

Den kommunala skatteutjämningen

Av kammarrättsrådet Per Eklund

Kommunernas uppgift att ombesörja angelägenheter av allmänt intresse har redan tidigt föranlett staten att lämna kommunerna ekonomiskt stöd, ett stöd som efter hand blivit av avsevärd omfattning. Detta gäller särskilt de senaste årtiondena då förvaltningsuppgifter i vidgad omfattning lagts på kommunerna. Statsbidragen till kommunerna beräknas sålunda under år 1965 uppgå till ungefär 3,5 miljarder kr. Under den senaste tioårsperioden har statens andel av de totala kommunala utgifterna ökat från 17 till 22 procent eller med 2,6 miljarder kr. Denna ökning av transfereringarna till kommunerna återspeglar, heter det i årets finansplan, de vidgade samhälleliga åtagandena och en önskan att i görligaste mån utjämna standardskillnader mellan invånarna i olika delar av landet.

De bidrag som lämnas kommunerna är dels bidrag i form av allmänna tillskott till kommunernas hushållning, *allmänna statsbidrag*, dels bidrag som är knutna till särskilda förvaltningsgrenar, *speciella statsbidrag*. Vissa bidrag är skatteunderlagsgraderade, vilket innebär att bidragsgivningens omfattning är beroende av storleken av kommunernas skatteunderlag.

Vid sidan av denna bidragsgivning har emellertid även andra åtgärder vidtagits för att utjämna de ekonomiska olikheter mellan kommunerna, åtgärder som direkt eller indirekt leder till utjämning av skattetrycksskillnaderna. Av dessa åtgärder må nämnas ändrad kommunindelning,

omflyttning av huvudmannskapet för vissa verksamhetsgrenar från primärkommunerna till landstingskommunerna eller staten och lokaliseringpolitiska åtgärder.

Men någon lösning av skatteutjämningsproblemet har man inte nått. Detta föranledde att 1958 års skatteutjämningskommitté tillkallades. Kommittén fann att problemet kunde lösas endast genom en bidragsgivning i direkt skatteutjämnande syfte.

En redogörelse för kommitténs förslag (SOU 1964:19) har lämnats i nr 9 av denna tidskrift för föregående år. På grundval av förslaget och remissyttrandena över detsamma har ett departementsförslag utarbetats och förelagts årets riksdag (proposition nr 43). Departementsförslaget följer i stort sett den utformning av systemet som kommittén föreslog.

Skatteutjämningsystemets principiella uppbyggnad

Enligt kommittéförslaget skall, såsom framgår av den tidigare artikeln, skatteutjämningsbidrag utgå dels när kommunens skattekraft understiger en viss till medelskattekraften i riket anknuten nivå dels när den sammanlagda utdebiteringen för allmän kommunalskatt överstiger medelutdebiteringen i riket.

Denna principiella uppbyggnad har godtagits av praktiskt taget alla remissinstanserna. Man har ansett att systemet är enkelt och lättillämpligt samt att det till-

godoser rimliga krav på rättvisa vid fördelningen av utgående bidrag.

Enighet har rått om att skattekraften är en objektiv och praktiskt användbar mätare på kommunens ekonomiska förutsättningar och primära bidragsbehov.

Däremot har ett par remissinstanser anfört betänkligheter mot bidragsgivningens anknytning till den faktiska utdebiteringen.

Från ett håll, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, anmärks sålunda att i bidragssystemet saknas en regel som vid bidragsgivningen ger möjlighet att beakta att en särskilt hög utdebitering beror på misshushållning med kommunala medel eller bristande effektivitet i den kommunala förvaltningen. *Länsstyrelsen* ifrågasätter om inte en allsidig prövning av skatteutjämningsproblemet skulle kräva att ett slags normalstat konstruerades där alla de faktorer som anses böra spela in ges sin vederbörliga tyngd. Skattelindringsbehovet skulle sedan bedömas på grundval av en jämförelse mellan det verkliga och det teoretiska utgiftsbehovet. Liknande tankegångar framförs från ett par andra håll.

Finansministern säger sig i viss mån dela de betänkligheter som anförts i fråga om bidragsgivningens anknytning till den faktiska utdebiteringen. Han anser dock att fråga inte är om en allvarlig svaghet hos bidragssystemet och förordar att det läggs till grund för en framtida bidragsgivning i skatteutjämnande syfte. Man bör komma ihåg, understryker han, att bidragsgivningen på grund av hög utdebitering utformats så att den kommun som ökar sina utgifter själv får, bortsett från rena ytterlighetsfallen, bära huvuddelen av ökningen. Under det första år

utdebiteringshöjningen avser utgår för övrigt på grund av bidragssystemets konstruktion inte något bidrag för hög utdebitering i anledning av utgiftsökningen.

