

Anmälan av skatteutjämningskommittens förslag

Av assessor Birger Stening

1958 års skatteutjämningskommitté har överlämnat sitt betänkande (Kommunal skatteutjämning, SOU 1964:19), till finansministern. Betänkandet innehåller förslag om ett allmänt skatteutjämningsbidrag från staten till kommunerna, om upphävande av nuvarande bestämmelser angående skattelindringsbidrag, om ändring av fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för folkpensioneringen, om extra bidrag samt om vissa övergångsbidrag i samband med de nya reglernas ikraftträdande. Förslagen är avsedda att erhålla effekt från och med 1966, då nuvarande skatteersättningar till kommunerna författingsenligt upphör att utgå.

I kostnadshänseende ligger förslagen inom ramen för belopp, motsvarande ungefärligen under 1965 utgående skatteersättningar och skattelindringsbidrag med tillägg av 100 milj. kronor.

Efterföljande redogörelse avser endast att utgöra en anmälan av betänkandet och kommer eventuellt att följas av utförligare referat vid ett senare tillfälle.

Direktiven

Kommittén har enligt sina direktiv haft att undersöka möjligheterna att genom ändring av *beskattningsreglerna* och *statsbidragsgivningen* åstadkomma en utjämning av rådande olikheter kommunerna emellan i fråga om skattetryck. Vidare har det ålegat kommittén att framlägga

förslag till ändrad fördelning mellan stat och kommun av kostnaderna för folkpensioneringen. Uppdraget har däremot inte inneburit att omprövning skolat ske beträffande fördelningen i stort mellan stat och kommun av kostnaderna för samhällsverksamheten.

Beskattningsreglerna

Beträffande beskattningsreglerna har kommittén från skatteutjämnings synpunkt övervägt vissa delar av kommunal-skatteberedningens förslag av 1942. Övervägandena har resulterat i att kommittén ansett sig inte böra föreslå ändring vare sig av nuvarande regler om beskattningsföremålets fördelning eller av reglerna om beskattning för gemensamt kommunalt ändamål. Ej heller har någon ändring föreslagits i fråga om beskattningsreglerna i övrigt.

Statsbidragsgivningen

Statsbidrag till kommuner förekommer i två huvudformer, nämligen som *allmänna* och som *speciella* bidrag. De sistnämnda avser bidrag till kostnader för verksamhet som anges i den bidragsförfattning som reglerar det ifrågavarande bidraget. De allmänna bidragen åter utgår till kostnaderna för den kommunala verksamheten i dess helhet. Skatteersättningarna i anledning av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer samt bidragen till

skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner är allmänna bidrag som stått i centrum för kommitténs uppmärksamhet. Skatteersättningarna utgår författningsenligt t. o. m. 1965 medan skattelindringsbidragen inte på motsvarande sätt är tidsbegränsade. Skattelindringsbidragen föreslås emellertid, som nyss nämnts, skola avvecklas i samband med att det föreslagna nya systemet för skatteutjämningsbidrag träder i kraft.

Det allmänna skatteutjämningsbidraget

Utgångspunkterna

*Skattekraften*¹ i en kommun torde allmänt betraktas som en objektiv och användbar fördelningsfaktor i samband med statsbidragsgivning i skatteutjämnande syfte. Har en kommun brist på skattekraft, leder detta sålunda i regel till en högre kommunal utdebitering än i en annan kommun utan sådan brist men med i övrigt jämförbara förhållanden. Kommittén utvecklar närmare dessa tankegångar och framhåller i anslutning därtill, att en skattekraftsfaktor måste ingå i det nya bidragssystemet. Det nya systemet innebär bl. a. att staten skall tillskjuta skattekraft åt kommuner med egen skattekraft understigande viss nivå, *skattekraftsgränsen*. Tillskottets storlek blir beroende av skillnaden mellan skattekraftsgräns och egen skattekraft. Skattekraftsgränsen föreslås, skola stå i viss relation till *medelskattekraften i riket*. Skattekraftstillskott skall delta i den kommunala repartiseringsen på samma sätt som skatteunderlag på grundval av taxering.

