



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013



Ref

Statens
offentliga
utredningar

1970: 62

Finans-
departementet

Utbetalning av kommunalskatt

SOU

Betänkande avgivet av 1967 års kommunal-
skattekommitté
Stockholm 1970

Statens offentliga utredningar 1970

Kronologisk förteckning

1. Barns omgivning. Tryckeribolaget. C.
2. Om statoch kyrka. Beckman. U.
3. Balansead regional utveckling. Esselte. In.
4. Reformerad lärarutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
5. Statligt itöd till fiskehamnar. Esselte. Jo.
6. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I. Förslag och motiv. Tryckeribolaget. S.
7. Ny livsmedelsstadga m.m. Del II. Bilagor. Tryckeribolaget. S.
8. Yrkesteknisk högskoleutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
9. Snöskotorn-fordonet och föraren. Esselte. K.
10. Fria läromedel. Beckman. U.
11. Folkhjälpens utbyggande och reglering. Beckman. S.
12. Värnplikstjänstgöringens civila meritvärde. Esselte. Fö.
13. Sverige energiförsörjning. Energipolitik och organisation. Svenska Reproduktions AB. I.
14. Urbaniseringen i Sverige. Bilagedel I till Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
15. Regionalekonomisk utveckling. Bilagedel II till Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
16. Riksdagigrupperna • Regeringsbildningen. Norstedt & Söner. Ju.
17. Ersättare för riksdagsledamöterna. Esselte. Ju.
18. Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. Beckman. Fi.
19. Svensk FN-lag. Esselte. Ju.
20. Behörighet • Meritvärdering • Studieprognos. Specialundersökningar av kompetensfrågor. Esselte. U.
21. Vägar till högre utbildning. Del 1. Behörighet och urval. Esselte. U.
22. Pedagogisk utbildning och forskning. Berlingska Boktryckeriet. Lund. U.
23. Understödsföreningar. Svenska Reproduktions AB. Fi.
24. Rationell bensinhandel. Esselte. H.
25. Aspiratiner, möjligheter och skattemoral. Göteborgs Offsettryckeri AB, Surte. Fi.
26. Körkort och körkortsregistrering. Norstedt & Söner. K.
27. Allmänna val på våren? Norstedt & Söner. Ju.
28. Tjänstgöringsbetyg. Norstedt & Söner. Fi.
29. Decentralisering av statlig verksamhet. Esselte. Fi.
30. Stordriftsfördelar inom industriproduktionen. Esselte. Fi.
31. Militära straff och disciplinmedel. Esselte. Ju.
32. Polisen i samhället. Esselte. Ju.
33. Medel för styrning av byggnadsverksamheten. Norstedt & Söner. In.
34. Svenska folkets inkomster. Esselte. In.
35. Hemförsörjning. Göteborgs Offsettryckeri AB, Surte. Ju.
36. Kilometerbeskattning. Berlingska Boktryckeriet, Lund. Fi.
37. Översyn av vissa punktskatter. Esselte. Fi.
38. Förtrolig företagsinformation och börshandel. Esselte. Fi.
39. Sexualkunskapen på grundskolans låg- och mellanstadier. Esselte. U.
40. Revision av vattenlagen. Norstedt & Söner. Ju.
41. Företag och Samhälle. Del 1. Esselte. I.
42. Företag och Samhälle. Del 2. Esselte. I.
43. Ungdom — Bostad. Esselte. In.
44. Språkundersökningen bland finländska barn och ungdomar i Sverige. Esselte. U.
45. Gruvrättslig speciallagstiftning. Svenska Reproduktions AB. Ju.
46. Den äldre arbetskraften inom bygggnadsindustrin. Esselte. In.
47. Skydd mot avlyssning. Norstedt & Söner. Ju.
48. Svensk författningssamling. Norstedt & Söner. Ju.
49. Yrkeskadeförsäkringens finansiering. Esselte. S.
50. Viss medicinsk och farmaceutisk yrkesutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
51. Mellansvensk gruvindustri. Almqvist & Wiksell, Uppsala. I.
52. Om lotterier. Norstedt & Söner. H.
53. Distriktsveterinärernas tjänstgöringsförhållanden, m.m. Svenska Reproduktions AB. Jo.
54. Forskning för försvarsektorn. Norstedt & Söner. Fö.
55. Vägar till högre utbildning. Del 2. Organisation och information. Esselte. U.
56. Ersättning vid vissa sjukvårdande åtgärder och sjukresor. Esselte. S.
57. Narkotikamissbruk hos inskrivningsskyldiga 1968/1969. Tryckeribolaget. S.
58. Yrkesutbildning och arbetsliv. Svenska Reproduktions AB. U.
59. TEKO-industrierna inför 70-talet. Del I. Analys, slutsatser, förslag. Tryckeribolaget. I.
60. TEKO-industrierna inför 70-talet. Del II. Bilagor. Tryckeribolaget. I.
61. Trafiknykterhetsbrott. Esselte. Ju.
62. Utbetalning av kommunalskatt. Esselte. Fi.



Statens offentliga utredningar

1970: 62

Finansdepartementet

Utbetalning av kommunalskatt

Betänkande avgivet av 1967 års kommunalskattekommitté
Stockholm 1970

Statens offentliga utredningar

1970:63

Finansdepartementet



Utbetalning av kommunalskatt

Beställnings- och tryckuppgifter av 1967 års kommunalskattreform

Stockholm 1970

Innehåll

Skrivelse till Statsrådet och chefen för finansdepartementet	7	4.3 Kommunalskatt	34
Förslag till Lag om ändring i kommunal-lagen (1953: 753).	9	4.4 Statsbidrag	35
Förslag till Lag om ändring i kommunal-lagen (1957: 50) för Stockholm.	11	4.4.1 Det ekonomiska förhållandet stat-kommun	35
Förslag till Lag om ändring i landstings-lagen (1954: 319).	13	4.4.2 Speciella statsbidrag	36
Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1948: 766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastik indelning m. m.	15	4.4.3 Allmänna statsbidrag	36
Kapitel 1 <i>Sammanfattning</i>	16	4.5 Den kommunala indelningen	38
Kapitel 2 <i>Kommitténs direktiv m.m.</i>	20	4.6 Befolkningsomflyttningens inverkan på kommunernas ekonomi	38
2.1 1967 års kommunalskattekommittés direktiv	20	4.6.1 Expanderande kommuners problem	38
2.2 Närliggande frågor behandlade vid 1968—70 års riksdagar	23	4.6.2 Markförvärvslån och tomt-rättslån till kommuner	39
Kapitel 3 <i>Allmän historik</i>	25	4.6.3 Regionalt samarbete avseende expansionslån m. m.	40
3.1 Tillkomsten av nuvarande avräk-ningsystem för kommunalskatt	25	4.6.4 Avfolkningskommunernas pro-blem	41
3.2 Kommunala skattelindringsutred-ningsens betänkande 1950	27	4.6.5 Församlingarna	42
3.3 Kommunernas skyldighet att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954	28	Kapitel 5 <i>Gällande regler för utbetalning av skattemedel till kommuner, landsting och församlingar</i>	43
3.4 Inrättande av fond för reglering av utbetalningarna av kommunalskatte-medel	31	5.1 Lagbestämmelser för utbetalning av skattemedel	43
Kapitel 4 <i>Kommunernas ekonomi</i>	32	5.2 Innebörden av gällande regler för utbetalning av kommunalskatt och församlingsskatt	44
4.1 Den kommunala sektorns expansion	32	5.2.1 Underlag för kommunernas skatteintäkter	44
4.2 Kommunernas utgifter och inkomster	33	5.2.2 Hur förändringar i skatteunderlaget till följd av skatte-kraftsutvecklingen påverkar kommunalskatteavräkningarna	44
		5.2.3 Förändringar i skatteunderlaget till följd av in- och ut-flyttningar i kommunerna	44
		5.2.4 Avräkning av förskott mot	

slutligt debiterad skatt	45	skattekraftsutvecklingen i den enskilda kommunen och förändringar i invånarantalet	68
5.2.5 Effekten av gällande utbetalningsregler	46	7.4.1 Modellens innebörd	68
5.2.6 Församlingsskatt	49	7.4.2 Hur modellen förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem	68
5.3 Landstingsskatt	49	7.4.3 Modellens inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav	69
5.4 Avräkningssystemets effekt på enskilda kommuner	50	7.4.4 Konsekvenser för kommunerna	69
5.4.1 Förhållandet mellan skattekraft och skatteeftersläpning	50	7.5 Modeller baserade på relationen mellan eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt och det slutligt debiterade beloppet	70
5.4.2 Skatteeftersläpningens betydelse för expanderande kommuner	51	7.5.1 Modellernas innebörd	70
5.5 Synpunkter på gällande utbetalningsregler	52	7.5.2 Hur modellerna förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem	70
Kapitel 6 <i>Redogörelse för skatteuppbörden</i>	56	7.5.3 Modellernas inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav	71
6.1 Allmänt	56	7.5.4 Konsekvenser för kommunerna	72
6.2 Ordinarie skatteuppbörd	56	7.5.5 Relationen mellan skatteförskott och slutligt debiterade belopp	72
6.3 Restindrivning	57	7.6 Speciella problem vid övergång till nya utbetalningsregler	73
6.3.1 Restförd preliminär skatt	57	Kapitel 8 <i>Samhällsekonomiska verkningar av en omläggning av nuvarande system</i>	75
6.3.2 Kvarstående skatt	58	8.1 Metodproblem vid en samhällsekonomisk analys	75
6.3.3 Särskilt uppdebiterad A-skatt	58	8.2 Samhällsekonomiska verkningar	78
6.3.4 Avskrivningsprocenten för debiterad skatt	58	Kapitel 9 <i>Kommitténs överväganden och ställningstaganden</i>	86
6.4 Skatteuppbördens utfall	58	9.1 Gällande regler för utbetalning av kommunalskatt	86
Kapitel 7 <i>Effekten av olika modeller för utbetalning av kommunalskattemedel</i>	60	9.2 Erfarenheterna av gällande regler	86
7.1 Val av metoder för framskrivning av förändringar i skatteunderlaget	60	9.3 Metoder för anpassning av skatteutbetalningarna till skatteunderlagets utveckling	87
7.2 Modeller för kommunalskatteavräkningarna baserade på antaganden om inkomstutvecklingen samt förändringar i invånarantalet	61	9.3.1 Allmänt	87
7.2.1 Modellernas innebörd	61	9.3.2 Modellernas innebörd	87
7.2.2 Fastställande av inkomstan- tagande	61	9.3.3 Hur modellerna förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem	88
7.2.3 Hur modellerna förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem	61	9.3.4 Konsekvenser för kommunerna	88
7.2.4 Modellernas inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav	63	9.3.5 Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser	89
7.2.5 Konsekvenser för kommunerna	64	9.4 Beräkning av skatteförskotten med hänsyn enbart till befolkningsökningen	90
7.3 Kompensation enbart för befolkningsökning	66		
7.3.1 Allmän innebörd	66		
7.3.2 Hur modellen förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem	66		
7.3.3 Modellens inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav	66		
7.3.4 Konsekvenser för kommunerna	66		
7.4 Modell baserad på den senast kända			

9.5 Beräkningar av den framtida statsfinansiella och kommunalekonomiska effekten av utredningens förslag att hänsyn skall tas till befolkningsökningen	91	verkets utredning.	103
9.5.1 Borgerliga primärkommuner	91	10.1.10 Kommitténs överväganden och förslag	104
9.5.2 Befolkningsutvecklingen	92	10.2 Skatteförlusten på restantier.	105
9.5.3 Skatteunderlagsutvecklingen	92		
9.5.4 Utdebiteringsnivån	92	<i>Bilagor</i>	
9.5.5 Formel för beräkningarna	92	1. Totalt skatteutjämningsbidrag, länsvis år 1969	106
9.5.6 Begränsning av kompensation för befolkningsökning	92	2. Kommunal- och församlingsskatt åren 1951–1968	107
9.5.7 Resultat av beräkningarna	93	3. Genomsnittlig skattekraft i riket åren 1952–1968. Medelutdebitering till kommun åren 1952–1970	108
9.5.8 Kommunsammanläggningarnas inverkan på resultatet	93	4. Kommunal- och församlingsskatt. Eftersläpningen i utdebiteringen per skattekrona	109
9.5.9 Landstingskommunerna	93	5. Församlingsskatt åren 1963–1968	110
9.5.10 Befolkningsutvecklingen	94	6. Landstingsskatt åren 1951–1968	111
9.5.11 Utdebiteringsnivån	94	7. (1) Eftersläpningen (skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskott) 1965 och 1966 i procent av den slutligt debiterade skatten 1966. (2) Eftersläpningen (skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskott) 1967 och 1968 i procent av den slutligt debiterade skatten 1968	112
9.5.12 Resultat av beräkningarna	94	8. Exempel på eftersläpning. Expanderande kommun.	114
9.5.13 Resultat av beräkningarna för borgerliga primärkommuner och landsting	94	9. Exempel på eftersläpning. Stillastående kommun.	115
9.5.14 Val av alternativ vid övergång till beräkning av skatteförskotten med hänsyn till befolkningsökningen	94	10. Exempel på eftersläpning. Retarderande kommun	116
9.6 Framskrivning av skatteförskotten på basis av relationen mellan eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt och det slutligt debiterade beloppet	96	11. Redovisning av Österhaninge kommuns avräkningsfordran på kommunalskatt 1960–1968	117
9.7 Lagändringar	96	12. Tablå utvisande avskrivningsprocent för debiterad skatt	118
Kapitel 10 <i>Vissa specialfrågor</i>	98	13. Olika modeller för kommunalskatteavräkningarna	119
10.1 Sättet för utbetalning av kommunalskattemedel	98	14. 848 kommuner fördelade efter kvoten mellan befolkningen år 1953 och 1967 samt minskningen för eftersläpningen enligt gällande modell och modell 6 d	124
10.1.1 Motioner med anhållan om utredning, riksdagens beslut och Kungl. Maj:ts uppdrag åt riksrevisionsverket	98	15. Beräkning av driftsutfallet för »Sollentuna planområde» med skatteintäkter enligt gällande regler resp. enligt modell 6 d	125
10.1.2 Gällande bestämmelser angående utbetalning av kommunalskatt	98	16. Beräknad ökning av skatteförskottet om hänsyn tas till befolkningsökningen enligt avsnitt 9.5.14, alternativ 6. Borgerliga pri-	
10.1.3 Kommunernas kassarörelse	99		
10.1.4 Utbetalningssättet ur kontroll- och revisions synpunkt	99		
10.1.5 Utbetalningssättet ur rationaliseringssynpunkt	100		
10.1.6 Utbetalningstidpunkten	100		
10.1.7 Betalningssättets betydelse för kommunalskattemedlets förräntning	101		
10.1.8 Riksrevisionsverkets överväganden och förslag.	101		
10.1.9 Yttranden över riksrevisions-			

16	märkommuner	126
17	Beräkнад ökning av skatteförskott om hänsyn tas till befolkningsökning enligt avsnitt 9.5. 14, alternativ 6. Landsting. . .	127
18	Ränteberäkning vid olika betalningsätt	128

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 13 oktober 1967 tillkallade chefen för finansdepartementet samma dag generaldirektören Malte Oredsson (ordförande), ledamoten av riksdagens andra kammare, assistenten Karl Boo, bankdirektören Kurt G. A. Eklöf, direktören Harry Lindström, ledamoten av riksdagens andra kammare, redaktören Sture Palm, numera kanslirådet Åke Sanell och numera kanslirådet Bengt Thufvesson med uppdrag att verkställa utredning angående reglerna för utbetalning av kommunalskatte-medel m. m. Den 8 december 1967 uppdrogs åt numera ledamoten av riksdagens andra kammare, revisionsdirektören Arne Gadd att såsom expert biträda de sakkunniga.

Utredningen har antagit benämningen 1967 års kommunalskattekommitté.

Till utredningens sekreterare förordnades

den 8 december 1967 byrådirektören Bror Werbell.

Genom beslut den 3 december 1968 har kommittén erhållit medgivande att göra en datamässig undersökning av effekten av olika utbetalningsmodeller.

Sedan utredningsuppdraget slutförts får utredningen härmed överlämna betänkande angående Utbetalning av kommunalskatt.

En redogörelse för den av kommittén verkställda datamässiga undersökningen överlämnas separat (stencil Fi 1970: 10).

Stockholm den 28 juli 1970

Malte Oredsson

Karl Boo

Kurt Eklöf

Harry Lindström

Sture Palm

Åke Sanell

Bengt Thufvesson

/ Bror Werbell

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Härmed förordnas att 72 § kommunallagen (1953:753)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

72 §

Kommun äger ————— motsvarande mån.

Kommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den allmänna kommunalskatt, som kommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i *nästföljande stycke* utanordnas.

Kommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år (*taxeringsåret*) rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den allmänna kommunalskatt, som kommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i *fjärde stycket* utanordnas.

Är antalet invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än vid mitten av augusti månad två år tidigare skall förskott, beräknat enligt grunderna i andra stycket, ökas med det procenttal som motsvarar ökningen i kommunens invånarantal mellan angivna tidpunkter. Sådant ökat förskott ingår i kommunens fordran på statsverket och avräknas på sätt föreskrives i andra stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande uppräknade skatteunderlag, som skall ligga till grund för beräkningen.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket enligt första och andra styckena, skall länsstyrelsen under samma år utanordna

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket enligt första, andra och tredje styckena, skall länsstyrelsen under samma år utan-

¹ Senaste lydelse 1969: 765

(Nuvarande lydelse)

till kommunen med en sjättedel å åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalas i november månad nästföregående år; dock må länsstyrelsen, då särskilda skäl föranleda därtill, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Därest det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av det belopp, som utbetalas i mars månad.

(Föreslagen lydelse)

ordna till kommunen med en sjättedel å åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalas i november månad nästföregående år; dock må länsstyrelsen, då särskilda skäl föranleda därtill, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Därest det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av det belopp, som utbetalas i mars månad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Vad i 72 § tredje stycket föreskrives om ökat förskott skall gälla endast om och i den mån befolkningsökningen i kommunen mellan i lagrummet angivna tidpunkter överstiger, vad avser förskott för

åren 1972 och 1973 fyra procent,

åren 1974 och 1975 två procent, samt

åren 1976 och 1977 en procent.

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1957: 50) för Stockholm

Härmed förordnas att 76 § kommunallagen (1957: 50) för Stockholm¹ skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

76 §

Kommunen äger ————— motsvarande mån.

Kommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den allmänna kommunalskatt, som kommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i *nästföljande stycke* utanordnas.

Kommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år (*taxeringsåret*) rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den allmänna kommunalskatt, som kommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i *fjärde stycket* utanordnas.

Är antalet invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än vid mitten av augusti månad två år tidigare skall förskott, beräknat enligt grunderna i andra stycket, ökas med det procenttal som motsvarar ökningen i kommunens invånarantal mellan angivna tidpunkter. Sådant ökat förskott ingår i kommunens fordran på statsverket och avräknas på sätt föreskrives i andra stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande uppräknade skatteunderlag, som skall ligga till grund för beräkningen.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket

¹ Senaste lydelse 1969: 766.

(Nuvarande lydelse)

enligt första och andra styckena, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till kommunen med en sjättedel å åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalas i november månad nästföregående år; dock må länsstyrelsen, då särskilda skäl föranleda därtill, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Därest det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av det belopp, som utbetalas i mars månad.

(Föreslagen lydelse)

enligt första, andra och tredje styckena, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till kommunen med en sjättedel å åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalas i november månad nästföregående år; dock må länsstyrelsen, då särskilda skäl föranleda därtill, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Därest det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av det belopp, som utbetalas i mars månad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Vad i 76 § tredje stycket föreskrives om ökat förskott skall gälla endast om och i den mån befolkningsökningen i kommunen mellan i lagrummet angivna tidpunkter överstiger, vad avser förskott för

- åren 1972 och 1973 fyra procent,
- åren 1974 och 1975 två procent, samt
- åren 1976 och 1977 en procent.

Förslag till

Lag om ändring i landstingslagen (1954: 319)

Härmed förordnas att 76 § landstingslagen (1954: 319) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

76 §

Landstingskommunen äger ————— motsvarande mån.

Landstingskommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i landstingskommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot de landstingsmedel, som landstingskommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i *nästföljande stycke* utanordnas.

Landstingskommunen äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år (*taxeringsåret*) rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i landstingskommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot de landstingsmedel, som landstingskommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i *fjärde stycket* utanordnas.

Är antalet invånare i landstingskommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än vid mitten av augusti månad två år tidigare skall förskott, beräknat enligt grunderna i andra stycket, ökas med det procenttal som motsvarar ökningen i landstingskommunens invånarantal mellan angivna tidpunkter. Sådant ökat förskott ingår i landstingskommunens fordran på statsverket och avräknas på sätt föreskrives i andra stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna landstingskommun uppgift om det invånarantal och det däremot svarande uppräknade skatteunderlag, som skall ligga till grund för beräkningen.

Belopp som vid ingången av ett år utgör landstingskommunens fordran hos

Belopp som vid ingången av ett år utgör landstingskommunens fordran hos

(Nuvarande lydelse)

statsverket enligt första och andra styckena, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till landstingskommunens förvaltningsutskott med en sjättedel å åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är landstingskommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalas i november månad nästföregående år; dock må länsstyrelsen, då särskilda skäl föranleda därtill, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Därest det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av landstingskommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av det belopp, som utbetalas i mars månad.

(Föreslagen lydelse)

statsverket enligt första, andra och tredje styckena, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till landstingskommunens förvaltningsutskott med en sjättedel å åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är landstingskommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalas i november månad nästföregående år; dock må länsstyrelsen, då särskilda skäl föranleda därtill, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Därest det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av landstingskommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av det belopp, som utbetalas i mars månad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Vad i 76 § tredje stycket föreskrives om ökat förskott skall gälla endast om och i den mån befolkningsökningen i landstingskommunen mellan i lagrummet angivna tidpunkter överstiger, vad avser förskott för

- år 1972 och 1973 fyra procent,
- år 1974 och 1975 två procent, samt
- år 1976 och 1977 en procent.

Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1948:766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastik indelning m. m.

Härmed förordnas att i förordningen (1948:766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastik indelning, m. m. skall införas en ny paragraf, 8 a §, av nedan angivna lydelse.

8 a §

Har kommun sammanlagts med eller delvis överförs till annan kommun eller ingått i nybildad kommun skall vid tillämpning av vad i 72 § tredje stycket kommunallagen, 76 § tredje stycket kommunallagen för Stockholm och 76 § tredje stycket landstingslagen stadgas om ökning av förskott å kommunalskatt från och med det år indelningsändringen träder i kraft invånarantalet i den ökade eller nybildade kommunen beräknas som om indelningsändringen varit gällande vid den första av de i lagrummen angivna tidpunkterna.

I det fall endast del av kommun överförs till annan kommun skall motsvarande minskning ske av invånarantalet i förstnämnda kommun.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1972.

Kommittén har enligt sina direktiv haft att utreda frågan om ändrade regler för utbetalning av kommunalskattemedel. Kommittén har enligt direktiven inom ramen för ändrade regler för utbetalning av kommunalskattemedel särskilt undersökt de expanderande kommunernas finansieringsproblem. Däremot har kommittén inte haft att ta ställning till kommunernas allmänna finansieringsförhållanden.

Som bakgrund till sina ställningstaganden lämnar kommittén en sammanfattande redogörelse för kommunernas ekonomi i kapitel 4.

Gällande regler innebär att staten uppstår preliminär skatt som även innefattar skatt till kommunerna. Dessa erhåller för varje kalenderår förskott grundat på senast kända taxering och den utdebitering som bestämts för kalenderåret. När taxeringsresultatet föreligger sker slutavräkning, varvid saldot mellan slutligt debiterade belopp och uppburna förskott tillgodoräknas kommunerna eller statsverket allt eftersom förskotten understiger eller överstiger de slutligt debiterade beloppen. Eftersom taxeringsresultatet föreligger först under senare hälften av året efter inkomståret blir följden härav att förändringar i skatteunderlaget påverkar kommunernas skatteinkomster först med två års eftersläpning. Detta har, främst på grund av skattekraftsökningen, medfört att en eftersläpning uppkommit i utbetalningen av kommunalskattemedel.

För de borgerliga primärkommunerna uppgick eftersläpningen vid slutet av 1968 till ca 2 800 milj. kr eller 28 % av den slutligt debiterade skatten år 1968. Eftersläpningen utgör skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och utbetalda förskott åren 1967 och 1968. Om under dessa år till kommunerna utbetalda slutavräkningslikvider läggs till förskotten har emellertid under såväl år 1967 som år 1968 totalt till kommunerna utbetalts något mer än den slutligt debiterade skatten dessa år.

För landstingen kan eftersläpningen vid slutet av 1968 beräknas uppgå till ca 1 200 milj. kr men en jämförelse mellan slutligt debiterad skatt och till landstingen under åren 1967 och 1968 totalt utbetalda medel (förskott och avräkningslikvider) visar nära överensstämmelse med den slutligt debiterade skatten under dessa år.

Under nio av de 16 åren mellan 1953 och 1968 har till kommunerna tagna som en enhet årligen skett utbetalningar (förskott + slutavräkning) som ungefärligen motsvarat den slutliga debiteringen i kommunerna. Under fem av de sju år då utbetalningarna understeg vad som slutligt tillkom kommunerna uppgick de utbetalda beloppen till ca 95 % av den slutligt debiterade skatten och under de övriga två åren till något under 90 % av den definitiva skatten.

Kommittén har undersökt olika metoder syftande till en närmare anpassning av skatteutbetalningarna till skatteunderlagets ut-

veckling än vad nuvarande regler medför. Flera olika modeller är tänkbara när det gäller att finna tekniska lösningar som tillgodoser detta syfte.

I en grupp av modeller sker en framskrivning av senast kända taxering med antaganden om inkomstutvecklingen under ett eller två år, med eller utan beaktande av förändringar i invånarantalet. I en annan modell tas senast kända skattekraftsutveckling i den enskilda kommunen som utgångspunkt för en framskrivning av skattekraften enligt senast kända taxering.

Vid en jämförelse med effekten av gällande regler har kunnat konstateras att om förskotten till kommunerna skrivs fram med ett eller två års inkomsttaganden innebär detta att skatteutbetalningarna till kommunerna ökar under år med växande skattekraft, medan under år med svagare skattekraftsökning utbetalningarna till kommunerna bromsas så att de utbetalade beloppen kan komma att understiga vad gällande regler skulle ha medgivit. Anledningen härtill är att den del i utbetalningen som enligt gällande regler utgöres av avräkningslikviderna helt eller delvis redan utbetalats till kommunerna när framskrivning skett med inkomsttaganden.

Kommitténs undersökningar visar bl. a. att en framskrivning med ett resp. två års inkomsttaganden under t. ex. åren 1964–66 skulle – förutsatt korrekta inkomsttaganden – ha inneburit merutbetalningar till kommunerna dessa år med 632 resp. 1 249 milj. kr.

En tillämpning av utbetalningsmodellen som är baserad på senast kända skattekraftsutveckling i den enskilda kommunen medför att någon omedelbar anpassning till förändringarna i skattekraftsutvecklingen inte äger rum. Betydande merutbetalningar till kommunerna sker efter år med kraftig skattekraftsökning. En uppbromsning av utbetalningarna äger rum i denna modell under år som infaller närmast efter år med obetydlig skattekraftsökning. Merutbetalningarna till kommunerna skulle jämfört med nuvarande system t. ex. åren 1966–67 – om framskrivning skedde med hela den

senast kända skattekraftsökningen – ha uppgått till 1 918 milj. kr.

Kommittén har avstått från att föreslå sådana omläggningar av utbetalningssystemet som kan beräknas medföra en starkt ökad belastning av statsbudgeten. En omläggning av utbetalningssättet som innebär stora merutbetalningar skulle sannolikt åtföljas av ekonomisk-politiska åtgärder med återhållande verkan i syfte att upprätthålla den samhällsekonomiska balansen. De av statsmakterna i ett sådant läge vidtagna åtgärderna skulle sannolikt bli kännbara aningen för kommunerna själva eller för de kommunalt skattskyldiga.

Kommittén har också fäst vikt vid att konjunkturreffekterna av nuvarande system under de förhållanden som hittills varit rådande blivit övervägande gynnsamma.

Mot bakgrunden härav har kommittén icke ansett sig böra föreslå en mera genomgripande omläggning av utbetalningssystemet utan sökt utforma en mer begränsad reform till förmån för sådana kommuner som främst haft olägenhet av gällande regler, nämligen de snabbt expanderande kommunerna. Dessa får vidkännas en eftersläpning i skatteutbetalningarna som är betydligt större än vad som gäller för övriga kommuner. Den extra eftersläpning som uppstår i de expanderande kommunerna orsakas främst av att det normalt dröjer 2–3 år innan en kommun börjar erhålla skatt från nyinflyttade. Kommittén föreslår därför att vid beräkningen av skatteförskotten till kommunerna hänsyn tas till den inflyttning som sker fram till mantalsdagen den 1 november året före kommunens budgetår.

Ett genomförande av detta förslag skulle innebära att man vid utbetalningen av kommunalskatt tar hänsyn till alla senast kända fakta – alltså inte bara såsom hittills skatteunderlag och utdebitering så långt dessa kan följas – utan också befolkningsutvecklingen för vilken ytterligare uppgifter finns att tillgå.

Då det är nödvändigt för kommunerna att i god tid före fastställande av utgifts- och inkomststater kunna beräkna kommunalskatteförskottet för nästkommande år har

kommittén funnit det mest ändamålsenligt att som en approximation av befolknings-talet per den 1 november föreslå att befolkningsökningen från mitten av augusti månad tre år före till mitten av augusti månad året före kommunens budgetår skall ligga till grund för uppskrivning av förskottet. Några tekniska hinder för att välja mitten av augusti som jämförelsetidpunkt föreligger inte.

Ett konsekvent hänsynstagande till befolkningsförändringar skulle kunna motivera att hänsyn vid beräkning av skatteförskotten jämväl skulle tas till en befolkningsminskning som äger rum mellan den 1 november tre år före och den 1 november året före kommunens budgetår. Kommitténs undersökningar har visat att nuvarande regler i allmänhet ej lett till att för stora förskott utbetalats till avfolkningkommunerna. Kostnaderna för avfolkningkommunerna sjunker ej omedelbart i samband med utflyttningen. Tvärtom förhåller det sig så att kostnaderna per kvarvarande invånare ökar. Kommittén har därför stannat för att föreslå att hänsyn ej skall tas till befolkningsminskning fram till den 1 november året före kommunens budgetår.

Kommitténs förslag till ändring av gällande utbetalningsregler för kommunalskatt föreslås omfatta inte bara primärkommunerna utan även landstingskommunerna. Däremot har kommittén inte funnit det befogat att föreslå någon ändring av utbetalningsreglerna för församlingsskatten.

Kommittén har funnit att om en övergång till de nya reglerna helt verkställs under åren 1972–73 skulle detta under nämnda övergångsår resultera i merutbetalningar till kommuner och landsting vilka kan beräknas uppgå till i runt tal en halv miljard kronor för vardera året. Fr. o. m. år 1974 skulle merutbetalningarna till kommunerna

läggningens statsfinansiella konsekvenser har kommittén undersökt olika alternativ i vilka kompensationen de första åren begränsas till att avse viss del av befolkningsökningen för att därefter successivt höjas. Det har härvid visat sig att den jämnaste ökningen i utbetalningarna uppnås, när följande övergångsalternativ tillämpas.

Åren 1972–1973

Kompensation utgår för den befolkningsökning som från mitten av augusti 1969 till mitten av augusti 1971 resp. från mitten av augusti 1970 till mitten av augusti 1972 överstiger fyra procent.

Åren 1974–1975

Kompensation utgår för den befolkningsökning som från mitten av augusti 1971 till mitten av augusti 1973 resp. från mitten av augusti 1972 till mitten av augusti 1974 överstiger två procent.

Åren 1976–1977

Kompensation utgår för den befolkningsökning som från mitten av augusti 1973 till mitten av augusti 1975 resp. från mitten av augusti 1974 till mitten av augusti 1976 överstiger en procent.

Enligt detta övergångsalternativ kommer skatteförskotten att beräknas med hänsyn till *hela* befolkningsökningen fr. o. m. 1978.

Kommittén har stannat för att förorda nämnda alternativ. Enligt detta skulle förskotten till borgerliga primärkommuner och landsting åren 1972–1980 under vissa antaganden om den framtida befolkningsutvecklingen, inkomstutvecklingen och utdebiteringsnivån¹ medföra utbetalningar utöver vad som skulle utgå enligt gällande regler med följande belopp:

År	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Mkr	142	152	189	202	194	210	290	307	112

minska beroende på den avräkning som sker fr. o. m. nämnda år av de ökade förskotten. För att uppnå en utjämning av om-

Kommittén har slutligen enligt sina direktiv haft att ta ställning till vissa special-

¹ Jfr avsnitt 9.5.2–4.

frågor som har samband med utbetalningen av kommunalskattemedel. Kommittén förordar sålunda – i huvudsaklig överensstämmelse med ett av riksrevisionsverket den 24 februari 1965 framlagt förslag – att utbetalning av kommunalskattemedel skall ske över postgiro. Vidare föreslår kommittén att staten även i fortsättningen ensam skall svara för skatteförlusten på restantier.

2.1 1967 års kommunalskattekommittés direktiv

I yttrande till statsrådsprotokollet den 13 oktober 1967 anförde chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng följande:

Gällande regler innebär att staten uppbär preliminär skatt som innefattar även skatt till kommunerna. Dessa erhåller för varje kalenderår förskott grundat på senast kända taxering och den utdebitering som bestämts för kalenderåret. När taxeringsresultatet för året föreligger sker slutavräkning, varvid saldot mellan slutligt debiterade belopp och uppburna förskott tillgodoräknas kommunerna eller statsverket allteftersom förskotten understiger eller överstiger de slutligt debiterade beloppen. Det tillämpade systemet innebär att förändringar i skatteunderlaget påverkar kommunernas skatteinkomster först med två års eftersläpning.

Frågan om en översyn av reglerna för utbetalning av kommunalskattemedel väcktes i motion (II: 368) vid 1964 års riksdag. Motionärerna erinrade om att kommunerna genom det tillämpade systemet för utbetalning av kommunalskattemedel kommit att få en betydande skattefordran på staten, en ordning som inte kunde anses tillfredsställande för vare sig stat eller kommun. Som nackdelar med gällande ordning angavs bl. a., att den medförde kraftiga variationer i statsinkomsterna och för kommunernas del svårigheter att hålla en jämn utdebitering. Ett sätt att undanröja dessa nackdelar var enligt motionärerna att vid beräkningen av förskotten till kommunerna korrigera senast tillgängliga taxeringsuppgifter med den förändring i skatteunderlaget som beräknas ha inträffat sedan senaste taxering. Man kunde härvid använda de förändringstal som

använts vid beräkningarna av statens inkomster. Som exempel anfördes att resultatet av 1963 års taxering, dvs. i huvudsak de skattskyldigas inkomster år 1962, vilken låg till grund för beräkningen av skatteförskotten till kommunerna år 1964, skulle räknas upp med de antaganden om inkomstutvecklingen under åren 1963 och 1964 som låg till grund för beräkningen av statens inkomster. Skillnader mellan förskott och slutligt debiterade belopp skulle visserligen uppkomma för enskilda kommuner, men totalt sett skulle avvikelserna bli väsentligt mindre än med nuvarande metod.

Statsutskottet (SU 1964: 137) tillstyrkte motionärernas yrkande om en översyn av reglerna för utbetalning av kommunalskattemedel. I sitt utlåtande hänvisade utskottet bl. a. till de remissyttranden som avgivits av riksrevisionsverket och fullmäktige i riksgäldskontoret. Riksrevisionsverket hade i sitt yttrande förklarat, att det låg nära till hands att, såsom motionärerna föreslagit, anpassa utbetalningarna till den beräknade utvecklingen av skatteunderlaget. De invändningar som tidigare riktats mot ett sådant förfaringsätt hade enligt riksrevisionsverket alltjämt giltighet, men verket påpekade att det visat sig möjligt att som ett element vid beräkningen av statsinkomsterna tämligen väl uppskatta förändringarna i det samlade skatteunderlaget. I sammanhanget borde också undersökas om staten även i fortsättningen ensam skulle svara för skatteförluster på restantier. Riksgäldsfullmäktige hade i sitt yttrande uttalat, att rådande ordning för skatteavräkningen mellan stat och kommun var så otillfredsställande att en översyn borde komma till stånd.

Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet föreslagit (rskr 1964: 300).

Beslättrade med frågan om formerna för utbetalning av kommunalskattemedel är de frå-

gor om kommunernas kreditförsörjning som motionsvägen väcktes vid 1966 års riksdag och vid årets vårsession.

Frågan om kreditförsörjningen till kommuner i storstadsområdena togs upp till behandling i motioner till 1966 års riksdag (I: 314 och II: 382). Motionärerna föreslog att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära en skyndsamt utredning av de frågor som sammanhänge med kreditförsörjningen till de hastigt växande kommunerna inom storstadsområdena. En styrning av kreditgivningen till expensionskommunerna i storstadsområdena syntes motionärerna befogad. Möjligheterna att införa särskilda expensionslån under utbyggnadstiderna borde övervägas liksom möjligheterna att införa ett nytt förfarande vid utbetalningarna av kommunalskatt i syfte att nedbringa den tidsmässiga eftersläpningen i kommunernas skatteintäkter från nyinflyttade.

Bankoutskottet (B:oU 1966: 45) tillstyrkte motionerna med den modifikation att den föreslagna utredningen borde avse frågor som sammanhänger med de expanderande kommunernas investeringsbehov. Utredningen borde alltså omfatta inte bara kommuner i storstadsområdena utan expanderande kommuner över hela landet. Utskottet instämde i huvudsak i motionärernas beskrivning av de ekonomiska svårigheter som expansionen i storstadsområdena kan framkalla i kommunerna där. De resursavvägningsproblem som måste uppkomma i vår snabbt expanderande ekonomi, där efterfrågan på kapital och reala tillgångar ständigt tenderar att överstiga tillgångar, hade enligt utskottets mening kommit till särskilt klart uttryck i dessa kommuner. Även inom andra expanderande kommuner i landet gjorde sig dock liknande resursavvägningsproblem gällande. Det rörde sig enligt utskottets mening här inte om ett specifikt storstadsproblem utan om ett problem rörande tillväxttakten i den kommunala sektorn som helhet och dess infogande i den totala samhällsekonomiska utvecklingen. Avgörande för en resursavvägning av denna typ måste, ansåg utskottet, vara i första hand den allmänna efterfrågesituationen och tillgången på reala resurser i form av arbetskraftstillgång, planeringskapacitet osv. Jämsides med bedömningen av de reala förutsättningarna för en expansion aktualiserades finansieringsfrågorna. Avvägningen mellan finansiering genom löpande inkomster och finansiering genom upplåning var härvid ett viktigt spörsmål. En ändrad ordning för utbetalning av kommunalskattemedel skulle kunna bli av betydelse för kommunernas förutsättningar att lösa sina finansiella problem. För utskottet framstod de expensionsproblem som utmärker kommunerna i storstadsområdena som ett delproblem beträffande den kom-

munala sektorns allmänna expansion och kreditförsörjningsfrågan som en del av det generella spörsmålet om hur den kommunala expansionen skall finansieras. En utredning begränsad till att avse de speciella problem som gäller kreditförsörjningen till kommunerna i storstadsområdena ansåg utskottet därför inte motiverad. Däremot var det enligt utskottets mening önskvärdt att få till stånd en mera vittsyftande undersökning av de expanderande kommunernas förutsättningar att finansiera erforderliga kommunala investeringar.

Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen (rskr 1966: 331).

I motioner till årets riksdag (I: 431 och II: 548) har hemställts om skyndsamt utredning av kommunernas investeringsbehov och planering av hur det lånebehov för kommunerna som undersökningen utvisade skulle kunna tillgodoses.

Bankoutskottet (B:oU 1967: 9) har avstyrkt motionerna under hänvisning till sitt i det föregående refererade utlåtande 1966: 45. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets förslag.

De frågor som tagits upp till behandling i de motioner och utskottsutlåtanden som jag sammanfattningsvis redovisat i det föregående gäller ett omfattande samhällsekonomiskt problemkomplex. Främst gäller detta de expanderande kommunernas kreditförsörjningsproblem, men också frågan om ändrade regler för utbetalning av kommunalskattemedel rymmer betydande samhällsekonomiska problem. Riksdagsbehandlingen har gällt främst finansieringsfrågorna. Dessa utgör emellertid symptom på underliggande reala resursallokeringsproblem och frågeställningen gäller därför väsentligen den totala samhällsekonomiska avvägningen av expansionstakten inom olika sektorer av ekonomin, främst stat, kommuner (inklusive bostäder) och näringsliv. Vid en utredning om de expanderande kommunernas finansiella problem skulle man behöva klarlägga tillväxttakten inom kommuner av olika storlek och inom olika delar av landet. Den kommunala sektorns expansion torde i inte ringa utsträckning vara beroende av önskemålen att främja eller motverka en ytterligare koncentration av befolkning och näringsliv till de stora tätorterna. Vid sidan av den långsiktiga planeringen i reala termer är också de finansiella perspektiven av intresse. En väsentlig fråga är avvägningen mellan finansiering genom löpande inkomster och finansiering genom upplåning. Den kommunala sektorns expansion måste vidare betraktas mot bakgrund av utvecklingen inom övriga sektorer i samhällsekonomi.

Ett omfattande utredningsarbete pågår redan på detta område. En arbetsgrupp bestående av representanter för finans-, inrikes- och

kommunikationsdepartementen sysslar med problem rörande den kommunala långsiktspoleringen, innefattande enkäter till kommunerna i fråga om investeringsutveckling och finansieringsplaner. Vidare pågår inom inrikesdepartementet försöksverksamhet med regional utvecklingsplanering. Slutligen bedrivs forskningsarbete i närbesläktade frågor vid vissa universitet. I avvaktan på resultatet av det pågående arbetet bör någon ny utredning om kommunernas allmänna finansieringsförhållanden inte tillsättas.

Det finns emellertid enligt min mening skäl som talar för att nuvarande ordning för utbetalning av kommunalskatt bör överses. Den samhällsekonomiska innebörden av nuvarande regler bör analyseras. Samtidigt bör en kartläggning göras av hur reglerna påverkar det kommunala finanspolitiska handlandet. Beträffande de allmänna samhällsekonomiska aspekterna torde kunna sägas att det nuvarande systemet under vissa förutsättningar kan utgöra en automatiskt stabiliserande faktor i konjunkturutvecklingen men att det under andra förutsättningar också kan verka i motsatt riktning. Kommunernas finanspolitiska handlande – bl. a. skatte- och utgiftspolitik – kan mer påverkas av den tidigare utvecklingen i kommunen och mindre av det aktuella ekonomiska läget. I perioder med varierande tillväxttakt i kommunens skatteunderlag torde detta förhållande inte undgå att skapa vissa kommunala finanspolitiska problem. Jag förordar därför att en utredning tillsätts med uppdrag att undersöka de samhällsekonomiska och kommunalekonomiska verkningarna av nuvarande regler för utbetalning av kommunalskattemedel och möjligheterna att genom ett ändrat förfarande undanröja eller minska de olägenheter som nuvarande ordning kan ha. Utredningen bör undersöka olika metoder att åstadkomma en bättre anpassning av utbetalningen av kommunalskattemedel till skatteunderlagets utveckling. De riktlinjer som riksdagen uttalade sig för år 1964, dvs. en anpassning av utbetalningarna av skatteförskotten till löpande års skatteunderlag, utgör en metod som torde böra prövas närmare. Utredningen bör eftersträva en lösning som är enkel att tillämpa i praktiken och även undersöka alternativa metoder för olika grader av anpassning.

De kommunala finansieringsproblem som nuvarande system för utbetalning av kommunalskattemedel kan skapa är givetvis av mycket varierande svårighetsgrad i olika kommuner beroende på skatteunderlagets utveckling. Efterläpningen och därmed finansieringsproblemen blir särskilt accentuerade i expansiva kommuner, där skatteunderlagets tillväxttakt inte bara återspeglar den allmänna inkomstökningen utan också påskyndas till följd av en växan-

de befolkning och ett expanderande näringsliv samtidigt som dessa omständigheter ställer krav på ökande kommunala insatser i samhällsbyggandet. I kommuner med en lugnare utveckling av skatteunderlaget är dessa problem mindre. Utredningen bör belysa även dessa frågor. En anpassning av kommunalskattemedelutbetalningarna till löpande års skatteunderlag på det sätt som skisserades i 1964 års motion kommer att medföra att alla kommuner med en ökning av skatteunderlaget som understiger riksgenomsnittet kommer att uppbära för stora skatteförskott. En betydande osäkerhet kommer också att råda inom kommunernas förvaltningar om storleken av de belopp som slutligt kommer att tillföras kommunen. Utredningen bör avväga de kommunalekonomiska problem en omläggning skulle aktualisera i vissa typer av kommuner mot de nackdelar nuvarande system kan ha. Inom ramen för ändrade regler för utbetalning av kommunalskattemedel bör utredningen särskilt undersöka de expanderande kommunernas finansieringsproblem.

En begränsning av eventuella åtgärder till vissa kommun kategorier kan resa besvärliga gränsdragningsproblem. Utredningen bör definiera de omständigheter som skall avgöra om en kommun skall anses så expansiv att speciella åtgärder i fråga om utbetalningen av skattemedel är befogade. En metod kan vara att anknyta till befolkningsutvecklingen och fastställa ett procenttal angivande den minsta befolkningsökning som skall berättiga till särskilt förfarande vid utbetalningen av kommunalskattemedel. En annan metod kan vara att ange en relation mellan skatteförskott och slutligt debiterade belopp som skall berättiga till särskilt förfarande. Det skulle åligga kommunen att göra sannolikt att skatteunderlagets utveckling i kommunen är sådan att det slutligt debiterade beloppet kommer att överstiga skatteförskottet med mer än ett visst procenttal. Efter särskild prövning skulle i sådana fall det beräknade saldot vid slutavräkningen eller del av detta saldo kunna utbetalas i förskott.

En väsentlig uppgift för utredningen blir att utreda de samhällsekonomiska verkningarna av en omläggning av nuvarande system. En tidigareläggning av statens utbetalningar av kommunalskatt skulle uppenbarligen innebära ett likviditetstillskott till kommunerna, som skulle påverka den kommunala aktiviteten i expansiv riktning. Utredningen måste följaktligen klarlägga vilka kompenserande åtgärder som kan behöva vidtas inom kredit- och finanspolitiken. Ett väsentligt delproblem blir att utreda de statsfinansiella konsekvenserna av en reform och de kreditmarknadsmässiga effekterna av åtföljande förskjutningar i statens respektive kommunernas upplåningsbehov.

Vid sidan av huvudfrågan bör utredningen vidare ta upp vissa andra frågor som har samband med utbetalningen av kommunalskattemedel. På uppdrag av Kungl. Maj:t den 22 maj 1963 har riksrevisionsverket företagit och med skrivelse den 24 februari 1965 redovisat en undersökning rörande sättet för utbetalning av kommunalskattemedel m. m. Ett annat spörsmål, som aktualiseras vid en reform av innebörd att eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt i väsentlig mån upphör, är frågan huruvida staten även i fortsättningen ensam skall svara för skatteförlusten på restantier. Dessa frågor bör prövas av utredningen.

Utredningen bör samråda med de utredningar och arbetsgrupper som är verksamma på den ekonomiska samhällsplaneringens område.

2.2 Närliggande frågor behandlade vid 1968–1970 års riksdagar

I motionerna I: 478 och II: 838 till 1968 års riksdag har, liksom i de ovan i direktiven nämnda motionerna till 1967 års riksdag, hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning av kommunernas investeringsbehov och planering av hur det lånebehov för kommunerna, som den i motionerna angivna undersökningen utvisade, skulle kunna tillgodoses. Motionärerna ansåg att investeringarna i kommunerna i regel sker utan alternativa planer avseende totalkostnaderna vid expansionen i redan överbefolkade områden eller i avfolkningsområden och tätorter av sådan storlek att följdinvesteringarna kan hållas på rimlig nivå. En bättre planering beträffande kommunernas investeringar skulle alltså enligt motionärerna få till följd att såväl statsmakterna som kommunerna skulle erhålla ett bättre underlag för bedömning av den slutliga effekten för samhällets vidkommande av investeringar i kommunal regi.

