrupp V 2 000 kronor. Skattskyldig, som under beskattningsåret haft husföreståndarinna hos sig anställd, äger, därest han varit ogift (varmed jämställes änklings, änka eller fränskild) och haft hemmavarande barn, för vilket rätt till allmänt barnbidrag föreläggat, att åtnjuta ortsavdrag med samma belopp som tillkommer gift med andra maken sammanlevande skattskyldig.

För annan skattskyldig utgör ortsavdraget för helt år räknat 1 230 kronor i ortsgrupp II, 1 290 kronor i ortsgrupp III, 1 340 kronor i ortsgrupp IV och 1 400 kronor i ortsgrupp V.

Skattskyldig fysisk person, som varit här i riket bosatt endast under en del av beskattningsåret, äger i hemortskommunen åtnjuta kommunalt ortsavdrag, som för varje kalendermånad, varunder den skattskyldige varit här i riket bosatt, utgör $\frac{1}{12}$ av avdraget för helt år. Det avdragsbelopp, som sålunda erhålles, avrundas nedåt till jämna tiotal kronor.

Nu gällande kommunala ortsavdrag har fastställts genom beslut av 1950 års riksdag (prop. 241/1950; BevU 57/1950). Till grund för beslutet låg en utredning av ortsavdragskommittén (SOU 1950: 5).

I följande sammanställning lämnas en jämförelse mellan de kommunala ortsavdragen och de vid den statliga beskattningen nu gällande ortsavdragen, vilka fastställts genom 1952 års riksdags beslut och som första gången tillämpats vid källskatteuttaget för år 1953 och vid 1954 års taxering.

	Kommunala ortsavdrag				Statliga ortsavdrag			
	Ortsgrupp				Ortsgrupp			
	II	III	IV	V	II	III	IV	V
Gift skattskyldig	1 760	1 840	1 920	2 000	3 520	3 680	3 840	4 000
Ensamstående skattskyldig.....	1 230	1 290	1 340	1 400	1 760	1 840	1 920	2 000
Ensam skattskyldig med barn ...					2 640	2 760	2 880	3 000

Med gift skattskyldig jämställes sådan ogift skattskyldig med hemmavarande barn, vilken nyss nämnts och som haft husföreståndarinna hos sig anställd.

Av sammanställningen framgår att vid den statliga beskattningen ett särskilt ortsavdrag finnes för ensam skattskyldig med underhållsskyldighet mot barn. Med sådan skattskyldig avses gift skattskyldig, som under beskattningsåret inte levtt tillsammans med andra maken, och annan ogift skattskyldig än som i föregående stycke sagts, vilken haft hemmavarande barn

eller av den skattskyldige helt eller delvis underhållet barn, som stått under hans vårdnad och för vilket rätt till allmänt barnbidrag förelegat. Om barnet inte stått under den skattskyldiges vårdnad kan sådant avdrag åtnjutas om den skattskyldige inte levtt tillsammans med den, som har vårdnaden om barnet. Någon motsvarighet till detta avdrag finnes inte vid den kommunala beskattningen. Ifrågavarande skattskyldiga medges vid den kommunala beskattningen samma ortsavdrag som ensamstående utan försörjningsplikt mot barn.

Beträffande *de kommunala och statliga ortsavdragens inbördes förhållande* må följande ytterligare anmärkas.

Såväl i fråga om de kommunala som de statliga ortsavdragen är spännvidden mellan avdragen i högsta ortsgrupp och lägsta tillämpade ortsgrupp (ortsgrupp II) 12 %, räknad på avdragsbeloppet i högsta ortsgrupp. Spännvidden är densamma både för äkta makar och för ensamstående skattskyldiga med eller utan barn. Intervallen mellan avdragen i de olika ortsgrupperna motsvarar ungefär 4 %. Att mindre avsteg härvidlag måst göras beror på önskemålet att bestämma ortsavdragen till jämna tal.

I fråga om spännvidden mellan de kommunala ortsavdragen, å ena sidan, och de statliga, å andra sidan, gäller att det kommunala avdraget för gift skattskyldig endast uppgår till hälften av motsvarande statliga ortsavdrag. För ensamstående skattskyldig är däremot det kommunala ortsavdraget ungefär två tredjedelar av det statliga avdraget. Att därjämte vid den statliga beskattningen finnes ett särskilt avdrag för ensam skattskyldig med underhållsskyldighet mot barn, till vilket avdrag någon motsvarighet inte finnes vid den kommunala beskattningen, har nyss berörts.

Avvägningen av ortsavdragen mellan gift och ensamstående skattskyldig är också olika vid de båda beskattningsformerna. Vid den kommunala beskattningen utgör sålunda ortsavdraget för ogift skattskyldig i runt tal två tredjedelar av avdraget för gift skattskyldig, medan vid den statliga beskattningen avdraget för ogift skattskyldig utgör hälften av avdraget för gift. Såsom framgår av den tidigare omnämnda sammanställningen uppgår därför avdragen för gift skattskyldig vid den kommunala beskattningen till samma belopp som avdragen för ogift skattskyldig vid den statliga beskattningen.

Ett komplement till ortsavdragen utgör de särskilda *avdragen för nedsatt skatteförmåga*. Vid den kommunala beskattningen gäller — enligt 50 § 2 mom. andra stycket kommunalskattelagen — att sådant avdrag må beviljas skattskyldig, vars skatteförmåga finnes under beskattningsåret ha varit väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka den skattskyldige ägt åtnjuta allmänt barnbidrag, eller annan därmed jämförlig omständighet (s. k. ömmande omständigheter). Enligt tredje stycket av samma

moment kan även skattskyldig, vars inkomst — efter avdrag av därå belöpande skatt — på grund av nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvållad arbetslöshet, stor försörjningsbörda eller annan därmed jämförlig omständighet understigit vad han kan anses ha behövt till underhåll för sig själv och för make och oförsörjda barn (existensminimum) utöver ortsavdrag erhålla särskilt avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga. I båda fallen utgår avdraget efter särskild prövning. Avdraget är maximerat till 5 000 kronor.

Enligt fjärde stycket av nämnda moment skall skattskyldig, vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgjorts av folkpension eller av bidrag, som avses i lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn — därest särskilda omständigheter inte till annat föranleder — anses ha haft sådan nedsatt skatteförmåga, som omförmäles i andra stycket.

Det angivna maximibeloppet 5 000 kronor har fastställts genom beslut av 1956 års riksdag. Bestämmelserna skall tillämpas första gången vid 1957 års taxering. Tidigare var maximibeloppet 3 000 kronor.

Närmare föreskrifter angående bestämmande av extra avdrag för nedsatt skatteförmåga meddelas för vissa fall i anvisningarna till 50 § kommunalskattelagen. Enligt dessa föreskrifter gäller bland annat att den myndighet Kungl. Maj:t därtill förordnar skall fastställa normalbelopp för existensminimum för olika delar av riket, avsedda att tjäna till ledning vid bestämmande av existensminimum i det särskilda fallet. Enligt Kungl. Maj:ts förordnande den 8 juni 1951 ankommer denna uppgift på centrala uppbördsnämnden.

Ett liknande avdragssystem gäller beträffande den statliga beskattningen. I 9 § 2 mom. andra stycket förordningen om statlig inkomstskatt stadgas sålunda att skattskyldig, vars skatteförmåga anses ha varit väsentligen nedsatt av anledning, varom i 50 § 2 mom. andra eller tredje stycket kommunalskattelagen förmäles, må efter särskild prövning utöver ortsavdrag erhålla ytterligare ett avdrag med högst 3 000 kronor.

Bestämmelserna i 41 § 2 mom. uppbördsförordningen ansluter till de nu nämnda stadgandena i kommunalskattelagen och förordningen om statlig inkomstskatt. Enligt bestämmelserna i uppbördsförordningen äger lokal skattemyndighet efter ansökan av skattskyldig medge befrielse från eller nedsättning av skatteavdrag. Sådan befrielse eller nedsättning må beviljas, om det belopp, som skulle återstå sedan skatteavdrag gjorts, understiger vad den skattskyldige kan anses behöva till underhåll för sig själv och för make och oförsörjda barn (existensminimum). Nedsättning av skatteavdrag för preliminär skatt kan dock inte medges annat än vid nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvållad arbetslöshet, stor försörjningsbörda eller i annat därmed jämförligt läge. Det belopp, som motsvarar den skattskyldiges existensminimum, skall beräknas med ledning dels av bestämmelserna i 50 § 2 mom. kommunalskattelagen och anvisningarna till

denna paragraf dels ock av de normalbelopp för existensminimum, som fastställles med stöd av nämnda lagrum.

Om den skattskyldige under beskattningsåret enligt beslut av lokal skattemyndighet åtnjutit befrielse från eller nedsättning av den preliminära skatten på grund av nedsatt skatteförmåga vid existensminimum, gäller enligt anvisningarna till 50 § kommunalskattelagen, att vid prövning av frågan om avdrag vid taxeringen för nedsatt skatteförmåga avvikelser inte bör ske från det av nämnda myndighet fastställda existensminimibeloppet såvida inte nya omständigheter framkommit.

Hänsyn till nedsatt skatteförmåga tages även vid beräkning av preliminär B-skatt och vid jämkning av preliminär skatt.

Av 10 § andra stycket uppbördsförordningen framgår, att preliminär A-skatt inte skall utgå för folkpension enligt lagen om folkpensionering.

Slutligen må beröras bestämmelserna om *skattepliktsgränsen och deklara-tionspliktsgränsen*, vilka bestämmelser äger direkt samband med reglerna om de kommunala ortsavdragens storlek.

Enligt stadgande i 51 § kommunalskattelagen inträder skatteplikt till kommunal inkomstskatt, då den beräknade beskattningsbara inkomsten i kommunen uppgår till minst 100 kronor. Detta stadgande äger tillämpning från och med innevarande års taxering. För tidigare års taxeringar har gällt att för fysisk person, som varit här i riket bosatt under hela eller någon del av beskattningsåret, skatteplikt till kommunal inkomstskatt i hemortskommunen inträtt då den beräknade beskattningsbara inkomsten uppgått till minst 20 kronor.

Beträffande deklarationsplikten gäller att därest fysisk person, som varit här i riket bosatt under hela beskattningsåret, haft bruttointäkter av en eller flera förvärvskällor, vilka bruttointäkter uppgått till sammanlagt minst 1 200 kronor, han är skyldig att utan anmaning till ledning för egen taxering avge självdeklaration.

III. Sammanfattning av kommunalskatterevisionens förslag

Revisionen föreslår att de kommunala ortsavdragen skall höjas till samma belopp som nu gällande statliga ortsavdrag och att även i övrigt en direkt anpassning skall ske till det statliga ortsavdragssystemet. Detta innebär sålunda att ett särskilt ortsavdrag för ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn föreslås infört även vid den kommunala beskattningen. Enligt revisionens mening tillgodoses därigenom önskemålen om en särskild lindring i skattebördan för dessa skattskyldiga.

Ortsavdragen för *gift skattskyldig* skall i enlighet härmed bestämmas till

följande belopp, nämligen 3 520 kronor i ortsgrupp II, 3 680 kronor i ortsgrupp III, 3 840 kronor i ortsgrupp IV och 4 000 kronor i ortsgrupp V. Förslaget innebär en fördubbling av nu gällande kommunala ortsavdrag för gifta skattskyldiga.

Ortsavdragen för *ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn* föreslås skola fastställas till följande belopp, nämligen 2 640 kronor i ortsgrupp II, 2 760 kronor i ortsgrupp III, 2 880 kronor i ortsgrupp IV och 3 000 kronor i ortsgrupp V. Då dessa skattskyldiga för närvarande åtnjuter samma kommunala ortsavdrag som andra ogifta och ensamstående skattskyldiga, innebär förslaget mer än en fördubbling av för dessa skattskyldiga nu gällande avdrag.

För *övriga ogifta och ensamstående skattskyldiga* föreslår revisionen ortsavdrag med följande belopp, nämligen 1 760 kronor i ortsgrupp II, 1 840 kronor i ortsgrupp III, 1 920 kronor i ortsgrupp IV och 2 000 kronor i ortsgrupp V. Förslaget innebär en förhöjning med cirka 43 % av nu gällande kommunala ortsavdrag för denna kategori av skattskyldiga.

Revisionen erinrar, att avvägningen av ortsavdragen mellan gift och ogift skattskyldig för närvarande är en annan vid den kommunala beskattningen än vid den statliga. Genom att enligt revisionens förslag en uppräknig av de kommunala ortsavdragen skall ske till i nivå med nu gällande statliga avdrag kommer skattelättnaden att bli proportionsvis större för gifta än för ogifta skattskyldiga. Revisionen anser det välmotiverat att tyngdpunkten vid en höjning av de kommunala ortsavdragen förlägges till familjerna.

Revisionen framhåller att den föreslagna höjningen av de kommunala ortsavdragen medför att inkomsttagare med mycket små inkomster helt befrias från kommunal skatt. Enligt revisionens mening är emellertid i dagens läge syftet med en kommunal ortsavdragsreform inte enbart att förhindra att inkomsttagare under existensminimum påföres skatt utan även att mera allmänt åstadkomma en lättnad i det kommunala skattetrycket. Förutsättningen för att reformen skall kunna få denna effekt anser revisionen vara att man kompenserar kommunerna för det minskade skatteunderlaget i en sådan utsträckning att kommunerna kan bibehålla sina utdebiteringar oförändrade. Revisionen påpekar härvidlag att om kommunerna till följd av ortsavdragshöjningen skulle tvingas fastställa högre utdebiteringar än som skulle ha tillämpats om ortsavdragen varit oförändrade, detta skulle medföra att inkomsttagarna i de lägsta inkomstskikten visserligen skulle erhålla en skattelättnad men att inkomsttagarna i de däröver liggande skikten i stället finge vidkännas en skatteskärpning. Ortsavdragshöjningens avsedda effekt att åstadkomma en generell skattesänkning för fysiska personer skulle härigenom enligt revisionens uppfattning gå förlorad.

För att ortsavdragshöjningen inte skall få de nu antydda konsekvenserna bör enligt revisionens uppfattning staten i betydande omfattning taga på sig kostnaderna för ortsavdragshöjningen. Revisionen anser att ett *statligt*

bidrag, åtminstone under en övergångsperiod, är en avgörande förutsättning för att det uppställda önskemålet om en allmän skattesänkning skall kunna realiseras. Detta statliga bidrag bör närmast ha till syfte att möjliggöra för kommunerna att själva anpassa sig efter de nya högre ortsavdragen. En sådan anpassning underlättas enligt revisionens mening bland annat genom en förväntad fortgående förbättring av det kommunala skatteunderlaget. Det statliga bidraget bör utgå till i princip samtliga kommuner och kommunala samfälligheter under en viss övergångstid. För åren 1958—1960 bör bidraget avvägas så att detsamma utgör full kompensation för den av ortsavdragshöjningen föranledda inkomstminskningen. Under åren 1961—1965 föreslås statsbidraget skola successivt minskas i en del kommuner samt i de beträffande tillgången på skatteunderlag bäst ställda kommunerna helt avvecklas. Frågan om en fortsatt reducering eller avveckling av statsbidraget i de kommuner, i vilka vid bidragstidens utgång bidraget inte helt indragits, bör enligt revisionens mening under bidragstiden bli föremål för en förnyad utredning. Revisionen anser att härvidlag ett nära samband föreligger med frågan om en allmän kommunal skatteutjämning.

Statens totala kostnader för statsbidraget till kommunerna vid full kompensation för inkomstminskningen till följd av ortsavdragshöjningen beräknas av revisionen till 480 milj. kronor per år. Med hänsyn till den höjning av statsskatten, som blir en följd av det minskade kommunalskatteavdraget vid den statliga taxeringen, beräknas emellertid statens nettokostnader vid ortsavdragsreformens ikraftträdande komma att uppgå till endast 413 milj. kronor per år. Kostnaderna för statsbidraget beräknas efter reduceringen av detsamma uppgå till i runt tal 200 milj. kronor per år. Statens nettoutgift kommer av skäl som nyss anförts, att bli lägre. Det har inte ingått i revisionens uppdrag att taga ställning till huruvida ur statsfinansiell eller samhällsekonomisk synpunkt utrymme föreligger för angivna kostnader.

Det nya statsbidraget föreslås skola utformas på ett sådant sätt att staten för varje bidragsår garanterar kommunerna ett visst skatteunderlag, som tillsammans med det skatteunderlag, som föreligger enligt vederbörlig taxering med tillämpning av de nya ortsavdragen, i vanlig ordning deltar i den kommunala repartiseringsen. Statsbidraget anpassas härigenom till de varje år fastställda kommunala utdebiteringssatserna. Utbetalningen av statsbidraget föreslås skola anknytas till nu gällande regler om utbetalning av kommunalskattebidraget. Särskilda bestämmelser blir därför erforderliga beträffande kommuns och annan kommunal samfällighets utdebitering av skatt för de år, under vilka bidrag föreslås skola utgå, och revisionen framlägger förslag till sådana bestämmelser.

Den nu utgående *provisoriska skatteersättningen* till kommunerna i anledning av 1950 års kommunala ortsavdragsreform, 46,8 milj. kronor, föreslås skola inordnas i det nya statsbidraget, varvid ersättningen föreslås skola reduceras enligt samma grunder som skall gälla för det nya bidraget.

I samband med att revisionen föreslår att de kommunala ortsavdragen skall bestämmas till samma nivå som gällande statliga ortsavdrag, har revisionen föreslagit, att *maximibeloppet för det extra avdraget för nedsatt skatteförmåga* vid den kommunala beskattningen skall bestämmas till samma belopp som vid den statliga beskattningen eller alltså 3 000 kronor.

Ortsavdragshöjningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1958 och första gången tillämpas vid källskatteuttaget för år 1958 och vid 1959 års taxering.

Revisionens förslag är enhälligt.

IV. Behovet av och förutsättningarna för en kommunal ortsavdragsreform

Revisionen

I fråga om ortsavdragens uppgift i skattesystemet erinrar revisionen att ortsavdragen främst avsett att från beskattning undanta de allra lägsta inkomstskikten, där inkomsterna inte uppgår till högre belopp än som oundgängligen erfordras för inkomsttagarens uppehälle (existensminimum). Ortsavdragen är vidare ett medel för att differentiera skattebördan mellan olika kategorier av skattskyldiga och efter olika orters dyrhet.

Ortsavdragens avsedda funktion att från beskattning undanta den del av den skattskyldiges inkomst, som motsvarar existensminimum, har emellertid inte kunnat upprätthållas. Detta gäller enligt revisionens mening särskilt de kommunala ortsavdragen, vilka alltid varit lägre än de statliga. Revisionen framhåller härvidlag att om man konsekvent vill bygga inkomstbeskattningen på principen att från beskattning undanta vad som erfordras för livets nödtorft, det inte finns någon bärande grund för att existensminimum skall sättas lägre vid kommunalbeskattningen än vid statsbeskattningen.

Enligt revisionens mening föreligger inte några delade meningar om behovet i och för sig av en höjning av de kommunala ortsavdragen. För en sådan höjning talar inte bara den omständigheten att avdragen på grund av sin otillräcklighet inte kan fylla sin funktion att från beskattning utesluta de allra lägsta inkomstskikten. I ett allmänt skattesänkingsprogram, i vilket tyngdpunkten skall läggas på de mindre inkomsttagarna, har enligt revisionens mening en reformering av de kommunala ortsavdragen sin givna plats. Revisionen erinrar att det vid genomförandet av 1956 års statskattereform också understrukits att en mera påtaglig skattelättnad i de lägre inkomstskikten endast kan åstadkommas genom ortsavdragshöjningar.

Revisionen visar att av den sammanlagda skatt, som de mindre inkomsttagarna har ett erlagga, huvuddelen utgöres av kommunal skatt. För att närmare belysa det kommunala och det statliga skattetrycket i vissa lägre

inkomstskikt har revisionen gjort en sammanställning angående inkomstskattens nuvarande fördelning på kommunalskatt och statsskatt i dessa inkomstlägen. Denna sammanställning redovisas i följande tabell.

Inkomstskattens nuvarande fördelning på kommunalskatt och statsskatt i vissa inkomstlägen (ortsgrupp III; kommunal utdebitering 12 kronor)

Årsinkomst i kronor	Gift			Ensamstående		
	Statsskatt i kronor	Kommunalskatt i kronor	Kommunalskattens procentuella andel i den totala skatten	Statsskatt i kronor	Kommunalskatt i kronor	Kommunalskattens procentuella andel i den totala skatten
3 000	—	85	100	76	169	69
4 000	—	205	100	173	289	63
5 000	59	325	85	269	409	60
6 000	156	445	74	366	529	59
8 000	350	685	66	625	769	55
10 000	543	925	63	967	1 009	51
12 000	737	1 165	61	1 372	1 249	48
15 000	1 108	1 525	58	2 070	1 609	44
18 000	1 636	1 885	54	2 885	1 969	41
20 000	2 110	2 125	50	3 448	2 209	39

Beträffande gifta skattskyldiga är det sålunda först vid årsinkomster på omkring 20 000 kronor, som den totala skatten är lika fördelad på statsskatt och kommunalskatt. För högre årsinkomster avtar successivt kommunalskattens andel i den totala skatten. I fråga om ensamstående skattskyldiga är tendensen densamma, ehuru jämviktsläget för dessa skattskyldiga uppås redan vid en årsinkomst av cirka 10 000 kronor.

Revisionen anser att en reformering av de kommunala ortsavdragen bör ses mot bakgrunden av den sänkning av statsskatten, som genomfördes vid 1956 års riksdag. Revisionen anför härvidlag.

Tyngdpunkten av skattesänkningen vid denna reform låg på de mindre inkomsttagarna. Av det totalbelopp i skattelättnad, 375 milj. kronor, som denna reform beräknades medföra, kom sålunda inte mindre än cirka 145 milj. kronor på inkomsttagare med årsinkomst upp till 12 000 kronor och omkring 135 milj. kronor på inkomsttagare med mellan 12 000 och 20 000 kronors årsinkomst. Om man ser till de individuella verkningarna av reformen blev emellertid skattesänkningen ganska begränsad i de lägre inkomstskikten. Ett par exempel må här anföras. En gift inkomsttagare med årsinkomst av 6 000, 8 000 respektive 10 000 kronor fick sin statsskatt sänkt med 31, 70 respektive 109 kronor. En ensamstående skattskyldig i motsvarande inkomstlägen fick en skattesänkning med 74, 95 respektive 100 kronor.

Vid statsskattereformens genomförande framhölls att det främsta hindret för en ytterligare sänkning i de mindre inkomsttagarnas skattebördå låg i de nuvarande kommunala ortsavdragens låga belopp. En höjning av de kom-

munala ortsavdragen ger — under förutsättning att kommunerna kompenseras för det genom höjningen förorsakade inkomstbortfallet — helt andra möjligheter att åstadkomma en lättnad i skattetrycket för det stora flertalet inkomsttagare. En gift skattskyldig skulle sålunda med en höjning av de kommunala ortsavdragen till samma belopp som de statliga erhålla en sänkning av sin kommunalskatt med omkring 200 kronor (ortsgrupp III; utdebitering 12 kronor per skattekrone). Sänkningen av kommunalskatten blir — om man bortser från de allra lägsta inkomstskikten, där kommunalskatten inte uppgår till det angivna beloppet — lika i kronor räknad för alla skattebetalare inom kommunen. I detta sammanhang bortses från den effekt i fråga om den totala skatten, som föranleds av att avdrag medges vid statsbeskattningen för erlagd kommunalskatt.

Revisionen framhåller att en höjning av de kommunala ortsavdragen självfallet medför att inkomsttagare med mycket små inkomster helt befrias från kommunal skatt. Syftet med en kommunal ortsavdragsreform anser revisionen i dagens läge emellertid inte enbart vara att förhindra att inkomsttagare under existensminimum påföres skatt utan även att mera allmänt åstadkomma en lättnad i det kommunala skattetrycket. Förutsättningarna för att så skall kunna ske är emellertid enligt revisionens uppfattning att man vidtar åtgärder, som medför att kommunerna trots det till följd av ortsavdragshöjningen minskade skatteunderlaget kan bibehålla sina utdebiteringar oförändrade. Skulle nämligen kommunerna till följd av ortsavdragshöjningen nödgas besluta högre utdebiteringar än som skulle ha tillämpats om ortsavdragen hade varit oförändrade, kommer detta att medföra att inkomsttagarna i de lägsta inkomstskikten visserligen erhåller en skattelättnad men att inkomsttagare i däröver liggande skikt i stället får vidkännas en skärpning i sin totala skatt. Avgörande för vid vilka inkomster en viss ortsavdragshöjning medför en skatteskarpning i stället för en skattelättnad är, påpekar revisionen, helt utdebiteringshöjningens omfattning. Ju större utdebiteringshöjning, som måste tillgripas för att täcka inkomstbortfallet, i desto lägre inkomstlägen kommer inkomsttagarna att drabbas av en skatteskarpning.

Av det av revisionen redovisade tabellmaterialet framgår att om kommunerna vid en uppräknig av de kommunala ortsavdragen till i paritet med de statliga skulle nödgas höja utdebiteringarna, detta skulle medföra skatteskarpning vid följande årsinkomster (ortsgrupp III; nuvarande kommunal utdebitering 12 kronor).

Utdebiteringsökning kronor per skattekrone	Skatteskarpning inträder vid en ungefärlig årsinkomst av	
	gift	ensamstående
0- 50	48 200	15 400
1- 00	26 100	8 800
2- 00	15 100	5 500
3- 00	11 400	4 400

Göres höjningen av ortsavdragen mindre, inträder vid samma utdebiteringsökningar skatteskärpningen i lägre inkomstlägen än de nyss nämnda. I ett senare avsnitt kommer närmare att redovisas hur det kommunala skatteunderlaget påverkas vid en höjning av ortsavdragen. Redan här må emellertid påpekas att en höjning av de kommunala ortsavdragen till samma belopp som de statliga kommer att förorsaka höjningar av de kommunala utdebiteringarna med ända upp till 4 kronor 88 öre. Skatteskärpning skulle sålunda komma att inträda i ännu lägre inkomstlägen än vad som anges i den nyss återgivna tabellen.

Därest det till följd av ortsavdragshöjningen minskade skatteunderlaget måste kompenseras genom höjda utdebiteringar, skulle, konstaterar revisionen, ortsavdragsreformens avsedda effekt att åstadkomma en generell skattesänkning för alla fysiska personer till väsentlig del gå förlorad. Revisionen anser därför att staten i betydande omfattning måste ta på sig kostnaderna för ortsavdragshöjningen. Revisionen framhåller att även om det inte med fog kan göras gällande att kommunerna allt framgent skall äga rätt att utdebitera på ett skatteunderlag, som framräknats på grundval av en gång för alla fastlåsta ortsavdrag, ett statligt bidrag dock är en avgörande förutsättning för att det uppställda önskemålet om en allmän sänkning av kommunalskatten skall kunna realiseras. Såsom närmare kommer att anges i det följande utgår revisionen härvidlag från att staten till en början helt och därefter under ett antal år i viss omfattning kompenserar kommunerna för det inkomstbortfall, som ortsavdragshöjningen medför.

Från dessa allmänna utgångspunkter har revisionen bedömt frågan om ortsavdragshöjningens omfattning. I sammanhanget påpekas att revisionen inte haft att taga ställning till huruvida ur statsfinansiell eller samhälls-ekonomisk synpunkt utrymme föreligger för att genomföra den ifrågasatta höjningen.

Revisionen har lämnat en ingående redogörelse angående verkningarna både för de skattskyldiga och för kommunerna av fyra olika alternativ för en höjning av de kommunala ortsavdragen (alternativ A—D). Ortsavdragens storlek i de olika alternativen i jämförelse med nu gällande ortsavdrag framgår av sammanställningen å s. 23.

Beträffande de olika alternativen framhåller revisionen med utgångspunkt från avdragen i ortsgrupp V följande.

Allt. A innebär, att ortsavdrag för ensamstående höjs med 400 kronor till 1 800 kronor. Genom att avdraget för gift skattskyldig gjorts en och en halv gång så stort som avdraget för ensamstående eller höjts från 2 000 till 2 700 kronor har den nu gällande avvägningen mellan avdragen för ensamstående och gifta skattskyldiga vid den kommunala taxeringen bibehållits. För ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn har förutsatts samma ortsavdrag som för ensamstående skattskyldig. Ortsavdragen får i detta alternativ något lägre realvärde än de nuvarande avdragsbeloppen

Ortsavdragskategori Alternativ	Ortsgrupp II		Ortsgrupp III		Ortsgrupp IV		Ortsgrupp V	
	Ortsavdragens belopp	Ökning i förhållande till nu gällande ortsavdrag	Ortsavdragens belopp	Ökning i förhållande till nu gällande ortsavdrag	Ortsavdragens belopp	Ökning i förhållande till nu gällande ortsavdrag	Ortsavdragens belopp	Ökning i förhållande till nu gällande ortsavdrag
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Gift</i>								
Nuvarande ortsavdrag..	1 760		1 840		1 920		2 000	
Alt. A.....	2 380	+ 620	2 480	+ 640	2 600	+ 680	2 700	+ 700
» B.....	2 640	+ 880	2 760	+ 920	2 880	+ 960	3 000	+ 1 000
» C.....	3 160	+ 1 400	3 320	+ 1 480	3 460	+ 1 540	3 600	+ 1 600
» D.....	3 520	+ 1 760	3 680	+ 1 840	3 840	+ 1 920	4 000	+ 2 000
<i>Ensam med barn</i>								
Nuvarande ortsavdrag..	1 230		1 290		1 340		1 400	
Alt. A.....	1 580	+ 350	1 660	+ 370	1 730	+ 390	1 800	+ 400
» B.....	1 760	+ 530	1 840	+ 550	1 920	+ 580	2 000	+ 600
» C.....	2 380	+ 1 150	2 480	+ 1 190	2 590	+ 1 250	2 700	+ 1 300
» D.....	2 640	+ 1 410	2 760	+ 1 470	2 880	+ 1 540	3 000	+ 1 600
<i>Ensamstående</i>								
Nuvarande ortsavdrag..	1 230		1 290		1 340		1 400	
Alt. A.....	1 580	+ 350	1 660	+ 370	1 730	+ 390	1 800	+ 400
» B.....	1 760	+ 530	1 840	+ 550	1 920	+ 580	2 000	+ 600
» C.....	1 580	+ 350	1 660	+ 370	1 730	+ 390	1 800	+ 400
» D.....	1 760	+ 530	1 840	+ 550	1 920	+ 580	2 000	+ 600

hade, då de fastställdes år 1950. Socialstyrelsens konsumentprisindex har nämligen stigit från 100 i mars 1950 till 139 i juli 1956. Den penningvärdesförändring, som återspeglas häri, har inneburit att ortsavdragen förlorat i värde. För att ortsavdragen skall kunna erhålla samma realvärde som våren 1950, måste de höjas med 39 %, d. v. s. till 2 780 kronor för gift skattskyldig och 1 946 kronor för ensamstående skattskyldig i ortsgupp V.

I *alt. B* har det nuvarande avdraget för ensamstående höjts med 600 kronor till 2 000 kronor. Det kommunala ortsavdraget för denna kategori av skattskyldiga blir därför lika stort som motsvarande statliga avdrag. Den nuvarande avvägningen mellan avdragen för ensamstående och gifta skattskyldiga vid den kommunala beskattningen har emellertid bibehållits, vilket medfört att ortsavdraget för gifta satts till 3 000 kronor. Även i detta alternativ förutsätts ensamma skattskyldiga med barn skola erhålla samma ortsavdrag som ensamstående skattskyldiga.

I *alt. C* har ortsavdraget för ensamstående liksom i *alt. A* upptagits till 1 800 kronor, medan avdraget för gifta skattskyldiga gjorts dubbelt så stort eller höjts till 3 600 kronor. Avvägningen mellan ortsavdragen för ensamstående och gifta har härigenom blivit densamma som vid den statliga beskattningen men ortsavdragen enligt detta alternativ understiger fortfarande motsvarande statliga avdrag, för ensamstående med 200 kronor och för gifta med 400 kronor. I alternativet har dessutom upptagits ett särskilt ortsavdrag för ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn.

Detta avdrag har konstruerats på samma sätt som vid den statliga beskattningen och är en och en halv gång så stort som avdraget för ensamstående eller 2 700 kronor.

I alt. D slutligen uppgår de kommunala ortsavdragen till samma belopp som nu gällande statliga avdrag eller 2 000 kronor för ensamstående och 4 000 kronor för gifta skattskyldiga. Även för ensamma skattskyldiga med barn har i detta alternativ upptagits ortsavdrag med samma belopp som vid den statliga taxeringen, 3 000 kronor. Alternativet innebär alltså fullständig paritet mellan kommunala och statliga ortsavdrag.

Den av revisionen verkställda statistiska undersökningen utvisar att skattebortfallet för kommunerna vid höjda ortsavdrag kan beräknas till 203 milj. kronor vid ortsavdrag enligt alt. A, 293 milj. kronor vid ortsavdrag enligt alt. B, 373 milj. kronor vid ortsavdrag enligt alt. C och 480 milj. kronor vid ortsavdrag enligt alt. D. Dessa belopp anger också storleken av det statsbidrag, som vid olika ortsavdragsalternativ måste utgå till kommunerna för att utgöra full kompensation. På grund av det minskade kommunalskatteavdraget vid den statliga taxeringen ökar emellertid den statliga inkomstskatten. Denna ökning har beräknats till 28 milj. kronor i alt. A, 40 milj. kronor i alt. B, 52 milj. kronor i alt. C och 67 milj. kronor i alt. D. Statens nettokostnader vid full kompensation till kommunerna för skatteunderlagsminskningen beräknas därför bli i alt. A 175 milj. kronor, i alt. B 253 milj. kronor, i alt. C 321 milj. kronor och i alt. D 413 milj. kronor.

Revisionen framhåller, att den vid sina undersökningar om de olika ortsavdragsalternativens verkningar blivit övertygad om att en höjning av de kommunala ortsavdragen till i nivå med de statliga avdragen nu bör genomföras. Enligt revisionens mening åstadkommes först härigenom en effektiv lindring i den kommunala skattebördan, varjämte man samtidigt uppnår den ökade balans i hela skattesystemet, som enhetliga ortsavdrag skulle medföra. Revisionen förordar därför att de kommunala ortsavdragen fastställs enligt ovan angivna alt. D, d. v. s. till samma belopp som nu gällande statliga avdrag. Revisionen har därvid utgått från att staten genom statsbidrag till kommunerna tillskjuter medel i sådan omfattning, att ortsavdragshöjningens avsedda effekt att åstadkomma en skattesänkning för alla inkomsttagare inte går förlorad.

Tabeller, belysande de individuella verkningarna av revisionens förslag, torde få som *Bihang 2* fogas till detta protokoll. Beräkningarna bygger på den förutsättningen att den kommunala utdebiteringen kan hållas oförändrad.

Revisionen framhåller att en höjning av de kommunala ortsavdragen enligt dess förslag medför att gifta skattskyldiga med en årsinkomst understigande inemot 18 000 kronor får en reell skattelättnad jämfört med det skattetryck, som förelåg för ifrågavarande skattskyldiga i motsvarande inkomstnivå år 1947. För ensamstående skattskyldiga kommer skattetrycket

att fortfarande ligga över 1947 års nivå men för de lägre inkomstskikten blir skatteskärpningen väsentligt mindre framträdande än vad den eljest skulle ha varit.

Revisionen har slutligen något berört frågan om en indexreglering av ortsavdragen. Revisionen anför.

Under senare år, bland annat vid innevarande års riksdag, har i motioner till riksdagen framställts yrkanden om utredning rörande möjligheterna att motverka sådana förändringar i skattetrycket, som orsakas av inträffade penningvärdesförändringar. Detta syfte skulle, har det sagts, bland annat kunna åstadkommas genom att ortsavdragsbeloppen automatiskt förändras med hänsyn till levnadskostnaderna.

I och för sig skulle onekligen en anpassning av ortsavdragen till rådande levnadskostnader vara en reform av stort värde. I sitt betänkande 40/1956 har emellertid bevillningsutskottet pekat på de konsekvenser, som en sådan reform skulle få på källskattesystemet och beskattningsreglerna över huvud taget samt på statsverkets budgetberäkningar. För de kommunala ortsavdragens del tillkommer därjämte att en indexreglering av ortsavdragen knappast kan införas förrän frågan om den kommunala skatteutjämningen blivit löst.

Remissyttrandena

På några undantag när tillstyrker remissinstanserna i princip eller lämnar utan erinran revisionens förslag att på en gång höja de kommunala ortsavdragen till i paritet med de statliga avdragen. Allmänt vitsordas att den föreslagna höjningen kommer att medföra en välbehörlig skattelättnad för särskilt de mindre inkomsttagarna ävensom större enhetlighet och reda samt ökad balans i hela skattesystemet till fördel för såväl de skattskyldiga som taxerings- och uppbördsmyndigheterna. På sina håll — även i sådana yttranden, vilka inte direkt avstyrker revisionens förslag — uttalas viss tveksamhet om de statsfinansiella och samhällsekonomiska möjligheterna att i dagens läge genomföra den föreslagna ortsavdragshöjningen. Några remissinstanser ger uttryck åt farhågor för att den föreslagna reformen och den därtill knutna kompensationen till kommunerna kommer att på lång sikt medföra att den statliga beskattningen måste öka eller att en önskvärd lindring i denna beskattning förhindras, vilket i sin tur skulle innebära en viss skatteövervältring mellan inkomsttagarna.

En partiell reform, innebärande en mindre höjning än vad revisionen föreslagit, förordas på olika grunder av *statskontoret*, *näringslivets skatte-delegation*, *Landsorganisationen*, *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Sveriges fastighetsägareförbund*.

Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, *Svenska företagares riksförbund* och *Sveriges köpmannaförbund* anser av olika skäl att en reformering av ortsavdragen bör anstå.

Av innehållet i remissyttrandena må här återges följande.

Socialstyrelsen, som finner det tillfredsställande att tiden nu ansetts mogen för en höjning av de kommunala ortsavdragen, förklarar emellertid att styrelsens tillstyrkan till revisionens förslag inte innebär, att styrelsen anser frågan om ortsavdragens utformning och storlek vara mer eller mindre slutgiltigt löst med den föreslagna reformen. Ehuru denna medför en inte ringa förbättring för olika grupper av skattskyldiga — framför allt för ensamstående skattskyldiga med försörjningsplikt mot barn — bör det enligt styrelsens mening hållas i sikte, att de nuvarande statliga ortsavdragen är väsentligt lägre än de existensminimibelopp, som fastställts av centrala upp-
bördsnämnden. Dessa belopp är i sin tur inte oväsentligt lägre än dem som t. ex. Stockholms stads socialvårdsmyndigheter tillämpar såsom existensminimum vid bedömningen av ärenden rörande socialhjälp. Enligt styrelsens mening hör frågan om en höjning av de statliga och kommunala ortsavdragen till en nivå i bättre överensstämmelse med existensminimum till de angelägna reformkraven på skatteväsendets område, sedan det nu förestående förslaget genomförts.