Uppfattningen att brist på skattekraft

¹ Skattekraft = antalet skattekrönor per invånare.

försäkrar högre utdebitering bör enligt kommitténs mening vidare leda till reduktion av skattekraftstillskott till kommuner med utdebiteringar som understiger viss nivå, *utdebiteringsgränsen*.

Kommittén framhåller att dyrhetsförhållandena i landets olika delar leder till att en och samma skattekraft inte överallt medför likartad köpkraft. Riket föreslås därför vid bidragsgivningen skola uppdelas i olika områden, *skattekraftsområden*. Inom vart och ett av dessa bör en särskild skattekraftsgräns tillämpas.

Genom en sådan indelning erhålles dock endast en tämligen grov schablon för beaktande av kostnadsskillnaderna. Ytterligare differentiering, av bidragsgivningen är därför enligt kommitténs mening nödvändig, för att en godtagbar utjämningsfaktor råda. Skattetrycksskillnader skall kunna åstadkommas. Kommittén har undersökt möjligheterna att nå resultat genom att tillföra bidragssystemet någon eller några fördelningsfaktorer med direkt anknytning till utgiftssidan i den kommunala budgeten. De faktorer, *utgiftsfaktorer*, som därvid undersökts, är sådana med direkt anknytning till kommunernas kostnader för *det obligatoriska skolväsendet*, för *ungdom överhuvudtaget*, för *åldringar*, för *tätortsbildningar* och för *kombinationer av utgifter inom dessa områden*. Från skatteutjämningsynpunkt har någon godtagbar lösning emellertid inte kunnat uppnås med hjälp av sådana faktorer. Kommittén föreslår i stället en fördelningsfaktor vid sidan av skattekraftsfaktorn som bygger på *den faktiska utdebiteringen*.

Till stöd för användningen av en sådan faktor, *utdebiteringsfaktorn*, understryker kommittén möjligheterna att avväga verkningarna därav på sådant sätt

att kommunmedlemmarna själva får svara för en inte oväsentlig del av nya kostnadsåtaganden. Vidare framhålles att största delen av kommunernas verksamhet avser uppgifter, som antingen är obligatoriska eller endast formellt av frivillig natur, och att sparsamhetsintresset främjas av hänsynen till egna skattebetalare. Utdebiteringsfaktorn är därjämte relativt lätthanterlig och har i motsats till andra utgiftsfaktorer anknytning till kommunernas hela verksamhetsfält. Kommittén förordar därför skatteutjämningsbidrag på grundval av utdebiteringsfaktorn, när den sammanlagda kommunala utdebiteringen överskjuter den nivå som anges av utdebiteringsgränsen.

Utformningen

Skatteutjämningsbidrag skall enligt förslaget utgå dels såsom tillskott av skattekraft vid brist på sådan, dels såsom ett i kronor bestämt belopp vid hög utdebitering. Riket indelas i tre skattekraftsområden.

Vid brist på skattekraft, d. v. s. när egen skattekraft i bidragsberättigad kommun — borgerlig primärkommun, landstingskommun och eklesiastik kommun med beskattningsrätt — inte når upp till den för ifrågavarande skattekraftsområde gällande skattekraftsgränsen, skall egen skattekraft genom tillskott uppbringas till :

i skattekraftsområde 1, motsvarande Götaland Svealand och Gävleborgs län i Norrland: för landstingskommuner 85 procent och för övriga kommuner 80 procent;

i skattekraftsområde 2, motsvarande följande del av Norrland, nämligen Västernorrlands och Jämtlands län samt den del av landskapet Västerbotten som ingår

i Västerbottens län: för samtliga kommuner 100 procent; samt

i skattekraftsområde 3, motsvarande således återstående del av Norrland: för samtliga kommuner 115 procent av medeldelskattekraften i riket.