Motionärerna uttalade vidare den uppfattningen att de s. k. expanderande kommunernas investeringsbehov, såsom det allmänt kommit att uppfattas, mera är ett uttryck för investeringsbenägenheten än investeringsbehovet. Investeringsbehovet kan vara mycket stort i en icke expanderande kommun, men den saknar investeringsbenägenhet på grund av den allmänna ut-

vecklingen, som kan ha tagit sig uttryck i bl. a. sjunkande befolkningstal och ekonomiskt stillastående eller tillbakagång. Motionärerna framhöll som sin mening att det är väsentligt att samhället skapar likvärdiga utvecklingsmöjligheter för alla typer av kommuner.

Bankoutskottet (B:oU 1968: 7) hänvisade i sitt utlåtande till 1967 års kommunalskattekommitté, vilken enligt sina direktiv skulle behandla betydande delar av det problemkomplex som berörs i motionerna. Utskottet erinrade också om det omfattande utredningsarbete rörande kommunernas investeringsutveckling och finansieringsplaner, som redan pågick inom Kungl. Maj:ts kansli och vid vissa universitet. Med hänsyn till de utredningar som sålunda ägde rum avstyrkte utskottet motionärernas förslag.

I motionerna I: 204 och II: 223, I: 326 och II: 368, I: 378 och II: 438 samt I: 653 och II: 767 till 1969 års riksdag togs frågor upp rörande nuvarande skatteutjämnings-system och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. I sitt utlåtande (SU 1969: 36) över nämnda motioner förordade statsutskottet att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle få i uppdrag att göra en översyn av det nuvarande skatteutjämnings-systemet i syfte att nå en ytterligare utjämnad kommunalskatt över hela landet och att i samband därmed i erforderlig omfattning ta upp till övervägande frågor om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (rskr 1969: 120).

I svar på en interpellation meddelade chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng i andra kammaren den 22 januari 1970 (riksdagens protokoll nr 3, sid. 5) bl. a. att den begärda utredningen om översyn av den kommunala skatteutjämnings-systemet skulle tillsättas inom den närmaste tiden. Däremot ansåg statsrådet att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun borde prövas av en särskild utredning, som skulle tillsättas först då nyssnämnda utredning fullgjort sitt arbete. Som ytterligare ett skäl att avvakta anfördes att chefen för civildepartementet avsåg att tillkal-

la en särskild beredning, med uppgift bl. a. att behandla frågan om arbetsfördelningen på det regionala planet mellan stat och kommun, vilket också får betydelse för kostnadsfrågans lösning.

Enligt bemyndigande den 24 april 1970 tillkallade chefen för finansdepartementet sju sakkunniga med uppdrag att se över reglerna om skatteutjämningsbidrag till kommunerna.

Den 20 mars 1970 tillkallade chefen för civildepartementet nio sakkunniga med uppdrag att bereda frågor om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation.

3.1 Tillkomsten av nuvarande avräknings-system för kommunalskatt

Det i 1944 års uppbördsberednings betänkande (SOU 1945: 27) framlagda förslaget till omläggning av uppbördsförfarandet in- nebar att skatt skulle betalas i så nära an- slutning till inkomstförvärvet som möjligt. Under det år då inkomst förvärvas eller för- mögenhet ägs, inkomståret, skulle utgå pre- liminär skatt beräknad så, att den kunde an- tagas väsentligen täcka den slutliga skatten. En sådan reform av uppbörden förutsatte en gemensam debitering och uppbörd av krono- och kommunalutskylder. Uppbörds- beredningen framhöll att vissa svårigheter uppkommer då redovisning till kommuner och andra samfälligheter av dessas andelar i influtna skattebelopp skall ske. Detta beror på, att den preliminära skatten inte lämp- ligen kan uppdelas på olika inkomstitlar.

Beredningen föreslog att statsverket var- je år och till varje kommun skulle utbetala ett belopp, motsvarande de kommunala ut- skylder som enligt den för året fastställda utdebiteringen skulle utgå på skatteunderla- get enligt föregående års taxering. Med den föreslagna ordningen skulle alla inflytande kommunala utskylder tillfalla statsverket. Det av uppbördsberedningen föreslagna av- räkningsförfarandet skulle ha bl. a. den för- delen att redovisning av influtna restförda medel till skilda kommuner inte längre skul- le erfordras vilket skulle innebära en ar-

betslättnad för myndigheterna. Uppbördsbe- redningen betonade också vikten av att kom- munen alltid skulle kunna räkna med att den erhöll hela det till utdebitering beslutade beloppet.

I uppbördsberedningens betänkande dis- kuterades också den invändning som skulle kunna göras mot den föreslagna ordningen nämligen att det vore riktigare att anordna redovisningen till kommunerna så, att till- delningen av skatt skedde med hänsyn inte till skatteunderlaget året näst före inkomst- året utan till skatteunderlaget under taxe- ringsåret alltså året näst efter inkomståret. Uppbördsberedningen konstaterade att ett sådant avräkningsförfarande skulle vara för- delaktigare för kommunerna, om skatteun- derlaget under taxeringsåret var större än skatteunderlaget under året näst före in- komståret och ofördelaktigare om förhållan- det var det motsatta. I längden ansågs dock ett sådant avräkningsförfarande inte ge kom- munerna större förmåner än det av upp- bördsberedningen förordade. I betänkandet framhölls också att kommunerna skulle dra betydande fördel av att statsverket svarade för belopp, som inte kunde indrivras. Det skulle också för kommunerna bli besvärli- gare att göra upp budget då kommunen skulle få räkna med dels ett överskott eller underskott som hänförde sig till ett föregå- ende år, dels ett förskottsbelopp för det kommande året. Den stora fördelen med det av uppbördsberedningen föreslagna avräk-

ningsförfarandet skulle vara att kommunen alltid erhöll det belopp som för budgetåret beslutats för utdebitering.

Uppbördsberedningen ansåg, att vid redovisningen av kommun tillkommande medel avdrag inte skulle göras för icke inflytande restantier. Detta ställningstagande motiverade uppborädsberedningen med att det föreslagna uppborädsystemet kunde anses så effektivt, att man inte hade anledning att räkna med mer än obetydliga förluster på de debiterade beloppen.

Departementschefen anslöt sig i *prop. 1945: 370* till det av uppborädsberedningen föreslagna sättet för redovisning av kommun tillkommande skatt. Han framhöll dock att de överföringar av preliminär skatt mellan olika uppborädsmyndigheter, som skulle erfordras vid det föreslagna redovisningssättet skulle föranleda så stora praktiska olägenheter, att han fann det motiverat att föreslå en ändring så, att den kvarstående skatten alltid skulle påföras i samma kommun som den preliminära. Detta skulle innebära att taxering i de fall, då beskattning skall äga rum i hemortskommunen, verkställs i den kommun, där vederbörande mantalsskrivits för inkomståret.

Departementschefen fann trots den förordade ändringen i beredningens förslag att han likväl borde tillstyrka förslaget om redovisning till kommun av till utdebitering beslutat belopp. Differenserna, som genom det föreslagna, något schabloniserade redovisningssättet skulle uppstå mellan vad kommunen erhåller från staten och vad staten uppbär från de skattskyldiga ansåg departementschefen i viss mån skulle utjämnas genom konjunkturväxlingarna. Den fördel som det skulle innebära för kommunerna att icke behöva räkna med några skatterestantier betonades också av departementschefen. Denna ordning skulle enligt departementschefen medföra en förenkling av redovisningen och dessutom kunde en nedgång i restantierna förväntas med anledning av det nya uppborädsförfarandet. Det framhölls i propositionen att det av uppborädsberedningen förordade förfarandet också innebar en ny form för skatteutjämnning mellan kommu-

nerna mot vilket intet var att invända.

Bevillningsutskottet framhöll i skrivelse till konstitutionsutskottet, vilken finns intagen som bilaga till sistnämnda utskotts utlåtande (KU 1945: 27), att skatteunderlaget under de senaste decennierna till följd av den gynnsamma ekonomiska utvecklingen visat en fortgående stegring. Man hade enligt bevillningsutskottet anledning anta, att skatteunderlaget även i fortsättningen skulle komma att stiga. Kommunerna skulle därför göra inte obetydliga förluster av skattemedel om tilldelningen av skatt skedde med hänsyn till skatteunderlaget året näst före inkomståret i stället för till skatteunderlaget under taxeringsåret (alltså året näst efter inkomståret). Kommunernas förluster skulle enligt bevillningsutskottet endast obetydligt reduceras genom att statsverket svara för restantier å kommunalutskylderna.

Bevillningsutskottet ansåg också att om staten från de skattskyldiga uppbär större belopp än som utbetalades till kommunerna, denna skatteintäkt inte grundade sig på den statliga beskattningen utan på den för speciellt de lägre inkomsttagarna betydligt oförmånligare kommunala beskattningen.

Utskottet ansåg det därför mera rättvist om kommunen under inkomståret som förskott erhöll ett belopp, som under året före inkomståret beslutats till utdebitering på grundval av det då förefintliga skatteunderlaget och med tillämpning av den utdebitering, som fastställts att gälla för inkomståret. De slutliga kommunalutskylderna skulle kommunen erhålla sedan taxering under året näst efter inkomståret verkställts efter den för inkomståret fastställda utdebiteringen. Avdrag skulle ske för till kommunen tidigare utbetalat förskott.

Det merarbete som nämnda avräkningsförfarande skulle innebära för länsstyrelserna samt den något större ovisshet som skulle råda vid budgetberedningen i kommunerna ansågs av utskottet av ringa betydelse jämfört med fördelen av en riktigare fördelning av skattemedel mellan kommunerna och staten som skulle ernås genom berörda redovisningssätt. Utskottet ansåg ej heller att avdrag för restantier skulle göras vid redo-

visningen av kommun tillkommande skatte-medel på grund av det merarbete som detta skulle förorsaka och då restantierna kunde beräknas utgöra endast en ringa del av hela den debiterade skatten.

I riksdagens skrivelse nr 610 hemställdes att Kungl. Maj:t med beaktande av de synpunkter som anförts i bevillningsutskottets skrivelse, för 1946 års riksdag skulle framlägga nytt förslag till sådana ändringar i kommunallagarna, som erfordrades för genomförande av uppbördsreformen.

I proposition nr 261 till 1946 års riksdag fastslog departementschefen att det av bevillningsutskottet förordade redovisnings-sättet för kommun tillkommande utskylder i längden får anses innebära större rättvisa för kommunerna än det i propositionen nr 370 till föregående års riksdag föreslagna, med hänsyn till skatteunderlagets fortgående stegring. Departementschefen framhöll vidare att det inom finansdepartementet vidtagits en stickprovsundersökning beträffande ett antal mindre landskommuner i olika delar av landet vilken visade att inom samtliga undersökta kommuner skatteunderlaget under åren 1925–1944 stigit. Departementschefen hävdade därför att man hade skäl att räkna med en fortgående stegring av skatteunderlaget även i de mindre landskommunerna. I propositionen framhölls dock att den förordade redovisningsmetoden för mindre kommuner med ringa ekonomisk bärkraft skulle kunna medföra svårigheter vid en ekonomisk depression. Dessa svårigheter skulle dock i viss mån kunna avhjälpas genom fondering av medel under de år, då skatter uppbärs på grundval av ett högre skatteunderlag.

Riksdagen beslöt i enlighet med det framlagda förslaget (KU 1946: 21, rskr 1946: 458)

3.2 Kommunala skattelindringsutredningens betänkande 1950

I denna utredning pekade man på vissa svårigheter och nackdelar med gällande avräkningssystem.

Enligt utredningen fick man räkna med

att om en svängning i konjunkturen nedåt inträffade skulle kommunerna drabbas av ekonomiska svårigheter. Staten skulle få fordringar på kommunerna, och om ej skatteregleringsfonder fanns disponibla skulle kommunen tvingas till skattehöjningar för att betala avräkningsskulden till statsverket. Härutöver skulle kommunen få utdebitera sina normala utgifter på ett lägre skatteunderlag än tidigare, vilket också torde medföra höjning av utdebiteringen per skatte-krona. Man fick också räkna med att de sociala utgifterna till följd av arbetslöshet och depression kunde öka.

Ur allmän synpunkt ansåg utredningen att det gällande avräkningssystemet var irrationellt, eftersom det var ägnat att åstadkomma större svängningar i den kommunala utdebiteringen än nödigt och att skärpa konjunkturens verkningar för kommunerna. I ett depressionsläge tvingar det upp kommunalskatterna genom att indriva skulder till staten och lamslår därför kommunernas möjligheter att driva en aktiv konjunkturpolitik.

Utredningen framkastade också tanken på att slutavräkning skulle ske mellan statsverket och samtliga kommuner såsom helhet i stället för med varje enskild kommun. Om det totala skatteunderlaget ökade skulle avräkningslikviderna tillföras en fond, reserverad för kommunala ändamål, förslagsvis skatteutjämning. Vid fallande skatteunderlag skulle fonden användas för återbetalning av skuld till statsverket.

De flesta myndigheter och institutioner som hade tillfälle att yttra sig över kommunala skattelindringsutredningens förslag tillstyrkte en skyndsamt omprövning av gällande avräkningssystem. Förslaget avstyrktes dock av bl. a. överståthållarämbetet och två länsstyrelser. Svenska stadsförbundet avstyrkte förslaget om utredning i angivet syfte och fann ej heller tanken på ett kollektivt avräkningsförfarande genom en för kommunerna gemensam fond förtjänt att närmare övervägas. Förbundet ansåg dock att man borde överväga laglig skyldighet för kommunerna att i viss omfattning fondera avräkningslikviderna för att undvika

bakslag i händelse av lågkonjunkturer.

Konjunkturinstitutet framhöll i sitt yttrande att gällande avräkningssystem mellan statsverket och kommunerna under inflationsperioder »drev upp den kommunala utgiftsbenägenheten». Anledningen härtill skulle vara den, att kommunerna hade svårt att beräkna inkomstutvecklingen. Med följande exempel ville konjunkturinstitutet illustrera orsakssammanhanget.

»Därest icke tillräckliga fonderade medel kunna tas i anspråk, tvingas kommunerna för år 1951 sannolikt i många fall höja sina utdebiteringar för att få täckning för förutsedda löne- och kostnadsstegringar. Höjningarna beror bl. a. på att inkomsterna icke kunnat beräknas på det aktuella privata inkomstläget utan att debiteringen måste fastställas med ledning av föregående års taxeringar. Antar man att de nya utdebiteringarna består 1952, skulle för år 1953 vid oförändrad utgiftsstandard det då inflytande stora avräkningsbeloppet på 1951 års förskott kunna medge en del sänkningar av debiteringarna – eller alternativt en viss fondering av skattemedel för mötandet av framtida nya kastningar i löne- och kostnadsutvecklingen. Det är emellertid även möjligt, att det vidare inkomstutrymmet 1953 utnyttjas för ytterligare expansion av de kommunala utgifterna. Man har därmed ett högre utgångsläge för utdebiteringarna bestående, när ev. i framtiden en större uppjustering av löner och kostnader på nytt framtvingar en höjning av skattesatserna.»

Det fanns enligt konjunkturinstitutet anledning att överväga en viss begränsning av den kommunala utgiftsexpansionen. Man skulle kunna uppnå ett sådant mål genom en helt eller delvis genomförd fondering av avräkningsbeloppet. Denna fondering skulle syfta till en utjämning i kommunernas inkomstutveckling och till att den av avräkningssystemet orsakade tendensen till uppskrivning av den kommunala utgiftsbenägenheten förhindrades.

Konjunkturinstitutet pekade också på risken av höjda uttaxeringar om kommunerna kom i skuld till staten, vilket skulle kunna inträffa vid en konjunkturedgång. Kon-

junkturinstitutet förordade därför ett slags fondering av de avräkningsbelopp som skulle komma att tillfalla kommunerna under år 1952 och 1953, antingen hos kommunerna eller statsverket.

Kommunala skattelindringsutredningens förslag och remissyttrandena över detsamma redovisades i *prop. 1952: 228*.

3.3 Kommunernas skyldighet att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954

I *prop. 1952: 228* lämnades förslag till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond under åren 1953–1954 samt lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning. I propositionen hänvisades till en inom finansdepartementet i mars 1952 upprättad promemoria, vari en inom departementet verkställd undersökning rörande förekomsten och den beräknade storleken av kommunernas skatteregleringsfonder vid utgången av år 1952 redovisades. I nämnda promemoria hade också gjorts vissa beräkningar rörande kommunernas finanser under åren 1953 och 1954 särskilt med hänsyn till verkningarna av det mellan staten och kommunerna gällande avräkningssystemet.

I promemorian pekades på att det föreligger två års mellanrum mellan den taxering, som ligger till grund för beslutet om förskottet och den taxering, som bestämmer vad kommunen slutligt får in för beskattningsåret i fråga. Då skatteunderlaget på två år kan förändras avsevärt innebär detta att nuvarande avräkningssystem kan medföra stora skillnader mellan slutlig skatt och uppbygget förskott.

I departementspromemorian pekade man också på vad som händer vid en nedgång i det kommunala skatteunderlaget. Kommunerna får då en skuld till statsverket. Skulle en mera betydande nedgång i skatteunderlaget inträffa berörs en kommuns ekonomi dubbelt hårt på grund av att utgifterna ökas med statsverkets fordran och att den högre utgiftssumman utdebiteras på ett min-

skat skatteunderlag.

I departementspromemorian återgavs nedanstående exempel, som visar hur man i generella termer kan bestämma verkningarna i skattehänseende av växlingar i inkomstskatteunderlaget eller storleken av de skatteutjämningsfonder, som skulle erfordras vid sådana växlingar för att hålla skattesatsen oförändrad.

Antag att inkomstskatteunderlaget i kommunerna efter att ha legat på en jämn nivå stiger under åren B och C med 10 % av föregående års nivå och att denna stigande tendens sedan brytes genom en 10-procentig årlig nedgång under vartdera året D och E samt att skatteunderlaget därefter stannar på samma nivå som under år E.

Den sålunda antagna utvecklingen av skatteunderlaget och dess återverkan på de kommunala skatteintäkterna belyses i följande tabell, där inkomstskatteunderlaget året före A betecknas med U och den för hela perioden antagna oförändrade skattesatsen betecknas med S.

de skulder, när skatteunderlaget sjunker och tillskottet bäst behövs. Vid förutsatt oförändrad skattesats får den kommunala skatteinkomstkurvan (kol. 5) till följd av avräkningslikviderna ett förlopp, som karakteriseras av väsentligt starkare kastningar än skatteunderlagskurvan. Den senare har antagits stiga från grundnivån (år A) till en topp (år C) 21 % över grundnivån för att nedgå till 2 % under denna nivå (år E). Samtidigt skulle skatteinkomstkurvan stiga till en topp (år C) liggande 42 % över grundnivån för att störta ned till en bottennivå (år E) 25 % under grundnivån. Fallet i den kommunala skatteinkomsten på två år motsvarar sålunda nära nog en reduktion till halva beloppet. Kastningarna äro av en sådan storleksordning att om nedgången verkligen inträffade, det är svårt att föreställa sig hur kommunerna i praktiken skulle kunna bemästra svårigheterna. Att balansera dessa kastningar genom förändringar i utdebiteringen skulle, om man icke samtidigt hade mera, betydande reserver att tillgripa, leda till skattesatser som efter nuvarande begrepp framstå såsom tämligen orimliga. De skattehöjningar, som vid bibehållande av utgiftsnivån från år C skulle erfordras för att balansera fallet i in-

Vid oförändrad skattesats (S)

År	Skatteunderlag vid föregående års taxering	Prel. skatteförskott	Avräkningslikvid	Summa skatteinkomst	Disponibel skatteinkomst vid avsättning av hela avräkningslikviden till skatteregleringsfond, som tas i anspråk med $\frac{1}{3}$ åren E och F
1	2	3	4	5	6
A	U	SU	O	SU	SU
B	U × 1,10	SU × 1,10	SU × (1,10 - 1) (= 0,10)	SU × 1,20	SU × 1,10
C	U × 1,10 × 1,10 (= 1,21)	SU × 1,21	SU × (1,21 - 1) (= 0,21)	SU × 1,42	SU × 1,21
D	U × 1,21 × 0,90 (= 1,089)	SU × 1,089	SU × (1,089 - 1,10) (= - 0,011)	SU × 1,078	SU × 1,078
E	U × 1,089 × 0,90 (= 0,9801)	SU × 0,9801	SU × (0,9801 - 1,21) (= - 0,2299)	SU × 0,7502	SU × 0,8535
F	U × 0,9801	SU × 0,9801	SU × (0,9801 - 1,089) (= - 0,1089)	SU × 0,8712	SU × 0,9745

Avräkningslikvidernas roll som försvårande och tillspetsande faktor vid skatteunderlagsförändringarna framstår markerad i tabellen (kol. 4 och 5). Avräkningslikviderna innefatta betydande tillskott, när kommuninkomsterna till följd av det höjda skatteunderlaget stiga och de minst behövas, men förvandlas till tyngan-

komstskattekurvan, kunna beräknas med ledning av materialet i den förut återgivna tabellen. Under år D skulle vid angivna förutsättningar erfordras en skattesats, som med 31 % överstege nivån under år C. En ytterligare väsentlig höjning skulle krävas under år E, då skattesatsen skulle stiga till 68 % över ni-

vån år C för att under påföljande år F sjunka något, nämligen till 56 % av samma nivå.

Utvecklingen av den disponibla skatteinkomsten under förutsättning att avräkningslikviderna i deras helhet hade avsatts till skatte-regleringsfonder, som maximalt togs i anspråk under de år (E och F) då skatteunderlaget vore lägst, belyses även i den förut återgivna tabellen (kol. 6). Såsom framgår av tabellen skulle den disponibla skatteinkomsten förete en avsevärt jämnare kurva, och det förut omtalade stora fallet mellan år C och år E (från 42 % över grundnivån till 25 % under samma nivå) skulle reduceras väsentligt. Fallet skulle stanna vid en nedgång från 21 % över grundnivån till 15 % under.

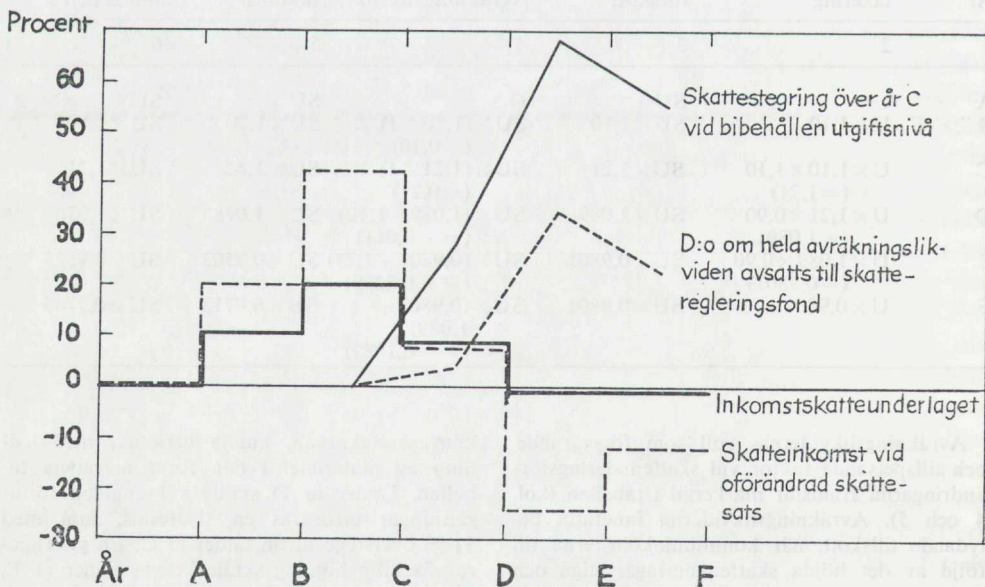
Om utgiftsnivån från år C skulle bibehållas och de genom avsättningarna av avräkningslikviderna uppkomna skatteregleringsfonderna togs i anspråk med en tredjedel under åren E och F, skulle de erforderliga skattehöjningarna under dessa svåra år bli väsentligt måttligare än om några avsättningar icke skett. Höjningen av skattesatsen under år E skulle stanna vid 36 % av utdebiteringens höjd år C mot eljest beräknade 68 %, och under år F skulle skattesatsen ligga endast 24 % över skattesatsen år C mot eljest beräknade 56 %. Om en tredjedel av skatteregleringsfonden hade tagits i anspråk redan under år D, skulle skattehöjningen ha stannat vid 3 % mot förut beräknade 31 % av skattesatsen under år C.

Avräkningssystemets verkningar enligt det förut återgivna tabellmaterialet återges grafiskt i följande diagram, där inkomstskatteunderlagets måttliga upp- och nedgång (den grova

heldragna linjen) kontrasterar mot de dubbelt starkare kastningar uppåt och nedåt, som skatteinkomsten (streckad linje) visar vid oförändrad skattesats.

Kommunförbunden som beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian ville ej motsätta sig det framlagda förslaget om obligatorisk avsättning till skatteregleringsfond under åren 1953 och 1954.

Dåvarande svenska stadsförbundet ansåg i sitt yttrande över departementspromemorian att det var angeläget att så långt som möjligt förekomma snabba förändringar i den kommunala skattebelastningen. Stadsförbundet ansåg därför det motiverat, att kommunerna genom fondering åstadkommer en utjämning i den kommunala ekonomin. Stadsförbundet framhöll att man helst såg att fonderingskravet blev uppfyllt på frivillig väg genom kommunernas egen försorg. Det föreföll dock, framhöll stadsförbundet, som om kommunerna i allmänhet ej hade gjort klart för sig hur omfattande fonderingen bör vara och själva konstruktionen av avräkningssystemet är sådan, att det vid den kommunala budgetbehandlingen måste erbjuda svårigheter att övertyga om behovet av tillräckligt stora avsättningar. Dessa hänsyn ansåg stadsförbundet motiverade att en för kommunerna tvingande be-



stämmelse om fondering med begränsad räckvidd infördes.

Departementschefen framhöll i *prop. 1952: 228* bl. a. att de medel som staten förskottsvis uppburit i kommunalskatt, till viss del har överstigit statens utbetalningar till kommunerna och att överskottet har ingått i det allmänna budgetöverskottet på riksstaten. Det fanns därför enligt departementschefen anledning att tillse att dessa för kommunernas räkning uppburna pengar inte skapade missvisande budgetöverskott, utan att de i stället fonderades vid sidan av budgeten i avvaktan på utbetalning till kommunerna. Om inte en klar bokföring genomfördes riskerade man att statens utgifter expanderade till följd av ett skenbart alltför gynnsamt inkomstflöde.

För kommunerna kunde i viss mån ett liknande läge beträffande avräkningslikviderna uppstå. Departementschefen hänvisade också till skattelindringsutredningens hemställan om omprövning av avräkningssystemet. Härom anförde departementschefen följande.

»Gällande avräkningssystem är enligt min mening en ur olika synpunkter svårbedömbär fråga som icke kan lösas utan en mera omfattande utredning. Med de mycket betydande avräkningslikviderna som kommunerna i allmänhet har att förvänta under de närmaste åren, torde förutsättningarna f. n. heller icke föreligga för avskaffande av systemet. Däremot synes möjligheterna att öka kommunernas fondavsättningar böra prövas. Det är sålunda uppenbart angeläget att sörja för en viss utjämning av kommunernas för utgifter disponibla inkomster.»

Riksdagen antog den i propositionen föreslagna lagen angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond år 1953 och 1954 (rskr 1952: 248).

3.4 Inrättande av fond för reglering av utbetalningarna av kommunalskattemedel

Departementschefen föreslog i *prop. 1952: 233* inrättandet av en fond för reglering av utbetalningarna av kommunalskattemedel. Genom beslut av 1952 års riks-

dag (rskr 384) inrättades nämnda fond, vars uppgift skulle vara att efter riksdagens bemyndigande genom avsättningar till och återföringar från fonden möjliggöra en utjämning av de kraftiga fluktuationerna i fråga om den behållna inkomsten på titeln skatt på inkomst och förmögenhet, som kunde föranledas av den vid gällande uppbördssystem tillämpade ordningen för utbetalning av kommunerna tillkommande skattemedel.

På grund av den betydande eftersläpning av kommunalskatteutbetalningarna, som uppkom under budgetåret 1953/54, då ringa avsättningar till regleringsfonden verkställdes, föreslog riksräkenskapsverket i en till Konungen ställd skrivelse i december 1954 att regelmässiga avsättningar borde verkställas motsvarande de beräknade eftersläpningarna. Ämbetsverket framhöll därvid, att ett system med endast sporadiska avsättningar till fonden saknade den konsekvens och fasthet, som är önskvärd i vad avser redovisningen av budgetutvecklingen. Samtidigt föreslog riksräkenskapsverket en ny budgetmässig redovisning av de reserverade medlen, så att regleringsfonden skulle redovisas på budgetutjämningsfonden. Riksräkenskapsverkets förslag i dessa avseenden godtogs i statsverkspropositionen år 1955 och tillämpades vid fastställande av riksdagen för budgetåret 1955/56.

4.1 Den kommunala sektorns expansion

Den offentliga sektorns tillväxt har varit betydande under de senaste decennierna. Både konsumtionen och investeringarna har ökat mer inom den offentliga än inom den privata delen av ekonomin. Under åren 1960–1968 har den andel av bruttonationalprodukten, BNP, som stat och kommun tagit i anspråk för offentlig konsumtion och offentliga investeringar stigit från drygt 27 % till drygt 35 %. Som tabell 1 visar har andelsökningen varit betydligt snabbare inom det kommunala än inom det statliga området.

Den kommunala verksamhetens ökade omfattning beror på flera var för sig betydelsefulla omständigheter.

Tabell 1. De offentliga konsumtions- och investeringsutgifternas andel av BNP. Procent av BNP, löpande priser. Investeringarna inkluderar ej bostäder.

	1955	1960	1965	1968
Statlig konsumtion och investering	12,7	13,5	14,0	13,8
Kommunal konsumtion och investering	13,0	14,0	16,5	21,6
Summa statlig och kommunal konsumtion och investering	25,7	27,5	30,5	35,4

Källa: Nationalräkenskaperna (SCB publ. nr SMN 1970: 21).

delsefulla omständigheter. Kommunerna handhar dels uppgifter, som är pålagda dem av staten, s. k. obligatoriska uppgifter, dels verksamheter, som de själva beslutar om, s. k. frivilliga uppgifter. Till de obligatoriska uppgifterna hör främst deras skyldigheter beträffande bostadsförsörjningen, samhällsplaneringen, undervisningen och socialvården samt för landstingskommunerna sjukvården.

Några klara gränser mellan statlig och kommunal verksamhet kan inte dras. På vissa områden förhåller det sig fortfarande så att staten i varierande utsträckning genom statsbidrag ställer resurser till kommunernas förfogande, medan det ankommer på kommunerna att genomföra besluten och ombesörja verksamheten. Hur det ekonomiska förhållandet stat-kommun fungerar redogöres närmare för under avsnitt 4.4.1.

Förändringar i uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun har varit en bidragande orsak till den kommunala verksamhetens expansion. Genom riksdagsbeslut har kommunerna tilldelats nya och vidgade uppgifter, som blivit mycket kostnadskrävande. Exempel härpå utgör för primärkommunernas del grundskolans genomförande och vissa andra reformer på undervisningens område samt för landstingen övertagande av mentalsjukvården och provinsialläkarväsendet. Vissa omfördelningar av uppgifter från kommun till stat har emellertid också genomförts, vilka inneburit ekonomiska lätt-

nader för kommunerna. Hit hör förstatligandet av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet. Den snabba befolkningsomflyttningen har medfört kraftigt ökade kostnader för bostadsförsörjningen, planväsendet, gatubyggandet och vatten- och avloppsförsörjningen, s. k. tätortskostnader.

Ökade krav på förbättrad kommunal service inom den öppna och slutna åldersvården, barn tillsynen, fritidsverksamheten m. fl. områden har också starkt bidragit till utgiftsökningen.

4.2 Kommunernas utgifter och inkomster

Den kraftiga expansionen av den kommunala verksamheten kan avläsas i tabell 2, som visar hur hela den kommunala sektorns bruttoutgifter och bruttoinkomster ökat från 1955 till 1967.

Att utgifterna och inkomsterna inte överensstämmer beror på att sådana transaktioner som t. ex. avsättningar till och ianspråktagande av fonder ej redovisats.

Ökningen av utgifterna har som framgår av tabellen varit särskilt stor under 1960-talet.

I tabell 3 visas en sammanställning av primärkommunernas utgifter och inkomster fördelade efter förvaltningsgrenar.

I sammanställningen ingår ej kommunalskatter bland inkomsterna. Sedan hänsyn tagits till budgetregleringsposternas inverkan utgör skillnaden mellan inkomster och utgifter det belopp som måste täckas av skatt.

På utgiftssidan utgör undervisning och

Tabell 2. Samtliga kommuners utgifter och inkomster 1955—1967. (Inkl. landsting och kyrkliga kommuner.)

År	Bruttoutgifter milj. kr.	Bruttoinkomster milj. kr.			Summa
		Stats-Skatter	bidrag	Övriga	
1955	7 043	3 645	1 130	2 063	6 838
1960	10 618	4 895	2 393	3 336	10 624
1965	20 604	9 267	4 017	5 767	19 051
1967	28 342	13 636	6 476	7 412	27 524

Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB), Kommunernas finanser 1955—1967.

kulturell verksamhet den största posten. Industriell verksamhet och socialvård kommer närmast. Utgifterna fördelar sig dock inte lika för städerna och landskommunerna. I landskommunerna är utgifterna för undervisning och annan kulturell verksamhet särskilt dominerande. I städerna väger visserligen samma post tyngst, men här är utgifterna för kommunikationer och industriell verksamhet betydligt större än på landsbygden.

Kommunalskatterna dominerar som tabell 4 visar i den totala inkomstsumman. Statsbidragens andel av kommunernas inkomster ökar och utgjorde 1967 nära 25 % av de sammanlagda inkomsterna. En närmare redogörelse för statsbidragen lämnas i avsnitt 4.4 nedan.

Landstingens utgifter har ökat synnerligen kraftigt under 1950- och 1960-talen. De sammanlagda utgifterna har mellan 1955 och 1967 ökat från 922 milj. kr. till 5 768 milj. kr. Särskilt kraftig har ökningen varit under senare år, till väsentlig del beroende på landstingens övertagande av provinsialläkarväsendet fr. o. m. 1 juli 1963 och mentalsjukvården fr. o. m. 1 januari 1967.

Landstingens utgifter och inkomster för

Tabell 3. Primärkommunernas utgifter och inkomster exkl. skatter fördelade efter förvaltningsgrenar år 1967. Milj. kr.

Huvudtitel i kommunens budget	Utgifter	Inkomster
0 Central förvaltning	607	64
1 Rätts- och samhällsskydd	627	94
2 Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	2 437	1 144
3 Stadsbyggnad, gator, vägar m. m.	2 449	859
4 Hamnar, kommunikationer	628	464
5 Industriell verksamhet	3 134	2 673
6 Undervisning och annan kulturell verksamhet	5 945	3 299
7 Socialvård och socialförsäkring	3 065	907
8 Hälso- och sjukvård	1 509	483
9 Finansiering	1 371	1 178
Totalt	21 773	11 166

Källa: SCB, Kommunernas finanser 1967.

Tabell 4. Primärkommunernas inkomster 1955–1967. Milj. kr.

	1955	%	1960	%	1965	%	1967	%
Kommunalskatt	2 620	48,0	3 606	41,8	6 571	43,6	9 458	45,9
Statsbidrag	1 018	18,6	2 056	23,8	3 452	22,9	4 979	24,1
Rörelseinkomster	923	16,9	1 519	17,6	2 296	15,2	2 650	12,8
Övriga inkomster	900	16,5	1 446	16,8	2 756	18,3	3 537	17,2
Summa	5 461		8 627		15 075		20 624	

Källa: SCB, Kommunernas finanser, 1955–1967.

år 1967 framgår av tabell 5. Bland inkomsterna ingår ej landstingsskatten.

Tabell 5. Landstingens utgifter och inkomster fördelade efter förvaltningsgrenar år 1967. Milj. kr.

	Utgifter	Inkomster
Hälso- och sjukvård	4 446	1 380
Undervisning och bildningsverksamhet	439	245
Övriga	883	821
Totalt	5 768	2 446

Källa: SCB, Kommunernas finanser, 1967.

Landstingsverksamheten är som framgår av tabellen koncentrerad till ett fåtal förvaltningsgrenar, där hälso- och sjukvården klart dominerar.

Skatternas andel har, som framgår av tabell 6, minskat sedan år 1955 men utgör fortfarande en större del av de totala inkomsterna i landstingen än i primärkommunerna. Statsbidragen ökar i betydelse och utgjorde år 1967 mer än 1/5 av de sammanlagda inkomsterna. En närmare redogörelse för orsakerna härtill lämnas nedan under avsnitt 4.4. Tillsammans utgör skatter och statsbidrag mer än 80 % av landstingens sammanlagda inkomster.

Tabell 6. Landstingens inkomster 1955–1967.

	1955	%	1960	%	1967	%
Skatter	767	74,6	981	63,0	3 600	59,5
Statsbidrag	80	7,8	267	17,1	1 402	23,2
Avgifter och ersättningar	126	12,2	219	14,1	659	10,9
Övriga inkomster	55	5,3	88	5,7	385	6,4
Totalt	1 028		1 555		6 046	

Källa: SCB, Kommunernas finanser, 1955–1967.

4.3 Kommunalskatt

På grund av att den kommunala verksamheten expanderat kraftigt har den sammanlagda kommunala medelutdebiteringen stigit från 12:54 kr. per skattekrona år 1952 till 21 kr. per skattekrona år 1970. En starkt bidragande orsak härtill är de nya och vidgade uppgifter, som tilldelats kommunerna av staten och för vilka redogörelse lämnades under avsnitt 4.1 ovan.

År 1965 genomfördes en skatteutjämningsreform, vars huvudsyfte var att utjämna de stora skillnader i utdebitering, som förelåg kommunerna emellan. Detta mål har också till stor del uppnåtts. Vissa norrlandskommuner skulle i dag för att kunna hålla nuvarande höga standard, förutan skatteutjämningsbidragen, ha en kommunal utdebitering på upp till ca 60 kr. per skattekrona.

Fortfarande kvarstår vissa variationer mellan de olika kommunerna beträffande skattesatsen, vilket framgår av tabell 7.

Att utdebiteringens storlek skiljer sig åt i kommunerna beror främst på olikheter i utdebiteringsbehov och skatteunderlag.

En rad faktorer bidrar till att skapa olika ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Bl. a. påverkar ålders- och sysselsätt-

Tabell 7. Kommunerna fördelade efter total kommunal utdebitering år 1970.

Antal kommuner med nedanstående totala kommunala utdebitering

	16,01—17,00	17,01—18,00	18,01—19,00	19,01—20,00	20,01—21,00	21,01—22,00	22,01—23,00	23,01—24,00	24,01—25,00	25,01—26,00	Hela riket	Medelutdebitering
Hela riket därav	1	5	34	75	198	265	204	59	6	1	848	21
landskomm.	1	3	30	69	168	194	113	40	5	1	624	21,34
köpingar		1	2	2	15	32	30	9	1		92	21,53
städer		1	2	4	15	39	61	10	0		132	20,80

Källa: Statistiska Centralbyrån

ningsstrukturen såväl efterfrågan på kommunala tjänster som kommunens skatteunderlag, vilket har till följd att kostnader och intäkter varierar starkt i kommunerna. Vidare beror olikheter i utdebiteringsbehov och skatteunderlag på hur kommunerna berörs av befolkningsomflyttningen. Dessutom har kommunernas geografiska läge inverkan på kostnadsnivån.

Hur stora olikheter som föreligger mellan kommunerna i fråga om skattekraft, dvs. antal skattekronor per invånare, visar tabell 8. Denna skillnad utjämnas dock i stor utsträckning genom skatteutjämningsbidrag, för vilket redogörelse lämnas i avsnitt 4.4.3 nedan.

4.4 Statsbidrag

4.4.1 Det ekonomiska förhållandet stat-kommun

Kommunerna har inte inom ramen för en rimlig utdebitering ensamma kunnat svara för finansieringen av den kommunala verksamheten. I samband med att kommunerna av staten tilldelats nya eller vidgade uppgifter har därför också statsbidrag beviljats kommunerna i ökad omfattning.

Andra syften med statens bidragsgivning till kommunerna kan vara att stimulera till påbörjande av ny verksamhet och att garantera en viss standard på verksamheten.

Eftersom fortfarande stora skillnader föreligger i fråga om kommunernas skatte-

Tabell 8. Kommunerna fördelade efter skattekraft åren 1963—1969. Antal kommuner med nedanstående antal skattekronor per invånare.

År	Skattekronor										Hela riket	Totalt tkr.	Per inv.			
	10,01—20,00	20,01—30,00	30,01—40,00	40,01—50,00	50,01—60,00	60,01—70,00	70,01—80,00	80,01—90,00	90,01—100,00	100,01—110,00				110,01—120,00	120,01—130,00	130,01—
Samtliga kommuner																
1963	4	165	427	260	112	25	6	4	—	1	1	1	—	1 006	396 362	52,55
1964	2	138	422	258	127	45	6	1	4	—	1	1	1	1 006	417 393	55,06
1965	1	59	335	320	168	82	18	4	2	3	—	2	1	995	460 424	60,37
1966	1	8	140	355	252	146	68	13	4	2	3	1	2	995	528 121	68,63
1967	—	2	35	190	294	210	107	44	8	3	1	4	2	900	598 577	77,01
1968	—	1	11	116	274	224	145	87	26	7	1	3	5	900	658 945	84,00
1969	—	—	6	59	188	236	183	93	46	22	6	1	8	848	711 623	90,15

Källa: SCB, Årsbok för Sveriges kommuner, 1963—1969.

underlag och utdebiteringsbehov är ofta statsbidragen så konstruerade, att de skapar förutsättningar för en utjämning av de strukturellt betingade olikheterna mellan kommunerna i dessa avseenden.

En annan åtgärd med samma syfte, nämligen att skapa förutsättningar för en så långt möjligt likvärdig kommunal standard inom landet, är den kommunindelingsreform, som är under genomförande.

I avsnitt 4.2 ovan har redovisats den allt större andel av de totala kommunala inkomsterna, som statsbidragen utgör. Från att år 1955 ha utgjort 18,6 % av primärkommunernas totala inkomster, omfattade statsbidragen 24,1 % av inkomsterna år 1967. För landstingen var motsvarande procentsiffror 7,8 år 1955 och 23,2 år 1967. Det faktum att statsbidragens andel av de totala kommunala inkomsterna ökat innebär dock inte att kommunernas nettoutgifter minskat. Som tidigare angivits har nya och vidgade uppgifter tilldelats kommunerna av staten, exempelvis grundskolans genomförande i primärkommunerna och landstingens övertagande av mentalsjukvården och provinsialläkarväsendet. Varje sådan ny eller vidgad uppgift, har i praktiken inneburit en nettoökning av kommunernas utgifter, trots de statsbidrag, som beviljats.

Dessutom sammanhänger statsbidragens ökning under 1950- och 1960-talen med 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer och 1965 års skatteutjämningsreform. Ortsavdragsreformerna innebar för kommunernas del att bortfallet av skatteintäkter i viss utsträckning kompensades med statsbidrag i form av skatteersättningar. En redogörelse för skatteutjämningsreformen lämnas under avsnitt 4.4.3 nedan.

De statliga bidragen är utformade dels som speciella bidrag, vilka är avsedda för särskilt bestämda delar av den kommunala verksamheten, dels som allmänna bidrag till förstärkning av den kommunala budgeten.

4.4.2 Speciella statsbidrag

Antalet statsbidrag är relativt stort och har under årens lopp tillkommit dels för att

underlätta finansieringen av viss kommunal verksamhet, dels för att stimulera kommunerna till aktiviteter på skilda områden. De speciella statsbidragens utformning är olika. Bidragsbeloppen kan vara fastställda till ett visst belopp men kan också vara indexreglerade. Hänsyn tages i vissa fall till kommunens skattekraft, utdebitering, geografiska läge osv.

Statsbidragssystemet har under de senaste årtiondena vid flera tillfällen varit föremål för översyn. Som en följd härav ersattes år 1957 inte mindre än 27 driftsbidrag med två. I samband med genomförandet av 1965 års skatteutjämningsreform slopades flera speciella statsbidrag och de därigenom disponibla medlen överfördes till anslaget för det allmänt skatteutjämnande bidraget. De speciella bidragen avser som tabell 9 visar gator, vägar, skolor, sjuk- och socialvård jämte vissa andra ändamål.

Tabell 9. Statsbidragens fördelning efter primärkommunernas förvaltningsgrenar år 1967.

	Milj. kr.	%
Rätts- och samhällsskydd	56	1,1
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	56	1,1
Stadsbyggnad, gator, vägar m. m.	451	9,1
Undervisning och kulturell verksamhet	2 990	60,1
Socialvård m. m.	305	6,1
Finansiering	741	14,9
Andra ändamål	379	7,6
Totalt	4 978	100,0

Källa: SCB, Kommunernas finanser, 1967.

Som framgår av tabellen belöper inte mindre än 60 % av statsbidragen på undervisningsändamål.

Bidragsposten under huvudtitel finansiering utgöres huvudsakligen av skatteutjämningsbidrag.

4.4.3 Allmänna statsbidrag

I form av allmänna bidrag utgick till och med år 1965 skatteersättningar till kommu-

nerna med anledning av ortsavdragsreformerna 1957 och 1961. Skatteersättningar till kommunerna hade också tidigare utgått med anledning av 1950 års ortsavdragsreform. Synnerligen skattetyngda kommuner erhöll dessutom fram till och med år 1965 ett speciellt skattelindringsbidrag.

År 1966 avlöstes skatteersättningsarna och skattelindringsbidraget av ett bidrag i allmänt skatteutjämnande syfte. Med denna reform avsågs att komma till rätta med de olikheter, som förekommer bland kommunerna i fråga om skattekraft.

Skatteutjämningsbidrag utgår dels vid brist på skattekraft till landskommuner, köpingar, städer, landstingskommuner och kyrkliga kommunenheter, då skattekraften understiger en viss nivå, dels vid hög utdebitering till landskommuner, köpingar och städer då den sammanlagda kommunala utdebiteringen överstiger medelutdebiteringen i riket. Härutöver kan extra skatteutjämningsbidrag beviljas om särskilda skäl föreligger.

Vid brist på skattekraft erhåller kommun ett tillskott av skatteunderlag, som varierar med hänsyn till kommunernas geografiska läge. Landet är nämligen indelat i tre skattekraftsområden.

Skattekraftsområde 1 omfattar hela riket med undantag av de fyra nordligaste länen samt vissa delar av Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län, vilka länsdelar tillhör skattekraftsområde 2, *skattekraftsområde 2* dessutom Västernorrlands och Jämtlands län samt Västerbottens läns kustland och *skattekraftsområde 3* Lapplandsdelen av Västerbottens län och Norrbottens län.

Efter viss vid årets riksdag antagen ändring beträffande Gotlands kommun i förordningen (1965: 268) om skatteutjämningsbidrag avsedd att träda i kraft den 1 januari 1972 gäller följande regler beträffande skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft.

Landstingskommun i skattekraftsområde 1 och de delar av Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs läns landstingskommuner som tillhöra skattekraftsområde 2 garanteras i princip en skattekraft som motsvarar

95 % av medelskattekraften i riket, övriga landstingskommuner i skattekraftsområde 2, 110 %, landstingskommuner i skattekraftsområde 3, 125 %

Gotlands kommun 92 %

annan kommun i skattekraftsområde 1, 90 %

annan kommun i skattekraftsområde 2, 110 %

och annan kommun i skattekraftsområde 3, 125 %.

Bidrag vid brist på skattekraft utgår med det belopp, som erhålles när tillskott av skatteunderlag enligt föregående stycke multipliceras med den utdebiteringssats som kommunen fastställt för bidragsåret.

Skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering beräknas på så sätt att kommunens hela skatteunderlag (inkl. ev. tillskott) multipliceras med en viss procent av den del av den totala utdebiteringen, som överstiger medelutdebiteringen i riket.

Skatteutjämningskommittén motiverade sitt förslag om tillskott av skatteunderlag bl. a. med att variationerna i skattekraften kommunerna emellan är beroende av omständigheter som ligger utom räckhåll för kommunal påverkan. På grund härav anses skattekraften som den mest rättvisande och praktiskt användbara graderingsnormen.

Som motivering för bidrag vid hög utdebitering ansåg kommittén att man hade anledning utgå från det faktiska skattetrycket sådant det kommer till uttryck i den sammanlagda kommunala utdebiteringen. Det framhölls bl. a. att ett sådant bidragssystem direkt beaktar kostnaderna inom alla de kommunala verksamhetsområdena, så snart utdebiteringen överstiger en viss nivå. Härigenom skulle också det från skatteutjämnings synpunkt bästa resultatet erhållas. Kommittén framhöll också att man med det föreslagna systemet fick möjlighet att fånga upp såväl tätortskommunernas som glesbygdskommunernas speciella kostnader.

I tabell 10 redovisas skatteutjämningsbidragets storlek och fördelning på olika bidragstyper under åren 1967–1969.

Bidragen vid brist på skattekraft till primärkommuner och landsting utgör 85 %

Tabell 10. Skatteutjämningsbidragets storlek och fördelning på olika bidragstyper åren 1967—1969.

	1967		1968		1969	
	Tkr	%	Tkr	%	Tkr	%
Primärkommuner						
— brist på skattekraft	597 287	52	658 306	51	736 599	51
— hög utdebitering	94 193	8	110 645	8	134 791	9
— extra bidrag	9 950	1	23 969	2	19 280	1
Primärkommuner totalt	701 430	61	792 920	61	890 670	61
Landsting totalt	391 148	34	439 955	34	494 127	34
Församlingar totalt	63 296	5	69 467	5	74 921	5
Totalt alla kategorier	1 155 874	100	1 302 342	100	1 459 718	100

Källa: SCB, Årsbok för Sveriges kommuner, 1967—1969.]

av hela bidragssumman. Fördelningen mellan de olika bidragstyperna har under de senaste tre åren varit i stort sett oförändrad.

Fördelningen av skatteutjämningsbidragen bland kommunerna framgår av tabell 11.

Ett mycket stort antal av primärkommunerna (91—94 %) har under den redovisade perioden erhållit skatteutjämningsbidrag. Den huvudsakliga anledningen härtill är att rikets tre största städer med sin höga skattekraft i betydande grad påverkar medelskattekraften. Samtliga landsting har hittills erhållit skatteutjämningsbidrag på grund av den inverkan på medelskattekraften som de tre landstingsfria städerna har.

Av bilaga 1 framgår skatteutjämningsbidragens storlek, fördelade länsvis, år 1969.

4.5 Den kommunala indelningen

Beslut om kommunala indelningsreformer fattades år 1948 och år 1962. Genom den första indelningsreformen nedbringades anta-

let kommuner år 1952 från 2 498 till 1 037. Enligt 1962 års riksdagsbeslut om en ny indelningsreform skall antalet kommuner reduceras till omkring 280. Genom beslut av riksdagen 1969 kommer den senare indelningsreformen att påskyndas, så att den i sin helhet är genomförd år 1974.

Syftet med 1962 års indelningsreform angavs främst vara att bilda kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag, så att förutsättningar för en så långt möjligt likvärdig kommunal standard inom landet skapades. Indelningsändringen har förutsatts medföra en betydande utjämning av de nuvarande kraftiga skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna.

4.6 Befolkningsomflyttningens inverkan på kommunernas ekonomi

4.6.1 Expanderande kommuners problem

Under hela 1900-talet, men särskilt under de senaste tre decennierna, har en kraftig

Tabell 11. Skatteutjämningsbidragens fördelning på olika kommuner åren 1967—1969.

	1967		1968		1969	
	antal	% av samtliga	antal	% av samtliga	antal	% av samtliga
Primärkommuner						
— brist på skattekraft	728	81	723	80	695	82
— hög utdebitering	495	55	554	62	564	62
— extra bidrag	101	11	112	12	126	15
Primärkommuner totalt	822	91	848	94	796	94
Landsting totalt	25	100	25	100	25	100
Församlingar totalt	2 159	84	2 171	85	2 164	84

Källa: SCB, Årsbok för Sveriges kommuner, 1967—1969.

befolkningskoncentration ägt rum till storstadsregionerna. Detta har bl. a. haft till följd att drygt en tredjedel av landets invånare återfinns i regionerna kring landets tre största städer. Den största befolkningsökningen har inträffat inom Stockholmsregionen. Sålunda har denna regions andel av rikets befolkning fördubblats från sekelskiftet fram till 1960-talets slut.

Även övriga kommuner i riket berörs av inflyttningen från landsbygd till tätort och från mindre tätorter till större. I absoluta tal är det framförallt de större orterna med över 50 000 invånare som uppvisar den största befolkningsökningen.

En ökning av invånarantalet medför på längre sikt en förstärkning av kommunens skatteunderlag, dels genom att antalet skattebetalare ökar, dels genom att i allmänhet skatteunderlaget per invånare också ökar. I avfolkningskommunerna gäller i viss mån det motsatta förhållandet eftersom antalet skattebetalare minskar och skattekraftsökningen är svag. Den expanderande kommunens möjligheter att vidmakthålla och öka den kommunala servicen är följaktligen i regel större än den stillastående eller retarderande kommunens. En befolkningsökning ses därför i allmänhet med tillfredsställelse av kommunens styrande.

Befolkningsökningen medför emellertid temporära påfrestningar på den kommunala ekonomin. Ansträngningarna på kommunens ekonomi och likviditet blir större ju snabbare befolkningen ökar. Anledningen härtill är den bristande överensstämmelsen i tid mellan de kostnader och intäkter som belöper på nyinflyttade.

En snabb expansion nödvändiggör stora primära investeringar i bostadsbyggande, gator, va-anläggningar o. dyl. samt följdinvesteringar i form av skolor, barnstugor, fritidsanläggningar m. m. Investeringarna måste till stor del vara genomförda, innan inflyttning sker. Även om investeringarna till större delen kan finansieras genom lån, vilket för övrigt långt ifrån alltid är möjligt, uppstår räntekostnader således redan innan inflyttning skett. Den nyinflyttades behov av service i fråga om skolor, vård m. m.

måste tillgodoses omedelbart efter inflyttningen. Med nuvarande uppbörds- och avräkningssystem för skatt kan kommunen däremot inte tillgodogöra sig skatteintäkterna från de nya invånarna förrän avsevärd tid förflutit, 2–3 år, beroende på vid vilken tidpunkt på året inflyttning ägt rum.

Om den snabba tillväxten fortsätter i oförminskad och i många fall accelererad takt, vilket varit utmärkande för de expanderande kommunerna under 1960-talet, blir påfrestningarna på kommunens ekonomi konstant. De expanderande kommunernas problem torde under 1970-talet komma att kvarstå. Som exempel redovisas i tabell 12 den faktiska folkmängdsökningen i Stockholmsregionen under 1960-talet och den beräknade under 1970-talet enligt länsplanering 1967.

De kostnadsökningar, som förorsakas de snabbt expanderande kommunerna, får två följdverkningar

- utdebiteringen måste i regel hållas på en högre nivå än för rikets kommuner i genomsnitt

- större återhållsamhet måste iakttagas i fråga om standardhöjningar än i andra kommuner, eftersom det i allmänhet inte är praktiskt genomförbart att höja utdebiteringen så mycket som skulle erfordras för att uppnå en likvärdig standard.

4.6.2 Markförvärvslån och tomträttslån till kommuner

Kommunerna kan från den 1 juli 1968 er hålla lån av statsmedel för förvärv av mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Långivningen skall till en början koncentreras till sådana markförvärv som gäller nyexploatering. För budgetåret 1970/71 uppgår anslaget till Lånefonden för kommunala markförvärv till 30 milj. kr. Lånen skall amorteras på tio år. Under de två första åren kan amorteringsfrihet medges.

Statliga lån, s. k. tomträttslån, utgår sedan år 1965 till kommuner för att täcka

Tabell 12. Folkmängdsutveckling i Stor-Stockholm 1960—1980, 31.12 resp. år.

Kommunblock	1960	1965	1970	1975	1980
Stockholm	806 900	783 600	758 900	718 900	676 500
Sigtuna	10 600	18 800	25 300	35 200	48 400
Vallentuna	7 400	9 200	11 300	14 200	17 900
Åkersberga	6 300	10 100	14 900	19 800	25 400
Vaxholm	3 800	4 300	4 700	5 300	6 000
Upplands-Väsby	8 800	13 000	18 900	26 800	37 600
Jakobsberg	19 200	38 100	46 100	59 900	74 200
Sollentuna	25 200	33 100	39 500	61 200	101 200
Solna/Sundbyberg	78 200	83 600	93 700	97 200	97 200
Ekerö	7 000	8 400	10 200	11 800	13 700
Roslags Näsby	21 500	29 800	38 500	44 900	53 700
Danderyd	24 000	28 000	30 800	36 400	40 800
Lidingö	29 400	34 200	36 100	37 900	41 100
Gustavsberg	8 700	10 100	11 600	13 200	15 100
Nacka	32 700	38 100	48 800	63 600	78 700
Bollmora	6 000	16 500	24 000	27 600	29 600
Haninge	15 900	27 400	44 200	60 600	80 000
Huddinge	29 500	41 150	57 200	81 000	114 400
Tumba	13 700	18 800	29 800	52 000	69 900
Stor-Stockholm	1 154 800	1 249 300	1 344 500	1 467 500	1 621 400

Källor: SCB, Årsbok för Sveriges kommuner och länsplanering, 1967.

kostnader som betalats för mark och olika exploateringsanläggningar såsom gator och ledningar m. m. Lån kan utgå till 95 % av tomtvärdet. En förutsättning för att lån skall kunna beviljas är att marken upplåts med tomträtt för bostadsbebyggelse. Tomträttslånen är amorteringsfria under de första tio åren och skall därefter avbetalas på 30 år med lika belopp årligen.

Under åren 1966–1969 har tomträttslån beviljats med följande belopp.

År	Milj. kr.
1966	32,6
1967	72,6
1968	87,5
1969	99,0

Såväl markförvärvs- som tomträttslånen har betydelse främst för de expanderande kommunerna.

4.6.3 Regionalt samarbete avseende expansionslån m. m.

För att underlätta en snabb utbyggnad av Stor-Stockholm har styrelsen för Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor (KSL) låtit utarbeta vissa förslag till regionala åtgärder. Förslagen av-

ser att främja exploaterings- och bostadsförsörjningsverksamheten i Stockholms län.

Hittills har förortskommunerna i de allra flesta fall med egna resurser genomfört de uppställda bostadsbyggnadsprogrammen. Vid två tillfällen har emellertid Stockholms stad bidragit till genomförandet av byggnadsprogrammet genom att ställa likvida medel till förfogande. De kommuner som uppburit nämnda stöd är Salem och Botkyrka. I KSL:s utredning förutses emellertid att det kraftigt ökade bostadsbyggnadsprogrammet leder till att även vissa andra förortskommuner kommer att sakna möjlighet att med egna resurser genomföra det planerade programmet. Kommunernas egna resurser har redan i många fall varit så ansträngda att utbyggnaden av nödvändiga serviceanordningar blivit fördröjd.

I KSL:s utredning framhålls att regionens samlade resurser bäst tillvaratas genom en samordning av bostadsbyggnadet och de därav föranledda kommunala investeringarna. Detta kräver dock kompletterande ekonomiska och tekniska åtgärder för vilka KSL och det vidgade landstinget bör engagera sig. De insatser som de regionala åtgärderna bör omfatta avser bl. a. finansiell medverkan i form av likviditetslån (ex-

pansionslån) till primärkommunerna under det intensiva utbyggnadskedet.

Expansionslånen motiveras bl. a. med eftersläpningen i skatteutbetalningarna till kommunerna och nuvarande lånep Praxis, som ej tillåter kommun att ta upp lån för täckande av de driftunderskott, som kan uppstå vid hög expansionstakt. I KSL:s utredning framhålls att om en ändring sker av utbetalningsreglerna för kommunalskatt skulle detta medföra en reducering av kommunernas finansiella svårigheter.

Vissa schablonmässiga beräkningar av behovet av ekonomiskt stöd i form av expansionslån till expanderande kommuner redovisas i utredningen. Man har således beräknat att under perioden 1970–1975 skulle behovet av expansionslån motsvara en genomsnittlig utdebitering av lägst 6 och högst 20 öre per skattekrona på det sammanlagda beräknade skatteunderlaget för Stockholms län under nämnda period. Variationerna i utdebiteringsbehovet beror bl. a. på kommunernas möjligheter att utnyttja den egna underställningsfria lånerätten.

Det är inte bara i Stockholmsområdet som ett regionalt samarbete påbörjats. Landstingen i Göteborgs- och Bohus län samt Älvsborgs län driver sedan några år tillbaka markexploatering i bolagsform gemensamt med primärkommunerna i Göteborgs förortsområde. Kommunerna är aktieägare och dessa har av Kungl. Maj:t erhållit rätt att teckna borgen för lån på upp till 20 år.

4.6.4 Avfolkningskommunernas problem

Befolkningsomflyttningen medför också stora svårigheter för avfolkningskommunerna. Såväl inkomst- som utgiftssidan av avfolkningskommunens budget påverkas.

Skattekraften minskar eftersom det är folk i arbetsför ålder och som alltså har den största skatteförmågan som flyttar. Bristen på skattekraft kompenseras dock till största delen genom skatteutjämningsbidrag (se avsnitt 4.4.3). Den reducering av skatteunderlaget, som blir följden av att antalet skattebetalare minskar, ersätts däremot inte ge-

nom skatteutjämningsbidraget. Bidrag vid brist på skattekraft baseras nämligen bl. a. på antalet invånare i kommunen året före budgetåret.

Avfolkningskommunens anläggningar har i regel dimensionerats för det större invånarantal, som kommunen tidigare hade. På grund av minskat barnantal måste skolor läggas ned eller drivas med överkapacitet. Vatten- och avloppsanläggningar har byggts för det tidigare större antalet invånare. Många idrottsplatser överges, eftersom ungdomarna flyttat från bygden. Samlingslokaler, som tidigare iordningstälts för ett befolkningsunderlag, som nu kraftigt reducerats, är för stora eller i många fall överflödiga.

De som flyttar tar inte med sig några av kommunens skulder för investeringarna, utan dessa måste bäras av de kvarvarande. Förvaltnings- och serviceapparaten har byggts ut för det behov, som tidigare förelåg. Denna organisation kan inte minskas i samma takt som avfolkning sker. Överdimensioneringen av befintliga anläggningar och det faktum att vissa fasta kostnader inte kan avvecklas i samma takt som utflyttning sker, får till följd att kostnaderna per kvarvarande invånare ökar. Resultatet blir en högre utdebitering.

En av riktlinjerna för 1962 års kommunindelingsreform var att söka åstadkomma tillräckligt stora kommuner med differentierat näringsliv. Kommunerna skulle vara så stora att de hade erforderliga ekonomiska och personella resurser för att kunna tillgodose de kommunala och lokala servicebehov, som medborgarna hade.

Ett annat angeläget syfte var att bygga upp kommunen kring en centralort, som kunde fungera som ett naturligt spontant servicecentrum.

I de fall, där dessa syften med kommunindelningen uppnås, utjämnas de kostnader, som sammanhänger med avfolkningen, inom den nya kommunen. Kommunindelingsreformen får en utjämnande effekt på den kommunala utdebiteringen.

4.6.5 Församlingarna

Ett snabbt ökande invånarantal medför inte samma temporära ansträngningar på de kyrkliga som på de borgerliga kommunernas ekonomi. Skatten från de nyinflyttade inflyter självfallet till församlingarna med samma tidsutdräkt som för kommunerna. Anledningen till att denna eftersläpning av inkomsterna inte får samma konsekvenser för församlingarna som för kommunerna står att finna på utgiftssidan. En kraftig befolkningsexpansion medför inte samma krav på omedelbara investeringar för församlingarna som för kommunerna. Samma förhållanden gäller beträffande driftkostnaderna. Inom exempelvis skolområdet, vårdsektorn m. m. måste de borgerliga kommunerna omedelbart tillgodose de uppkommande behoven. Några motsvarande kostnadskrävande behov föreligger inte inom de kyrkliga kommunernas verksamhetsområde. Möjligheterna att anpassa de växande utgifterna så att de i tiden överensstämmer med ökningen av skatteintäkterna är således väsentligt större för de kyrkliga än för de borgerliga kommunerna.

De ekonomiska problemen torde vara större för de församlingar, som avfolkas än för de som expanderar. Vad som anförts under avsnittet om avfolkningskommunernas problem beträffande svårigheterna att minska vissa kostnader i samma takt som avflyttning sker äger i stort sett giltighet även för församlingarna. Här får nuvarande regler för utbetalning av kommunal- och församlingsskatt en gynnsam effekt i så måtto att skatt inflyter från de avflyttade 2 à 3 år efter det avflyttning skett.

Den anpassning av den administrativa indelningen till urbaniseringen och de successivt höjda anspråken på kommunal service och kommunalt engagemang som skett och sker hos de borgerliga kommunerna har hittills inte haft motsvarighet beträffande församlingarna. Detta förhållande synes bidra till att öka avfolkningsförsamlingarnas problem. Antalet församlingar uppgick år 1969 till 2 569.

De stora och expansiva församlingarnas

större ekonomiska bärkraft i förhållande till de små avfolkningsförsamlingarna bestyrks av uppgifter beträffande utdebiteringsnivån. Således uppgick medelutdebiteringen till församlingarna i Stockholms län år 1969 till 53 öre medan den på Gotland utgjorde 1: 20 och för riket i sin helhet 81 öre. Även inom länen och inom kommunerna är utdebiteringen i stort sett genomgående lägst i de större och expanderande församlingarna och högst i de små och minskande församlingarna. I Stockholms län uppgick exempelvis utdebiteringen för år 1969 i de expanderande Järfälla, Tyresö och Österhaninge församlingar till respektive 55, 60 och 65 öre, medan den i Munsö och Roslags-Kulla församlingar utgjorde 2: 10 respektive 1: 75 per skattekrona. Den snabbt expanderande Mölndals församling i Göteborgs och Bohus län med 32 534 invånare 1 januari 1969 hade år 1969 en utdebitering på 65 öre, medan skattesatsen i avfolkningsförsamlingen Bottna i samma län med ett invånarantal om 244 uppgick till 2 kronor. Inom kommunen Ekerö var utdebiteringen år 1969 85 öre i Ekerö församling och 2: 10 i Munsö församling. Den expansiva delen av kommunen hade således en väsentligt lägre skatt. Den högsta utdebiteringen i riket år 1969 hade Långlöts församling i Borgholms kommun med 3: 30.

5 Gällande regler för utbetalning av skattemedel till kommuner, landsting och församlingar

5.1 Lagbestämmelser för utbetalning av skattemedel

I kommunallagen 51 § stadgas att kommunens medelsbehov skall täckas med allmän kommunalskatt, i den mån behovet ej fylls på annat sätt.

Enligt 72 § kommunallagen äger kommun av statsverket uppbära allmän kommunalskatt med belopp, som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av det antal skattekronor och skatteören, som vid taxering för visst år påföres de till kommunen skattskyldiga, efter det belopp för skattekrona och skatteöre, som bestämts till utdebitering för närmast föregående år.

72 § föreskriver vidare att kommun äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp, som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vad som beslutats till utdebitering ingår sålunda i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den allmänna kommunalskatt, som kommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet utanordnats.

Ovan nämnda paragraf stadgar också att belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket skall av länsstyrelsen under samma år utanordnas

till kommunen med en sjättedel å åttonde dagen i månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalas i november månad nästföregående år; länsstyrelsen kan dock, om särskilda skäl föreligger därtill, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om det i januari månad utbetalade beloppet inte motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall jämkning ske av det belopp, som utbetalas i mars månad.

Länsstyrelsen skall enligt 73 § kommunallagen senast den 8/3 till kommunen överlämna för nästföregående år upprättad redovisning över kommunen tillkommande och till kommunen utanordnad allmän kommunalskatt.

I kommunallag för Stockholm återfinns motsvarande bestämmelser i §§ 55, 76 och 77.

I landstingslagen 57 § stadgas att landstingskommuns medelsbehov skall, i den mån den ej fylls på annat sätt, täckas genom utdebitering av landstingsskatt.

Landstingskommunen äger enligt 76 § landstingslagen av statsverket uppbära landstingsmedel på sätt som motsvarar de ovan återgivna bestämmelserna för kommun.

I 77 § föreskrivs att länsstyrelsen senast den 8/3 till förvaltningsutskottet skall överlämna för nästföregående år upprättad redo-

visning över landstingskommunen tillkommande och till utskottet utanordnade lands- tingsmedel.

I lag om församlingsstyrelse 82 § stadgas att församlingskatt skall utgå såsom all- män kommunalskatt utom i de fall, då an- norlunda föreskrivits i lag eller författning.

Församlingen äger enligt 84 § nämnda lagrum av statsverket uppbära församlings- skatt på samma sätt som kommun enligt de ovan återgivna bestämmelserna.

Belopp, som vid ingången av ett år, utgör församlingens fordran hos statsverket, skall enligt 84 § samma lag länsstyrelsen under samma år utanordna till kommun, i vilken församlingen är belägen. Sättet för utanord- ningen överensstämmer med det ovan an- givna för allmän kommunalskatt. Kommun- en skall därefter avlämna medlen till kyr- korådet.

5.2 Innebörden av gällande regler för ut- betalning av kommunalskatt och försam- lingskatt

5.2.1 Underlag för kommunernas skatte- intäkter

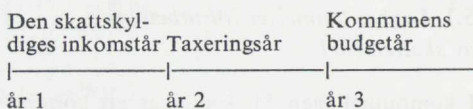
Den till kommunal inkomstskatt beskatt- ningsbara inkomsten fastställs vid taxering och omräknas till skattekronor. Varje hund- ratal kronor beskattningsbar inkomst mot- svarar härvid en skattekrona. Kommunen fastställer för varje år en skattesats, som av- gör med vilket belopp per skattekrona som kommunalskatt skall uttagas. Skattesatsen är kvoten mellan kommunens utdebiterings- behov och antalet skattekronor.

Antalet skattekronor per invånare (skat- tekraften) påverkas främst av den allmänna inkomstutvecklingen, som under den under- sökta tidsperioden 1952–1968 varit stigande. Vissa reformer, som statsmakterna genom- fört under denna tidsperiod, har haft en be- gränsande effekt på ökningen av kommu- nernas skatteunderlag. Här avses främst ortsavdragsreformerna, höjda förvärvsav- drag och särskilda avdrag för pensionärer och andra med nedsatt skatteförmåga. För bortfallet av skatteunderlag i samband med

ortsavdragsreformerna har dock kommuner- na övergångsvis erhållit kompensation av staten.

5.2.2 Hur förändringar i skatteunderlaget till följd av skattekraftsutvecklingen påver- kar kommunalskatteavräkningarna

Enligt de bestämmelser, för vilka redogörel- se lämnats i föregående avsnitt, baseras skat- teförskotten till kommunerna under budget- året (år 3) på antalet skattekronor enligt senaste taxering (år 2), dvs. de skattskyldi- gas inkomster året före taxeringsåret (år 1) såsom framgår av nedanstående tidsaxel.



Skatteförskotten anpassas således ej till den förändring av antalet invånare i kom- munen och deras inkomster, som ägt rum under taxeringsåret (år 2) och kommunens budgetår (år 3). Kommuninvånarnas in- komster ett visst år påverkar således kom- munernas skatteinkomster först två år sena- re.

Skattekraften i riket har under 1950- och 1960-talen, med undantag för 1958, varit ständigt stigande. Eftersom också rikets in- vånarantal ökat har detta medfört att kom- munerna fått avräkningsfordringar på stats- verket. I detta sammanhang brukar termen »eftersläpning» användas.

5.2.3 Förändringar i skatteunderlaget till följd av in- och utflyttningar i kommunerna

Kommunalskatt för inkomst av tjänst, till- fälligt förvärvsverksamhet och kapital er- läggs i den kommun, där man är mantals- skriven det år, då inkomsten uppbäres. Man- talsskrivningen för visst år grundas på var man är bosatt den 1 november föregåen- de år. Vid flyttning påverkas in- och ut- flyttningskommunernas skatteintäkter på följande schematiska sätt.

Tidsaxel för inflyttningskommun

År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Inflyttning före 1.11	Första inkomstår med skattskyldighet	Första taxeringsår	Första året skatt inflyter	
Inflyttning efter 1.11		Första inkomstår med skattskyldighet	Första taxeringsår	Första året skatt inflyter

Som framgår av illustrationen blir inflyttningskommunens väntetid på skatteintäkter ett år längre, när inflyttning sker efter den 1 november.

Den som flyttar till en kommun efter den 1 november år 1 blir således inte mantalskriven i inflyttningskommunen förrän för år 3 = första inkomståret. För de inkomster som förvärvas under år 1 och 2 sker taxering i utflyttningskommunen. Den första taxeringen i inflyttningskommunen sker i detta fall år 4 och avser inkomsterna år 3. Kommunens förskott på kommunalskatt kommer därför först år 5 att beräknas på grund av ett skatteunderlag, som inkluderar den beskattningsbara delen av den inflyttades inkomster.

Det kan alltså som ovanstående tidsaxel visar dröja drygt 3 år, innan kommunens skatteinkomster påverkas av inflyttningen. För kommuner, som inleder en snabb och kraftig expansion kan gällande avräkningsbestämmelser medföra en kännbar ekonomisk belastning, som kommer att visas nedan i avsnitt 5.4.2.

Det bör observeras att förskottet för år 4 beräknas på ett skatteunderlag som inkluderar personer, som flyttat ut från kommunen mellan 1 november år 1 och 1 november år 3. För avfolkningskommunerna,

som gynnas härav, synes bestämmelserna dock ej mer än undantagsvis ha lett till att för stora förskott utbetalats. Förklaringen härtill är den år från år växande skattekraften.

5.2.4 Avräkning av förskott mot slutligt debiterad skatt

Diagram 1 och bilaga 2 visar bl. a. storleken av den slutligt debiterade kommunal- och församlingsskatten (det för året ifråga faktiska antalet skattekronor multiplicerat med den fastställda utdebiteringen). Under åren 1952–1968 har ifrågavarande skatter stigit från ca 1 750 milj. kr. till ca 10 700 milj. kr. till följd av det växande skatteunderlaget och den successivt höjda utdebiteringen.

I diagram 1 återfinnes även uppgifter om de årliga kommunalskatteutbetalningarna till kommunerna. Dessa utgöres av två komponenter, nämligen dels *förskott* (antalet skattekronor enligt senaste taxering multiplicerat med den för budgetåret fastställda utdebiteringen), dels *avräkning* mellan slutligt debiterad skatt och det förskott, som erhöles två år tidigare.

Genom att förskottet inte överensstämmer med den slutliga skatt, kommunen äger utbekomma uppkommer för varje år

Tidsaxel för utflyttningskommun.

År 1	År 2	År 3	År 4
Utflyttning före 1.11	Sista året den utflyttades inkomst taxeras	Sista året skatt inflyter från den utflyttade	
Utflyttning efter 1.11	Näst sista året den utflyttades inkomst taxeras	Näst sista året skatt inflyter från den utflyttade Sista året den utflyttades inkomst taxeras	Sista året skatt inflyter från den utflyttade

Tabell 13. Exempel på eftersläpning. (Siffrorna hämtade ur bilaga 2 och avser åren 1951—1955). Mkr.

År	Slutligt debiterad skatt	Förskott	Årets differens	Avräkning	Utbet. Förskott + avräkning	Slutligt debiterad skatt ./. utbetalning	Eftersläpning
1	1 746	1 265	481				
2	2 186	1 463	723				
3	2 501	1 910	561	481	2 421	6 433— 5 149	1 284
4	2 472	2 160	312	723	2 883	8 905— 8 032	873
5	2 912	2 237	675	561	2 798	11 817—10 830	987
6	3 037	2 727	310	312	3 039	14 854—13 869	985

en differens. Eftersom två år förflyter mellan det förskott erhålles och slutlig avräkning sker omfattar avräkningsfordran eller avräkningsskulden alltid två års differenser. Av redogörelsen under avsnitt 5.2.2 framgick att under 1950- och 1960-talen hade kommunerna tillsammansantagna varje år avräkningsfordran på staten, dvs. en eftersläpande fordran på skattemedel.

Eftersläpningen vid utgången av ett visst kalenderår utgör skillnaden under de två senaste åren mellan slutligt debiterad skatt och förskott, se tabell 13.

Taxeringen år 2, dvs., inkomsterna år 1 ligger enligt gällande bestämmelser till grund för beräkningen av förskottet år 3. Eftersläpningen år 4 utgör, vilket exemplet ovan visar, skillnaden mellan slutligt debiterad skatt för åren 3 och 4 och förskotten för samma år. Eftersläpningen år 4 påverkas således av förändringarna i skatteunderlaget alltifrån år 1.

Uppgifterna över slutligt debiterad kommunal- och församlingsskatt, som redovisas i diagram 1 och bilaga 2 är hämtade ur Årsbok för Sveriges kommuner, 1951—69. Uppgifterna för 1968 har erhållits från statistiska centralbyrån.

Bilaga 3 visar hur den genomsnittliga skattekraften resp. medelutdebiteringen till borgerliga primärkommuner utvecklats under den undersökta tidsperioden.

5.2.5 Effekten av gällande utbetalningsregler

Diagram 1 visar att förskotten till primärkommunerna under samtliga de undersökta

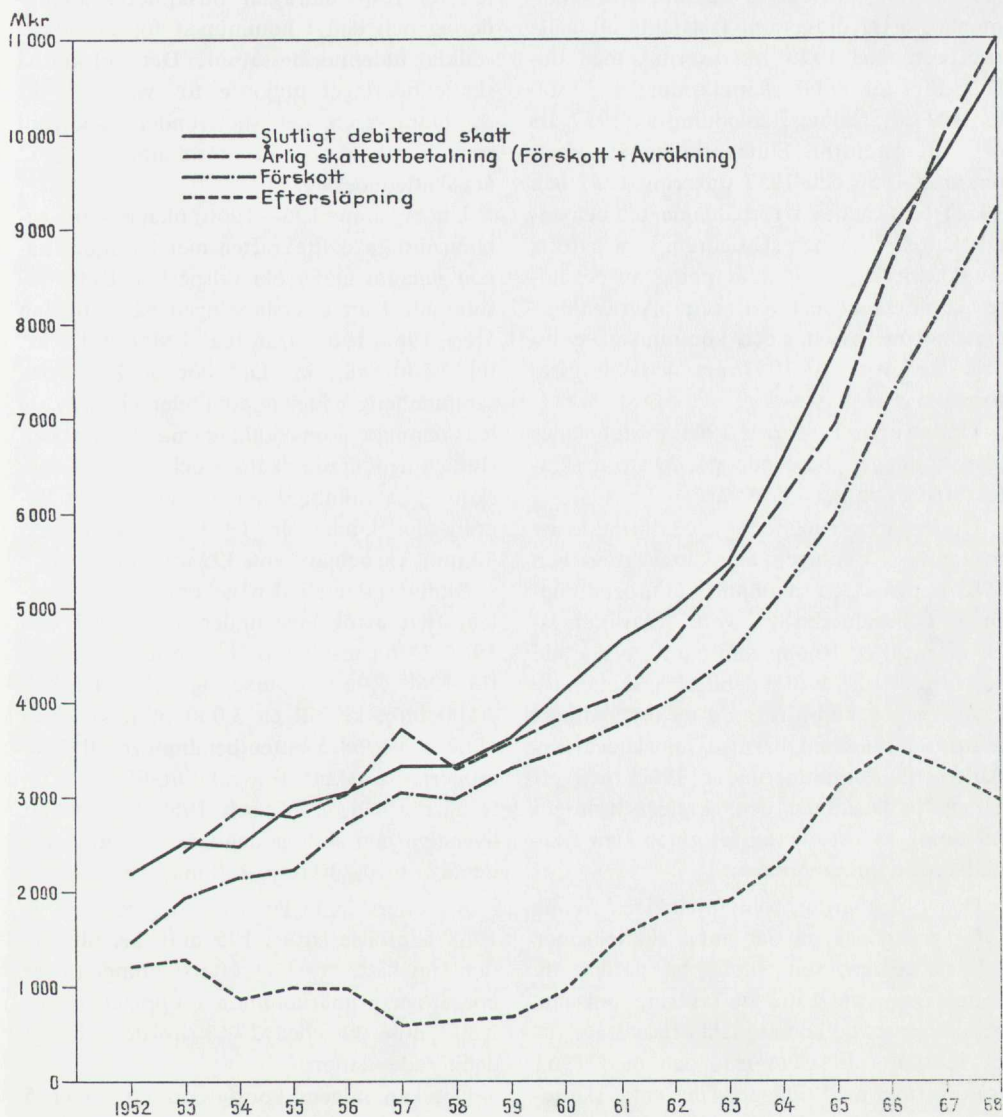
åren har understigit den för resp. år slutligt debiterade skatten, varför en eftersläpning i utbetalningarna uppstått. Eftersläpningens storlek har varierat under åren.

Av bilaga 2 framgår att åren 1952 och 1953 utgjorde eftersläpningen i utbetalningarna mer än 50 % av den slutligt debiterade kommunalskatten dessa år. Under åren 1957—59 sjönk den under 20 % för att sedan under första hälften av 1960-talet stiga till ca 35 %. Efter år 1966 har eftersläpningen återigen reducerats i förhållande till den slutligt debiterade kommunalskatten och var år 1968 28 % av den slutligt debiterade skatten. Nedan lämnas en närmare förklaring till varför storleken på eftersläpningen varierat under de undersökta åren, även som en belysning av förhållandet mellan den slutligt debiterade skatten och vad som totalt utbetalats till kommunerna.

Skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskott minskade år 1954 vilket resulterade i att eftersläpningen reducerades detta år. På grund av de stora avräkningslikviderna från 1952 erhöll kommunerna år 1954 utbetalningar som översteg den slutligt debiterade skatten för detta år med ca 400 milj. kr.

Under 1957 sjönk eftersläpningen i utbetalningarna återigen från närmare 1 miljard kr. till ca 600 milj. kr. Förklaringen härtill synes vara att den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten under 1956 och 1957 ökade med endast 1,96 resp. 5,45 procent (bilaga 3). Den sammanlagda utbetalningen av kommunalskatt (förskott + avräkningslikvider) översteg 1957 den för detta år slutligt debiterade skatten med ca 400

Diagram 1. Kommunal- och församlingskatt



milj. kr. på grund av utbetalningen av de stora avräkningslikviderna från år 1955.

Eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt ökade ej nämnvärt åren 1957–59 och understeg ända fram till år 1960, 700 milj. kr. Förklaringen härtill är att den genomsnittliga skattekraftsökningen åren 1955–59 var relativt låg.

Under 1958 sjönk skattekraften med 8,6 % beroende på bl. a. 1957 års ortsavdragsreform. Med anledning av det bortfall i skatteunderlaget som föranleddes av höj-

ningen av de kommunala ortsavdragen erhöll kommunerna kompensation i form av skatteersättning under åren 1958–1965. En kraftig genomsnittlig höjning av utdebiteringen ägde dessutom rum 1958.

Bestämmelserna om tillämpning av nya ortsavdrag trädde i kraft den 1 januari 1958. Dock gällde de äldre bestämmelserna i fråga om 1958 års taxering. Den utdebitering, som beslöts för åren 1958 och 1959 beräknades således i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som skulle ha

påförts de skattskyldiga vid 1957 resp. 1958 års taxering, om därvid tillämpats de kommunala ortsavdrag, som faststälts att gälla från och med 1959 års taxering, med tillägg för det antal skattekronor, som staten skulle tillskjuta i anledning av 1957 års ortsavdragsreform. Slutavräkning för skatten åren 1956 och 1957 (taxering 1957 och 1958) beräknades i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som påförts de skattskyldiga vid tillämpning av de äldre kommunala ortsavdragen. Avräknings-systemet mellan stat och kommun påverkades således ej av 1957 års ortsavdragsreform.

Under åren 1960 och 1961 fördubblades eftersläpningen beroende på de stora skattekraftsstegringarna dessa år.

Under åren 1962 och 1963 inträdde en dämpning i ökningen av skattekraften och 1963 uppgick den sammanlagda utbetalningen till kommunerna (förskott + avräkningslikvider) till ett belopp som nära motsvarade den för detta år slutligt debiterade skatten.

År 1961 genomfördes en ny ortsavdragsreform. I samband härmed minskades förskottet till kommunerna år 1962 med ett belopp motsvarande den skatteersättning i anledning av ortsavdragsreformen som faststälts för kommunerna.

Den utdebitering, som fastställdes för år 1963 grundades på det antal skattekronor och skatteören, som skulle ha påförts de skattskyldiga vid 1962 års taxering, om därvid tillämpats de kommunala ortsavdrag, vilka faststälts att gälla från och med 1963 års taxering, med tillägg av det antal skattekronor, som staten skulle tillskjuta i anledning av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer.

Då förskotten för 1962 resp. 1963 beräknades och avräknades under förstnämnda år till det antal skattekronor och skatteören, som påförts de skattskyldiga vid tillämpningen av de äldre ortsavdragen och under sistnämnda år med tillämpning av de nya ortsavdragen påverkades ej heller avräkningsystemet mellan stat och kommun av 1961 års ortsavdragsreform.

Skatteersättning utgick för vart och ett

av åren 1962–65 på grundval av ett av staten för resp. bidragsår tillskjutet skatteunderlag och den i kommunen för året fastställda utdebiteringssatsen. Det tillskjutna skatteunderlaget utgjorde för vart och ett av bidragsåren det skatteunderlagsbortfall som framkommit vid omräkning av 1962 års skatteunderlag.

Under åren 1964–1966 ökade den genomsnittliga skattekraften mer än under någon tidigare undersökt tidsperiod. Detta resulterade i att eftersläpningen växte mellan åren 1963–1966 från ca 1 900 milj. kr. till 3 500 milj. kr. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att under vissa av de här nämnda åren skillnaderna mellan den slutligt debiterade skatten och utbetalt förskott + avräkningslikvider var relativt begränsade. Under år 1963 var skillnaden 73 milj. kr. och år 1966 399 milj. kr.

Ökningstakten i den genomsnittliga skattekraften avtog åter under åren 1967 och 1968. Detta resulterade i att eftersläpningen för 1968 (1969 års taxering) sjönk från ca 3 500 milj. kr. till ca 3 000 milj. kr. åren 1967 och 1968. Skatteutbetalningen till kommunerna (förskott + avräkningslikvid) skulle därför både 1967 och 1968 komma att överstiga den slutligt debiterade skatten för dessa år med 230 resp. 330 milj. kr.

Av eftersläpningen vid utgången av år 1968 hänförde sig ca 175 milj. kr. till församlingsskatt, varför eftersläpningen för borgerliga primärkommuner uppgick till ca 2 800 milj. kr eller 28 % av den slutligt debiterade skatten.

Det kan således konstateras att under 5 av de undersökta 16 åren skedde årligen utbetalningar till kommuner och församlingar med belopp som översteg den slutligt debiterade skatten för motsvarande år. Under fyra av åren (1953, 1958, 1959 och 1963) uppgick utbetalningarna till nästan samma belopp som den slutligt debiterade skatten. Att så varit fallet beror på att stora avräkningslikvider ingick i utbetalningarna de nu omnämnda nio åren.

Under fem av de sju år då de beskattningsbara inkomsterna ökade särskilt kraftigt och utbetalningarna mera markant un-

dersteg vad kommunerna slutligt tillkom uppgick de utbetalade beloppen till ca 95 % av den slutligt debiterade skatten. För de övriga två åren (1961 och 1965) utgjorde utbetalningarna knappt 90 % av den slutligt debiterade skatten.

Erfarenheterna av gällande utbetalnings-system visar att detta är synnerligen känsligt för förskjutningar i skatteunderlaget. Fluktuationerna i skatteunderlaget har emellertid under de senaste två decennierna ej varit så starka att det i den totala avräkningen mellan kommunerna och staten uppstått en skuld för kommunerna till statsverket utan det har i stället, som visats ovan, under hela perioden förelegat en avräkningsfordran. Ytterligare några procents nedgång i skattekraften 1958–1959 skulle emellertid ha kunnat innebära att skatteförskotten dessa år kunnat komma att överstiga den slutligt debiterade kommunalskatten. För 1970 och de närmast följande åren torde avräkningsfordringarna komma att utgöra en mindre andel av de årliga skatteutbetalningarna på grund av den minskade skattekraftstillväxten i slutet av 1960-talet.

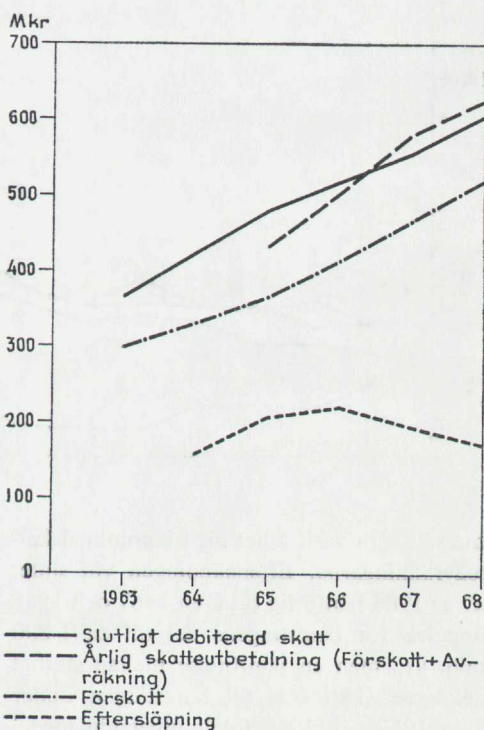
I bilaga 4 har gjorts en beräkning över vad skillnaden mellan å ena sidan slutligt debiterad skatt och å andra sidan utbetalt förskott + avräkningslikvid betytt i utdebitering per skattekrona under perioden 1953–1968. Vid beräkningarna har förutsatts att utbetalningen av förskott och avräkningslikvid motsvarat det årliga utdebiteringsbehovet. Enligt detta räkneexempel skulle kommunerna i genomsnitt ha kunnat hålla en lägre utdebitering, om de under inkomståret uppburit den kommunalskatt, som slutligt belöper på detta år. Skillnaden uppgår dock i medeltal till endast ca 21 öre per skattekrona. Avräkningssystemets inverkan på genomsnittskommunen har således varit av relativt ringa betydelse. För de enskilda kommuner vilkas utveckling i fråga om skattekraft och folkmängd starkt avvikit från medeltalet har eftersläpningen däremot haft en väsentligt större betydelse.

5.2.6 Församlingsskatt

I bilaga 5 och diagram 2 har separat redo-

visats uppgifter över debiterad och utbetald församlingsskatt under åren 1963–68. Då samma utbetalningsregler gäller och skatteunderlaget i stort sett är detsamma som för allmän kommunalskatt har eftersläpningen i utbetalningarna utvecklats på samma sätt. Eftersläpningen vid slutet av 1968 hänförlig till åren 1967 och 1968 uppgick för församlingarnas del till ca 175 milj. kr. Under dessa år till församlingarna totalt utbetalda medel (förskott och avräkningslikvid) översteg något den slutligt debiterade skatten.

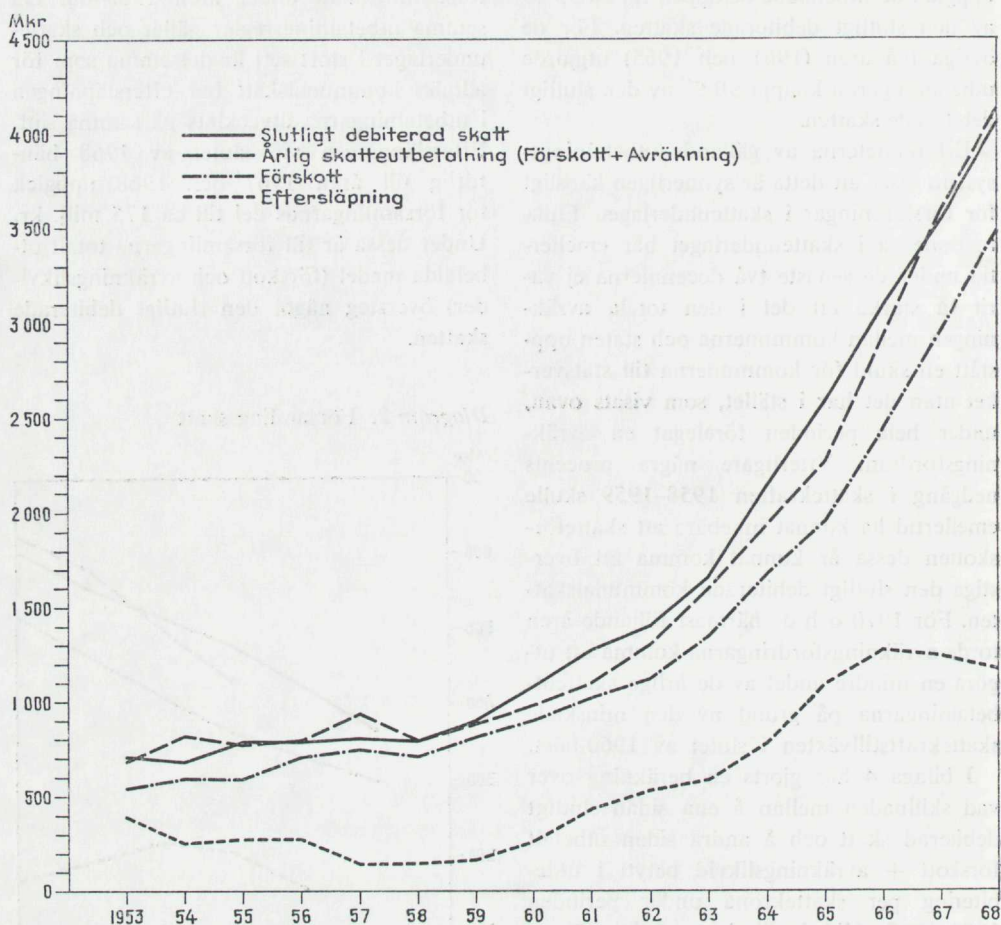
Diagram 2. Församlingsskatt



5.3 Landstingsskatt

Landstingsskatten har under senare år ökat kraftigt och utgjorde år 1968 nästan en tredjedel av den allmänna kommunalskatten. Av diagram 3 och bilaga 6 framgår att debiterad skatt, årliga utbetalningar samt eftersläpningen i utbetalningarna påverkats av förskjutningarna i skatteunderlaget på sam-

Diagram 3. Landstingsskatt



ma sätt som varit fallet med kommunalskatteavräkningarna. Eftersläpningen vid slutet av år 1968 hänförlig till åren 1967 o.h 1968 uppgick för landstingens del till ca 1 200 milj. kr., men en jämförelse mellan slutligt debiterad skatt och till landstingen under åren 1967 och 1968 totalt utbetalda medel (förskott och avräkningslikvider) visar nära överensstämmelse med den slutligt debiterade skatten dessa år.

5.4 Avräkningssystemets effekt på de enskilda kommunerna

5.4.1 Förhållandet mellan skattekraft och skatteeftersläpning

Inom kommittén har verkställts några undersökningar som syftat till att utröna gäl-

lande avräkningssystemets effekt på de enskilda kommunerna.

I bilaga 7 redovisas skillnaden mellan den slutligt debiterade skatten o.h förskotten (eftersläpningen) för åren 1965 och 1966 i procent av den slutligt debiterade kommunalskatten för år 1966 resp. för åren 1967 och 1968 i procent av den slutligt debiterade kommunalskatten för år 1968. Undersökningen har omfattat samtliga Sveriges kommuner efter sammanläggningarna år 1967 uppgående till 848.