Kammarrätten erinrar även att de gällande statliga ortsavdragen med hänsyn till nuvarande penningvärde inte alls kan anses så tillmätta, att de i normalfall garanterar skäligt existensminimum. En ytterligare höjning av ortsavdragen kunde därför snart nog aktualiseras. Kammarrätten finner det emellertid i och för sig önskvärt att samma ortsavdragsregler blir gällande vid den kommunala taxeringen som vid den statliga och anför.

Att alltsedan ortsavdragen infördes i skattelagstiftningen de kommunala ortsavdragen understigit de statliga har — såsom revisionen framhållit — sammanhängt med förhållandena särskilt inom vissa landskommuner, inom vilka högre ortsavdrag skulle lett till en kraftig beskärning av skatteunderlaget och framtingat en hård beskattning av ett fåtal skattskyldiga med högre eller medelstora inkomster. De kommunala ortsavdragens bestämmande till belopp, som icke uppgått till vad som varit att anse såsom existensminimum, har emellertid i stor utsträckning medfört beskattning av inkomster, som legat under detta minimum. Olägenheterna härav hava under senare år, under vilka ett kraftigt penningvärdefall inträffat utan att ortsavdragen blivit i motsvarande mån höjda, alltmer framträtt. De kommunala ortsavdragens eftersläpning i förhållande till levnadskostnadernas förändring har över huvud haft den verkan, att den kommunala beskattningens relativa tryck avsevärt drabbat de mindre och även de medelstora inkomsterna. Det framstår därför som ett i och för sig angeläget önskemål att åt de kommunala ortsavdragen gives sådant reellt värde, att de kunna fylla sin egentliga uppgift, nämligen att från inkomstbeskattning undantaga vad som oundgängligen erfordras för tillfredsställande av de elementära levnadsbehoven. Den inkomst, som av sådan anledning anses böra gå fri från beskattning, bör rimligen icke vara lägre vid den kommunala än vid den statliga beskattningen, helst som det kommunala skatteuttaget i lägre inkomstskikt genomsnittligt är av ungefär samma procentuella storlek vid de

båda beskattningsformerna. Kammarrätten finner det förty välggrundat att de kommunala ortsavdragen bringas i nivå med de statliga.

Förutom skäl av principiell art tala givetvis också praktiska synpunkter för införande av enhetliga ortsavdrag vid den statliga och den kommunala taxeringen. Förslagets genomförande skulle nämligen medföra icke oväsentliga förenklingar för taxering och uppbörd. Ehuru de skattskyldiga icke vid upprättande av självdeklaration behöva handskas med ortsavdrag, kunna enhetliga ortsavdragsregler för deras del tänkas underlätta uträkningen av den blivande slutliga skatten å inkomsten, vilket är av betydelse för vinnande av bättre överensstämmelse mellan preliminär skatt och slutlig skatt.

Liknande synpunkter anlägges av *skattelindringsnämnden, flertalet länsstyrelser* samt *Svenska landstingsförbundet*. Några av de nämnda remissinstanserna påpekar emellertid att de vid sitt ställningstagande till ortsavdragshöjningens omfattning därmed inte ingått på frågan om en höjning av avdragen till i paritet med de statliga avdragen är statsfinansiellt genomförbar.

Länsstyrelsen i Jönköpings län erinrar att frågan om att bereda skattelättnader i de lägsta inkomstskikten undersökts i samband med de ändringar av den statliga inkomstskatteskalan, som skedde 1952 och 1956, men att det då visade sig att frågan inte lämpligen kunde lösas genom ändringar i skalan för den statliga beskattningen utan i stället var en ortsavdragsfråga. Om man önskar ge skattelättnader åt dem, vilkas inkomster ligger inom eller nära existensminimum, är enligt länsstyrelsens mening en höjning av ortsavdragen den rätta vägen.

Länsstyrelsen framhåller vidare att då de kommunala ortsavdragen senast fastställdes stod det klart att de mycket ofullständigt skulle fylla uppgiften att från beskattning undanta sådana inkomsttagare, som saknade ekonomisk förmåga att betala skatt. Genom penningvärdeförsämringen under 1951 och de följande åren har de i detta avseende blivit helt otillräckliga, något som ofta visar sig bland annat i besvären hos prövningsnämnden. Enligt länsstyrelsens mening vållar den bristande jämvikten mellan statliga och kommunala ortsavdrag på det hela taget en snedbelastning i beskattningen, som blivit alltmera besvärande. Det är — även ur praktisk synpunkt — föga lyckligt att skatt uttages på inkomster som saknar skattekraft i egentlig mening.

Att de kommunala ortsavdragen nu föreslås bli höjda anses därför som en nödvändig reform. Särskilt tillfredsställande finner länsstyrelsen det vara att avdragen föreslås bli lika stora som de statliga avdragen och att revisionen sålunda på denna punkt funnit sig kunna taga steget fullt ut. Därmed skulle enligt länsstyrelsens uppfattning mycket vara vunnet i fråga om ortsavdragssystemets balans.

Liknande synpunkter framföres av *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, som dessutom yttrar, att det från taxeringsmyndigheternas sida länge varit ett

önskemål att få till stånd enhetliga ortsavdrag vid taxeringen. Den anpassning, som även i övrigt föreslagits mellan de båda ortsavdragssystemen, innebär enligt länsstyrelsens mening en stor förbättring. Den åsyftade överensstämmelsen mellan ortsavdragen måste medföra en förenkling i taxeringsproceduren och ett underlättande för de skattskyldiga att själva beräkna sin skatt. Länsstyrelsen erinrar vidare att det hävdats att den hittills rådande bristande kongruensen mellan det statliga och det kommunala ortsavdragssystemet orsakat så många problem inom beskattningen, att den menligt inverkat på skattesystemets balans. Ett genomförande av revisionens förslag skulle därför eliminera allvarliga olägenheter och göra skattesystemet mindre svåröverskådligt.

De organisatoriska och praktiska fördelarna av lika ortsavdrag vid beskattningen understrykes även av *statens organisationsnämnd* och *Sveriges häradsskrivarförening*.

Några av de remissinstanser, vilka tillstyrkt revisionens förslag, har berört den i direktiven för de sakkunnigas uppdrag omnämnda frågan angående en etappvis skeende höjning av de kommunala ortsavdragen upp till i paritet med de statliga. *Överståthållarämbetet* anför sålunda att några delade meningar om angelägenheten av den föreslagna reformen inte torde föreligga. De redan från början otillräckliga kommunala ortsavdragen har genom penningvärdets successiva fall kommit att i alltmer betydande mån understiga levnadskostnadsminima. Ur denna synpunkt är en höjning av ortsavdragen önskvärd. Med hänsyn till storleken av levnadskostnadsminima och för att en lättnad i taxerings- och uppbördsarbetet jämväl skall kunna vinnas torde en mindre höjning av de kommunala ortsavdragen än till i nivå med de statliga avdragen inte böra ifrågakomma. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* framhåller att fördelarna med den föreslagna reformen skulle i hög grad äventyras, om de eftersläpande kommunala ortsavdragen inte på en gång lyftes upp till samma belopp som de statliga. Samtidigt som länsstyrelsen tillstyrker revisionens förslag, framhåller länsstyrelsen därför angelägenheten av att höjningen sker på en gång. Den tidigare utvecklingen har för övrigt enligt länsstyrelsens mening tydligt visat svårigheterna att återhämta eftersläpningen i fråga om de kommunala ortsavdragen. *Länsstyrelserna i Malmöhus och Norrbottens län* anlägger i stort sett liknande synpunkter.

Styrelsen för Svenska stadsförbundet, som tillstyrker att de kommunala avdragen skall höjas till i paritet med de statliga, anför.

Man torde numera på de flesta håll vara ense om att en snar sådan reform är angelägen. Styrelsen har icke något att erinra mot att en sådan åtgärd genomföres på en gång. Ett sådant förfaringsätt torde vara att föredraga framför den tidigare praktiserade metoden att genomföra skattereformer etappvis. Härigenom får man en klarare inblick i reformens finansiella betydelse för kommunerna och staten. Styrelsen delar även de sakkunnigas

uppfattning att man först genom en höjning av de kommunala ortsavdragen till i nivå med de statliga avdragen åstadkommer en effektiv lindring i den kommunala skattebördan för de lägre inkomsttagarna och i vart fall under en övergångsperiod jämväl för övriga skattskyldiga. Samtidigt uppnås då den ökade balans i hela skattesystemet som enhetliga ortsavdrag skulle medföra. Om man beaktar den totala skattebelastningen på samhällsmedlemmarna torde emellertid slutresultatet av reformen i stort sett inskränka sig till en omfördelning av skattebördorna.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund anser det önskvärt att full överensstämmelse i fråga om ortsavdragen åvägbringas vid den kommunala och den statliga beskattningen och anför i anslutning härtill.

Man kunde tänka sig att den eftersträlvade likformigheten skulle åstadkommas stegvis genom ett antal med vissa års mellanrum återkommande reformer av samma slag som den år 1950 beslutade. Ur kommunala synpunkter skulle dock en sådan utväg knappast vara att rekommendera. Det skulle nämligen vara att befara att kommunerna vid varje sådan delreform skulle få tåla en som rimlig ansedd minskning i skatteunderlaget utan att få någon kompensation. Delreformernas ekonomiska verkningar skulle därigenom bli svåröverskådliga.

Förbundet tillstyrker därför att steget nu tages fullt ut och att de kommunala ortsavdragen helt anpassas till de nuvarande statliga. Någon automatisk samordning för all framtid av de kommunala och de statliga ortsavdragen ställer sig förbundet dock avvisande till. En höjning av de kommunala ortsavdragen är nämligen enligt förbundets mening förenad med helt andra problem än en höjning av de statliga ortsavdragen.

Tjänstemännens centralorganisation anser att det kan diskuteras huruvida höjningen av ortsavdragen skall ske på en gång upp till den nivå, som motsvaras av de statliga avdragen, eller om reformen skall genomföras i etapper. Organisationen, som ansluter sig till den i direktiven angivna målsättningen om lika ortsavdrag vid den kommunala och den statliga beskattningen, framhåller dock att ett realiserande av denna princip är förenat med konsekvenser i ekonomiskt avseende. Vid bedömningen av de olika alternativ till höjning av de kommunala ortsavdragen, som revisionen redovisat, anses emellertid det av revisionen förordade förslaget vara att föredra. Den större nettokostnad, som detta förslag medför i jämförelse med alternativ, som endast innebär etapplösningar, anser organisationen inte vara av den storleksordningen att den uppväger fördelen av en enhetlig ordning i vad gäller ortsavdragens konstruktion. I fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser anmärker emellertid organisationen att statens ökade kostnader för kompensationen till kommunerna måste föranleda en motsvarande höjning av den statliga beskattningen eller hindra en med nämnda belopp eljest möjlig skattesänkning. Det hade därför enligt organisationens mening varit önskvärt om den totala effekten av den inkomstomfördelning, som revisionens förslag innebure, hade belysts.

Av de remissinstanser, som tillstyrkt revisionens förslag, har även *länsstyrelserna i Södermanlands samt Göteborgs och Bohus län* ävensom *Svensk industriförening* något berört de statsfinansiella förutsättningarna för ett genomförande av förslaget. Förstnämnda länsstyrelse framhåller sålunda att en förutsättning för reformen bör vara att ortsavdragshöjningen genomföres så att den inte får till följd kommunala utdebiteringshöjningar, vilka skulle innebära ett överflyttande av skattebördan på flertalet skattskyldiga med inkomster av en sådan storleksordning, att även efter höjningen beskattningsbar inkomst förefinnes. Det bör vidare enligt samma länsstyrelses mening förutsättas, att de statliga bidrag, som föreslås skola utgå till kommunerna, inte skall täckas genom höjda statliga skatter i större omfattning än som motsvaras av den lindring i kommunalskatten, som genom den föreslagna reformen kommer olika skattskyldiga till del. Skulle ett sådant övervältrande av skattebördan likväl inte kunna undvikas, måste enligt länsstyrelsens mening sådana utvägar prövas att en höjning av den sammanlagda uttaxeringen inte erfordras. Länsstyrelsen anser att det då ligger närmast till hands att man stannar för ett lägre ortsavdragsalternativ.

Svensk industriförening anför att åtskilliga skattskyldiga med låg inkomst, t. ex. småföretagare, kommer att beredas en mycket påtaglig lättnad genom den föreslagna reformen. Emellertid finnes enligt föreningens mening viss anledning till tvekan, eftersom det inte torde vara alldeles osannolikt att en så pass kraftig allmän kommunalskattesänkning på längre sikt kan medföra en ökning av den statliga beskattningen. Revisionen har visserligen förutsatt att kommunerna själva skulle anpassa sig efter de nya högre ortsavdragen och presumerat en fortgående förbättring av det kommunala skatteunderlaget. Denna förbättring förefaller föreningen sannolik om man ser på det senaste årtiondets utveckling men beror självfallet av konjunkturutvecklingen. Om denna kan inga säkra prognoser göras och det finnes enligt föreningens mening ingenting som utesluter att vårt land på längre sikt skulle kunna drabbas av en konjunkturedgång. I ett sådant läge är det uppenbart att den statliga beskattningen måste skärpas men det är, framhåller föreningen, även tänkbart att så även kan komma att ske om man inte ytterst strikt fastslår att den nu föreslagna sänkningen av kommunalskatten inte får direkt eller indirekt föranleda en höjning av statskatten. Skulle så ske förefaller det föreningen vara skäligen meningslöst att genomföra den föreslagna reformen, enär resultatet i praktiken då endast blir en övervältring av skattebördan från en inkomstgrupp till andra grupper. Den grupp, som därvid torde bli svårast drabbad, är enligt föreningens mening medelklassen, till vilken föreningen räknar småindustrin.

Riksskattenämnden intar en mera tveksam inställning till en höjning av de kommunala ortsavdragen och anför.

Ur de synpunkter riksskattenämnden i första hand har att betrakta frågan om storleken av ortsavdragen, finnes det icke någon anledning att hava

skilda belopp för statliga och kommunala ortsavdrag. Då ändamålet med ortsavdragen rent principiellt är att från beskattning undantaga en viss lägsta inkomst, som anses nödvändig för den skattskyldiges existens, synes det rimligt att de kommunala och de statliga ortsavdragen äro lika. Det är vidare ägnat att förenkla taxerings- och debiteringsarbetet att dessa ortsavdrag överensstämma. Ur de nu nämnda synpunkterna är det önskvärt att den föreslagna reformen genomföres.

Emellertid synas vissa förhållanden, som stå i samband med en höjning av de kommunala ortsavdragen till i nivå med de statliga, böra närmare beröras.

De inkomsttagare, som ha inkomster understigande av centrala upp-
bördsnämnden fastställt existensminimum eller som kunna erhålla extra
avdrag för s. k. ömmande omständigheter, synas i stor utsträckning komma
att i realiteten icke bliva berörda av reformen. Detta beror på att summan
av ortsavdraget och högsta extra avdrag kommer att vara lika stor före
som efter reformen. Sin största skattelindrande betydelse torde reformen
därför komma att få i de inkomstklasser, som ligga närmast över orts-
avdragen. Därjämte komma de höjda ortsavdragen givetvis att medföra
total skattebefrielse för den grupp av skattskyldiga, som har lägre inkomster
än det föreslagna ortsavdraget. Frågan om vilka kategorier av inkomst-
tagare som höra till sistnämnda grupp är ur beskattningssynpunkt av be-
tydande intresse. Bland annat höra hit de fall där föräldrars inkomster på
ett eller annat sätt överflyttats på barn. I detta sammanhang må erinras
om att landsorganisationen i yttrande angående förslag till nya skatteskalor
(se proposition nr 88/1956 sid. 15) uttalat att de lägsta inkomstskikten icke
böra komma i åtnjutande av oproporionerligt höga skattelättnader utan
en ingående analys av dessa gruppers skattekraft. En sådan undersökning
synes böra komma till stånd.

En annan sådan följd av högre ortsavdrag, som bör uppmärksammas i
detta sammanhang, är att den »tröskel» som nu finnes vid övre gränsen för
de statliga ortsavdragen kommer att bliva högre, om de kommunala orts-
avdragen bringas i paritet med de statliga, och att till följd härav progres-
sionen blir stor i dessa låga inkomstskikt. Den nuvarande olikheten mellan
statliga och kommunala ortsavdrag innebär i detta hänseende en mjukare
övergång.

Vidare kan anföras, att en viss stegring i beskattningens allmänna pro-
gressivitet uppkommer som följd av att enligt förslaget den totala skatten,
i kronor räknat, minskar mera i lägre inkomstklasser än i högre (se sid. 241
i betänkandet).

Sveriges lantbruksförbund anför liknande synpunkter och framhåller
dessutom att kommunernas nuvarande finansiella ställning med stora an-
språk på investeringar och små lånemöjligheter pekar på att tidpunkten
för ett genomförande av den föreslagna reformen nu är mindre väl vald.
Avvecklingen av garantiskatten kan dessutom i vissa kommuner åstad-
komma sådana rubbningar i kommunernas finanser, att dessa inte kan
bära den ytterligare skatteförlust, som ökade ortsavdrag medför. Eftersom
staten förutsatts skola taga på sig kostnaderna för ortsavdragshöjningen,
måste ju detta också enligt förbundets mening medföra, att staten måste
taga ut skattemedel genom ökade statsskatter eller genom att inte minska

de nu utgående. Förbundet anser att härigenom en skatteövervältring kan ske — troligen på de progressivt beskattade — i en omfattning som man inte känner. Vid vägningen av för- och nackdelar av den föreslagna reformen har förbundet dock kommit till den uppfattningen, att revisionens förslag bör genomföras på det sätt revisionen föreslagit.

En i viss mån tveksam inställning redovisas av *Kooperativa förbundet*, som framhåller att förbundet tidigare i sitt yttrande över 1955 års statskatterevisionens förslag uttalat sig för en höjning av de kommunala ortsavdragen. Förbundet vill därför i princip tillstyrka att en viss höjning av avdragen sker i överensstämmelse med direktiven, vilka tar sikte på att i främsta rummet lätta den direkta skattebördan för de små och minsta inkomsttagarna. Den samhällsekonomiska situationen är emellertid enligt förbundets mening så ansträngd att mera betydande skattesänkningar kan befaras medföra risker för ett skärpt inflationstryck. Det framstår därför som angeläget att en ingående prövning sker av frågan huruvida revisionens maximalalternativ är praktiskt genomförbart. Skulle det vid en sådan prövning visa sig att av samhällsekonomiska och statsfinansiella skäl en nedprutning bör ske, förordar förbundet att största möjliga hänsyn toges till barnfamiljernas ekonomiska intressen.

En mindre höjning av ortsavdragen än den revisionen föreslagit förordas — såsom tidigare nämnts — uttryckligen av *statskontoret*, *näringslivets skattedelegation*, *Landsorganisationen*, *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Sveriges fastighetsägareförbund*. De båda förstnämnda remissinstanserna föreslår, att höjningen skall begränsas till det av revisionen redovisade lägsta ortsavdragsalternativet. Landsorganisationen och Sveriges akademikers centralorganisation framför däremot egna förslag till höjning av ortsavdragen, medan Sveriges fastighetsägareförbund inte intar någon bestämd ståndpunkt i fråga om höjningens storlek.

Statskontoret framhåller, att ett genomförande av revisionens förslag visserligen skulle medföra en kommunal skattesänkning av inte oväsentlig omfattning men att samtidigt en ökning av den statliga beskattningen åtminstone på lång sikt svårligen synes kunna undvikas. Med hänsyn till statsskatternas progressiva natur torde härvid inte obetydliga skatteövervältringsproblem uppkomma. Statskontoret anser därför att en reform av de kommunala ortsavdragen i första hand bör inriktas på en sådan höjning, som kommunerna skulle kunna bära utan speciell kompensation från statens sida. Därest likväl det av revisionen framlagda förslaget till kompensation åt kommunerna prövas bära läggas till grund för en avdragshöjning, bör i varje fall högre avdragshöjning än enligt revisionens lägsta alternativ inte nu beslutas.

Näringslivets skattedelegation anlägger i stort sett samma synpunkter som riksskattenämnden samt tillägger — under hänvisning till den bety-

dande merbelastning å statsverket under en obestämd tid framåt, som den föreslagna kompensationen till kommunerna anses komma att medföra — att det är tvivelaktigt om förslaget vid sådant förhållande kan anses innebära en skattelindring eller allenast en omfördelning av skattebördan. Delegationen erinrar vidare, att de skatteeffekter, som skulle uppkomma efter ett genomförande av revisionens förslag, bestyrker att de nuvarande bristerna i skattesystemet inte kan avhjälpas genom enstaka ändringar i skatteförfattningarna utan att härför kräves en genomgripande omläggning av skattesystemet, främst innefattande en generell lättnad i det direkta skattetrycket. Ändringarna synes framför allt böra inriktas på att mildra verkningarna av de nuvarande marginalskattesatserna i de statliga inkomstskatteskalorna. Delegationens yttrande utmynnar i en hemställan att revisionens förslag inte måtte genomföras, att en allsidig utredning igångsättes, syftande till en genomgripande omläggning av den statliga beskattningen ävensom till sådana ändringar i bestämmelserna rörande kommunernas beskattningsunderlag, som kan finnas påkallade och utan oskäligen belastning av statsverket möjliga att genomföra, samt att denna utredning, som även bör omfatta en analys av de lägsta inkomsttagarnas skattekraft, måtte bedrivas med sådan skyndsamhet att därpå grundade förslag kan föreläggas 1958 års riksdag. Delegationen ställer sig emellertid inte avvisande till varje tanke på en omedelbar höjning av de kommunala ortsavdragen. Med hänsyn till att det kommunala skatteunderlaget stegrats väsentligt mer än vad levnadskostnaderna stigit samt till kommunernas finansiella ställning i övrigt är det enligt delegationens uppfattning sannolikt att en höjning av ortsavdragen enligt revisionens lägsta alternativ i flertalet kommuner inte skulle behöva föranleda någon höjning av utdebiteringen utan endast få till följd att en eljest möjlig sänkning måste utebli. Under inga omständigheter bör höjningen därför få föranleda annat statligt stöd till kommunerna än som må kunna komma i fråga enligt förordningen den 18 maj 1951 angående bidrag till skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner.

Landsorganisationen framhåller att en höjning av de kommunala ortsavdragen är motiverad redan av det skälet att avdragens realvärde undergått en betydande försämring sedan avdragen senast fastställdes. Skäl kan därutöver anföras för en anpassning mellan de kommunala och de statliga avdragen. Men landsorganisationen är tveksam om en sådan anpassning bör ske på en gång och detta främst av två skäl. Organisationen anför.

Dels kan den samhällsekonomiska situationen vara sådan, att en skattesänkning av för full paritet erforderlig storlek kan bedömas som för tillfället olämplig, dels kan det finnas uppgifter av högre angelägenhetsgrad för samhällets inkomstomfördelning politik än en höjning av de kommunala ortsavdragen till full paritet med de statliga.

I sitt för ett år sedan avgivna yttrande över 1955 års statsskatterevisions betänkande anslöt sig LO till den uppfattning, som finansministern uttalat i 1956 års statsverksproposition, nämligen att en skattesänkning i ett läge,

3 — Bihang till riksdagens protokoll 1957. 1 saml. Nr 97

karaktiserat av övertryck i samhällsekonomin, skulle accentuera en bristande samhällsekonomisk balans. LO kan inte finna, att underlaget för en dylik bedömning sedan dess har förändrats på ett avgörande sätt. Samhällsekonomiska överväganden talar sålunda enligt LO:s uppfattning emot tanken att nu höja ortsavdragen mera än som kan vara motiverat av en önskan om att återställa de kommunala ortsavdragens realvärde.

Inte heller rättviseskäl synes kunna åberopas för full anpassning av de kommunala ortsavdragen till de statliga, så länge inte barnfamiljerna erhållit full kompensation för den förlust, som de åsamkats genom barnbidragens starkt minskade realvärde. I sitt nyss omnämnda yttrande påtalade LO det förhållandet, att bland de grupper med låga inkomster, som i första hand skulle gynnas av en sänkning av den statliga inkomstskatten, återfanns ett betydande antal skattskyldiga med jämförelsevis god skatteförmåga. LO ansåg det tveksamt om ekonomiska lättnader i första hand borde vinnas genom skattesänkning och förordade en expertutredning i syfte att vinna en mera fullständig belysning av frågan om bärkraften och behovet av skattelättnader i de lägre inkomstskikten. Vad LO uttalat vid detta tillfälle har sin tillämpbarhet även på det nu föreliggande förslaget till höjning av de kommunala ortsavdragen. Inte heller 1956 års kommunalskatterevision har nämligen ägnat någon uppmärksamhet åt denna enligt LO:s mening grundläggande fråga.

Landsorganisationen uttalar därför viss tveksamhet gentemot revisionens förslag och förordar i stället att höjningen begränsas till vad som är motiverat av den sedan år 1950 inträffade penningvärdeförsämringen. Organisationen föreslår att ortsavdraget för gift i ortsgroup V höjes till 3 000 kronor och avdraget för ensamstående utan försörjningsskyldighet i samma ortsgroup till 1 800 kronor. För ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn föreslås avdraget i nämnda ortsgroup höjt till samma belopp som för gift skattskyldig eller 3 000 kronor, d. v. s. i enlighet med revisionens förslag. Motsvarande höjning bör ske av avdragen i övriga ortsgupper. Statens kostnader vid full kompensation till kommunerna för skattebortfallet beräknar landsorganisationen komma att med cirka 180 milj. kronor understiga kostnaderna för det av revisionen förordade ortsavdragsalternativet. Om det totala utrymmet för skattesänkningar skulle möjliggöra en höjning av statsutgifterna av den storlek, som revisionens förslag förutsätter, bör enligt landsorganisationens mening dess förslag till höjda ortsavdrag kombineras med ökat stöd till barnfamiljerna, antingen genom en höjning av de allmänna barnbidragen utöver vad som nu planerats eller genom kompensation för den höjning av hyreskostnaderna, som barnfamiljerna kan bli utsatta för till följd av en kommande avveckling av de generella bostadssubventionerna.

Sveriges akademikers centralorganisation anser det uppenbart att revisionens förslag jämfört med en sänkning av uttagningsprocenten för den statliga inkomstskatten till 90, vilken sänkning kostnadsmässigt ungefärligen skulle motsvara den föreslagna kompensationen till kommunerna i initialstadiet, inte leder till en skattesänkning för alla, utan i stället innebär

en skatteövervältring från vissa grupper av skattskyldiga till andra grupper. Denna omfördelning av skattebördan är enligt organisationens mening till särskild nackdel för den kvalificerade arbetskraften. Den högskoleutbildade arbetskraften, som redan vore missgynnad i skatteavseende, skulle komma att ytterligare missgynnas. Samhällsekoniskt skulle reformen medföra stora risker för ökad kommunal utgiftsexpansion. Den reella skatteprogressiviteten skulle vidare enligt organisationens mening skärpas på ett olyckligt sätt. Ur vissa synpunkter ter det sig enligt organisationens mening tilltalande att de kommunala ortsavdragen göres lika stora som de statliga men organisationen anser att revisionen överdrivit betydelsen av denna likställighet. Inte heller kan argumenten att existensminimum inte bör beskattas eller att starka skäl talar för en skattesänkning för de lägsta inkomsttagarna tillmätas avgörande betydelse. Behovet av skattelättnader för de personer, som registreras i de lägsta inkomstskikten, är inte heller klarlagt. Mot denna bakgrund anser sig organisationen inte kunna tillstyrka att revisionens förslag genomföres i oförändrat skick. Med hänsyn till penningvärdeförsämringen anser organisationen dock att en viss höjning av de kommunala ortsavdragen kan vara motiverad, varvid en systematisering av avdragen bör ske enligt samma principer som gäller för de statliga. Organisationen föreslår, att det kommunala ortsavdraget för gift höjes till 3 000 kronor, för ensamstående skattskyldig med underhållsskyldighet mot barn till 2 250 kronor och för ensamstående till 1 500 kronor, allt avseende skattskyldig i ortsgrupp V, och att motsvarande höjning sker i övriga ortsgrupper. Höjningen anses kunna genomföras utan höjning av de kommunala utdebiteringarna under förutsättning att kommunerna ålägger sig utgiftsbegränsningar och för en mera realistisk avgiftspolitik. Organisationen anför slutligen att om det av revisionen uppställda målet om en skattesänkning för alla skall i realiteten kunna uppnås från mera långsiktiga utgångspunkter, en höjning av de kommunala ortsavdragen bör kombineras med en samtidig sänkning av uttagningsprocenten för den statliga inkomstskatten till 90.

Sveriges fastighetsägareförbund noterar visserligen med tillfredsställelse att genom den omläggning av fastighetsbeskattningen, som ägt rum, en skattskyldig, som redovisar inkomst av fast egendom, blivit i fråga om det kommunala ortsavdraget likställd med andra skattskyldiga, men enligt förbundets mening innebär detta dock endast att en av de med fastighetsbeskattningen förbundna orättvisorna blivit eliminerad. Samma skäl, som talar för en höjning av de kommunala ortsavdragen i syfte att tillgodose de mindre inkomsttagarna, anser förbundet principiellt kunna åberopas till stöd för att någon extra skattebelastning av fastigheter inte bör ifrågakomma. Enligt förbundets mening bör det vara ett mera primärt intresse att avskaffa ett system, som innebär beskattning av obefintlig inkomst, än att åstadkomma lindring i beskattningen av inkomst, som dock faktiskt

finnes, särskilt som de nu gällande reglerna om avdrag för ömmande omständigheter i stor utsträckning torde möjliggöra undantagande från beskattning. Förbundet anser därför att en reform i fråga om de kommunala ortsavdragen inte bör genomföras annat än i samband med fastighetsskattens avskaffande. Förbundet anser vidare att revisionens förslag inte innebär en skatteminskning utan en övervältring under en lång övergångstid av en inte oväsentlig del av den kommunala skattebördan mellan olika skattskyldiga, varjämte förslaget skulle medföra en omvandling — såvitt avser kompensationen från staten till kommunerna under vissa år — av den proportionella kommunala skatten till en progressiv. En verklig skattelättnad anser förbundet endast kan uppnås genom en beskärning av kostnaderna i den offentliga hushållningen. Strävandena i denna riktning främjas enligt förbundets mening inte, såvitt angår kommunerna, om staten tar på sig någon del av kommunernas kostnader. Förbundet anser därför riktigare att nu endast medge en mindre höjning av de kommunala ortsavdragen och endast i en mycket begränsad skala samt då ett dokumenterat behov föreligger bereda kommunerna täckning för det minskade skatteunderlaget.

Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Svenska företagens riksförbund och Sveriges köpmannaförbund anser den föreslagna reformeringen av de kommunala ortsavdragen i princip motiverad men förordar, att reformen skall anstå. Enligt hantverks- och småindustriorganisationens mening bör, innan den föreslagna åtgärden genomföres, en allmän översyn ske av hela skattesystemet i syfte att åstadkomma en automatiskt verkande anpassning till penningvärdeförsämringen. Svenska företagens riksförbund anser att reformen inte bör träda i kraft förrän näringslivet beretts tillfälle konsolidera sin ekonomiska ställning, vilket enligt förbundets mening kan ske genom en sänkning av företagsbeskattningen och ett borttagande av investeringsavgiften. Köpmannaförbundet förklarar för sin del att det framlagda förslaget inte synes vara av sådan angelägenhetsgrad att det nu bör genomföras. Förslaget bör tills vidare få vila medan resultatet av sänkt repartitionstal vid fastighetsbeskattningen avvaktas. Under tiden bör familjebeskattningen omprövas och i samband därmed en utredning göras angående skattekraften i de lägsta inkomstskikten.

Frågan om en indexreglering av ortsavdragen har berörts av *kammarrätten och länsstyrelsen i Malmöhus län*. *Kammarrätten* anför i denna fråga följande.

I detta sammanhang vill kammarrätten ifrågasätta, om icke ortsavdragen — såväl de kommunala som de statliga — borde med vissa mellanrum omprövas med hänsyn till fortgående förändringar i levnadskostnaderna. Genom en snabbare anpassning av ortsavdragen efter rådande prisläge skulle den skatteskärpning, som följer av ett försämrat penningvärde, i någon mån

kunna undvikas. Infördes en sådan ordning, skulle icke samma anledning längre föreligga för staten att kompensera kommunerna för inkomstbortfall till följd av höjda ortsavdrag som hittills.

Departementschefen

Vid 1956 års riksdag genomfördes efter förslag i proposition nr 88 en sänkning av den statliga inkomstskatten för fysiska personer med verkan från och med den 1 januari 1957. Skattesänkningen kom till stånd genom en justering av skatteskalorna och innebar lättnader åt alla skattskyldiga samtidigt som inkomsttagarna i de lägre skikten tillförsäkrades den relativt största andelen av sänkningen. Det nu framlagda förslaget om en höjning av de kommunala ortsavdragen är att se som en fortsättning på den kommunala sidan av en allmän skattesänkning med tyngdpunkten förlagd till de lägre inkomstskikten.

De av kommunalskatterevisjonen redovisade undersökningarna visar klart kommunalskattens dominerande roll för inkomsttagarna i lägre inkomstskikt. Beträffande gifta skattskyldiga är det först vid årsinkomster på omkring 20 000 kronor, som den totala skatten är lika fördelad på statsskatt och kommunalskatt. För ensamstående skattskyldiga är kommunalskatten större än statsskatten för alla inkomsttagare under 10 000 kronor. Ett par exempel som belyser det kommunala skattetrycket må här återgivas (jfr tabellen s. 20). En gift skattskyldig med 6 000 kronors årsinkomst får, om han är bosatt i en kommun (ortsgrupp III) där den kommunala utdebiteringen uppgår till 12 kronor, erlagga statsskatt med 156 kronor men kommunalskatt med inte mindre än 445 kronor. Uppgår årsinkomsten till 10 000 kronor blir statsskatten 543 kronor och kommunalskatten 925 kronor. I kommuner med högre utdebitering än 12 kronor är kommunalskattens dominans ännu mer framträdande.

I den tidigare omnämnda propositionen nr 88 till 1956 års riksdag underströks starkt att mera betydande skattelättnader för inkomsttagare i de lägre inkomstskikten inte kunde åstadkommas annat än genom en höjning av ortsavdragen och då i första hand de kommunala. Även om den då genomförda sänkningen av statsskatten hade sin tyngdpunkt förlagd till de lägre inkomstskikten uppgick skattesänkningen för den enskilde skattebetalaren i dessa inkomstskikt likväl till relativt sett ganska begränsade belopp. En gift inkomsttagare med årsinkomst av 6 000, 8 000 respektive 10 000 kronor fick sålunda sin statsskatt sänkt med 31, 70 respektive 109 kronor. En höjning av de kommunala ortsavdragen ger — under förutsättning av oförändrad kommunal utdebitering — helt andra möjligheter till skattelättnader i dessa inkomstskikt. Sålunda skulle, såsom tidigare visats, en gift skattskyldig erhålla en sänkning av sin kommunalskatt med omkring 220 kronor vid en höjning av de kommunala ortsavdragen till samma

belopp som de statliga. I kommuner med högre utdebitering än 12 kronor blir skattelättnaden i motsvarande mån högre.

Kommunalskatterevisionens förslag att på en gång höja de kommunala ortsavdragen till i nivå med de statliga har i princip godtagits av så gott som samtliga myndigheter och organisationer, vilka haft att avgiva yttrande över förslaget. Från en del håll har dock framkommit kritik. I den mån denna är att hänföra till en bedömning av de statsfinansiella konsekvenserna av det förordade statsbidragssystemet skall jag strax återkomma därtill. I detta sammanhang avser jag endast att med några ord beröra vissa mera allmänna synpunkter på frågan om behovet av att nu åstadkomma paritet mellan de kommunala och statliga avdragen.

I vissa remissyttranden har som skäl mot en höjning av de kommunala ortsavdragen till i nivå med de statliga åberopats att den verkliga skatteförmågan hos inkomsttagarna inom de lägre inkomstskikten inte blivit närmare klarlagd. Man torde härmed bland annat ha åsyftat att inom denna grupp återfinnes många yngre ogifta skattebetalare, som av olika anledningar har större skattekraft än vad den nominellt redovisade inkomsten utvisar. I och för sig finns det säkerligen visst fog för ett sådant betraktelsesätt. Emellertid skulle, såsom även kommunalskatterevisionen understrukt, en uppräknig av de kommunala ortsavdragen i föreslagen omfattning medföra att huvudparten av skattesänkningen lägges på familjerna och ensamstående skattskyldiga med försörjningsskyldighet mot barn. Av revisionens beräkningar framgår att en höjning av de kommunala ortsavdragen till samma belopp som de statliga skulle, under förutsättning av oförändrad kommunal utdebitering, innebära en sänkning av den kommunala inkomstskatten med cirka 480 miljoner kronor. Av detta belopp kommer inte mindre än cirka 373 miljoner kronor på gifta skattskyldiga och ensamstående skattskyldiga med försörjningsskyldighet mot barn. Hur mycket av det återstående beloppet 107 miljoner kronor, som belöper på den kategori yngre ogifta personer som åsyftas i remissyttrandena, kan inte med säkerhet avgöras. Det förtjänar emellertid påpekas att kategorien ogifta skattskyldiga självfallet även inrymmer ett stort antal äldre personer, som inte kan anses ha den högre skattekraft som många ungdomar otvivelaktigt besitter. Det nu anförda visar enligt min mening att tillräckliga skäl inte finns för ett generellt påstående att en ortsavdragsreform skulle medföra oproportionerligt stora skattelättnader för sådana skattskyldiga vilka endast har en skenbart låg skattekraft.

Från några håll har framhållits att enhetliga ortsavdrag vid den statliga och kommunala beskattningen kommer att medföra att övergången från helt skattefri till skattepliktig inkomst blir mera markerad. I detta förhållande har man velat se en viss olägenhet, ett »tröskelproblem», och menat att den nuvarande ordningen innebär en mjukare övergång. I anledning härav vill jag påpeka, att det ligger i sakens natur att ett system med

ortsavdrag alltid innebär att skatteplikt inträder när inkomsten överstiger en viss gräns och att lägre inkomster är helt fria från skatt. Någon tröskel skapas inte härigenom eftersom alla får åtnjuta samma avdrag. Man kan självfallet icke bibehålla en beskattning på en inkomst, som man erkänner vara så låg att den inte medger täckning av de allra mest ofrånkomliga utgifterna för försörjningen, endast av den anledningen att den skatt som utgår för skattskyldiga i närmast däröver liggande inkomstskikt då inte skall framstå som en i förhållande till det skattefria botten-skiktet alltför hög belastning. Det avgörande i detta sammanhang är uppenbarligen att en höjning av de kommunala ortsavdragen kommer att medföra en väsentlig skattelättnad såväl för den som nu har en så liten inkomst att den understiger det statliga ortsavdraget som för inkomstagarna i skikten närmast däröver.