Skattekraftstillskotten skall emellertid vad avser borgerlig primärkommun *minska när utdebiteringen understiger utdebiteringsgränsen*. Denna gräns föreslås skola motsvara den för varje år gällande medelutdebiteringen i riket.¹ Minskningen av skattekraftstillskotten skall motsvara en procentenhet för varje fullt tjugotal ören, varmed utdebiteringen understiger utdebiteringsgränsen.

Vid hög utdebitering, d. v. s. vid en utdebitering som överskjuter utdebiteringsgränsen, skall till borgerlig primärkommun utgå skatteutjämningsbidrag med belopp, motsvarande 40 procent av den del av utdebiteringen, som skulle ha överstigit utdebiteringsgränsen om bidraget inte utgått. Skatteutjämningsbidrag på denna grund utgår även om kommunens skattekraft överskjuter skattekraftsgränsen.

Länsstyrelserna skall, innan kommunerna under det löpande året, *beräkningsåret*, fastställer utdebitering för nästföljande år, lämna uppgifter om tillskott av skattekraft och om det i kronor bestämda bidraget vid hög utdebitering. Sistnämnda bidrag beräknas på grundval av utdebitering för beräkningsåret, medan bidraget vid brist på skattekraft bestämmes i kronor först sedan utdebitering blivit fastställd för året efter beräkningsåret. Hela *skatteutjämningsbidraget utbetalas under sistnämnda år, bidragsåret.*

¹ Om reservation beträffande utdebiteringsgränsen m. m.; se slutet av artikeln.

Extra bidrag. Kommittén anser att behov av extra bidrag undantagsvis kan föreligga, nämligen "när synnerliga skäl därtill äro". Kungl. Maj:t skall sålunda enligt förslaget kunna bevilja bidraget efter utlåtande av en rådgivande nämnd, *skatteutjämningsnämnden*. Denna nämnd föreslås även skola avge utlåtanden i ärenden angående *undantag från indelningen i skattekraftsområden*.

Övergångsbidrag. För att motverka ekonomiska kastningar i den kommunala ekonomin i samband med genomförandet av kommitténs förslag föreslås övergångsbidrag för år 1966 skola utgå till borgerliga primärkommuner och landstingskommuner.

De beräkningar som erfordras för den nya bidragsgivningen *under övergångsåret 1966* skall enligt förslaget ske i finansdepartementet.

De speciella bidragen

En rationalisering av den speciella statsbidragsgivningen med dess många, sinsemellan olikartade bidrag är enligt kommitténs mening i och för sig önskvärd och bör syfta till ett bidragssystem, som endast omfattar bidrag med en från skattek teknisk eller stimulanssynpunkt angelägen funktion. Införandet av skatteutjämningsbidrag av föreslagen typ underlättar en sådan rationalisering. Nödvändigheten av att inom kostnadsramen åstadkomma effektivast möjliga lösning av utredningsuppdraget har emellertid lett till att kommittén inte föreslår någon ändring av gällande regler vad avser speciella statsbidrag¹. Vid sitt ställningstagande har kommittén även beaktat att viss speciell statsbidragsgivning för närvarande ut-

¹ Reservation föreligger beträffande visst speciellt bidrag.

redes på annat håll och att det inte ålegat kommittén att generellt föreslå rationaliseringsåtgärder.

Fördelning av folkpensioneringskostnaderna

Enligt gällande rätt skall kommunerna bidra till kostnaderna för folkpensioner jämte tillägg till sådana pensioner, änkepensioner i anledning av dödsfall, som inträffat före den 1 juli 1960, och hustrutillägg. Dessa pensionsförmåner fastställs samtliga av staten. Därjämte skall kommunerna bidra till kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen, vilkas storlek fastställs genom beslut av vederbörande kommuner.

Kommittén föreslår att *staten i fortsättningen ensam skall svara för kostnaderna för de av staten fastställda förmånerna och kommunerna ensamma för kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen*.