Undersökningen visar i vissa avseenden olika resultat för åren 1966 och 1968. År 1966 hade huvuddelen av kommunerna (631 st.) en eftersläpning på mellan 35-50 % av den slutliga skatten. År 1968 hade för merparten av kommunerna (617 st.) efter-

släpningen sjunkit till mellan 15–35 %. Anledningen härtill är den ovan omtalade konjunkturförsvagningen som inträffade under åren 1967–68, och som resulterade i att eftersläpningen under dessa år för kommunerna tagna som en enhet sjönk från 3 529 milj. kr. till 2 971 milj. kr. (se diagram 1 och bilaga 2).

Undersökningsresultatet tyder på att under ett och samma år för de flesta kommuner eftersläpningens andel av den slutligt debiterade skatten skiljer sig relativt lite åt.

Bland de kommuner, som har en procentuellt lägre eftersläpning än huvuddelen återfinns kommuner med en skatteunderlagsökning, som understiger den för landet genomsnittliga. År 1966 hade 124 kommuner en eftersläpning som varierade från 1–35 % av den slutligt debiterade skatten. För år 1968 var antalet kommuner med en eftersläpning på mellan 1–15 % 107 st. Tilläggas kan att år 1966 uppkom för 2 kommuner en skuld till statsverket. Under 1968 hade antalet sådana kommuner stigit till 12 st. Denna ökning sammanhänger med konjunkturförsvagningen under åren 1967–68.

Bland de kommuner, vars eftersläpning översteg 50 % år 1966 och 35 % år 1968 91 st. resp. 112 st., återfinns i första hand de expanderande kommunerna i vilka skatteunderlaget växer till följd av både den allmänna inkomstökningen och en växande befolkning. Det rör sig främst om storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. En närmare redogörelse för skatteeftersläpningens betydelse för de expanderande kommunerna lämnas nedan under avsnitt 5.4.2.

I samband med en undersökning om alternativa utbetalningssystem för kommunalskatt för vilken närmare kommer att redogöras i kap. 7, kartlades antalet år och kommuner då utbetalningarna av förskott och avräkningslikvider överstigit den slutligt debiterade kommunalskatten. Kartläggningen har sin egentliga betydelse vid jämförelse av utbetalningstakten enligt gällande regler med den i de alternativa utbetalningsmodellerna. Tabell 14 visar att för 30 kommuner

Tabell 14. Antal år då av kommunen totalt uppuren kommunalskatt (förskott + slutavräkning) överstigit den slutligt debiterade skatten under åren 1961–1968.

Antal år	Antal kommuner
0	30
1/8	109
2/8	227
3/8	221
4/8	203
5/8	57
6/8	1
7/8	0
8/8	0

har vid tillämpning av gällande regler under inget av de undersökta åren, 1961–68, de årliga utbetalningarna överstigit den slutligt debiterade skatten. För 109 kommuner förelåg detta förhållande under ett år. Under två resp. tre år översteg de årliga utbetalningarna den slutligt debiterade kommunalskatten för 227 resp. 221 kommuner.

Det finns anledning anta att det är de kommuner vars skatteunderlag vuxit snabbare än genomsnittet som under samtliga de undersökta åren erhållit utbetalningar som understigit den slutligt debiterade skatten. Bland de 57 kommuner som under 5 av de 8 åren erhållit utbetalningar, som överstigit den slutligt debiterade skatten, återfinns kommuner med vikande befolkningsunderlag och svag skattekraftsökning.

Det bör nämnas att ovan redovisade resultat påverkas av vilken tidsperiod som väljes för undersökningen. Under den här valda perioden, som innefattar två konjunkturcyklar är det framför allt under åren 1962, 1963, 1967 och 1968 som de årliga utbetalningarna till kommunerna överstigit den slutligt debiterade skatten. För bara ett fåtal av dessa kommuner (ca 10) har dock förskotten enligt kommitténs undersökningar överstigit den slutligt debiterade skatten så att återbetalningsskyldighet till statsverket uppkommit för kommunen.

5.4.2 Skatteeftersläpningens betydelse för expanderande kommuner

Skatteeftersläpningen är som tidigare angivits beroende av två faktorer, nämligen dels

ökningen av skattekraften, dels ökningen av invånarantalet. Eftersläpningen förstärks av att skattekraften i de expanderande kommunerna i regel tillväxer snabbare än i de stillastående eller retarderande kommunerna.

Folkmängdsökningens betydelse illustreras i tre fiktiva exempel, *bilagorna 8-10*, avseende en expanderande kommun A, en stillastående kommun B och en kommun C med vikande befolkningsunderlag. Redovisningen avser budgetåren 1960-1968 och för att renodla folkmängdsfaktorns betydelse har skattekraften o.h. utdebiteringen i samtliga tre exempel satts lika med medel-skatte kraften resp. medelutdebiteringen i riket. Folkmängden, som i samtliga fall uppgår till 10 000 invånare 1.1.1959, förutsätts öka med 1 000 invånare per år i kommun A, dvs. en fördubbling på 10 år. Den antas vara stillastående i kommun B och minska med 200 personer per år i kommun C, vilket i sistnämnda fall innebär 20 % minskning på 10 år.

Det förutsätts vidare att summan av det för varje år uppburna förskottet och den erhållna avräkningslikviden motsvarat utdebiteringsbehoven i resp. kommuner. Om förskotten uppgått till samma belopp som den slutligt debiterade skatten, dvs. om ingen eftersläpning förekommit, skulle kommun A i medeltal under åren 1962-1968 ha kunnat hålla 67 öre lägre utdebitering, kommun B 27 öre och kommun C 10 öre.

Av bilaga 8 framgår att av eftersläpningen i den expanderande kommunen A beror i medeltal per år c:a 62 % på folkmängdsökningen och c:a 38 % på skattekraftens tillväxt. Exemplet visar vidare att i stillastående o.h. retarderande kommuner med normal skattekraftstillväxt har eftersläpningen under den redovisade perioden haft relativt ringa betydelse. Den negativa effekten av nuvarande avräkningssystem skulle således avsevärt mildras om vid utbetalningen av förskott hänsyn kunde tagas till den befolkningsökning, som skett under inkomstår och taxeringsår.

Den exemplifierade folkmängdsökningen i kommun A är inget ovanligt för expande-

rande kommuner, vilka företrädesvis återfinns i storstadsregionerna. Flera av dessa har mer än fördubblat sin folkmängd under 1960-talet. Som exempel redovisas utvecklingen av Österhaninge kommuns avräkningsfordran på kommunalskatt budgetåren 1960-1968, bilaga 11. Eftersläpningen motsvarar för denna kommun i medeltal under nämnda period en utdebitering av 1:67 per skattekröna. Den förhållandevis kraftiga eftersläpningen beror till allra största delen på att invånarantalet tredubblats. Kommunens skattekraft har dessutom ökat mycket snabbt under perioden, snabbare än för rikets kommuner i genomsnitt. Detta senare förhållande innebär visserligen att eftersläpningen i och för sig blir större, men medför å andra sidan att kommunen får större möjligheter att bära de stora kostnadsökningar, som ökningen av folkmängden för med sig.

5.5 Synpunkter på gällande utbetalningsregler

Vid 1945 års riksdag föreslog departementschefen i prop. nr 370, som stödde sig på uppborädsberedningens förslag, att kommunerna skulle tilldelas skatt med hänsyn enbart till det efter taxeringen under året näst före kommunens inkomstår föreliggande skatteunderlaget. Departementschefen antog att de differenser, som genom det schabloniserade redovisningssättet skulle uppstå mellan vad kommunen erhöi från staten och vad staten upptog från de skattskyldiga skulle utjämnas genom konjunkturväxlingarna.

Ovanstående redovisning av effekten av gällande regler visar dock att skatteunderlaget fortsatt att stiga alltsedan avräkningssystemet infördes. Om departementschefens ursprungliga förslag antagits skulle detta ha inneburit att kommunerna gått miste om avräkningslikviderna och därmed gjort väsentliga förluster. I sådant fall skulle utdebiteringen ha stigit betydligt kraftigare än vad som skett.

Som framgår av den allmänna historiken i kapitel 3 varnades det från flera håll vid systemets ikraftträdande för att kommuner-

na skulle drabbas av ekonomiska svårigheter vid svängningar i konjunkturerna. Staten skulle få fordringar på kommunerna och kommunerna skulle tvingas till skattehöjningar för att betala avräkningsskulden till statsverket. Genom att skatteunderlaget växt under hela efterkrigstiden, visserligen med varierande styrka bland kommunerna, har dock avräkningsskulder till statsverket uppkommit för enbart ett fåtal kommuner under vissa år. Bland dessa kommuner kan nämnas Kiruna, Gällivare, Ramsele och Öckerö.

Kommunala skattelindringsutredningen framhöll i sitt betänkande 1950 att gällande avräkningssystem var irrationellt, eftersom det enligt utredningens mening åstadkom större svängningar i den kommunala utdebiteringen än nödvändigt och skapte konjunkturers verkningar för kommunerna.

Erfarenheten visar dock att genom den konjunkturförsvagning som i huvudsak kännetecknat de senaste decennierna – med tvåårsperioder av omväxlande stark och svag inkomstillväxt inom samhällsekonomin – har gällande system haft den effekten att kommunernas inkomster stigit förhållandevis starkt under »lågkonjunkturår» – dvs. perioder med förhållandevis svag inkomstillväxt inom samhällsekonomin. Under »lågkonjunkturåren» har, som ovan visats utbetalats belopp som endera motsvarat eller i flera fall överstigit den slutligt debiterade skatten, alltså vad kommunerna skulle erhållit om de själva ordnat en omedelbar och effektiv uppbörd av kommunalskatterna. Under »högkonjunkturåren» – dvs. perioder med förhållandevis stark inkomstillväxt bromsar däremot gällande regler utbetalningarna av kommunalskatt.¹

Frågan blir sedan hur kommunernas utgifter och uttaxering kan ha påverkats, dels på längre sikt, dels under olika skeden av konjunkturförloppet. Det har ifrågasatts att systemet på längre sikt skulle verka uppdrivande på utdebiteringsnivån, vilket var en möjlighet som antydde i konjunkturinstitutets yttrande över kommunala skattelindringsutredningens betänkande. I sådana resonemang åsyftas inte blott det förhållandet

att det rimligen kan förmodas att kommunerna genom höjd utdebitering mer eller mindre fullständigt har kompenserat den eftersläpning i utbetalningarna av kommunalskattemedel som på sikt gör sig gällande vid stigande inkomster inom samhällsekonomin. Härutöver har man i vissa fall tänkt sig att systemet skulle ha en ytterligare tendens att verka uppdrivande på utdebitering och utgiftsnivå.

Genom att utbetalningarna av kommunalskatt bromsas upp under den mest expansiva konjunkturfasen, då utgiftsbehoven är i snabbt stigande såväl med tanke på den reala efterfrågan på kommunernas tjänster som med hänsyn till pris- och kostnadsutvecklingen, blir som en följd härav anspänningen av kommunernas ekonomi särskilt påfallande i detta konjunkturskede och man föreställer sig tydligen att motståndet mot höjd utdebitering även på sikt skulle försvagas genom denna koncentrerings av de finansiella behoven. Å andra sidan skulle den lättad i kommunernas ekonomi som systemet tenderar att medföra i mindre expansiva konjunkturskeden på sikt försvaga motståndet mot en stigande kommunal utgiftsstandard.

Eftersom man inte med säkerhet vet hur kommunerna skulle ha agerat med ett annat utbetalningssystem blir frågan om de långsiktiga effekterna på utdebitering och utgiftsnivå i hög grad spekulativ. Vad som kan konstateras är att utdebiteringshöjningarna tenderat att koncentreras till de mest expansiva konjunkturfaserna, medan däremot utgiftsökningen blivit starkast i mindre expansiva konjunkturfaser. Tendensen till utgiftsstegring och utdebiteringshöjning har emellertid gjort sig gällande i alla konjunkturskeden och det är ovisst i vad mån utbetalningssystemet genom sina konjunkturerffekter på sikt kan ha påverkat utdebitering och utgiftsnivå.

Med något större säkerhet förefaller det möjligt att bilda sig en uppfattning om syste-

¹ I fortsättningen användes beteckningarna lågkonjunkturår respektive högkonjunkturår för konjunkturfaser med förhållandevis svag respektive förhållandevis stark tillväxt av de totala inkomsterna inom samhällsekonomin.

Tabell 15. Årliga procentuella förändringar av kommunernas skattesatser, skatteinkomster och totala utgifter sedan 1959.

	Utdebitering	Skatteinkomster	Utgifter (konsumtion + investering + transferering)
1959—1960	3,0	8,3	8,6
1961	2,5	7,4	9,4
1962	1,6	14,7	12,9
1963	1,6	17,6	13,6
1964	6,7	15,2	13,3
1965	4,5	14,3	11,6
1966	6,0	24,8	17,6
1967	2,3	18,1	20,7
1968	3,4	10,8	10,3
1969	4,7		
1970	3,8		

mets konjunktoreffekter. Eftersom systemet tenderar att begränsa kommunernas inkomstillskott i expansiva konjunkturskeden men förstärka detta i mindre expansiva konjunkturskeden kan man i princip tänka sig följande reaktionsalternativ som kan tänkas vara mer eller mindre fullständigt sammanflätade med varandra.

1 Kommunernas utgifter påverkas i återhållande riktning under expansiva konjunkturfaser och/eller i expansiv riktning under recessiva konjunkturfaser.

2 Stegringen av kommunernas utdebitering som synes fortgå successivt påskyndas i expansiva konjunkturfaser och/eller avsaktas i mindre expansiva konjunkturfaser.

3 Kommunernas finansiella sparande påverkas negativt i expansiva konjunkturskeden – dvs. upplåning och förbrukning av likvida reserver påskyndas – och/eller påverkan under mindre expansiva skeden går i positiv riktning.

I den mån systemet för kommunskatteutbetalningar framkallar reaktioner enligt alternativen 1 och 2 går verkningarna på samhällsekonomin – åtminstone såvitt de förmedlas av den kommunala sektorn – i konjunkturutjämnande riktning. Om däremot reaktioner enligt alternativ 3 blir helt dominerande uteblir den konjunkturutjämnande effekten. Det är otvivelaktigt möjligt att utpeka vissa faktorer som kan ha verkat i den riktningen att systemets effekter på tillväxten av kommunernas inkomster mer eller mindre fångats upp genom omvända kon-

junkturvariationer i kommunernas finansiella sparande. En allmän tröghet i anpassningen av kommunernas utgifter till förändringar på inkomstsidan kan ha bidragit härtill. Kommunernas utgiftsbenägenhet kan vidare ha påverkats av medvetandet om de avräkningsmedel för framtida utbetalning som i särskilt hög grad alstras i expansiva konjunkturskeden. Lättare kreditmarknadsförhållanden med bättre upplåningsmöjligheter skulle ha gjort kommunernas utgiftspolitik mera oberoende av inkomstutvecklingen.

Någon möjlighet att med full säkerhet yttra sig om hur systemet för kommunalskatteutbetalningar faktiskt påverkat kommunernas beteende i konjunkturförloppet finns inte eftersom det inte är fullt klart hur kommunerna skulle ha reagerat under ett annat system. Vid en genomgång av den faktiska utvecklingen – jämför tabell 15 – visar det sig emellertid att utdebiteringen tenderat att stiga starkast i expansiva konjunkturskeden och det är rimligt att anta att detta förhållande delvis är en effekt av det tillämpade utbetalningssystemet. Det framgår vidare att kommunernas inkomstillväxt – trots mönstret för utdebiteringshöjningarna – tenderat att bli starkast under mindre expansiva konjunkturskeden och det samma gäller om än i något lägre grad beträffande de kommunala utgifternas tillväxt. Den grad av konjunktur Anpassning som uppnåtts med avseende på de kommunala utgifternas utveckling har skett under

inverkan av en ekonomisk politik som innefattat ett antal åtgärder, däribland byggnadsreglering, uttag av mer eller mindre prohibitiva investeringsavgifter och en restriktiv kreditpolitik. Systemet för utbetalning av kommunalskattemedel bör ha ökat verkningsförmågan av denna politik. I all synnerhet bör detta gälla kreditpolitiken. Det förefaller under sådana omständigheter rimligt att anta att konjunkturmönstret för de kommunala utgifterna delvis är en effekt av det tillämpade systemet för kommunalskatteutbetalningar. Det är sannolikt att systemet även haft en inverkan på det finansiella sparandets utveckling, dvs. påverkat detta negativt i expansiva konjunkturskeden o-h positivt i mindre expansiva konjunkturskeden.

Däremot är det inte troligt att de rent finansiella reaktionerna blivit så dominerande att systemets återverkningar på kommunernas utgifter och utdebitering härigenom förtagits. Den rimliga slutsatsen blir sålunda att systemet för kommunalskatteutbetalningar bidragit till att ge kommunernas utgiftsdispositioner o-h utdebiteringsbeslut en konjunkturutjämnande inverkan. Det bör understrykas att en grundläggande förutsättning härför varit att den ekonomiska utvecklingen i Sverige under systemets tillämpningstid kännetecknats av perioder av ca 2 års varaktighet av omväxlande stark och svag inkomstillväxt. Det må tillfogas att kommittén inte haft anledning att granska systemets eventuella återverkningar på den statliga budgetpolitiken.

6.1 Allmänt

Det finns anledning att något beröra resultatet av uppbörden av skatt i samband med att gällande utbetalningssystem för kommunalskatterna granskas.

Såsom närmare framgår ovan innebär gällande regler att staten uppbär preliminär skatt som även innefattar skatt till kommunerna. Dessa erhåller för varje kalenderår förskott grundat på senast kända taxering och den utdebitering som bestämts för kalenderåret. När taxeringsresultatet för året föreligger sker slutavräkning, varvid saldot mellan slutligt debiterade belopp och uppburna förskott tillgodoräknas kommunerna eller statsverket allt eftersom förskotten understiger eller överstiger de slutligt debiterade beloppen.

Kommunerna erhåller således sin skatt oberoende av vid vilken tidpunkt de statliga och kommunala skatterna inflyter. Utbetalningarna till kommunerna berörs ej heller av om skatterna ifråga inflyter i sin helhet eller bara delvis. Vidare kan nämnas att staten numera svarar för uppbörden och för de med denna sammanhängande administrativa kostnaderna.

6.2 Ordinarie skatteuppbörd

Preliminär skatt utgår i form av dels A-skatt, dels B-skatt. A-skatten är den för löntagare vanliga skatteformen. B-skatt påförs främst

andra skattskyldiga än löntagare och erläggs sålunda av jordbrukare, rörelseidkare och juridiska personer.

Efter inkomstårets utgång fastställs på grundval av den beslutade taxeringen den slutliga skatten, varefter den preliminära skatten avräknas. Vad som återstår att erlägga påförs som kvarstående skatt, medan vad som för mycket inbetalats återbetalas till den skattskyldige som överskjutande preliminär skatt. Uppbördsåret omfattar tiden fr. o. m. mars månad ett år t. o. m. februari månad påföljande år.

Nedan lämnas för inkomståret 1966 på en tidsaxel en översikt av när preliminär skatt, fyllnadsinbetalningar och kvarstående skatt erläggs samt överskjutande skatt återbetalas.

inkomstår	taxeringsår		kvarstående skatt
	fyllnadsinbetalning	överskjutande skatt	
prel. skatt	jan.—april	dec.	jan.—april
1966		1967	1968

Under uppbördsåret 1966–67 inflöt under uppbördsterminerna sammanlagt 23 679 milj. kr. såsom preliminär skatt, varav 19 180 milj. kr. (81 %) såsom A-skatt och 4 499 milj. kr. (19 %) såsom B-skatt. Fyllnadsinbetalningarna uppgick för detta upp-

¹ Källa: Riksrevisionsverkets årsbok 1969 och riksrevisionsverkets uppbördsstatistik 1969.

bördsår till 1 108 milj. kr., varav 436 milj. kr. såsom A-skatt och 672 milj. kr. såsom B-skatt. Kvarstående och överskjutande preliminär skatt belöpte sig till 2 276 milj. kr. resp. 1 949 milj. kr. Den slutliga skatten enligt 1967 års taxering å 25 284 milj. kr. avräknades sålunda.

Preliminär skatt	23,7 miljarder
+ Fyllnadsinbetalningar	1,1 »
— Överskjutande skatt	1,9 »
+ Kvarstående skatt	2,3 »
	<u>25,2 »</u>

I nedanstående sammanställning för upp-
bördsåren 1960/61–1968/69 redovisas in-
fluten preliminär skatt och fyllnadsinbetal-
ningar för respektive år.

Uppbördsår	Prel. skatt (mkr)	Fyllnadsinbe- talning
1960/61	11 910	721
1961/62	13 407	802
1962/63	14 446	736
1963/64	16 043	896
1964/65	18 172	1 205
1965/66	21 256	1 217
1966/67	23 679	1 108
1967/68	26 651	1 250
1968/69	29 226	1 670

I följande tablå lämnas en översikt av hur
avräkningen mellan preliminär och slutlig
skatt utfallit alltsedan uppboradsreformen
genomfördes den 1 januari 1947:

Taxeringsår	Slutlig skatt (mkr)	Avgående prel. skatt (inkl. fyll- nadsinbetalningar)	Överskjutande prel. skatt	Kvarstående skatt
1948	3 605	2 937	201	869
1949	3 662	3 216	257	703
1950	3 840	3 393	254	701
1951	4 262	3 594	234	902
1952	5 790	5 353	371	808
1953	6 939	6 398	431	972
1954	6 890	6 783	587	694
1955	7 563	7 490	667	740
1956	9 229	8 761	568	1 036
1957	9 698	9 414	689	973
1958	10 431	10 449	831	813
1959	10 359	10 695	1 065	729
1960	11 522	11 561	959	920
1961	12 860	12 732	1 024	1 152
1962	14 460	14 340	1 125	1 245
1963	14 880	15 295	1 484	1 069
1964	16 985	17 082	1 461	1 364
1965	20 198	19 489	1 265	1 974
1966	23 557	22 666	1 484	2 375
1967	25 284	24 957	1 949	2 276
1968	28 029	28 154	2 499	2 374

Av tablå framgår att storleksförhållan-
det mellan överskjutande preliminär skatt
och kvarstående skatt har växlat. Under fler-
talet år har dock den kvarstående skatten
överstigit den överskjutande.

I rätt tid influten kvarstående skatt har
under den senaste tioårsperioden uppgått till
mellan 82 och 84 %. Inflytandeprocenten
för i rätt tid erlagd preliminär B-skatt har
alltifrån uppboradsreformens genomförande
hållit sig kring 95 %.

Den ränta, som fr. o. m. 1952 års taxe-
ring utgått å kvarstående skatt och som
fr. o. m. 1958 års taxering fastställts till 9 %,
uppgick enligt 1966, 1967 och 1968 års taxe-
ringar till resp. 88, 83 och 96 milj. kr.
(Fr. o. m. 1970 års taxering är räntan 12 %.)
Räntan å överskjutande preliminär skatt,
fastställd till 5 %, uppgick under ovan
nämnda år till resp. 20, 30 och 40 milj. kr.
(Fr. o. m. 1970 års taxering är räntan å
överskjutande skatt 7 %.)

6.3 Restindrivning

6.3.1 Restförd preliminär B-skatt

Av den restförda B-skatten för uppborads-
året 1962–63, som numera är preskriberad
för indrivningsåtgärder (5 års preskriptions-

tid), har 87 % levererats och 13 % avskrivits, sedan vad som levererats och avskrivits ställts i relation till vad som restförts efter avdrag för avkortade belopp. (Med avkortad skatt menas, att fordran avförts ur räkenskaperna t. ex. genom beslut av skatteminstol.)

Av 1967-68 års restförda B-skatt, 246,9 milj. kr. har vid utgången av år 1968 56,1 milj. kr. avkortats och 118,6 milj. kr. influtit. Sålunda hade 62,1 % levererats av det efter avkortning återstående beloppet.

Resultatet efter ett års indrivning i fråga om B-skatt för hela riket utom Stockholm stad visar alltifrån år 1958 en stigande skala. För år 1958 uppgick resultatet till 52 % och hade fram till år 1964 stigit till 64 %. Under åren 1965 och 1966 sjönk resultatet till 62 % men nådde under påföljande år upp till 69 %.

Den 31 december 1968 utestod sammanlagt 243,5 milj. kr. att indriva som restförd preliminär B-skatt.

6.3.2 Kvarstående skatt

Av den restförda kvarstående skatten enligt 1961 års taxering har 80 % levererats, vilket med hänsyn till att skatten numera preskriberats för vidare åtgärder är slutresultatet. Influten skatt har stigit från föregående år med en procentenhet.

Av den restförda skatten enligt 1966 års taxering 411,1 milj. kr. har vid utgången av 1968 71 milj. kr. avkortats och 192 milj. kr. influtit. Sålunda hade 56,4 % levererats av det efter avkortning återstående beloppet.

Resultatet av indrivning av kvarstående skatt efter ett år har från 1957, då leveransprocenten uppgick till 57 %, fram t. o. m. 1964 ökat till 64 %.

Den 31 december 1968 utestod sammanlagt 468,8 milj. kr. att indriva såsom restförd kvarstående skatt.

6.3.3 Särskilt uppdebiterad A-skatt

Den 31 december 1968 utestod 136 milj. kr. att indriva såsom uppdebiterad A-skatt.

6.3.4 Avskrivningsprocenten för debiterad skatt

Bilaga nr 12 visar, enligt en inom riksrevisionsverket gjord utredning, avskrivningsprocenten t. o. m. taxeringsåret 1962 för debiterad slutlig skatt efter sex års indrivning. Av sammanställningen framgår att summa avskriven skatt i absoluta tal har ökat alltifrån 1948 men att avskriven skatt i procent av debiterad ./. avkortad skatt sjunker. Summa avskriven skatt för taxeringsåret 1962 uppgick till 50,7 milj. kr. vilket var 0,35 % av debiterad ./. avkortad skatt.

6.4 Skatteuppbördens utfall

Fyllnadsinbetalningarna, som ökat kraftigt under senare år och under innevarande budgetår beräknas uppgå till ca 2 000 milj. kr. erläggs som ovan nämnts först 4 månader efter inkomstårets utgång. Den del av inbetalningarna, som tillkommer kommunerna, ca 45 %, utbetalas således av staten i realiteten icke med två års eftersläpning utan med drygt ett års eftersläpning.

Den kvarstående skatten har som ovan visats under flertalet år alltsedan uppbördsreformens genomförande överstigit *den överskjutande*.

Då den kvarstående skatten överstiger den överskjutande utbetalas av staten kommunernas del av mellanskillnaden utan någon väsentlig eftersläpning.

Olika åtgärder har under årens lopp vidtagits av statsmakterna i syfte att nedbringa den kvarstående skatten. Senast har räntan på kvarstående skatt höjts från 9 till 12 %. I samband härmed har också beslutats att ränta skall utgå då den kvarstående skatten överstiger den slutligt påförda skatten med mer än 1/10 (tidigare 1/5) liksom om den kvarstående skatten uppgår till mer än 5 000 kr. (tidigare 10 000 kr.).

De vidtagna åtgärderna i syfte att nedbringa den kvarstående skatten väntas få till följd att fyllnadsinbetalningarna ytterligare ökar.

De ovan redovisade beloppen per 31 december 1968 för *restförd skatt* (preliminär

B-skatt, kvarstående skatt samt särskilt uppdebiterad A-skatt) uppgår till sammanlagt 848 milj. kr., vilket innebär en kraftig ökning under senare år av den restförda skatten. Denna uppgick nämligen år 1965 till 564 milj. kr. Kommunalskatternas andel av den restförda skatten kan beräknas utgöra ca 45 %. Detta belopp (ca 380 milj. kr.) flyter in till statsverket med minst ett års eftersläpning. Om man bortser från under uppboråsåret 1968 restförd skatt visar det sig att från tidigare år per den 31 december 1968 utestående belopp att indriva uppgick till 612 milj. kr. Kommunalskatternas andel härav (ca 45 %) har således av statsverket börjat utbetalas före indrivning skett.

Den senast kända *definitiva förlusten å den restförda skatten* har ovan angivits till 50,7 milj. kr. Om man antar att avskrivningsprocenten för debiterad skatt legat tämligen fast sedan 1962, har man för de senast kända taxeringsåren anledning räkna med förluster å restantier, vilka ligger mer än dubbelt över de senast konstaterade, enär den slutligt debiterade skatten alltsedan 1962 mer än fördubblats. Detta skulle innebära att staten f. n. får räkna med ca 100 milj. kr./år i restantieförluster. Kommunalskatternas andel härav kan beräknas till ca 45 %.

7 Effekten av olika modeller för utbetalning av kommunalskattemedel

7.1 Val av metoder för framskrivning av förändringar i skatteunderlaget

I kap. 5 har närmare redogjorts för hur eftersläpningen i kommunalskatteutbetalningarna uppkommit. Orsaken till eftersläpningen är att skatteunderlaget under 1950- och 1960-talen varit stigande.

Kommittén har prövat olika metoder för att åstadkomma en bättre anpassning av utbetalningen av kommunalskattemedel till skatteunderlagets utveckling.

De undersökta metoderna omfattar modeller för kommunalskatteavräkningar baserade på

- antaganden om inkomstutvecklingen och förändringar i invånarantalet
- kompensation för befolkningsökningen
- den senast kända skattekraftsutvecklingen i den enskilda kommunen och förändringar i invånarantalet
- relationen mellan eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt och den slutligt debiterade skatten.

I bilaga 13 beskrivs samtliga de av kommittén prövade modellerna.

De av kommittén undersökta metoderna för utbetalning av kommunalskatt anknyter på olika sätt till tidigare omnämnda förslag, framförda i riksdagsmotioner samt till i utredningens direktiv antydda lösningar.

De undersökta modellerna har applicerats på skattekrontal, utdebitering och be-

folkningstal omfattande samtliga rikets kommuner avseende tiden mellan taxeringsåren 1952 och 1969. Nämnade uppgifter har hämtats ur Årsbok för Sveriges kommuner. I de modeller som avsetts skola bygga på antaganden om inkomstutvecklingen har dessa ersatts med faktiska uppgifter rörande för riket genomsnittlig inkomstökning för samtliga fysiska personer under ett eller två år. I denna utformning är modellerna ägnade att belysa de statsfinansiella konsekvenser, som skulle ha uppkommit om man infört antaganden om inkomstunderlagets utveckling och därtill lyckats göra dessa perfekta. Anledningen till att det ej ansetts vara meningsfullt att använda exempelvis riksrevisionsverkets inkomstantaganden är att dessa fram till mitten av 1960-talet, schematiskt sett, endast avsågs spegla utvecklingen i fasta priser. Någon hänsyn till eventuella förändringar i prisnivån togs inte. Under senare år ligger dock en bedömning av prisutvecklingen med i riksrevisionsverkets inkomstantaganden.

I de modeller där förändringar i invånarantalet beaktats har kommittén av praktiska skäl beräknat förändringarna på basis av invånarantalet i kommunerna den 31 december tre år före och 31 december året före kommunens budgetår.

I det följande lämnas en redogörelse för de modeller, som av kommittén bedömts bör bli föremål för närmare överväganden.

7.2 Modeller för kommunalskatteavräkningarna baserade på antaganden om inkomstutvecklingen samt förändringar i invånarantal

7.2.1 Modellernas innebörd

Fyra modeller har prövats inom kommittén i vilka framskrivning av senast kända taxering sker med antaganden om inkomstutvecklingen under ett eller två år, dvs. taxeringsåret och det därpå följande året, vilket är lika med kommunens budgetår. I två av nämnda modeller (8 c och 10 c) tas också hänsyn till sådana förändringar i kommunens invånarantal, som gällande regler ej beaktar. Härutöver sker liksom i gällande system en avräkning för skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskottet två år tidigare. En närmare beskrivning av modellerna lämnas nedan.

I modell 2 c erhåller kommunen för budgetåret/kalenderåret ett förskott, vilket är baserat på senast kända skatteunderlag, som skrivits fram genom att inkomsttagandet för ett år (taxeringsåret) appliceras på senast kända skatteunderlag.

Modellen 4 c skiljer sig från modell 2 c genom att senast kända skatteunderlag framskrivs med två års inkomsttaganden (för taxeringsåret jämte kommunens budgetår). I modellerna 8 c och 10 c beräknas förskottet genom att senast kända skatteunderlag framskrivs med resp. ett (= 2 c) och två års (= 4 c) inkomsttaganden. Vid framskrivningen av skatteunderlaget tas dessutom i dessa modeller hänsyn till den förändring (ökning eller minskning) som inträffat i kommunernas invånarantal mellan 31 december tre år före och 31 december året före kommunens budgetår.

Modell 0 i nedan återgivna undersökningar avser beräkningar gjorda enligt gällande regler för utbetalning av kommunalskatt.

7.2.2 Fastställande av inkomsttagande

I de modeller, som bygger på inkomsttaganden avseende antingen taxeringsåret eller taxeringsåret jämte nästföljande år vilket

är lika med kommunens budgetår, föreligger vissa svårigheter att fastställa ett verklighetsförankrat inkomsttagande.

Den reviderade finansplanen, som överlämnas årligen till riksdagen vid månadskiftet april/maj månad, innehåller en förnyad beräkning av bl. a. totalbudgetens inkomster för löpande och nästföljande budgetår, samt en redovisning av eventuella ändringar i utgångspunkterna för inkomstberäkningen. De sålunda reviderade antagandena om inkomstutvecklingen skulle kunna ligga till grund för framskrivning av förskotten till kommunerna med hänsyn till förväntade förändringar i skatteunderlaget.

De inkomsttaganden som presenteras i den reviderade finansplanen avser bl. a. den totala lönesumman för fysiska personer, vilken i första hand påverkas av resultatet av avtalsuppgörelserna.

Avtalsförhandlingarna omfattar i allmänhet mer än ett år och har under senare år avslutats först i mitten av året. Detta innebär att de i den reviderade finansplanen återgivna inkomsttagandena under förhandlingsår har fått göras utan tillgång till avtalsförhandlingarnas resultat. På grund av den rådande förhandlingsordningen, saknas avtal för antingen löpande och nästföljande år eller vilket inträffar vartannat år för nästföljande år.

Utöver den avtalsmässiga löneökningen måste hänsyn också tas vid beräkning av den totala lönesumman till löneglidning och sysselsättningsförändringar. Beräkningarna försvåras ytterligare av att man ej vet hur dessa komponenter kommer att påverka den totala lönesumman.

7.2.3 Hur modellerna förhållit sig till ett idealt utbetalningssystem

Med idealt utbetalningssystem menar kommittén i detta sammanhang ett system i vilket omedelbar anpassning av skatteutbetalningarna sker till förändringarna i kommunernas skatteunderlag. Härigenom skulle för kommunerna vare sig uppkomma fordringar eller skulder gentemot statsverket.

I tabell 16 redovisas effekterna på eftersläpningen i utbetalningarna av kommunalskatt under åren 1961–68, vid tillämpningen av ovan nämnda modeller.

Vid kommitténs bearbetning av de olika modellerna har antagits att desamma satts i kraft vid ingången av år 1961. Härav följer att utbetalningarna till kommunerna åren 1961–62 blivit jämförelsevis stora beroende på att under nämnda år utbetalats dels avräkningslikviderna, som uppkommit under gällande systems två sista år, dels framskrivning av förskotten med hänsyn till förväntad ökning av skatteunderlaget. Nu nämnda konsekvenser vid övergång till nytt utbetalningssystem behandlas närmare i avsnitt 7.6. Fr. o. m. år 1963 redovisas de långsiktiga verkningarna av en tillämpning av de alternativa modellerna.

En jämförelse mellan den redovisade effekten av nuvarande regler (modell 0) på eftersläpningen av kommunalskatt och de faktiska siffrorna i bilaga 2 visar god överensstämmelse frånsett år 1962. Avvikelsen detta år sammanhänger med att vid kommitténs beräkningar hänsyn ej tagits till 1961 års ortsavdragsreform. Smärre avvikelser i övrigt torde förklaras av att vissa schabloniseringar fått göras vid ändringar i den kommunala indelningen.

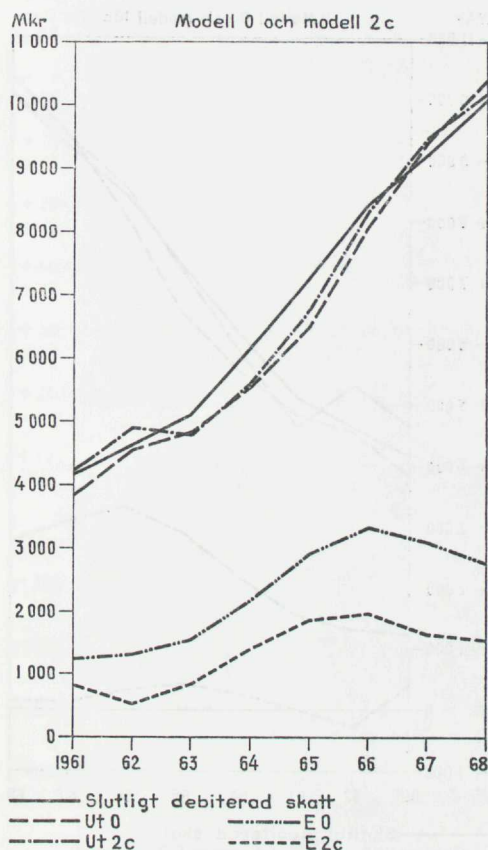
Som väntat minskar eftersläpningen i utbetalningarna kraftigast i modellerna 10 c och 4 c beroende på att framskrivning sker med två års inkomstantaganden. Eftersläpningen år 1968 reduceras från 2,8 miljarder kr. enligt gällande regler till 169 resp. 497 milj. kr. i de nämnda alternativa modellerna. Skillnaden i eftersläpningen mellan modellerna betingas av befolkningfaktorn till vilken hänsyn ej tas i modell 4 c. I modellerna 8 c och 2 c sker framskrivning med ett års inkomstantagande och skillnaden i eftersläpningen mellan modellerna betingas också här av befolkningfaktorn vilken är exkluderad i modell 2 c. När framskrivning sker med enbart ett års inkomstantagande reduceras eftersläpningen i utbetalningarna i dessa modeller år 1968 till 1,2 (8 c) resp. 1,6 (2 c) miljarder kr.

Tabell 16. Eftersläpning i kommunalskatteavräkningarna. Beräkningen omfattar 848 kommuner. Mkr.

År	Eftersläpning	Förändring jämfört med modell 0	Kostnadsök. (—) Kostnadsminskn. för statsverket
Modell 0			
1961	1 228		
1962	1 311		
1963	1 574		
1964	2 175		
1965	2 923		
1966	3 311		
1967	3 099		
1968	2 787		
Modell 2C			
1961	834	— 394	—394
1962	553	— 758	—364
1963	874	— 700	58
1964	1 419	— 755	— 55
1965	1 881	—1 042	—287
1966	1 978	—1 334	—292
1967	1 667	—1 432	— 99
1968	1 552	—1 236	196
Modell 4C			
1961	475	— 754	—754
1962	—153	—1 464	—710
1963	138	—1 435	28
1964	441	—1 733	—298
1965	639	—2 284	—551
1966	628	—2 684	—400
1967	471	—2 628	55
1968	497	—2 291	338
Modell 8C			
1961	779	— 449	—449
1962	432	— 880	—430
1963	739	— 835	45
1964	1 270	— 905	— 70
1965	1 682	—1 241	—336
1966	1 708	—1 603	—362
1967	1 348	—1 751	—148
1968	1 242	—1 546	206
Modell 10C			
1961	414	— 814	—814
1962	—284	—1 596	—782
1963	— 8	—1 582	14
1964	276	—1 898	—316
1965	419	—2 504	—607
1966	332	—2 980	—475
1967	127	—2 972	8
1968	169	—2 619	353

Det framgår av diagrammen 4–7 att skatteutbetalningarna (Ut) i modellerna 10 c och 4 c närmare följer skatteunderlagets utveckling än modellerna 8 c och 2 c och att eftersläpningen (E) i utbetalningarna där-

Diagram 4. Slutligt debiterad skatt, årlig skatteutbetalning (Ut) samt eftersläpning (E) i utbetalningarna vid tillämpning av modell 0 och modell 2c.

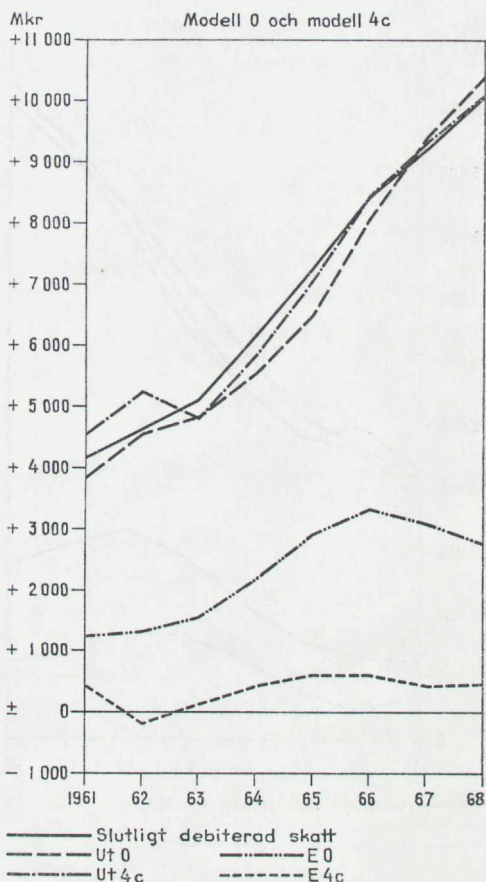


med också kraftigast reduceras med förstnämnda modeller.

7.2.4 Modellernas inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav

När förskotten till kommunerna beräknas genom framskrivning av senast kända taxeringsresultat med den förväntade utvecklingen av skatteunderlaget erhålles som väntat större följsamhet till den faktiska utvecklingen av skatteunderlaget. Detta innebär att under högkonjunkturår får kommunerna snabbare del av inkomstökningen men under lågkonjunkturår också snabbare känning av inkomstminskningen. Vid

Diagram 5. Slutligt debiterad skatt, årlig skatteutbetalning (Ut) samt eftersläpning (E) i utbetalningarna vid tillämpning av modell 0 och modell 4c.

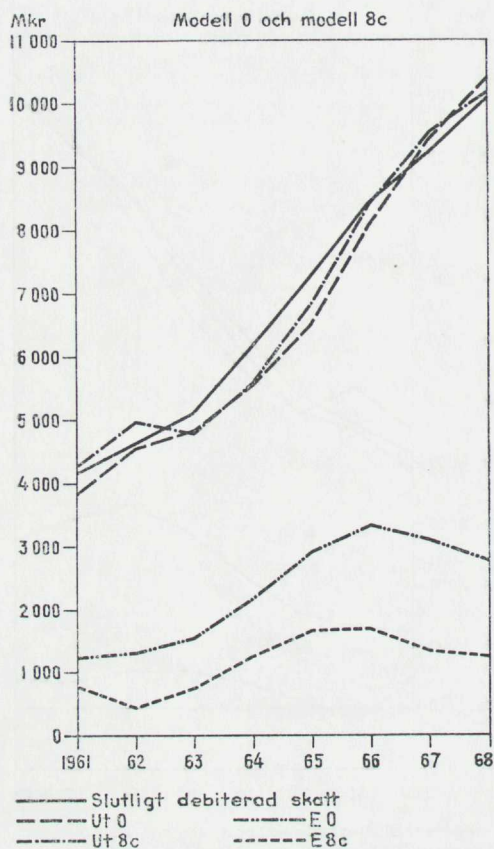


tillämpning av gällande bestämmelser uppstår en eftersläpning i utbetalningarna under högkonjunkturår som utbetalas till kommunerna i form av slutavräkningar under de två första lågkonjunkturåren.

Ovan återgivna förhållanden kan klart avläsas i diagrammen 8 och 9. Under högkonjunkturåren 1964–66 sker således avsevärda merutbetalningar till kommunerna i de alternativa modellerna jämfört med gällande regler. Under de år skatteunderlaget växer mindre hastigt, exempelvis åren 1967–68, understiger däremot utbetalningarna i de alternativa modellerna utbetalningarna enligt gällande regler.

Modellerna 8 c och 10 c skulle under högkonjunkturåren 1964–66 ha resulterat

Diagram 6. Slutligt debiterad skatt, årlig skatteutbetalning (Ut) samt eftersläpning (E) i utbetalningarna vid tillämpning av modell 0 och modell 8c.

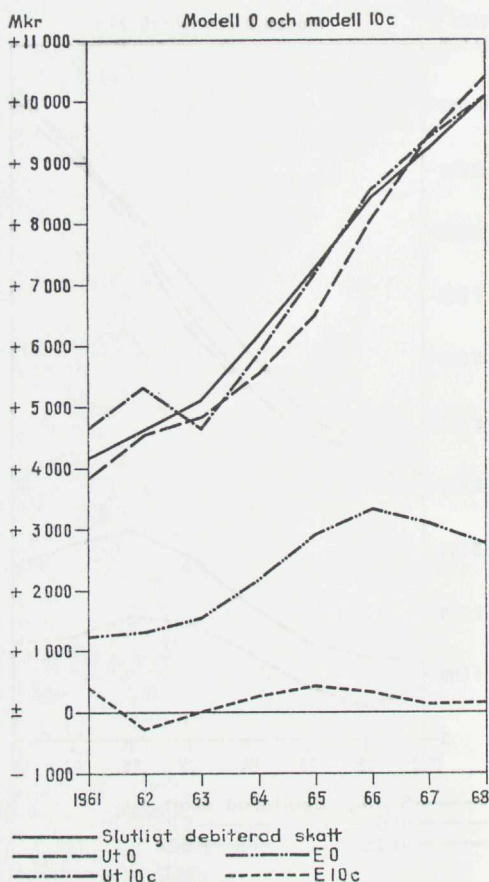


i utbetalningar till kommunerna, som översteg vad dessa erhöll enligt nuvarande regler med 768 resp. 1 398 milj. kr. Under åren 1967–68 understiger däremot utbetalningarna i dessa modeller, av skäl som ovan berörts, vad kommunerna erhöll i gällande system med 57 resp. 360 milj. kr.

7.2.5 Konsekvenser för kommunerna

Då framskrivning av förskotten till kommunerna sker med generella antaganden för hela riket om den förväntade skatteuppbörden, föreligger uppenbarligen risk för att avsevärda skillnader mellan förskott och slutligt debiterade belopp uppkommer för enskilda kommuner. Relativt stora skill-

Diagram 7. Slutlig debiterad skatt, årlig skatteutbetalning (Ut) samt eftersläpning (E) i utbetalningarna vid tillämpning av modell 0 och modell 10c.



nader föreligger nämligen i förändringarna av skattekraften kommunerna emellan. Genomsnittligt har för kommunerna skattekraften mellan åren 1960–68 ökat med 110,7 %. Många kommuner uppvisar dock för dessa år en ökning, som överstiger 150 % samtidigt som åtskilliga kommuners ökningstakt understiger 80 %. Det finns också åtminstone en kommun, vars skattekraft minskat med ett par procent mellan ifrågavarande år. En framskrivning av förskotten med för hela riket genomsnittliga inkomstantaganden kommer således att resultera i att vissa kommuner erhåller avräkningsfordringar och andra avräkningskulder till statsverket.

Diagram 8. Kostnadsökning resp. kostnadsminskning för statsverket vid jämförelse mellan modell 0 och modellerna 2c och 4c.