Såsom av den tidigare lämnade redogörelsen framgår har kommunal-skatterevisjonen funnit att en kommunal ortsavdragsreform inte kan genomföras i den av revisionen föreslagna omfattningen utan att staten lämnar bidrag till kommunerna. I sådant hänseende har revisionen föreslagit att statsbidrag skall utgå under de tre första åren efter reformens ikraftträdande i sådan utsträckning att alla kommuner erhåller full kompensation för det genom ortsavdragshöjningen förorsakade inkomstbortfallet. Därefter skall under en femårsperiod en reduktion av statsbidraget komma till stånd. I ett följande avsnitt kommer det föreslagna statsbidragssystemet att närmare behandlas. I anslutning till vissa uttalanden under remissbehandlingen vill jag emellertid redan här något beröra statsbidragsgivningens allmänna omfattning.

Tidigare har nämnts att statsbidraget under de tre första åren kommer att uppgå till omkring 480 miljoner kronor per år. Med hänsyn till den höjning av statsskatten, som blir en följd av det minskade kommunalskatteavdraget vid den statliga taxeringen, beräknas statens nettokostnad bli omkring 67 miljoner kronor lägre eller sålunda 413 miljoner kronor. Sedan reduktionen genomförts beräknas statens bruttokostnad ha nedgått till cirka 200 miljoner kronor per år. Hur stor nettokostnad detta motsvarar kan inte nu med säkerhet anges. De av revisionen framräknade kostnaderna baserar sig på 1955 års taxeringar och de kommunala utdebiteringssatserna för år 1956. Med hänsyn till att en ortsavdragshöjning kan träda i kraft först den 1 januari 1958 kan det förutses, att kostnaderna blir något högre än vad revisionen angivit. En inom finansdepartementet gjord överslagskalkyl utvisar, att bruttokostnaden vid full kompensation för den av revisionen föreslagna höjningen av ortsavdragen kommer att uppgå till omkring 500 miljoner kronor för år och nettokostnaderna till cirka 425 miljoner kronor för år. Till väsentlig del beror de ökade kostnaderna på att fler skattskyldiga på grund av den allmänna inkomstförbättringen beräknas kunna helt ut-

nyttja höjningen av ortsavdragen. Någon omräkning av revisionens siffermaterial i dess olika detaljer har emellertid inte verkställts, varför i detta hänseende revisionens beräkningar följts såväl i detta kapitel som i den följande framställningen.

I kommunalskatterevisionens uppdrag har inte ingått att taga ställning till huruvida det ur statsfinansiell eller samhällsekonomisk synpunkt föreligger utrymme för att nu genomföra en kommunal ortsavdragsreform i föreslagen omfattning. Frågan härom har närmare behandlats i årets finansplan. Denna har gjorts upp med hänsyn tagen bland annat till de kostnader, som uppkommer vid ett genomförande av en ortsavdragsreform i enlighet med kommunalskatterevisionens förslag. I denna del torde jag sålunda få hänvisa till den bedömning som skett i finansplanen. Med hänsyn till att en höjning av de kommunala ortsavdragen kan ske tidigast från den 1 januari 1958 har i årets riksstatsförslag endast upptagits halva årskostnaden för reformen.

Under remissbehandlingen har gjorts gällande att den föreslagna höjningen av de kommunala ortsavdragen och den därtill knutna kompensationen till kommunerna medför en icke godtagbar omfördelning av skattebördan. De som givit uttryck åt denna mening synes hysa den uppfattningen att det utrymme som nu kan föreligga för en skattesänkning bör utnyttjas för en sänkning av den statliga inkomstskatten. Sålunda framhåller t. ex. näringslivets skattedelegation att möjliga ändringar i skattesystemet framför allt bör inriktas på att mildra verkningarna av de nuvarande marginalsattesatserna i de statliga inkomstskatteskalorna. Sveriges akademikers centralorganisation anser det uppenbart att revisionens förslag jämfört med en sänkning av uttagningsprocenten för den statliga inkomstskatten till 90, vilken sänkning kostnadsmässigt ungefärligen skulle motsvara den föreslagna kompensationen till kommunerna, inte leder till en skattesänkning för alla utan i stället innebär en skatteövervältring från vissa grupper av skattskyldiga till andra grupper.

Enligt min mening förbiser man härvid en väsentlig sida av problemet. Det kan icke råda någon tvekan om att det är en lättnad i det kommunala skattetrycket såväl i de allra lägsta inkomstskikten som i de stora mellanskikten som i dagens läge är den mest angelägna skattereformen. Från principiella utgångspunkter kan man naturligtvis hävda att statsmakterna lagstiftningsvägen skall fastställa kommunala ortsavdrag, som motsvarar ett skäligt existensminimum, och att det sedan är kommunernas sak att se till att skattetrycket inom kommunerna hålles på en sådan nivå att ortsavdragshöjningen ger den avsedda skattelättnaden. Det är emellertid helt orealistiskt att tro att kommunerna skulle kunna på en gång själva bära ett inkomstbortfall av den storlek, som det här måste bli fråga om. Vill man genomföra en lättnad i det kommunala skattetrycket, kan detta icke ske på annat sätt än att staten lämnar kommunerna hjälp under en övergångstid

för att bereda kommunerna möjlighet att anpassa sig efter förändringen i det kommunala skatteunderlaget. Jag kan inte inse att detta skulle leda till en icke önskvärd omfördelning av skattebördan. En bidragsgivning med detta syfte skiljer sig i princip inte från annan statlig bidragsgivning till kommunerna. I båda fallen är det fråga om att använda medel, som anskaffats genom statlig beskattning, för att bestrida kostnader för kommunal verksamhet och därigenom minska det kommunala skattetrycket. Det borde icke råda några delade meningar om att de nuvarande låga kommunala ortsavdragen medför att de mindre inkomsttagarna får bära en i förhållande till deras skattekraft för stor del av kommunernas utgifter. Mot bakgrunden av detta faktiska förhållande måste väl en kommunal ortsavdragsreform, som genomföres med stöd av statliga bidrag, tvärtemot vad som göres gällande i vissa remissyttranden, i stället leda till en riktigare fördelning av den totala skattebördan.

Med hänvisning till det anförda vill jag för min del förorda att en kommunal ortsavdragsreform nu genomföres i huvudsaklig överensstämmelse med det av kommunalskatterevisjonen framlagda förslaget. Jag tillstyrker sålunda att de kommunala ortsavdragen höjes till samma belopp som nu gällande statliga avdrag och att även i övrigt en direkt anpassning sker till det statliga ortsavdragssystemet. Höjningen bör träda i kraft den 1 januari 1958 och sålunda första gången tillämpas i fråga om den preliminära skatten för år 1958. Kommunerna bör erhålla kompensation i huvudsaklig överensstämmelse med det av revisionen förordade statsbidragssystemet. Jag kommer att i ett följande avsnitt närmare behandla de med statsbidragsgivningen sammanhängande spörsmålen.

V. Ortsavdragens avvägning mellan olika kategorier av skattskyldiga

Revisionen

Enligt revisionens förslag skall de kommunala ortsavdragen fastställas till följande belopp.

Ortsavdragskategori	Ortsgrupp				
	I	II	III	IV	V
Gift skattskyldig.....	3 360	3 520	3 680	3 840	4 000
Ensam skattskyldig med barn.....	2 520	2 640	2 760	2 880	3 000
Ensamstående skattskyldig.....	1 680	1 760	1 840	1 920	2 000

Revisionen framhåller att det bör uppmärksammas att en uppräknig av de kommunala avdragen till i nivå med de statliga medför en proportionsvis större ökning för de gifta än för de ensamstående. I ortsgrupp V är sålunda för ensamstående skattskyldiga det kommunala Ortsavdraget för närvarande 1 400 kronor medan det statliga avdraget är 600 kronor större eller 2 000 kronor. För gifta skattskyldiga i samma ortsgrupp är däremot det statliga avdraget dubbelt så stort som det gällande kommunala avdraget, 4 000 respektive 2 000 kronor. De gifta skattskyldiga får därför vid en höjning av de kommunala avdragen till i nivå med de statliga relativt sett en större Ortsavdragshöjning än de ensamstående. Revisionen anser det välmotiverat att tyngdpunkten vid en höjning av de kommunala Ortsavdragen förläggas till familjerna.

Den direkta anpassningen mellan de båda Ortsavdragssystemen medför vidare att ett särskilt Ortsavdrag för ensamstående med underhållsskyldighet mot barn införes även vid den kommunala beskattningen. Enligt revisionens mening tillgodoses härigenom i väsentlig mån önskemålen om en lindring i skattebördan för dessa skattskyldiga, varjämte en lättnad åstadkommes i det praktiska taxeringsarbetet.

Revisionen påpekar att den bibehållit den nuvarande spännvidden mellan Ortsavdragen i olika ortsgupper och att spännvidden mellan Ortsavdragen i högsta och lägsta tillämpade ortsgrupp (ortsgrupp II) fortfarande är 12 %. Att revisionen föreslagit ett särskilt avdrag för ortsgrupp I beror på att denna ortsgrupp inte är formellt avskaffad och att stadgandena i 48 § kommunalskattelagen, liksom i 8 § förordningen om statlig inkomstskatt, fortfarande innehåller föreskrifter om avdrag i denna ortsgrupp.

Inom revisionen har diskuterats möjligheterna att bestämma Ortsavdragen till jämna hundratal kronor. Revisionen anför härvidlag.

Ortsavdragsbeloppen skulle onekligen härigenom bli lätthanterligare och detta skulle måhända kunna innebära en viss förenkling i det praktiska taxeringsarbetet. Vi har emellertid avstått från att lägga fram förslag i detta hänseende. Skälen härför har varit, att en dylik avjämning av Ortsavdragen åstadkommer både att den nuvarande spännvidden mellan Ortsavdragen i högsta och lägsta ortsgrupp vanligtvis blir en annan än nuvarande 12 % samt att den nuvarande principen om 4 % intervall mellan Ortsavdragen i olika ortsgupper helt bryts, varvid i vissa fall Ortsavdragen för samma kategori av skattskyldiga kommer att uppgå till samma belopp i olika ortsgupper. Vidare torde en avjämning av Ortsavdragen inte medföra någon mera påtaglig förenkling i taxeringsarbetet så länge inte de *taxerade* inkomsterna kan avjämnas. Det har emellertid inte ankommit på oss att framlägga förslag i sistnämnda hänseende.

Remissyttrandena

Revisionens framhållande av att vid en höjning av de kommunala Ortsavdragen till i paritet med de statliga avdragen tyngdpunkten i skattesänkningen kommer att förläggas till familjerna och en-

samma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn har inte mött någon principiell erinran från remissinstansernas sida. *Socialstyrelsen* påpekar dock i fråga om skattelindringen för familjerna att det bör uppmärksammas att det här är fråga om en skattesänkning för de gifta och att omkring hälften av denna stora grupp utgöres av gifta utan hemmavarande barn. Enligt styrelsens mening förtjänar det att framdeles övervägas huruvida man inte bör i större utsträckning än som skett i revisionens förslag förlägga tyngdpunkten av en skattesänkning på barnfamiljerna.

Liknande synpunkter anlägges av *Kooperativa förbundet*.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasätter huruvida inte barnförsörjningskostnadernas beaktande vid beskattningen kan upptas till utredning och prövning i samband med det nyligen framlagda förslaget om avdrag för barns studier.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, som tillstyrker revisionens förslag i fråga om Ortsavdragens storlek, anför.

Länsstyrelsen har härmed icke velat taga bestämd ställning till den för beskattningens rättvisa utformning betydelsefulla frågan om Ortsavdragens inbördes avvägning. 1949 års skatteutredning har såsom skäl för att det statliga avdraget för ogifta skulle vara hälften så stort som avdraget för gifta — ehuru levnadskostnadsrelationen snarare är $\frac{2}{3}$ — hänvisat till att de lägst taxerade, ensamstående inkomsttagarna i stor utsträckning äro ungdomar, vilka ännu icke i egentlig mening trätt ut i förvärvslivet och vilka i allmänhet bo i sina föräldrahem, biträda föräldrarna i deras jordbruk o. s. v. Uppenbart är att detta icke äger tillämplighet på alla grupper av ogifta. Säkerligen hava många ungdomar låga levnadskostnader till följd av att de bo hemma, men lika säkert är att denna fördel icke kommer alla ensamma till del. Olika familjers varierande utgiftsbehov vid jämförelse med ensamstående skattskyldiga är ett i detta sammanhang icke betydelsefullt spörsmål, liksom frågan om ett lämpligt hänsyntagande till vissa utgifter vid sjukdom. Sammanvävningen av frågorna om barnavdrag och barnbidrag medför, att barnfamiljernas beskattningsfråga icke endast är av familjesocial natur utan även måste ses ur beskattningssynpunkt. Det är länsstyrelsens mening, att dessa och andra avvägningsfrågor måste uppmärksammas i den fortsatta skattepolitiska diskussionen, därvid det kan befinnas att tidigare lösningar måhända behöva omprövas.

Så gott som samtliga remissinstanser uttalar sin tillfredsställelse med det av revisionen föreslagna särskilda kommunala Ortsavdraget för **ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn**. *Socialstyrelsen* framhåller sålunda att på senare tid i olika sammanhang gjorda undersökningar, däribland en av styrelsen utförd statistisk undersökning, klart ådagalagt att denna kategori av skattskyldiga är starkt eftersatt i ekonomiskt hänseende. Den av revisionens förslag föranledda skattelättnaden blir emellertid enligt styrelsens mening trots allt tämligen blygsam och det anses därför angeläget att denna grupp blir bättre tillgodosedd vid den ytterligare skatterevision som framdeles kan bli möjlig

att genomföra. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att den föreslagna lindringen i skattebördan för dessa skattskyldiga eliminerar en påtaglig orättvisa i den tidigare avvägningen och att förslaget får ses som ett led i en familjestödande politik. Enligt länsstyrelsens mening är det ur administrativ och teknisk synpunkt även angeläget att skapa likformighet mellan kommunala och statliga avdrag i detta hänseende.

En annan avvägning av det kommunala ortsavdraget för ifrågasvarande kategori av skattskyldiga förordas — såsom tidigare nämnts — av *Landsorganisationen*, som anser att avdraget bör bestämmas till samma belopp som för gifta skattskyldiga.

Viss tveksamhet i fråga om utformningen av det särskilda ortsavdraget för ensamman skattskyldiga med barn uttalas av *riksskattenämnden*, *skattelindringsnämnden* samt *länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län*. *Riksskattenämnden* anför härvidlag följande.

I förevarande fall erhåller *vardera* av föräldrarna, under förutsättning att de icke levt tillsammans, förhöjt ortsavdrag med 1 000 kronor i ortsgrupp V. Motsvarande bestämmelse föreslås nu till följd av den eftersträfvade paritetens skola gälla även i fråga om de kommunala ortsavdragen. Det synes emellertid opåkallat att den av föräldrarna, som icke har barnet under sin vårdnad, erhåller förhöjt ortsavdrag. Det i förarbetena till lagstiftningen anförda motivet att denne ej får någon del av allmänna barnbidraget synes icke bärande, enär allmänna barnbidraget får anses minska båda föräldrarnas försörjningsbörd. Särskilt anmärkningsvärt torde vara att den av föräldrarna, som icke har vårdnaden, får förhöjt ortsavdrag med 1 000 kronor även i det fall att hans bidrag till barnets vård avsevärt understigit sagda belopp. Om föräldrarna gifta sig försvinna *bägges* förhöjda ortsavdrag och avdrag erhålles gemensamt med endast 4 000 kronor i nämnda ortsgrupp i stället för tidigare med sammanlagt 6 000 kronor. Det synes riktigare att åtminstone med avseende på den av föräldrarna, som ej har vårdnaden, taga bort det förhöjda ortsavdraget vid den statliga beskattningen än att i likformighetens intresse införa detsamma även vid kommunalbeskattningen. Det må även anmärkas att bestämmelserna om ifrågasvarande ortsavdrag äro invecklade och i så hög grad komplicera deklara-tionsformuläret, att de skattskyldiga i mycket stor omfattning missförstå formuläret och till följd härav i förevarande hänseende lämna missvisande upplysningar.

Skattelindringsnämnden erinrar först att man, när anordningen med ett särskilt ortsavdrag för ensamman skattskyldiga med barn år 1952 infördes vid den statliga beskattningen, befann sig i ett tvångsläge, eftersom med en uttagningsprocent av 100 denna grupp av skattebetalare, som skulle beskattas efter en annan skala än de samtaxerade gifta, eljest skulle till skillnad från andra fått höjd skattebörd. Nämnden anför vidare.

Man kan tveka om lämpligheten av att ytterligare bygga ut denna in-konsekvens i avdragssystemet. Ett liknande tvångsläge som det vid stats-beskattningen föreligger icke nu. Tvärtom skulle enligt förslaget dessa en-samstående få en större avdragsförhöjning än andra grupper, i ortsgrupp V

exempelvis från 1 400 kronor till 3 000 kronor, medan för andra ensamstående höjningen sker från 1 400 till 2 000 kronor, och för envar av två makar (med eller utan barn) från 1 000 till 2 000 kronor. Utan tvivel kan man, såsom revisionen gjort, till stöd för förslaget åberopa önskemålet att lindra skattebördan för denna grupp skattskyldiga, men enahanda önskemål lär med fog också kunna göras gällande till förmån för makar med barn i samma inkomstläge. Förslaget leder till egendomliga ojämnheter. Två makar med barn skulle i ortsgrupp V få ett gemensamt avdrag av 4 000 kronor, men om de flyttade isär eller tog ut skilsmässa skulle icke endast den vårdnadshavande modern erhålla det förhöjda avdraget å 3 000 kronor utan även fadern finge sådant avdrag, därest han i någon mån bidrager till barnets försörjning, alltså tillhopa avdrag å 6 000 kronor. På samma sätt skulle inte endast en ogift moder utan även den ogifte fadern få det förhöjda avdraget å 3 000 kronor, alltså tillhopa 6 000 kronor, så länge de är ogifta och särboende, men så snart de ingår äktenskap, skulle avdraget reduceras till 4 000 kronor. Även om ifrågavarande avdragsproblem har olika sidor, som måste beaktas vid den slutliga avvägningen, kan likväl ifrågasättas, om denna anordning icke skulle innebära ett onödigt och iögonfallande utbyggande av sambeskattningens nackdelar. De ensamstående mödrarnas problem bör i första hand lösas bidragsvägen. Sker det icke i tillbörlig omfattning, talar måhända socialt ömmande skäl för att den ensamstående, som har vårdnaden för barnet, alltså vanligen modern, får den föreslagna förhöjningen. Den, som endast bidrager till försörjningen, synes däremot icke automatiskt böra erhålla förhöjt avdrag utan förekommande extra avdragsbehov i stället tillgodoses genom avdrag för ömmande omständigheter, därest eljest gällande förutsättningar för dylikt avdrag föreligger. Emot den här ifrågasatta jämkningen kan givetvis göras gällande att man därmed finge en avvikelse från de statliga ortsavdragen. Enhetligheten synes dock hellre böra tillgodoses genom en ändring i lämpligt sammanhang av avdragsregeln vid den statliga beskattningen.

Liknande synpunkter anlägges av *länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län*. Sistnämnda remissinstans avstyrker direkt det föreslagna högre ortsavdraget för denna kategori av skattskyldiga vid den kommunala beskattningen. Vid den statliga beskattningen bör dock det särskilda avdraget för dessa skattskyldiga enligt länsstyrelsens mening kvarstå.

Några remissinstanser upptar till behandling den av revisionen berörda frågan om att bestämma ortsavdragen till jämna hundratalkronor. *Länsstyrelsen i Kalmar län* fäster sig vid att revisionen påpekat att en dylik avjämnning av ortsavdragen skulle åstadkomma en annan spännvidd än nuvarande 12 % och att principen om 4 % intervall mellan ortsavdragen i olika ortsgrupper helt skulle brytas. Länsstyrelsen fortsätter.

Denna invändning anser länsstyrelsen inte ha någon större betydelse, enär variationerna omkring de nu angivna procenttalen icke kunna bli mera avsevärda. Revisionen har emellertid också åberopat, att en avjämnning utav ortsavdragen inte skulle medföra någon mera påtaglig förenkling i taxeringsarbetet, så länge inte de taxerade inkomsterna kunna avjämnas. Denna invändning väger betydligt tyngre än den förra. Länsstyrelsen vill

emellertid erinra om, att numera de beskattningsbara inkomsterna för fysiska personer skola avjämnas till hundratal kronor. Det synes länsstyrelsen vara lämpligt, om en sådan anordning kunde genomföras, att såväl de taxerade inkomsterna som Ortsavdragen kunde bestämmas till jämna hundratal kronor, så att den beskattningsbara inkomsten framstod såsom ett naturligt resultat av skillnaden emellan den taxerade inkomsten och Ortsavdragen. Länsstyrelsen anser sig böra hemställa, att det toges under övertvägande, huruvida icke det vore möjligt att få till stånd en avjämnning av den taxerade inkomsten. Det skulle betyda en förenkling i det praktiska taxeringsförfarandet, som icke alldeles bör lämnas därhän. Summeringen av de taxerade inkomsterna i taxeringslängden skulle rätt avsevärt underlättas, och den räkneoperation, som måste vidtagas för att framräkna den beskattningsbara inkomsten, bleve enklare och borde ge ett säkrare resultat, enär felräkningar sannolikt skulle undvikas i större omfattning, än som nu är fallet.

Liknande synpunkter anföres av *länsstyrelserna i Uppsala och Västerbottens län* samt *Sveriges häradsrättsförbundet*.

Departementschefen

Kommunalskatterevisionsens förslag innebär i fråga om Ortsavdragens avvägning mellan olika kategorier skattskyldiga en fullständig anpassning av reglerna om kommunala Ortsavdrag till vad som gäller i fråga om de statliga avdragen. I enlighet härmed förordas bland annat att ett särskilt avdrag skall medges vid kommunalbeskattningen för ensam skattskyldig med barn. Detta nya avdrag skall, på samma sätt som nu är fallet vid statsbeskattningen, motsvara ett och ett halvt Ortsavdrag för gift.

Förslaget har tillstyrkts av flertalet remissinstanser. Endast beträffande avvägningen av Ortsavdraget för ensam skattskyldig med barn har avvikande meningar framkommit. Sålunda har Landsorganisationen förordat att detta avdrag skall bestämmas till samma belopp som för gift. Härvid bör dock uppmärksammas att Landsorganisationen inte ansett sig kunna förorda full beloppsmässig anpassning av de kommunala Ortsavdragen till de statliga utan för gifta föreslagit en höjning av avdraget till endast 3 000 kronor i Ortsgrupp V och motsvarande lägre belopp i övriga Ortsgrupper. Vidare har i några remissyttranden yrkats att det högre avdraget endast skall tillkomma den som har vårdnaden om barnet.

Frågan om beskattningen av ensam skattskyldig med barn har med anledning av väckta motioner behandlats av 1956 års riksdag. Bevillningsutskottet uttalade därvid att en uppsplätning av denna kategori av skattskyldiga skulle komplicera taxeringsarbetet och motverka den eftersträfvade enkelheten hos taxerings- och uppbördsbestämmelserna. Utskottet avstyrkte motionerna men förutsatte att vid utredningen om de kommunala Ortsavdragen frågan om likställighet mellan kommunala och statliga Ortsavdrag i nu förevarande hänseende skulle komma att prövas. Riksdagen beslöt i enlighet med vad bevillningsutskottet hemställt.

För egen del finner jag mig böra biträda revisionens förslag. Jag vill framhålla att något underlag för en omprövning av frågan om höjning av ortsavdragen för ensam skattskyldig med barn utöver vad som nu gäller vid den statliga beskattningen inte föreligger. Vidare bör observeras att om det högre ortsavdraget endast skall tillkomma den som har vårdnaden om barnet bör detta gälla såväl vid den kommunala som den statliga beskattningen. En sådan ändring av bestämmelserna skulle för ensamma skattskyldiga med underhållsskyldighet mot barn medföra en väsentlig skärpning av den statliga beskattningen. Detta anser jag inte nu kunna komma i fråga.

I anledning av att vissa remissinstanser tagit upp frågan om beaktande av barnförsörjningskostnaderna vid beskattningen får jag erinra om att denna fråga berörts i årets statsverksproposition (Bil. 7: Femte huvudtiteln, punkt 23). Framkomna förslag om återinförande vid beskattningen av särskilda barnavdrag har därvid diskuterats men av olika skäl avvisats. I stället har en inte oväsentlig höjning av de allmänna barnbidragen föreslagits skola komma till stånd samtidigt som den allmänna sänkningen av kommunal-skatten genomföres. Vidare har även andra åtgärder till stöd för barnfamiljerna förordats. Jag finner därför inte anledning att nu ytterligare ingå på frågan om barnavdrag vid beskattningen.

VI. Allmänna synpunkter på frågan om statsbidraget till kommunerna

Revisionen

Revisionen har låtit verkställa en omfattande undersökning rörande verkningarna för kommunerna vid en höjning av de kommunala ortsavdragen enligt de tidigare omnämnda fyra olika alternativen. Undersökningen har omfattat 10 % av antalet kommuner i riket, vilka ingår i landsting, eller 90 landskommuner och köpingar samt 13 städer. Vid kommunurvalet har man sökt tillgodose kraven på representativitet i största möjliga mån så att kommuner med olika skattekraft, skattetryck, storlek efter invånarantal, näringskaraktär och dyrhet skulle bli likformigt företrädade. Detta har i sin tur inneburit att samtliga de i undersökningen intagna kommunerna kunnat bilda ett fingerat landstingsområde. Härigenom har det blivit möjligt att beräkna en ortsavdragsreforms verkningar inte endast för de enskilda i undersökningen ingående kommunerna utan även för landstingen. Genom en speciell undersökning av verkningarna av höjda ortsavdrag i Stockholm och Göteborg samt med ledning därav verkställda beräkningar för övriga städer utom landsting har det dessutom blivit möjligt att beräkna en ortsavdragsreforms samlade effekt för rikets samtliga kommuner.

Resultatet av dessa beräkningar har redovisats i en vid hetänkandet (s. 189—238) fogad bilaga. Följande tabell utvisar de totala förändringarna

Ortsavdrags- alternativ	Skatteunderlag		Skattekraft		Hela kom- munala ut- debiteringen per skatte- krona
	totala antalet skattekoror och minskningen däri	minskning i %	antal skattekoror per invånare	minskning i skattekoror	
1	2	3	4	5	6
nuv. avdrag	278 243 165	—	38,46	—	12,36
alt. A	— 16 135 471	5,8	36,23	2,23	+ 0,76
alt. B	— 23 310 781	8,4	35,24	3,22	+ 1,13
alt. C	— 29 610 495	10,6	34,37	4,09	+ 1,47
alt. D	— 38 082 965	13,7	33,20	5,26	+ 1,96

i det kommunala skatteunderlaget, skattekraften (antal skattekoror per invånare) och utdebiteringen vid olika alternativ för höjda ortsavdrag.

Revisionen beräknar att antalet skattskyldiga med till kommunal inkomstskatt beskattningsbar inkomst vid en höjning av ortsavdragen kommer att minska med omkring 82 000 vid ortsavdrag enligt alt. A, 133 000 enligt alt. B, 126 000 enligt alt. C och 184 000 enligt alt. D. Då antalet skattskyldiga med till kommunal inkomstskatt beskattningsbar inkomst vid 1955 års taxering utgjort omkring 3,2 miljoner, nedgår alltså antalet skattskyldiga i hela riket vid ortsavdrag enligt alt. A med 2,6 %, enligt alt. B med 4,2 %, enligt alt. C med 3,9 % och enligt alt. D med 5,7 %.

Revisionen framhåller vidare att undersökningen utvisat att en ortsavdragshöjning kommer att i skilda hänseenden träffa de enskilda kommunerna på ett dem emellan mycket skiftande sätt. Av undersökningen framgår, att vid en höjning av ortsavdragen enligt alternativ D i urvalskommunerna den *procentuella nedgången i skatteunderlaget* kommer att variera mellan 8,8 och 26,7 %, att *minskningen i antalet skattekoror per invånare* i dessa kommuner kommer att variera mellan 3:84 och 5:81 skattekoror samt att — under förutsättning att det kommunala utdebiteringsbehovet är oförändrat och kompensation inte lämnas för inkomstminskningen — det *kommunala skattetrycket* kommer att öka kraftigt. Denna ökning varierar i urvalskommunerna i fråga om den primärkommunala utdebiteringen mellan 0:79 och 4:05 kronor per skattekorona och beträffande den sammanlagda utdebiteringen till primärkommun och landsting mellan 1:47 och 4:88 kronor per skattekorona. För *landstingens* del beräknas den genomsnittliga utdebiteringsökningen vid utebliven kompensation vid höjning av ortsavdragen enligt alt. D till 0:65 kronor per skattekorona. Utdebiteringsökningen i olika landsting varierar mellan 0:41 och 1:17 kronor per skattekorona.

Revisionen sammanfattar sina synpunkter i fråga om en ortsavdragsreforms verkningar för de olika kommunerna sålunda.

Såsom redan tidigare framhållits kommer en ortsavdragsreform att drabba de enskilda kommunerna på ett mycket skiftande sätt. Detta gäl-

ler vilket alternativ för ortsavdragshöjningen man än väljer. Givetvis blir de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna mindre om man väljer ett ortsavdragsalternativ, där höjningen av ortsavdragen är relativt begränsad, än om man stannar för ett alternativ, där höjningen är större, men variationerna olika kommuner emellan blir ändock i stort sett desamma. Vi anser att detta måste särskilt beaktas när det gäller att närmare utforma en eventuell kompensation till kommunerna för inkomstminskningen till följd av ortsavdragshöjningen och att bedöma de olika kommunernas möjligheter att så småningom själva bära denna inkomstminskning.

Den statistiska undersökningen har klarlagt storleken av den ökning i det kommunala skattetrycket, som kan beräknas uppstå vid en höjning av ortsavdragen enligt något av de av oss redovisade olika alternativen. Under förutsättning att kompensation inte lämnas för inkomstminskningen, kan i så gott som samtliga kommuner utdebiteringen beräknas komma att öka kraftigt.

Revisionen erinrar att vid 1950 års ortsavdragsreform kommunerna kompenserades för den del av skatteförlusten på grund av ortsavdragens höjning, som kunde beräknas motsvara en utdebiteringshöjning utöver en krona per skattekrona. Statsbidragsreglerna kom därför att utformas på ett sådant sätt att redan från början från statsbidrag undantogs sådana kommuner med ett gott skatteunderlag, där utdebiteringshöjningen till följd av ortsavdragsreformen kunde beräknas bli förhållandevis ringa.

Enligt revisionens mening bör statliga bidrag i anledning av en höjning av de kommunala ortsavdragen närmast ha till syfte att möjliggöra för kommunerna att själva anpassa sig efter de nya högre avdragen. Naturligtvis sker detta, säger revisionen, även genom en kommunal hushållning, som gör det möjligt för kommunerna att hålla nere utgifterna. Det ligger därför enligt revisionens mening i kommunernas intresse att inrikta sig härpå så att den kommunala skattelättnaden genom höjda ortsavdrag blir bestående.

När det gäller att bedöma kommunernas möjligheter att så småningom i en eller annan form bära den av ortsavdragshöjningen förorsakade inkomstminskningen måste enligt revisionens mening följande omständigheter beaktas.

Det förhållandet att en ortsavdragsreform alltid förorsakar en minskning av det skatteunderlag, varmed en kommun eljest haft att räkna, innebär givetvis inte att skatteunderlaget i kommunen för det år, under vilket reformen genomförs eller först verkar, med nödvändighet måste bli mindre än det skatteunderlag, som fanns tillgängligt i kommunen året dessförinnan. Den allmänna inkomstutvecklingen och andra liknande faktorer, som påverkar det kommunala skatteunderlaget, kan nämligen medföra en sådan stegring av de till kommunal inkomstskatt taxerade inkomsterna att trots de höjda ortsavdragen skatteunderlaget kan bibehållas vid sin gamla nivå eller till och med öka.

Kommunerna har under senare år i allmänhet kunnat räkna med kontinuerligt stigande skatteunderlag. Av efterföljande sammanställning fram-

går det primärkommunala skatteunderlagets storlek med nu gällande ortsavdrag enligt 1951—1956 års taxeringar.¹

Taxeringsår	Antal skattekronor i milj. kronor	Ökning i % från föregående år
1951	167,9	—
1952	223,4	33,1
1953	251,5	12,6
1954	255,8	1,7
1955	278,2	8,8
1956	302,0	8,6

Denna stegring har till viss del haft sin förklaring i den med penningvärdets förändring sammanhängande höjningen av löner och priser men den har även inneburit en viss realmässig ökning av skatteunderlaget. Av sammanställningen framgår att skatteunderlaget enligt 1956 års taxering är i det närmaste 80 % större än skatteunderlaget vid 1951 års taxering. Under denna tid har emellertid levnadskostnadsökningen utgjort endast omkring 32 %. Socialstyrelsens konsumentprisindex har sålunda stigit från 101 (= årsmedeltalet för år 1950) till 133 (= årsmedeltalet för år 1955). Den realmässiga ökningen av skatteunderlaget har emellertid, såsom nedan skall närmare beröras, även i betydande mån motsvarats av ökade anspråk på kommunerna.

Med nuvarande målsättning för den ekonomiska politiken finns det enligt vår mening anledning anta, att denna realmässiga ökning av det kommunala skatteunderlaget kommer att fortsätta. Detta medför i sin tur att kommunerna kan beräknas få ökade möjligheter att bära den inkomstminskning, som de höjda ortsavdragen förorsakar. I detta sammanhang må även erinras att en förbättrad taxeringsorganisation kan medverka till en ytterligare ökning av det kommunala skatteunderlaget. — — —

Å andra sidan bör emellertid framhållas, att denna realmässiga ökning av skatteunderlaget vanligtvis inte omedelbart påverkar den kommunala ekonomin. I någon mån sammanhänger detta med det nuvarande avräkningsförfarandet mellan staten och kommunerna i fråga om kommunalskatte- medlen, som ju innebär två års eftersläpning i den slutliga regleringen mellan vad kommunerna beslutat skall anskaffas genom utdebitering och vad kommunerna får in på grund av utdebiteringsbeslutet.

Det må därjämte erinras om att kommunerna ställts inför ständigt växande utgiftsbehov, vilket till viss del berott på att omfattningen av kommunernas uppgifter ökat. Ytterligare anspråk har därför måst ställas på kommunmedlemmarna. Svårigheterna för kommunerna att skära ned utgifterna är också betydande. Visserligen är den kommunala ekonomin numera — i motsats till vad som förr vanligtvis var förhållandet — uppbyggd på en mera långsiktig planering av utgifterna, vilket i sin tur inneburit att de kommunala utdebiteringssatserna mellan olika år kunnat hållas relativt jämna. Denna långsiktiga planering bygger till väsentliga delar på en jämn utveckling av skatteunderlaget. Detta medför emellertid att det vanligtvis inte finns några marginaler för att möta en opåräknad minskning av skatteunderlaget. Ett alltför kraftigt och plötsligt ingrepp i den jämna utvecklingen av skatteunderlaget, som t. ex. en höjning av de kommunala orts-

¹ 1951 och 1952 års siffror bygger på omräkningen av 1951 års skatteunderlag. 1956 års siffror grundar sig på av de lokala skattemyndigheterna till statistiska centralbyrån insända preliminära uppgifter.

avdragen utan kompensation förorsakar, kan därför inte mötas genom omedelbara besparingar i den kommunala budgeten utan nödvändiggör i regel en höjning av utdebiteringssatserna. Även om vi har den principiella uppfattningen att — liksom i 1950 års statsbidragssystem — grunden för statsbidraget skall vara att de bättre ställda kommunerna i en eller annan form själva skall bära det av ortsavdragshöjningen förorsakade inkomstbortfallet, anser vi det emellertid nödvändigt — för att tillgodose det i direktiven uppställda syftet att reformen är att se som ett led i en allmän skattesänkning — att även inkomsttagarna i dessa kommuner skyddas mot alltför plötsliga höjningar i utdebiteringen, vilka kan omintetgöra ortsavdragshöjningens åsyftade verkan att åstadkomma en generell skattesänkning.

Enligt vår mening bör önskemålet att skydda de enskilda skattedragarna från alltför plötsliga höjningar i den kommunala utdebiteringen tillgodoses därigenom att alla kommuner, oavsett om de har ett dåligt eller ett gott skatteunderlag, under en begränsad tid efter ortsavdragsreformens genomförande får ett bidrag av staten som i princip helt svarar mot de mistade inkomsterna i anledning av ortsavdragshöjningen. Utgångsläget för ett nytt statsbidragssystem blir därför ett annat än vad förhållandet var år 1950, då man redan från början undantog de bäst ställda kommunerna. Vi anser det sålunda riktigt att man för tiden efter de första övergångsåren med full kompensation genomför en successiv minskning och i vissa fall fullständig avveckling av statsbidraget alltefter kommunernas olika möjligheter att i sinom tid själva bära inkomstbortfallet. Enligt vår mening är det angeläget att de närmare principerna för denna reducering och avveckling fastslås redan när grunderna för det nya statsbidraget drages upp.

Beträffande frågan om under vilken tid det nya statsbidraget skall utgå erinrar revisionen att den undersökt olika alternativ. Revisionen har härvidlag slutligen stannat för att förorda en tidrymd av åtta år, varav under de tre första åren, 1958—1960, bidraget i princip bör innefatta full kompensation till kommunerna för inkomstbortfallet. Under de återstående fem åren, 1961—1965, skall bidraget i vissa kommuner successivt minskas eller helt avvecklas. Revisionen förklarar att den vid denna avvägning fäst särskilt avseende vid att kommunerna måste ges skälig tid att anpassa sin ekonomi efter det förändrade läge, som ortsavdragshöjningen medför. Hänsyn har även tagits till att under senare år genomförts ändringar i skattelagstiftningen, som tillsammanlagda medfört en viss reducering av det kommunala skatteunderlaget. Revisionen pekar i detta sammanhang på 1953 års sänkning av repartitionstalet för fastighet, de ändrade grunderna i övrigt för fastighetsbeskattningen samt de vid 1955 års riksdag beslutade förenklingarna i deklarations- och taxeringsförfarandet.