Kommittén framhåller i fråga om de förstnämnda förmånerna bl. a., att allmän enighet numera synes råda om slopande av kommunbidragen och att kommitténs uppdrag i denna del måste lösas på ett med hänsyn bl. a. till uttalanden i riksdagen realistiskt sätt. Beträffande de kommunala bostadstilläggen understrykes sambandet med förslaget om ett allmänt skatteutjämningsbidrag. Av stor betydelse är nämligen enligt kommitténs mening att beakta vad som från skatteutjämnings synpunkt står att vinna genom en överföring till skatteutjämningsbidragen av medel, som staten nu satsar på kommunala bostadstillägg. En omfördelning kommunerna emellan av ifrågavarande medel i enlighet med förslaget medför sålunda från skatteutjämnings synpunkt

bättre resultat än som erhålles enligt nuvarande regler för kommunbidrag.

I kostnadshänseende innebär förslaget i förevarande delar enligt kommitténs beräkningar en överflyttning från kommunerna till staten av ett nettokostnadsbelopp om 270 milj. kronor.

Med hänsyn till gällande regler för inbetalning av de nuvarande kommunbidragen och för att förslaget skall få avsedd effekt för kommunerna från och med kalenderåret 1966, föreslår kommittén att de nya bestämmelserna skall träda i kraft redan den 1 januari 1965. Övergångsvis (budgetåret 1965/66) uppstår härigenom en merbelastning för staten, motsvarande hälften av det nyssnämnda nettokostnadsbeloppet.

Verkningarna från skatteutjämningsynpunkt

Kommittéförslagets verkningar från skatteutjämningsynpunkt torde sammanfattningsvis kunna belysas sålunda:

Kommunernas och folkmängdens fördelning efter den lokala utdebiteringen (krskr)

| Utdebitering | 13,99— 16,99 | 14,00— 18,99 | 17,00— 18,99 | 19,00— 22,99 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Antal kommuner | | | | |
| år 1963 | 138 | 627 | 202 | 39 |
| „ 1965 | 110 | 571 | 262 | 63 |
| „ 1966 | 89 | 720 | 197 | — |
| Folkmängd i 1.000-tal | | | | |
| år 1963 | 1.504 | 4.332 | 1.514 | 192 |
| „ 1965 | 582 | 4.318 | 2.152 | 490 |
| „ 1966 | 1.312 | 4.357 | 1.873 | — |

(Anm. Beräkningarna är baserade på ett statistiskt betraktelsesätt.)

Totalkostnaden för kommitténs förslag

Statens totalkostnad för ett genomförande av kommitténs förslag, beräknad enligt ett statistiskt betraktelsesätt och med utgångspunkt från 1962 och 1963 års förhållanden, synes i sammandrag kunna belysas med följande utdrag ur betänkandet. (Uppgifterna avser milj. kr.)

| | Budgetåret 1963/64 | Kalenderåret 1965 | 1966 |
|--|-----------------------|----------------------|------|
| Skatteersättningar | 700 | 608 | — |
| Skattelindringsbidrag | 56 | 56 | — |
| Skatteutjämningsbidrag | — | — | 455 |
| Övergångsbidrag (endast 1966) | — | — | 56 |
| | 756 | 664 | 511 |
| Ökade kostnader för folkpensioneringen | — | — | 270 |
| Summa kostnad | 756 | 664 | 781 |

Reservationer

Samtliga ställningstaganden inom kommittén är inte enhälliga. Sålunda har som framgått av det föregående majoriteten¹) förordat att utdebiteringsgränsen för beräkning av allmänna skatteutjämningsbidrag skall motsvara den för varje år gällande medelutdebiteringen. Minoriteten²) har däremot i en gemensam reservation förordat nödvändigheten av en *vid viss utdebiteringsnivå fastlåst utdebiteringsgräns*. Denna gräns skall få omprövas först när ändrade förhållanden ger anledning härtill. Jämväl i vissa andra hänseenden råder delade meningar.

¹ Ordfr. och fem ledamöter.

² De sex återstående ledamöterna.