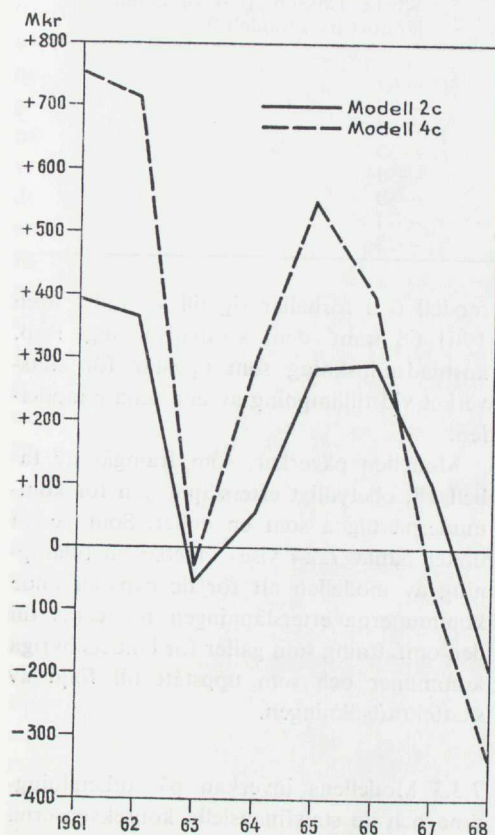
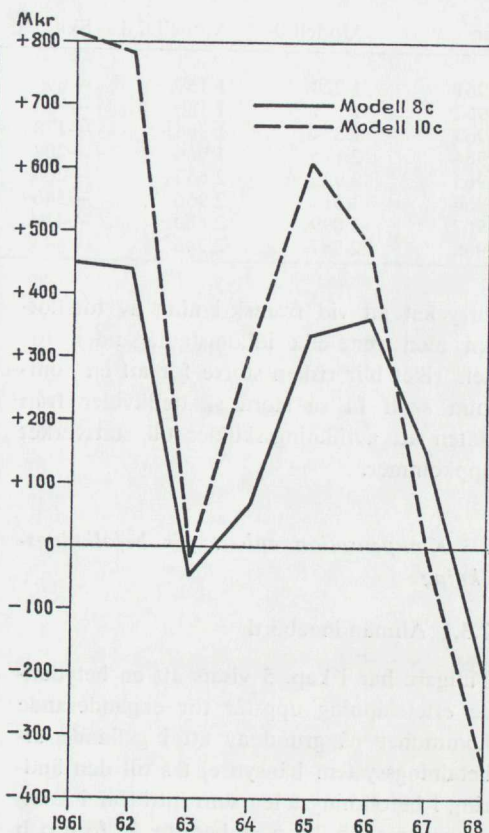


Diagram 9. Kostnadsökning resp. kostnadsminskning för statsverket vid jämförelse mellan modell 0 och modellerna 8c och 10c.



Tabell 17 visar antalet kommuner som under en undersökt period av åtta år (1961–68) till sig erhållit totala skatteutbetalningar (förskott + avräkningslikvider) vilka överstigit de slutligt debiterade skatterna. Av tabellen framgår att de årliga utbetalningarna enligt modellerna 8 c och 10 c under perioden 1961–68 för flertalet kommuner överstiger de slutligt debiterade kommunal-skatterna under ett eller flera år.

I modell 10 c är det således ingen kommun, till vilken skatteutbetalningar sker under något av de undersökta 8 åren, med belopp som understiger de slutligt debiterade beloppen, mot 30 kommuner i modell 0. I modell 8 c får 181 och i modell 10 c 264 kommuner under fem av de undersökta åtta åren utbetalningar, som överstiger den

slutliga kommunalskatten mot 57 i modell 0. Dessa undersökningsresultat stärker

Tabell 17. Antal år då av kommunen totalt uppburen kommunalskatt (förskott + slutavräkning) överstigit den slutligt debiterade skatten under åren 1961–68.

Antal år	Modell 0	Modell 8 c	Modell 10 c
	Antal kommuner	Antal kommuner	Antal kommuner
0	30	1	0
1/8	109	11	0
2/8	227	52	14
3/8	221	203	106
4/8	203	389	410
5/8	57	181	264
6/8	1	11	53
7/8	0	0	1
8/8	0	0	0

Tabell 18. Eftersläpning i kommunalskatteavräkningarna. Beräkningarna omfattar 848 kommuner

År	Modell 0	Modell 6 d	Skillnad	Kostnadsökning (—) för staten jämfört med modell 0
1961	1 228	1 159	—69	—69
1962	1 311	1 158	—153	—84
1963	1 574	1 395	—178	—25
1964	2 175	1 966	—208	—30
1965	2 923	2 657	—266	—58
1966	3 311	2 966	—346	—80
1967	3 099	2 680	—419	—73
1968	2 787	2 345	—443	—23

intrycket att vid framskrivning av förskotten med gene eller inkomstantaganden för hela riket blir risken större för att en kommun skall få så stora skattelikvider från staten att avräkningsskulder till statsverket uppkommer.

7.3 Kompensation enbart för befolkningsökning

7.3.1 Allmän innebörd

Tidigare har i kap. 5 visats att en betydande eftersläpning uppstår för expanderande kommuner på grund av att i gällande utbetalningssystem hänsyn ej tas till den ändring i befolkningstalen som inträffar i kommunen mellan 1 november tre år före och 1 november året före kommunens budgetår.

I modell 6 d tas hänsyn till ändringen i befolkningstalen på så sätt att i kommuner med befolkningstillväxt uppskrivning sker av skatteunderlaget enligt senast kända taxering med den befolkningsökning som ägt rum fram till kommunens budgetår. Detta innebär sålunda att skatteunderlaget skrivs upp i den takt som antalet invånare i kommunen ökar. I den mån antalet invånare förblir konstant eller minskar skall skattekronalet skrivas fram enligt nuvarande regler dvs. antagas bli konstant.

7.3.2 Hur modellen förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem

Tabell 18 visar hur eftersläpningen i kommunalskatteavräkningarna i modell 0 och

modell 6 d förhåller sig till varandra åren 1961–68 samt den kostnadsökning resp. kostnadsminskning som uppstår för statsverket vid tillämpning av den senare modellen.

Modellen påverkar, som framgår av tabell 18, obetydligt eftersläpningen för kommunerna tagna som en enhet. Som nedan under punkt 7.3.4 visas innebär en tillämpning av modellen att för de expanderande kommunerna eftersläpningen reduceras till den omfattning som gäller för landets övriga kommuner och som uppstått till följd av skattekraftsökningen.

7.3.3 Modellens inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav

Någon mera markant förändring i mönstret för utbetalningarna inträder inte i förhållande till gällande system. Merutbetalningarna ökar visserligen under högkonjunkturåren, vilket beror på att befolkningsomflyttningen påskyndas under högkonjunkturåren.

Tabell 18 visar att den totala eftersläpningen år 1968 skulle minska med 443 milj. kr. vid tillämpning av modell 6 d. Den årliga merkostnaden för statsverket varierar under de undersökta åren mellan drygt 20 och drygt 80 milj. kr.

7.3.4 Konsekvenser för kommunerna

Som tidigare framhållits kan det dröja upp till tre år innan en kommuns skatteinkomster påverkas av nyinflyttning. Detta har visat sig medföra en kännbar ekonomisk be-

lastning för de snabbt expanderande kommunerna. Som exempel kan nämnas Tyresö, som år 1968 hade en eftersläpning i skatteutbetalningarna som uppgick till 61 % av den slutligt debiterade skatten för samma år. För Österhaninge var motsvarande procent 70. Huvuddelen av rikets kommuner hade detta år en eftersläpning som varierade mellan 15–35 % av den slutligt debiterade skatten. Detta framgår bl. a. av en kartläggning kommittén gjort och som redovisas i bilaga 7 angående förhållandet mellan slutligt debiterad skatt och eftersläpningen i utbetalningarna under åren 1967–68 avseende samtliga rikets kommuner. För skatteeftersläpningens betydelse för expanderande kommuner har också närmare redogjorts under avsnitt 5.4.2 ovan.

De två nämnda kommunerna är dock inte de enda som kan uppvisa samma stora eftersläpning. Alla kommuner som haft en snabb befolkningstillväxt under 1960-talet, totalt 10–15 kommuner, uppvisar nämligen ungefär samma storlek i eftersläpningen i utbetalningarna av kommunalskatt. Om förskotten till dessa kommuner räknas upp med den procentuella befolkningsökning som ägt rum under de två åren närmast före budgetåret visar det sig att eftersläpningen i dessa kommuner antar samma proportion till den slutligt debiterade kommunalskatten som fallet är i majoriteten av landets kommuner.

Detta framgår av en undersökning rörande effekten på eftersläpningen i kommunalskatteutbetalningarna då hänsyn tas vid beräkningen av förskotten till samtliga mantalskrivna invånare i kommunerna per den 1 november året före kommunens budgetår. Undersökningen som omfattar samtliga rikets kommuner redovisas i bilaga 14. Kommunerna har fördelats efter kvoten mellan befolkningen år 1953 och 1967 samt den procentuella minskningen för eftersläpningen den 31 december 1968 vid jämförelse mellan gällande regler (modell 0) och modell 6 d. Av bilaga 14 framgår det som väntat att det är bland de kommuner som ökat sin befolkning mellan åren 1953–1967 som modell 6 d främst fått effekt. Att mo-

dellen också givit utslag bland kommuner som minskat invånarantalet mellan nämnda år beror på att dessa under de senare åren kan ha noterat en befolkningstillväxt. Bland de kommuner som ökat invånarantalet mellan 1953 och 1967, sammanlagt 318 av 848, erhöll 145 en minskning på mellan 0–15 % i eftersläpningen vid tillämpning av modell 6 d jämfört med modell 0.

Bland nämnda 318 kommuner innebar i övrigt en tillämpning av modell 6 d för

71 kommuner	en minskning mellan	15–25 %
41 » » » »	»	25–35 »
29 » » » »	»	35–45 »
14 » » » »	»	45–55 »
5 » » » »	»	55–65 »
5 » » » »	»	65–75 »
3 » » » »	»	75–85 »
1 » » » »	»	85–95 »
4 » » » »	»	100— »

Bland de kommuner som minskat sitt invånarantal mellan de noterade åren får 48 en minskad eftersläpning på mellan 5–15 %. Ytterligare 11 av dessa kommuner får en minskad eftersläpning på mer än 15 %.

Ännu ett exempel på verkningarna av gällande regler för expanderande kommuner utgör Sollentuna kommun som i samband med utbyggnaden av Järvafältet, beräknas komma att öka sitt invånarantal med 63 300 mellan åren 1974 och 1980. Ur en Kostnads- och Intäktsanalys uppgjord av AB Järvaexploatering har i bilaga 15 sammanställts beräknade skatteintäkter för »Sollentuna planområde» enligt gällande regler med beräknade skatteintäkter från samma område under givna förutsättningar vid en tillämpning av kommitténs modell 6 d. Enligt dessa beräkningar skulle Sollentuna kommun erhålla 112,9 milj. kr. mer i kommunalskattelikheter mellan åren 1975 och 1981 om hänsyn tas vid beräkningen av förskotten till samtliga invånare vilka var mantalskrivna i kommunen den 1 november året före kommunens budgetår. Härtill kommer minskade räntekostnader för budgetbalanseringen.

Av ovanstående exempel torde det tämligen klart framgå att om inte hänsyn tas till de invånare som flyttat in i de expande-

rande kommunerna under de två åren närmast före budgetåret, uppstår en eftersläpning i kommunalskatteutbetalningarna som avsevärt överstiger den som majoriteten av kommunerna behöver vidkännas.

7.4 Modell baserad på den senast kända skattekraftsutvecklingen i den enskilda kommunen och förändringar i invånarantalet

7.4.1 Modellens innebörd

Inom kommittén har prövats en modell vari skattekraften (antalet skattekronor per invånare) enligt senaste taxering framräknas med den procentsats med vilken kommunens skattekraft ökat eller minskat från taxeringen två år tidigare (exempelvis ökningen mellan 1966–1968 års taxeringar). Den uppräknade skattekraften multipliceras härfter med antalet invånare den 1 november taxeringsåret. På så sätt tas även hänsyn till förändringar i kommunernas invånarantal. Genom att multiplicera antalet skattekronor med utdebiteringen för budgetåret erhålles det belopp som efter uppräknningen skall utgöra förskottet på kommunalskatten.

Modellen, här kallad modell 12, har prövats enligt tre olika alternativ. I alternativ a räknas skattekraften fram med hela förändringen från taxeringen två år tidigare medan i b- och c-alternativen framräkning sker med 75 % resp. 50 %.

Framskrivning i denna modell sker av senast kända skatteunderlag med den ändring i skattekraften, som ägt rum från taxeringen två år tidigare. Detta innebär att framskrivningen blir beroende av den speciella utvecklingstendens som varit rådande mellan de närmast föregående åren. Vidare skiljer sig modellen från övriga modeller därigenom att vid framskrivningen av förskotten beaktas ändring i skattekraft för varje individuell kommun.

7.4.2 Hur modellen förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem

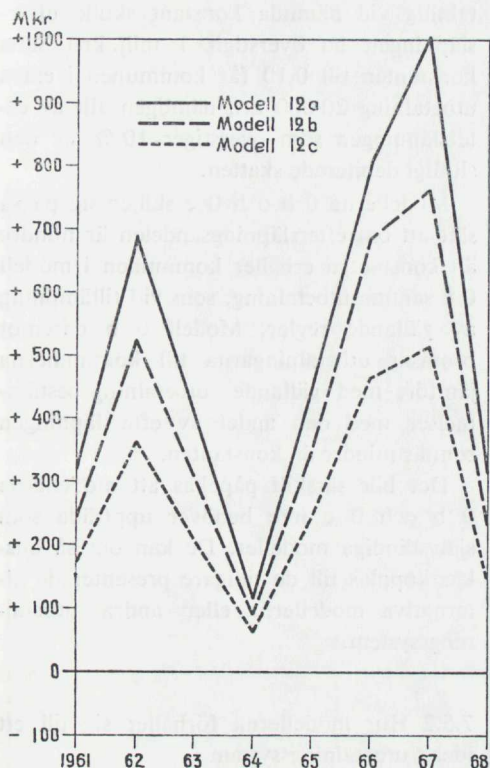
Av tabell 19 framgår att eftersläpningen i utbetalningarna i alternativen 12 a, b och

Tabell 19. Eftersläpning i kommunalskatteavräkningarna. Beräkningarna omfattar 848 kommuner. Mkr

År	Eftersläpning	Förändring jämfört med modell 0	Kostnadsök. (—) för statsverket
Modell 0			
1961	1 228		
1962	1 311		
1963	1 574		
1964	2 175		
1965	2 923		
1966	3 312		
1967	3 099		
1968	2 787		
Modell 12a			
1961	909	— 319	— 319
1962	302	—1 010	— 690
1963	152	—1 422	— 412
1964	637	—1 538	— 116
1965	927	—1 997	— 459
1966	409	—2 903	— 906
1967	— 816	—3 915	—1 013
1968	—1 447	—4 234	— 319
Modell 12b			
1961	983	— 245	— 245
1962	541	— 771	— 526
1963	493	—1 081	— 310
1964	1 005	—1 170	— 89
1965	1 403	—1 521	— 351
1966	1 105	—2 207	— 686
1967	128	—2 970	— 764
1968	— 417	—3 205	— 235
Modell 12c			
1961	1 057	— 171	— 171
1962	780	— 532	— 361
1963	834	— 739	— 207
1964	1 372	— 802	— 63
1965	1 878	—1 045	— 243
1966	1 801	—1 511	— 465
1967	1 074	—2 025	— 515
1968	612	—2 176	— 150

c under samtliga undersökta år understiger den eftersläpning i utbetalningarna som uppkommer i modell 0. Eftersläpningen reduceras som väntat kraftigast i modell 12 a eftersom det i denna modell sker en framskrivning med hela ökningen i skattekraften från taxeringen två år tidigare. Som framgår av tabell 19 uppkommer för kommunerna tagna som en enhet en skuld till statsverket under åren 1967 och 1968. Anledningen härtill är att framskrivning dessa år skett med den skattekraftsökning som inträffade två år tidigare och som var nästan dubbelt så stor som ökningen under

Diagram 10. Kostnadsökning för statsverket vid jämförelse mellan modell 0 och modellerna 12a, b och c.



åren 1967 och 1968. Även i modell 12 b uppkommer ett skuldförhållande gentemot statsverket under år 1968.

7.4.3 Modellens inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav

En tillämpning av den här aktuella modellen får till följd att utbetalningarna bromsas åren efter det att en skattekraftsminskning ägt rum, se ovan, medan betydande merutbetalningar sker efter år med kraftig skattekraftsökning. I dessa hänseenden har modellen i princip samma egenskaper som nuvarande system. Tendenserna till upp- eller nedbromsning resp. merutbetalning kan emellertid väntas bli än mera accentuerade. En dämpning av modellens verkningar härvidlag åstadkoms dock genom tillämpning av alternativen b eller c.

För statsverket skulle merutbetalningarna av skäl som ovan berörts bli betydande under samtliga de undersökta åren. I alternativen a, b och c skulle således kommunerna under åren 1966–68 ha erhållit utbetalningar, som översteg de enligt gällande regler med 2 236, 1 683 resp. 1 128 milj. kr. I diagram 10 kan avläsas hur utbetalningstakten ökar vid tillämpning av modellerna 12 a, b och c, jämfört med modell 0.

7.4.4 Konsekvenser för kommunerna

En undersökning har verkställts som visar hur de årliga utbetalningarna (förskott + slutavräkning) till kommunerna förhåller sig till det slutligt debiterade beloppet. Tabell 20 visar antalet år och kommuner, då mer kommunalskatt (förskott + slutavräkning) skulle ha utbetalats till kommunerna än vad som slutligt debiterats. Undersökningen omfattar åren 1961–68.

Tabell 20. Antal år då av kommun totalt uppbyren kommunalskatt (förskott + slutavräkning) överstigit den slutligt debiterade skatten åren 1961–68

	Modell 12 a	Modell 12 b	Modell 12 c	Modell 0
0	0	1	2	30
1/8	2	2	3	109
2/8	1	3	32	227
3/8	27	75	156	221
4/8	226	304	354	203
5/8	407	373	275	57
6/8	176	90	26	1
7/8	9	0	0	0
8/8	0	0	0	0

Att fler kommuner i modell 12 a än i modell 0 under ett eller flera år erhåller utbetalningar, som överstiger det slutligt debiterade beloppet är en följd av att utbetalningarnas tillväxt enligt denna modell hålls väl uppe under de första åren av en dämpning av skattekraftsökningen. I modellerna 12 b och c är dock antalet år och kommuner färre då utbetalningarna överstiger det slutligt debiterade beloppet. I des-

sa senare modeller sker också som ovan nämnts en lägre framskrivning med 75 % resp. 50 % av skattekraftsförändringen från taxeringen två år tidigare.

7.5 Modeller baserade på relationen mellan eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt och det slutligt debiterade beloppet

7.5.1 Modellernas innebörd

Syftet med dessa modeller är att eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt för en kommun om möjligt aldrig skall behöva uppgå till mer än en viss del av det senast kända slutligt debiterade beloppet. Två modeller 0 b o c har konstruerats som innebär att till gällande avräkningsmodell kopplas en extra avräkning, vilken utgör en viss relation mellan eftersläpningen i utbetalningarna under de två senast kända inkomståren och den senast kända taxeringen.

Modellerna 0 b och 0 c skulle medföra att kommunerna under t. ex. 1970 erhåller liksom i nuvarande system dels ett förskott utgörande en approximation baserad på senast kända skatteunderlag med tillämpning av den för året i fråga fastställda utdebiteringen dels en avräkning för approximationen i utbetalningarna två år tidigare. Härutöver erhåller kommunerna i ifrågavarande modeller en viss andel av relationen mellan eftersläpningen under åren 1967 och 1968 samt den slutligt debiterade skatten för år 1968. Den erhållna andelen utgöres då av en utifrån bestämd konstant. Samtidigt görs avdrag för vad som utgått i extra förskott år 1968.

Om konstanten fastställs till 1,0 får alla kommuner med en eftersläpning, som överstiger det slutligt debiterade beloppet utbetalt överskjutande del. Sätts konstanten till 0,10 skulle kommunerna erhålla i extra utbetalning allt av eftersläpningen som överstiger 10 % av den slutligt debiterade skatten. Om t. ex. den sammanlagda eftersläpningen för åren 1967 och 1968 uppgår till 120 000 kr. och den slutligt debiterade skatten för 1968 till 1 milj. kr. betyder detta

om konstanten är fastställd till 1,0 att kommunen inte erhåller någon extra utbetalning. (Om kommunen skulle få en extra utbetalning vid nämnda konstant skulle eftersläpningen ha överstigit 1 milj. kr.) Sätts konstanten till 0,10 får kommunen i extra utbetalning 20 000 kr., nämligen allt av eftersläpningen som överstiger 10 % av den slutligt debiterade skatten.

Modellerna 0 b o c skiljer sig på så sätt att om eftersläpningsandelen är mindre än konstanten erhåller kommunen i modell 0 c samma utbetalning, som vid tillämpning av gällande regler. Modell 0 b däremot bromsar utbetalningarna till kommunerna jämfört med gällande utbetalningsbestämmelser med den andel av eftersläpningen som är mindre än konstanten.

Det bör särskilt påpekas att modellerna 0 b och 0 c inte behöver uppträda som självständiga modeller. De kan om så önskas kopplas till de tidigare presenterade alternativa modellerna eller andra utbetalningssystem.

7.5.2 Hur modellerna förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem

I tabell 21 redovisas resultatet av en undersökning av effekten på eftersläpningen i utbetalningarna i modellerna 0 b och 0 c då samma värden för konstanten, K-värden, använts under samtliga år. Om någon av modellerna skulle komma till praktisk användning synes ett av huvudskälen härtill vara att K-värdena kan ändras från år till år beroende på hur stora tillskott man önskar tilldela kommunerna. Resultatet av undersökningen visar emellertid hur man med hjälp av olika K-värden kan åstadkomma ungefär det extra tillskott i utbetalningarna, som av olika skäl kan tänkas vara önskvärt och på motsvarande sätt öka eller minska eftersläpningen i utbetalningarna.

Skillnaden mellan storleken på eftersläpningen i modellerna 0 b och 0 c vid tillämpning av samma K-värden beror, som tidigare nämnts, på att i modell 0 b bromsas utbetalningarna till kommunerna då eftersläpningsandel är lägre än konstanten.

Tabell 21. Eftersläpning i kommunalskatte-
avräkningarna. Beräkningarna omfattar 848
kommuner. Mkr

År	Eftersläpning	Förändring jämfört med modell 0	Kostnadsökning (—) Kostnadsminskning.
1	2	3	4

Modell 0

1961	1 228
1962	1 311
1963	1 574
1964	2 175
1965	2 923
1966	3 312
1967	3 099
1968	2 788

Modell 0b, K=0,1

1961	937	— 291	— 291
1962	518	— 794	— 503
1963	550	—1 024	— 230
1964	1 599	— 576	447
1965	2 828	— 95	481
1966	2 288	—1 024	— 929
1967	13	—3 086	—2 062
1968	—759	—3 547	— 460

Modell 0b, K=0,2

1961	1 274	46	46
1962	1 241	— 70	— 116
1963	1 016	— 558	— 488
1964	1 417	— 757	— 199
1965	2 612	— 311	446
1966	3 129	— 183	128
1967	1 751	—1 348	—1 165
1968	185	—2 602	—1 255

Modell 0b, K=0,4

1961	1 948	720	720
1962	2 689	1 377	657
1963	1 947	373	—1 004
1964	1 054	—1 120	—1 493
1965	2 180	— 743	377
1966	4 811	1 499	2 242
1967	5 228	2 129	631
1968	2 074	— 713	—2 843

Modell 0c, K=0,1

1961	897	— 331	— 331
1962	464	— 848	— 517
1963	566	—1 008	— 160
1964	1 548	— 627	381
1965	2 558	— 366	261
1966	2 095	—1 216	— 851
1967	276	—2 823	—1 607
1968	—321	—3 108	— 285

Modell 0c, K=0,2

1961	1 148	— 80	— 80
1962	1 062	— 249	— 170
1963	1 068	— 506	— 257
1964	1 616	— 559	— 53
1965	2 496	— 428	131
1966	2 625	— 687	— 260
1967	1 565	—1 534	— 846
1968	766	—2 021	— 488

	1	2	3	4
Modell 0c, K=0,4				
1961	1 224	— 3	— 3	3
1962	1 302	— 10	— 10	6
1963	1 543	— 31	— 31	21
1964	2 127	— 48	— 48	17
1965	2 873	— 50	— 50	2
1966	3 221	— 91	— 91	41
1967	2 866	— 234	— 234	143
1968	2 467	— 321	— 321	87

Det bör också påpekas att vid framskrivning av förskotten med modellerna 0 b och 0 c föreligger vid en konjunkturedgång, på grund av dessa modellers konstruktion, risk för att till kommunerna sker förskottsutbetalningar som överstiger den slutligt debiterade kommunalskatten.

7.5.3 Modellernas inverkan på utbetalningarna och de statsfinansiella konsekvenserna härav

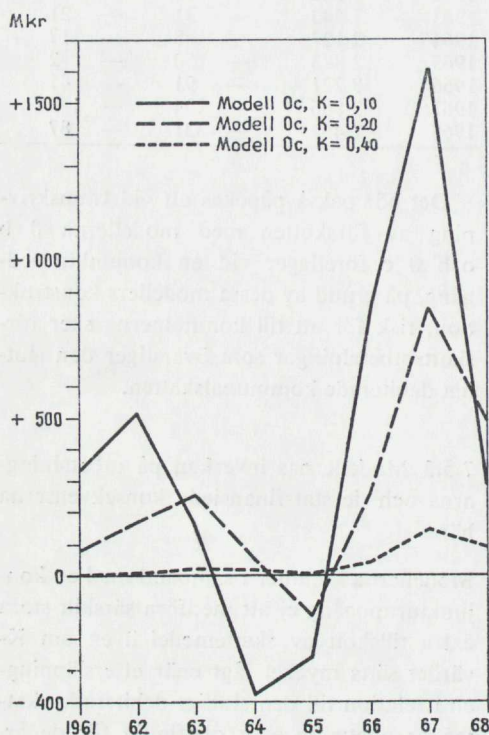
Modellerna kommer i samband med en konjunkturuppgång ej att medföra särskilt stora extra tillskott av skattemedel även om K-värdet sätts mycket lågt när eftersläpningen i relation till den slutligt debiterade skatten är obetydlig eller obefintlig för de år, då konjunkturerna mattades av. Det extra tillskott som kan ha tilldelats kommunerna i dessa modeller under lågkonjunkturen bidrar ytterligare härtill.

Modellerna 0 b och 0 c synes således kunna komma att få största effekt dels under en längre period av hög tillväxt i skatteunderlaget, varvid den uppkomma eftersläpningen kan reduceras allt efter önskan, dels vid en konjunkturedgång.

Man skulle också kunna säga att man med modellerna 0 b och 0 c kan accentuera den verkan som nuvarande regler har att kommunerna vid tvååriga lågkonjunkturer erhåller större utbetalningar än vad ett s. k. perfekt system skulle medge medan det under konjunkturuppgångens första år sker en dämpning av utbetalningarna.

Diagram 11 visar hur utbetalningstakten i 0 c-modellerna dämpas under konjunkturuppgången 1964–65 för att sedan öka under konjunkturedgången 1966–67.

Diagram 11. Kostnadsökning resp. kostnadsminskning för statsverket vid jämförelse mellan modell 0 och modell 0c vid $K = 0,10$, $0,20$ och $0,40$



Modellen 0 c skulle som tabell 21 visar, om konstanten fastställts till resp. 0,10, 0,20 och 0,40 ha resulterat i merutbetalningar till kommunerna som åren 1966–68 skulle ha uppgått till 2 743, 1 594 och 271 milj. kr., vilket ytterligare understryker denna modells möjligheter till anpassning av utbetalningarna genom tillämpning av olika värden för konstanten.

7.5.4 Konsekvenser för kommunerna

Utbetalningarna till kommunerna i modellerna 0 b och 0 c blir, även om samma K -värde används för hela riket, individuellt avpassade eftersom relationen mellan efterläpningen under de två senast kända inkomstären och den senast kända taxeringen i de olika kommunerna utgör grunden för det extra tillskottet. Detta kan anses vara en fördel vid jämförelse med fram-

skrivning med generella inkomstantaganden för hela riket. Å andra sidan bör ihågkommas att relationen mellan senast kända efterläpning och taxering är ett historiskt förhållande. Fastställs endast ett K -värde för samtliga kommuner föreligger även i dessa modeller risk för att man ej förutser lokala omsvängningar. Vissa kommuner riskerar då att få avräkningsskulder till statsverket. Tabell 22 visar också att antalet kommuner som under allt fler år erhåller utbetalningar vilka överstiger den slutligt debiterade skatten ökar vid tillämpning av de lägre K -värdena.

7.5.5 Relationen mellan skatteförskott och slutligt debiterade belopp

Modellerna 0 b och 0 c anknäver i vissa avseenden till en i direktiven föreslagen tänkbar modell för utbetalning av kommunalskattemedel, nämligen att man skulle ange en relation mellan skatteförskott och slutligt debiterade belopp, som skulle berättiga till särskilt förfarande. Det skulle åligga kommunen att göra sannolikt att skatteunderlagets utveckling i kommunen är sådan att det slutligt debiterade beloppet kommer att överstiga skatteförskottet med mer än ett visst procenttal. Efter särskild prövning skulle i sådana fall det beräknade saldot vid slutavräkningen eller del av detta saldo kunna utbetalas i förskott.

Tabell 22. Antal år då av kommun totalt uppbyggen kommunalskatt (förskott + slutavräkning) överstigit den slutligt debiterade skatten under åren 1961–68.

	Modell 0	Modell 0 b $K=0,20$	Modell 0 c $K=0,20$
Antal år	Antal kommuner	Antal kommuner	Antal kommuner
0	30	2	1
1/8	109	13	10
2/8	227	68	204
3/8	221	173	225
4/8	203	438	350
5/8	57	149	145
6/8	1	5	3
7/8	0	0	0
8/8	0	0	0

Jämfört med modellerna 0 b och 0 c innebär den i direktiven omnämnda metoden en mera obestämd beräkningsgrund för utbetalning av förskott. Dessutom skulle metoden i fråga administrativt vara mera betydande.

7.6 Speciella problem vid övergång till nya utbetalningsregler

Övergången till nya regler för utbetalning av kommunalskatt, som syftar till en bättre anpassning av utbetalningarna till den definitiva skatten kan förutses medföra vissa svårigheter. Kommunerna erhåller som ovan nämnts i den årliga utbetalningen avräkningslikvider, som utgör skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och det två år tidigare erhållna förskottet. Dessa avräkningslikvider har under 1960-talet utgjort upp till 1/6 av de totala årliga skatteutbetalningarna. Vid övergången till ett system som syftar till en bättre anpassning av förskotten till den slutligt debiterade skatten kommer kommunerna under de två första åren att erhålla dels avräkningslikviderna som uppkommit under det nu gällande systemets två sista år, dels framskrivning av förskotten med hänsyn till en eventuellt förväntad ökning av skatteunderlaget. Detta medför att omläggningen får sin starkaste effekt på statens och kommunernas likviditet under de två första övergångsåren. Fr. o. m. tredje året avräknas det ökade förskottet i vanlig ordning från den slutligt debiterade skatten varför de årliga utbetalningarna återgår till en lägre nivå. De undersökningar av olika alternativa utbetalningsmodeller som redovisats i detta kapitel visar fr. o. m. tredje året efter omläggningen modellernas långsiktiga effekter dvs. när modellerna kommit i »balans».

Övergångsanordningar i någon form kan visa sig behövliga under övergångsåren för att undvika en alltför stor koncentration till två år av utbetalningarna till kommunerna. Nämda övergångsanordningar kan utformas på olika sätt vilket nedanstående exempel avser att visa.

Exempel på särskilda anordningar i samband med övergången till nytt utbetalningssystem

Förutsättning: Övergång till nytt utbetalningssystem den 1.1.1968 genom framskrivning med inkomstantaganden.

Framskrivning av senast kända taxering sker med inkomstantaganden om 6 % ökning för vardera taxeringsåret och kommunens budgetår.

I initialskedet beräknas kompensationen för befolkningsökningen till 350 mkr/år.

Utdebiteringen förutsätts bli oförändrad under de aktuella åren.

Merutbetalning 1968 på grund av framskrivning med inkomstantaganden om 6 % årlig inkomstökning

Primärkommuner	$\left(\frac{2 \times 6 \times 8\,961}{100}\right)$	1 075
Landsting	$\left(\frac{2 \times 6 \times 3\,084}{100}\right)$	370
Befolkningsökning		350
		<hr/> 1 795 mkr

Merutbetalning 1969 på grund av framskrivning med inkomstantagande om 6 % årlig inkomstökning

Primärkommuner	$\left(\frac{2 \times 6 \times 9\,766}{100}\right)$	1 170
Landsting	$\left(\frac{2 \times 6 \times 3\,588}{100}\right)$	426
Befolkningsökning		350
		<hr/> 1 946 mkr
Totalkostnad		1 795 mkr
		1 946
		<hr/> 3 741 mkr

Avräkningslikvider

Under åren 1968 och 1969 utbetalas som avräkningslikvider (skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskott åren 1966 och 1967) 1 760 milj. kr. resp. 1 538 milj. kr.

Väljer man att låta det nu gällande utbetalningssystemet möta ett nytt som t. ex. innebär framskrivning med två års inkomstantaganden, medför detta att kommunerna under åren 1968 och 1969 skulle få utbetalt, dels framskrivningen som belöper sig till 1 795 milj. kr. resp. 1 946 milj. kr. sammanlagt 3 741 milj. kr., dels avräkningslikviderna å 1 760 milj. kr. resp. 1 538 milj. kr., sammanlagt 3 298 milj. kr. (Fr. o. m. år 1970 blir avräkningslikviderna av mindre omfattning på grund av den under de två närmast föregående åren gjorda framskrivningen av senast kända taxering.)

Man kan, om det befins nödvändigt att

vidtagna övergångsordningar, tänka sig en successiv utbetalning under en längre tidsperiod av antingen det gamla systemets avräkningslikvider eller merutbetalningarna som uppstår på grund av framskrivningen av senast kända taxeringsunderlag och befolkningsökningen.

Om man väljer att successivt utbetala ovan nämnda avräkningslikvider å sammanlagt 3298 milj. kr. under 10 år innebär detta att kommunerna under vart och ett av de tio åren erhåller 329 milj. kr. av avräkningslikviderna. Skulle det härvid visa sig att framskrivningen av senast kända taxering på grund av konjunkturförväntningarna endast bör ske med 2 % för taxeringsåret och kommunens budgetår i stället för 6 % som ovan, medför detta att kommunerna under 1968 utöver förskottet i framskrivning skulle erhålla 831 milj. kr. jämte nyss nämnda 329 milj. kr. Den sammanlagda summan härav 1 160 milj. kr. bör jämföras med de avräkningslikvider å 1 760 milj. kr. som skulle utbetalats om det gällande systemet fortfarande var i kraft. För år 1969 blir motsvarande summor 883 milj. kr. i framskrivning och 329 milj. kr. som delbetalning för avräkningslikviderna, sammanlagt 1 212 milj. kr. att jämföra med avräkningslikviderna för år 1969 å 1 538 milj. kr. Ännu tydligare framstår svårigheterna att utforma lämpliga övergångsbestämmelser om det visar sig, sedan man beslutat sig för en successiv utbetalning av avräkningslikviderna på tidigare omnämnt sätt, att ingen skattekraftsökning kan förväntas under vare sig taxeringsåret eller kommunens budgetår. Kommunerna skulle då i det nya systemet endast erhålla 10 % av sina avräkningslikvider under åren 1968 och 1969 samt ingen framskrivning av senast kända taxering med förväntad skattekraftsökning.

Därest man tänker sig att i stället successivt under tio år avveckla den merutbetalning som sker på grund av framskrivningen av senast kända taxering, föreligger ingen risk för att kommunerna skall erhålla utbetalningar som understiger vad gällande regler medger. Utöver det sedvanliga förskottet och avräkningslikviderna skulle kommunerna under 10 år erhålla 10 % av den sammanlagda framskrivningen å 3 741 (1 795 + 1 946) milj. kr., dvs. 374 milj. kr. Åren 1970 och 1971 sker då avräkning av förskotten mot den slutligt debiterade skatten som om hela förskottet inklusive framskrivningen utbetalats under åren 1968 och 1969. Som följd härav blir avräkningslikviderna framdeles av mindre omfattning på grund av den under de två närmast föregående åren gjorda framskrivningen av senast kända taxering.

8 Samhällsekonomiska verkningar av en omläggning av nuvarande system

8.1 Metodproblem vid en samhällsekonomisk analys

Kommunalskatteskommittén har haft att överväga tänkbara förslag till ändringar av reglerna för utbetalning av kommunalskattemedel. Söker man analysera de samhällsekonomiska konsekvenser som kan tänkas uppkomma till följd av sådana omläggningar ställs man härvid inför ett principiellt problem som i och för sig är ofrånkomligt vid varje bedömning av speciella offentliga åtgärder beträffande vilka man inte har preciserad kännedom om hur de kommer att inordnas i den offentliga ekonomiska politiken totalt sett. Frågan gäller helt enkelt i vad mån de särskilt betraktade åtgärderna i vissa hänseenden kan komma att neutraliseras genom andra åtgärder från det offentligas sida. I detta speciella fall blir problemet närmast att bedöma i vad mån den tilltänkta omläggningen kommer att utlösa statliga åtgärder av annat slag – av neutraliserande innebörd och med syfte att bibehålla balansen inom samhällsekonomin.

Som ett extremt modellalternativ skulle man kunna tänka sig att den statliga ekonomiska politiken i princip ges en sådan utformning att det inte inträffar några samhällsekonomiska förändringar till följd av en sådan omläggning. Fallet är lättast att åskådliggöra med den ytterligare förutsättningen att omläggningen för kommunernas

del får återverkningar enbart på utdebiteringen men inte på utgiftspolitiken. Statens ekonomiska politik antas försiggå under full medvetenhet om konsekvenserna av systemet för kommunalskatteuppbörd. De över- eller underskott som tillfaller statsverket – jämfört med en mera perfekt flödesanpassning av kommunalskattemedlen – tänkes sålunda integrerade i den statliga finanspolitiken på sådant sätt att denna till sin effekt kan uppfattas som marginellt opåverkad av uppbördssystemet. Vad staten under en viss period kan ha erhållit i temporära inkomstillskott som följd av eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskattemedel skulle i själva verket kontinuerligt ha avstämts genom en likvärdig nedprutning av de statliga skatteuttag som eljest skulle ha uttagits under perioden. För stat och kommuner tillsammans skulle det sålunda inte behöva bli någon märkbar förändring. Med detta betraktelsesätt förskjuts intresset från de samhällsekonomiska konsekvenserna av en omläggning av utbetalningen av kommunalskattemedel, eftersom dylika följdverkningar i stort sett uteblir. Uppgiften blir i första hand att undersöka vilka justeringar av den statliga finanspolitikens parametrar som kommer att erfordras för att man – såsom förutsättes – skall kunna undgå samhällsekonomiska effekter av en omläggning av utbetalningen av kommunalskattemedel.

Den skisserade modellen förutsätter to-

tal anpasslighet och medvetenhet hos den statliga ekonomiska politiken och har så tillvida i det föregående betecknats som extrem. Det extrema ligger härvid knappast i föreställningen om att en anpassning i *huvudsak* kommer till stånd utan snarare i antagandet om att denna anpassning i alla hänseenden skulle vara *exakt* och *fullständig*, vilket i sin tur skulle förutsätta att den skulle vara synnerligen differentierad och specialinriktad. Eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskattemedel kan nämligen förmodas ha återverkat inte blott på de kommunala skattesatserna utan även på kommunernas utgiftsbeslut och en kompenserande statlig finanspolitik skulle därför behöva verka såväl på utgifts- som på intäktssidan. Det skulle vidare krävas en synnerligen – och i osannolikt hög grad – differentierad statlig politik för att man exakt skulle kunna neutralisera effekterna av en omläggning av utbetalningarna till skilda kommuner med varierande tillväxthastighet hos skatteunderlaget. Slutsatsen blir under sådana omständigheter att ett antagande om en i alla hänseenden exakt anpassning genom den statliga ekonomiska politiken framstår som en tämligen verklighetsfrämjande förutsättning.

Än mera orealistiskt ter sig emellertid, vid en analys av de samhällsekonomiska verkningarna av en omläggning av utbetalningarna av kommunalskattemedel, det motsatta alternativet nämligen att den statliga ekonomiska politiken inte alls skulle anpassas utan förbli helt opåverkad. Detta skulle närmare bestämt behöva innebära att den statliga ekonomiska politiken utformades utan hänsyn inte blott till den ursprungliga »störning» som omläggningen kunde förmodas medföra utan även till de kedjeeffekter som störningen skulle föranleda i den fortsatta ekonomiska utvecklingen. Den naturliga arbetshypotesen bör väl snarare vara att den statliga ekonomiska politiken kommer att innefatta sådana åtgärder som krävs för att omläggningen inte skall föranleda något avsteg från en godtagbar samhällsekonomisk balans.

Slutsatsen skulle då bli att en omlägg-

ning av det slag varom här är fråga kan väntas försiggå utan åtföljande justering av den statliga ekonomiska politiken endast under förutsättning att omläggningen har så obetydlig inverkan på den samhällsekonomiska balansen att effekten kan negligeras eller eljest att utgångsläget skulle vara sådant att omläggningen kan förväntas bidra till ett förbättrat samhällsekonomiskt balansläge. Det är närmast vid en totalt sett otillräcklig efterfrågan som en sådan gynnsam inverkan på balansen kan tänkas uppkomma – detta med tanke på att omläggningen i huvudsak skulle ha expansiv inverkan på samhällsekonomin. Någon särskild anledning att räkna med en totalt sett otillräcklig efterfrågan, som en normal företeelse för de närmaste åren är dock svår att finna. I normalfallet får därför förutsättas att de expansiva effekterna av en omläggning av kommunalskatteutbetalningarna får kompenseras genom en återhållande statlig ekonomisk politik.

En sådan kompletterande statlig ekonomisk politik kan emellertid utformas på olika sätt och med varierande inverkan på fördelningen av samhällsekonomin resurser. Det tänkbara reaktionsmönster för den statliga ekonomiska politiken som inledningsvis antyddes utgör härvid en av de extremvarianter som kan ifrågakomma. Innebörden var ju nämligen att politiken skulle inriktas på sådant sätt att det jämfört med utgångsläget inte kunde väntas ske någon omfördelning av samhällsekonomin resurser. Härvid är att märka att ett dylikt resultat i princip skulle kunna uppnås på två delvis skilda vägar. En möjlighet skulle vara att staten genom sin ekonomiska politik tvingade kommunerna att, vad gäller utgiftsbeslut och uttaxering, agera på samma sätt som om någon omläggning av utbetalningen av kommunalskattemedel inte hade vidtagits. En annan möjlighet skulle vara att staten så att säga lämnade kommunerna i fred men genom en kompenserande omläggning av sin skatte- och utgiftspolitik sörjde för att det likväl inte skulle bli någon förändring vare sig av hushållens och företagens börda av sammanlagda stats- och

kommunalskatter eller av den sammanlagda offentliga utgiftssumman och dess realekonomiska fördelning.

Ett extremalternativ av motsatt innebörd skulle vara att statens ekonomiska politik utformades på sådant sätt att kommunerna under bibehållen samhällsekonomisk balans bereddes tillfälle att inom sin egen intressesfär effektivt utnyttja det inkomstillskott som i normalfallet skulle följa av en sådan omläggning som kommittén har att överväga. Med ett effektivt utnyttjande inom egen intressesfär skulle härvid avses endera en sänkning av kommunalskatterna eller en ökning av de kommunala utgifterna, i båda fallen utan att åtgärden vare sig neutraliserades genom ökade statsskatter eller motvägdes av en nedpressning av statens utgifter, i vart fall inte av sådana statliga utgifter som är av betydelse för den kommunala intressesfären. Den realekonomiska innebörden av detta alternativ skulle tydligen utgöras av en ökning av offentlig och privat konsumtion vid bibehållen samhällsekonomisk balans. Vad som efterfrågas är sålunda en ekonomisk politik som skapar utrymme härför, vilket i huvudsak måste ske på bekostnad av näringslivets investeringar eventuellt även av bostadsbyggande och försvar.

Det ligger i sakens natur att de antaganden som kan göras om den närmare utformningen av statens ekonomiska politik vid en omläggning av kommunalskatteutbetalningarna måste bli mer eller mindre obestämda. I och för sig utgör det visserligen ett tänkbart specialalternativ att man i ett dylikt läge kan utgå från en preciserad statlig ekonomisk politik, att det med andra ord föreligger ett detaljerat program eller programschema som ger en nyckel till statlig ekonomisk politik vid olika tänkbara förändringar av systemet för utbetalning av kommunalskatteedel. Utredningsdirektiven innehåller emellertid inte någon sådan nyckel till den statliga ekonomiska politiken. Om kommittén hade velat ta fasta på ett dylikt alternativ hade den följaktligen själv fått fastlägga ett program för eller åtminstone en arbetshypotes om den statli-

ga politikens närmare utformning. Kommittén har emellertid avstått från att presentera något sådant program för eller antagande om den statliga ekonomiska politiken och har följaktligen betraktat det som en öppen fråga hur den stabiliseringspolitik som torde krävas som ett komplement till en omläggning av systemet för kommunalskatteedelutbetalningar kommer att inriktas. Den arbetsmetod som kommittén under sådana omständigheter valt att tillämpa har varit att testa vissa modeller eller alternativ för omläggning av utbetalningssystemet mot olika typfall för en statlig ekonomisk politik som syftar till att vidmakthålla godtagbar samhällsekonomisk balans.

I de typfall där en oförändrad fördelning av samhällsekonomin resurser eftersträvas blir självfallet huvuduppgiften att söka analysera vilka förändringar av den statliga ekonomiska politiken som kommer att krävas för att fånga upp de effekter som eljest skulle ha orsakats av den tilltänkta omläggningen. I de typfall där syftet förutsätts vara att tillåta en viss överföring av reala resurser till den kommunala intressesfären blir en första uppgift att söka klargöra hur kommunernas sannolika dispositioner vid en omläggning av utbetalningssystemet primärt kommer att inverka på efterfrågan, närmast i form av offentlig verksamhet och privat konsumtion. Nästa steg i analysen blir att söka uppskatta de kompenserande förändringar av återstående komponenter i nationalprodukten som måste till för att samhällsekonomisk balans skall kunna vidmakthållas. En fullständig genomgång skulle även innefatta en bedömning av hur den allmänna ekonomiska politiken skulle kunna tänkas upplagd för att framkalla dessa kompenserande förändringar.

Vilka förutsättningar som finns att driva en sådan ekonomisk politik är givetvis främst en rent politisk bedömningsfråga men det kan förmodas att möjligheterna härtill tenderar att avta ju större krav som ställs på denna politik, dvs. ju större kompenserande förändringar av de återstående

komponenterna i nationalprodukten som måste ske. En allmän slutsats som kan dras redan på detta stadium av analysen blir därför att det blir mindre sannolikt att de inkomsttillskott, som skulle tillfalla kommunerna vid en omläggning av utbetalnings-systemet, helt eller till övervägande del skulle kunna utnyttjas inom den egna intresse-sfären ju mera omfattande de finansiella effekterna av den tilltänkta omläggningen kan beräknas bli.

Mot denna bakgrund kan det synbarligen förefalla egendomligt att – såsom sker i det följande – låta ett i avgörande hän-seenden starkt förändrat utbetalningssystem, där det inte förekommer någon systema-tisk eftersläpning, fungera som primärt jämförelseled i analysen. Till saken hör dessutom att den rent tekniska utformningen av ett sådant system kan förefalla problematisk.

Eftersläpningstendenserna i det nuvarande systemet har nämligen i viss mån sin grund i en delvis ofrånkomlig eftersläpning i den information som står till buds om utvecklingen av inkomstunderlaget för de sär-skilda kommunernas uttaxering. I varje fall synes detta gälla om man bortser från möj-ligheten av att de särskilda kommunernas skattemedel skulle kunna avskiljas redan vid själva skatteuppbörden. Så länge kravet på slutlig avräkning för varje särskild kommun vidhålles o h det därtill uppfattas som an-geläget att i möjligaste mån undvika att det uppkommer fall av kommunal återbe-talningsskyldighet är det eljest naturligt att man vid utformningen av reglerna för ut-betalning får hålla sig så att säga på den säkra sidan, varvid kombinationen av ett stigande inkomstunderlag och ett tidsmoment vid registreringen av detta leder till en trendmässig eftersläpning i utbetalningarna.

Dessa överväganden hindrar inte att ett system med ideal anpassning, dvs. utan varje som helst eftersläpning, i speciellt sam-manhang kan utgöra en lämplig jämförelsenorm, nämligen när det gäller att i prin-cip klargöra de samhällsekonomiska konsekvenserna av nuvarande system eller av mera väsentliga förändringar i detsamma. Att det möjligen kan vara svårt att före-

ställa sig hur en dylik momentan anpassning skall kunna åstadkommas i praktiken blir härvid av mindre betydelse.