När det gäller att närmare fixera den tid, under vilken bidraget bör reduceras, har, framhåller revisionen, särskild hänsyn tagits till att för vissa kommuner med lågt skatteunderlag och dålig bärkraft någon reducering av statsbidraget under ifrågavarande åtta år knappast är möjlig. För dessa kommuners del måste enligt revisionens uppfattning frågan om bidragets fortbestånd och eventuella reducering bedömas ha ett så nära samband med

frågan om en allmän kommunal skatteutjämning, att man inte utan att lösa denna fråga kan tänka sig en minskning eller avveckling i dessa kommuner av det nu ifrågasatta bidraget. Ifrågavarande kommuner anses nämligen knappast inom överskådlig tid kunna erhålla möjligheter att själva bära inkomstminskningen till följd av de höjda ortsavdragen. Avvecklingen av bidraget i nämnda kommuner måste därför enligt revisionens mening få en sådan konsekvens att staten i annan form bistår kommunerna. Frågan om bidragets fortbestånd, avveckling eller omvandling bör emellertid inte alltför länge hållas öppen. Detta bör, framhåller revisionen, beaktas därigenom att man nu endast bestämmer sig för att bidraget till dessa kommuner skall utgå under förslagsvis åtta år och att under tiden en förnyad utredning bör komma till stånd.

Revisionen anför vidare.

För andra kommuner åter, vilka normalt kunnat räkna med ett mycket gott skatteunderlag, finns det enligt vår mening goda förutsättningar för att dessa själva efter en viss övergångstid skall kunna helt bära inkomstbortfallet på grund av de höjda ortsavdragen. Dessa kommuner, vilka ofta också har en låg utdebitering, kan knappast heller vid ett framtida lösande av frågan om en allmän kommunal skatteutjämning räkna med statlig hjälp. Statsbidraget till dessa kommuner bör därför successivt avvecklas. Under beaktande av att även dessa kommuner under de tre första åren erhållit full kompensation för inkomstbortfallet anser vi att avvecklingen av statsbidraget i dessa kommuner bör ske under en tidrymd av fem år.

Mellan de nu angivna grupperna av kommuner finns ett stort antal kommuner, där konsekvenserna av en fullständig avveckling av bidraget för närvarande inte kan överblickas. Möjligheter bör dock enligt vår mening föreligga för dessa kommuner att under en femårsperiod bära en del av inkomstbortfallet. Vi anser därför att även i dessa kommuner en successiv reducering av bidraget bör ske alltefter kommunernas olika möjligheter att bära bortfallet. Någon fullständig avveckling av bidraget i dessa kommuner bör emellertid inte nu beslutas utan frågan härom bör närmare övervägas före bidragstidens utgång. Det bör då vara möjligt att betydligt säkrare än nu kunna bedöma vilka konsekvenser en ytterligare minskning eller fullständig avveckling av bidraget i dessa kommuner får.

Revisionen har verkställt en särskild undersökning av verkningarna för kommunerna av den nu utgående provisoriska skatteersättningen i anledning av 1950 års ortsavdragsreform. Denna ersättning, som för närvarande utgår till 120 städer, 840 landskommuner och köpingar, 133 municipalsamhällen och 5 skoldistrikt, vilka omfattar flera kommuner, med ett sammanlagt belopp av omkring 46,8 milj. kronor, har enligt revisionens mening i bättre ställda kommuner med ett gott skatteunderlag en förhållandevis ringa betydelse för kommunernas ekonomi och utdebiteringssatser. Revisionen anser att om man beslutar sig för ett system med en successiv minskning för vissa kommuner av det nya statsbidraget, detta system bör

kombineras med en samtidig likartad minskning av den provisoriska skatteersättningen i dessa kommuner.

Minskningen av statsbidraget föreslås skola ske efter förhållandet varje bidragsår mellan å ena sidan skattekraften (antalet skattekronor per invånare) i vederbörande kommun och å andra sidan den genomsnittliga skattekraften i rikets samtliga primärkommuner — medelskattekraften. Enligt revisionens mening är en anknytning till medelskattekraften den lämpligaste metoden när det gäller att bedöma kommunernas sinsemellan mycket skiftande möjligheter att bära inkomstminskningen till följd av de höjda ortsavdragen. Härigenom vinner man, säger revisionen, dessutom den fördelen att reduceringen kan direkt anpassas till storleken varje år av kommunernas skatteunderlag och de förändringar, som sker i detta skatteunderlag mellan olika år.

Remissyttrandena

Flertalet av de remissinstanser, som yttrat sig i denna fråga, delar revisionens uppfattning att en avgörande förutsättning för en höjning av de kommunala ortsavdragen är, att staten under en övergångstid lämnar kompensation till kommunerna för det bortfall av skatteunderlag, som sker till följd av ortsavdragshöjningen. De flesta remissinstanserna godtar också, i några fall under uttalande av vissa betänkligheter, revisionens förslag om en åttaårig övergångstid, under vilken full kompensation skall lämnas till alla kommuner under tre år och att därefter under fem år en reduktion eller fullständig avveckling skall ske av statsbidraget i vissa kommuner. Flera remissinstanser understryker därvid revisionens uttalande att frågan om den fortsatta avvecklingen eller reduktionen av statsbidraget i de kommuner, i vilka bidraget vid åttaårstidens slut inte helt avvecklats, under denna tid bör utredas och prövas i samband med frågan om anordnandet av en efter rationella grunder uppbyggd kommunal skatteutjämning. Ur innehållet i de remissyttranden, som t i l l s t y r k e r revisionens förslag, må anföras följande.

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar.

Om frågan endast gällt ett återställande av de kommunala ortsavdragens reella värde, sådant detta fastställdes år 1950, hade möjligen kunnat ifrågasättas det principiellt riktiga i att statsbidrag utgår för reformens genomförande. Genom att ortsavdragen förblivit oförändrade trots penningvärdets fall kan det nämligen sägas att kommunerna uttaga skatt på ett i själva verket för stort underlag. När det gäller en reform av denna omfattning är det dock uppenbart att de ekonomiska rubbningarna för kommunerna — och därmed också övervältringsproblemen de skattskyldiga emellan — bliva så vittgående att de icke kunna tagas utan att staten träder emellan. Det synes dock motiverat — ej minst ur den nyss antydda synpunkten — att bidragen endast utgå övergångsvis, tills kommunerna hunnit anpassa sig efter de nya förhållandena. Kommitténs förslag i detta avseende synes väl tillgodose de anspråk, som kommunerna kunna ställa.

Länsstyrelsen i Norrbottens län är ense med revisionen att en förutsättning för att höjda kommunala ortsavdrag skall medföra en allmän skattelättnad är att kommunerna i varje fall under en övergångstid och i mån av behov även därefter genom statsbidrag erhåller kompensation helt eller delvis för skattebortfallet. Länsstyrelsen utgår därvid från att som regel skall gälla en hundraprocentig gottgörelse till kommuner med högt skattetryck och förutsätter att de mest skattetyngda kommunerna vid tillämpningen av de nya statsbidragsbestämmelserna erhåller så avpassade bidrag, att höjningen av ortsavdragen inte ens temporärt och inte heller på längre sikt behöver medföra någon höjning av utdebiteringen i dessa kommuner.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund anför.

En reform, som så avsevärt kommer att beskära vissa kommuners ekonomiska resurser, kan inte väntas bli mottagen med någon större entusiasm på kommunalt håll. I kommunalförvaltningens nuvarande utvecklingsskede framstår det som alltmer angeläget med en mera långsiktig ekonomisk planering. Tvåra rubbningar i skatteunderlaget är under dessa förhållanden särskilt förkastliga. Kommunernas ekonomiska överblick försvåras dock såväl av vissa redan genomförda reformer som av påbörjade eller väntade sådana.

Att beskära det kommunala skatteunderlaget utan att ge full kompensation härför måste därför enligt styrelsens mening te sig äventyrligt i en situation, då den kommunala utgiftsutvecklingen inte låter sig överblickas bättre än för närvarande. Även om den föreslagna utformningen av statsbidraget inte ger full kompensation för alla kommuner på lång sikt, anser sig styrelsen dock kunna godta förslaget, eftersom detsamma enligt styrelsens mening framtvingar en lösning av det kommunala skatteutjämningsproblemet. Styrelsen förutsätter, att denna fråga utan dröjsmål blir föremål för utredning. Det gäller inte endast att bedöma verkningarna av ortsavdragsreformen. Hela det omfattande problemkomplexet om den lämpliga arbets- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna anses i ett sammanhang böra skärskådas. Efter de senaste årtiondenas reformarbete, som i fråga om omfattning och genomgripande verkningar saknar varje tidigare motstycke, är det, säger styrelsen, nödvändigt med en grundlig översyn av de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna.

Svenska landstingsförbundet, som finner att några sakliga skäl inte torde föreligga att i ersättningshänseende behandla landstinget på annat sätt än primärkommunerna, yttrar.

Det må i detta sammanhang framhållas, att landstingens ekonomiska ställning för närvarande kan betecknas som relativt god. Sant är också, att under det senaste decenniet en väsentlig stabilisering av landstingens finansiella ställning kunnat ske. Emellertid utgöras landstingens rörliga tillgångar till en betydande del av reservationer för nya byggnadsföretag, som på grund av rådande restriktioner på byggnadsmarknaden ej kunnat komma till utförande. Sett på längre sikt ter sig den ekonomiska situationen för landstingen väsentligt mörkare.

Hälsa- och sjukvården, landstingens huvuduppgift, kommer sålunda att kräva högst betydande insatser. Föreliggande utbyggnadsförslag inom de delar av denna vård, som nu ankomma på landstingen, kräva investeringar inom de närmaste åren, som torde uppgå till betydligt över en miljard kronor. I samma mån som nybyggnaderna bli färdiga, komma driftkostnaderna att väsentligt stiga. Härtill kommer att utöver de kostnadsöverflyttningar från staten till landstingen — kustsanatorier, vanförestalter m. fl. — som under senare år skett, landstingens övertagande av provinsialläkarväsendet och den av staten nu bedrivna sinnessjukvården är starkt ifrågasatt och nu är föremål för utredning. En ökad insats av landstingen ifråga om alkoholistvårdens ordnande torde också snart komma att krävas. Även på undervisningens område förestå stora uppgifter. Yrkesutbildningens utbyggnad och organisation är till betydande grad en landstingens uppgift, som kommer att kräva stora investeringar och medföra väsentligt ökade driftkostnader inom de närmaste åren.

Inför dessa framtidsperspektiv är det naturligt, att landstingen med stort bekymmer skulle emotse det inkomstbortfall, som — därest kompensation härför icke gives — skulle bli följden av den föreslagna höjningen av de kommunala ortsavdragen. De utbyggnadsplaner, som nu föreligga beträffande olika verksamhetsgrenar, äro av en sådan storleksordning, att de näppeligen kunna rymmas inom den nuvarande landstingsskattens ram utan ej oväsentliga skattehöjningar torde bli ofrånkomliga. Skulle härtill komma skattehöjningar för att täcka inkomstbortfallet med hänsyn till ortsavdragens höjning, synes den skattebörd, som landstingen skulle bli nödsakade att belasta det kommunala skatteunderlaget med, bli av en sådan storleksordning, att den med ortsavdragens höjning avsedda skattelättnaden ej skulle uppnås.

Några av de remissinstanser, vilka förordat en mindre höjning av de kommunala ortsavdragen än till i paritet med de statliga avdragen, motsätter sig även att kommunerna kompenseras för skattebortfallet på det sätt revisionen föreslagit. *Statskontoret* och *näringslivets skattedelegation* anser sålunda att kommunerna inte bör kompenseras i vidare mån än som kan ifrågakomma enligt förordningen den 18 maj 1951 angående bidrag till skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner. *Sveriges akademikers centralorganisation*, liksom *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation*, avstyrker varje form av kompensation.

Näringslivets skattedelegation framhåller att det föreliggande förslaget är av utomordentligt stor statsfinansiell räckvidd. De av revisionen beräknade kostnaderna vid full kompensation, för vart och ett av åren 1958—1960 omkring 500 milj. kronor, utgör enligt delegationens uppfattning inte något maximibelopp utan detta anses kunna komma att överskridas. Även om en successiv kostnadsminskning förutsättes efter utgången av nämnda treårsperiod, synes merbelastningen å statsverket under obestämd tid framåt bli mycket betydande. Delegationen anser, att man, oavsett statsverkets finansiella ställning, under alla förhållanden bör undvika att skapa en situation, som möjliggör för de kommunala organen att för kommunens räkning besluta utgifter, vilka i realiteten får bäras av statsverket och inte

alls eller till ringa del av kommunmedlemmarna. Delegationen framhåller vidare att statsmakterna veterligen inte tillförne förbundit ändringar i bestämmelserna om det kommunala skatteunderlaget med en tillnärmelsevis så avsevärd belastning å statsverket. I detta avseende hänvisar delegationen till de uttalanden, som skett i prop. 213/1952. Delegationen motsätter sig bestämt att en ändring sker i de principer, som hittills tillämpats. Delegationen anför vidare.

Det föreligger enligt vår mening desto mindre anledning att nu frånga dessa principer som kommunerna i allmänhet ingalunda befinner sig i en sådan situation, att något statligt stöd kan anses motiverat. Av det föreliggande betänkandet (s. 142) framgår, att skatteunderlaget stigit med icke mindre än 80 % från 1951 till 1956 års taxering. Då stegringen av levnads-kostnaderna under samma tid utgjort omkring 32 %, förefaller det sannolikt, att de av penningvärdeförsämringen föranledda kostnadsökningarna för kommunerna under samma tid mer än väl uppvägs av stegringen i skatteunderlaget. Att så varit fallet bestyrkes ock av vissa uppgifter i bihang 2 till bilaga 1 över inkomsterna till 1956 års statsverksproposition. Beräkningar, baserade på därstädes i tabell 42 (s. 90) lämnade sifferuppgifter giver till resultat, att ökningen av kommunernas fonder under 1955 uppgått till 235 milj. kronor. Ökningen av budgetöverskotten (resp. minskningen av budgetunderskott) uppgick under samma år till sammanlagt 66 milj. kronor. Kommunerna skulle således utan att försämrå den ekonomiska ställning de hade vid ingången av år 1955 kunnat utdebitera ett 301 milj. kronor lägre belopp sistnämnda år än det varmed de belastat skattebetalarna. Beloppet motsvarar en utdebitering av ungefär en krona per skatte-krona. Härtill kommer, att kommunernas ekonomiska ställning ytterligare stärkes genom att fastighetsskatten, såsom i proposition nr 93 till 1954 års riksdag angives, på grund av den år 1953 beslutade omläggningen av fastighetsbeskattningen kommer att under år 1957 inflyta till kommunerna dubbelt.

Sveriges akademikers centralorganisation anser att både ortsavdragsreformen i och för sig och den föreslagna compensationen till kommunerna måste väcka starka betänkligheter ur samhällsekonomisk synpunkt. Det återhållande moment för den kommunala utgiftsexpansionen, som motståndet inom kommunerna mot utdebiteringshöjningar likväl utgör, skulle nämligen enligt organisationens mening försvagas, eftersom ortsavdragsreformen komme att medföra att utdebiteringshöjningar i mindre utsträckning skulle drabba de stora skikten av kommunernas innevånare.

Några remissinstanser förordar att — liksom förhållandet var vid 1950 års höjning av de kommunala ortsavdragen — kostnaderna för ortsavdragshöjningen redan från början skall delas mellan staten och kommunerna. En sådan lösning förordas av *statskontoret* under förutsättning att statligt stöd i anledning av ortsavdragshöjningen anses böra lämnas. Statsbidrag skulle då utgå till kommunerna i sådan omfattning att utdebiteringen inte skulle behöva höjas med mer än ett visst belopp per

skattekrona. En liknande uppfattning företrädes av *skattelindringsnämnden* men utifrån andra utgångspunkter. Nämnden anför.

Till en början må understrykas, att ur de synpunkter skattelindringsnämnden har att bedöma frågan icke lär finnas någon erinran mot att statsmedel överföras till kommunerna i den omfattning som revisionen föreslagit. Det är däremot svårt att ur nämndens synpunkter biträda förslaget att disponera nämnda belopp såsom full kompensation till alla kommuner, därest icke i statsbudgeten utöver angivna 480 milj. kr. finnes finansiellt utrymme för att samtidigt tillgodose behovet av vissa trängande skatteutjämnande åtgärder. Det framstår nämligen såsom en *väsentligt mera angelägen skattesänkingsuppgift på det kommunala området att lindra skattetrycket för de sämre ställda kommunerna* än att även åt de bäst ställda kommunerna ge full kompensation för skatteunderlagsbortfallet till följd av en i och för sig skälig höjning av ortsavdragen. Denna förbättring för de sämre ställda kommunerna bör i första hand och utan större lidsutdräkt ske genom att staten återställer den avsedda skatteutjämnande effekten hos vissa speciella statsbidrag och kommunbidragen till folkpensionskostnaderna samt provisoriskt förbättrar grunderna för skattelindringsbidragen åt synnerligt skattetyngda kommuner. Såsom en av nämnden utförd undersökning visat har den av inflationen framkallade förskjutningen i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun beträffande de skatteunderlagsgraderade statsbidragen och bidragen till folkpensionskostnaderna i jämförelsevis högre grad drabbat de svagaste kommunerna och sålunda kontinuerligt skärpt skillnaderna i kommunalt skattetryck. Om det finansiella utrymmet i statsbudgeten för bidrag till kommunerna sålunda är begränsat, är det nödvändigt att mot varandra väga angelägenheten av att disponera statsmedel för att sänka utdebiteringen i de hårt skattetyngda kommunerna mot angelägenheten av att förebygga mindre höjningar av utdebiteringen i de bättre ställda kommunerna. — — —

Om det finansiella utrymmet i statsbudgeten för ökade bidrag till kommunerna under åren 1958—60 icke överstiger de förut berörda 480 milj. kr. (netto 413 milj. kr.), anser nämnden det vara ett rimligt praktiskt alternativ mot full kompensation för alla kommuner att låta en *utdebiteringshöjning av förslagsvis 50 öre slå igenom hos kommuner med relativt god skattekraft* och i stället disponera det sparade beloppet till *trängande skattesänkande åtgärder främst hos de sämre ställda kommunerna*. Därest gränsen mellan bättre och sämre ställda kommuner, såsom kunde vara naturligt, droges vid det antal skatte kronor per invånare, som motsvarar medelskatteunderlaget för rikets kommuner, skulle ett mycket anseeligt belopp ställas till förfogande för omedelbara skatteutjämnande åtgärder. Måhända bjuder försiktigheten i förevarande läge att icke ifrågasätta, att nämnda utdebiteringshöjning skulle få slå igenom för andra kommuner än sådana, vilkas skattekraft överstiger medelskatteunderlaget i riket med åtminstone 25 procent. Antalet sådana kommuner är relativt ringa (14 städer och ungefär samma antal andra kommuner, merendels köpingar med större bolag), men då invånarantalet i några av dem är stort, kan man räkna med att därigenom erhålla tillräckligt finansiellt utrymme för en omedelbar provisorisk förbättring av grunderna för skattelindringsbidragen och ett återställande av den skatteutjämnande effekten hos kommunbidragen till folkpensionskostnaderna. Enligt 1955 års taxeringar, på vilka beräkningarna i betänkandet bygger, utgjorde medelskatteunderlaget i riket per invånare

38,46 skattekronor per invånare. De bättre ställda kommuner, för vilka 50-öreshöjningen eventuellt skulle få slå igenom redan från början, vore då sådana med mer än 48,08 skattekronor per invånare. Rikets båda största städer ligger över denna gräns — Stockholm med 61,58 och Göteborg med 50,67 skattekronor per invånare — och nämnda begränsning i den fulla kompensationen för enbart Stockholm skulle frigöra ett årligt belopp av 24 milj. kr. För alla de berörda kommunerna skulle besparingen utgöra ca 45 milj. kr. Med hänsyn till den ifrågasatta begränsningens skatteutjämnande syfte torde dock en ytterligare avgränsning vara motiverad, nämligen så att den totala utdebiteringen icke genom den beräknade höjningen å 50 öre finge stiga över visst ordinärt skattetryck, förslagsvis 13 kr./skattekrona. Fem av berörda städer och ungefär lika stor del av de övriga kommunerna skulle då enligt 1956 års utdebiteringssiffror bortfalla, och begränsningen i den fulla kompensationen skulle frigöra ca 30 milj. kr. för år till omedelbara skattelindrande åtgärder. — — —

Tekniskt bör den här diskuterade minskningen av kompensationen naturligen infogas i det föreslagna statsbidragssystemet såsom en reduktion av skatteunderlagsbortfallet. Denna reduktion kan lämpligen beräknas till så många skattekronor, som, om de saknats i det skatteunderlag, på vilket utgifterna i 1957 års stat utdebiterats, skulle ha föranlett att preliminärskatten för år 1957 höjts med 50 öre (eller det lägre belopp, varmed utdebiteringen understiger 13 kr.).

En helt annan linje i kompensationsfrågan ifrågasättes av *länsstyrelsen i Gävleborgs län*. Genom en lämpligt avpassad sänkning av den statliga inkomstskatten (eventuellt med någon förskjutning av gränserna för de progressiva uttagen) skulle enligt länsstyrelsens mening de skattskyldiga beredas lättnad i den statliga beskattningen som kompensation för den ökade kommunala utdebitering, som en höjning av de kommunala ortsavdragen till i paritet med de statliga genomsnittligt kunde beräknas medföra. I de mest extrema fallen finge det förutsättas skattelindringsbidrag till skattetyngda kommuner. Så länge den kommunala beskattningen tillåtes variera kommunerna emellan förefaller det länsstyrelsen ur principiell synpunkt inte alldeles nödvändigt att eftersträva en mera exakt rättvisa. Länsstyrelsen anför vidare.

En metod, som skulle eliminera behovet av statsbidrag i direkt form och ändå medgiva en erforderlig höjning av den kommunala utdebiteringen kunde även tänkas genom direkt kompensation vid skattedebiteringen på följande sätt:

a) Den kommunala utdebiteringen höjes i erforderlig utsträckning efter undersökning av 1957 års taxering. För varje kommun fastställs i jämna kronor hur stor höjningen blir (1—5 kronor).

b) Vid debiteringen angives särskilt å debetsedeln hur stor del av kommunalskatten, som orsakats av utdebiteringshöjningen i samband med förändringen av ortsavdraget (exempelvis 50 skattekronor \times 3: — = 150 kronor).

c) Sedan den statliga inkomstskatten uträknats med ledning av de nu gällande tarifferna, vilka alltså *icke* skola i detta sammanhang omarbetas, reduceras densamma med kommunalskattehöjningen (i exemplet å 150 kro-

nor) varigenom full kompensation för utdebiteringshöjningen erhålles för varje individ. — Genom att kommunalskatt kommer att debiteras med högre belopp kommer den statliga taxerade inkomsten via allmänna avdrag att nedgå, varigenom detta kompensationssystem även kommer att medföra den i direktiven förutsatta allmänna skattelindringen.

d) Avveckling av »debiteringsavdraget» kunde ske genom att exempelvis vart tredje år den år 1957 uträknade utdebiteringshöjningen reduceras med en krona. De bäst ställda kommunernas innevånare erhålla då »debiteringsavdrag» endast 3 år under det att de sämst ställda erhålla sådant avdrag i 15 år (3×5).

Full kompensation till kommunerna under endast ett år förordas av *länsstyrelserna i Kopparbergs och Västernorrlands län* samt *Svenska företagares riksförbund* ävensom i andra hand av *näringslivets skattedelegation* och *skattelindringsnämnden*. Som skäl härför åberopas i huvudsak att anpassningen till de högre Ortsavdragen synes kunna ske på kortare tid än vad revisionen gjort gällande och detta särskilt i kommuner med hög skattekraft.

I fråga om den ifrågasatta reduktionen av statsbidraget framhåller *riksräkenskapsverket* att det måste anses som en brist att en fastare avvecklingsplan inte kunnat framläggas. I avsaknad av en sådan plan torde de framtida statsfinansiella konsekvenserna av den föreslagna reformen inte kunna helt överblickas.

Styrelsen för Svenska stadsförbundet och *överståthållarämbetet* förklarar sig inte kunna biträda revisionens förslag angående avvecklingen av statsbidraget. Stadsförbundets styrelse anför i denna sak följande.

Till en början torde kunna diskuteras huruvida man redan efter en övergångsperiod om tre år skall påbörja sådan avveckling av statsbidraget. Enligt styrelsens mening är denna övergångstid alltför kort för att man skall kunna uppnå det angivna syftet med en så friktionsfri övergång som möjligt. Utredningen har i detta sammanhang framhållit, att det finns anledning antaga att den realmässiga ökningen av det kommunala skatteunderlaget kommer att fortsätta samt att kommunerna därigenom kan beräknas få ökade möjligheter att bära den inkomstminskning som de höjda Ortsavdragen förorsakar. Man hävdar också, att kommunerna skall kunna anpassa sina utgifter med hänsyn till det framtida skattebortfallet genom Ortsavdragsreformen. Emellertid medger man att svårigheterna för kommunerna att skära ned utgifterna är betydande. Styrelsen vill i anslutning till sistnämnda uttalande framhålla, att det för närvarande får anses uteslutet att räkna med att kommunerna skulle i någon utsträckning som i förevarande sammanhang har betydelse kunna minska sina utgiftsbehov. Tvärtom synes den hittillsvarande utvecklingen ge vid handen att utgiftsbehovet stiger icke bara i takt med utan snabbare än den allmänna välståndsökningen. Det ständigt ökade trycket på utgiftssidan är ett klart konstaterbart faktum för städernas del och någon anledning att förutsätta en omsvängning i denna tendens torde icke föreligga. Till stöd för denna åsikt kan, vid sidan av allmänt höjda fordringar på de kommunala institutionerna, bl. a. åberopas utvidgade stat-

liga anspråk på kommunerna, krav på ökad skattefinansiering av investeringarna samt den fortgående minskningen av statsbidragens realvärde. Den av utredningen ifrågasatta beskränningen av de kommunala utgifterna lär således ge upphov till svårlösta problem och skulle komma att ogynnsamt påverka den kommunala reformpolitiken.

Styrelsen påpekar vidare att revisionen genom att låta reduceringen av statsbidraget ske med ledning av kommunernas relativa skattekraft låtit ortsavdragsreformen aktualisera den svårbedömbara frågan om skatteutjämning olika kommuner emellan. Styrelsen kan för sin del inte godta förslaget att sammankoppla dessa båda frågor. Det ligger i sakens natur, säger styrelsen, att för bedömningen av denna fråga kräves vida grundligare överväganden än som kunnat ägnas däråt i förevarande sammanhang. Styrelsen anser därför att till frågan om och i vilken omfattning statsbidraget skall avvecklas ställning inte bör tagas utan en föregående utredning, som allsidigt klargör verkningarna för kommunerna av en sådan avveckling.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser den föreslagna kompenstationstidens längd, tillhoppa åtta år, vara väl kort för att kommunerna skall kunna anpassa sig efter de högre ortsavdragen.

En kraftigare reducereing av statsbidraget än den revisionen föreslagit förordas av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och Kopparbergs län* samt *Svenska företagens riksförbund* ävensom i andra hand av *näringslivets skattedelegation* och *skattelindringsnämnden*.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför att om vikt skall fästas vid att förlusten i skatteunderlag egentligen är en kommunernas egen sak att ansvara för, man bör redan under åttaårsperioden sikta mot en total avveckling av statsbidraget för ett större antal kommuner. Nära till hands ligger enligt länsstyrelsens mening att statsbidraget i varje fall bör indras i de kommuner, där skattekraften överstiger medelskattekraften. Länsstyrelsen framhåller även att farhågorna för att en snabb avveckling av statsbidraget skulle kunna leda till skatteskärpningar inte bör överbetonas. Ett flertal faktorer blir dock, säger länsstyrelsen, till sist avgörande för de kommunala utdebiteringarnas höjd.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser, att reduceringen av bidraget under bidragstiden bör ske i en sådan takt, att vid bidragstidens slut bidraget helt upphört i alla andra kommuner än de i fråga om skattekraft allra sämst ställda.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län och *Svenska företagens riksförbund* anser att vid reduceringen av statsbidraget större hänsyn bör tagas till den ökning, som kan ske av skatteunderlaget i en kommun. Förstnämnda remissinstans uttrycker saken så att i samma mån som skatteunderlaget på grund av höjda taxeringar ökar, i samma mån bör statsbidraget kunna minskas, efter-

som kommunerna ändock får täckning för skattebortfallet. Om skatteunderlaget framdeles bleve lika stort som vid 1957 års taxering, då de nu gällande ortsavdragen tillämpas, skulle enligt länsstyrelsens mening statsbidrag måhända inte behöva ifrågakomma.

Skattelindringsnämnden diskuterar i sitt yttrande frågan om hur avvecklingen av statsbidraget skall kunna anknytas till lösandet av frågan om en allmän kommunal skatteutjämning och framhåller att det tidigare ansetts vara en utgångspunkt för lösandet av frågan att inte landstingen och sannolikt inte heller de kyrkliga kommunerna skulle bli delaktiga av ett allmänt skatteutjämningsbidrag utan att ett sådant endast skulle komma de borgerliga primärkommunerna till del. Det har vidare ansetts uteslutet att primärkommuner, vilkas skattekraft ligger högre än medelskattekraften i riket, kunde komma med. Enligt revisionens förslag skulle reducerat statsbidrag komma att kvarstå i sammanlagt 69 sådana kommuner. Ett förslag att lösa den kommunala skatteutjämningsfrågan med början från år 1966 skulle alltså, säger nämnden, starta med att taga från nämnda primärkommuner, landstingen och de kyrkliga kommunerna deras då kvarstående statsbidrag för att skaffa medel att ge åt verkligt behövande kommuner, försåvitt inte statsmedel i annan ordning kunde ställas till förfogande. Enligt nämndens mening är detta ett olämpligt och politiskt svärbemästrat utgångsläge för lösningen av de kommunala skatteutjämningsfrågorna. Ett accepterande av revisionens relativt långsamma avskrivning av statsbidraget till och med år 1965 torde enligt nämndens mening med största sannolikhet medföra att varje mera vittsyftande grepp att lösa den kommunala skatteutjämningsfrågan måste vänta ytterligare ett antal år efter 1965. En sålunda förlängd övergångstid synes även olämplig därför att man i viss mån försvårar möjligheterna att vid behov ytterligare höja ortsavdragens nivå. Om man inte är beredd att taga de nu nämnda konsekvenserna av en förlängd övergångstid, lär man enligt nämndens mening vara tvungen att välja en snabbare avskrivning. Skattelindringsnämnden anser att detta kan ske genom att man genomför en fullständig avveckling av statsbidraget i sådana kommungrupper, till vilka skatteutjämningsbidrag kan förutsättas inte komma att utgå. Dit räknar nämnden primärkommuner med skattekraft överstigande medelskattekraften i riket.

Beträffande en fullständig avveckling av ett statsbidrag till landstingen i anledning av ortsavdragsreformen anför skattelindringsnämnden.

Om ett rimligt utgångsläge för lösningen av skatteutjämningsfrågan från och med år 1966 förutsätter, att statsbidraget för landstingens del skall vara helt eller delvis avskrivet, beror på om man anser sig kunna räkna med att detta slag av kommuner skall bli delaktiga av ett allmänt skatteutjämningsbidrag. Kan man räkna med att sådant bidrag skall utgå till flertalet av de landsting, vilkas medelskattekraft understiger medelskattekraften i riket, skulle ju 1966 ett kvarstående kompensationsbidrag liksom för de sämre ställda primärkommunerna kunna evalveras i ett skatteutjämningsbidrag.

Om man icke anser detta vara en möjlig lösning utan förutsätter att den allmänna skatteutjämningen skall utgå endast till primärkommuner efter deras skattekraft och skattetryck, skulle en avskrivning till fullo av landstingsbidragen vara erforderlig för uppnående av ett gynnsamt utgångsläge för skatteutjämningsfrågans lösning fr. o. m. nämnda år.

Det är givet att ett skatteutjämningsbidrag till landstingen ur rättvisesynpunkt kan möta den invändningen, att bidraget skulle komma alla skattebetalarna i landstingsområdet tillgodo, såväl de personer som hör hemma i kommuner med lågt skatteunderlag och hög utdebitering som personer i kommuner med högt skatteunderlag eller låg utdebitering, och att utjämningseffekten blir större, om bidraget ges endast till de ogynnsamt ställda primärkommunerna.

En avskrivning av statsbidragen för alla landstingens del skulle givetvis — i förening med de ständigt vidgade förvaltningsuppgifterna för denna kommungrupp — kunna medföra avsevärda utdebiteringshöjningar, särskilt om skatteunderlaget icke fortsätter att stiga, och härigenom för medborgarna i kommuner med svag skattekraft kunna leda till ett alltför högt sammanlagt skattetryck. Svårigheterna för dessa kommuner måste då förutsättas under övergångstiden avskärmade genom skattelindringsbidrag enligt de provisoriskt förbättrade grunder, som nämnden förut påyrkat. Nämnden förutsätter tillika att, om överflyttande av nya förvaltningsuppgifter på landstingen sker, statsbidragen blir så avvägda att kostnaderna för de nya uppgifterna icke motverkar skatteutjämningen.

Departementschefen

Revisionens förslag att samtliga kommuner under de tre första åren efter ortsavdragsreformens genomförande skall erhålla statsbidrag i sådan utsträckning, att bidraget i princip medför full täckning för inkomstbortfallet, har mött invändningar i ett par remissyttranden. Man har därvid bland annat hävdad att kostnaderna för reformen redan från början borde delas mellan staten och kommunerna. Det har i det sammanhanget framhållits att vid genomförandet av 1950 års ortsavdragsreform en sådan uppdelning ägde rum.

Med anledning härav vill jag erinra om att 1950 års reform visserligen byggde på den principen att staten endast delvis skulle kompensera kommunerna genom *direkta* statsbidrag. Samtidigt genomfördes emellertid en jämkning av de statliga skatteskalorna så att inga skattskyldiga skulle behöva vidkännas en skärpning av sin totala skatt. Då det nu göres gällande, bl. a. av näringslivets skattedelegation, att en bidragsgivning i den utsträckning kommunalskatterevisjonen föreslagit, skulle innebära ett frångående av tidigare intagna principiella ståndpunkter, vill jag bestämt hävda att så icke är fallet. Frågan gäller i stället i vilken omfattning man avser att åstadkomma en skattelindring genom en höjning av de kommunala ortsavdragen.

Redan i direktiven för kommunalskatterevisjonen uttalade jag att en

ortsavdragsreform bör vara att se som ett led i en allmän skattesänkning med särskild tonvikt på de mindre inkomsttagarna. Revisionen har visat att om kommunerna inte skulle kompenseras för inkomstbortfallet, den sammanlagda utdebiteringen till primärkommun och landsting kan beräknas komma att i genomsnitt öka med cirka 2 kronor per skattekrone. I de av revisionen speciellt undersökta kommunerna varierar emellertid utdebiteringsökningen i fråga om den primärkommunala utdebiteringen mellan 0: 79 och 4: 05 kronor per skattekrone samt beträffande den sammanlagda utdebiteringen till primärkommun och landsting mellan 1: 47 och 4: 88 kronor per skattekrone. I landstingen beräknas den genomsnittliga utdebiteringsökningen till 0: 65 kronor per skattekrone men ökningen varierar i olika landsting mellan 0: 41 och 1: 17 kronor per skattekrone.

Revisionen har framhållit att om man vill upprätthålla målsättningen om en allmän skattesänkning lär det icke finnas någon annan väg att gå än att låta staten vid reformens genomförande ersätta kommunerna för inkomstbortfallet. På något längre sikt bör det däremot finnas goda utsikter till att flertalet kommuner skall kunna anpassa sig till de nya avdragen, så att den skattelättnad som en höjning av avdragen nu ger skall bli bestående. Bidraget bör sålunda närmast ha till syfte att underlätta en sådan anpassning. Denna principiella uppfattning om grunden för statsbidragsgivningen har också under remissbehandlingen omfattats av praktiskt taget alla de remissinstanser, som tillstyrkt att statsbidrag skall utgå. Jag kan för egen del instämma i denna uppfattning.

Med det nu anförda har jag också tagit ställning till det förslag som framlagts av skattelindringsnämnden. Såsom framgår av den tidigare lämnade redogörelsen för nämndens yttrande har nämnden ifrågasatt om icke en viss utdebiteringshöjning borde få slå igenom hos kommuner med relativt god skattekraft. I likhet med kommunalskatterevisjonen anser jag emellertid att även de i fråga om tillgången på skatteunderlag bättre ställda kommunerna bör få skäligen tid till anpassning. I annat fall kommer ortsavdragshöjningen att omedelbart leda till ökad kommunal utdebitering och sålunda i dessa kommuner göra skattelättnaden mindre än i andra kommuner samt till och med för vissa skattskyldiga medföra en höjd beskattning. Jag kan sålunda icke biträda nämndens förslag i denna del.

Nämnden har i det sammanhanget tagit upp den kommunala skatteutjämningsfrågan. Enligt nämndens mening skulle begränsningen i den fulla kompensationen frigöra medel som omedelbart skulle kunna tagas i anspråk för skatteutjämnande åtgärder. Kommunalskatterevisjonen har i sitt betänkande starkt understrukit att det råder ett nära samband mellan frågan om de mindre bärkraftiga kommunernas möjligheter att anpassa sig till de nya kommunala ortsavdragen och frågan om den kommunala skatteutjämnningen i stort. Enligt revisionens mening bör skatteutjämningspro-

blemen snarast upptagas till prövning. En lösning av dessa problem utgör, framhåller revisionen, en förutsättning för att statsbidraget i anledning av en ortsavdragsreform skall kunna minskas och eventuellt helt avvecklas i de i fråga om tillgången på skatteunderlag svagare kommunerna.

Frågan om en effektiv och efter rationella grunder uppbyggd allmän kommunalskatteutjämning hör, det är jag fullt medveten om, i dagens läge till de mera angelägna uppgifterna på kommunalbeskattningsens område. I ett visst hänseende kommer en bidragsgivning enligt det system, som kommunalskatterevisjonen förordad, att ha skatteutjämnande verkningar. Utredningen föreslår nämligen att den reducering, som skall äga rum under åren 1961—1965, skall ske med beaktande av kommunernas relativa skattekraft. Att därtöver — utan att frågan varit föremål för närmare utredning — redan nu binda sig för direkta åtgärder på detta område är jag emellertid inte beredd till. Jag vill i sammanhanget erinra om att frågan om en effektiv kommunal skatteutjämning behandlades i motioner till 1956 års riksdag. I utlåtande nr 212 uttalade statsutskottet att det ställde sig positivt till kravet på en utredning av hithörande frågor. Med hänsyn till sambandet mellan dessa frågor och frågan om en kommunal ortsavdragsreform fann utskottet det dock mest ändamålsenligt att den av utskottet förordade utredningen igångsattes först sedan ortsavdragsreformen beslutats och förutsättningarna i detta hänseende klarlagts. Riksdagen godkände utskottsutlåtandet. Det är min avsikt att så snart riksdagen tagit ställning till frågan om en höjning av de kommunala ortsavdragen och därmed sammanhängande statsbidragsfrågor begära bemyndigande att tillkalla särskilda sakkunniga för att utreda frågan om den kommunala skatteutjämningsfrågan.

Skattelindringsnämnden har förklarat sig anse att ett godtagande av revisionens förslag beträffande statsbidragssystemets allmänna utformning skulle skapa ett olämpligt utgångsläge för en lösning av den kommunala skatteutjämningsfrågan. Jag är angelägen understryka att jag inte uppfattat revisionens förslag i detta hänseende på samma sätt som skattelindringsnämnden. Revisionens förslag innebär enligt mitt sätt att se, att en fullständig avveckling av *detta* bidrag i sinom tid skall kunna ske i alla kommuner. Att revisionen endast föreslagit en avskrivningsplan fram till och med år 1965 beror på att revisionen ansett sig inte kunna för längre tid överblicka kommunernas möjligheter att anpassa sig till de höjda ortsavdragen. Under den första avskrivningsperioden skall statsbidraget helt avvecklas i de allra bäst ställda kommunerna, vilka ju inte kan räkna med att komma i åtnjutande av ett allmänt skatteutjämningsbidrag. I de kommuner åter, där bidraget helt eller delvis finnes kvar år 1965, skall takten i den fortsatta reduceringen bli beroende av de olika åtgärder, som vid denna tidpunkt redan vidtagits eller som då kan komma att vidtagas i skatteutjämnande syfte. I den mån en ytterligare avveckling kommer till stånd efter år 1965 för vissa kommuner samtidigt som andra kommuner får ökat stöd

genom skatteutjämnande åtgärder kan detta inte, såsom skattelindringsnämnden synes mena, rimligen anses innebära en överflyttning av medel från den ena kommunen till den andra.

Såsom tidigare nämnts har stadsförbundet ansett att frågan om *r e d u c e r i n g e n* av statsbidraget borde ytterligare utredas. Stadsförbundet har därvid pekat på de olika omständigheter, som enligt förbundets mening kan försvåra den avsedda anpassningen till de nya ortsavdragen. Förbundet har dessutom ansett att avskrivningsskalans anknytning till kommunernas relativa skattekraft aktualiserat den allmänna skatteutjämningsfrågan. I anledning av vad stadsförbundet anfört vill jag understryka vad jag tidigare anfört, nämligen att det statliga bidraget till kommunerna lämnas för att underlätta kommunernas anpassning till de nya ortsavdragen. I och för sig finns det självfallet ingen grund för att staten för obestämd tid framåt skall kompensera kommunerna för inkomstbortfallet i anledning av ortsavdragshöjningen. I all synnerhet gäller detta de bäst ställda kommunerna. Anpassningsmöjligheterna måste emellertid bedömas under hänsynstagande till kommunernas sinsemellan olika bärkraft. Någon annan godtagbar mätare på bärkraften än den revisionen föreslagit, nämligen antalet skattekronor per invånare, torde icke stå till buds. Jag vill framhålla, att denna mätare på bärkraften hittills godtagits i olika sammanhang, och jag anser det naturligt att så sker även i förevarande avseende.

I fråga om *ö v e r g å n g s t i d e n s l ä n g d* innebär revisionens förslag att under åren 1958, 1959 och 1960 bidraget skall utgå till alla kommuner och utgöra full kompensation samt att under de följande fem åren — alltså åren 1961—1965 — bidraget i vissa kommuner skall successivt minskas och i en del fall helt avvecklas. Beträffande först frågan om under vilken tid full kompensation skall utgå har i vissa remissyttranden föreslagits en begränsning av denna tid till ett år. I andra remissyttranden har däremot gjorts gällande att den ifrågavarande tidrymden är för kort för att möjliggöra en anpassning av den kommunala ekonomin till de nya ortsavdragen. Då revisionens förslag i denna del får anses utgöra en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här påkallar beaktande, anser jag mig kunna biträda förslaget i denna del. Vad sedan angår frågan om det antal år, under vilka den första redueringen av statsbidraget skall pågå, har de flesta remissinstanserna godtagit förslaget om en femårig avskrivningstid. Skattelindringsnämnden har från sina utgångspunkter förordat en avskrivningstid av sju år, kombinerad med full kompensation under endast ett år. Jag anser mig för min del kunna tillstyrka revisionens förslag.

Under hänvisning till det anförda förordar jag att statsbidragssystemet i anledning av den kommunala ortsavdragsreformen utformas i huvud-

5 — *Bihang till riksdagens protokoll 1957. 1 saml. Nr 97*

saklig överensstämmelse med vad kommunalskatterevisjonen föreslagit. I det följande kommer jag att närmare beröra vissa speciella frågor rörande statsbidragets konstruktion.

VII. De närmare grunderna för beräkning av statsbidraget

A. Omräkning av 1957 och 1958 års skatteunderlag

Revisionen

Revisionen framhåller att en omräkning av 1957 och 1958 års skatteunderlag torde vara erforderlig för att fastställa utdebiteringssiffrorna för den preliminära skatten för åren 1958 och 1959. Revisionen erinrar därvid att om förslaget till höjda kommunala Ortsavdrag genomföres vid 1957 års riksdag, de nya avdragen tidigast kan tillämpas i fråga om 1958 års preliminära skatt samt vid 1959 års taxering. Skatteunderlagen vid 1957 och 1958 års taxeringar, vilka skatteunderlag enligt gällande regler för den kommunala utdebiteringens fastställande skall bilda grundvalen för utdebiteringssatserna beträffande 1958 och 1959 års preliminära skatt, kommer därför att fastställas med utgångspunkt från nu gällande Ortsavdrag. Vid bestämmandet av dessa utdebiteringssatser måste emellertid beaktas den reducering av skatteunderlagen, som Ortsavdragshöjningen medför. I annat fall riskerar man enligt revisionens mening att utdebiteringssiffrorna kan bestämmas till för låga belopp och att kommunerna till följd härav vid kommande avräkning med statsverket i fråga om kommunalskattemedlen kan göra skatteförluster.

Om utdebiteringssatserna för åren 1958 och 1959 alltså måste grunda sig på det skatteunderlag, som skulle ha förelegat om de nya Ortsavdragen hade gällt redan vid 1957 och 1958 års taxeringar, måste enligt revisionens uppfattning kommunerna, när nämnda utdebiteringssatser skall fastställas, ha kännedom om storleken av det statsbidrag, som i princip skall kompensera kommunerna för inkomstbortfallet. För att bestämma detta statsbidrag torde det, anser revisionen, vara erforderligt att i varje kommun inkomstbortfallet på något sätt beräknas. Den vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag konstaterade skatteunderlagsminskningen anses kunna utnyttjas för att bestämma statsbidraget. Revisionen diskuterar frågan om den sålunda konstaterade minskningen skall vara grundläggande för statsbidraget även under de övriga år, då statsbidrag föreslås skola utgå. Revisionen anför härvidlag.

På grund av olika omständigheter, t. ex. inkomstutvecklingen och förändringarna i antalet skattskyldiga inom kommunen, blir nämligen skatteunderlagsbortfallet inte exakt detsamma från år till år. Syftet med statsbidragsgivningen vid en Ortsavdragsreform kan emellertid inte anses vara att staten allt framgent skall garantera kommunerna en fullständig täckning av det

bortfall av skatteunderlag, som Ortsavdragshöjningen medför. Såsom framhålls i direktiven är avsikten i stället att skydda de enskilda skattebetalarna mot utdebiteringshöjningar, som gör att skattesänkningen går förlorad. En exakt uträkning av bortfallet varje år framstår därför inte som erforderlig. Statsbidragssystemet måste även — liksom andra system för statliga bidrag till kommunerna — röra sig med ett flertal schabloner, där exaktheten måste vika för största möjliga enkelhet i tillämpningen. I direktiven har särskilt understrukits att det blivande statsbidragssystemet måste vara enkelt. Skulle en årlig omräkning ske av skatteunderlaget, svarar detta föga mot direktivens krav på enkelhet.

Revisionen anser därför att man i ett blivande statsbidragssystem bör utgå från att en omräkning endast behöver ske av 1957 års skatteunderlag.

Omräkningen av 1958 års skatteunderlag, vilken — som tidigare nämnts — erfordras med hänsyn till källskatteuttaget under år 1959, behöver enligt revisionens mening inte vara lika noggrann som 1957 års omräkning, eftersom 1958 års omräkning inte skall vara grundläggande för statsbidraget. Under förutsättning att inte några mera betydelsefulla ändringar i skattelagstiftningen genomföres mellan de båda åren, synes man kunna nöja sig med en fömligen schematisk beräkning, därvid man torde kunna utgå från att skatteunderlagsbortfallet genom de nya Ortsavdragen år 1958 är lika stort som det, vilket beräknats vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag.

Omräkningen av 1957 års skatteunderlag föreslås av revisionen skola i stort sett utföras på samma sätt som den omräkning av 1951 års skatteunderlag, vilken låg till grund för den provisoriska skatteersättningen i anledning av 1950 års Ortsavdragsreform. Vissa förenklingar föreslås dock. Enligt den föreslagna metoden skall skatteunderlagsbortfallet bestämmas med utgångspunkt från de till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomster, som fysiska personer och därmed jämställda skattskyldiga påförts i sina hemortskommuner vid 1957 års taxering med gällande Ortsavdrag. Metoden bygger på att skattskyldiga med Ortsavdrag indelas i vissa grupper. Huvudgrupperna är följande.

a) Såsom gifta taxerade skattskyldiga med beskattningsbar inkomst större än Ortsavdragshöjningen.

b) Sådana gifta eller ogifta skattskyldiga, vilka vid 1957 års taxering äger åtnjuta statligt Ortsavdrag enligt föreskrifterna i 8 § 1 mom. fjärde stycket förordningen om statlig inkomstskatt och vilkas till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomster är större än Ortsavdragshöjningen.

c) Andra såsom ogifta taxerade skattskyldiga än som avses under punkt b) med beskattningsbar inkomst större än Ortsavdragshöjningen.

d) Skattskyldiga med beskattningsbar inkomst lika med eller mindre än Ortsavdragshöjningen.

I de tre första grupperna räknas antalet skattskyldiga och det erhållna antalet i varje grupp multipliceras med Ortsavdragshöjningen för varje Orts-

avdragskategori och ortsgrupp. De vid multiplikationen erhållna talen utgör det skatteunderlagsbortfall, som ortsavdragsreformen medför för dessa skattskyldiga. I den fjärde gruppen summeras de beskattningsbara inkomster, som åsatts ifrågavarande skattskyldiga. Den därvid erhållna summan utgör det av ortsavdragsreformen förorsakade skatteunderlagsbortfallet för denna ortsavdragskategori. Summan av skatteunderlagsbortfallet inom de olika grupperna utgör det totala skatteunderlagsbortfall, som uppstår i vederbörande kommun på grund av de höjda ortsavdragen.

Vid omräkningen bör i fråga om samtaxerade äkta makar och skattskyldiga med partiella ortsavdrag enligt revisionens mening tillämpas samma regler som år 1951. Då — såsom i det följande kommer att närmare utvecklas — revisionen föreslår att maximibeloppet för det särskilda avdraget för nedsatt skatteförmåga vid den kommunala taxeringen på grund av ortsavdragshöjningen skall nedsättas från sitt nuvarande provisoriska belopp, 5 000 kronor, till 3 000 kronor, bör vid omräkningen hänsyn tagas till de fall, då skattskyldiga beviljats sådant särskilt avdrag mellan 3 000 och 5 000 kronor. Revisionen föreslår att vid omräkningen inte skall medtagas skattskyldiga, som vid 1957 års taxering till kommunal inkomstskatt påförts beskattningsbar inkomst och därvid beviljats extra avdrag med 4 000 kronor eller högre belopp. För dessa skattskyldiga förutsättes det sålunda vid omräkningen att ortsavdragsreformen inte föranleder ändring i de beskattningsbara inkomsterna.

Revisionen erinrar att man år 1951 ansåg sig från den eljest föreskrivna mera noggranna omräkningen kunna undantaga sådana städer utanför landsting, vilka som exempelvis Stockholm med säkerhet kunde antas inte ifrågakomma till provisorisk skatteersättning. Eftersom revisionen förordar att alla kommuner vid övergången till de nya ortsavdragen skall komma i åtnjutande av statsbidrag, bör enligt revisionens mening de nyssnämnda mera detaljerade reglerna för omräkningen tillämpas i alla kommuner.

Omräkningen föreslås skola — liksom år 1951 — ankomma på de lokala skattemyndigheterna (häradsskrivarna och kronokamrerarna). Omräkningen anses böra vara slutförd i Stockholm den 31 juli och i landet i övrigt den 15 juli 1957. För att i någon mån underlätta de lokala skattemyndigheternas arbete föreslås tidpunkten för avlämnandet av avskriften av 1957 års taxeringslängder till länsstyrelser och kommuner framflyttad från den 15 till den 31 juli 1957.

Kostnaderna för omräkningen beräknas — med utgångspunkt från att extra arbetskraft måste anställas med ersättning motsvarande en veckas lön till kanslibiträde — till sammanlagt omkring 60 000 à 70 000 kronor, därav något över hälften belöper på häradsskrivarkontoren och återstoden på de lokala skattemyndigheterna i städer med egen uppbördsförvaltning. Med hänsyn till den ringa kostnad, som uppstår för dessa städer, bör enligt revisionens uppfattning som ett villkor för åtnjutande av statsbidrag i an-

ledning av ortsavdragshöjningen föreskrivas, att i stad med egen uppboordsförvaltning den lokala skattemyndigheten skall utan särskild ersättning av statsverket verkställa den erforderliga omräkningen av skatteunderlaget.

Remissyttrandena

Revisionens förslag att en omräkning endast skall ske av skatteunderlaget vid 1957 års taxering för att klarlägga storleken av det skatteunderlagsbortfall, som uppstår genom ortsavdragshöjningen, tillstyrkes eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. *Styrelsen för Svenska stadsförbundet* uttalar emellertid viss tveksamhet. *Styrelsen* anför.

Måhända kan vissa invändningar resas mot metoden att enbart den vid omräkning av 1957 års skatteunderlag konstaterade skatteunderlagsminskningen skall vara grundläggande för de blivande statsbidragen. Därigenom att skatteunderlagen i kommunerna befinner sig i stadigt stigande medför detta icke den fullständiga compensation som en årlig omräkning av skatteunderlaget skulle innebära. De sakkunniga har emellertid mot systemet med en årlig omräkning gjort vissa invändningar av i huvudsak administrativ och teknisk natur. Dessa synpunkter kan enligt styrelsens mening motivera det av de sakkunniga förordade tillvägagångssättet.

Länsstyrelserna i Uppsala och Örebro län, Sveriges häradsskrivarförening och Föreningen Sveriges kronokamrerare föreslår att tidpunkten för omräkningens slutförande framflyttas till den 31 juli 1957. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anför härvidlag att den för omräkningen tillmätta tiden är för knappt tilltagen, om arbetet skall föreligga färdigt till den 15 juli, eftersom det visat sig svårt att få taxeringsarbetet avslutat inom föreskriven tid. *Sveriges häradsskrivarförening* understryker att det merarbete omräkningen innebär, inte utan vidare kan inpressas i de vid denna tid på året synnerligen svåra arbetsförhållandena på häradsskrivarkontoren. *Föreningen Sveriges kronokamrerare* framhåller att ett framflyttande av tidpunkten knappast behöver medföra några nackdelar för berörda parter (kommunala förvaltningar och landsting).

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser slutligen att revisionen beräknat kostnaderna för omräkningsarbetet till för lågt belopp. *Länsstyrelsen* anser att för varje häradsskrivarkontor bör anslås två veckors lön till kansli-biträde.

Departementschefen

Revisionens förslag angående omräkning av 1957 och 1958 års skatteunderlag, som tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna, finner jag mig i huvudsak kunna biträda. Liksom revisionen anser jag att det skatteunderlagsbortfall, som konstateras vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag, bör utgöra grundvalen för statsbidraget i fortsättningen.

Beträffande omräkningens tekniska utförande har jag inte något att erinra mot vad revisionen föreslagit. Bestämmelser härom torde få utfärdas i administrativ ordning.

Vissa remissinstanser har förordat att tidpunkten för slutförandet av 1957 års omräkning skall ändras från den 15 till den 31 juli 1957. Då detta inte torde vålla någon egentlig olägenhet och de lokala skattemyndigheterna härigenom skulle beredas större möjlighet att inordna omräkningsarbetet i den normala arbetsrutinen, förordar jag att tidpunkten för arbetets avslutande fastställs till den 31 juli 1957.

Revisionens förslag att framflytta tidpunkten för insändande av avskrifterna av 1957 års inkomstlängder från den 15 till den 31 juli 1957 samt beträffande kostnaderna för omräkningsarbetet har inte föranlett erinringar från remissinstansernas sida. Jag tillstyrker dessa förslag. I en blivande kungörelse om statsbidraget bör som ett villkor för åtnjutande av statsbidrag föreskrivas att i stad med egen uppbördsförvaltning den lokala skattemyndigheten skall utan särskild ersättning av statsverket verkställa erforderliga omräkningar.

Skulle de på statsverket belöpande kostnaderna för omräkningsarbetet, vilka i huvudsak torde komma att belöpa på budgetåret 1957/58, inte kunna rymmas inom vederbörliga anslagsposter i avlöningsstaten för häradsskrivarna för detta budgetår, torde Kungl. Maj:t sedermera få lämna medgivande till erforderliga överskridanden av dessa poster, vilka inte är maximerade av riksdagen.

B. Den tekniska utformningen av det nya statsbidraget

Revisionen

I sitt betänkande diskuterar revisionen olika metoder för utformningen av det nya statsbidragssystemet. Revisionen har därvid undersökt om inte kompensationen till kommunerna skulle kunna ges på ett sådant sätt att staten övertar vissa kommunala kostnader. Men revisionen anför härvidlag.

Att inom ramen för nuvarande former för statsbidragsgivning till kommunerna kunna åstadkomma ett system, som medför en sådan höjning av statsbidragen till viss eller vissa av kommunerna bedrivna verksamhetsgrenar, att de olika kommunerna sinsemellan erhåller en någorlunda riktig kompensation för inkomstbortfallet till följd av de höjda ortsavdragen, anser vi emellertid så gott som utsiktslöst. Ett statsbidragssystem i anledning av en ortsavdragsreform, som i varje fall under de första åren medger kommunerna full kompensation för inkomstbortfallet, torde nämligen — såsom tidigare framhållits — kräva betydande kostnader. Möjligheterna är därför mycket små att finna en kommunal verksamhetsgren, som är så beskaffad, att en eventuell bidragshöjning kan rymmas inom den nuvarande kommunala kostnadsramen utan att staten helt svarar för verksamheten. Den nuvarande statsbidragsgivningen till kommunerna är

också till sin natur så komplicerad och så oenhetligt uppbyggd, att betydande svårigheter måste möta att i gällande system inarbeta ett statsbidrag av den storlek, varom nu är fråga. Skulle staten som en kompensation till kommunerna för en ortsavdragsreform nödgas helt bestrida kostnaderna för en av kommunerna hittills med hjälp av statsmedel bedriven verksamhetsgren, kan ju detta knappast innebära annat än att staten måste själv överta ansvaret för denna verksamhetsgren. Ett dylikt övertagande måste i sin tur förutsätta omfattande administrativa och organisatoriska förändringar, vartill ställning inte kan tagas utan tidsödande och ingående undersökningar.

Revisionen berör även möjligheterna att ge kompensationen den formen att staten avstår från de kommunala bidragen till vissa folkpensioneringskostnader. Revisionen uppger att dessa bidrag för budgetåret 1957/58 beräknas uppgå till omkring 312 milj. kronor. Om statsbidragsfrågan skulle lösas på detta sätt, kommer emellertid enligt revisionens mening statsbidraget att under de första åren inte medge kommunerna full täckning för inkomstbortfallet och framför allt gynna kommuner med hög skattekraft, vilka vanligen är minst känsliga för en ortsavdragshöjning. Det senare följer, säger revisionen, redan av det förhållandet att dessa kommunbidrag är uppbyggda på skattekraften i vederbörande kommun. En lösning efter denna linje anses dessutom inte heller kunna lösa frågan om bidrag till landstingen och municipalsamhällena för det bortfall av skatteunderlag, som för dessa kommuners del kan beräknas uppstå vid en höjning av ortsavdragen. Det framhålles dessutom att vissa kommuner inte infört kommunala bostadstillägg. För dessa kommuners del skulle ett statsbidragssystem som det nu avhandlade inte få samma verkningar som för övriga kommuner.

Revisionen anser därför att ett övertagande från statens sida av vissa kommunala kostnader, från de utgångspunkter revisionen bedömt kompensationsfrågan, inte är en ändamålsenlig åtgärd att lösa denna fråga.

Såsom tidigare anförts har vid den av revisionen verkställda statistiska undersökningen konstaterats, att en höjning av de kommunala ortsavdragen till i nivå med de statliga medför en genomsnittlig minskning av den kommunala skattekraften, mätt i antal skattekrönor per invånare, med 5: 26 skattekrönor. Revisionen har övervägt att anknyta ett blivande statsbidrag till denna genomsnittliga skattekraftsminskning. Statsbidraget skulle i så fall kunna framräknas genom att multiplicera nämnda belopp, avrundat till 5: 20 skattekrönor, med folkmängden i kommunen och utdebiterings-satsen. Eventuellt skulle den modifikation vidtagas att statsbidraget bestämdes till 4: 80 i kommuner, tillhörande ortsgrupp II, 5: 00 i ortsgrupp III, 5: 20 i ortsgrupp IV och 5: 40 skattekrönor per invånare i kommuner, tillhörande ortsgrupp V. I det senare fallet skulle, säger revisionen, statsbidraget något mildra de ogynnsamma verkningar, som ett statsbidrag beräknat med utgångspunkt från ett lika skattekröntal för alla ortsgrupper bar för

kommuner i ortsgrupp V. I kommuner, tillhörande ortsgrupperna II och III, skulle bidraget därjämte komma att bättre svara mot den skattekraftsminskning, som vanligen kommer att uppstå i dessa kommuner till följd av de höjda ortsavdragen. I landstingen skulle statsbidraget kunna beräknas efter den ortsgrupp, som kommunerna inom landstingsområdet genomsnittligen tillhör.

Beträffande detta statsbidragssystemets verkningar anför revisionen.

Ett statsbidragssystem, utformat på detta sätt, skulle få betydande administrativa fördelar. Systemet bleve enkelt att tillämpa. I princip erfordrades endast kännedom om invånarantalet i kommunen och den utdebiteringssats, efter vilken bidraget skulle beräknas. Härvidlag skulle man ha att välja mellan utdebiteringssatsen för det år, under vilket bidraget skulle utgå, eller den senast gällande utdebiteringssatsen, eller en genomsnittlig utdebiteringssats för en följd av år. Inte heller behövdes någon omräkning av 1957 och 1958 års skatteunderlag för att bestämma statsbidraget eller för att tjäna till ledning vid fastställandet av utdebiteringssatserna för den preliminära skatten under åren 1958 och 1959. Dessa skulle nämligen schablonmässigt kunna fastställas med utgångspunkt från ett skatteunderlag, som vore respektive 4:80, 5:00, 5:20 och 5:40 skattekrönor per invånare mindre än skatteunderlagen enligt 1957 och 1958 års taxeringar.

I vissa hänseenden skulle emellertid det nu angivna statsbidragssystemet få verkningar, som knappast skulle kunna accepteras. Kommuner, som hade en för riket genomsnittlig skattekraft, finge full kompensation för det bortfall av skatteunderlag, som ortsavdragsreformen medförde. Kommuner med en skattekraft över genomsnittet finge själva bära en del av detta bortfall. Ju högre skattekraften vore desto mera finge kommunen själv bära av inkomstminskningen till följd av de höjda ortsavdragen. För de kommuner åter, vilkas skattekraft vore lägre än genomsnittet, komme statsbidraget att uppgå till större belopp än som svarade mot den av ortsavdragsreformen föranledda minskningen i skatteunderlaget. Ju lägre skattekraften vore i förhållande till den genomsnittliga, desto mer komme statsbidraget att överstiga det belopp, som svarade mot inkomstbortfallet. Allmänt sett komme statsbidraget att på grund härav få en skatteutjämnande effekt. För en kommun med hög skattekraft skulle emellertid ett statsbidrag enligt de nu angivna grunderna inte kunna förhindra en höjning av utdebiteringen. För kommuner med låg skattekraft komme statsbidraget att medföra att utdebiteringen kunde sänkas.

Med hänsyn till de konsekvenser, som ett statsbidragssystem enligt de angivna grunderna skulle få, anser sig revisionen inte kunna förorda det samma trots dess betydande administrativa fördelar. Revisionen framhåller att då i de kommuner, vilka har en skattekraft högre än den genomsnittliga, statsbidraget inte medger full täckning för inkomstbortfallet, som en följd härav en utdebiteringshöjning kan bli nödvändig, varvid ortsavdragshöjningens skattesänkande effekt till viss del går förlorad. Systemet anses därför inte kunna förenas med önskemålet om en allmän skattesänkning genom en höjning av de kommunala ortsavdragen.

Såsom tidigare omnämnts anser revisionen att man bör anknyta statsbidragssystemet till den vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag konstaterade skatteunderlagsminskningen. Två utvägar synes därvid enligt revisionens uppfattning främst möjliga. Dessa två statsbidragssystem benämner revisionen *statsbidrag med ett i kronor bestämt belopp* och *statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag*.

Ett *statsbidragssystem med ett i kronor bestämt belopp* kännetecknas av att statsbidraget redan från början bestämmes till ett visst belopp, i kronor räknat, som antingen utgår ograverat eller successivt minskas. Genom omräkningen av 1957 års skatteunderlag konstateras den minskning av en kommuns skatteunderlag, som ortsavdragshöjningen kan beräknas medföra. Denna minskning, som kommer att redovisas i ett visst antal skatte-kronor, skall sedan omvandlas till ett i kronor bestämt belopp, som i stort sett motsvarar den inkomstminskning, som uppstår genom att kommunen får utdebitera på ett lägre skatteunderlag. Det erfordras därvid att man tar ställning till vilken utdebiteringssats, som i vederbörande kommun skall ligga till grund för statsbidraget. I detta hänseende har man enligt revisionens mening att välja mellan utdebiteringssatsen för ett visst år eller utgå från en genomsnittlig utdebiteringssats för ett antal år. Revisionen anser för sin del att man härvidlag kan utgå från de siffror, som fastställts för den preliminära skatten under åren 1954—1957.

Revisionen påpekar att detta system i stort sett är uppbyggt enligt samma grunder, som gällde för den provisoriska skatteersättningen i anledning av 1950 års ortsavdragsreform. Därvid är emellertid att märka att utgångspunkten för ett system enligt dessa grunder nu blir en annan än år 1950, då man ansåg att kommunerna själva skulle bära en utdebiteringshöjning av en krona per skatte-krona.

Ett *statsbidragssystem med tillskjutet skatteunderlag* innebär att staten varje år, under vilket statsbidraget skall utgå, helt eller delvis garanterar kommunerna det skatteunderlag, som faller bort genom ortsavdragshöjningen. Staten tillskjuter alltså varje år ett visst skatteunderlag, som helt eller delvis svarar mot skatteunderlagsminskningen, och detta skatteunderlag deltar i vanlig ordning i den kommunala repartiseringsordningen. Utdebiteringssiffran i kommunen fastställs därför varje år med utgångspunkt från det samlade skatteunderlaget med däri ingående tillskjutet skatteunderlag. Statsbidraget utgår varje år med ett belopp, som med hänsyn till den för respektive år beslutade utdebiteringen svarar mot kommunalskatten på det skatteunderlag, som staten garanterar.

Revisionen framhåller att det torde få anses vara till fördel om kommunerna vid sina överväganden i skilda hänseenden endast behöver räkna med ett skatte-krontal, som representerar det samlade skatteunderlaget. Revisionen erinrar vidare att ett statsbidrag med denna utformning kommer att för varje år anknyta till ett aktuellt utdebiteringsbehov, sådant detta

återspeglas i den fastställda utdebiteringssatsen. Statsbidraget, som skall representera vad som inom kommunen fallit bort i skatteunderlag på grund av ortsavdragsreformen, anpassas därigenom automatiskt till förändringar i den kommunala utdebiteringen.

Ett statsbidragssystem med den nu sist angivna utformningen anses böra medföra att vissa modifikationer sker av stadgandena i 5 kap. 1953 års kommunallag och motsvarande stadganden i övriga kommunallagar. Enligt revisionens mening bör i en särskild lagstiftning regleras hur det kommunala utdebiteringsbehovet skall täckas för de år, under vilka statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag utgår. Denna lagstiftning anses böra gälla för sådana kommuner eller andra kommunala samfälligheter, vilka avses skola erhålla statsbidrag i anledning av den föreslagna ortsavdragshöjningen och för vilka det i lag eller annan allmän författning är stadgat, att deras medelsbehov skall, i den mån det inte fylles genom andra inkomster, täckas genom utdebitering i förhållande till det antal skattekronor, som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid senaste taxering påförts de till kommunen eller samfälligheten skattskyldiga. Lagstiftningen förut-sättes få följande innehåll.

För år, under vilket statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag skall utgå i anledning av ortsavdragsreformen, skall den utdebitering, som skall verkställas för att täcka medelsbehovet för detta år, beräknas i förhållande till det antal skattekronor, som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid senaste taxering påförts de till kommunen eller samfälligheten skattskyldiga, med tillägg för det antal skattekronor staten för nämnda år tillskjuter. I fråga om utdebiteringen för åren 1958 och 1959 skall dessutom gälla, att utdebiteringen skall fastställas i förhållande till det antal skattekronor, som skulle ha påförts de skattskyldiga vid 1957 respektive 1958 års taxering, om därvid tillämpats de kommunala ortsavdrag, som fastställts att gälla från och med 1959 års taxering, med tillägg för det antal skattekronor staten för år 1958 respektive 1959 tillskjuter.

Revisionen erinrar vidare att enligt 70 § kommunallagen det åligger kommunens styrelse att, sedan utgifts- och inkomststaten fastställts och beslut om utdebitering till församling och skoldistrikt delgivits styrelsen, ofördröjligen underrätta länsstyrelsen om dels det belopp för skattekrona och skatteöre, som bestämts till utdebitering för nästkommande år, dels det sammanlagda belopp, som för detta år beslutats till utdebitering på grundval av det löpande årets taxering till kommunal inkomstskatt. Sistnämnda belopp innefattar inte blott den summa, som den borgerliga kommunen beslutat skall utdebiteras i form av preliminär skatt, utan även vad som av den kyrkliga kommunen (församling, pastorat) beslutats till utdebitering. Beloppet ligger sedan till grund för beräkningen av det förskott, som kommunen skall erhålla av statsverket under det kommande året.

Revisionen anför härvidlag.

Utav den speciella lagstiftning, som nyss föreslagits, torde följa att detta sammanlagda belopp kommer att avse vad som för det nästkommande året beslutats till utdebitering på grundval av inte endast det löpande årets taxering till kommunal inkomstskatt utan jämväl det tillskjutna skatteunderlaget. Då det sammanlagda beloppet är grundläggande för beräkningen av kommunens förskott å inkomstskatt av statsverket under det kommande året, följer därav att även statsbidraget kommer att utgå som ett förskott. I annat fall måste en uppdelning ske av detta belopp och en sådan uppdelning måste även komma till synes i den kommunala budgeten. Därmed mister man emellertid de fördelar, som med det förevarande statsbidragssystemet är förenade med att kommunen i sina olika översväganden endast skall behöva räkna med ett skatteunderlag.

Genom det nu skisserade systemet vinner man dessutom enligt revisionens uppfattning den fördelen, att utbetalningen av statsbidraget, som ju kan sägas vara en del av den kommunala inkomstskatten, kan anslutas till och sammankopplas med det nuvarande systemet för utbetalning till kommunerna av dem tillkommande kommunal skatt och att alltså allt vad som kommunen beslutat skall anskaffas genom utdebitering tillhandahållas och utbetalas till kommunen i ett sammanhang.

I den redovisningsräkning, som länsstyrelsen enligt 73 § kommunallagen och motsvarande stadganden i övriga kommunallagar har att senast den 8 mars överlämna till kommunen och som avser närmast föregående kalenderår, bör statsbidraget därför ingå i samma poster som kommunalskatte-medlen. Statsbidraget skulle sålunda komma att ingå i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslut fattats om den utdebiteringssats, som är grundläggande för statsbidraget.

Genom att utbetalningen av statsbidraget föreslås ske samtidigt med kommunalskatte-medlen, kommer vid varje utbetalningstillfälle att till den borgerliga kommunen i en post utbetalas vad som i form av allmän kommunalskatt och statsbidrag tillfaller såväl den borgerliga som den kyrkliga kommunen. Revisionen anser att det liksom i fråga om kommunalskatte-medlen torde få ankomma på kommunalnämnd respektive drätselkammare att till kyrkoråd, skolråd eller särskild styrelse överlämna den del av statsbidraget, som tillkommer kyrkliga samfälligheter.

Vid valet mellan de båda statsbidragssystemen förordar revisionen för sin del att statsbidraget bestämmes enligt systemet med tillskjutet skatteunderlag och anför.

Systemet med ett i kronor bestämt belopp är i stort sett uppbyggt enligt samma principer, som tillämpades vid 1950 års ortsavdragsreform. Genom att statsbidraget måste grundas på den genomsnittliga utdebiteringssiffran för en förfluten tid kommer bidraget inte att anpassa sig efter de förändringar, som kan uppstå i det kommunala utdebiteringsbehovet. Erfarenheterna av 1950 års provisoriska skatteersättning visar också att ett så konstruerat statsbidrag redan efter relativt kort tid framstår som föråldrat.

Systemet med tillskjutet skatteunderlag anger på ett klart sätt själva grunden för statsbidragsgivningen i anledning av ortsavdragsreformen, nämligen att staten »skjuter till», helt eller delvis, det skatteunderlag, som kommunen förlorat genom de höjda ortsavdragen. Genom att statsbidragssystemet anknyts till gällande regler för den kommunala utdebiteringens fastställande och kommunalskattemedlens redovisning kommer statsbidraget att automatiskt anpassas till de förändringar, som under bidragstiden kan ske i det kommunala utdebiteringsbehovet och i utdebiteringens storlek. Såsom i annat sammanhang kommer att närmare utvecklas medför systemet även den praktiska fördelen, att någon omarbetning i allmänhet inte blir erforderlig av nu gällande regler för skattegraderade speciella statsbidrag. Systemet torde slutligen till väsentliga delar tillgodose det krav på enkelhet i administrativt hänseende, som uppställts i direktiven för vårt uppdrag.

Med hänsyn till de fördelar, som ett statsbidragssystem med tillskjutet skatteunderlag obestriddigen har framför ett system med ett i kronor bestämt belopp, förordar vi att det nya statsbidraget utformas enligt systemet med tillskjutet skatteunderlag. Vi fäster därvid särskilt avseende vid att detta system på ett säkrare sätt ger kommunerna den kompensation för ortsavdragshöjningen, som vi anser skälig.

Revisionen påpekar att genom att statsbidraget konstruerats på ett sådant sätt att det följer med variationerna i de kommunala utdebiteringssatserna mellan olika år, varje förändring i den genomsnittliga utdebiteringen i rikets kommuner därför kommer att medföra att statens bruttokostnader för statsbidraget under olika år sjunker eller stiger, beroende på förändringarna. Revisionen erinrar att under åren 1952—1956 förändringarna i den genomsnittliga kommunala utdebiteringen varit mycket små. Revisionen anser det självfallet vanskligt att nu söka bedöma i vilken omfattning förändringar under bidragsåren kommer att ske i den genomsnittliga utdebiteringen. Mot bakgrunden av de senaste årens utveckling anser revisionen det dock vara befogat att anta att dessa förändringar inte kommer att bli särskilt stora. Den omständigheten att statsbidraget anknyts till de för varje år fastställda kommunala utdebiteringssatserna anses sålunda inte vara ägnad att ur kostnadssynpunkt inge särskilda betänkligheter.

Revisionen föreslår att det skall ankomma på länsstyrelsen att varje år fastställa storleken av det skatteunderlag som skall tillskjutas. Den vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag konstaterade skatteunderlagsminskningen anses nämligen inte enbart skola bilda grundvalen för det skatteunderlag, som staten varje år skall tillskjuta. Såsom i det följande kommer att närmare anges bör till det vid omräkningen konstaterade skatteunderlagsbortfallet läggas det antal skattekronor, som den nu utgående provisoriska skatteersättningen representerar, varjämte summan av de båda talen bör i viss utsträckning avjämnas. Då vidare statsbidraget i vissa kommuner efter övergångstiden skall reduceras, måste detta ske på så sätt att det till-

skjutna skatteunderlaget successivt minskas. Dessa beräkningar anses knappast kunna ankomma på annan myndighet än länsstyrelse.

Sedan länsstyrelsen sålunda för varje kommun, till vilken statsbidrag skall utgå, fastställt storleken av det skatteunderlag staten för det kommande året skall tillskjuta, skall vederbörande kommunala myndigheter underrättas härom. Med hänsyn till det kommunala budgetarbetet anser revisionen att denna underrättelse bör ha utgått från länsstyrelsen senast den 31 augusti.

Remissyttrandena

Så gott som samtliga remissinstanser, vilka uttalat sig i denna fråga, tillstyrker eller lämnar utan erinran revisionens förslag att statsbidraget skall bestämmas enligt systemet med tillskjutet skatteunderlag och med anknytning till den för varje bidragsår bestämda utdebiteringen i vederbörande kommun. Allmänt vitsordas att detta system äger betydande fördelar framför ett statsbidrag, som redan från början bestämmas till ett fixt belopp, varvid remissinstanserna särskilt fäst sig vid att det förordade statsbidragssystemet på ett säkrare sätt garanterar kommunerna täckning för det inkomstbortfall, som uppstår genom ortsavdragshöjningen.

Skattelindringsnämnden anför sålunda att det föreslagna statsbidragssystemet principiellt sett fått en tekniskt lycklig utformning. Systemet torde för kommunernas del te sig enkelt och lättillämpat och det anpassar sig väl efter utdebiteringsbehovets skiftningar. I reglerna för de speciella och allmänna skatteunderlagsreglerade statsbidragen föranleder det föreslagna systemet enligt nämndens mening även minsta tänkbara anpassningssvårigheter.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund uttalar sin tillfredsställelse med den föreslagna bidragskonstruktionen och framhåller att systemet med tillskjutet skatteunderlag och anknytningen till den aktuella utdebiteringen liksom avskrivningstabellens utformning i anslutning till medelskattkraften och till de skilda kommunernas relativa skattkraft för respektive år ger en viss garanti för att kommunerna verkligen får det statsbidrag, som avsetts vid bidragets utformning.

Å andra sidan uttalar *statskontoret* en viss tveksamhet mot det förordade systemet, eftersom detta enligt statskontorets mening kunde medföra att kommunerna bleve mindre benägna att genom egna åtgärder minska bidragsbehovet.