Analysen i det följande är till stor del baserad på att ett system med *trendmässig anpassning* kan användas som jämförelsenorm. Detta system tänkes vara så konstruerat att trendlinjen för utbetalda kommunalskatte-medel bringas att sammanfalla med motsva-rande utvecklingslinje för debiterad kom-munalskatt och detta tänkes ske utan att de konjunkturbestämda reaktionerna hos nuvarande system väsentligen rubbas. – Det bör understrykas att detta tänkta system är att uppfatta som ett hjälpmedel i analy-sen snarare än som någon praktiskt genom-förbar lösning. Det har sålunda lämnats helt därhän hur en perfekt trendanpassning skulle kunna förverkligas för kommunkollektivet som helhet liksom för de särskilda kom-munerna. Den valda jämförelsenormen synes emellertid göra det möjligt att analytiskt renodla systemets trendmässiga inverkan lika väl som dess konjunkturbestämda effek-ter.

8.2 Samhällsekonomiska verkningar

Kommunalskattekommitténs uppgift har varit att överväga om nuvarande regler för utbetalning av kommunalskattemedel bör ändras i syfte att påskynda utbetalningarna. En första arbetsuppgift som inställer sig när man går närmare in på problemet om de samhällsekonomiska konsekvenser, som kan tänkas följa av ändrade regler, är att söka precisera vad som kan anses brista i det nuvarande regelsystemet. En tänkbar ståndpunkt skulle vara att varje eftersläpning av utbetalningar i förhållande till uppbörden av dylika medel principiellt vore att betrakta som en brist i systemet. En annan likaledes tänkbar ståndpunkt kunde vara att eftersläpningsmomenten i det nuvarande systemet inte med fog kan för-anleda några kommunala krav på statsverket, eftersom de haft sin grund i de villkor på vilka staten ställt beskattningsinstru-mentet till kommunernas förfogande. Principiellt skulle det likväl kunna uppfattas som ett

mindre tilltalande drag i systemet att kommunernas uttaxeringsbeslut under en övergångstid kan få sina verkningar lokalisera- de *delvis* till den statliga sektorn i stället för till kommunerna själva.

I det följande lämnas dessa spörsmål där- hän men det förutsättes att det krav som maximalt skulle kunna ställas på ändring av utbetalningsreglerna skulle innebära att kommunerna omedelbart skulle få tillgång till de kommunskattemedel som borde in- betalas under respektive perioder. Härvid bortses från sådana omständigheter som att den faktiska uppbörden i någon mån släp- par efter i förhållande till inkomstunderla- get och att det förekommer vissa skatte- restantier, om än av begränsad omfattning. Vidare bortses tills vidare från det förhål- landet att det faktiskt tar tid innan man kan fastställa vilka skatteintäkter som skul- le tillkomma de särskilda kommunerna.

Om en omedelbar anpassning – i angiven bemärkelse – av utbetalningarna av kom- munalskattemedel uppställs som jämförel- senorm kan det nuvarande systemet anses karakteriserat dels av vissa konjunkturbe- stämda avvikelser i förhållandet mellan upp- börd och utbetalning till kommunerna, dels av en mera trendmässig eftersläpning i ut- betalningarna. Ett approximativt mått på styrkan i den trendmässiga eftersläpnings- tendensen kan erhållas om man sätter ef- tersläpningens tillväxt under en längre pe- riod i relation till summan av för samma period debiterade kommunalskatter. Om un- dersökningsperioden avgränsas av de kul- minationspunkter för eftersläpande belopp som inträffade 31 december 1953 respektive 31 december 1966 kan man finna att under den mellanliggande tiden i det närmaste 4 % av utgående kommunalskatter »fast- nat» i systemet i form av ökad eftersläp- ning. Om den trendmässiga tendensen till eftersläpning skulle stå sig för framtiden, vilket med gällande regler skulle förutsätta att inkomstunderlagets tillväxttakt skulle förbli ungefär oförändrad, skulle det vara möjligt att undvika att de eftersläpande be- loppet trendmässigt ökades om alla utbe- talningar till kommunerna av skattemedel

försågs med ett tillägg om drygt 4 % (4,1 %) utöver vad som skulle utgå enligt nu gällande regler.

Det är emellertid ingalunda självklart att man för framtiden bör räkna med en så snabb tillväxt av inkomstunderlaget att det tänkta tillägget skulle behöva göras så stort som 4 %. Som en jämförelse kan nämnas att vid en jämn procentuell tillväxt hos skat- teunderlaget om 8 % per år och en likale- des jämn tillväxt av de kommunala skatte- satserna med 2,5 % per år skulle det ifrå- gavarande tillägget inte behöva göras större än 2,7 %.¹ I det följande räknas emellertid som om ett tillägg om 4 % skulle krävas, vilket i själva verket torde förutsätta en år- lig tillväxt av skatteunderlaget om drygt 10 %.

Tillägget¹ skulle behöva utgå pro- centuellt lika för alla utbetalningar, vilket alltså för- utsätter att även s. k. avräkningsmedel skul- le föras med dylikt tillägg. Det skulle vida- re krävas att avräkningsmedlen exklusive detta tillägg fastställdes enligt samma reg- ler som tidigare, dvs. utan särskilt beaktan- de av det procentuella tillägg som enligt detta tankeexperiment skulle utgå också på förskottsbetalningarna. Den tänkta anord- ningen framstår därför som en mycket spe- ciell lösning. För särskilda kommuners del kunde den inte förmodas ge lika god över- ensstämmelse mellan uppbörd och utbeta- lningar som man på sikt skulle kunna på- räkna för samtliga kommuner som helhet. En betydelsefull egenskap hos den tänkta omläggningen skulle emellertid vara att den inte påverkade i systemet inbyggda kon- junktureffekter som i stort sett skulle bibe-

¹ Vid skattningen av det erforderliga tillägget kan man generellt utgå från följande samband: Erforderligt procentuellt tillägg = X

$$\frac{X}{100} = \frac{\text{debiterad kommunalskatt år } t}{\text{utbetalda kommunalskattemedel år } t} - 1$$

$$\frac{\text{debiterad kommunalskatt år } t}{\text{utbetalda kommunalskattemedel år } t} =$$

$$\frac{\text{inkomstunderlaget år } t}{\text{inkomstunderlaget år } t-2} + \left(\frac{\text{inkomstunderlaget år } t-2}{\text{inkomstunderlaget år } t-4} \right) \left(\frac{\text{skattesats } t-2}{\text{skattesats } t} \right)$$

hållas.¹

Skulle härutöver ambitionerna sträcka sig så långt att man inte blott skulle förebygga ytterligare eftersläpning utan dessutom även önskade avveckla den eftersläpning som hitintills uppkommit, skulle – utöver den skisserade omläggningen av utbetalningarna – ytterligare ett belopp om drygt 4 miljarder kronor behöva utgå till kommunerna, vilket antingen kunde tänkas ske omedelbart i en omgång eller i avbetalningar under exempelvis en tioårsperiod.

Med denna uppläggning skulle man kunna urskilja tre huvudmoment i en omläggning som skulle tillgodose maximalt ställda krav på ökad följsamhet mellan uppbörd och utbetalningar av kommunalskattemedel.

1. Framtida tendenser till trendmässig eftersläpning i utbetalningarna förebyggs utan att de i systemet inbyggda konjunkturfekterna påverkas. Detta tänkes kunna ske därigenom att alla enligt nuvarande regler utgående utbetalningar av kommunalskattemedel förses med ett procentuellt tillägg om approximativt 4 %. Den tänkta åtgärden kan av olika skäl inte förmodas utgöra någon praktiskt genomförbar lösning av de särskilda kommunernas avräkningsproblem. Däremot belyser den inverkan på statsbudgeten av att den trendmässiga eftersläpningen i utbetalningarna helt skulle hävas.

2. Den eftersläpning som hitintills uppkommit inhämtas därigenom att ett belopp av drygt 4 miljarder kronor i en eller annan form utbetalas till kommunerna. Detta tänkes kunna ske antingen i ett sammanhang eller i årliga avbetalningar under förslagsvis en tioårsperiod.

3. De i systemet inbyggda konjunkturfekterna sätts ur funktion. Detta sker automatiskt för den händelse fullständig följsamhet mellan uppbörd och utbetalningar upprättas. Önskar man däremot bibehålla konjunkturfekterna är det främst den trendmässiga eftersläpningstendensen som bör elimineras.

Om en omläggning av den innebörd som beskrivits under moment 1) skall kunna genomföras under bibehållen samhällsekonomisk balans krävs med ett normalt utgångs-

läge vissa balanserande åtgärder. Dessa kan såsom framhållits i det föregående riktas endera mot kommunerna själva eller mot övriga sektorer av samhällsekonomin. I det senare alternativet skulle de i huvudsak kunna riktas mot statens egen verksamhet, mot hushållen med sikte på den privata konsumtionen eller mot företagen med sikte på näringslivets investeringar.

Om man skulle stanna inför den utvägen att söka neutralisera inverkan på kommunernas egen ekonomi av de liberalare utbetalningsreglerna vore det tänkbart att exempelvis begränsa kommunernas upplägningsmöjligheter eller att knappa in på de statsbidrag som tillfaller dem. För kommunerna som helhet skulle ett tillskott om drygt 4 % till kommunalskattemedlen kunna motvägas genom en indragning av drygt 8,5 % av samtliga statsbidrag till kommunerna eller av drygt 10,5 % av andra statsbidrag än skatteutjämningsbidrag. En kombinerad operation av sådan innebörd – dvs. ökad tillförsel av kommunalskattemedel i förening med en begränsning av statsbidragen – kunde förmodas få en neutral inverkan på samhällsekonomin.

Ett mera näraliggande alternativ skulle vara att kommunerna bereddes möjlighet att utnyttja den förutsatt ökade tillgången på kommunalskattemedel till att endera öka sina utgifter eller begränsa sin uttaxering. I fortsättningen gäller den förenklande förutsättningen att kommunerna disponerar hela sitt ökade finansiella utrymme till att minska sin utdebitering eller kanske snarare till att begränsa eljest erforderliga skattehöjningar. Vidare bortses tills vidare från begränsning av den statliga verksamheten som tänkbar neutraliserande åtgärd. En metod att bibehålla balansen blir utifrån sådana förutsättningar att låta den statliga beskattningen skärpas lika mycket som den

¹ Om syftet enbart varit att uppnå en trendmässig anpassning av utbetalningarna utan krav på att de i systemet inbyggda konjunkturfekterna i sin helhet skulle bevaras, skulle en betydligt enklare lösning ha varit möjlig. Det skulle kunna ske enligt en modell där »förskotten» räknades upp i paritet med två års trendmässig tillväxt av inkomstunderlaget och där det inte förekom några avräkningsmedel.

kommunala uttaxeringen lindras. För att en sådan skärpt statlig beskattning skall bli en exakt ersättning för den kommunala uttaxering som bortfaller skulle den behöva utgå efter samma regler som den kommunala uttaxeringen, en lösning som visserligen är tänkbar men förefaller föga sannolik. Som mera näraliggande alternativ ter sig endera en skärpning av den statliga inkomstskatten eller en höjning av mervärdeskatten. Med nuvarande bestämmelser kommer en sänkning av den kommunala uttaxeringen med hänsyn till avdragsreglerna automatiskt att medföra ett ökat uttag av statlig inkomstskatt (motsvarande ca 30 % av det sänkta kommunala skatteuttaget). Eftersom denna avdragsregel kommer att upphävas kan det emellertid vara rimligt att i det följande bortse från denna speciella skatteautomatik. Om man tänker sig att mervärdeskatten skulle svara för den behövliga ökningen av det statliga skatteuttaget kan det fastslås att en nedsättning av nuvarande kommunalskatter med 4 % (eller drygt 85 öre per skattekrona) beloppsmässigt skulle kunna motvägas genom en skattesatshöjning om drygt en procentenhet för mervärdeskatten. Med avseende på sina verkningar på samhällsekonomin och på inkomstfördelningen skulle en sådan beskattningsåtgärd inte kunna direkt överensstämma men dock i väsentliga drag nära sammanfalla med den beskattning som den skulle ersätta. För de kommunalt skattskyldiga skulle förändringen reallt sett bli obetydlig. Den väsentliga förändringen skulle vara att staten direkt tog ansvaret för ett skatteuttag som eljest hade ankommit på kommunerna.

Slutligen återstår som en tänkbar möjlighet att de kommunalt skattskyldiga skulle beredas en verklig lättnad genom den förutsatta lindringen i den kommunala uttaxeringen. Den möjliga sänkningen av kommunalskatterna skulle räknat på 1970 års förhållanden för hushållens del uppgå till ett belopp av inte fullt 700 milj. kr. I den mån vi skulle kunna bortse från det nuvarande kommunalskatteavdraget skulle detta innebära ett lika stort tillskott till hus-

hållens disponibla inkomster, varav uppskattningsvis ca 650 milj. kr. skulle disponeras för ökad privat konsumtion – detta under förutsättning att den marginella sparkvoten skulle vara så pass betydande som 6 à 7 %. – För att ett sådant tillskott till den privata konsumtionen skall kunna tas ut med bibehållen samhällsekonomisk balans krävs – under de allmänna förutsättningar vi har att räkna med – en motsvarande begränsning av andra komponenter av den totala resursanvändningen i samhällsekonomin. Om statlig verksamhet och bostadsbyggande tills vidare lämnas utanför räkningen kvarstår med denna uppläggning endast näringslivets investeringar som tänkbar regleringsfaktor. Eftersom ett belopp om 650 milj. kr. beräknas motsvara 4 à 5 % av näringslivets totala investeringar år 1970 skulle det alltså vid en lösning efter dessa linjer behöva vidtas finans- och kreditpolitiska eller andra åtgärder som kunde beräknas medföra att näringslivets investeringar begränsades med lika många procent.

Den arbetsuppgift som härefter står i tur att behandlas är att klagöra under vilka betingelser den eftersläpning, som hittills uppkommit i utbetalningarna av kommunalskattemedel, skulle kunna inhämtas under bibehållen samhällsekonomisk balans. Vid utgången av år 1968 uppgick denna eftersläpning till ca 4 150 milj. kr. Om en tänkt avveckling sträcktes ut över en period av 11 à 12 år skulle för ändamålet krävas årliga avsättningar om ca 360 milj. kr. som skulle få betalas ut till kommunerna utöver normala utbetalningar enligt nuvarande regler liksom utöver det särskilda tillägget som skulle motverka den trendmässiga tendensen till ökad eftersläpning. Det skulle innebära att dessa »avvecklingsutbetalningar» under avvecklingsperiodens begynnelsekede skulle bli ungefär hälften så stora som de särskilda utbetalningar som skulle krävas för att motverka den trendmässiga tendensen till ökad eftersläpning. Härav synes följa att även balanserande motåtgärder skulle få lov att göras halvannan gång så kraftiga som om det endast varit fråga om att motverka tendensen till ökad eftersläpning.

Ifall en höjning av mervärdesskatten får svara för hela behovet av balanserande åtgärder krävs sålunda en ökning av skattesatsen med en och en halv procentenhet i stället för med en procentenhet osv.

En helt annan intensitet i behovet av balanserande motåtgärder är att räkna med om man tänker sig att eftersläpningen skall kunna avvecklas omedelbart genom engångsutbetalningar till kommunerna. Det verkar visserligen inte troligt att dessa under ett enda år skulle förbruka en engångsintäkt om drygt 4 miljarder kronor men det kan vara ett rimligt antagande att större delen härav skulle komma att disponeras under loppet av en 3-årsperiod.

Till grund för en överslagsberäkning kan läggas följande antaganden: 1) Utbetalade medel skall till dess de tas i anspråk för kommunala ändamål hållas inestående i riksgäldskontoret. Härigenom skulle eljest tänkbara effekter på likviditeten inom kreditmarknadssystemet i möjlig mån kunna förebyggas. 2) Ca 10 % av de utbetalade medlen kvarstår ännu efter 3 år som bibehållen förstärkning av kommunernas likviditet. Återstående 90 % förbrukas till lika delar under vart och ett av de tre första åren.

Med dessa antaganden skulle den årliga förbrukningen av engångsmedel bli 1,7 gånger så stor som den årliga utbetalning som skulle krävas för att motverka tendensen till ökad eftersläpning. Om medlen disponeras för en sänkning av den kommunala uttaxeringen och skärpning av mervärdesskatten skall utgöra den balanserande motåtgärden, kan man finna att den till följd av engångsutbetalningarna behövliga skattesatshöjningen skulle bli 1,7 procentenheter. Till sammans med den procentenhet i ökat uttag som skulle föranledas av de särskilda utbetalningarna i syfte att motverka den trendmässiga tendensen till ökad eftersläpning skulle detta således medföra att skattesatsen behövde höjas med 2,7 procentenheter.

En utgångspunkt för dessa beräkningar har såsom tidigare angivits varit att kommunerna disponerat hela sitt ökade finansiella

utrymme till att sänka eller hålla igen på sin utdebitering. Det kan rimligen förmodas att kommunerna skulle disponera en del av sina ökade inkomster till att utöka sin verksamhet. Härigenom skulle behovet av kompenserande statliga finanspolitiska åtgärder komma att påverkas i stigande riktning eftersom en ökning av kommunernas utgifter för sådana ändamål kan antas ha starkare inverkan på den totala efterfrågan inom samhällsekonomin än en lika stor minskning av skatteuttaget. Det är emellertid troligt att kommunerna även skulle anslå någon del av sina ökade inkomster till att stärka sin likviditet (utöver vad som övergångsvis antagits ske vid en tänkt engångsutbetalning) och härigenom skulle behovet av ytterligare kompenserande statliga åtgärder begränsas.

En annan förutsättning för beräkningarna har varit att den kompenserande statliga finanspolitiken skulle ske i form av höjningar av mervärdesskatten. Det bör understrykas att detta får betraktas som ett valt typfall. Andra finanspolitiska åtgärder är tänkbara med möjliga återverkningar på inkomstfördelningen och resursallokering inom samhällsekonomin.

Härefter återstår att ta ställning till de i systemet inbyggda konjunkturreffekterna. Vid fullständig anpassning mellan utbetalningar och uppbörd av kommunalskattemedel skulle dessa effekter upphöra. Mot den bakgrunden finns anledning att ställa frågan om de inbyggda konjunkturreffekterna kan tänkas underlätta den allmänna konjunkturpolitiken, vilket skulle vara ett skäl att i möjligaste mån söka utforma en omläggning av systemet för utbetalning av kommunalskattemedel på sådant sätt att dessa effekter kan förmodas komma att bibehållas.

De i systemet inbyggda konjunkturreffekterna har ett nära samband med eftersläpningstendenserna i utbetalningarna, men det är inte eftersläpningen som sådan, eller dess tillväxt, utan de konjunkturberoende växlingarna i denna tillväxt som kan anses representera denna i systemet inbyggda konjunkturreffekt.

Med gällande regler understiger utbetalningarna av kommunalskattemedel under ett visst år den kommunalskatt som uttas för samma år – dvs. eftersläpningen stiger – i samma mån som förskotten understiger den faktiskt uttagna skatten med större belopp än vad som samtidigt utgår i form av avräkningsmedel. Det belopp varmed förskotten understiger den faktiskt uttagna skatten bestäms av inkomstunderlagets tillväxt sedan näst föregående år (från år t-2 till år t), under det att avräkningsmedlens storlek bestäms av inkomstunderlagets tillväxt under de två åren närmast före näst föregående år (från år t-4 till år t-2). Härav följer att förhållandevis stark tillväxt hos inkomstunderlaget sedan näst föregående år likaväl som förhållandevis svag tillväxt under de två åren före det näst föregående är en faktor som bidrar till att eftersläpningen under ett givet år blir betydande i förhållande till trenden.

Med dessa samband skulle man, i den mån inkomstunderlagets utveckling följer en 4-årscykel, där 2 år av förhållandevis stark tillväxt följs av 2 år av förhållandevis svag tillväxt, också kunna vänta sig att eftersläpningen skall tendera att följa ett cykliskt mönster med maximivärden under det andra året av förhållandevis stark tillväxt och minimivärden – kanske på negativ nivå – under det andra året av svag tillväxt. Eftersom inkomstutvecklingen under det senaste årtiondet tämligen nära har anslutit sig till en sådan 4-årscykel har eftersläpningens tillväxt i stora drag följt det angivna mönstret, vilket har inneburit att utbetalningarna av kommunalskattemedel tenderat att bli särskilt låga i förhållande till den samtida uppbörden under det andra året av snabb inkomstillväxt och särskilt höga i förhållande till uppbörden under det andra året av svag inkomstillväxt.

Det kan därmed förefalla som om de i systemet inbyggda konjunkturreffekterna bör ha underlättat uppgiften att driva en allmänt konjunkturutjämnande politik. Även om detta blir helhetsintrycket finns dock anledning till vissa reservationer.¹ Granskar man närmare förändringstalen för ef-

tersläpningen finner man att dessa i stora drag följer konjunkturmönstret med klara utslag när avmattningstendenser börjar göra sig gällande inom samhällsekonomin. Det är emellertid påfallande att det första året av förnyat konjunkturuppsving såväl 1959 som 1963 kännetecknades av fortsatt låg eller (vad gäller 1963) rent av klart minskad tillväxt i eftersläpningen. Oavsett detta måste givetvis systemets konjunkturreffekter bli beroende av hur kommunerna själva reagerar på de impulser de utsättes för.

I den mån kommunernas utgifter påverkas i återhållande riktning under expansiva konjunkturfaser och i expansiv riktning under recessiva konjunkturfaser liksom i den mån den fortgående stegringen av kommunernas utdebitering påskyndas i expansiva konjunkturfaser och avsaknas i mindre expansiva konjunkturfaser har systemet en konjunkturutjämnande inverkan på samhällsekonomin. Om däremot enbart kommunernas upplåning och kassaställning påverkas uteblir i stort sett de konjunkturutjämnande effekterna. Onekligen finns det faktorer som kan verka i den riktningen att systemets effekter på tillväxten av kommunernas inkomster åtminstone till en del fångas upp genom förskjutningar av rent finansiell innebörd.

En allmän tröghet i anpassningen av kommunernas utgifter till förändringar på inkomstsidan kan bidra härtill. Kommunernas utgiftsbenägenhet kan vidare påverkas av

¹ Den konjunkturutjämnande effekten hos nuvarande system för kommunalskatteutbetalningar har tidigare framhållits främst av professor Bent Hansen. I sitt för OECD-organisationen utförda arbete om finanspolitiken i sju länder – Fiscal Policy in Seven Countries, Paris 1969 – har emellertid Hansen modifierat sin inställning vilken klarast torde framgå av följande utdrag: »... and if incomes were fluctuating in a four-year cycle this might create an anti-cyclical mechanism where the Central government in boom years hoards municipal tax revenues and releases them in slack years. But in general it will of course tend to produce an erratic timing of municipal expenditure; moreover, the Central government may tend to consider the hoarded municipal tax revenues as a cheap loan to be used for financing Central government expenditures at the same time as the municipalities may anticipate the revenues and try to borrow accordingly». a.a. s. 345.

medvetandet om de avräkningsmedel för framtida utbetalning som i särskilt hög grad alstras i expansiva konjunkturskeden. Lätta kreditmarknadsförhållanden med goda upplåningsmöjligheter skulle göra kommunernas utgiftspolitik mera oberoende av inkomstutvecklingen.

Såsom tidigare framhållits i avslutningen till kapitel 5, finns inte någon möjlighet att med full säkerhet yttra sig om hur systemet för kommunalskatteutbetalningen faktiskt påverkat kommunernas beteende i konjunkturförloppet, eftersom det inte är fullt klart hur kommunerna skulle ha reagerat under ett annat system. Det torde dock av skäl som anförts i avsnitt 5.5 vara rimligt anta att systemet för kommunskatteutbetalningar i påtaglig grad bidragit till att ge kommunernas utgiftsdispositioner och utdebiteringsbeslut en konjunkturutjämnande inverkan. Det bör emellertid understrykas att de konjunkturutjämnande effekter som systemet kan ha utövat under den här betraktade perioden helt varit beroende av det tidsschema som karakteriserat den allmänna inkomstutvecklingen. Om exempelvis perioderna med förhållandevis svag inkomstutveckling skulle tendera att bli väsentligt längre än 2 år skulle systemets anticykliska potential bli uttömd innan en återhämtning ägde rum.

Avslutningsvis finns anledning att i korthet beröra de samhällsekonomiska effekterna av de mera begränsade omläggningar av utbetalningssystemet som övervägts inom kommittén, liksom eljest av de modellalternativ som redovisats i kapitel 7. Av dessa modellalternativ skulle vissa innebära en vittgående avveckling av eftersläpningstendenserna i nuvarande system. Detta gäller i synnerhet om modellerna 4 c och 10 c där förskottsutbetalningarna skrivs fram med två års inkomstantagande. Härvid tas i modellen 10 c dessutom hänsyn till den förändring i kommunernas invånarantal som inträffat sedan 31 december tre år före kommunernas budgetår. Om de inkomstantaganden som väljs ligger nära den faktiska utvecklingen kan man vänta sig att utfallet av modellen 10 c tämligen nära samman-

faller med ett idealt system utan eftersläpning. Enligt de beräkningar som utförts skulle i själva verket drygt 95 % av eftersläpningen elimineras i modell 10 c. Med ett års inkomstantagande (modell 8 c) beräknas motsvarande andel till 70 %. Det är följaktligen tydligt att sådana förändringar av utbetalningssystemet som åsyftas i dessa modeller skulle medföra en mycket stark begränsning av eftersläpningen i nuvarande system. Vid en praktisk tillämpning skulle emellertid utfallet i avsevärd mån bli beroende av hur de inkomstantaganden som måste göras skulle komma att förhålla sig till den faktiska inkomstutvecklingen. Så långt vi kan hålla oss till de kalkylresultat som redovisats i kapitel 5 antyder dessa att behovet av balanserande åtgärder för modell 10 c skulle utgöra ca 95 % av vad som skulle krävas vid en övergång till ett system utan eftersläpning. Det är härvid att märka att denna och närstående modeller inte blott skulle medföra en stark begränsning av den trendmässiga eftersläpningen i nuvarande system, utan de skulle samtidigt även inverka på konjunkturmönstret i eftersläpningen. Den praktiska innebörden härav skulle bli att behovet av balanserande åtgärder skulle bli särskilt accentuerat i expansiva konjunkturfaser.

I ett annat modellalternativ – nr 12 – skulle en stark begränsning av den trendmässiga eftersläpningen kunna kombineras med ett karakteristiskt konjunkturmönster. Enligt detta alternativ skulle förskotten för varje särskild kommun baseras på en framskrivning av inkomstunderlaget. Skattekraften enligt senaste taxering skulle nämligen uppräknas med den procentsats med vilken kommunens skattekraft ökat från taxeringen två år tidigare. I en konjunkturutveckling som kännetecknas av 2-års perioder av omväxlande stark och svag tillväxt av skattekraften kommer ett sådant system att verka bromsande på utbetalningarna av kommunalskatte-medel i expansiva konjunkturfaser men pådrivande i recessiva konjunkturfaser. Kalkylerna visar att systemet som ett gemensamt resultat av att den trendmässiga eftersläpningen begränsas och att

utbetalningarna tenderar att påskyndas speciellt i mindre expansiva konjunkturskeden skulle kunna leda till att kommunerna tagna som en enhet kom i skuld till statsverket under förhållanden motsvarande dem som rådde 1967 och 1968.

Vid sidan av dessa alternativ har emellertid kommittén även låtit presentera ett modellalternativ med *styrbar* konjunkturfekt. I princip skulle detta alternativ innebära att det i särskilda konjunkturlägen skulle finnas möjlighet att förordna om ett speciellt tillägg till utbetalningarna motsvarande viss andel eller multipel av den eftersläpning som förelegat vid senaste avstämningstillfälle.

Kommittén har slutligen även låtit utarbeta modellalternativ som skiljer sig från det nuvarande systemet enbart såtillvida att förskotten justeras med hänsyn till den ändring i befolkningstalen som inträffar i kommunerna mellan 1 november tre år före och 1 november året före kommunens budgetår. I modellen 6 d beaktas härvid endast befolkningsförskjutningar i positiv riktning. Med avseende på den trendmässiga eftersläpningen skulle en omläggning i anslutning till modell 6 d få begränsade effekter, vilket framgår därav att mindre än en tiondedel av den totala eftersläpningen år 1966 skulle ha eliminerats. Sådillvida kunde det förmodas att de samhällsekonomiska effekterna begränsas till mindre än en tjugondedel av vad som skulle följa av en omläggning som innebar ett fullständigt upphävande av tendensen till fortsatt ökning av eftersläpningen. Om ett sådant alternativ (av typ 6 d) sattes i funktion utan övergångsbestämmelser skulle dock effekterna under de två första åren kunna bli avsevärt större än vad som skulle känneteckna systemet efter ett fullständigt genomförande. Dylika initialeffekter skulle emellertid kunna dämpas genom särskilda spärregler. Enligt ett alternativ som närmare presenteras i följande kapitel (alternativ 6) skulle utbetalningarna under en övergångsperiod visserligen kunna bli 2 till 3 gånger så höga som de under motsvarande omständigheter skulle ha varit efter ett fullständigt genomföran-

de av det nya systemet. Trots detta skulle tillskottet i fråga om utbetalningar kunna förmodas stanna vid en tiondedel av vad som skulle inträffa vid ett fullständigt upphävande av tendensen till fortsatt ökning av eftersläpningen.

Med avseende på systemets konjunktur-effekter skulle man kunna vänta sig att den ifrågasatta justeringen i någon mån skulle komma att verka avtrubbande på systemets anticykliska egenskaper, eftersom en närmare anknytning skulle ske till den aktuella befolkningsutvecklingen, vilken kan förmodas vara positivt korrelerad med den allmänna konjunkturutvecklingen. Vid närmare granskning visar det sig också att den ifrågasatta omläggningen vissa år skulle ha fått verkningar av denna innebörd. Inte ens i dessa fall har det emellertid varit fråga om att mer än en tiondel till en femtedel av konjunkturutslaget med avseende på eftersläpningens förändring skulle ha utplånats. Med övergångsbestämmelser enligt alternativ 6 skulle det kunna förmodas att begränsningen av konjunkturutslaget kan komma att ligga kring övre delen av detta intervall.

9.1 Gällande regler för utbetalning av kommunalskatt

Gällande regler innebär att staten uppbär preliminär skatt som även innefattar skatt till kommunerna. Dessa erhåller för varje kalenderår förskott grundat på senast kända taxering och den utdebitering som bestämts för kalenderåret. När taxeringsresultatet föreligger sker slutavräkning, varvid saldot mellan slutligt debiterade belopp och uppburna förskott tillgodoräknas kommunerna eller statsverket allt eftersom förskotten understiger eller överstiger de slutligt debiterade beloppen. Eftersom taxeringsresultatet föreligger först under senare hälften av året efter inkomståret blir följden härav att förändringar i skatteunderlaget påverkar kommunernas skatteinkomster först med två års eftersläpning. Detta har, främst på grund av skattekraftsökningen, medfört att en eftersläpning uppkommit i utbetalningen av kommunalskattemedel.

För de borgerliga primärkommunerna uppgick eftersläpningen vid slutet av 1968 till ca 2 800 milj. kr eller 28 % av den slutligt debiterade skatten år 1968. Eftersläpningen utgör skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och utbetalda förskott åren 1967 och 1968. Om under dessa år till kommunerna utbetalda slutavräkningslikvider läggs till förskotten har emellertid under såväl år 1967 som år 1968 totalt till kommunerna utbetalts något mer än den

slutligt debiterade skatten dessa år.

För landstingen kan eftersläpningen vid slutet av 1968 beräknas uppgå till ca 1 200 milj. kr. men en jämförelse mellan slutligt debiterad skatt och till landstingen under åren 1967 och 1968 totalt utbetalda medel (förskott och avräkningslikvider) visar nära överensstämmelse med den slutligt debiterade skatten under dessa år.

9.2 Erfarenheterna av gällande regler

De undersökningar som kommittén verkställt av effekten av gällande system för utbetalning av kommunalskatt visar att den eftersläpning i utbetalningarna som uppkommit ingalunda varit jämnt fördelad på de olika år systemet varit i kraft. I själva verket har till kommunerna tagna som en enhet utbetalats förskott + slutavräkning, som under flertalet av de undersökta åren ungefärligen motsvarat den slutliga debiteringen i kommunerna.

Under 9 av de undersökta 16 åren (1953–1968) har de årliga utbetalningarna till kommunerna överstigit eller uppgått till ungefär samma belopp som den slutligt debiterade skatten.

Under fem av de sju år då utbetalningarna mera markant understeg vad kommunerna slutligt tillkom på grund av att de beskattningsbara inkomsterna ökade särskilt kraftigt uppgick de utbetalda beloppen till ca 95 % av den slutligt debiterade skatten

och under de övriga två åren (1961 och 1965) utgjorde utbetalningarna något under 90 % av den definitiva skatten.

När man granskar avräkningsförhållandet mellan stat och kommun avseende kommunalskatterna finns det också anledning erinra om att nämnda skatter inflyter till statsverket – som svarar för uppbörderna av såväl statlig som kommunal skatt – med en viss eftersläpning. Detta förhållande har närmare beskrivits i kap. 6.

9.3 Metoder för anpassning av skatteutbetalningarna till skatteunderlagets utveckling

9.3.1 Allmänt

I kommitténs direktiv har antytts möjligheten att begränsa åtgärder för en bättre anpassning av utbetalningarna till skatteunderlagets utveckling till att gälla vissa kommuner. Härvid har förutsatts att kommun med åberopande av speciella skäl skulle efter särskild prövning kunna erhålla det beräknade saldot vid slutavräkningen eller del av detta saldo i förskott. Möjligheten att betrakta eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskattemedel såsom en »fond» från vilken kommun inom ramen för sin andel i eftersläpningen efter särskild prövning skulle kunna erhålla extra förskott har i enlighet med direktiven också övervägts inom kommittén. Då denna »särskilda prövning» har förutsatts skola ske hos Kungl. Maj:t synes möjlighet här till – om så skulle bedömas önskvärdt – kunna tillskapas genom ett generellt bemyndigande för Kungl. Maj:t att i förekommande fall medge undantag från kommunallagarnas bestämmelser om förskottsutbetalning. Kommittén har emellertid inriktat sitt arbete på att finna tänkbara generella lösningar.

De undersökningar som gjorts av kommittén visar att flera olika modeller är tänkbara när det gäller att finna en teknisk lösning som bättre än nuvarande regler medger en anpassning av utbetalningen av kommunalskatt till skatteunderlagets utveckling. De modeller som närmare beskrivits i avsnitt 7.2 och som bygger på antaganden om

inkomstutvecklingen under ett eller två år, med eller utan beaktande av förändringar i invånarantalet är således enligt kommitténs mening tekniskt möjliga. Detta gäller också den modelltyp – närmare beskriven i avsnitt 7.4 – enligt vilken den senast kända skattekraftsutvecklingen i den enskilda kommunen tas som utgångspunkt för en framskrivning av skattekraften enligt senast kända taxering.

Kommittén kommer i närmast följande avsnitt att söka beskriva för- och nackdelar hos dessa modelltyper och jämföra dem med gällande regelsystem.

9.3.2 Modellernas innebörd

Fyra olika modeller har prövats av kommittén i vilka framskrivning av senast kända taxering förutsatts skola ske med ledning av *antaganden om den genomsnittliga inkomstutvecklingen* i riket under ett eller två år, dvs. taxeringsåret eller taxeringsåret och därpå följande året vilket är lika med kommunens budgetår. Av skäl som närmare utvecklats i avsnitt 7.2 har prövningen skett på grundval av faktiska uppgifter rörande för riket genomsnittlig inkomstökning för samtliga fysiska personer. Modellerna anknyter till förslaget i motion II: 368 vid 1964 års riksdag nämligen att man lämpligen borde använda de förändringstal, som tillämpas vid beräkningarna av statens inkomster, för korrigerings av senast tillgängliga taxeringsuppgifter. I två av ovan nämnda modeller har dessutom förändringar i kommunernas invånarantal beaktats.

Den av kommittén prövade prognosmodellen, som är baserad på *senast kända skattekraftsutveckling* innebär att skattekraften i den enskilda kommunen enligt senaste taxering skrivs fram med den procentsats med vilken kommunens skattekraft ändrats från taxeringen två år tidigare (exempelvis ökningen mellan 1966–68 års taxeringar). Modellen har prövats enligt tre olika alternativ. I det ena alternativet räknas skattekraften fram med hela förändringen från taxeringen två år tidigare medan i de

två övriga alternativen framskrivning sker med 75 % resp. 50 %.

9.3.3 Hur modellerna förhåller sig till ett idealt utbetalningssystem

Om man vid korrigerings av skatteförskotten med hjälp av inkomstantaganden vill komma den slutligt debiterade skatten så nära som möjligt bör antaganden om inkomstutvecklingen göras för både taxeringsåret och det påföljande året som är kommunens budgetår. Det föreligger emellertid, som närmare redogjorts för i avsnitt 7.2.2 vissa svårigheter att fastställa tillförlitliga inkomstantaganden. En anknytning till den reviderade finansplanens inkomstantaganden ligger närmast till hands. Vid fastställande av dessa föreligger emellertid vissa svårigheter som följd av rådande förhandlingsordning. Avtalsförhandlingarna omfattar i allmänhet mer än ett år och har under senare år avslutats först i mitten av förhandlingsåret. Detta innebär att de i den reviderade finansplanen återgivna inkomstantagandena under förhandlingsår fått göras utan tillgång till avtalsförhandlingarnas resultat. Vidare saknas avtal för antingen löpande och nästföljande år eller, vilket inträffar varannat år, för nästföljande år.

I de prognoser som är baserade på senast kända skattekraftsutveckling i den enskilda kommunen sker ingen momentan anpassning av utbetalningarna till svängningarna i skattekraftsutvecklingen. I stället får en tillämpning av nämnda modell till följd att utbetalningarna ökar efter år med skattekraftsökning och bromsas under åren efter det att en skattekraftsminskning inträffat. Konsekvenserna härav kan avläsas ur tabell 19, kap. 7, av vilken bl. a. framgår att i de alternativ där framskrivning sker med hela eller 75 % av den procentsats med vilken kommunens skattekraft ökat från taxeringen två år tidigare, uppkommer för kommunerna tagna som en enhet ett skuldförhållande till statsverket under åren 1967 och 1968. Anledningen härtill är att framskrivningen under nämnda år skett med den skattekraftsökning som inträffade två år tidigare och

som var nästan dubbelt så stor som ökning under åren 1967 och 1968.

9.3.4 Konsekvenser för kommunerna

Väljer man vid beräkningen av förskotten att korrigera senast kända taxering med ett för hela riket *genomsnittligt* inkomstantagande bör man vid avräkningen mellan staten och kommunerna tagna som en enhet kunna nå ett relativt tillfredsställande resultat under förutsättning att man gör ett någorlunda rimligt inkomstantagande. Man riskerar dock att betydande skillnader uppkommer för de enskilda kommunerna mellan förskott och slutligt debiterat belopp enär skattekraften ej förändras likformigt i alla kommuner. Medelskattekraften har för riket mellan åren 1960–68 ökat med 110,7 % men i många kommuner har ökningen varit över 140 % och i åtskilliga andra mindre än 80 % under nämnda år. Vid beräkning av förskotten till kommunerna genom framskrivning av senast kända taxering med för hela riket genomsnittliga inkomstantaganden föreligger uppenbar risk att vissa kommuner erhåller för stora förskott och således blir återbetalningsskyldiga till statsverket medan andra fortfarande erhåller förskott som understiger det slutligt debiterade beloppet. Detta förhållande bekräftas också av de inom kommittén verkställda undersökningarna, som tidigare redovisats i avsnitt 7.2.5.

Fördelen med modellen som innebär framskrivning av skatteförskotten med senast kända skattekraftsutveckling är att utbetalningsprognosen blir baserad på utvecklingen i varje enskild kommun. Emellertid medför en tillämpning av denna modell för den enskilda kommunen liksom det ovan framhållits för kommunerna tagna som en enhet, att någon anpassning av förskotten till svängningar i skattekraftsutvecklingen ej sker. En sådan framskrivning av förskotten som sker i denna modell innebär att utvecklingen av utbetalningarna kan komma att avvika från den mera långsiktiga utvecklingen vilket kan medföra att kommunerna kommer i skuld till statsverket. Detta

skulle som ovan nämnts bl. a. ha inträffat åren 1967 och 1968.

9.3.5 Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser

Det ligger i sakens natur att de modeller som innebär att eftersläpningstendenserna i nuvarande system mera radikalt begränsas också får vittgående statsfinansiella konsekvenser. I de modeller där framskrivning skett med inkomstantaganden som fångat in den faktiska utvecklingen har utbetalningarna till kommunerna ökat i synnerhet under år med starkt växande skattekraft. Under år med lägre skattekraftsökning har utbetalningarna däremot bromsats i dessa modeller och lägre belopp kan ha utgått till kommunerna än vad gällande regler skulle ha medgivit. En utveckling i anslutning till dessa modeller skulle således ha inneburit dels att belastningen på statens finanser ökat avsevärt över en följd av år, dels att utbetalningarna till kommunerna härvid skulle ha fått en annan och från konjunkturpolitisk synpunkt mindre förmånlig fördelning i tiden än de skulle ha haft enligt nuvarande system.

En tillämpning av den utbetalningsmodell som är baserad på en framskrivning av de senast kända årens skattekraftsutveckling skulle däremot i *gynnsamma fall* tänkas medföra en ur konjunkturpolitisk synpunkt tilltalande fördelning i tiden av utbetalningarna till kommunerna. Detta följer därav att utbetalningstakten enligt denna modell blir särskilt hög under den i många fall recessionsbetonade perioden närmast efter år med kraftig skattekraftsökning men särskilt svag under den i många fall expansionsbetonade period som infaller närmast efter år med obetydlig skattekraftsökning. En sådan framskrivning av utbetalningarna – dvs. i anslutning till de speciella tendenser som varit rådande under de senaste åren – kan emellertid innebära en risk för mycket starka avvikelser från den mer långsiktiga utvecklingslinjen. Detta skulle i vissa lägen kunna tänkas medföra att kommunerna – eller vissa av dem – ådrog sig stora avräk-

ningsskulder gentemot statsverket. Även sett över en följd av år skulle denna modell innebära kraftigt ökad belastning på statens finanser.

Redan med tanke på de statsfinansiella konsekvenserna har kommittén funnit sig böra avstå från att föreslå sådana omläggningar av utbetalningssystemet som kan beräknas medföra starkt ökad belastning av statsbudgeten. Såsom närmare utvecklats i föregående kapitel rörande de samhällsekonomiska verkningarna av en förändring av nuvarande system skulle en sådan omläggning av utbetalningarna som skulle medföra starkt ökad belastning på statens budget med all sannolikhet få lov att åtföljas av en skärpt statlig beskattning eller andra ekonomisk-politiska åtgärder med återhållande verkan – detta ifall en godtagbar samhällsekonomisk balans likväl skulle kunna upprätthållas. Sådana åtgärder kommer troligen att bli kännbara antingen för kommunerna själva eller för de kommunalt skattskyldiga. En omläggning som skulle ställa miljardbelopp i ökade utbetalningar till kommunernas förfogande skulle med andra ord få lov att åtföljas av kompletterande åtgärder, vilka med betydande sannolikhet skulle bli av den innebörden att miljardbelopp genom andra kanaler dras in från kommunerna eller de kommunalt skattskyldiga. Kommittén har mot denna bakgrund inriktat sig på att söka utforma mer begränsade omläggningar till förmån för sådana kommuner som främst haft olägenhet av det nuvarande systemet.

Konjunkturreffekterna av det nuvarande systemet har det enligt kommitténs bedömning inte funnits någon anledning att tills vidare modifiera. Dessa effekter har nämligen under de förhållanden som hittills varit rådande blivit övervägande gynnsamma. Skulle utvecklingen i framtiden komma att gå mot längre konjunkturvågor, dvs. mot längre perioder av förhållandevis låg respektive förhållandevis hög inkomstillväxt, är det emellertid tänkbart att systemet skulle kunna få oförmånliga verkningar under den senare delen av respektive konjunkturfaser. I ett sådant tänkt läge skulle det vara

fördelaktigt att med kort varsel kunna påverka utbetalningarna till kommunerna. Kommittén kommer i det följande att hänvisa till en metod som skulle kunna öppna möjligheter till en mera flexibel utbetalning av kommunalskattemedel.

9.4 Beräkning av skatteförskotten med hänsyn enbart till befolkningsökningen

Kommittén har funnit att gällande regler har en särskilt ogynnsam effekt på skatteutbetalningarna till de snabbt expanderande kommunerna.

I de undersökningar kommittén gjort och för vilka tidigare redogjorts har konstaterats att snabbt expanderande kommuner fått vidkännas en eftersläpning i skatteutbetalningarna som är betydligt större än vad som gäller för övriga kommuner. Eftersläpningen i utbetalningarna uppstår nämligen för dessa kommuner inte enbart till följd av den allmänna inkomstökningen utan också på grund av det förhållandet att nyinflyttningen ej beaktas i gällande system. Det dröjer nämligen normalt 2–3 år innan en kommun börjar erhålla skatt från nyinflyttade.

Kommunalskatt för inkomst av tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital erläggs i den kommun, där den skattskyldige är mantalsskriven det år då inkomsten uppstår. Mantalsskrivningen för visst år grundas på var man är bosatt den 1 november föregående år. Enligt gällande regler ligger senast kända taxering till grund för beräkningen av kommunalskatteförskotten. Senaste taxering omfattar dock endast sådana personer som var bosatta i kommunen den 1 november tre år före kommunens budgetår.

Eftersom kommunen har rätt till kommunalskatt av samtliga invånare som för budgetåret blivit mantalsskrivna i kommunen uppstår för starkt expanderande kommuner en särskilt ogynnsam eftersläpning i skatteutbetalningarna. Det är enligt kommitténs mening ej rimligt att vissa kommuner skall behöva vidkännas en eftersläpning i utbetalningarna som väsentligt överstiger

den för majoriteten av rikets kommuner. Kommittén föreslår därför att vid beräkning av skatteförskotten till kommunerna hänsyn tas till den befolkningsökning som sker fram till mantalsdagen den 1 november året före kommunens budgetår.

Ett genomförande av detta förslag innebär att man vid utbetalningen av kommunalskatt tar hänsyn till alla senast kända fakta, alltså inte bara – såsom hittills – skatteunderlag och utdebitering så långt dessa kan följas utan också befolkningsutvecklingen, för vilken ytterligare uppgifter finns att tillgå.

Vid de kontakter kommittén tagit med centrala folkbokförings- och uppborgsnämnden (CFU) har bekräftelse erhållits på att länsstyrelsernas datakontor kan lämna kommunerna uppgifter om invånarantalet den 1 november för fastställande av befolkningsökningen. Då det emellertid är nödvändigt för kommunerna att i god tid före fastställande av utgifts- och inkomststater kunna beräkna kommunalskatteförskottet för nästkommande budgetår har kommittén funnit det mest ändamålsenligt att som en approximation av befolkningstalet per den 1 november föreslå att befolkningsökningen från mitten av augusti månad tre år före till mitten av augusti månad året före kommunens budgetår skall ligga till grund för uppskrivning av förskottet. CFU har uppgivit att några hinder inte föreligger för att välja mitten av augusti som jämförelsetidpunkt.

Varje år framställs vecka 36 i nuvarande ADB-system för folkbokföring personband över den kyrkobokförda befolkningen i länen ordnad bl. a. kommunvis. Befolkningen redovisas under presumtiv mantalsskrivningsadress för nästföljande år.

Den framställning av personband som görs vecka 36 kan sägas väl motsvara kyrkobokföringsläget vid mitten av augusti månad även om de erhållna uppgifterna inte – på grund av gällande föreskrifter om anmälningsskyldighet vid flyttning – exakt anger det faktiska invånarantalet vid en fixerad tidpunkt. Innebörden av »mitten» av en månad anges i 68 § köplagen vara månadens elfte till tjugonde dag. Den nöd-

vändiga preciseringen i detta sammanhang föreslår kommittén skola åstadkommas genom att länsstyrelsen åläggs tillstålla kommun uppgifter om det invånarantal och det däremot svarande uppräknade skatteunderlaget, som skall läggas till grund för beräkningen av förskott.