Den enda remissinstans, som direkt avstyrker revisionens förslag i denna del, är *riksräkenskapsverket*. Enligt verkets mening kan metoden med tillskjutet skatteunderlag i vissa lägen tänkas inbjuda till missbruk och detta kanske just i de bättre ställda kommunerna. Metoden med ett i kronor bestämt belopp anser riksräkenskapsverket garantera större återhållsamhet vid den kommunala utdebiteringens fastställande. Denna metod är dess-

utom lätt att räkna med och ur statsfinansiell synpunkt synes metoden även vara att föredra. Vidare uppkommer inte heller problem i fråga om statsbidragets samordning med den provisoriska skatteersättningen.

Några remissinstanser, nämligen *länsstyrelserna i Östergötlands och Västmanlands län*, har berört den av revisionen diskuterade möjligheten att anknyta det blivande statsbidraget i anledning av ortsavdragshöjningen till den konstaterade genomsnittliga skattekraftsminskningen för rikets kommuner. Förstnämnda länsstyrelse ställer sig emellertid avvisande till metoden och anför.

Genom ett sådant system skulle man få till stånd en viss skatteutjämning de olika kommunerna emellan men å andra sidan skulle en höjning av utdebiteringssatsen inte kunna undvikas i kommuner med hög skattekraft. Härigenom skulle alltså önskemålet om en *allmän* skattesänkning genom höjning av de kommunala ortsavdragen inte kunna realiseras. Genom det skisserade systemets skatteutjämnande effekt skulle spännvidden mellan nuvarande höga och låga skattesatser komma att minska. Ett sådant resultat måste i och för sig framstå såsom önskvärt, eftersom det kommunala skattetrycket härigenom skulle bli mera jämnt fördelat. Med hänsyn till det rådande totala skattetrycket torde det emellertid för närvarande få anses vara mera angeläget att samtliga skattskyldiga vinna lättnad även i den kommunala beskattningen än att en viss skatteutjämning olika kommuner emellan åvägabringas till priset av en höjning av de kommunala utskylderna för inkomsttagare i vissa kommuner.

Under förutsättning att man — liksom skedde år 1950 — accepterar tanken, att kommunerna, i varje fall de bärkraftigaste, skulle själva bära åtminstone en del av ortsavdragsreformens ekonomiska följder, anser *länsstyrelsen i Västmanlands län* emellertid att den angivna metoden med anknytning till den genomsnittliga skattekraftsminskningen bör allvarligt övervägas, inte minst med hänsyn till de administrativa fördelar, som metoden medför. Att metoden visserligen leder till att statsbidraget blir avvägt med olika belopp i förhållande till kommunernas varierande bärkraft och sålunda får en skatteutjämnande effekt kan länsstyrelsen inte finna vara något i detta sammanhang ovidkommande.

Frågan huruvida den förordade metoden för statsbidraget genom sin anknytning till den för varje år bestämda kommunala utdebiteringen skulle kunna tänkas inbjuda till missbruk från kommunernas sida beröres av — förutom *statskontoret* och *riksräkenskapsverket* — *länsstyrelserna i Gotlands och Hallands län*, *näringslivets skattedelegation* och *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation*.

Näringslivets skattedelegation framhåller sålunda att genom att kommunala utgifter koncentreras till de år, då det av staten tillskjutna skatteunderlaget ännu inte i större utsträckning reducerats, utgiftsökningen delvis

synes kunna övervältras på statsverket. Visserligen drabbas under denna tid även kommunmedlemmarna av höjd kommunal utdebitering, men denna återhållande faktor förlorar enligt delegationens mening i betydelse vid planering av kommunens ekonomi på längre sikt, eftersom kommunens utgifter för framtiden kan i motsvarande grad nedbringas. Även om ett dylikt medvetet utnyttjande av statsbidragssystemet måhända kan antas bli tämligen sällsynt, befarar emellertid delegationen att ett statsbidrag av den föreslagna omfattningen skulle verka återhållande på de sparvänliga krafterna inom kommunerna. Delegationen anser därför att en gräns bör sättas för de kostnader, varmed statsverket skall belastas. Till grund för beräkning av statsbidraget bör inte få tillämpas högre utdebitering än den som gällt inom kommunen för visst år eller i medeltal för vissa år före avdragshöjningen.

En liknande uppfattning uttalas av *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation och länsstyrelsen i Gotlands län*, vilka förordar en anknytning till den för år 1957 gällande utdebiteringen.

Länsstyrelsen i Hallands län påpekar att om risken för onödigt höga utdebiteringar under de närmaste åren efter reformens genomförande skulle bedömas vara så stor, att den nödvändiggör en närmare granskning av de kommunala utgiftsstaterna före statsbidragets fastställande, de väsentligaste fördelarna ur administrativ synpunkt med det föreslagna statsbidragssystemet skulle gå förlorade.

Departementschefen

Revisionen har redovisat olika metoder för den tekniska utformningen av det nya statsbidragssystemet. Liksom revisionen anser jag att härvidlag i främsta rummet valet bör stå mellan de metoder, vilka revisionen benämner »statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag» och »statsbidrag med ett i kronor bestämt belopp». Revisionen har för sin del förordat den förstnämnda metoden.

Så gott som samtliga remissinstanser har tillstyrkt systemet med tillskjutet skatteunderlag. Även enligt min uppfattning har denna metod vissa bestämda fördelar framför metoden med ett i kronor bestämt belopp. Såsom revisionen framhållit garanterar systemet på ett för kommunerna mer tillfredsställande sätt än ett system med ett i kronor bestämt belopp kommunerna en ersättning för det skatteunderlag, som fallit bort till följd av de höjda ortsavdragen. Mot den angivna metoden kan givetvis åberopas, att densamma kan komma att medföra en viss ökning av statsverkets kostnader för statsbidraget. Detta blir fallet vid en mera markerad höjning av de kommunala utdebiteringssatserna. Det är självfallet vanskligt att nu söka bedöma i vilken omfattning förändringar under bidragsåren kan komma att ske i den genomsnittliga utdebiteringen. Mot bakgrunden av de senaste årens

utveckling finner jag det dock antagligt att dessa förändringar inte kommer att bli särskilt stora. Anknytningen av statsbidraget till de för varje år fastställda kommunala utdebiteringssatserna bör därför enligt min mening inte inge särskilda betänkligheter ur kostnadssynpunkt. Härvid har jag också fäst avseende vid att verkningarna av framtida utdebiteringshöjningar blir mindre allteftersom reduceringen av bidraget genomföres.

I några remissyttranden har gjorts gällande att metoden i vissa lägen skulle kunna tänkas inbjuda till missbruk. Detta skulle kunna ske, har man menat, bland annat därigenom att till åren 1958—1960 koncentrerades utgifter, som under vanliga förhållanden skulle ha fördelats på ett större antal år. Farhågorna i detta hänseende är enligt min mening överdrivna. Revisionens beräkningar visar att den föreslagna höjningen av ortsavdragen förorsakar en minskning i det kommunala skatteunderlaget med i genomsnitt 13,7 procent. I de särskilt undersökta kommunerna varierar minskningen mellan 8,8 och 26,7 procent. En minskning i skatteunderlaget av sistnämnda omfattning ifrågakommer endast i rena undantagsfall. De angivna siffrorna visar, att vid en utdebiteringshöjning i regel allenast en mindre del av det belopp, som uttages genom den höjda utdebiteringen, kommer att falla på statsverket. Den väsentligaste delen kommer under alla förhållanden att drabba de skattskyldiga. Enligt min mening bör detta förhållande vara tillräckligt för att hindra det befarade missbruket. Med denna inställning finner jag inte heller anledning föreligga att maximera statsbidraget genom en anknytning till den för år 1957 fastställda kommunala utdebiteringen.

Under hänvisning till vad nu anförts förordar jag att statsbidragssystemet i enlighet med revisionens förslag utformas efter metoden med tillskjutet skatteunderlag.

Det bör ankomma på länsstyrelsen att för varje bidragsår fastställa storleken av det skatteunderlag, som av staten skall tillskjutas. Med hänsyn till det kommunala budgetarbetet har revisionen föreslagit att länsstyrelsens beslut skall ha tillställts vederbörande kommun senast den 31 augusti året före bidragsåret. Revisionens förslag bygger i denna del på bestämmelserna i nu gällande taxeringsförordning, enligt vilka taxeringsarbetet i första instans normalt skall vara avslutat den 15 maj. Enligt den nya taxeringsförordningen, vilken skall tillämpas från och med 1958 års taxering, avslutas emellertid arbetet i taxeringsnämnderna först den 30 juni taxeringsåret. Vid vilken tidpunkt de för länsstyrelsens beräkningar grundläggande uppgifterna skall lämnas av de lokala skattemyndigheterna är jag inte nu beredd att direkt ange. Denna torde få bestämmas i samband med utfärdandet av tillämpningsföreskrifter till den nya taxeringsförordningen. Taxeringsperiodens förlängning torde emellertid komma att medföra att dessa uppgifter kan lämnas länsstyrelsen först något senare än vad revisionen ansett vara möjligt. Med hänsyn härtill förordar jag att den tidpunkt, då kommu-

nerna senast skall ha fått del av länsstyrelsens beslut, framflyttas till den 10 september, vilket torde kunna ske utan egentlig olägenhet för det kommunala budgetarbetet.

Mot vad revisionen i övrigt anfört har jag inte något att erinra. Statsbidragets utformning såsom ett av staten tillskjutet skatteunderlag medför behov av en särskild lagstiftning angående kommunernas utdebitering för de år, under vilka statsbidrag skall utgå. Förslag till bestämmelser i ämnet har utarbetats inom finansdepartementet och torde få föreläggas riksdagen för antagande.

C. Frågan angående till vilka kommunala bildningar statsbidrag bör utgå

Revisionen

Revisionen erinrar att den provisoriska skatteersättningen på grund av 1950 års ortsavdragsreform i princip förbehållits borgerlig primärkommun. Genom statsbidragssystemets allmänna utformning förelåg det nämligen betydande svårigheter att dela upp ersättningen på olika kommunala enheter.

Skulle emellertid statsbidraget i anledning av den föreslagna ortsavdragshöjningen utformas i enlighet med något av de båda nyss avhandlade systemen med tillskjutet skatteunderlag eller med i kronor bestämt belopp, anser revisionen att de svårigheter, som ansågs förknippade med fördelningen av den provisoriska skatteersättningen, inte skall behöva uppstå eller i varje fall inte bli så framträdande. Det bör också, säger revisionen, framhållas, att den avsedda effekten av ortsavdragshöjningen — att åstadkomma en generell skattesänkning för alla skattskyldiga — skulle omintetgöras, om statsbidraget skulle förbehållas t. ex. endast den borgerliga kommunen. Revisionen anför härvidlag.

Inom en kommun, som omfattar flera församlingar, kommer nämligen ofta skatteunderlagsbortfallet till följd av ortsavdragshöjningen att relativt sett bli betydligt större i en församling än i en annan. Om den församling, som får vidkännas det största skatteunderlagsbortfallet, inte erhåller kompensation för detta bortfall och denna kompensation i stället tillerkänns den borgerliga kommunen, kan de skattskyldiga i församlingen till följd av den uteblivna kompensationen få vidkännas en höjning i den kyrkliga utdebiteringen, som kan väsentligt överstiga den minskning i den borgerliga utdebiteringen, som uppstår därigenom att den borgerliga kommunen får tillgodoräkna sig kompensationen till de olika församlingarna.

För att undvika sådana konsekvenser anser revisionen att statsbidraget i anledning av ortsavdragshöjningen bör så utformas, att det kommer att utgå med vederbörlig del till de olika kommunala enheterna. Därmed förstår revisionen sådana kommunala bildningar, som enligt lag eller annan allmän författning skall täcka sitt medelsbehov, i den mån detta inte fylles genom

6 — Bihang till riksdagens protokoll 1957. 1 saml. Nr 97

andra inkomster, genom utdebitering i förhållande till det antal skatteknor och skatteören, som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen påförts de inom kommunen skattskyldiga. De kommuner, om vilka det härvidlag i första hand blir fråga, är enligt revisionens uppfattning de borgerliga och kyrkliga primärkommunerna. Övriga kommunala bildningar med självständig beskattningsrätt är landsting, pastorat och annan kyrklig samfällighet som omfattar flera församlingar, skoldistrikt i vilka skolärendena fortfarande är en kyrklig angelägenhet, och municipalsamhällen. Även tingslag utgör en kommunal enhet med självständig beskattningsrätt. Revisionen anser emellertid att tingslagen bör undantas från statsbidrag. Utdebiteringen av tingshusmedel anses nämligen så ringa, att man i detta sammanhang bör kunna bortse från de mycket små utdebiteringshöjningar, som eventuellt kan uppkomma därigenom att utdebiteringen får bestämmas på grundval av ett till följd av ortsavdragshöjningen minskat skatteunderlag. Med hänsyn till de konsekvenser, som kan uppstå för de skattskyldiga, bör däremot enligt revisionens mening samtliga övriga av de angivna kommunerna och kommunala samfälligheterna i princip tillerkännas statsbidrag i anledning av ortsavdragshöjningen.

Revisionen framhåller att i ett system med tillskjutet skatteunderlag statsbidraget automatiskt kommer de olika kommunerna och samfälligheterna till godo därigenom att de får fastställa sina utdebiteringssatser på grundval av ett skatteunderlag, som i sig innefattar vad staten tillskjuter. Länsstyrelserna skall årligen fastställa det belopp, som inom vederbörande kommun eller samfällighet skall tillskjutas för det kommande året. Till grund för länsstyrelsernas beslut skall — såsom tidigare anförts — ligga det vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag beräknade bortfallet av skatteunderlag. På grund av de i 86 § taxeringsförordningen samt 18 och 20 §§ kungörelsen den 28 september 1928, nr 382, med vissa föreskrifter angående taxeringsförfarandet meddelade bestämmelserna angående taxeringslängdernas uppläggande och förande framkommer direkt vid denna omräkning bortfallet i borgerlig primärkommun, församling och municipalsamhälle. För landstingets del framräknas skatteunderlagsbortfallet genom summering av de siffror, som erhållits vid omräkningen i de olika kommuner, som tillhör landstingsområdet. Enligt revisionens mening erfordras däremot inte något länsstyrelsens särskilda beslut i fråga om storleken av det skatteunderlag, som staten skall tillskjuta till kyrkliga samfälligheter. Dessa anses nämligen kunna bygga sina överväganden angående utdebiteringssatserna för det kommande året på de uppgifter angående skatteunderlaget — med däri ingående tillskjutet skatteunderlag — som samfälligheterna erhåller beträffande i dem ingående församlingar eller kommuner. Det bör åligga kyrkorådet i församling att ofördröjligen efter mottagandet av länsstyrelsens beslut underrätta kyrklig samfällighet, i vilken församlingen ingår, om storleken av det tillskjutna skatteunderlaget till församlingen.

Remissyttrandena

Revisionens förslag har i denna del tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Såsom tidigare anförts under avd. VI. har emellertid *skattelindringsnämnden* ifrågasatt nödvändigheten av att kompensera lands-
tingen för inkomstminskningen. Nämnden har dock inte direkt avstyrkt revisionens förslag i detta hänseende.

Departementschefen

Jag biträder revisionens förslag i denna del. Statsbidrag bör alltså utgå till borgerliga primärkommuner, församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter, municipalsamhällen och landsting. Att, såsom skattelindringsnämnden ifrågasatt, utesluta de senare från statsbidrag anser jag inte vara möjligt om ortsavdragsreformen skall skapa förutsättningar för en allmän kommunal skattesänkning. Utanför statsbidragssystemet faller sålunda endast tingslagen. Den höjning av utdebiteringen till dessa som möjligen kan ifrågakomma blir så liten att man kan helt bortse därifrån i detta sammanhang.

D. Samordningen med den provisoriska skatteersättningen**Revisionen**

Provisorisk skatteersättning i anledning av 1950 års ortsavdragsreform utgår — såsom tidigare anförts — till borgerliga primärkommuner, municipalsamhällen och skoldistrikt, där skolväsendet omhänderhas som en kyrklig angelägenhet. Revisionen erinrar att i direktiven framhållits, att sambandet mellan den provisoriska skatteersättningen och de bidrag, som nu skulle utgå, vore sådant att de olika bidragen om möjligt borde sammanföras till ett enhetligt statsbidragssystem. Som ett ytterligare skäl anfördes att 1950 års system erhöi en provisorisk karaktär.

Utformas det nya statsbidraget såsom ett i kronor bestämt belopp, vilket utgår till olika kommunala enheter, bör detta sammanförande enligt revisionens uppfattning enklast kunna ske på det sättet att till det nya bidrag, som enligt detta system skall tillkomma de kommuner och andra kommunala samfälligheter, som nu uppbär provisorisk skatteersättning, lägges den nu utgående ersättningen. De sammanförda bidragen kan sedan såväl vid utbetalningen som i samband med den ifrågasatta avvecklingen behandlas som en enhet.

Bestämmer det nya statsbidraget enligt systemet med tillskjutet skatteunderlag, uppstår däremot vissa problem. I första hand gäller det därvid att

taga ställning till efter vilka grunder den provisoriska skatteersättningen skall omvandlas till tillskjutet skatteunderlag. Vidare måste ställning tagas till frågan huruvida det tillskjutna skatteunderlag, som den provisoriska skatteersättningen efter omvandlingen kan sägas representera för den borgerliga primärkommunen, endast skall komma denna kommun till godo eller om detta tillskjutna skatteunderlag även skall åtnjutas av den kyrkliga kommunen.

Revisionen föreslår därvid att den nu utgående provisoriska skatteersättningen skall omvandlas till skatteunderlag på så sätt att bidragsbeloppet divideras med den för år 1957 fastställda kommunala utdebiteringen. Beträffande frågeställningen i övrigt anför revisionen.

Vill man sedan att det skatteunderlag, som denna ersättning motsvarar, fortfarande skall förbehållas endast den borgerliga primärkommunen, måste till grund för omvandlingen läggas utdebiteringssatsen för år 1957 till den borgerliga kommunen. Den borgerliga kommunen kommer emellertid därigenom att få bygga sina överväganden angående utdebiteringssatsen på ett annat sammanlagt skatteunderlag med däri ingående tillskjutet skatteunderlag än vad den kyrkliga kommunen får göra. En sådan anordning låter sig emellertid inte väl förenas med det tidigare framförda önskemålet att anknyta utbetalningen av ett statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag till nu gällande regler för utbetalning av kommunalskattemedlen och torde över huvud taget omöjliggöra en anknytning till dessa regler. Man skulle därför inte kunna vinna de fördelar, som ett system med tillskjutet skatteunderlag har, varjämte praktiska svårigheter onekligen skulle uppstå, om man inom en och samma kommun skulle nödgas att i olika sammanhang räkna med olika skatteunderlag för den borgerliga och för den kyrkliga kommunen. I detta sammanhang bör måhända framhållas, att man knappast kan utgå från att den kyrkliga kommunen, om den provisoriska skatteersättningen förvandlas till skatteunderlag på sätt som ovan angivits, d. v. s. med beaktande endast av utdebiteringssatsen till den borgerliga kommunen, skall kunna bygga sin utdebiteringssats på samma skatteunderlag som den borgerliga kommunen. Skulle så ske, skulle visserligen den borgerliga kommunen få behålla hela den nu utgående provisoriska skatteersättningen, men den kyrkliga kommunen skulle få ett statsbidrag, vilket i sig innefattade en provisorisk skatteersättning, som denna kommun aldrig åtnjutit.

Om man däremot till grund för den provisoriska skatteersättningens omvandling till skatteunderlag lägger den sammanlagda utdebiteringssatsen inom kommunen för år 1957 till borgerliga och kyrkliga ändamål, vinner man att de borgerliga och kyrkliga kommunerna kan fastställa sina utdebiteringssatser på samma skatteunderlag och att man kan anpassa statsbidragssystemet till reglerna om kommunalskattemedlens utbetalning. Den borgerliga kommunen får emellertid härigenom inte full ersättning för den provisoriska skatteersättning, som hittills tillkommit densamma, vilket kan medföra, att utdebiteringssatsen till borgerliga kommunen kan stiga. Denna ökning kommer emellertid att motsvaras av lika stor minskning i utdebiteringssatsen till den kyrkliga kommunen därigenom att denna kommun får lika stor del av den provisoriska skatteersättningen som den borgerliga kommunen går miste om.

Revisionen föreslår slutligen särskilda regler för det fall att den kyrkliga kommunen omfattar flera församlingar eller borgerlig kommun omfattar flera församlingar eller andra kyrkliga samfälligheter.

Remissyttrandena

Den föreslagna samordningen mellan det nya statsbidraget och den provisoriska skatteersättningen i anledning av 1950 års ortsavdragsreform har i allmänhet lämnats utan erinran eller inte föranlett särskilt uttalande i remissyttrandena. Lämpligheten av den föreslagna samordningen ifrågasättes dock av *allmänna statsbidragsutredningen* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län*. Enligt dessa remissinstansers mening synes ett sammanförande av de båda bidragen komplicera förfarandet utan att någon egentlig vinst ur förenklingssynpunkt torde uppkomma. För den provisoriska ersättningens avveckling bör dock tillämpas samma regler, som föreslagits för det nya statsbidraget.

Departementschefen

Den av revisionen verkställda undersökningen av den provisoriska skatteersättningens verkningar utvisar att ersättningen i allmänhet har en förhållandevis ringa inverkan på de nuvarande kommunala utdebiteringssatsernas storlek. I inte mindre än 737 av de 960 bidragsberättigade primärkommunerna har ersättningen nämligen inneburit en minskning i de kommunala utdebiteringarna för år 1956 med högst 50 öre. Av undersökningen framgår emellertid även att i kommuner med svag ekonomisk bärkraft ersättningen fortfarande har en inte oväsentlig betydelse för den kommunala ekonomin. Förutsättningar torde därför inte föreligga för att nu helt indraga den provisoriska skatteersättningen.

Revisionen har föreslagit, att den provisoriska skatteersättningen skall på visst angivet sätt inordnas i det nya statsbidragssystemet. Två remissinstanser har uttalat farhågor för att sammanförandet av de båda bidragen skulle komplicera förfarandet. Jag kan inte dela denna uppfattning. Det måste anses i hög grad irrationellt om två olika bidrag skulle utgå till följd av höjningar av ortsavdragen. Sammanförandet innebär ju dessutom endast en engångsåtgärd, som skall vidtas år 1957 när det tillskjutna skatteunderlaget första gången skall bestämmas. Den provisoriska skatteersättningens omvandling till skatteunderlag sker vidare enligt enkla och schablonmässiga regler. Jag anser mig därför böra biträda vad revisionen i detta hänseende föreslagit.

Den av revisionen anvisade metoden för den provisoriska skatteersättningens förvandling till skatteunderlag och infogande i systemet med tillskjutet skatteunderlag finner jag lämplig. Ett genomförande av förslaget kommer att innebära att den provisoriska skatteersättningen, som nu i sin helhet tillfaller borgerlig primärkommun, delvis kommer att överflyttas till

kyrklig kommun. Denna konsekvens torde emellertid inte böra inge betänkligheter. Uppdelningen av ersättningen på borgerlig och kyrklig kommun kommer nämligen i normala fall att inte inverka på den sammanlagda primärkommunala utdebiteringen i vederbörande kommun. Det bör dessutom uppmärksammas att anledningen till att kyrklig kommun inte erhållit provisorisk skatteersättning framför allt berott på de betydande svårigheter som förelegat att på ett rättvist sätt fördela ersättningen mellan borgerlig och kyrklig kommun, när ersättningen skulle bestämmas till visst belopp.

E. Reduceringen av statsbidraget

Revisionen

Enligt revisionens mening bör den ifrågasatta reduceringen av statsbidraget anknytas till ett för vederbörande kommun fastställt bidragsunderlag. Detta bör uppgå till summan av det antal skattekronor, som staten vid full kompensation skall tillskjuta i anledning av den nu ifrågasatta ortsavdragshöjningen, och det antal skattekronor, som den nu utgående provisoriska skatteersättningen representerar. Reduceringen av statsbidraget anses tekniskt böra genomföras på ett sådant sätt att bidragsunderlaget successivt minskas. Med hänsyn till att reduceringen — såsom tidigare nämnts — föreslagits skola ske i förhållande till kommunens relativa skattekraft, d. v. s. förhållandet mellan skattekraften i kommunen och den genomsnittliga skattekraften i rikets samtliga primärkommuner, blir, framhåller revisionen, kommunernas skattekraft av avgörande betydelse när det gäller att närmare utforma den skala, efter vilken reduceringen av statsbidraget skall äga rum. Av följande sammanställning framgår vilken skattekraft olika procenttal av medelskattekraften motsvarar.

Procent av medelskattekraften	Antal skattekronor per inv. enligt 1955 års taxering med ortsavdrag enligt alt. D (avrundade tal)	Antal skattekronor per inv. enligt nuvarande ortsavdrag, som motsvarar de i kol. 2 angivna beloppen
1	2	3
55	18: 25	22: 95
60	19: 90	24: 65
65	21: 60	26: 40
70	23: 25	28: 10
75	24: 90	29: 85
80	26: 55	31: 55
85	28: 20	33: 30
90	29: 90	35: 00
95	31: 55	36: 70
100	33: 20	38: 45
105	34: 85	40: 15
110	36: 50	41: 90
115	38: 20	43: 60
120	39: 85	45: 35

Revisionen har prövat olika alternativ för den skala, efter vilken bidragsunderlaget skall reduceras. Revisionen föreslår för sin del att skalan utformas på följande sätt, varvid beloppen anger hur stor del av bidragsunderlaget, uttryckt i procent, som av staten skall tillskjutas varje bidragsår.

Bidragsgrupp	År med full kompensation (1958—1960)	Avvecklingsår				
		1961	1962	1963	1964	1965
1	100	100	100	100	100	100
2	100	100	95	95	90	90
3	100	95	90	85	80	75
4	100	90	85	75	70	60
5	100	90	80	65	55	45
6	100	85	70	60	45	30
7	100	85	65	50	30	15
8	100	80	60	40	20	0

Skalan bygger på den principen, att de olika kommunerna skall varje år alltefter sin relativa skattekraft inplaceras i olika bidragsgrupper och att inom varje bidragsgrupp en enhetlig minskning av bidragsunderlaget skall äga rum.

När det sedan gällt att bestämma omfattningen utav de olika bidragsgrupperna har revisionen prövat olika möjligheter. I detta hänseende redovisas tre olika alternativ, 1: a, 1: b och 1: c. I dessa omfattar de olika bidragsgrupperna kommuner, vilkas skattekraft under respektive bidragsår förhåller sig till medelskattekraften (M) med i det följande angivna procenttal.

Bidragsgrupp	Skattekraft i kommunen i förhållande till M (% av M)		
	Alt. 1:a	Alt. 1:b	Alt. 1:c
1	under 55 %	under 60 %	under 65 %
2	55— 65 %	60— 70 %	65— 75 %
3	65— 75 %	70— 80 %	75— 85 %
4	75— 85 %	80— 90 %	85— 95 %
5	85— 95 %	90—100 %	95—105 %
6	95—100 %	100—105 %	105—110 %
7	100—105 %	105—110 %	110—115 %
8	över 105 %	över 110 %	över 115 %

Revisionen har närmare undersökt hur rikets samtliga kommuner kan beräknas komma att fördela sig på de olika bidragsgrupperna enligt dessa tre alternativ. Till grund för denna undersökning ligger bland annat det antagandet, att variationerna i skattekraften olika kommuner emellan under vart och ett av de år, då bidragsunderlaget skall reduceras, är desamma som enligt 1955 års taxering. Såvitt revisionen kunnat finna är också mel-

Ian olika år förändringarna kommunerna emellan i deras relativa skattekraft förhållandevis obetydliga. Undersökningens resultat redovisas i följande tabell.

Bi- drags- grupp	Landskommuner och köpingar			Städer			Samtliga primär- kommuner			Landsting			Municipal- sambällen		
	1:a	1:b	1:c	1:a	1:b	1:c	1:a	1:b	1:c	1:a	1:b	1:c	1:a	1:b	1:c
1	231	325	413	1	2	2	232	327	415	—	—	1	17	25	31
2	182	190	181	1	—	4	183	190	185	1	4	10	14	21	25
3	181	152	142	4	5	10	185	157	152	10	7	2	25	31	42
4	142	114	75	10	23	25	152	137	100	2	5	7	42	29	23
5	75	49	36	25	29	39	100	78	75	7	6	2	23	22	10
6	19	17	18	18	21	13	37	38	31	2	—	2	7	3	1
7	17	18	8	21	13	12	38	31	20	—	2	—	3	1	2
8	57	39	31	53	40	28	110	79	59	3	1	1	7	6	4
	904			133			1 037			25			138		

Statens kostnader år 1965 för statsbidraget i anledning av den av revisionen ifrågasatta avvecklingen av statsbidraget (inklusive däri ingående provisorisk skatteersättning) beräknas i de olika avvecklingsalternativen till följande belopp.

Av- veck- lings- alternativ	Statsverkets kostnad år 1965 milj. kr	Den ursprungliga kostnaden, 526,6 milj. kr, har minskat med		Kostnaderna för det nya statsbidraget, 479,8 milj. kr, har minskat med		Kostnaderna för den provisoriska skatte- ersättningen, 46,8 milj. kr, har minskat med	
		milj. kr	i %	milj. kr	i %	milj. kr	i %
1:a	204,5	322,1	61	303,6	63	18,5	40
1:b	232,9	293,7	56	278,4	58	15,3	33
1:c	267,0	259,6	49	247,1	52	12,5	27

Revisionen föreslår att minskningen av statsbidraget skall ske i enlighet med alternativet 1: b. Revisionen anför i detta hänseende.

När det gäller att välja mellan de nu beskrivna olika avvecklingsalternativen bör i första hand uppmärksammas att en fullständig avveckling av det av oss föreslagna statsbidraget (inkl. den nu utgående provisoriska skatteersättningen) inte skall ske annat än i sådana kommuner, där — såvitt man nu kan bedöma — goda möjligheter bör föreligga för kommunerna att successivt bära den inkomstminskning, som reduceringen av statsbidraget medför. Dessutom bör ett hundraprocentigt bidrag hela bidragstiden förbehållas inte blott de kommuner, som nu uppbär skattelindringsbidrag, utan även andra kommuner med mycket låg skattekraft. Även om i vissa av dessa kommuner den nuvarande utdebiteringen — såväl den primärkommunala som den totala — uppgår till belopp, som understiger utdebiteringen i skattelindringskommunerna, är dock i dessa kommuner skatteunderlaget så lågt att man inte utan kännbara utdebiteringshöjningar torde kunna möta en reducering av statsbidraget. Ortsavdrags-

höjningens avsedda verkan att åstadkomma en skattesänkning skulle därigenom gå förlorad. Såsom vi tidigare anfört bör frågan om en fortsatt reducering eller avveckling av bidraget i de kommuner, för vilka bidraget enligt vårt förslag inte helt avvecklas, övervägas i samband med en utredning av frågan om en allmän kommunal skatteutjämning. För lösandet av denna fråga torde erfordras att staten bistår de sämst ställda kommunerna i betydande omfattning. Avvecklingen av det nu ifrågasatta statsbidraget bör därför inte drivas så långt att det belopp, som efter avvecklingen kvarstår hos kommunerna, är för lågt för att tillsammans med andra åtgärder medge en skälig lösning av skatteutjämningsfrågan.

Revisionen visar i ett exempel vilken inverkan den föreslagna reduceringen av statsbidraget under vissa förutsättningar kan få för de kommunala utdebiteringssatserna. I denna del torde få hänvisas till betänkandet (s. 153—158).

Såsom tidigare nämnts förutsätter revisionen att reduceringen av bidragsunderlaget skall ske efter förhållandet mellan å ena sidan skattekraften i vederbörande kommun och å andra sidan den genomsnittliga skattekraften i rikets samtliga primärkommuner samt att varje år, under vilket bidrag skall utgå, den då aktuella relationen mellan kommunens skattekraft och medelskattekraften skall vara avgörande för i vilken omfattning bidragsunderlaget skall reduceras. Revisionen föreslår härvidlag att minskningen av bidragsunderlaget skall ske efter förhållandet mellan skattekraften i kommunen enligt taxeringen till kommunal inkomstskatt det år, då statsbidraget för det kommande året skall fastställas, och medelskattekraften enligt samma taxering.

Skattekraften i en kommun synes böra bestämmas genom att det antal skatte kronor, som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen vid denna taxering påförts de inom kommunen skattskyldiga, divideras med invånarantalet i kommunen vid taxeringsårets början. Vid beräkningarna bör hänsyn tagas till de indelningsförändringar, som skall träda i kraft vid bidragsårets ingång. Hänsyn anses emellertid inte böra tagas till alltför obetydliga indelningsändringar.

Arbetet med att uträkna skattekraften i primärkommuner och municipalsamhällen anses böra ankomma på de lokala skattemyndigheterna. Uppgift om skattekraften i dessa kommuner bör sedan tillställas länsstyrelsen (överståthållarämbetet) senast den 31 juli. På länsstyrelsen bör ankomma att granska de lokala skattemyndigheternas uträkningar samt uträkna landstings skattekraft.

Revisionen erinrar att enligt 33 § taxeringskungörelsen det åligger de lokala skattemyndigheterna i länen att senast den 31 juli under taxeringsåret till statistiska centralbyrån insända uppgifter rörande antalet skatte kronor och skatteören, som av taxeringsnämnderna påförts enligt kommunalskattelagen i såväl landskommuner och köpingar som städer. Dessa uppgifter kan, anser revisionen, utnyttjas även för bestämmande av medel-

skattekraften, d. v. s. den genomsnittliga skattekraften i rikets samtliga primärkommuner, under förutsättning att motsvarande uppgifter lämnas av den lokala skattemyndigheten i Stockholm. Revisionen föreslår därför den ändringen i 33 § taxeringskungörelsen att samtliga lokala skattemyndigheter skall lämna där avsedda uppgifter. Det bör sedan ankomma på statistiska centralbyrån att senast den 15 augusti tillställa länsstyrelserna uppgift om medelskattekraften enligt årets taxering till kommunal inkomstskatt. Då uppgift om storleken av det tillskjutna skatteunderlag, som en kommun under nästkommande år skall åtnjuta i anledning av ortsavdragsreformen — enligt vad tidigare angivits — skall vara tillständig kommunens styrelse senast den 31 augusti, har länsstyrelsen två veckor på sig för att bestämma den bidragsgrupp kommunen skall tillhöra. Tiden anses tillräcklig för dessa beräkningar.

Revisionen framhåller att det föreslagna statsbidragssystemet medför att det tillskjutna skatteunderlaget i den borgerliga primärkommunen alltid bör vara lika stort som summan av de skatteunderlag, som skall tillskjutas till de olika församlingar, som ingår i kommunen. Därav anses följa, att om bidragsunderlaget skall reduceras i den borgerliga kommunen, så måste motsvarande minskning ske av bidragsunderlagen i församlingarna. Skattekraften i den borgerliga primärkommunen måste sålunda vara grundläggande även för den takt, enligt vilken bidragsunderlagen i de olika församlingarna skall reduceras. Detta medför att om skattekraften inte är densamma inom de olika församlingarna — och detta är nästan alltid förhållandet — så kommer den lika reduceringen av bidragsunderlagen att vanligtvis innebära, att en församling med låg skattekraft får en större procentuell minskning av sitt totala skatteunderlag än en församling med hög skattekraft. Då den lika reduceringen av bidragsunderlagen kan beräknas komma att endast obetydligt inverka på utdebiteringen i församlingarna, anses emellertid dessa konsekvenser av reduceringsregeln inte böra inge några betänkligheter. Revisionen föreslår därför att under de år reduktion av bidragsunderlaget skall ske, skattekraften i den borgerliga primärkommunen skall vara bestämmande för det skatteunderlag, som för dessa år skall tillskjutas till församlingar, som ingår i kommunen. För municipal-samhällena och landstingen anses däremot reduktionen av statsbidraget böra anknytas till förhållandet mellan å ena sidan samhällets och landstingets skattekraft och å andra sidan medelskattekraften.

Remissyttrandena

I fråga om den närmare utformningen av den föreslagna reduktionen av statsbidraget har remissinstanserna i allmänhet tillstyrkt eller lämnat utan erinran revisionens förslag. *Näringslivets skattedelegation* förordar emellertid att denna utformas i enlighet med revisionens alternativ 1: a. *Skatte-lindringsnämnden och länsstyrelsen i Blekinge län* uttalar sig för en jämk-

ning av bidragsgrupperna i avskrivningsskalan. Skattelindringsnämnden föreslår sålunda att grupp 8 uppdelas på tre olika grupper i syfte att åstadkomma ett enligt nämndens mening mera rättvist fungerande avvecklings-system. Avskrivningsskalan föreslås bli följande, därvid nämnden förutsätter att full kompensation skall utgå till alla kommuner endast år 1958 men att för vissa kommuner avvecklingsperioden skall förlängas med ytterligare två år.

Bidragsgrupp	Skattekraft i % av medelskatte-kraften i riket	Avvecklingsår						
		1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1	— 60 %	100	100	100	100	100	100	100
2	60 — 70 %	100	95	95	90	90	85	85
3	70 — 80 %	95	90	85	80	75	70	65
4	80 — 90 %	90	85	75	70	60	55	55
5	90 — 100 %	90	80	65	55	45	35	25
6	100 — 105 %	85	70	60	45	30	15	0
7	105 — 110 %	85	65	50	30	15	0	0
8	110 — 125 %	80	60	40	20	0	0	0
9	125 — 150 %	75	50	25	0	0	0	0
10	150 % —	70	40	10	0	0	0	0

Länsstyrelsen i Blekinge län ifrågasätter huruvida inte till bidragsgrupp 1 bör hänföras kommuner med skattekraft under 50 % av medelskatte-kraften och om inte intervallen i bidragsprocenten mellan de olika bidragsgrupperna bör minskas samtidigt som en förlängning sker av avvecklingsperioden. Härigenom skulle enligt länsstyrelsens mening vinnas — förutom viss kostnadsbesparing — fördelen av ett efter kommunernas anpassningsmöjligheter bättre avvägt statsbidrag.

I fråga om den av revisionen föreslagna skyldigheten för den lokala skattemyndigheten i Stockholm att till statistiska centralbyrån årligen senast den 31 juli insända uppgift om skatteunderlaget i staden enligt årets taxering, ävensom om skyldighet för centralbyrån att senast den 15 augusti lämna länsstyrelserna uppgift om medelskatte-kraften i riket enligt årets taxering påpekar *statistiska centralbyrån* att en ändring i de angivna tidpunkterna kan bli erforderlig med anledning av den nyligen antagna nya taxeringsförordningen. Under förutsättning att de lokala skattemyndigheterna kan lämna uppgift om skatteunderlaget senast den 31 juli tillstyrkes revisionens förslag. *Stockholms stad* har inte något att erinra i detta hänseende.

Länsstyrelsen i Blekinge län och skattelindringsnämnden anser att den tid av två veckor, som enligt revisionens förslag föreligger för länsstyrelserna att fastställa statsbidraget under avvecklingsperioden, är för kort för de erforderliga beräkningarna. Skattelindringsnämnden anser, att man för att vinna tid kan — med bibehållande av systemet i princip — nöjaktigt bygga på relationen mellan kommunens skattekraft och medelskatte-kraften enligt närmast föregående års taxering.

För underlättande av länsstyrelsernas och de lokala skattemyndigheternas arbete förordar *länsstyrelsen i Blekinge län* centralt fastställda blanketter, varjämte *länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller önskvärdheten av att i blivande tillämpningsföreskrifter förfarandet, särskilt i avvecklingsstadiet, åskådliggöres genom sifferexempel.

Departementschefen

De flesta remissinstanserna har godtagit revisionens förslag rörande utformningen av reglerna om reduceringen av statsbidraget. Några remissinstanser har emellertid föreslagit en annan uppbyggnad av avskrivningsskalan.

Beträffande skattelindringsnämndens förslag vill jag framhålla, att förslaget bygger på den förutsättningen att full kompensation endast skall lämnas under ett år och att reduceringen av bidraget skall ske under sju år mot fem år enligt revisionens förslag. Jag har tidigare förklarat mig inte kunna biträda vad nämnden förordat i detta hänseende. Den av nämnden föreslagna avskrivningsskalan kan jag därför inte godtaga.

De av länsstyrelsen i Blekinge län föreslagna ändringarna i avskrivningsskalan skulle medföra, att ett stort antal kommuner och däribland även sådana med relativt svag ekonomisk bärkraft fick ett väsentligt mindre statsbidrag än enligt revisionens förslag. Då detta i betydande grad skulle försvåra dessa kommuners möjligheter att utan utdebiteringsökning anpassa sig till de nya ortsavdragen, kan jag inte förorda de föreslagna ändringarna.

Med hänvisning till det nu sagda tillstyrker jag revisionens förslag i ifrågavarande hänseende. Sålunda bör reduceringen ske enligt alternativet 1: b. Detta innebär att full kompensation under de ifrågavarande fem åren kommer att utgå till kommuner med en skattekraft understigande 60 procent av medelskattekraften. För kommuner med större skattekraft reduceras bidraget så att till exempel i fråga om kommuner med en skattekraft överstigande 110 procent av medelskattekraften bidraget helt avvecklas under femårsperioden.

Liksom revisionen anser jag att statistiska centralbyrån årligen bör lämna länsstyrelserna underrättelse om medelskattekraften i riket enligt årets taxering. Till grund för denna uppgift skall ligga av samtliga lokala skattemyndigheter lämnade uppgifter angående skatteunderlaget enligt samma års taxering. Vid vilken tidpunkt dessa uppgifter bör lämnas till centralbyrån är jag inte beredd att nu taga ställning till. Denna fråga får närmare prövas i samband med utfärdandet av tillämpningsföreskrifter till den nya taxeringsförordningen. Jag utgår emellertid från att uppgifterna skall ha insänts till centralbyrån i sådan tid att länsstyrelserna senast den 25 augusti kan underrättas om storleken av medelskattekraften.

Jag har tidigare förordat att länsstyrelsernas beslut om storleken av tillskjutet skatteunderlag skall föreligga senast den 10 september. Länsstyrel-

serna har sålunda en tid av något över två veckor till sitt förfogande för att fastställa det tillskjutna skatteunderlaget för de år, under vilka bidraget skall reduceras. Några remissinstanser har förklarat sig anse denna tid vara för kort för att de erforderliga beräkningarna skall kunna medhinnas. En ytterligare framflyttning av den tidpunkt, vid vilken kommunerna skall ha delgivits länsstyrelsens beslut, synes inte möjlig med hänsyn till det kommunala budgetarbetet. Jag anser mig därför inte kunna föreslå någon ändring i detta hänseende.

F. Särskilda frågor rörande statsbidraget

Revisionen

Av den tidigare beskrivningen av tillvägagångssättet vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag framgår, att denna omräkning kommer att bygga på det skatteunderlag, som enligt nämnda års taxering kommer att föreligga i enlighet med taxeringsnämndernas beslut. Därvid uppkommer enligt revisionens mening frågan huruvida hänsyn skall tagas till de ändringar i nämnda skatteunderlag, som uppstår genom prövningsnämndernas och skattedomstolarnas beslut. Revisionen erinrar om att särskilda föreskrifter meddelats i detta hänseende beträffande den provisoriska skatteersättningen.

Revisionen föreslår för sin del att hänsyn inte skall tagas till de ändringar, som genom sistnämnda beslut kan ske i skatteunderlaget. Revisionen framhåller därvid att eftersom det föreslagna statsbidragssystemet kommer att direkt bygga på det bortfall av skatteunderlag, som ortsavdragshöjningen medför, de faktorer, som kan inverka på statsbidragets belopp, blir betydligt färre än dem som kunde påverka den provisoriska skatteersättningen. En ökning eller minskning eller rent av ett försvinnande av en eller annan persons ortsavdrag kommer nämligen enligt revisionens mening att endast obetydligt inverka på det framräknade skatteunderlagsbortfallet. Då dessutom föreslås en viss avjämning av det tillskjutna skatteunderlaget, anser revisionen att det inte finnes anledning att nu föreslå några specialregler liknande dem som föreskrevs i fråga om den provisoriska skatteersättningen.

I syfte att åstadkomma största möjliga enkelhet och underlätta myndigheternas arbete föreslår revisionen att under varje bidragsår en avrundning skall ske av det tillskjutna skatteunderlaget, uppåt eller nedåt, till närmast hela hundratal skattekrönor.

Över länsstyrelsernas beslut beträffande storleken av tillskjutet skatteunderlag bör enligt revisionens mening klagan få föras genom besvär hos Kungl. Maj:t i finansdepartementet.

Revisionen har ansett att särskilda regler måste meddelas i fråga om statsbidraget för det fall att efter bidragsunderlagets fastställande ändring sker i den kommunala indelningen. Revisionen fö-

reslår sålunda att om vid indelningsändring, som innebär delning av kommun, bidragsunderlaget inte redan finnes framräknat för det område, som skall övergå till annan kommun eller ingå i nybildad kommun, underlaget skall uppdelas mellan de av ändringen berörda kommunerna i förhållande till antalet invånare i det aktuella området och den odelade kommunen. En sådan delningsgrund anses ha den fördelen, att andelen i bidragsunderlaget utan svårighet kan bestämmas. Vid totalinförslivning eller sammanläggning av kommuner föreslås att den eller de upphörande kommunernas bidragsunderlag automatiskt skall överflyttas till den ökade eller nybildade kommunen. Skattekraften i den ökade, minskade eller nybildade kommunen efter indelningsändringen föreslås skola bli bestämmande för i vad mån reducering av bidragsunderlagen skall ske under de år då statsbidraget enligt revisionens förslag skall minskas eller helt avvecklas.

Då enligt revisionens mening obetydliga indelningsändringar inte bör få inverka på statsbidraget, föreslår revisionen att uppdelning av bidragsunderlaget endast skall verkställas om invånarantalet i berörda kommuner till följd av indelningsändringen ökar eller minskar med 5 procent eller däröver.

Revisionen har slutligen berört frågan om statsbidraget vid upplösning av municipalsamhälle. Revisionen påpekar att i ett system med tillskjutet skatteunderlag statsbidraget till municipalsamhället kommer att automatiskt upphöra, eftersom i fortsättningen någon utdebitering inte kommer att fastställas för municipalsamhället. Om på grund av kommunens övertagande av municipalsamhällets förpliktelser en utdebiteringshöjning måste vidtas, påpekar revisionen att kommunens statsbidrag kommer att öka eftersom detta skall utgå på grundval av den höjda utdebiteringsatsen. Kommunen anses härigenom erhålla viss kompensation för det indragna statsbidraget till municipalsamhället.

Remissyttrandena

Frågan huruvida vid statsbidragets bestämmande hänsyn skall tagas till de ändringar i det kommunala skatteunderlaget, som uppstår genom prövningsnämndernas och skattedomstolarnas beslut, har endast berörts av *länsstyrelsen i Gävleborgs län*. Länsstyrelsen anser det önskvärt att det klart utsäges i vilket stadium skatteunderlaget skall bedömas, d. v. s. i vad mån hänsyn skall tagas till ändringar i de av taxeringsnämnderna påförda taxeringarna.

Revisionens förslag om avrundning av det tillskjutna skatteunderlaget till närmast hela hundratal skattekrönor har inte föranlett erinran från någon av remissinstanserna.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att det inte klart framgår huruvida länsstyrelsernas årliga beslut angående reduktionen av statsbidraget skall kunna överklagas på samma sätt som det ursprungliga beslutet om till-

skjutet skatteunderlag. Då skattekraften i primärkommun uträknas av lokal skattemyndighet och sedan kontrolleras av länsstyrelsen, kan enligt länsstyrelsens uppfattning klagorätt i detta fall måhända synas överflödig.

Endast *kammarkollegiet* har framfört erinringar mot revisionens förslag i fråga om statsbidraget vid indelningsändringar. Kollegiet anför.

I betänkandet har föreslagits, att, där vid indelningsändring som innebär delning av kommun bidragsunderlaget icke redan finnes framräknat för det område som skall övergå till annan kommun eller ingå i nybildad kommun, underlaget skall uppdelas mellan de av ändringen berörda kommunerna i förhållande till antalet invånare å det aktuella området och den odelade kommunen. En sådan delningsgrund har den fördelen, att andelen i bidragsunderlaget utan svårighet kan bestämmas. Det synes emellertid kollegiet, att en uppdelning av underlaget efter invånarantal stundom kan leda till mindre rimliga eller obilliga resultat, i det att folkmängden inom ett område av en kommun ingalunda alltid ger en riktig bild av områdets betydelse i skattehänseende i relation till kommunen i övrigt. Områden med ingen eller ringa befolkning kunna utgöra värdefulla skatteobjekt medan ett område med många invånare kan representera en förhållandevis ringa andel av skatteunderlaget.

Ett resultat, som betydligt bättre överensstämmer med syftet med bidragsunderlagets uppdelning, erhålles, om till grund för delningen lägges förhållandet mellan skatteunderlaget inom området och inom den odelade kommunen. Även med denna delningsgrund blir i de flesta fall andelen i underlaget lätt att bestämma. I de fall då i det av indelningsändringen berörda området ingår del av fastighet eller del av en av flera fastigheter bestående taxeringsenhet erfordras emellertid en skönsmässig uppskattning av antalet på de olika fastighetsdelarna belöpande skattekrönor. Detta torde dock icke innebära någon större svårighet, enär i fall som de angivna en sådan uppskattning i allmänhet måste företagas i indelningsärendet för bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av indelningsändringen. Härtill kommer att — om såsom kommittén föreslagit obetydliga indelningsändringar icke skola föranleda omräkning av bidragsunderlaget — de fall, då en dylik skönsmässig bedömning av överflyttningsområdets skatteunderlag kommer att behöva ske, torde bliva få.

Bestämmandet av huruvida och i så fall i vilken omfattning en indelningsändring skall föranleda ändring i de för vederbörande kommuner fastställda bidragsunderlagen är ett beslut av samma natur som bestämmandet av de villkor, som Kungl. Maj:t har att fastställa i och för en indelningsändring. Följdriktigast är då, om Kungl. Maj:t i beslutet om indelningsändringen även avgör denna fråga. Om så sker, blir visserligen följden, att det skatteunderlag, som blir avgörande för bidragsunderlagets fördelning mellan kommunerna, endast i sällsynta fall blir det som är gällande för året innan indelningsändringen träder i kraft. Denna omständighet är emellertid av underordnad betydelse, dels emedan språngvisa förändringar av skatteunderlagets fördelning inom en kommun äro sällsynta, och dels enär grundvalen för det av länsstyrelsen för varje år bestämda bidragsunderlaget är det vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag beräknade bortfallet av skatteunderlag och bidragsunderlaget alltså redan under andra året efter reformens ikraftträdande grundar sig på äldre siffror. Önskar man kongruens mellan bidragsunderlaget och

grunderna för dess fördelning skulle detta kunna ernås genom att fördelningen alltid skedde på basis av 1957 års skatteunderlag. Enligt kollegiets uppfattning är det dock mindre lämpligt att meddela en bindande regel härom, då en sådan ibland torde kunna leda till resultat, som icke synas överensstämma med skälighet och billighet. På grund av det anförda föreslår kollegiet, att Kungl. Maj:t i beslut om indelningsändring skall föreskriva, huruvida och i så fall i vilken omfattning ändringen skall föranleda ändring av de för vederbörande kommuner fastställda bidragsunderlagen. Då fråga är om delning av kommun, synes föreskriften endast böra innehålla, med vilket procenttal den minskade kommunens bidragsunderlag skall reduceras och vilken kommun denna kvotdel skall tillkomma. Vid totalinförlivning eller sammanläggning av kommuner synes böra föreskrivas, att den eller de upphörande kommunernas bidragsunderlag skall tillkomma den ökade eller nybildade kommunen.

Kommittén har föreslagit, att länsstyrelsen senast den 31 augusti skall ha tillställt kommunens styrelse uppgift om storleken av bidragsunderlaget för det påföljande året. Med anledning härav får kollegiet erinra, att jämlikt 12 § lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning beslut om indelningsändring, som enbart berör ecklesiastik indelning, må meddelas så sent som under augusti månad året innan ändringen skall träda i kraft. Om ett sådant Kungl. Maj:ts beslut givés i slutet av augusti, lärer det icke vara möjligt för länsstyrelsen att senast den 31 i samma månad ha lämnat besked om vederbörande församlingars bidragsunderlag för det påföljande året. Kommunalförbundskommittén har emellertid i sitt betänkande SOU 1956: 19 om kommunalförbund och indelningsändringar föreslagit sådan ändring av 12 § indelningslagen, att alla beslut om indelningsändringar skola meddelas senast under mars månad året före ändringens ikraftträdande. Kollegiet har i sitt utlåtande över kommunalförbundskommitténs betänkande uttalat att tidsfristen mellan ett indelningsbeslut och dess ikraftträdande eventuellt skulle kunna minskas från nio till åtta månader.

Mot vad kommittén anført därom, att en indelningsändring kan medföra att en kommuns skattekraft så ändras, att kommunen blir att hänföra till annan bidragsgrupp än före indelningsändringen, har kollegiet intet att erinra.

Enligt kommittén böra obetydliga indelningsändringar icke medföra ändring i vederbörande kommuners bidragsunderlag. Kommittén har härutinnan föreslagit, att omräkning av bidragsunderlaget skall verkställas, endast därest invånarantalet i de berörda kommunerna till följd av ändringen ökar eller minskar med 5 procent eller däröver. Kollegiet, som tillstyrker, att obetydliga ändringar icke skola beaktas i förevarande sammanhang, föreslår i anslutning till vad kollegiet ovan anført, att den gräns, som därvid skall uppställas, bestämmes till en ökning eller minskning med 5 procent eller däröver av vederbörande kommuners skatteunderlag. Denna procentsats torde komma att i praktiken stämma rätt väl överens med den i indelningsärenden upprätthållna principen, att en kommuns förlust av skatteinkomster i anledning av en indelningsändring icke bör föranleda skatteersättning till kommunen annat än om förlusten beräknas medföra ett ökat utdebiteringsbehov för densamma med mer än 50 öre per skattekrone. Då en fast procentsats ibland torde kunna leda till mindre tillfredsställande resultat, vill kollegiet ifrågasätta om en sådan bör fastställas under förutsättning att frågan om bidragsunderlagets för-

delning avgöres av Kungl. Maj:t i indelningsärendet. Kungl. Maj:t har då att bland övriga villkor pröva om indelningsändringen är av sådan betydelse att den bör medföra ändrad fördelning av bidragsunderlagen.

Vad kommittén anfört rörande frågan om statsbidraget vid upplösning av municipalsamhälle föranleder ingen erinran från kollegiets sida.

Departementschefen

De särskilda föreskrifter, som utfärdades beträffande omräkning av den provisoriska skatteersättningen i anledning av 1950 års ortsavdragsreform innebar i princip, att ersättningen skulle omräknas därest på grund av prövningsnämnds eller beskattningsdomstols beslut 1951 års skatteunderlag i en kommun kom att med minst 5 procent avvika från det skatteunderlag, som enligt samma års taxering förelåg i kommunen på grund av vederbörande taxeringsnämnds beslut. Enligt vad revisionen inhämtat har någon omräkning av de provisoriska skatteersättningarna inte behövt ske på grund av angivna föreskrifter.

I likhet med revisionen anser jag att det nu inte finns anledning att beträffande det nya statsbidraget föreskriva några specialregler liknande dem som nyss angivits. Hänsyn bör alltså inte tagas till de ändringar i taxeringarna, som föranledes av prövningsnämndernas eller beskattningsdomstolarnas beslut.

Över länsstyrelsens beslut rörande storleken av det tillskjutna skatteunderlaget bör, såsom revisionen föreslagit, klagan få föras genom besvär hos Kungl. Maj:t i finansdepartementet. I fråga om besvärstiden m. m. bör de allmänna reglerna om besvär över förvaltande myndighets beslut gälla. Enligt min mening bör samtliga beslut, som länsstyrelsen meddelar i ifrågasatt hänseende, få överklagas. Den av länsstyrelsen i Hallands län ifrågasatta begränsningen i besvärsrätten kan jag därför inte biträda.

Frågan om den ändring i regeringsrättslagen, som kan erfordras på grund av att klagan över länsstyrelsens beslut skall prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet, torde få anmälas i annat sammanhang.

Därest ändring under bidragstiden sker i den kommunala indelningen bör detta inverka på statsbidraget till de av indelningsändringen berörda kommunerna. Revisionen har i detta hänseende föreslagit automatiskt verkande regler, vilka i korthet innebär att vid indelningsändring, som avser delning av kommun, bidragsunderlaget skall fördelas efter antalet invånare, som beröres av indelningsändringen. Kammarkollegiet har mot de föreslagna reglerna anmärkt att dessa stundom skulle kunna leda till för de berörda kommunerna mindre rimliga eller obilliga resultat. Kollegiet har därför föreslagit att hänsyn i stället borde tagas till förhållandet mellan skatteunderlagen inom det område av en kommun, som beröres av indelningsändringen, och inom den odelade kommunen.

Jag kan inte biträda denna uppfattning. Bidragsunderlaget grundar sig nämligen på omräkningen av 1957 års skatteunderlag och är uppbyggt med utgångspunkt från det antal skattskyldiga, som kan utnyttja höjningen av ortsavdragen. En uppdelning av bidragsunderlaget efter invånarantal ger därför enligt min mening en mera rättvis grund för fördelningen av bidragsunderlaget än förhållandet mellan skatteunderlagen. Skulle till exempel skatteunderlaget inom det av indelningsändringen berörda området till väsentlig del härröra från juridiska personer, vilka inte äger åtnjuta ortsavdrag och därför inte heller kunnat utnyttja höjningen av dessa avdrag, måste ju en uppdelning av bidragsunderlaget efter förhållandet mellan skatteunderlagen te sig mindre tillfredsställande.

Å andra sidan anser jag liksom kollegiet att frågan huruvida och i vilken omfattning en indelningsändring skall föranleda ändring i bidragsunderlagen inom berörda kommuner bör prövas av Kungl. Maj:t i samband med övriga villkor för indelningsändringen. De av revisionen uppdragna riktlinjerna för bidragsunderlagets fördelning bör emellertid av skäl, som nyss anförts, därvid i regel beaktas.

Jag delar uppfattningen, att obetydliga indelningsändringar inte bör medföra ändring i de berörda kommunernas bidragsunderlag, men anser, att det även i detta hänseende bör få ankomma på Kungl. Maj:t att pröva frågan. Någon fast regel härvidlag är jag därför inte beredd att nu förorda.

I de fall, då en indelningsändring skall medföra ändring i bidragsunderlag, torde Kungl. Maj:ts beslut i indelningsärendet böra föreligga i så god tid att länsstyrelsens beslut om storleken av det tillskjutna skatteunderlaget i de av indelningsändringen berörda kommunerna kan delgivas dessa senast den 10 september.

G. Den budgetmässiga redovisningen

Revisionen

Revisionen ifrågasätter huruvida det inte vore mest praktiskt att statsbidraget, som skall utbetalas till kommunerna samtidigt med kommunal-skattemedlen, också slutgiltigt avföres direkt på samma riksstatstitel som dessa medel, d. v. s. inkomsttiteln Skatt å inkomst och förmögenhet m. m. Några svårigheter att beräkna statsverkets slutliga utgifter för statsbidraget anses inte uppstå härigenom, eftersom det förutsättes att länsstyrelserna skall lämna riksräkenskapsverket uppgift om storleken av det statsbidrag, som för varje bidragsår utbetalats. Något direkt uttryck för kostnaderna för statsbidraget kommer emellertid inte att erhållas i riksstaten.

Anses det emellertid av olika skäl inte lämpligt att inkomsttiteln slutgiltigt belastas med kostnaderna för statsbidraget, ifrågasätter revisionen en sådan anordning att inkomsttiteln från ett särskilt anslag å riksstatens utgiftssida tillföres ett belopp, motsvarande statsverkets kostnader för stats-

bidraget under budgetåret. Utbetalningen av statsbidraget skulle alltså såsom tidigare föreslagits ske direkt på inkomsttiteln men utgiften skulle budgetmässigt täckas genom omföring från det särskilda anslaget till inkomsttiteln. Omföringsåtgärden föreslås i ett dylikt fall skola ankomma på riksräkenskapsverket och verkställas antingen varannan månad i avslutning till skatteutbetalningarna till kommunerna eller i samband med riksbokslutets upprättande. Till grund för omföringsåtgärden anses böra ligga av länsstyrelserna lämnade beräkningar rörande storleken av det statsbidrag, som för visst kalenderår skall utbetalas till kommunerna. Dessa uppgifter föreslås skola tillställas riksräkenskapsverket senast den 30 november året före detta kalenderår. Det särskilda anslaget, som inte kan vid tidpunkten för riksstatens fastställande till beloppet exakt beräknas, bör enligt revisionens mening betecknas som förslagsanslag.

Remissyttrandena

Revisionens förslag i fråga om den budgetmässiga redovisningen av det nya statsbidraget har i allmänhet inte föranlett särskilt uttalande från remissinstansernas sida. *Statskontoret, riksräkenskapsverket och länsstyrelsen i Värmlands län* motsätter sig emellertid att inkomsttiteln Skatt å inkomst och förmögenhet m. m. slutgiltigt belastas med kostnaderna för statsbidraget. Enligt *statskontorets* mening bör såsom revisionen i andra hand föreslagit statsbidraget utbetalas från nämnda titel men denna från ett särskilt anslag å riksstatens utgiftssida tillföras ett belopp, motsvarande statsverkets kostnader för statsbidraget.

Riksräkenskapsverket yttrar.

Om man väljer metoden med ett i kronor bestämt belopp, bortfalla de tekniska skäl som enligt revisionen skulle tala för att ersättningen direkt eller indirekt redovisas över inkomstskatttiteln. Ett dylikt samordnande skulle enligt riksräkenskapsverkets mening över huvud taget allvarligt komplicera den redan förut invecklade beräkningen av titeln i fråga. Att direkt eller omföringsvis redovisa här ifrågavarande bidrag över denna titel skulle medföra olägenheter även ur andra synpunkter. Ur budgetsynpunkt synes det sålunda föga tilltalande, att ett bidrag av statsmedel skulle redovisas annorledes än över riksstatens utgiftssida. Även i fråga om den realekonomiska fördelningen av utgifterna å driftbudgeten skulle betydande olägenheter uppstå.

Departementschefen

Med hänsyn till vad riksräkenskapsverket m. fl. remissinstanser anfört förordar jag att kostnaderna för statsbidraget slutgiltigt skall avföras från särskilt anslag å riksstatens utgiftssida.

Utbetalningen och bokföringen av statsbidraget torde i huvudsak böra ske på det sätt revisionen alternativt föreslagit. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda erforderliga föreskrifter.

Det särskilda anslaget å riksstatens utgiftssida bör av skäl som revisio-

nen anført betecknas som förslagsanslag. Anslaget bör rubriceras som Skatteersättning till kommunerna, m. m. Då den provisoriska skatteersättningen på grund av 1950 års ortsavdragsreform, såsom tidigare nämnts, föreslås skola sammanföras med det nya statsbidraget, erfordras inte något särskilt anslag för denna ersättning. Under samma anslag bör dessutom anvisas medel till bidrag enligt förordningen den 20 april 1951 (nr 219) angående övergångsbidrag i anledning av kommunindelningsreformen.

I årets statsverksproposition (Bil. 9: Sjunde huvudtiteln, punkt 68) har, i avbidan på särskild proposition i ämnet, till Provisorisk skatteersättning till kommunerna, m. m. för budgetåret 1957/58 beräknats ett förslagsanslag av 286 800 000 kronor. I nämnda belopp ingår 240 000 000 kronor avseende kostnader för en blivande ortsavdragsreform. Kostnaderna för kalenderåret 1958 för statsbidraget till kommunerna i anledning av den nu föreslagna höjningen av de kommunala ortsavdragen beräknas, såsom jag tidigare nämnt, till omkring 500 000 000 kronor, varav hälften eller omkring 250 000 000 kronor faller på budgetåret 1957/58. Härtill kommer kostnaderna för den nu utgående provisoriska skatteersättningen, vilken såsom jag nyss föreslagit skall sammanföras med det nya statsbidraget. Kostnaderna för denna ersättning och övergångsbidragen i anledning av kommunindelningsreformen, vilka kostnader kommer att belasta hela budgetåret, beräknas till 46 800 000 kronor. De sammanlagda kostnaderna under budgetåret 1957/58 skulle alltså uppgå till 296 800 000 kronor. Med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna synes beloppet böra avrundas till förslagsvis 295 000 000 kronor. För nästa budgetår torde sålunda å riksstaten böra äskas ett förslagsanslag till Skatteersättning till kommunerna, m. m. av 295 000 000 kronor.

De erforderliga författningsföreskrifterna angående skatteersättningen till kommunerna bör, sedan riksdagen godkänt grunderna för ersättningen, få utfärdas av Kungl. Maj:t i administrativ ordning. I samband därmed torde bestämmelserna rörande den provisoriska skatteersättningen kunna upphävas.

VIII. Vissa speciella frågor

A. Avdraget för ömmande omständigheter och existensminimum

Revisionen

Därest de kommunala ortsavdragen höjes på det sätt revisionen föreslagit, bortfaller skälen för att vid den kommunala taxeringen bibehålla det högre maximibeloppet för avdraget för ömmande omständigheter och existensminimum, vilket provisoriskt fastställdes år 1956. Revisionen föreslår därför att maximibeloppet, som nu är 5 000 kronor, nedsättes till sin före år 1956 gällande nivå, 3 000 kronor. Överensstämmelse kommer härigenom att även i detta hänseende råda med reglerna vid den statliga taxeringen.

Revisionen framhåller att de särskilda avdragen för existensminimum tillsammans med de statliga eller kommunala ortsavdragen bildar en ram för de skattefria inkomstbelopp, som kan godkännas vid uttaget av preliminär skatt och den efterföljande taxeringen. Denna ram utgöres för närvarande av summan av statliga ortsavdraget och maximibeloppet för det extra avdraget vid den statliga taxeringen och motsvaras sålunda i de olika ortsgrupperna av följande belopp.

Ortsavdragskategori	Belopp i kronor för år i ortsgrupp			
	II	III	IV	V
Ensamstående utan barn	4 760	4 840	4 920	5 000
" med barn	5 640	5 760	5 880	6 000
Makar	6 520	6 680	6 840	7 000

Revisionen anser att denna ram är fullt tillräcklig för beviljande av avdrag för nedsatt skatteförmåga på grund av ömmande omständigheter och existensminimum. Detsamma anser revisionen gälla det särskilda avdraget för folkpensionärer. Revisionen uppger i detta sammanhang att de högsta utgående folkpensionsförmånerna till makar, inklusive kommunala tillägg, vid den tidpunkt då revisionen avgav sitt betänkande, uppgick till i Stockholm 5 646 kronor, i Göteborg 5 110 kronor och i Malmö 4 996 kronor, dock att i undantagsfall högre förmåner kunde utgå på grund av särskilt höga bostadskostnader.

Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser — på ett undantag när — tillstyrker eller lämnar utan erinran revisionens förslag att, under förutsättning att de kommunala ortsavdragen höjes till i paritet med de statliga avdragen, maximibeloppet för det särskilda avdraget för ömmande omständigheter och existensminimum vid den kommunala taxeringen sänkes från sitt nuvarande provisoriskt fastställda belopp, 5 000 kronor, till 3 000 kronor. Den enda remissinstans, som anmält avvikande mening i denna del, är *centrala upp-
bördsnämnden*. Nämnden erinrar att maximibeloppet för existensminimum på grund av den från och med år 1956 gällande lagstiftningen kunnat höjas till summan av det statliga ortsavdraget och det högsta vid den statliga taxeringen medgivna extra avdraget och anför.

Det vore emellertid enligt centrala upp-
bördsnämndens mening önskvärt om denna ram kunde ytterligare vidgas. Nämnden ifrågasätter därför om icke nu gällande högsta gräns för extra avdrag vid kommunala taxeringen, 5 000 kronor, kunde bibehållas och motsvarande avdrag vid statsbeskattningen höjas till samma nivå. En höjning av normalbeloppen utöver nu gällande synes visserligen för närvarande icke aktuell, men om en vidare ram införes skulle möjlighet hållas öppen för nämnden att företaga den höjning av normalbeloppen, som kan bli nödvändig vid ytterligare pris-

stegringar. För familjer med flera barn skulle i ett sådant läge högre normalbelopp vara nödvändiga.

Viss tveksamhet kan möjligen råda om en höjning av gränsen för det extra avdraget med hänsyn till detsammans utnyttjande vid taxeringen. Erfarenheten torde emellertid ge vid handen att beskattningsnämnderna i regel ställa sig restriktiva då fråga är om medgivande av extra avdrag.

Vissa remissinstanser har påtalat den olikhet, som trots den eftersträfvade pariteten mellan avdragsreglerna vid den kommunala och den statliga beskattningen, likväl vid ett godtagande av revisionens förslag beträffande maximibeloppet för det särskilda avdraget synes komma att föreligga i fråga om folkpensionärernas möjlighet till skattefrihet för folkpensionsförmåner.

Riksskattenämnden anför härvidlag.

Bestämmelserna om ortsavdrag vid den statliga och kommunala beskattningen böra efter reformens genomförande vara helt överensstämmande. Emellertid har revisionen föreslagit att 50 § 2 mom. fjärde stycket kommunalskattelagen — till vilket stadgande motsvarighet icke finnes i förordningen om statlig inkomstskatt (jfr 9 § 2 mom. andra stycket) — alltjämt skall bibehållas. Stadgandet innebär att skattskyldig, vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgjorts av folkpension m. m. skall — därest särskilda omständigheter icke till annat föranleda — erhålla extra avdrag för s. k. ömmande omständigheter. Därest stadgandet anses obehövligt vid statsbeskattningen, bör det, om reformen genomföres, kunna slopas vid kommunalbeskattningen. Anses stadgandet likväl böra bibehållas, synes detsamma böra införas även i förordningen om statlig inkomstskatt. Vid tillkomsten av denna bestämmelse voro folkpensionerna så låga i förhållande till de statliga ortsavdragen, att motsvarande föreskrift icke erfordrades med avseende på den statliga inkomstskatten. Sedan folkpensionerna höjts, förekommer det emellertid att personer utan annan inkomst än folkpension kunna påföras statlig inkomstskatt. I allmänhet torde man anse att denna obligatoriska föreskrift i kommunalskattelagen om beviljande av extra avdrag icke utan vidare kan tillämpas även beträffande den statliga beskattningen. Ofta har man i stället sökt undvika påförande av statlig inkomstskatt i dessa fall genom att medgiva särskilt avdrag för sjukdom, hög ålder eller dylikt. Det synes därför lämpligt, att bestämmelsen införas även vid statsbeskattningen. Att i stället nu borttaga densamma ur kommunalskattelagen och därmed öka skatten för folkpensionärerna vore mindre tilltalande med tanke på att förevarande reform syftar till en skattehindring för samtliga inkomsttagare.

Med den storlek folkpensionerna numera fått kan det emellertid ifrågasättas om det är principiellt riktigt att försätta folkpensionärerna i särställning med avseende å beskattningen. I de fall skatteförmågan verkligen är nedsatt på grund av sjukdom, hög ålder eller dylikt, kan avdrag för ömmande omständigheter beviljas. Verkningarna av det nuvarande generella avdraget äro icke fullt tillfredsställande. Det upphör icke helt att utgå förrän den totala inkomsten närmar sig folkpensionens dubbla belopp (jfr uttrycket »till huvudsaklig del» i lagtexten), vilket efter de senaste höjningarna av folkpensionsförmånerna innebär att extra avdrag obligatoriskt skall medgivas även i inkomstskikt ej oväsentligt över dem man eljest an-

sett angeläget undantaga från beskattning. Skäl synas därför föreligga att vid lämpligt tillfälle, exempelvis i samband med uppkommande fråga om ytterligare höjning av folkpensionerna, till omprövning upptaga spørsmålet huruvida föreskrift om obligatorisk skattelindring för folkpensionärer alltjämt skall finnas och — om så anses vara fallet — i vad mån nuvarande bestämmelse bör ändras.

Liknande synpunkter anföres av *överståthållarämbetet* samt *länsstyrelserna i Uppsala, Göteborgs och Bohus, Västmanlands och Malmöhus län*. Sistnämnda länsstyrelse håller emellertid före att det vore mera följdriktigt och även ur skatteteknisk synpunkt lämpligare att stadgandet i kommunalskattelagen om skattebefrielse för folkpensionärer upphävdes. Enligt länsstyrelsens uppfattning skulle man härigenom — utan att i princip förändra folkpensionärernas rätt — uppnå en mera likformig tillämpning av reglerna om extra avdrag.

Departementschefen

Såsom revisionen framhållit höjdes vid föregående års riksdag maximibeloppet för det särskilda avdraget för nedsatt skatteförmåga vid den kommunala taxeringen provisoriskt från 3 000 till 5 000 kronor i avvaktan på en reformering av de kommunala ortsavdragen. Höjningen var erforderlig för att på grund av de ökade levnadskostnaderna medge tillräckligt utrymme för skattebefrielse i ömmande fall. Någon motsvarande höjning gjordes inte av avdraget vid statsbeskattningen, eftersom ortsavdragen vid denna beskattning är betydligt högre än vid den kommunala beskattningen.

Genomföres förslaget om en höjning av de kommunala ortsavdragen till i nivå med de statliga avdragen bör, på sätt revisionen föreslagit, det extra avdraget bestämmas till 3 000 kronor såväl vid kommunaltaxeringen som vid statstaxeringen. Jag tillstyrker alltså att maximibeloppet vid kommunaltaxeringen nedsättes till 3 000 kronor.

Enligt 50 § 2 mom. fjärde stycket kommunalskattelagen skall skattskyldig, vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgjorts av folkpension, i regel anses ha haft sådan nedsatt skatteförmåga, som omförmäles i andra stycket av samma moment. Vid taxering till kommunal inkomstskatt skall därför sådan skattskyldig medges extra avdrag för ömmande omständigheter. Genom hänvisning i 9 § 2 mom. andra stycket förordningen om statlig inkomstskatt gäller i huvudsak samma bestämmelser om extra avdrag vid taxeringen till statsskatt som enligt kommunalskattelagen. I sistnämnda lagrum hänvisas dock inte till 50 § 2 mom. fjärde stycket kommunalskattelagen.

Vissa remissinstanser har ifrågasatt huruvida de nu gällande bestämmelserna i 9 § 2 mom. andra stycket förordningen om statlig inkomstskatt ger möjlighet att vid den statliga beskattningen bevilja skattskyldig, vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgöres av folkpension, liknande av-

drag för nedsatt skatteförmåga som vid den kommunala beskattningen. Med anledning härav får jag erinra att när stadgandena om skattebefrielse för folkpensionärer år 1948 infördes i kommunalskattelagen, folkpensionsförmånerna uppgick till så låga belopp, att motsvarande föreskrifter som i kommunalskattelagen inte ansågs erforderliga vid den statliga beskattningen med hänsyn till de statliga ortsavdragens dåvarande storlek. Det framhölls emellertid i prop. 224/1948 att om särskilt bostadstillägg utgick, detta kunde medföra att folkpensionsförmånerna, om än till blott en mindre del, kunde bli föremål för beskattning. Behovet av en ändring i de för den statliga beskattningen gällande bestämmelserna ansågs dock obetydligt, eftersom beskattningsnämnderna redan enligt dessa bestämmelser hade tillagts möjlighet att bevilja avdrag för nedsatt skatteförmåga, en möjlighet som, framhölls det i propositionen, nämnderna givetvis borde begagna sig av, när så ansågs påkallat.

Det nu anförda torde visa att redan från början avsikten varit att folkpensionärerna skulle befrias från skatt i samma utsträckning vid den statliga beskattningen som vid den kommunala. För att undanröja förekommande tveksamhet härutinnan anser jag det dock lämpligt att nyssnämnda bestämmelser i 9 § 2 mom. andra stycket förordningen om statlig inkomstskatt kompletteras med en hänvisning även till fjärde stycket av 50 § 2 mom. kommunalskattelagen.

B. Deklarationspliktsgränsen

Revisionen

Revisionen framhåller att i taxerings- och beskattningshänseende ett direkt samband föreligger mellan å ena sidan ortsavdragens storlek och å andra sidan storleken av *dels* den inkomst, vid vilken deklaraionsplikt, d. v. s. skyldighet att utan anmaning till ledning för egen taxering avlämna vederbörlig självdeklaration, inträder, och *dels* den taxerade inkomst, som föranleder att skattskyldig skall uppföras i inkomstlängd. Indirekt har ortsavdragens storlek även betydelse i fråga om skyldighet att erlægga folkpensionsavgift och sjukförsäkringsavgift samt beträffande storleken av den inkomst, vid vilken grundsjukpenning enligt sjukförsäkringslagen börjar att utgå. Revisionen anför vidare.

Den av oss föreslagna höjningen av de kommunala ortsavdragen innebär, att lägsta ortsavdragsbelopp, som skall tillämpas vid taxeringen, kommer att uppgå till 1 760 kronor, motsvarande ortsavdrag för ensamstående skattskyldig i ortsgrupp II. Med hänsyn till reglerna om den beskattningsbara inkomstens avjämning till närmast lägre hela hundratal kronor kommer emellertid en ensamstående skattskyldig i denna ortsgrupp — under förutsättning, att han varit bosatt här i riket under hela beskattningsåret — att påföras beskattningsbar inkomst först då den taxerade inkomsten uppgår till ett belopp, som är 100 kronor större än ortsavdraget, eller 1 860 kronor.