Kommittén förutsätter att de nya utbetalningsreglerna skall träda i kraft den 1 januari 1972. Det skall sålunda åligga länsstyrelsen att senast den 10 september 1971 tillstålla kommun uppgift om invånarantalet vid mitten av augusti 1969 respektive vid mitten av augusti 1971. Det kan i detta sammanhang erinras om att det ävenledes åligger länsstyrelsen att per den 10 september lämna kommun uppgift om skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft resp. hög utdebitering.

I och för sig skulle ett konsekvent hänsynstagande till befolkningsförändringar kunna motivera att hänsyn vid beräkning av skatteförskotten skulle tas jämväl till den befolkningsminskning som äger rum mellan den 1 november tre år före och den 1 november året före kommunens budgetår. Enligt vad kommitténs undersökningar visat, har nuvarande regler, i allmänhet ej lett till att för stora förskott utbetalats till avfolkningskommunerna. Anledningen härtill är den år från år växande skattekraften. Kostnaderna för avfolkningskommunerna sjunker ej omedelbart i samband med invånarens utflyttning. Tvärtom förhåller det sig så att kostnaderna per kvarvarande invånare ökar, samtidigt som det totala skatteunderlaget i kommunen kan minska. Av dessa skäl är ju avfolkningskommunerna också föremål för diverse stödåtgärder från samhällets sida. Kommittén har därför stannat för att föreslå att hänsyn ej skall tas till befolkningsminskning fram till den 1 november året före kommunens budgetår.

Kommitténs ovan framförda förslag till ändring av gällande utbetalningsregler för kommunalskatt föreslås omfatta inte bara primärkommunerna utan även landstingskommunerna.

Beträffande de kyrkliga kommunerna anser kommittén – med hänvisning till vad

som ovan i avsnitt 4.6.5. anförts – att inga skäl föreligger att föreslå någon ändring av gällande regler.

Kommitténs undersökningar av de statsfinansiella konsekvenserna av den föreslagna ändringen i utbetalningsreglerna visar att om de nya reglerna gällt under 1960-talet eftersläpningen i utbetalningarna år 1968 skulle för primärkommunerna ha varit ca 440 milj. kr. lägre än vid tillämpning av gällande regler. Merutbetalningarna till kommunerna skulle under de undersökta åren varierat mellan drygt 20 och drygt 80 milj. kr. Dessa medel skulle självfallet först och främst ha tillfallit de starkt expanderande kommunerna.

9.5 Beräkningar av den framtida statsfinansiella och kommunalekonomiska effekten av utredningens förslag att hänsyn skall tas till befolkningsökningen

9.5.1 Borgerliga primärkommuner

Kommittén har försökt beräkna de statsfinansiella konsekvenserna av en sådan ändring av utbetalningsreglerna för förskotten, att de befolkningsmässigt ökande kommunerna erhåller kompensation för befolkningsökningen. Av föregående redogörelse framgår att här avses den befolkningsökning som inträffar under tvåårsperioden mitten av augusti det tredje året före och mitten av augusti året före kommunens budgetår.

Ökningen av förskotten innebär, att staten tidigarelägger en viss del av den skatteutbetalning, som med nuvarande regler ingår i avräkningslikviderna med kommunerna. Omläggningen får därför sin starkaste effekt på statens och kommunernas likviditet under de två första övergångsåren. Från och med det tredje året avräknas det ökade förskottet i vanlig ordning från den slutligt debiterade skatten, varigenom den årliga utbetalningen av skattemedel återgår till i stort sett normal nivå. När systemet från och med det tredje året efter omläggningen kommit i balans blir ökningen av kommunalskatteutbetalningarna jämförd med nuvarande regler av relativt ringa omfattning.

9.5.2 Befolkningsutvecklingen

Kommitténs beräkningar av skatteförskottens ökning måste med nödvändighet bygga på vissa antaganden om folkmängsförändringarna samt om utvecklingen av skatteunderlag och utdebitering i de enskilda kommunerna.

De prognoser över befolkningsutvecklingen, som upprättats i samband med länsplanering 1967, redovisade i SOU 1969: 27, är baserade på kommunblock. Kommitténs beräkningar grundar sig därför på de blivande kommunerna enligt plan för rikets indelning i kommuner, kungörelsen 1964: 162. Länsplanering 1967 innehåller fyra olika befolkningsprognoser, av vilka prognos 1, utvecklad i ytterligare ett alternativ, är att betrakta som enbart räkneexempel. Av de övriga utgör prognos 2 länsstyrelsernas uppfattning om innebörden av rådande utvecklingstendenser i fråga om blockens framtida befolkning, sysselsättningsutveckling m. m. Prognoserna 3 och 4 utvisar kommunernas målsättning respektive länens lokaliseringpolitiska målsättning och ger en större befolkningsökning än den som redovisas i prognos 2. Till grund för kommitténs beräkningar har valts länsplaneringens prognos 2.

Vid jämförelse mellan de faktiska invånarantalen i kommunblocken den 31 december 1969 och de beräknade för den 31 december 1980 enligt prognos 2 framgår att 156 kommunblock förväntas öka sitt invånarantal, medan befolkningen minskar i 126. Den årliga ökningen för vart och ett av de 156 kommunblocken har beräknats som ett medeltal för perioden 1969–1980. Om en gruppindelning görs med hänsyn till den procentuella årliga ökningen erhålls följande:

Procentuell ökning per år	Antal kommunblock
0—½ %	41
½—1 %	31
1—2 %	48
2—5 %	24
> 5 %	12
	156

9.5.3 Skatteunderlagsutvecklingen

Enligt den modell för beräkning av kompensation för befolkningsökning, som beskrivits i kapitel 7.3, benämnd 6 d, skall senast kända taxering räknas upp med den procentuella befolkningsökning, som ägt rum under de två åren närmast före budgetåret. Skatteunderlaget enligt taxeringen året före budgetåret måste alltså beräknas. Kommittén har härvid utgått från skatteunderlaget enligt 1969 års taxering. Blockets medelskattkraft enligt denna taxering har sedan uppräknats med 5 % per år.

9.5.4 Utdebiteringsnivån

För beräkningen av förskottet ett visst kommande år måste också antaganden göras om skattesatsen. Som utgångspunkt vid dessa beräkningar har använts utdebiteringen i blockets centralort för år 1970, eftersom utdebiteringsnivån i centralorten får tillmätas den största betydelsen vid kommunsammanslagningarna. Denna skattesats har där efter antagits höjd med 50 öre för år 1971 och med 25 öre för vart och ett av följande år.

9.5.5 Formel för beräkningarna

Med de antaganden, som ovan angivits och under förutsättning att de ändrade utbetalningsreglerna tillämpas från och med budgetåret 1972 har de ökade förskotten till de enskilda kommunerna (blocken) för år 1972 beräknats enligt följande formel:

$$\frac{\text{Invånarantalet mitten av aug. 1971}}{\text{Invånarantalet mitten av aug. 1969}} \times \text{skatteunderlaget enl. 1971 års tax.} \times \text{skattesats för år 1972}$$

På samma sätt har de ökade förskotten för vart och ett av åren 1973, 1974 och 1975 beräknats.

9.5.6 Begränsning av kompensation för befolkningsökning

I kapitel 4.6 har påvisats att det är framförallt de snabbt expanderande kommuner-

nas ekonomi, som utsätts för svåra påfrestningar, genom att skatt från nyinflyttade inflyter först 2 à 3 år efter det att kommunen börjar få kostnader för dem. En begränsning, varigenom mindre befolkningsökningar ej föranleder några kompenserande åtgärder, kan därför övervägas, vilket förutsätts i kommitténs direktiv. I direktiven anföres att »en begränsning av eventuella åtgärder till vissa kommunkategorier kan resa besvärliga gränsdragningsproblem. Utredningen bör definiera de omständigheter som skall avgöra om en kommun skall anses så expansiv att speciella åtgärder i fråga om utbetalning av skattemedel är befogade. En metod kan vara att anknyta till befolkningsutvecklingen och fastställa ett procenttal angivande den minsta befolkningsökning som skall berättiga till särskilt förfarande vid utbetalningen av kommunalskattemedel.» Kommittén har därför verkställt alternativa beräkningar över ökningen av skatteförskotten, om kompensation lämnas endast för den befolkningsökning, som överstiger en halv, respektive en, två och fem procent per år.

9.5.7 Resultat av beräkningarna

Den totala ökningen av skatteförskotten till kommunerna (kommunblocken) åren 1972, 1973, 1974 och 1975, om kompensation lämnas för hela befolkningsökningen och för den ökning, som överstiger halv resp. en, två eller fem procent per år redovisas sammanfattningsvis här nedan för riket i sin helhet. Beloppen är angivna i miljoner kronor.

9.5.8 Kommunsammanläggningarnas inverkan på resultatet

Som angavs i avsnitt 9.5.2 ovan har beräkningarna baserats på de blivande 282 kommunblocken enligt plan för rikets indelning i kommuner och ej på de nu existerande kommunerna. Sammanläggningarna av kommunerna enligt nämnda plan är emellertid inte i sin helhet genomförda förrän den 1 januari 1974. I många fall innebär sammanläggningarna att befolkningsökningen i en delkommun motverkas av befolkningsminskningen i en annan delkommun. Om de ändrade reglerna för utbetalning av förskott träder i kraft år 1972 torde således ökningen av förskotten bli större än vad som beräknats här ovan av den anledningen att kommunsammanläggningarna inte är genomförda och antalet kommuner följaktligen större än antalet kommunblock. Genom de hittills beslutade sammanläggningarna kommer antalet kommuner att minska till 464 från och med år 1971. En stor del av det ökade förskottet, faller dock på Stockholms län, där sammanläggningarna till största delen är genomförda. Den underskattning av förskottens storlek för åren 1972 och 1973, som följer av att beräkningarna baserats på färdiga kommunblock, bör därför inte vara stor. Osäkerheten beträffande befolkningsprognosernas tillförlitlighet torde innebära en större risk för att ökningen av förskotten i verkligheten kommer att avvika från de beräknade.

9.5.9 Landstingskommunerna

Beräkningarna av de ökade skatteförskott, som tillkommer landstingen vid ändring av

År	Kompensation för hela befolknings- ökningen	den befolkningsökning, som överstiger			
		½ % per år	1 % per år	2 % per år	5 % per år
1972	361	282	218	131	40
1973	388	303	234	140	43
1974	55	43	33	20	6
1975	56	44	34	20	6

utbetalningsreglerna, grundas med undantag för utdebiteringen på samma förutsättningar och antaganden, som gäller för de borgerliga primärkommunerna.

9.5.10 Befolkningsutvecklingen

Prognoserna baseras på kommunblockslänen. Enligt prognos 2 i länsplanering 1967 ökar invånarantalet fram till år 1980 i 21 landsting och minskar i 4. Den procentuella årliga ökningen i medeltal för perioden 31.12.1969–31.12.1980 åskådliggöres av följande tabell:

Procentuell ökning per år	Antal (kommunblockslän)
0—½ %	5
½—1 %	8
1—2 %	5
2—5 %	3
	21

9.5.11 Utdebiteringsnivån

Landstingens utdebitering enligt budget för år 1970 antages bli höjd med 50 öre för vart och ett av åren 1971 och 1972 samt därefter med 25 öre per år.

9.5.12 Resultatet av beräkningarna

Den totala ökningen av skatteförskotten till landstingen (kommunblockslänen) redovisas sammanfattningsvis här nedan för riket. Beloppen anges i miljoner kronor.

9.5.14 Val av alternativ vid övergång till beräkning av skatteförskotten med hänsyn till befolkningsökningen.

En övergång till den av kommittén föreslagna ändringen av gällande regler för utbetalning av kommunalskatt innebärande att förskottet framräknas med den ökning i kommunens invånarantal som inträffat från mitten av augusti månad tre år före till mitten av augusti månad året före kommunens budgetår kan utformas på olika sätt. Därest övergången helt verkställs under åren 1972–73 kan detta för kommuner och landsting beräknas resultera i att merutbetalningarna för nämnda år totalt uppgår till 536 resp. 577 milj. kr. Fr. o. m. år 1974 kommer sedan systemet i balans.

I syfte att åstadkomma en utjämning av utbetalningarna har kommittén undersökt olika alternativ för en successiv övergång till det föreslagna utbetalningssystemet med kompensation för befolkningsökningen. En utjämning kan uppnås om kompensationen de första åren begränsas till viss del av befolkningsökningen för att därefter successivt höjas. Kommittén har i det följande beräknat effekten på skatteförskotten enligt vissa övergångsalternativ (alt. 1–8 i tabblån sid. 95). Resultaten redovisas i tabellerna 23–25.

Det visar sig att i samtliga alternativ med undantag för 6, 7 och 8 uppstår en relativt

År	hela befolkningsökningen	Kompensation för den befolkningsökning, som överstiger			
		½ % per år	1 % per år	2 % per år	5 % per år
1972	175	115	69	11	—
1973	189	125	75	12	—
1974	30	20	12	2	—
1975	31	20	12	2	—

9.5.13 Resultatet av beräkningarna för borgerliga primärkommuner och landsting.

Den totala ökningen av skatteförskotten till kommuner och landsting redovisas sammanfattningsvis för riket, överst sid. 95. Beloppen anges i miljoner kronor.

kraftig merutbetalning under de två år kompensation börjar utgå för befolkningsökningen mellan 0–1 %. I alternativen 6, 7 och 8 har verkningarna av nämnda övergång på olika sätt försökt mildras. I alternativ 6 sker övergången inte som i alterna-

År	Kompensation för				
	hela befolknings- ökningen	den befolkningsökning, som överstiger			
		½ % per år	1 % per år	2 % per år	5 % per år
1972	536	397	287	142	40
1973	577	428	309	152	43
1974	85	63	45	22	6
1975	87	64	46	22	6

Kompensation för den befolkningsökning som per år överstiger

Alt.	1972—1973	1974—1975	1976—1977	1978—1979	1980—1981
1	0	0	0	0	0
2	1 %	0	0	0	0
3	2 %	1 %	0	0	0
4	3 %	2 %	1 %	0	0
5	4 %	3 %	2 %	1 %	0
6	2 %	1 %	½ %	0	0
7	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %
8	2 %	1 %	½ %	½ %	½ %

Tabell 23 Ökade förskott till de borgerliga primärkommunerna i miljoner kronor respektive år enligt alternativ 1—8

Alt.	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1	361	388	55	56	58	63	68	70	72	74
2	218	234	198	211	58	63	68	70	72	74
3	131	140	120	128	223	240	68	70	72	74
4	87	93	63	67	135	145	257	272	72	74
5	60	64	40	42	71	76	156	165	287	304
6	131	140	120	128	119	128	172	181	72	74
7	131	140	120	128	35	38	41	42	43	45
8	131	140	120	128	119	128	53	55	59	63

Tabell 24 Ökade förskott till landstingen i miljoner kronor respektive år enligt alternativ 1—8

Alt.	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1	175	189	30	31	32	35	38	39	40	42
2	69	75	136	146	32	35	38	39	40	42
3	11	12	69	74	156	168	38	39	40	42
4	2	2	11	12	80	86	181	194	40	42
5	—	—	2	2	13	14	93	99	207	221
6	11	12	69	74	75	82	118	126	40	42
7	11	12	69	74	13	14	15	15	16	17
8	11	12	69	74	75	82	25	26	28	30

Tabell 25 Ökade förskott totalt kommuner + landsting i miljoner kronor respektive år enligt alternativ 1—8

Alt.	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1	536	577	85	87	90	98	106	109	112	116
2	287	309	334	357	90	98	106	109	112	116
3	142	152	189	202	379	408	106	109	112	116
4	89	95	74	79	215	231	438	466	112	116
5	60	64	42	44	84	90	249	264	494	525
6	142	152	189	202	194	210	290	307	112	116
7	142	152	189	202	48	52	56	57	59	62
8	142	152	189	202	194	210	78	81	87	93

tiv 3 från 1 till 0 % utan från 1 till $\frac{1}{2}$ %. Detta medför att de merutbetalningar som i alternativ 3 är koncentrerade till åren 1976 och 1977 i alternativ 6 jämnas ut på så sätt att de även fördelas på de efterföljande två åren.

I alternativ 7 och 8 uppstår aldrig de nämnda merutbetalningarna på grund av att i dessa alternativ kompensering för befolkningsökningen bara utgår för den del av befolkningsökningen som överstiger 1 resp. $\frac{1}{2}$ %.

Av de ovan redovisade alternativen för en övergång till ett utbetalningssystem vari ges kompensering för befolkningsökningen bedömer kommittén det som mest sannolikt att något av alternativen 6, 7 eller 8 kan genomföras utan att kompenserande åtgärder från statsmakterna behöver vidtas. Kommittén anser sig i valet mellan de nämnda alternativen vilja förorda alternativ 6. Enligt detta alternativ skulle kompensering utgå under

åren 1972–1973

för den befolkningsökning, som från mitten av augusti 1969 till mitten av augusti 1971 resp. från mitten av augusti 1970 till mitten av augusti 1972 överstiger i medeltal 2 % per år eller för vardera perioden 4 %,

åren 1974–1975

för den befolkningsökning, som från mitten av augusti 1971 till mitten av augusti 1973 resp. från mitten av augusti 1972 till mitten av augusti 1974 överstiger i medeltal 1 % per år eller för vardera perioden 2 %,

åren 1976–1977

för den befolkningsökning, som från mitten av augusti 1973 till mitten av augusti 1975 resp. från mitten av augusti 1974 till mitten av augusti 1976 överstiger i medeltal $\frac{1}{2}$ % per år eller för vardera perioden 1 %.

Skatteförskotten skulle sålunda komma att beräknas med hänsyn till *hela* befolkningsökningen fr. o. m. 1978.

Hur ökningen av skatteförskotten till borgerliga primärkommuner och landsting fördelas sig länsvis enligt alternativ 6 redovisas i bilagorna 16–17.

9.6 Framskrivning av skatteförskotten på basis av relationen mellan eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatt och det slutligt debiterade beloppet.

Den i kap. 7 redovisade modellen Oc, som innebär att till gällande avräkningssystem kopplas en extra avräkning, som utgör en viss relation mellan eftersläpningen i utbetalningarna under de två senast kända inkomståren och den senast kända taxeringen har enligt kommitténs mening ett särskilt värde däri att dess uppbyggnad gör det möjligt för statsmakterna att av t. ex. konjunkturpolitiska skäl låta relationen mellan eftersläpningen och den slutligt debiterade skatten variera beroende på hur stora extra tillskott man önskar tilldela kommunerna. De av kommittén gjorda undersökningarna visar också hur man med olika värden för konstanten kan öka eller minska eftersläpningen i utbetalningarna.

Denna metod kan givetvis användas som komplettering av inte bara den nu gällande utbetalningsmodellen utan varje modell som i likhet med denna medför en eftersläpning i utbetalningen. En extra utbetalning kan då verkställas på basis av relationen mellan eftersläpningen och det slutligt debiterade beloppet.

Kommittén har inte ansett sig böra föreslå att de gällande eller de av kommittén modifierade reglerna kompletteras med den ovan beskrivna metoden men har velat omnämna densamma, då den öppnar möjligheter till en mer flexibel utbetalning av kommunalskattemedlen. Man kommer emellertid härvid in på nya budgetpolitiska frågeställningar, som det närmast ankommer på budgetutredningen att överväga.

9.7 Lagändringar

Kommitténs förslag till ändrade utbetalningsregler föranleder vissa ändringar i kommunallagen, i kommunallagen för Stock-

noim och landstingslagen. Förslag härtill har utarbetats.

Enligt 15 §, andra stycket, lagen (1919: 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, senaste lydelse 1969: 770, gäller angående taxering, debitering av skatt samt beräkning av fordran å skatt hos statsverket i kommun som berörs av ändring i kommunal indelning vad därom »är särskilt stadgat». Härmed avses Kungl. Maj:ts förordning (1948: 766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, m. m. Kommitténs förslag synes böra föranleda viss komplettering av denna förordning. Kommittén framlägger förslag härom.

Kommittén har givetvis inte kunnat ta ställning till eventuellt påkallade lagändringar föranledda av den av årets riksdag beslutade skatteomläggningen.

Enligt kommitténs mening påverkas inte gällande regler om skatteutjämningsbidrag eller tillämpningen av dessa av kommitténs förslag.

10.1 Sättet för utbetalning av kommunal-skattemedel

10.1.1 Motioner med anhållan om utredning, riksdagens beslut och Kungl. Maj:ts uppdrag åt riksrevisionsverket

I två likalydande motioner till 1962 års riksdag (I: 47 och II: 38) föreslogs att riksdagen skulle anhålla om sådan ändring av kungörelsen 1951:25 angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. att utbetalning från länsstyrelse av kommunal-skattemedel skulle kunna ske genom check i de fall kommun så önskar. Statsutskottet anförde med anledning av motionerna följande (SU 1962: 161).

För närvarande tillämpas – i enlighet med riksrevisionsverkets tolkning av bestämmelserna i kungörelsen 1951:25 – vid utbetalning av kommunal-skattemedel genomgående systemet med girering till kommunernas postgirokonton. Särskilt från en del större kommuners sida har emellertid tid efter annan framkommit önskemål om en övergång till checkutbetalning, ett system som också tidigare tillämpats i Skånes större städer men som efter påpekande från riksrevisionsverkets sida numera frångåtts. Detta önskemål, vilket tagit sig uttryck i det föreliggande motionsyrkandet, torde böttna i en strävan att kunna göra medlen räntebärande tidigare än som är möjligt vid girering. Mot detta intresse måste emellertid vägas synpunkten av att ernå en betryggande kontroll av att medlen bokförs i vederbörlig ordning.

Den väckta frågan inrymmer således skilda aspekter. Enligt utskottets mening bör frågan göras till föremål för närmare undersökning.

Beträffande den form, i vilken en dylik undersökning bör ske, vill utskottet inte göra något särskilt uttalande utan förutsätter att det får ankomma på Kungl. Maj:t att träffa avgörande härutinnan. Utskottet föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet anfört.

Riksdagen har i skrivelse till Konungen den 20 november 1962, nr 369, anmält att riksdagen fattat beslut i överensstämmelse med vad utskottet i utlåtandet föreslagit.

Den 22 maj 1963 uppdrogs åt riksrevisionsverket att – med beaktande av vad statsutskottet i sitt utlåtande anfört – verkställa undersökning rörande sättet för utbetalning av kommunal-skattemedel m. m.

10.1.2 Gällande bestämmelser angående utbetalning av kommunal-skatt

Riksrevisionsverket framhåller bl. a. i sin utredning den 24 februari 1965 att för överståthållarämbetet och länsstyrelserna, som verkställer utbetalningarna av kommunal-skatt m. m., gäller allmänt enligt 31 § medelsförvaltningskungörelsen (kung. 1964: 886) att utbetalning verkställs medelst anlitande av postgirorörelsen eller genom postanvisning eller genom en å riksbanken utställd check.

Rörande utbetalning till kommunal förvaltningsmyndighet hänvisas i medelsförvaltningskungörelsen till vad som härom är särskilt stadgat. Det särskilda stadgandet rörande utbetalning till kommunal förvalt-

ningsmyndighet återfinns i kungörelsen den 26 januari 1951 (nr 25) angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. Här om skriver riksrevisionsverket.

I 1 § nämnda kungörelse föreskrives som villkor för utbetalning av statsbidrag till kommun, landsting eller annan kommunal förvaltningsenhet att postgirokonto öppnas för den kassa, som har att mottaga medlen. Utbetalning av statsmyndighet till sådan betalningsmottagare skall jämlikt 2 § kungörelsen verkställas genom girering till eller insättning å vederbörande kassas postgirokonto. I 4 § kungörelsen stadgas att vid utbetalningen skall å girokuponen eller på annat lämpligt sätt lämnas besked om de utbetalade medlens art m. m.

Det i kungörelsen 1951: 25 föreskrivna betalningsförfarandet tillämpas som framgår av statsutskottets utlåtande på utbetalning av kommunalskatt och skatteersättning. Med anledning av att i några av remissyttrandena anförts viss tvekan huruvida kungörelsen äger tillämpning i fråga om kommunalskatt må framhållas att av förarbetena till densamma med all tydlighet framgår att föreskriften i 2 § avsetts gälla alla utbetalningar från statlig myndighet.

10.1.3 Kommunernas kassarörelse

Riksrevisionsverket framhåller i sin utredning att till skillnad mot vad fallet är beträffande statliga myndigheter är de generella bestämmelserna om kommunernas medelsförvaltning mycket kortfattade.

Av intresse i detta sammanhang torde endast vara stadgandet i kommunallagarna (ex. 61 § KL) att medel, som ej erfordras för nära förestående utbetalningar, för kommunens räkning skall insättas hos bank eller centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller anbringas i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel. I enlighet med nämnda lagföreskrifter anlitas såväl postgirokonto som affärsbanker och bankinrättningar av annat slag för kommunernas kassarörelse. I största utsträckning torde postgiroörelsen utnyttjas för verkställande av kommunernas utbetalningar. Vid utbetalning av de kommunalanställdas löner tillämpas såväl checklöne- som girolönerutiner. Täckning för uttagen på postgirokonto erhålles genom att kommunens inkomster i stor utsträckning inflyter över postgiro. Särskild överföring av medel till postgirokonto från räkning i bank erfordras då de likvida medlen är placerade i bank. I vilken utsträckning kommunerna anlitar bankgiro har uppgift icke kunnat erhållas om.

Inom större kommuner torde tillämpas samma förfarande som inom statsförvaltningen med i princip nollställda postgirokonton, å vilka täckning för dagens utbetalningar insättes genom uttag av erforderliga medel från räkning i bank. Överhuvudtaget torde inom kommunernas medelsförvaltning eftersträvas att icke låta medel längre tid innestå å postgirokonton, vilka icke gottskrivas ränta. Enligt vad riksrevisionsverket inhämtat uppmärksammas ifrågavarande förhållande vid den kommunala revisionen.

Kommunen torde i allmänhet ha en eller flera bankförbindelser. Härvid torde någon eller några av såväl de större affärsbankerna som de provinsiella bankerna anlitas. Ofta sker systematiskt en tids- eller beloppsmässig fördelning av likvida medel mellan olika bankförbindelser. Även postbanken utnyttjas för räntebärande placering av kommunernas likvida medel. Åtskilliga kommuner har bland annat begagnat sig av möjligheten att överföra å postgirokonto innestående medel till kapitalkonto, å vilket ränta gottgöres.

10.1.4 Utbetalningssättet ur kontroll- och revisionssynpunkt

Riksrevisionsverket hävdar i sin utredning att utbetalningarna till kommunerna måste ske på ett ur kontroll- och revisionssynpunkt betryggande sätt och erinrar om att stadgandet i 2 § kungörelsen 1951: 25 om användning av girering vid utbetalning från statlig myndighet till kommun tillkommit för tillgodoseende av detta krav. 1945 års riksdagsrevisorer hade påtalat den brist i kontrollen, som var förenad med att utbetalningarna till kommunala myndigheter i undantagsfall skedde i annan ordning än genom girering eller insättning på kommuns postgirokonto.

Det av motionärerna förordade betalningssättet med check till kommunen innebär inte enligt riksrevisionsverket samma säkerhet som girering eller insättning på postgirokonto. Till skillnad mot vad fallet är vid postgirolikvid erfordras särskild åtgärd från kommuns sida för att checkbeloppet skall inflyta på bankräkning. Genom korsning av check kan dock, konstaterar riksrevisionsverket, erhållas betryggande säkerhet för att icke medlen åtkommes av obehörig. Korsad check utbetalas enligt

praxis inte kontant utan checkbeloppet gottgöres kundens bankräkning.

Riksrevisionsverket erinrar om att också andra betalningssätt står till buds, vilka ger möjlighet till samma effektiva kontroll som girering. Härvid nämns insättning på eller överföring till en för kommunen öppnad bankräkning. Kommunalskattemedlens utbetalning kan också ske genom girering till banks postgirokonto för gottskrivning av kommunens bankräkning.

10.1.5 Utbetalningssättet ur rationaliserings-synpunkt

I sin utredning påpekar riksrevisionsverket att den stora frekvensen av kommunalskatteutbetalningar gör det önskvärt att betalningssättet är smidigt och lätthanterligt för den utbetalande myndigheten. Postgirobetaltning medger långtgående förenkling av arbetssättet genom tillämpning av genomskriftsförfarande och användning av maskinella hjälpmedel. Betalning med check är, framhåller riksrevisionsverket, mer arbetskrävande än nu tillämpad utbetalningsform.

Inbetalning till räkning i bank kan däremot ske på i huvudsak samma sätt som utskriften av utbetalningshandlingarna för postgiro.

Ett merarbete kan enligt riksrevisionsverket uppkomma genom parallell användning av två skilda betalningsrutiner. Om utbetalning för en och samma kommuns räkning skall ske till räkningar med flera olika banker eller kommunen under året byter bankförbindelse tillkommer arbetsmoment för utbetalningsmyndigheten, som inte förefinns vid girering till kommuns postgirokonto.

10.1.6 Utbetalningstidpunkten

Beträffande utbetalningstidpunkten för kommunalskattemedel skriver riksrevisionsverket följande:

Utbetalningen av kommunalskatt infaller under de månader statsverkets uppbörd av skatt äger rum. För bankerna medför de stora utbetalningarna till kommunerna en inströmning

av medel, medan skatteuppbörden medför ett starkt penningutflöde. Bestämningen av utbetalningstidpunkten till den 8:e dagen i månader med skatteuppbörd har skett i syfte att uppnå en jämn kassabehållning hos bankerna. I en inom finansdepartementets rättsavdelning i december 1952 upprättad promemoria som ligger till grund för de från och med år 1953 gällande bestämmelserna om utbetalningstidpunkten, föreslogs den 8:e dagen i skattemånad som lämplig utbetalningsdag för att medlen skulle komma bankerna tillhanda under uppbördsterminen, som då omfattade tiden 6–13. Det erinrades i promemorian om det då föreliggande förslaget av uppbördssakkunniga om förlängning av uppbördstiden för s. k. större arbetsgivare till den 18:e utan att dock betydelsen härav för bankernas kassalikviditet närmare berördes.

Den år 1953 genomförda samordningen av statsverkets in- och utbetalningar av skattemedel har icke lett till helt tillfredsställande resultat. Spörsmålet har behandlats i den av fullmäktige i riksgäldskontoret år 1964 till riksdagens bankoutsnitt gjorda framställningen om medgivande för riksgäldskontoret att lämna dagslån m. m. (se bankoutsnittets utlåtande nr 5 år 1964). I riksgäldskontorets utredning i ärendet belyses säsongsvängningarna i budgetens kassamässiga utfall, varvid bland annat visas att stora kassamässiga underskott uppkommer under skattemånadernas andra vecka, då utbetalningarna till kommunerna äger rum, medan överskott uppstår under tredje veckan, till vilken skatteuppbörden numera är koncentrerad. Bankernas kassalikviditet företer i stort sett motsvarande variationer. Riksgäldskontoret har med anledning härav som betydelsefullt exempel på reformer i syfte att uppnå bättre samordning av statens inkomster och utgifter nämnt en förskjutning av skatteutbetalningarna till kommunerna på en dryg vecka.

Bestämmelsen om den 8:e såsom utanordningsdag torde vid utbetalning på för närvarande föreskrivet sätt genom girering till kommunens postgirokonto få anses innebära att länsstyrelsens betalningsuppdrag skall insändas till postgirokontoret den 8:e eller om denna dag är söndag eller helgdag eller eljest tjänstefri dag närmast följande tjänstgöringsdag. I Stockholm finns möjlighet att verkställa utbetalningen en dag tidigare än som är möjligt i övriga residensstäder genom att redan den 8:e på morgonen inlämna betalningsuppdraget jämte inbetalningskort och checklikvid till postgirokontorets kassa. Denna möjlighet begagnas av överståthållarämbetet vid utbetalningar till Stockholms stad.

Utbetalning av kommunalskattemedlen med check till kommunerna för insättning på räkning i bank eller genom direkt insättning på dylik räkning medför visserligen ej i och för

sig ett tidigare uttag på statsverkets checkräkning men innebär att medlen ställs till bankernas förfogande 2-4 dagar tidigare än om transaktionen skett med postgirokontorets medverkan. Genom begagnande av nämnda betalningssätt skulle de av riksgäldskontoret påtalade växlingarna i budgetutfallet och förskjutningarna i bankernas likviditet ytterligare accentueras.

10.1.7 Betalningssättets betydelse för kommunalskattemedlens förräntning

När överföring sker från postgirokonto till postbankens kapitalkonto, för vilket samma ränta och villkor i övrigt tillämpas som i övriga penninginstitut gäller för inlåning av motsvarande slag av medel, gottgöres ränta från och med andra eller tredje dagen efter länsstyrelsens utanordningsdag. Rântegottgörelse redan från och med andra dagen efter länsstyrelsens utanordningsdag förutsätter automatisk överföring från postgirokonto till kapitalkonto. Om motsvarande överföring sker på grund av en av kommunen beordrad girering fördröjs ränteberäkningen med en dag.

Om ränteberäkning vid överföring av kommunens medel från dess postgirokonto till bankräkning säger riksrevisionsverket i sin utredning.

I de fall kommunens medel på olika sätt från dess postgirokonto överföres till bankräkning gottgöres ränta först sex dagar efter utanordningsdagen, såvida ej särskild åtgärd vidtages för åstadkommande av en snabbare överföring. Tidsutdräkten kan nedbringas två dagar genom att kommunen hos länsstyrelsen inhämtar upplysning om när gireringsuppdraget expedieras och låter sitt eget betalningsuppdrag inträffa på postgirokontoret samma dag kommunens postgirokonto krediteras skattemedlen. I Stockholm och de städer där postgiroavdelningar finns (Göteborg, Malmö, Visby och Boden) kan samma tidsbesparing vinnas genom direktuttag dagen efter den då postgirokontot gottskrivits. Även på andra orter finns möjlighet till direktuttag dagen efter gottskrivningen genom telefonuppsägning. I Stockholm kan tiden ytterligare minskas med en dag genom att - såsom sker vid överståthållarämbetet - betalningsuppdraget inlämnas till postgirokontoret redan på utanordningsdagens morgon. Genom att gireringen bokföres denna dag kan stadens tillgodohavande lyftas genom direktuttag dagen efter utanordningsdagen.

Vid utbetalning med check till kommunen eller av kommunen anlita bank skulle ränta gottgöras från och med andra eller tredje dagen efter utanordningsdagen beroende på om checken kommer banken tillhanda redan utanordningsdagen eller först dagen därpå. Det senare är fallet då checken måste översändas med posten till kommunen eller till bank som saknar kontor i residensstaden.

10.1.8 Riksrevisionsverkets överväganden och förslag

Inledningsvis framhåller riksrevisionsverket att vid införandet av skyldigheten för statliga myndigheter att använda girering till kommuner m. fl. har huvudvikten lagts på denna betalningsforms företräden ur kontroll- och revisionssynpunkt. Riksrevisionsverket anser också att det är ur dessa synpunkter som andra betalningsformer bör bedömas och fortsätter:

Riksrevisionsverket har vid övervägande av de i det föregående som alternativ till girering behandlade betalningssättens lämplighet vid utbetalning av kommunalskatt m. m. funnit även dessa innebära betryggande säkerhet för att medlen icke kan åtkommas av obehöriga. Vid checkutbetalning bör checken dock ställas till bank som kommunen anvisar och överlämnas till banken mot kvitto att insättning äger rum för kommunens räkning.

Kommunalskatt och skatteersättning utgör de viktigaste inkomstposterna i kommunens stat. Länsstyrelsen tillställer årligen varje kommun uppgift i redovisningsräkningen om de skattebelopp som skall utanordnas till kommunen under året. Tidpunkten för utbetalningen från länsstyrelsen är fastställd i kommunallagarna. Med hänsyn till nämnda omständigheter anser riksrevisionsverket att tillräcklig garanti finns för att medlen bliva bokförda i kommunens räkenskaper och föremål för de kommunala revisorernas kontroll.

Utbetalningssättet torde också få bedömas ur följande allmänt ekonomiska och finansiella synpunkter.

Förslaget om checkutbetalning av kommunalskattemedlen är föranlett av önskemål från kommunernas sida att snarast möjligt kunna göra medlen räntebärande på räkning i bank. Från statsverkets sida kan skäl av samma art anföras för ett bibehållande av nuvarande utbetalningssätt. Utbetalningssättet är visserligen den för kommunalskattemedlens förräntning

minst betydelsefulla faktorn i avräkningen mellan statsverket och kommunerna. Genom den sedan 1945 års uppbördsreform gällande ordningen med girering till kommunernas postgirokonton har emellertid en fördelning i tidshänseende mellan staten och kommunerna av kommunalskattemedlens förräntning vunnit hävd. En övergång till annat betalningssätt, som innebär att medlen tidigare ställes till kommunernas förfogande för förräntning i enskilda bankinrättningar, medför viss ränteförlust för statsverket.

Genom att kommunalskattemedlen vid girering i viss utsträckning kvarstår i postgirorelsen bidrar förräntningen av dessa medel till finansieringen av postbankens utbetalnings-service för statsmyndigheterna. Som riksrevisionsverket framhållit i sitt remissyttrande till statsutskottet försämras möjligheterna att bedriva denna verksamhet i lönsam form om de största betalningsuppdragen undantas från postgirorelsens förmedling.

Förräntningssynpunkten har emellertid enligt riksrevisionsverkets mening förlorat något av sin betydelse som motiv för införande av annat betalningssätt än girering sedan postbanken infört en inlåningsräkning med villkor motsvarande andra bankers.

För kommunerna är det förenat med vissa fördelar att få rörelsemedlen insatta på postgirokonto. Därigenom erhålles på snabbast sätt täckning för löpande utbetalningar över postgiro samtidigt som möjlighet finns att på ett enkelt sätt överföra medel, som icke erfordras för omedelbart förestående utgifter, till räntebärande kapitalkonto hos postgirokontoret, till bank för insättning på räntebärande räkning eller till riksgäldskontoret för inköp av skattkammарväxlar.

Även en annan aspekt på frågan av allmänt ekonomisk natur må framhållas. Kommunalskattemedlens utbetalning medför för postbanken en väsentlig likviditetsförbättring vilken — ehuru den är av tillfälligt slag — har viss betydelse för i vilken utsträckning banken har möjlighet att lämna lån till bostadsbyggande och kommunala ändamål. Ett vidmakthållande av postbankens utlåningskapacitet torde få anses stå i överensstämmelse med det allmännas intresse. I den mån medlen tillföres affärsbankerna sker en ur angiven synpunkt mindre önskvärd överflyttning av penningmedel från kapitalmarknaden till penningmarkanden.

Därest icke endast kontroll- och revisions-synpunkter skall anläggas på förevarande spörsmål talar de nu anförda omständigheterna enligt riksrevisionsverkets mening närmast för att ett bibehållande av nu gällande utbetalningsordning är att föredraga.

Den föregående redogörelsen visar att kommunerna i stor utsträckning placerar likvida

rörelsemedel i bank. För en kommun med sådan praxis framstår girering till kommunens postgirokonto som en omgång vid skattemedlens överföring och ett betalningssätt, som innebär direkt insättning på kommunens bankräkning, som en rationellare ordning ur kommunens synpunkt. Gentemot betalningsmottagarens önskemål om tillämpning av ett visst betalningssätt, som i och för sig är godtagbart ur kontroll- och revisionssynpunkt, får emellertid ställas vissa krav på att betalningssättet i fråga inte är mindre rationellt för de utbetalande statsmyndigheterna. Skulle önskemål om avvikande betalningssätt framställas i större omfattning, finns emellertid som utredningen i det föregående visat möjlighet till rationalisering av betalningsförfarandet genom att låta insättning å kommunernas bankräkning ske genom riksbankens förmedling. Betalningssättets betydelse ur arbetssynpunkt för den utbetalande myndigheten synes dock med hänsyn till att det gäller mycket stora belopp icke behöva tillmätas någon avgörande betydelse.

Därest kommunernas önskemål om direkt insättning på bankräkning anses böra tillmötesgå, bör detta enligt riksrevisionsverkets mening i första hand ske genom att girering av kommunalskattemedlen även tillåtes ske till vederbörande banks postgirokonto. Såsom alternativ härtill vill riksrevisionsverket i andra hand förorda att kommunalskatt m. m. undantages från föreskriften om utbetalning genom girering till kommunens postgirokonto. Då övriga i denna utredning behandlade betalningssätt är reglerade i medelsförvaltningskungörelsen, erfordras för deras användning vid kommunalskatteutbetalningarna endast ändring i kungörelsen den 26 januari 1951 (nr 25) angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. Författningsändringen synes lämpligen kunna ges formen av ett tillägg till 2 § i kungörelsen av det innehållet att föreskriften om girering som det normala betalningssättet icke skall utgöra hinder för utbetalning i eljest medgiven ordning av kommunalskatt och andra medel som utanordnas samtidigt med kommunalskattemedlen till kommun som gör framställning härom. Det torde få ankomma på riksrevisionsverket att meddela de anvisningar som erfordras för tillämpningen av en sådan bestämmelse.

Som nämnts i utredningen medför en snabbare utbetalning till bankerna av kommunalskattemedlen en accentuerad av den bristande överensstämmelse i tidshänseende som för närvarande råder i fråga om in- och utströmningen av penningmedel i statsverkets kassa och hos bankerna. Förhållandet synes icke behöva påverka ett ställningstagande till utbetalningssättet men torde få beaktas vid prövningen av riksgäldskontorets i det föregående omnäm-

da förslag om förskjutning av utbetalningstidpunkten.

Styrelsen för svenska stadsförbundet har i sitt över motionerna avgivna yttrande uttalat att även utbetalningar till kommun av statsbidragsmedel bör kunna ske genom insättning å av kommunen anvisad bankräkning. Enligt riksrevisionsverkets mening talar flera skäl för bibehållande av nuvarande betalningssätt för andra statsbidrag än sådana som utbetalas tillsammans med kommunalskatten. Det är ett stort antal myndigheter som utbetalar statsbidrag av skilda slag och varierande storlek till kommunerna. Utbetalningarna är icke såsom i fråga om kommunalskattemedlen bundna till vissa bestämda tidpunkter. Förutom att olika betalningssätt i och för sig skulle betunga administrationen av statsbidragsgivningen torde genomgående tillkomma behov av att ersätta det besked som vid girering ges på girokupongen med en avisering i annan ordning till kommunen. En komplettering av kontrollen genom särskilda uppgifter från myndigheten till de kommunala revisorerna kan måhända även finnas erforderlig. Statsbidragen avser delvis utgiftsändamål som helt bekostas bidragsvägen. I sådana fall och även eljest, då kommunen kan betraktas som endast förmedlare vid utbetalningen av statsbidrag, finns egentligen icke något motiv för att kommunen skall beredas möjlighet till förräntning av medlen.

En inom riksrevisionsverket upprättad sammanställning över ränteräkningen vid olika betalningssätt bifogas. (Se bilaga 18.)

10.1.9 Yttranden över riksrevisionsverkets utredning

Över riksrevisionsverkets utredning har under åren 1965–66 yttranden avgetts av länsstyrelsen i Malmöhus län, riksgäldskontoret, svenska bankföreningen, svenska sparbanksföreningen, svenska stadsförbundet, svenska landstingsförbundet och svenska kommunförbundet.

I december 1967 har poststyrelsen avgivit ett yttrande, vilket genom Kungl. Maj:ts beslut den 10 maj 1968 överlämnats till kommittén.

Länsstyrelsen i Malmöhus län, som betonar vikten av enkla arbetsrutiner, anser att ett tillmötesgående av kommunernas önskemål om direkt insättning på bankräkning i första hand bör ske genom att girering av kommunalskattemedlen även tillåtes ske till vederbörande banks postgirokonto.

Även *riksgäldskontoret* understryker angelägenheten av enkla arbetsrutiner ävensom av tillfredsställande kontroll- och revisionsmöjligheter. Mycket talar sålunda enligt riksgäldskontoret för att utbetalningssystemet liksom hittills knytes till postgirot. Den koncentration av betalningsförmedlingen beträffande statliga inkomster och utgifter, som skett genom den successiva utbyggnaden av postgiroörelsen, har, framhåller riksgäldskontoret, inneburit en betydande rationalisering på ifrågavarande område i fråga om såväl kontroll och revision som arbetsrutiner.

Riksgäldskontoret som i sitt yttrande huvudsakligen uppehåller sig vid frågan om tidpunkten för kommunalskattemedlens utbetalning sedd i förhållande till tidpunkten för skatteuppbördens kulmination anser att frågan om en ändring av utbetalningssystemet bör kunna anstå för att upptagas i samband med en prövning av den större frågan om en närmare samordning i tiden av vissa statliga inkomster och utgifter.

Svenska bankföreningen och *svenska sparbanksföreningen* vänder sig i sina yttranden bestämt mot riksrevisionsverkets uttalanden om fördelarna hos det nuvarande utbetalningssystemet att kommunalskattemedlen, genom att de vid girering i viss utsträckning kvarstår i postgiroörelsen, med sin förräntning bidrar till finansieringen av postbankens utbetalningsservice för statsmyndigheterna ävensom systemets betydelse ur allmän synpunkt för postbankens möjlighet att lämna lån till bostadsbyggandet och kommunala ändamål. Båda föreningarna anser att kommunernas önskemål om att kunna få kommunalskattemedlen insatta direkt på bankräkning bör tillmötesgå. Bankföreningen förordar för sin del att insättningen får ske via bankgirot medan sparbanksföreningen förordar ett system med utbetalning till kommunerna med på riksbanken utställd betalningsanvisning – alternativt genom direkt överföring från riksbanken till kommunens bankförbindelse.

Svenska stadsförbundet, *svenska landstingsförbundet* och *svenska kommunförbundet* understryker att det från kommunernas sida måste vara ett befogat krav på utbe-

talningssättet, att detta utan onödig omgång och tidsutdräkt möjliggör för kommunerna att göra medlen räntebärande. Förbunden förordar därför att utbetalning av kommunalskattemedlen skall kunna ske genom direkt insättning å av kommunen anvisad bankräkning. Svenska stadsförbundet företrar i andra hand girering till av kommunen angiven banks postgirokonto för insättning å bankräkning.

Poststyrelsen som anser riksdagsmotionerna om ändring av sättet för utbetalning av kommunalskattemedel helt orsakade av önskemålet att bereda kommunerna möjlighet till snabbare ränteeffekt på dessa medel, framhåller i sitt yttrande att förräntningsproblemet genom de senaste årens utveckling kommit i ett delvis annat läge. Postbanken erbjuder nämligen fr. o. m. den 1 januari 1965 genom sin då införda kompletterande inlåningsform i postgirorörelsen, kapitalkonto med uppsägning, samma villkor som övriga penninginstitut såväl i fråga om räntefot som i andra avseenden. Sålunda kan kommun, som hos postbanken begär automatisk överföring av skattemedel till kapitalkonto, numera erhålla räntegottgörelse fr. o. m. bokföringsdagen på postgirokontoret, dvs. redan fr. o. m. den 9 i utbetalningsmånaden.

Under hänvisning till pågående överväganden om utformningen av nya rationaliserade betalnings- och redovisningsrutiner över postgirot på basis av EDB anser poststyrelsen att kommunalskattemedel m. m. även i fortsättningen bör utanordnas över postgirorörelsen och att således nu gällande bestämmelser i detta avseende bör bibehållas.

10.1.10 Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén har funnit att de i riksrevisionsverkets utredning framförda synpunkterna i allt väsentligt fortfarande gäller.

Det finns härutöver anledning erinra om att ett nytt redovisningssystem benämnt system S successivt håller på att införas för de statliga myndigheterna. Härvid har skett

en integrering mellan system S och postbankens ADB-system för girobokföring. Postgirot har valts på grund av dess omfattning (antal konton och omsättning) samt kraven i system S på ett enda betalningsmedium i syfte att uppnå största möjliga enhetlighet och rationalitet i hanterandet av data.

Utbetalning från system S sker som regel ej förrän efter det att utbetalningsverifikationen har genomgått systemets förhandskontroller och ADB-bokföring skett. Utbetalningshandlingarna framställs herefter automatiskt av systemet och utbetalning sker via det för myndigheten gällande utbetalningsgirokonto.

Såväl revisionella som rationella aspekter talar för att man i största möjliga utsträckning eftersträvar att det här angivna utbetalningsflödet används. Avsteg från detta normala utbetalningsflöde skulle komma att innebära betydande nackdelar.

Vid *utbetalning från statsverkets checkräkning medelst check* erfordras manuell utskrift av checkarna, kommunikation med vederbörande kommunala organ, granskning av fullmakter och kontroll vid checköverlämnandet. Härutöver tillkommer att manuellt avstämningsförfarande får tillämpas i flera led (den utbetalande myndigheten, redovisningscentralen, riksrevisionsverket och riksbanken) vad gäller de utbetalningar som skett med check.

Att åstadkomma en integrering mellan ADB-systemet och varje *bank, kommunen önskar få skattemedlen* insatta på synes föga rationellt. Det torde härvid ej bli dyrare för statsverket att låta verkställa utbetalningarna manuellt. Samma merarbete vad gäller avstämningsförfarandet tillkommer då som vid checkutbetalning.

Vid de undersökningar kommittén verkställt har framkommit att åtskilliga kommuners skattemedel numera når räntebärande kapitalkonto hos postbanken redan första dagen efter länsstyrelsens utanordningsdag varigenom ränta tillgodoräknas från och med nämnda dag. Samma förräntningsmöjligheter avses skola tillkomma kommunerna vid tillämpning av system S.

Mot bakgrunden av riksrevisionsverkets utredning och yttrandena häröver samt med hänsyn till de omständigheter som härutöver tillkommit genom att för de statliga myndigheterna ett nytt ADB-redovisningssystem håller på att införas anser sig kommittén ej kunna förorda en omläggning av sättet för utbetalning av kommunalskattemedel.

10.2 Skatteförlusten på restantier

En närmare redogörelse för skatteförlusten på restantier har lämnats i kap. 6.

Med hänsyn till att kommittén ej funnit anledning föreslå någon mera genomgripande omläggning av nuvarande utbetalningsregler för kommunalskatt anser kommittén att staten även i fortsättningen bör ensam svara för skatteförlusten på restantier.

Bilaga 1

Totalt skatteutjämningsbidrag, länsvis, år 1969.

	<i>Totalbelopp, tkr</i>
Stockholms län	22 220
Uppsala län	15 634
Södermanlands län	25 786
Östergötlands län	50 151
Jönköpings län	51 110
Kronobergs län	38 299
Kalmar län	73 574
Gotlands län	24 293
Blekinge län	37 803
Kristianstads län	46 297
Malmöhus län	30 866
Hallands län	31 660
Göteborgs och Bohus län	37 330
Älvsborgs län	51 745
Skaraborgs län	58 308
Värmlands län	73 646
Örebro län	43 895
Västmanlands län	25 618
Kopparbergs län	58 533
Gävleborgs län	103 950
Västernorrlands län	148 458
Jämtlands län	87 819
Västerbottens län	135 705
Norrbottnens län	187 012
Hela riket	1 459 718

Källa: SCB, Årsbok för Sveriges kommuner, 1969.

Bilaga 2

Kommunal- och församlingsskatt åren 1951—1968 (milj. kr.)

Inkomst år	Slutligt debiterad skatt ¹	Förskott	Årets differens	Av- räkning	Årlig utbet. Förskott + av- räkning	∑ Slutligt debiterad skatt. utbetalning	Eftersläp- ning	Efter- släpn. i procent slutligt debiterad skatt
1951	1 746	1 265	481					
1952	2 186	1 463	723				1 204	55,1
1953	2 501	1 940	561	481	2 421	6 433— 5 149	1 284	51,3
1954	2 472	2 160	312	723	2 883	8 905— 8 032	873	35,3
1955	2 912	2 237	675	561	2 798	11 817—10 830	987	33,9
1956	3 037	2 727	310	312	3 039	14 854—13 869	985	32,4
1957	3 332	3 056	276	675	3 731	18 186—17 600	586	17,5
1958	3 345	2 997	348	310	3 307	21 531—20 906	624	18,6
1959	3 638	3 306	332	276	3 582	25 169—24 489	680	18,6
1960	4 146	3 516	630	348	3 864	29 315—28 353	962	23,7
1961	4 669	3 767	902	332	4 099	33 984—32 452	1 532	32,8
1962	4 965	4 036	929	630	4 666	38 949—37 118	1 831	36,9
1963	5 468	4 492	976	902	5 394	44 417—42 512	1 905	34,8
1964	6 559	5 198	1 361	929	6 127	50 976—48 639	2 337	35,6
1965	7 746	5 977	1 769	976	6 953	58 722—55 592	3 130	40,4
1966	8 961	7 201	1 760	1 361	8 562	67 683—64 154	3 529	39,3
1967	9 766	8 228	1 538	1 769	9 997	77 449—74 151	3 298	33,8
1968	10 682	9 249	1 443	1 760	11 009	88 131—85 160	2 971	27,8

¹ Totalsumma för juridiska och fysiska personer.

Bilaga 3

Genomsnittlig skattekraft i riket åren 1952—1968. (De skattskyldigas inkomstår).

År	Hela riket	%-uell ökning
1951	34,29	
1952	35,18	2,3
1953	35,53	1,08
1954	38,46	8,16
1955	41,43	7,72
1956	42,24	1,96
1957	44,54	5,45
1958	40,69	./-8,64
1959	42,77	5,11
1960	47,63	11,36
1961	52,55	10,33
1962	55,06	4,78
1963	60,37	9,64
1964	68,63	13,68
1965	77,01	12,21
1966	84,00	9,08
1967	90,15	7,32
1968	96,01	6,50

Medelutdebitering till kommun åren 1952—1970. (Exkl. städerna Stockholm, Malmö och Göteborg).

År	Hela riket	Ökning ören
1952	8: 04	
1953	8: 23	19
1954	8: 21	./- 2
1955	8: 20	./- 1
1956	8: 29	9
1957	8: 39	10
1958	9: 14	75
1959	9: 52	38
1960	9: 80	28
1961	10: 02	22
1962	10: 13	11
1963	10: 22	9
1964	10: 59	37
1965	11: 03	44
1966	11: 37	34
1967	11: 63	26
1968	11: 87	24
1969	12: 23	36
1970	12: 67	44

Bilaga 4

Kommunal- och församlingskatt (milj. kr.). Eftersläpningen i utdebitering per skattekrona.
Förutsättning: årlig utbetalning av förskott + avräkning = utdebiteringsbehovet.

Inkomst år	Slutligt debiterad skatt	Förskott	Årets differens	Avräkning	Årlig ut- bet. Förskott +avräk- ning	Medelut- debitering	Utdeb. per skkr slutl. deb. skatt	Utdeb. differens
1951	1 746	1 265	481					
1952	2 186	1 463	723					
1953	2 501	1 940	561	481	2 421	9: 92	9: 60	0: 32
1954	2 472	2 160	312	723	2 883	9: 68	11: 29	-1: 61
1955	2 912	2 237	675	561	2 798	9: 64	9: 26	0: 38
1956	3 037	2 727	310	312	3 039	9: 79	9: 80	-0: 01
1957	3 332	3 056	276	675	3 731	10: 11	11: 32	-1: 21
1958	3 345	2 997	348	310	3 307	11: —	10: 88	0: 12
1959	3 638	3 306	332	276	3 582	11: 37	11: 19	0: 18
1960	4 146	3 516	630	348	3 864	11: 62	10: 83	0: 79
1961	4 669	3 767	902	332	4 099	11: 79	10: 35	1: 44
1962	4 965	4 036	929	630	4 666	11: 88	11: 16	0: 72
1963	5 468	4 492	976	902	5 394	11: 88	11: 72	0: 16
1964	6 559	5 198	1 361	929	6 127	12: 49	11: 67	0: 82
1965	7 746	5 977	1 769	976	6 953	12: 98	11: 65	1: 33
1966	8 961	7 201	1 760	1 361	8 562	13: 64	13: 03	0: 61
1967	9 766	8 228	1 538	1 769	9 997	13: 73	14: 05	-0: 32
1968	10 697*	9 227*	1 470	1 760	10 987	14: 03	14: 41	-0: 38
						Medeltal		0: 21

* Prel. siffror.

Bilaga 5

Församlingsskatt åren 1963—1968 (milj. kr).

	<u>1963</u>	
Slutligt deb. skatt	366	
Förskott	<u>299</u>	
	67	←Årets differens
	<u>1964</u>	
Slutligt deb. skatt	422	
Förskott	<u>331</u>	91
	91	←Årets differens
		<u>67</u>
		Eftersläpning →
		158
	<u>1965</u>	
Slutligt deb. skatt	481	
Förskott	<u>366</u>	115
	115	←Årets differens
		<u>91</u>
		Eftersläpning →
		206
	<u>1966</u>	
Slutligt deb. skatt	519	
Förskott	<u>414</u>	105
	105	←Årets differens
		<u>115</u>
		Eftersläpning →
		220
	<u>1967</u>	
Slutligt deb. skatt	557	
Förskott	<u>467</u>	90
	90	←Årets differens
		<u>105</u>
		Eftersläpning →
		195
	<u>1968</u>	
Slutligt deb. skatt	605	
Förskott	<u>522</u>	83
	83	←Årets differens
		<u>90</u>
		Eftersläpning →
		173

Bilaga 6

Landstingsskatt åren 1951—1968 (milj. kr.)

Inkomst år	Slutligt debiterad skatt	Förskott	Årets differens	Avräkning	Årlig utbet. (Förskott + av-räkning)	∑ Slutligt debiterad skatt ./. utbetalning	Eftersläpning
1951	454	318	136				
1952	616	396	220				
1953	711	540	171	136	676	1 781— 1 390	391
1954	680	596	84	220	816	2 461— 2 206	255
1955	786	595	191	171	766	3 247— 2 972	275
1956	786	708	78	84	792	4 033— 3 764	269
1957	806	743	63	191	934	4 839— 4 698	141
1958	786	708	78	78	786	5 625— 5 484	141
1959	895	813	82	63	876	6 520— 6 360	160
1960	1 073	901	172	78	979	7 593— 7 339	254
1961	1 270	1 014	256	82	1 096	8 863— 8 435	428
1962	1 389	1 120	269	172	1 292	10 252— 9 727	525
1963	1 647	1 340	307	256	1 596	11 899—11 323	576
1964	2 133	1 662	471	269	1 931	14 032—13 254	778
1965	2 576	1 951	625	307	2 258	16 608—15 512	1 096
1966	3 084	2 440	644	471	2 911	19 692—18 423	1 269
1967	3 558	2 965	593	625	3 590	23 250—22 013	1 237
1968	4 051	3 479	572	644	4 123	27 301—26 136	1 165

Eftersläpningen (skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskott) 1965 och 1966 i procent av den slutligt debiterade skatten 1966.

%/län	A	B	C	D	E	F	G	H	I	K	L	M	N	O	P	R	S	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	Hela riket	
Fordran																											
0—5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5—10	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
10—15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15—20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	5
20—25	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	1	0	2	0	1	0	13
25—30	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	3	0	1	0	0	3	2	0	5	2	3	1	1	0	2	26
30—35	1	1	3	4	2	0	1	3	2	0	4	7	1	4	2	6	9	3	4	6	3	6	1	2	2	2	77
35—40	0	5	3	10	9	11	8	12	7	3	11	6	6	4	10	8	18	4	7	9	15	12	7	9	6	200	
40—45	0	5	5	13	14	23	14	14	3	3	25	17	13	14	22	20	13	6	10	9	10	8	9	6	4	280	
45—50	0	9	4	4	11	13	13	5	2	3	5	9	8	7	16	7	2	4	1	3	3	3	10	5	4	151	
50—55	0	12	2	4	3	4	2	1	0	3	1	3	4	5	3	1	1	0	1	0	0	0	0	2	0	52	
55—60	0	8	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	3	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	19	
60—65	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	10	
65—70	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
70—75	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
75—80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
80—85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
85—	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Σ 1	48	22	36	40	51	39	36	14	12	46	50	36	38	56	43	47	24	23	37	35	34	32	27	19	846		
Skuld																											
0—5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
5—10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10—15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15—20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20—25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
25—30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30—35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35—40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40—45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
45—50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
50—55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
55—60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60—65	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65—70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
70—75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
75—80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80—85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
85—	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Σ 0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2
ΣΣ 1	48	22	36	40	51	39	36	14	12	46	50	36	38	56	43	47	24	23	38	35	34	32	27	19	848		

Eftersläpningen (skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskott) 1967 och 1968 i procent av den slutligt debiterade skatten 1968.

%/län	A	B	C	D	E	F	G	H	I	K	L	M	N	O	P	R	S	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	Hela riket
Fordran																										
0-5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	3	0	2	1	1	3	3	0	2	19
5-10	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	8	1	6	6	3	5	2	1	4	37
10-15	0	0	0	5	4	1	1	2	0	0	1	1	1	2	2	2	5	5	1	2	3	4	3	1	4	51
15-20	0	2	1	4	6	7	4	5	2	0	4	6	1	1	3	12	9	4	7	5	7	4	5	3	3	111
20-25	1	4	6	7	5	13	13	7	5	3	10	8	6	4	9	9	9	7	3	12	8	7	6	6	3	171
25-30	0	6	6	13	12	19	10	12	3	5	19	9	11	12	21	7	4	3	4	11	4	4	6	2	0	202
30-35	0	11	1	2	9	8	5	8	1	2	8	12	9	8	10	8	5	3	2	4	4	4	3	2	4	133
35-40	0	10	6	3	1	2	4	1	2	1	4	3	3	5	3	0	0	0	2	4	2	1	0	2	3	1
40-45	0	4	2	1	1	0	1	1	0	0	5	2	1	0	3	0	0	1	0	2	1	0	2	3	1	57
45-50	0	6	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	27
50-55	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
55-60	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
60-65	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
65-70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
70-75	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
75-80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80-85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
85-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Σ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	0	0	2	2	0	3	0	12
ΣΣ	1	48	22	36	40	51	39	36	14	12	46	50	36	37	56	43	43	24	23	38	33	33	32	24	19	836
Skuld																										
0-5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	2	0	0	1	0	7
5-10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	4
10-15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15-20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20-25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
25-30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30-35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35-40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40-45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
45-50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
50-55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
55-60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60-65	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65-70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
70-75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
75-80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80-85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
85-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Σ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	0	0	2	2	0	3	0	12
ΣΣ	1	48	22	36	40	51	39	36	14	12	46	50	36	38	56	43	47	24	23	38	35	35	32	27	19	848

Bilaga 9

Exempel på eftersläpning 2. Stillastående kommun. Oförändrat invånarantal, 1 000-tal kronor.

Budget- år	Ink. år	Inv. antal 1.1 tax året	Skatte- kraft			Utdeb. för			För- skott kol 6 X kol 7	Årets diffe- rens 10	Av- räk- ning 11	Utbet För- skott + av- räk- ning 12	13	Slutligt debiterad skatt./ utbetalning	Acku- mule- rad ford- ran 14	Utdeb. per sk kr stul. deb. skatt 15	Utdeb. diff kol 7- kol 15 16
			= me- kols kraft kol. 4 X kol. 5	= me- getäret del ut- deb. skatt 8	= me- biten rad skatt 8	7	8	9									
1959	1958	10 000	40: 69	407	9: 80	4 665	3 989	676	676	3 989 =	676	4 665-	1 658	9: 98	0: 15		
1960	1959	10 000	42: 77	428	10: 02	5 271	4 289	982	982	4 289 =	982	5 271-	1 742	9: 53	0: 31		
1961	1960	10 000	47: 63	476	10: 13	5 582	4 822	760	760	5 498 =	84	5 582-	1 557	10: 53	0: 98		
1962	1961	10 000	52: 55	526	10: 22	6 173	5 376	797	797	6 358 =	185	6 173-	2 227	9: 61	0: 98		
1963	1962	10 000	55: 06	551	10: 59	7 265	5 835	1 430	1 430	6 595 =	670	7 265-	3 261	9: 69	1: 34		
1964	1963	10 000	60: 37	604	11: 03	8 493	6 662	1 831	1 831	7 459 =	1 034	8 493-	3 21	10: 99	0: 38		
1965	1964	10 000	68: 63	686	11: 37	9 551	7 800	1 751	1 751	9 230 =	321	9 551-	3 286	11: 96	0: 33		
1966	1965	10 000	77: 01	770	11: 63	10 490	8 955	1 535	1 535	10 786 =	296	10 490-	2 959	12: 21	0: 34		
1967	1966	10 000	84: 00	840	11: 87	11 395	9 971	1 424	1 424	11 722 =	327	11 395-	2 959	Medeltal	0: 27		
1968	1966	10 000	90: 15	902	12: 23												
1969	1968	10 000	96: 01	960	12: 67												
1970	1969	10 000															

Förutsättningar:

1. Invånarantal 1.1.1959 = 10 000
2. Skattekraften = medelskattekraften
3. Utdebiteringen = medelutdebiteringen

Bilaga 11

Redovisning av Österhaninge kommuns avräkningsfordran på kommunalskatt 1960—1968. 1 000-tal kronor.

Budget-Tax. år	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Skatte- kraft skkr/ inv. 1.1 tax år	36: 13	41: 17	42: 87	50: 29	51: 31	52: 39	56: 85	63: 92	70: 12	74: 87	84: 83	90: 28			
Inv. antal 1.1 tax året	8 093	8 436	9 385	10 196	11 312	12 894	14 605	17 206	20 850	24 272	27 253				
Ink. år	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970		
Antal skkr kol. 4	292	347	402	513	593	733	934	1 207	1 561	2 059	2 460				
Utdeb. för bud- getåret	10: 60	10: 65	10: 66	11: 91	11: 51	11: 51	11: 76	12: 31	12: 61	12: 61	12: 61				
Slut- ligt de- bite- rad skatt	4 261	5 463	6 321	8 730	10 750	13 893	18 357	25 346	31 021						
För- skott kol 6	3 095	3 696	4 285	6 110	8 437	10 984	14 858	19 684							
Årets diffe- rens	1 166	1 767	2 036	2 620	3 925	5 456	7 373	11 337							
Av- räk- ning	1 066	987	1 166	1 767	2 036	2 620	3 925	5 456							
Utbet För- skott + av- räk- ning	4 161	4 683	5 451	7 877	8 861	10 750	13 893	18 357	20 314	27 057					
Slutligt debiterad skatt./ utbetalning	4 261-	5 463-	6 321-	8 730-	10 750-	13 893-	18 357-	25 346-	31 021-						
Akkumule- rad ford- ran	2 153	2 933	3 803	4 656	6 345	9 381	12 829	17 861	21 825						
Utdeb. per sk kr	10: 35	9: 13	9: 19	10: 75	9: 49	9: 16	9: 55	9: 87	11: —						
Utdeb. diff kol 7- kol 15	0: 25	1: 52	1: 47	1: 16	2: 02	2: 35	2: 21	2: 44	1: 61						
Medeltal 1: 67															

Bilaga 12

Tablå utvisande avskrivningsprocent för debiterad skatt. Belopp i tusental kronor.

Taxeringsår	Debiterad slutlig skatt	Avkortad restförd		Debiterad — avkortad skatt		Avskrivnen restförd		Summa avskrivnen skatt	Avskrivnen skatt i %	Oredovisad ²		Avskrivnen + oredovisad skatt i %
		B-skatt	K-skatt	A-skatt ¹	B-skatt ²	A-skatt ¹	B-skatt ²			B-skatt	K-skatt	
1948	3 604 895	10 615	11 712	—	3 582 568	3 875	25 147	29 022	0,81	104	3 593	0,91
1949	3 662 139	20 255	11 822	460	3 630 062	4 561	24 593	29 614	0,82	32	532	0,83
1950	3 840 521	14 003	6 793	887	3 818 925	5 383	22 547	28 817	0,75	42	475	0,77
1951	4 262 837	16 482	7 028	1 258	4 238 527	6 116	21 571	28 945	0,68	59	465	0,70
1952	5 790 552	12 569	10 227	3 279	5 767 756	6 599	24 968	34 846	0,60	297	610	0,62
1953	6 939 415	15 820	12 574	3 063	6 911 021	7 433	25 900	33 727	0,52	268	619	0,53
1954	6 890 000	18 915	11 476	2 527	6 859 609	7 433	21 955	31 915	0,47	214	475	0,48
1955	7 563 000	21 602	17 630	4 039	7 523 768	7 782	23 034	34 855	0,46	330	449	0,47
1956	9 229 000	19 224	20 943	4 528	9 188 833	9 682	27 257	41 467	0,45	349	681	0,46
1957	9 698 377	29 696	21 558	5 888	9 647 123	10 397	26 048	42 333	0,44	266	619	0,45
1958	10 430 576	31 869	17 740	7 041	10 380 968	11 207	24 304	42 552	0,41	236	517	0,42
1959	10 358 730	33 338	17 255	6 291	10 308 137	10 380	21 345	38 516	0,57	162	985	0,38
1960	11 521 892	28 888	21 899	5 690	11 471 185	10 795	20 221	42 706	0,37	270	584	0,38
1961	12 859 951	24 523	26 536	6 637	12 888 892	10 081	31 404	48 182	0,38	626	537	0,39
1962	14 459 856	28 111	30 829	6 989	14 400 916	11 585	32 109	50 883	0,35	322	3 640	0,38
1963	14 879 852											

¹ Räknad för budgetår. Uppgifter om fördelning på uppboresår (taxeringsår) saknas.

² Uppgifterna avser förhållandena efter 6 års indrivning, för taxeringsår 1948 och 1962 har dock endast 5 år kunnat räknas.

Bilaga 13 Olika modeller för kommunalskatteavräkningarna

Teckenförklaringar (som ej återfinns i texten)

U_t = till kommunen utbetalda kommunalskattemedel år (t)

P_t = den av kommunen fastställda utdebiteringen för år (t)

F_t = kommunens fordran på statsverket vid slutet av år (t)

S_t = antal skattekronor år (t)

I_t = förändring av kommunens fordran på statsverket under år (t)

h_t = antagen ökningstakt i skattekrontalet år ($t+1$) jämfört med år (t) (7,5 % $\Rightarrow \Rightarrow 1,075$)

Modell 0 (Nuvarande utbetalningssystem)

$$1) U_t = P_t S_{t-2} + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-4})$$

$$2) I_t = P_t S_t - U_t$$

$$3) F_t = F_{t-1} + I_t$$

Av relationerna 2) och 1) framgår

$$I_t = P_t (S_t - S_{t-2}) - P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-4})$$

vilket ger

$$I_t < 0 \text{ om } P_t (S_t - S_{t-2}) < P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-4})$$

Kommunen erhåller alltså mer kommunalskattemedel än den är berättigad till ($P_t S_t$) då exempelvis ökningstakten i antal skattekronor dämpas tillräckligt kraftigt.

Genom en summering av relation 2) fås

$$F_t = P_t (S_t - S_{t-2}) + P_{t-1} (S_{t-1} - S_{t-3})$$

vilket innebär att en kommuns fordran på statsverket vid slutet av ett år är beroende av skattekrontalet tre år tillbaka i tiden.

Modell 0b

$$1) U_t = P_t S_{t-2} + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-4}) + E'_t - E'_{t-2}$$

$$2) I_t = P_t S_t - U_t$$

$$3) F_t = F_{t-1} + I_t$$

$$\text{där } E'_t = \left[\frac{F_{t-2}}{P_{t-2} S_{t-2}} - K_{t-2} \right] P_{t-2} S_{t-2}$$

och analogt för E'_{t-2}

Modell 0c

$$1) U_t = P_t S_{t-2} + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-4}) + E''_t - E''_{t-2}$$

$$2) I_t = P_t S_t - U_t$$

$$3) F_t = F_{t-1} + I_t$$

$$\text{där } E''_t = r_t \left[\frac{F_{t-2}}{P_{t-2} S_{t-2}} - K_{t-2} \right] P_{t-2} S_{t-2}$$

$$r_t = 1 \text{ om } \left[\frac{F_{t-2}}{P_{t-2} S_{t-2}} - K_{t-2} \right] \geq 0$$

annars

$$r_t = 0$$

och analogt för E''_{t-2}

K_{t-2} är en vid varje tillfälle vald konstant.

Syftet med modellerna 0 b och 0 c är att ingen enskild kommun skall ha en fordran på statsverket (F_{t-2}) som överstiger en viss andel (K_{t-2}) av vad kommunen slutligt har rätt att få ut, ($P_{t-2} S_{t-2}$).

Genom att för varje år välja lämpligt värde på konstanten (K_{t-2}) skulle de extra utbetalningarna helt kunna regleras. Modellen 0 c är konstruerad så att endast positiva extra utbetalningar kan komma ifråga. I modellen 0 b finns inget sådant band.

Modell 1

- 1) $U_t = P_t S_{t-2} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Kommunen får utbetald en approximation till den egentliga skatten ($P_t S_t$) genom beloppet ($P_t S_{t-2}$). Som avräkning utbetalas hela fordran (F_{t-2}) på statsverket per den 31/12 år ($t-2$). Avräkningssystemet skulle kunna benämnas »tömd fond».

Modellen innebär att kommuner med en nettoskuld till statsverket får vidkännas en dämpning i utbetalningarna.

Modell 2a

$$S_t' = h_{t-2} S_{t-2} \quad h_{t-2} \text{ generellt inkomstantagande för ökningen mellan åren } (t-2) \text{ och } (t-1).$$

$$\text{om } F_{t-2} \geq 0$$

- 1) $U_t = P_t S_t' + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

$$\text{om } F_{t-2} < 0$$

- 1) $U_t = P_t S_t' + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 2b

$$\text{om } F_{t-2} \geq 0$$

- 1) $U_t = P_t S_t' + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

$$\text{om } F_{t-2} < 0$$

- 1) $U_t = P_t S_{t-2} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 2c

- 1) $U_t = P_t S_t' + P_{t-2}(S_{t-2} - S_{t-2}')$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Framskrivningarna av skatteunderlaget år (t) sker genom att »inkomstantagandet» för ett år appliceras på skattekontalet för år ($t-2$). I de två första modellerna (2 a och 2 b) uppdelas avräkningsförfarandet i två fall, nämligen dels då fordran på statsverket år ($t-2$) är icke-negativ, dels då den är negativ. Modellerna överensstämmer formelmässigt i de fall fordran på statsverket är icke-negativ (vilket inte behöver innebära att utbetalningarna överensstämmer). I de fall fordran på statsverket är negativ bromsas utbetalningarna i modellen 2 a) genom att skulden (F_{t-2}) läggs till approximationen $P_t S_t'$ för $P_t S_t$ istället för insättningen i fonden (I_{t-2}) år ($t-2$). I modellen b) beräknas approximationen för $P_t S_t$ till $P_t S_{t-2}$.

Då en framskrivning av senast kända skattekontal (S_{t-2}) kunde leda till att alltför många kommuner komme i skuld till staten konstruerades modellerna 2 a och 2 b. I dessa modeller prövade utredningen två slags system med »spärrar» för överutbetalningar med tanke att senare i utredningsarbetet vidareutveckla dessa modeller. Detta ansågs efter hand som utredningsarbetet framskred inte erforderligt. Analogt system med »spärrar» finns nedan för modellserierna 4, 6, 8 och 10.

Modell 3

S_t' jfr modell 2 a

- 1) $U_t = P_t S_t' + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modellen skiljer sig från modellen 1 såtillvida att skattekontalet framskrivs med ett års »inkomstantagande». I övrigt är modellerna uppbyggda enligt principen om tömd fond.

Modell 4a

$S_t'' = h_{t-2} h_{t-1} S_{t-2}$ h_{t-2} inkomstantagandet ($t-2$) till ($t-1$);
 h_{t-1} inkomstantagandet ($t-1$) till (t)

om $F_{t-2} \geq 0$

- 1) $U_t = P_t S_t'' + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_t'' + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 4b

om $F_{t-2} \geq 0$

- 1) $U_t = P_t S_t'' + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_{t-2} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 4c

- 1) $U_t = P_t S_t'' + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-2}'')$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modellerna 4 a, 4 b och 4 c skiljer sig från motsvarande modeller 2 a, 2 b och 2 c därigenom att skattekrantalet framskrivits med två års inkomsttagande.

Modell 5

- 1) $U_t = P_t S_t'' + F_{t-2}$ S_t'' jfr modell 4a
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Liksom i modellerna 4 a och 4 b framskrives skattekrantalet med två års »inkomsttagande». Avräkningarna sker enligt principen »tömd fond».

Modell 6a

$$S_t^* = \frac{B_{t-1}}{B_{t-3}} \cdot S_{t-2}$$

där B_{t-1} är befolkningen 3:e kvartalet år $(t-1)$
 B_{t-3} är befolkningen 3:e kvartalet år $(t-3)$

om $F_{t-2} \geq 0$

- 1) $U_t = P_t S_t^* + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_t^* + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 6b

Om $F_{t-2} \geq 0$

- 1) $U_t = P_t S_t^* + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_{t-2} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 6c

- 1) $U_t = P_t S_t^* + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-2}^*)$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Skattekrantalet framskrives med befolkningsökningen från 3:e kvartalet år $(t-3)$ till tredje kvartalet år $(t-1)$, vilka är de befolkningstal som reglerar skatteunderlagen. Modellerna är i övrigt konstruerade som modellerna 2 a, 2 b och 2 c.

Modell 6d

$$S_t^{**} = \frac{B_{t-1}}{B_{t-3}} \cdot S_{t-2}$$

$$\text{om } \frac{B_{t-1}}{B_{t-3}} > 1$$

annars

$$S_t^{**} = S_{t-2}$$

- 1) $U_t = P_t S_t^{**} + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-2}^*)$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 6 d utgör en modifiering av modell 6 c. Endast i de fall där kommunen genomgår en befolkningsökning förskottas mer pengar

från statsverket än enligt modell 0. För kommuner med ständigt sjunkande befolknings-siffror är modellerna 0 och 6 d identiska.

Skattekrantalet framskrives med såväl ett inkomstantagande för åren $(t-2)$ till $(t-1)$ som befolkningsutvecklingen mellan åren $(t-3)$ och $(t-1)$.

Modellerna är konstruerade efter samma riktlinjer som modellerna 2 a, 2 b och 2 c; 4 a, 4 b och 4 c; 6 a, 6 b och 6 c.

Modell 7

S_t^* jfr modell 6a.

- 1) $U_t = P_t S_t^* + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modellen bygger på samma framskrivningsteknik som modellerna 6 a, 6 b och 6 c efter- som skattekrantalet framskrivits med befolkningsutvecklingen. Avräkningen sker enligt principen »tömd fond» i likhet med modell 1.

Modell 9

S_t^P jfr modell 8a

- 1) $U_t = P_t S_t^P + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Framskrivningen sker liksom för modellerna 8 a, 8 b och 8 c med hjälp av både ett inkomstantagande för åren $(t-2)$ till $(t-1)$ och befolkningsutvecklingen mellan åren $(t-3)$ och $(t-1)$. Avräkningssystemet följer principen »tömd fond» och motsvaras däri av modellerna 1, 3, 5 och 7.

Modell 8 a

$$\text{om } F_{t-2} \geq 0 \quad S_t^P = h_{t-2} \frac{B_{t-1}}{B_{t-3}} \cdot S_{t-2}$$

- 1) $U_t = P_t S_t^P + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_t^P + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 8 b

om $F_{t-2} \geq 0$

- 1) $U_t = P_t S_t^P + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_{t-2} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 8 c

- 1) $U_t = P_t S_t^P + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-2}^P)$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 10 a

om $F_{t-2} \geq 0$

$$S_t^{PP} = h_{t-1} h_{t-2} \frac{B_{t-1}}{B_{t-3}} S_{t-2}$$

- 1) $U_t = P_t S_t^{PP} + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_t^{PP} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 10 b

om $F_{t-2} \geq 0$

- 1) $U_t = P_t S_t^{PP} + I_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

om $F_{t-2} < 0$

- 1) $U_t = P_t S_{t-2} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Modell 10 c

- 1) $U_t = P_t S_t^{PP} + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-2}^{PP})$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Framskrivningen av skattekrantalet sker här med hjälp av inkomstantagande både för åren $(t-2)$ till $(t-1)$ och för åren $(t-1)$ till (t) och befolkningsutvecklingen mellan åren $(t-3)$ och $(t-1)$. I detta, liksom avräkningsförfarandet, har modellerna sin motsvarighet i modellerna 2 a, 2 b och 2 c; 4 a, 4 b och 4 c; 6 a, 6 b och 6 c; 8 a, 8 b och 8 c.

Modell 11

S_t^{PP} jfr modell 10 a

- 1) $U_t = P_t S_t^{PP} + F_{t-2}$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Framskrivningen av skattekrantalet sker liksom för modellerna 10 a, 10 b och 10 c med hjälp av dels två års »incomstantaganden» dels befolkningsökningen mellan åren $(t-3)$ och $(t-1)$. Avräkningssystemet följer principen »tömd fond» och är däri analog med modellerna 1, 3, 5, 7 och 9.

Modellerna 12 a, 12 b och 12 c

$$S_t^L = B_{t-1} \left[K \left(\frac{S_{t-2}}{B_{t-3}} \cdot \frac{B_{t-5}}{S_{t-4}} - 1 \right) + 1 \right] \frac{S_{t-2}}{B_{t-3}}$$

- 1) $U_t = P_t S_t^L + P_{t-2} (S_{t-2} - S_{t-2}^L)$
- 2) $I_t = P_t S_t - U_t$ B_t jfr modell 6a.
- 3) $F_t = F_{t-1} + I_t$

Framskrivningen av skattekrantalet för år (t) , dvs S_t^L utgår från senast kända utveckling av skattekraften, dvs

$$\frac{S_{t-2}}{B_{t-3}} \cdot \frac{B_{t-5}}{S_{t-4}}$$

I modell 12 a sker framskrivningen av skattekrantalet med hela skattekraftsutvecklingen ($K=1$) mellan åren $(t-2)$ och $(t-4)$. I modellen 12 b sker framskrivningen med 75 % ($K=0,75$) och i modellen 12 c med 50 % ($K=0,5$).

Bilaga 14

848 kommuner fördelade efter kvoten mellan befolkningen år 1953 och 1967 samt minskningen för eftersläpningen enligt gällande modell och modell 6d

Minskning i %	<- 2,5	≥0- <5	5- 15	15- 25	25- 35	35- 45	45- 55	55- 65	65- 75	75- 85	85- 95	95- 100	≥ 100	rad nr
Befolkningskvot 1953—1967														
>2,8					2	2			2					22
2,8—2,7														21
2,7—2,5					1									20
2,5—2,3						1	1							19
2,3—2,1					1	1	2	1		2				18
2,1—1,9						1			1					17
1,9—1,7			1	2	1	3	1	1	1					16
1,7—1,5				5	6	10	5							15
1,5—1,3		1	8	18	11	2	2	2	1		1		3	14
1,3—1,1	1	15	51	31	16	7	2			1			1	13
1,1—1,0		26	42	15	4	2	1	1						12
1,0—0,97		17	11				1			1				11
0,97—0,91		56	19	4									1	10
0,91—0,85		91	14	1				1						9
0,85—0,79		124	3	1					1					8
0,79—0,73		112	1											7
0,73—0,67		51												6
0,67—0,61		15												5
0,61—0,55		4												4
0,55—0,49														3
0,49—0,43														2
<0,43														1
Kolumn nr	1	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	
Antal kommuner	1	512	150	77	42	30	14	6	6	4	1	0	5	848

Bilaga 15

Sollentuna: Beräkning av driftsutfallet för »Sollentuna planområde» med skatteintäkter enligt gällande regler resp. enligt modell 6d.

	1971	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	Totalt	Driftsut- fall 1971—81
Driftskostnader	3,6	4,3	5,3	9,0	14,1	25,4	45,9	70,0	97,7	125,0	128,5	528,8	
Skatteintäkter enligt gällande regler							6,1	21,0	41,2	84,2	131,2	283,7	-245,1
Skatteintäkter enligt modell 6d					2,8	9,8	20,9	45,0	73,3	108,7	136,0	396,6	-132,2

Bilaga 16

Borgerliga primärkommuner

Beräknad ökning av skatteförskott, om hänsyn tas till befolkningsökning enligt kapitel 9.5. 14, alternativ 6 (milj. kr.).

Samtliga kommun (block) i länen	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Stockholm	85,3	91,6	38,3	40,3	33,7	36,4	40,9	42,7	26,1	27,2
Uppsala	11,8	12,6	7,1	7,6	5,7	6,1	7,5	7,9	4,2	4,3
Södermanland			1,5	1,6	4,5	4,9	6,0	6,2	1,5	1,5
Östergötland	0,4	0,4	5,3	5,7	6,2	6,7	8,9	9,3	2,7	2,8
Jönköping			0,7	0,8	3,2	3,3	5,6	6,0	1,3	1,3
Kronoberg	1,3	1,4	2,3	2,4	1,6	1,8	2,5	2,6	1,0	1,0
Kalmar			0,1	0,1	1,4	1,5	3,2	3,4	0,6	0,6
Gotland					1,0	1,1	3,1	3,2	0,5	0,6
Blekinge					2,1	2,2	3,8	4,4	1,3	1,3
Kristianstad	0,1	0,1	1,6	1,7	2,1	2,2	3,8	4,4	1,3	1,3
Malmöhus	7,5	8,1	27,6	29,7	22,0	23,6	27,7	29,2	11,5	11,6
Halland	0,8	0,9	3,1	3,3	3,0	3,1	4,1	4,4	1,4	1,5
Göteborgs- och Bohus	17,8	19,1	9,1	9,7	7,4	7,9	18,2	19,3	7,0	7,2
Älvsborg	0,2	0,2	2,3	2,4	4,6	5,0	7,1	7,5	1,8	1,9
Skaraborg			1,3	1,4	2,2	2,4	3,7	3,9	1,0	1,0
Värmland	1,6	1,8	3,4	3,5	2,6	2,8	3,5	3,6	1,3	1,5
Örebro			3,5	3,8	4,1	4,3	5,5	5,9	1,7	1,8
Västmanland	0,4	0,4	6,1	6,6	5,4	5,7	6,5	6,9	2,4	2,5
Kopparberg					0,4	0,4	2,4	2,5	0,4	0,4
Gävleborg			2,1	2,2	2,6	2,9	3,9	4,1	1,2	1,2
Västernorrland			0,3	0,3	1,9	2,1	3,0	3,2	0,7	0,7
Jämtland							0,6	0,6	0,1	0,1
Västerbotten	3,4	3,7	4,4	4,6	3,7	4,0	4,5	4,8	2,1	2,2
Norrbottnen										
RIKET	130,6	140,3	120,1	127,7	119,3	128,2	172,2	181,6	71,8	74,2

Bilaga 17

Landsting

Beräknad ökning av skatteförskott, om hänsyn tas till befolkningsökning enligt kapitel 9.5 14, alternativ 6 (milj. kr).

Landsting	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Stockholm			45,8	49,4	35,9	38,9	45,0	47,7	18,7	19,6
Uppsala	3,9	4,3	5,9	6,3	4,3	4,7	5,4	5,7	2,9	3,1
Södermanland			0,7	0,7	3,2	3,4	4,0	4,3	1,0	1,0
Östergötland			0,6	0,6	4,9	5,3	6,3	6,7	1,7	1,8
Jönköping					1,5	1,6	4,3	4,7	0,8	0,8
Kronoberg					1,3	1,4	2,3	2,5	0,5	0,5
Kalmar norra							0,4	0,4	0,1	0,1
Kalmar södra							1,4	1,5	0,2	0,2
Gotland										
Blekinge					0,7	0,7	2,1	2,3	0,4	0,4
Kristianstad					0,2	0,2	3,4	3,6	0,5	0,5
Malmöhus			5,4	5,8	6,8	7,4	8,7	9,2	3,1	3,3
Halland			1,7	1,9	2,4	2,6	3,1	3,3	1,0	1,0
Göteborgs och Bohus	7,4	8,0	7,2	7,7	5,4	5,9	6,7	7,1	3,9	4,1
Älvsborg					2,3	2,5	5,7	6,1	1,1	1,2
Skaraborg					0,1	0,1	3,3	3,5	0,7	0,7
Värmland							0,2	0,2		
Örebro					2,3	2,5	4,4	4,7	0,9	0,9
Västmanland			1,9	2,0	3,7	4,0	4,6	4,9	1,5	1,6
Kopparberg										
Gävleborg							3,9	4,1	0,5	0,5
Västernorrland							0,1	0,2		
Jämtland										
Västerbotten					0,4	0,4	3,1	3,3	0,7	0,7
Norrbottnen										
RIKET	11,3	12,3	69,2	74,4	75,4	81,6	118,4	126,0	40,2	42,0

Bilaga 18

Ränteberekening vid olika betalningssätt

		Dag i utbetalningsmånaden						
8:e	9:e	10:e	11:e	12:e	13:e	14:e		
<p><i>1. Girering till kommunens postgirokonto</i></p> <p>Länsstyrelsen in-sänder gireringsuppdrag till postgirokontoret</p>								
<p>e) Kommunen in-hämtar uppgift hos länsstyrelsen om utbetalningsdagen och in-sänder utbetainingskort eller beordrar girering till bankens postgiro-konto</p>		<p>Kommunen erhåller kontoutdrag</p> <p>a) Kommunen be-orrdrar girering till eget kapitalkonto</p> <p>b) Postgirokontoret verkställer auto-matiskt överföring till kapitalkonto</p> <p><i>Ränta gottgöres</i></p> <p>c) Kommunen in-sänder utbetal-ningskort eller beordrar girering till bankens postgirokonto</p> <p>d) Urtag vid post-girokontoret eller postgiroavdelning och insättning på bankräkning</p> <p>Kontant uttaget belopp insättes på bankräkning resp. banken erhåller kontoutdrag</p>		<p>Överföringen bok-föres av postgiro-kontoret</p> <p><i>Ränta gottgöres</i></p> <p>Kommunens postgi-rokonto debiteras re-spektive bankens postgirokonto krediteras</p> <p>Valutering i banken</p> <p><i>Ränta gottgöres</i></p>		<p>Valutering i banken</p> <p><i>Ränta gottgöres</i></p>		<p><i>Ränta gottgöres</i></p>

Bilaga 18 (forts.)

Ränteberäkning vid olika betalningssätt

8:e	Dag i utbetalningsmånaden			
	9:e	10:e	11:e	12:e
2. Utbetalning genom check.				
a) Checken sänds till kommunen eller banken i rekommenderat brev	Checken utgör likvid för insättning på kommunens bankräkning	Valutering i banken	<i>Ränta gottgöres</i>	
b) Checken hämtas av kommunen eller banken mot kvitto hos länsstyrelsen Insättning äger rum på kommunens bankräkning.	Valutering i banken	<i>Ränta gottgöres</i>		
3. Utbetalning genom check till riksbankens order.				
a) Checken inlämnas till riksbankens avdelningskontor som insätter kommunen tillkommande medel på checkräkning vid kontoret för bank som kommunen anvisat	Banken verkställer överföring till kommunens bankräkning. Valutering i banken.	<i>Ränta gottgöres</i>		
b) Checken insändes till riksbankens huvudkontor	Riksbanken insätter kommunen tillkommande medel på checkräkning vid huvudkontoret för bank som kommunen anvisat	Valutering i banken	<i>Ränta gottgöres</i>	
4. Utbetalning genom bankgiro.				
Länsstyrelsen insänder betalningsuppdrag jämte likvid i check till bankgirocentralen	Betalningsuppdraget behandlas på bankgirocentralen	Kommunens till bankgirot avslutna check- eller uppsägningsräkning krediteras. Överföring sker till räntebärande räkning. Valutering i banken.	<i>Ränta gottgöres</i>	
5. Utbetalning genom girering till bankens postgirokontor.				
Länsstyrelsen insänder gireringsuppdrag till postgirokontoret	Bankens postgirokontor krediteras	Banken erhåller kontoutdrag	Valutering i banken	<i>Ränta gottgöres</i>

29 OKT 1970

Nordisk udredningsserie (Nu) 1970

Kronologisk förteckning

1. Samordnad utbyggnadsplanering inom Nordel.
2. Uddannelses- og forskningspørgsmål.
3. Prøveløsladelse.
4. La coopération internordique en matières économiques et culturelles.
5. Nordisk gränsregion miljövård och urbanisering.
6. Konsumentundervisning i skolen.
7. Merking av brann- og helsefarlige stoffer.
8. Nordisk trafiksäkerhetskonferens i Stockholm 20–21 april 1970.
9. Innstilling om harmonisering av skoleordningene i de nordiske land.

Statens offentliga utredningar 1970

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Grundlagberedningen. 1. Riksdagsgrupperna • Regeringsbildningen. [16] 2. Ersättare för riksdagsledamöterna. [17] 3. Allmänna val på våren? [27]
Svensk FN-lag. [19]
Militära straff och disciplinmedel. [31]
Polisen i samhället. [32]
Hemförsäljning. [35]
Revision av vattenlagen. [40]
Gruvrättslig speciallagstiftning. [45]
Skydd mot avlyssning. [47]
Svensk författningssamling. [48]
Trafiknykterhetsbrott. [61]

Försvarsdepartementet

Värnpliktsjämföringens civila meritvärde. [12]
Forskning för försvarssektorn. [54]

Socialdepartementet

Livsmedelsstadgekommittén. 1. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I. Förslag och motiv. [6] 2. Ny livsmedelsstadga m.m. Del II. Bilagor. [7]
Folkvandvårdens utbyggande och reglering. [11]
Yrkesskadeförsäkringens finansiering. [49]
Ersättning vid vissa sjukvårdande åtgärder och sjukresor. [56]
Narkotikamissbruk hos inskrivningskyldiga 1968/1969. [57]

Kommunikationsdepartementet

Snöskotern — fordonat och föraren. [9]
Körkort och körkortregistrering. [26]

Finansdepartementet

Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. [18]
Understödsföreningar. [23]
Aspirationer, möjligheter och skattemoral. [25]
Tjänstgöringsbetyg. [28]
Decentralisering av statlig verksamhet. [29]
Stordriftsfördelar inom industriproduktionen. [30]
Kilometerbeskattning. [36]
Översyn av vissa punktskatter. [37]
Förtroelig företagsinformation och börshandel. [38]
Utbetalning av kommunalskatt. [62]

Utbildningsdepartementet

Om stat och kyrka. [2]
Yrkesutbildningsberedningen. 1. Reformerad lärarutbildning. [4] 2. Yrkesteknisk högskoleutbildning. [8] 3. Viss medicinsk och farmaceutisk yrkesutbildning. [50] 4. Yrkesutbildning och arbetsliv. [58]
Fria läromedel. [10]

Kompetensutredningen V. Behörighet • Meritvärdering • Studieprognos. Specialundersökningar av kompetensfrågor. [20] VI:1 Vägar till högre utbildning. Behörighet och urval. [21] VI:2 Vägar till högre utbildning. Organisation och information. [56]
Pedagogisk utbildning och forskning. [22]
Sexualkunskapen på grundskolans låg- och mellanstadier. [33]
Språkundersökning bland finländska barn och ungdomar i Sverige. [44]

Jordbruksdepartementet

Statligt stöd till fiskehamnar. [5]
Distriktsveterinärernas tjänstgöringsförhållanden, m.m. [53]

Handelsdepartementet

Rationell bensinhandel. [24]
Om lotterier. [52]

Inrikesdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU)
1. Balanserad regional utveckling. [3] 2. Urbaniseringen i Sverige. Bilagedel I till Balanserad regional utveckling. [14]
3. Regionalekonomisk utveckling. Bilagedel II till Balanserad regional utveckling. [16]
Medel för styrning av byggnadsverksamheten. [33]
Svenska folkets inkomster. [34]
Ungdom — Bostad. [43]
Den äldre arbetskraften inom byggnadsindustrin. [46]

Civildepartementet

Barns utemiljö. [1]

Industridepartementet

Sveriges energiförsörjning. Energipolitik och organisation. [13]
Samarbetsutredningen. 1. Företag och Samhälle. Del 1. Förslag med motiv samt bilagor. [41] 2. Företag och Samhälle Del 2. Hearings med företrädare för samhällsorgan, företag, löntagarorganisationer, politiska partier m. fl. [42]
Mellanväsk gruvindustri. [51]
TEKO-utredningen. 1. TEKO-industrierna inför 70-talet. Del I. Analys, slutsatser, förslag. [59] 2. TEKO-industrierna inför 70-talet. Del II. Bilagor. [60]