Revisionen förklarar med anledning härav att den finner naturligt, att om en ortsavdragshöjning genomföres i enlighet med dess förslag, deklara-tionspliktsgränsen bör höjas till 1 800 kronor. Därav skulle följa att i in-komstlängderna endast skulle upptas sådana skattskyldiga, vilkas taxerade inkomster uppgår till minst detta belopp. Emellertid uppstår vid en dylik höjning av deklara-tionspliktsgränsen vissa problem beträffande folkpen-sions- och sjukförsäkringsavgifterna. Genom att inkomstlängderna inte kommer att redovisa andra skattskyldiga än dem, vilkas till statlig inkomst-skatt taxerade inkomster uppgår till minst 1 800 kronor, kommer personer, vilkas inkomster understiger detta belopp, att inte kunna påföras dylika avgifter. Vidare kan skyldigheten att tillhöra sjukpenningförsäkringen, vil-ken skyldighet enligt sjukförsäkringslagen inträder vid en årsinkomst av 1 200 kronor, svårligen kontrolleras. Om gränsen för avgiftspliktens in-träde skulle höjas till 1 800 kronors taxerad inkomst, skulle dessutom denna gräns komma att sammanfalla med den nedersta gränsen för försäkring för tilläggsjukpenning. Vilka konsekvenser detta kan medföra i fråga om sjuk-försäkringens allmänna uppbyggnad och i fråga om kostnaderna för stats-verket vid en förändrad avgiftspliktsgrens har emellertid undandragit sig revisionens bedömande.

Revisionen erinrar att om den föreslagna kommunala ortsavdragsrefor-men genomföres vid 1957 års riksdag, en ändring av deklara-tionspliktsgränsen inte blir aktuell förrän tidigast vid 1959 års taxering. Revisionen anser det vara möjligt att dessförinnan utreda frågan om vilka åtgärder, som påkallas i folkpensionerings- och sjukförsäkringshänseende, om dekla-rationspliktsgränsen skulle höjas till 1 800 kronor. Först när en sådan ut-redning föreligger bör därför frågan om deklara-tionspliktsgränsen upptagas till prövning.

Remissyttrandena

De remissinstanser, som uttalat sig i denna fråga, är i allmänhet överens med revisionen, att en höjning av deklara-tionspliktsgränsen bör anstå in-till dess utredning verkställtts angående vilka åtgärder, som påkallas i folk-pensionerings- och sjukförsäkringshänseende av en dylik höjning. *Pen-sionsstyrelsen* och *riksförsäkringsanstalten* berör emellertid i sina yttran-den vilka konsekvenser ortsavdragshöjningen kan beräknas få i ifråga-varande hänseenden.

Pensionsstyrelsen ställer sig sålunda tveksam gentemot att nu avgifts-pliktiga personer med inkomst mellan 1 200 och 1 800 kronor skulle be-frias från skyldigheten att erlagga avgifter till folkpensioneringen. Ett inte ringa antal i arbetsför ålder, vilkas inkomst inte skulle föranleda taxering vid minst 1 800 kronors inkomst, intar enligt styrelsens mening en sådan ställning i jämförelse med många andra med högre taxerad inkomst, att

deras undantagande från avgiftsplikt skulle te sig föga rättvist. Styrelsen erinrar vidare att minimiavgiften vid en taxerad inkomst av 1 800 kronor skulle med nuvarande procentsats i regel komma att uppgå till 45 kronor och att det därför uppstår en »tröskel» med detta belopp mellan dem som har 1 800 kronors taxerad inkomst och dem som har lägre inkomst. Om avgiftsprocenten skulle höjas ytterligare, kan minimiavgiften bli så hög att den tvära övergången från avgiftsfrihet till avgiftsplikt framstår som skäpligen omotiverad. Styrelsen framhåller dessutom att den lägsta pensionsavgiften för närvarande i regel är 30 kronor och att intet hindrar, att skatten till stat och kommun för överåriga och andra inte avgiftspliktiga understiger detta belopp. Som skäl för att upphäva deklaraionsplikten för och att inte taxera personer i avgiftspliktig ålder kan därför enligt styrelsens mening numera knappast åberopas, att pensionsavgiften i ifrågavarande inkomstlagen är alltför ringa för att motivera detta förfarande. Styrelsen anser vidare att därest en höjning av pensionsavgiftsprocenten genomföres, varom förslag torde kunna förväntas av allmänna pensionsberedningen, sådana skäl för en ändring kommer att ytterligare försvagas. Styrelsen anser därför att en höjning av gränsen för skyldighet att erlægga folkpensionsavgift för närvarande inte bör vidtas.

Riksförsäkringsanstalten anför.

Enligt riksförsäkringsanstaltens mening framstår det såsom en uppenbar nackdel, att sjukkassorna vid en höjning av deklaraionspliktsgränsen till 1 800 kronor komma att få minskade möjligheter till kontroll av medlems tillhörighet till sjukpenningförsäkringen. Detta förhållande synes dock i och för sig icke böra utgöra hinder för en dylik höjning, därest ur skatte-teknisk synpunkt väsentliga skäl tala härför.

Vid bedömandet av ifrågavarande spörsmål ur sjukförsäkringens synpunkt bör avgörande betydelse tillmätas möjligheten att utforma tillfredsställande avgiftsbestämmelser och till dessa anknutna statsbidragsbestämmelser.

Storleken av en sjukkassemedlems taxerade inkomst är av betydelse icke blott för hans skyldighet enligt 33 § andra och tredje styckena sjukförsäkringslagen att erlægga avgift för sjukvårdsförsäkringen och i förekommande fall för försäkringen för grundsjukpenning utan även för storleken av avgiftsbeloppet. Enligt 35 § första stycket sjukförsäkringslagen må nämligen medlems sammanlagda avgift för sjukvårdsförsäkringen och för försäkringen för grundsjukpenning icke överstiga två procent av hans taxerade inkomst vid taxering till statlig inkomstskatt året näst efter det år avgiften avser, varvid i fråga om medlem, som taxeras enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser å vardera maken skall anses belöpa hälften av makarnas sammanlagda taxerade inkomst.

Med nyssnämnda regler äro förknippade två i sjukförsäkringslagen föreskrivna former av statsbidrag till de allmänna sjukkassorna. Enligt 43 § utgår avgiftslindringsbidrag med belopp, varmed sjukförsäkringsavgift vid debitering av slutlig skatt nedsatts till följd av vad i 35 § första stycket stadgas. Enligt 44 § utgår avgiftsersättningsbidrag med 10 kronor för varje

medlem, som vid debitering av slutlig skatt icke påförts avgift för sjukvårdsförsäkringen till följd av vad i 33 § andra stycket stadgas.

Till belysning av reglernas innebörd må följande anföras.

Genomsnittsavgiften för samtliga kassor i landet uppgår för sjukvårdsförsäkring till 34 kronor och för försäkring för grundsjukpenning till 31 kronor. Om en medlem, tillhörande sjukpenningklass 1 i en kassa med sådana avgifter, har en taxerad inkomst å minst 3 250 kronor och icke är folkpensionär debiteras medlemmen båda dessa avgifter å tillhopa 65 kronor. Uppgår medlemmens taxerade inkomst till lägre belopp, dock till minst 1 200 kronor, debiteras medlemmen ett avgiftsbelopp, motsvarande två procent av den taxerade inkomsten, medan mellanskillnaden upp till 65 kronor utbetalas till kassan i form av avgiftslindringsbidrag. Är den taxerade inkomsten exakt 1 200 kronor, tillkommer kassan sålunda i avgift 24 kronor och i avgiftslindringsbidrag 41 kronor. Om slutligen medlemmens taxerade inkomst understiger 1 200 kronor, debiteras han icke någon avgift. Kassan erhåller i sistnämnda fall endast ett avgiftsersättningsbidrag å 10 kronor.

En höjning av gränsen för avgiftsplikten från 1 200 kronor till 1 800 kronors taxerad inkomst skulle följaktligen för statsverkets del leda till en minskning av utgifterna för avgiftslindringsbidrag och en ökning av utgifterna för avgiftsersättningsbidrag, vilken ökning dock skulle väsentligt understiga förenämnda utgiftsminskning, samt för sjukkassornas del medföra minskat statsbidrag och minskad avgiftsintäkt. Någon närmare beräkning av härav föranledda ändringar av statens utgifter och sjukkassornas inkomster är icke möjlig att verkställa med ledning av för närvarande tillgängligt material. En grov uppskattning synes dock giva vid handen, att statsbidragsutgifterna skulle minska med 3 å 4 miljoner kronor och att sjukkassornas inkomster skulle minska med 7 å 8 miljoner kronor, allt för år räknat.

Någon höjning av avgiftspliktgränsen till 1 800 kronor med bibehållande av i övrigt oförändrade avgifts- och statsbidragsbestämmelser synes med hänsyn till det anförda icke böra ifrågakomma.

Det synes emellertid kunna övervägas att vid en dylik höjning vidtaga även sådana ändringar i avgifts- och statsbidragsbestämmelserna, att några mera betydande ekonomiska konsekvenser för statsverket och för sjukkassorna icke uppkomma. Sålunda synes kunna ifrågasättas att höja avgiftsersättningsbidraget och att slopa den regel, som innebär befrielse för sjukpenningförsäkrad medlem med taxerad inkomst under visst belopp från skyldighet att erlagga avgift för försäkringen för grundsjukpenning. Därest sjukpenningförsäkrad medlem alltid ålägges att betala avgift för grundsjukpenning om än med reducerat belopp, torde risken minska för att medlemmar genom felaktiga uppgifter eller underlåtenhet att anmäla inkomständring förskaffa sig en sjukpenningförsäkring, vartill de ej äro berättigade.

Riksförsäkringsanstalten anser sig emellertid icke för närvarande kunna taga närmare ställning till föreliggande spørsmål. Ehuru den allmänna sjukförsäkringen varit i kraft i två år, har nämligen någon mera ingående kännedom om utfallet av avgiftsbestämmelserna och de därmed sammanhängande statsbidragsbestämmelserna ännu icke kunnat vinnas. Avgifterna för år 1955, det första verksamhetsåret, ha upptagits såsom slutlig skatt enligt 1956 års taxering. Det åligger lokal skattemyndighet att före

taxeringsårets utgång lämna riks försäkringsanstalten vissa i 10 a § 3 mom. tillämpningskungörelsen till uppbördsförordningen närmare angivna uppgifter angående avgiftsdebiteringen. Ett stort antal lokala skattemyndigheter ha ännu icke inkommit med sådana uppgifter.

I betänkandet uttalas, att en ändring av deklarationspliktsgränsen icke blir aktuell förrän tidigast vid 1959 års taxering och att det därför bör vara möjligt att dessförinnan utreda vilka åtgärder, som påkallas i bl. a. sjukförsäkringshänseende, om deklarationspliktsgränsen höjes på tidigare angivet sätt. Riks försäkringsanstalten har intet att erinra mot att en sådan utredning kommer till stånd i fråga om avgifts- och statsbidragsbestämmelserna. Resultatet av en sådan utredning synes emellertid böra redovisas i så god tid, att ett eventuellt förslag om ändring av sjukförsäkringslagen kan föreläggas 1958 års riksdag, därest en ändring av deklarationspliktsgränsen ifrågasättes redan fr. o. m. 1959 års taxering.

Riks försäkringsanstalten vill slutligen framhålla, att anstalten icke anser frågan om höjning av deklarationspliktsgränsen böra ge anledning till en omprövning av den obligatoriska sjukpenningförsäkringens konstruktion, exempelvis genom en höjning av den i 7 § första stycket sjukförsäkringslagen angivna inkomstgränsen från 1 200 kronor till 1 800 kronor. En sådan ändring skulle få vittgående konsekvenser, icke minst i statsfinansiellt hänseende, och berör icke blott sjukförsäkringslagen utan även yrkesskadeförsäkringslagen och militärensättningsförordningen.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser, att man redan i samband med genomförandet av ortsavdragsreformen bör taga ställning till deklarationspliktsgränsen, och tillstyrker att gränsen höjes till 1 800 kronor. *Länsstyrelsen i Gotlands län* ställer sig däremot tveksam till en höjning. Enligt länsstyrelsens mening skulle detta medföra olägenheter för beskattningsnämnderna därigenom att kontrollmöjligheterna skulle försvåras och ett omfattande anmaningsförfarande skulle bli påkallat, vilket knappast skulle minska besväret för allmänheten.

Statens organisationsnämnd framhåller vikten av att den möjlighet till arbetsbesparingar, som en höjning av deklarationspliktsgränsen skulle medföra, till fullo utnyttjas.

Föreningen Sveriges kronokamrerare erinrar slutligen att en ändring i fråga om folkpensions- och sjukförsäkringsavgifterna, som påkallas därav att deklarationspliktsgränsen skulle höjas från och med 1959 års taxering, återverkar på den preliminära beskattningen och därför får betydelse redan under år 1958.

Departementschefen

En ändring av deklarationspliktsgränsen kan, såsom framgår av den nu lämnade redogörelsen, få betydande konsekvenser i folkpensionerings- och sjukförsäkringshänseende. Jag är därför inte beredd att nu förorda någon ändring. Enligt vad jag under hand inhämtat kommer inom socialdepartementet en utredning att verkställas rörande de åtgärder, som blir

erforderliga i folkpensionerings- och sjukförsäkringshänseende vid en höjning av deklara-tionspliktsgränsen. Så snart denna utredning föreligger torde frågan om denna gräns få upptagas till prövning.

C. De skatteunderlagsgraderade statsbidragen

Revisionen

Revisionen erinrar att den minskning av de kommunala skatteunderlagen, som höjda ortsavdrag medför, självfallet kommer att inverka på sådana statsbidrag till speciella kommunala ändamål, där bidragens storlek är direkt beroende av skatteunderlaget i vederbörande kommun.

I följande statsbidragsförfattningar är statsbidraget skatteunderlagsgraderat, nämligen

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

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

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

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

kungörelsen den 13 februari 1953 (nr 40) angående statsbidrag till vatten- och avloppsanläggningar med därtill hörande föreskrifter i Kungl. brev samma dag till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen med vissa närmare grunder för beräkning av statsbidraget;

kungörelsen den 5 juni 1953 (nr 339) om statsbidrag till anordnande samt om- och tillbyggnad av ålderdomshem; samt

kungörelsen den 15 juni 1956 (nr 383) angående statsbidrag till byggnadsarbeten för vissa högre skolor.

Ett speciellt statsbidrag, som av naturliga skäl är skatteunderlagsgraderat, är det s. k. skattelindringsbidraget åt synnerligt skattetyngda kommuner, som utgår jämlikt förordningen den 18 maj 1951 (nr 278).

Vissa kommunala bidrag till statliga utgifter är även skatteunderlagsgraderade. Så är fallet med de bidrag, som utgår enligt

lagen den 30 juni 1947 (nr 398) om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen,

lagen den 26 juli 1947 (nr 530) om särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn och

lagen samma dag (nr 531) om bidrag till änkor och änklingar med barn.

I samtliga av de angivna författningarna bestämmes bidraget efter en viss bidragsskala, som på ett eller annat sätt är anknuten till skattekraften i vederbörande kommun.

Revisionen framhåller att vid oförändrade bidragsskalor minskningen

av det kommunala skatteunderlaget medför ökade statsbidrag till kommunerna och minskade kommunala bidrag till staten. Om man vill förhindra dylika verkningar av ortsavdragsreformen, måste särskilda åtgärder vidtas.

Därest man utformar kompensationen till kommunerna i anledning av denna reform såsom ett av staten under en följd av år tillskjutet skatteunderlag samt låter de speciella statsbidragen respektive kommunbidragen bygga på summan av det skatteunderlag, som föreligger enligt vederbörande års taxering, och det skatteunderlag, som staten skall tillskjuta, uppnår man enligt revisionens mening i princip samma effekt i fråga om stats- och kommunbidragen som om ortsavdragshöjningen inte hade ägt rum. Man skulle sålunda, säger revisionen, inte behöva ändra bidragsskalorna i de olika statsbidragsförfattningarna utan det vore tillräckligt om man meddelade en särskild föreskrift att vid beräkandet av skatteunderlag eller skattekraft enligt någon av de nämnda bidragsförfattningarna till det skatteunderlag, som föreligger på grund av vederbörande års taxering, skall läggas det skatteunderlag, som staten på grund av ortsavdragsreformen tillskjuter.

Revisionen framhåller emellertid att detta relativt enkla sätt att lösa frågan om ortsavdragsreformens inverkan på de skatteunderlagsgraderade bidragen kompliceras därav att i det tillskjutna skatteunderlaget ingår den nu utgående, till skatteunderlag omvandlade provisoriska skatteersättningen. Den del av det tillskjutna skatteunderlaget, som denna ersättning representerar, motsvaras nämligen inte av något skatteunderlagsbortfall för kommunerna i anledning av den nu aktuella ortsavdragsreformen. Konsekvensen av att den provisoriska skatteersättningen ingår i det skatteunderlag, vartill hänsyn skulle tagas vid beräkandet av de speciella stats- och kommunbidragen, blir, säger revisionen, den att statsbidragen kommer att minska och kommunbidragen att öka i förhållande till vad som nu gäller. Dessa verkningar får emellertid enligt revisionens mening ringa ekonomisk räckvidd och kommer endast att obetydligt påverka de kommunala utdebiteringarna.

Revisionen anser därför att frågan om ortsavdragsreformens inverkan på de speciella skatteunderlagsgraderade statsbidragen i princip bör lösas på nyss angivet sätt. Å andra sidan framhåller revisionen att de skatteunderlagsgraderade bidragen påverkas först år 1960. Det bör enligt revisionens mening därför vara möjligt att före detta år närmare undersöka om man genom en mindre jämkning av bidragsskalorna eller på annat sätt kan undvika de nyss antydda konsekvenserna av det av revisionen förordade statsbidragssystemet.

Remissyttrandena

Frågan om ortsavdragshöjningens inverkan på de skatteunderlagsgraderade statsbidragen har endast berörts av *allmänna statsbidragsutredningen*.

Utredningen erinrar därvid, att utredningen i sitt den 3 december 1956 avgivna betänkande om förenklad statsbidragsgivning till primärkommunernas kapitalutgifter föreslagit, att i de fall skatteunderlagsdifferentiering skall förekomma vid anläggningsbidrag differentieringen skall ske enligt en viss formel. Denna formel innebär, framhåller utredningen, att sådana ändringar i de enskilda kommunernas skatteunderlag, vilka sammanhänger med en allmän förskjutning av det genomsnittliga skatteunderlaget i riket, inte medför ändring av statsbidragsprocenten. Även om det nya statsbidraget i anledning av ortsavdragsreformen icke skulle komma att utformas såsom ett tillskjutet skatteunderlag, skulle den nämnda formeln kunna tillämpas oförändrad.

Departementschefen

Vad revisionen föreslagit i fråga om de skatteunderlagsgraderade statsbidragen och de kommunala bidragen till folkpensioneringskostnaderna m. m. finner jag mig i princip kunna godtaga. De erforderliga författningsföreskrifterna torde få utfärdas i administrativ ordning.

Revisionen har ifrågasatt huruvida inte den provisoriska skatteersättningens omvandling till skatteunderlag bör föranleda viss justering av bidragsskalor m. m. i fråga om de skatteunderlagsgraderade bidragen. Vad först angår eventuella ändringar i grunderna för det allmänna skattelindringsbidraget torde frågan härom få upptagas till övervägande vid den av mig tidigare omnämnda utredningen rörande den kommunala skatteutjämnningen. Beträffande övriga skatteunderlagsgraderade statsbidrag och kommunala bidrag torde desamma komma att påverkas i så ringa grad att någon justering inte torde vara behövlig.

D. Förslagen till författningsändringar

Förslaget till ändringar i kommunalskattelagen

48 §.

Länsstyrelsen i Örebro län ifrågasätter ändring av bestämmelserna i 2 mom. tredje stycket om ortsavdrag för skattskyldig, vilken haft husföreståndarinna hos sig anställd. Samtidigt föreslår länsstyrelsen att samma ändring sker av stadgandena i 8 § 1 mom. tredje stycket förordningen om statlig inkomstskatt. Länsstyrelsen anför.

Enligt dessa bestämmelser nu gällande lydelse äger skattskyldig, som under beskattningsåret haft husföreståndarinna hos sig anställd, därest han varit ogift och haft hemmavarande barn, för vilket rätt till allmänt barnbidrag förelegat, rätt att åtnjuta ortsavdrag med belopp, som motsvarar vad som skolat åtnjutas av gift skattskyldig. Med ogift skattskyldig skall i nu förevarande hänseende likställas skattskyldig, som under beskattningsåret varit änking, änka eller fränskild. Ortsavdrag såsom för

gift skattskyldig kan däremot icke beviljas sådan skattskyldig, som under beskattningsåret väl varit gift men icke sammanlevat med andre maken, oaktat den skattskyldige haft husföreståndarinna hos sig anställd och tillika haft hemmavarande barn för vilket rätt till allmänt barnbidrag förelegat. Länsstyrelsen kan för sin del icke finna något sakligt skäl för att sådan skattskyldig, i vad gäller rätten till ortsavdrag, skall behandlas annorlunda än ogift skattskyldig och får förty hemställa, att sådan ändring måtte vidtagas av de förenämnda bestämmelserna, att ortsavdrag såsom för gift skattskyldig må tillkomma jämväl gift med andre maken icke sammanlevande skattskyldig, som haft husföreståndarinna och hemmavarande barn för vilka rätt till allmänt barnbidrag förelegat.

Anvisningar till 62 §.

Riksskattenämnden och *överståthållarämbetet* framhåller att eftertaxeringsbestämmelserna numera överförts från inkomst- och förmögenhetsskatteförfattningarna till taxeringsförordningen. Ifrågavarande anvisning bör därför knappast längre upptas i kommunalskattelagen. Innehållet i anvisningen är därjämte tämligen självklart och densamma torde därför kunna helt uteslutas.

Departementschefen

De av länsstyrelsen i Örebro län ifrågasatta ändringarna av bestämmelserna om ortsavdrag för skattskyldig, vilken haft husföreståndarinna hos sig anställd, är jag inte beredd att nu taga ställning till. Frågan berör nämligen spörsmålet när äkta makar, som levit åtskilda utan att rättslig separation förelegat, skall samtaxeras eller särtaxeras. Denna fråga torde få övervägas i annat sammanhang.

Anvisningarna till 62 § kommunalskattelagen har i prop. nr 29 till innevarande års riksdag föreslagits skola upphöra att gälla från och med den 1 januari 1958. Sedan riksdagen numera bifallit detta förslag är den av revisionen föreslagna ändringen i dessa anvisningar inte längre aktuell.

IX. Departementschefens hemställan

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

dels antaga inom finansdepartementet upprättade förslag till

1) *lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370),*

2) *förordning angående ändrad lydelse av 9 § 2 mom. förordningen den 26 juli 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt, samt*

3) *lag med särskilda bestämmelser om kommuns, landstingskommuns och annan samfällighets utdebitering av skatt för åren 1958—1965,*

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

dels godkänna vad i det föregående förordats beträffande vissa skatteunderlagsgraderade statsbidrag för speciella ändamål och vissa kommunala bidrag till statliga utgifter samt bemyndiga Kungl. Maj:t att utfärda härför erforderliga föreskrifter,

dels ock under sjunde huvudtiteln å riksstaten för budgetåret 1957/58 till *Skatteersättning till kommunerna, m. m.* anvisa ett förslagsanslag av 295 000 000 kronor.

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

Ur protokollet:

Bengt Resare

Kommunalskatterevisionens förslag

Förslag

till

Lag

om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370)

Härigenom förordnas, att 48 § 2 mom. och 50 § 2 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 ävensom anvisningarna till 50 § punkterna 1. och 2. samt 62 § samma lag¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

48 §.

2 mom. Skattskyldig fysisk — — — nedan sägs.

Skattskyldig, som under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med andra maken, åtnjuter kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgrupp I 3 360 kronor, i ortsgrupp II 3 520 kronor, i ortsgrupp III 3 680 kronor, i ortsgrupp IV 3 840 kronor och i ortsgrupp V 4 000 kronor.

Skattskyldig, som — — — stycke sägs.

Gift skattskyldig, som under beskattningsåret icke levt tillsammans med andra maken, ävensom annan ogift skattskyldig än som avses i nästföregående stycke, äger, därest han haft hemmavarande eller av den skattskyldige helt eller delvis underhållet barn, som stått under hans vårdnad och för vilket rätt till allmänt barnbidrag förelegat, åtnjuta kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgrupp I 2 520 kronor, i ortsgrupp II 2 640 kronor, i ortsgrupp III 2 760 kronor, i ortsgrupp IV 2 880 kronor och i ortsgrupp V 3 000 kronor. Har skattskyldig som nyss nämnts haft barn, för vilket allmänt barnbidrag utgått men vilket icke stått under hans vårdnad, äger han, därest han helt eller delvis underhållit barnet, likaledes åtnjuta ortsavdrag efter vad i detta stycke sägs, dock endast om den skattskyldige icke levt tillsammans med den som har vårdnaden om barnet.

Annan skattskyldig än i andra, tredje eller fjärde stycket sägs (*ensamstående*) äger åtnjuta kommunalt ortsavdrag med följande belopp, nämligen i ortsgrupp I 1 680 kronor, i ortsgrupp II 1 760 kronor, i ortsgrupp III 1 840 kronor, i ortsgrupp IV 1 920 kronor och i ortsgrupp V 2 000 kronor.

¹ Senaste lydelse av 48 § 2 mom. se 1950:252; av 50 § 2 mom. och punkterna 1. och 2. av anvisningarna till 50 § se 1956:88 samt av anvisningarna till 62 § se 1955:122.

50 §.

2 mom. För fysisk — — — kronor, bortfaller.

Finnes skattskyldigs skatteförmåga under beskattningsåret hava varit väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka den skattskyldige ägt tillgodonjuta allmänt barnbidrag, eller annan därmed jämförlig omständighet, må efter vederbörande beskattningsnämnds beprövande den skattskyldiges taxerade inkomst minskas, förutom med kommunalt ortsavdrag, med ytterligare ett efter omständigheterna avpassat belopp, dock högst 3 000 kronor.

Om skattskyldigs — — — ovan sägs.

Skattskyldig, vars — — — stycket förmåles.

Vad härefter — — — beskattningsbar inkomst.

Anvisningar till 50 §.

1. Den skattskyldiges — — — inkomsten åtnjutits.

Den myndighet — — — särskilda fallet.

Normalbeloppen för — — — förvärvskällan tjänst.

Vid bestämning — — — i inkomsten.

Fråga om — — — förmånens värde.

Har den — — — därtill föranleda.

Har den — — — skattemyndighetens beslut.

Har den skattskyldige icke haft högre inkomst än det för honom beräknade existensminimibeloppet och har detta befunnits bero av förhållande, varom i 50 § 2 mom. tredje stycket förmåles, bör avdrag för nedsatt skatteförmåga medgivas med så stort belopp, dock högst 3 000 kronor, att den skattskyldige icke påföres beskattningsbar inkomst.

Är inkomsten högre än nyss sagts men icke så stor, att inkomsten minskad med skatten därå uppgår till existensminimum, bör avdrag för nedsatt skatteförmåga beviljas med så stort belopp, dock högst 3 000 kronor, att större skatt icke kommer att uttagas än att inkomsten, minskad med skatten, uppgår till beloppet av existensminimum.

Nedsatt arbetsförmåga — — — normal arbetsinkomst.

2. Därest skattskyldig varit för sin försörjning *helt* beroende av vad han i form av folkpension eller i 50 § omförmålt änke- eller änklingsbidrag uppburit, bör den taxerade inkomsten regelmässigt minskas med ett belopp motsvarande vad han sålunda uppburit, dock högst 3 000 kronor. Om den skattskyldige mot låg avgift vistats å sjukhus eller annan anstalt eller om hans levnadskostnader rönt inverkan av annan därmed jämförlig omständighet, hör det belopp, varmed den taxerade inkomsten enligt vad nyss sagts må minskas, jämkas med hänsyn härtill.

Om skattskyldig — — — nedsatt skatteförmåga.

Därest folkpensionen — — — därtill föranleda.

till 62 §.

Till ledning — — — följande *exempel*.

En ensamstående person, bosatt å ort tillhörande ortsgrupp II, har år 1959 för beskattning därstädes uppgivit en inkomst av 2 000 kronor. Hans beskattningsbara inkomst blir då med tillämpning av bestämmelserna i 48 och 50 §§ 200 kronor. År 1960 upptäckes, att deklARATIONEN varit felaktig, i det att den skattskyldige rätteligen bort uppgiva en inkomst av 2 800 kronor. Den beskattningsbara inkomsten hade alltså med tillämpning av nyssnämnda lagrum år 1959 rätteligen bort vara 1 000 kronor, och till eftertaxering år 1960 skall upptagas ett belopp av $1\ 000 - 200 = 800$ kronor. Detta belopp upptages — utan sammanblandning med den beskattningsbara inkomst, som kan i vanlig ordning fastställas — i 1960 års taxeringslängd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1958; dock att äldre bestämmelser fortfarande skola gälla i fråga om 1958 års taxering samt i fråga om eftertaxering för år 1958 eller tidigare år.

Förslag

till

L a g**med särskilda bestämmelser om kommuns och annan kommunal samfällighets
utdebitering av skatt för åren 1958—1965**

Där i lag eller annan allmän författning finnes stadgat, att kommuns eller annan kommunal samfällighets medelsbehov skall, i den mån det ej fylles genom andra inkomster, täckas genom utdebitering i förhållande till de skattekronor och skatteören, vilka enligt bestämmelserna i kommunal-skattelagen vid senaste taxering påförts de till kommunen eller samfälligheten skattskyldiga, skola vid fastställande av utgifts- och inkomststat för åren 1958—1965 följande särskilda bestämmelser gälla.

Den utdebitering, som skall verkställas för att täcka medelsbehovet för åren 1958—1965, skall beräknas i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som enligt bestämmelserna i kommunal-skattelagen vid närmast föregående års taxering påförts de till kommunen eller samfälligheten skattskyldiga, med tillägg av det antal skattekronor som staten för åren 1958—1965 tillskjuter enligt bestämmelserna i kungörelsen den — — — angående skatteersättning i anledning av 1957 års kommunala ortsavdragsreform. I fråga om utdebiteringen för åren 1958 och 1959 skall dock gälla, att utdebiteringen skall bestämmas i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som beräknas skola hava påförts de skattskyldiga vid 1957 respektive 1958 års taxeringar, om därvid tillämpats de kommunala ortsavdrag, vilka genom lagen den — — — om ändring i kommunal-skattelagen fastställts att gälla från och med 1959 års taxering, med tillägg av det antal skattekronor som staten enligt bestämmelserna i nyssnämnda kungörelse tillskjuter för år 1958 respektive 1959.

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

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

Tabeller belysande de individuella verkningarna av en höjning av de kommunala ortsavdragen till i paritet med de statliga avdragen

Beräkningsgrunder

Vid skatteuträkningen har den angivna *årsinkomsten* minskats — förutom med ortsavdrag och avdrag för kommunala utskylder — med 450 kronor för gift skattskyldig samt med 300 kronor för övriga skattskyldiga. Nämnade belopp avser att schablonmässigt täcka kostnader för intäkternas förvärvande, andra allmänna avdrag än för kommunala utskylder samt avjämnningen av beskattningsbar inkomst till helt hundratal kronor.

Skatt åren 1956 och 1957 avser den på inkomståret 1956 respektive 1957 belöpande skatten (preliminär skatt för åren 1956 och 1957). Vid uträkningen av den kommunala inkomstskatten har alltså ortsavdragen enligt gällande grunder tillämpats och den kommunala utdebiteringen har som regel antagits vara 12 kronor per skattekrona. Den statliga inkomstskatten har för år 1956 uträknats efter de grunder, som gäller t. o. m. 1957 års taxering, med uttagningsprocenten 110, medan skatten för år 1957 uträknats med tillämpning av de vid 1956 års riksdag antagna nya skatteskalorna med uttagningsprocenten 100.

Beträffande *gift skattskyldig* har inkomsten förutsatts vara intjänad av mannen ensam.

Med *total skatt* avses kommunal och statlig inkomstskatt.

Beräkningarna bygger på den förutsättningen att den kommunala utdebiteringen kan hållas oförändrad.

Tab. 1. Minskning av total skatt genom höjning av de kommunala ortsavdragen enligt all. D. Gift skattskyldig. Ortsgrupp III

Års- inkomst kr	Skatteminskning i kronor						Skatteminskning i procent					
	Kommunal utdebitering i kronor per skattekrona											
	8,00	10,00	12,00	14,00	16,00	18,00	8,00	10,00	12,00	14,00	16,00	18,00
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
3 000	57	71	85	99	114	128	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
4 000	137	171	205	239	274	308	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
5 000	130	163	196	230	262	295	45,1	48,5	51,0	53,1	54,5	55,7
6 000	131	163	197	229	262	295	27,9	30,5	32,8	34,3	35,7	36,9
8 000	130	163	197	230	262	294	15,6	17,5	19,0	20,2	21,2	21,9
10 000	130	163	196	230	262	295	10,9	12,2	13,4	14,3	15,0	15,7
12 000	131	163	197	229	262	295	8,4	9,4	10,4	11,0	11,7	12,2
15 000	121	151	184	214	244	275	5,5	6,2	7,0	7,5	8,0	8,4
18 000	107	132	163	205	232	261	3,5	4,0	4,6	5,4	5,8	6,1
20 000	106	132	162	189	214	242	2,9	3,3	3,8	4,2	4,5	4,8
25 000	100	125	152	180	202	229	1,8	2,2	2,5	2,8	3,0	3,2
30 000	91	113	140	164	184	209	1,2	1,4	1,7	1,9	2,1	2,3
50 000	75	93	115	150	166	189	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0
100 000	66	82	103	122	133	153	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3

Tab. 2. Minskning av total skatt genom höjning av de kommunala ortsavdragen enligt
alt. D. Ensam skattskyldig med barn. Ortsgrupp III

Års- inkomst kr	Skatteminskning i kronor						Skatteminskning i procent					
	Kommunal utdebitering i kronor per skattekrona											
	8,00	10,00	12,00	14,00	16,00	18,00	8,00	10,00	12,00	14,00	16,00	18,00
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2 000	33	41	49	57	66	74	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3 000	113	141	169	197	226	254	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
4 000	104	131	157	183	209	235	38,0	41,3	43,6	45,4	46,9	48,1
5 000	105	131	157	183	210	235	23,0	25,4	27,2	28,7	30,0	31,0
6 000	105	131	157	183	209	235	16,5	18,3	19,8	21,0	22,0	22,8
8 000	97	121	147	171	201	233	9,5	10,7	11,9	12,7	13,8	14,8
10 000	91	114	142	171	195	219	6,0	6,9	8,0	8,9	9,5	10,0
12 000	88	113	139	161	183	205	4,2	5,1	5,8	6,3	6,7	7,1
15 000	85	105	128	149	175	198	2,8	3,3	3,7	4,1	4,6	4,9
18 000	79	99	121	141	159	179	1,9	2,3	2,7	2,9	3,2	3,4
20 000	79	99	122	141	159	178	1,6	1,9	2,3	2,5	2,7	2,9
25 000	69	93	115	133	149	168	1,0	1,3	1,5	1,7	1,8	2,0
30 000	69	86	106	123	138	154	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4
50 000	59	73	93	107	128	144	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7
100 000	53	66	84	97	107	119	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

Tab. 3. Minskning av total skatt genom höjning av de kommunala ortsavdragen enligt
alt. D. Ensamstående skattskyldig. Ortsgrupp III

Års- inkomst kr	Skatteminskning i kronor						Skatteminskning i procent					
	Kommunal utdebitering i kronor per skattekrona											
	8,00	10,00	12,00	14,00	16,00	18,00	8,00	10,00	12,00	14,00	16,00	18,00
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2 000	33	41	49	57	66	74	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3 000	38	48	60	69	78	88	19,6	21,9	24,5	25,6	26,4	27,5
4 000	39	48	60	68	78	88	10,4	11,5	13,0	13,5	14,2	14,9
5 000	39	48	59	68	78	88	7,0	7,8	8,7	9,2	9,8	10,2
6 000	39	48	59	68	78	88	5,3	5,9	6,6	7,0	7,4	7,8
8 000	36	45	56	63	73	82	3,0	3,5	4,0	4,2	4,5	4,8
10 000	33	42	53	60	68	77	1,9	2,3	2,7	2,8	3,0	3,3
12 000	32	40	51	57	65	75	1,4	1,6	1,9	2,1	2,2	2,4
15 000	30	38	49	54	63	71	0,9	1,1	1,3	1,4	1,5	1,7
18 000	28	36	47	51	60	67	0,6	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2
20 000	26	34	47	52	59	67	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0	1,0
25 000	24	30	41	48	56	63	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7
30 000	24	30	41	44	51	58	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
50 000	19	26	36	38	44	54	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
100 000	17	22	34	34	39	45	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Tab. 4. Sammanlagd skatteminskning på grund av de år 1956 antagna nya stalliga inkomstskatteskalorna och en höjning av de kommunala ortsavdragen enligt alt. D

Ortsgrupp III. Kommunal utdebitering 12 kr.

Årsinkomst	Gift					Ensamstående			
	Total skatt år 1956	Total skat efter en re- orm e alt. D	Skatteminskning		Total skatt år 1956	Total skat efter en re- form enligt alt. D	Skatteminskning		
			kr	%			kr	%	
kr	kr	kr	kr	%	kr	kr	kr	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
3 000	85	—	85	100,0	260	185	75	28,8	
4 000	205	—	205	100,0	496	402	94	19,0	
5 000	396	188	208	52,5	732	619	113	15,4	
6 000	632	404	228	36,1	969	836	133	13,7	
8 000	1 105	838	267	24,2	1 489	1 338	151	10,1	
10 000	1 577	1 272	305	19,3	2 076	1 923	153	7,4	
12 000	2 049	1 705	344	16,8	2 730	2 570	160	5,9	
15 000	2 817	2 449	368	13,1	3 828	3 630	198	5,2	
18 000	3 729	3 358	371	9,9	5 035	4 807	228	4,5	
20 000	4 451	4 073	378	8,5	5 855	5 610	245	4,2	
25 000	6 379	5 956	423	6,6	8 088	7 788	300	3,7	
30 000	8 571	8 085	486	5,7	10 527	10 192	335	3,2	
40 000	13 233	12 635	598	4,5	15 548	15 132	416	2,7	
50 000	18 312	17 637	675	3,7	20 904	20 377	527	2,5	
60 000	23 868	23 061	807	3,4	26 557	25 889	668	2,5	
80 000	35 340	34 314	1 026	2,9	38 234	37 338	896	2,3	
100 000	47 420	46 218	1 202	2,5	50 314	49 242	1 072	2,1	
200 000	112 784	110 698	2 086	1,8	115 869	113 914	1 955	1,7	
300 000	181 984	179 898	2 086	1,1	185 069	183 114	1 955	1,1	
400 000	251 184	249 098	2 086	0,8	254 269	252 314	1 955	0,8	