Under riksdagsbehandlingen framfördes inte några anmärkningar mot systemets principiella uppbyggnad.

Bidragsberättigade kommuner

Skatteutjämningskommittén föreslog att bidrag på grund av brist på skattekraft skall utgå till borgerliga primärkommuner, landstingskommuner, församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfundigheter som äger beskattningsrätt samt att bidrag på grund av hög utdebitering skall utgå till de borgerliga primärkommunerna.

Under remissbehandlingen ifrågasattes om skatteutjämningsbidrag bör utgå till landstingskommunerna. Man framhöll att bidragen till dessa kommuner är ineffektiva, eftersom de nedsätter alla kommunernas inom landstingsområdet skattestryck lika mycket oavsett skillnaden i behovet av utjämning.

Finansministern hade ingen principiell invändning att göra mot detta resonemang. Men han framhöll att i praktiken håller resonemanget endast under förutsättning att någon statlig bidragsgivning till landstingskommunerna över huvud taget inte behöver ifrågakomma. En bidragsgivning till dessa kommuner är emellertid ofrånkomlig. Vare sig denna sker inom skatteutjämningsystemet eller i särskild ordning leder den till att de totala utdebiteringarna i primärkommunerna inom landstingsområdet påverkas i lika grad. Med hänsyn härtill fann finansministern anledning inte föreligga att lägga bidragsgivningen till landstingskommu-

nerna utanför skatteutjämningsystemet.

Enligt *Svenska pastoratens riksförbund* bör bidrag vid hög utdebitering utgå även till de kyrkliga kommunenheterna. I anledning härav erinrade finansministern bl.a. om de möjligheter till samfällighetsbildning som 1961 års lag om församlingsstyrelse öppnar. Han fann inte skäl att tillmötesgå riksförbundets önskemål.

Statsutskottet och kamrarna följde i dessa avseenden kommitténs och finansministerns förslag.

Skattekraftsområden och skattekraftsgränser

Enligt skatteutjämningskommittén skulle riket indelas i tre skattekraftsområden med skilda skattekraftsgränser. (Kommunerna skulle m. a. o. tillförsäkras ett visst minimum av skatteunderlag som varierade för de tre områdena.)

I skattekraftsområde 1, omfattande Götaland, Svealand och Gävleborgs län, skulle landstingskommunerna garanteras en skattekraft som motsvarade 85 procent av medelskattekraften i riket. Övriga kommuner inom området skulle tillförsäkras 80 procent av rikets medelskatte kraft.

Skattekraftsområde 2 skulle omfatta Västernorrlands och Jämtlands län samt kustlandet av Västerbottens län. Alla kommuner inom detta område skulle garanteras en skattekraft som motsvarade 100 procent av medelskattekraften i riket.

Kommunerna i skattekraftsområde 3, som skulle omfatta återstående del av riket, dvs Lapplandsdelen av Västerbottens län och hela Norrbottens län, skulle enligt kommittéförslaget tillförsäkras en skattekraft av 115 procent av medelskattekraften i riket.

Remissinstanserna godtog i regel kommitténs förslag i förevarande hänseenden.

Missnöje med indelningen anmäldes emellertid av bl.a. landstinget i Gävleborgs län och länsstyrelsen i Kopparbergs län. Landstinget framhöll att länet till sin struktur vore att jämföra med övriga Norrlandslän och att länet därför borde hänföras till skattekraftsområde 2. Detta syntes enligt landstingets mening särskilt motiverat beträffande landskapet Hälsingland som med sina utpräglade glesbygdsområden och ogynnsamma befolkningsutveckling torde vara att likställa med landskapet Medelpad i Västernorrlands län.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län gjorde gällande att, om områdesindelningen fastställdes enligt kommittéförslaget, torde fråga om justering av indelningen för länets del snart komma att aktualiseras. Länsstyrelsen åberopade till stöd härför den pågående befolkningsminskningen inom länet.

I några fall anfördes kritik även mot skattekraftsgränserna. Bl. a. skulle spännvidden mellan gränserna vara för stor.

I propositionen förordades att riket indelades i tre skattekraftsområden. De justeringar av områdesgränserna som förslagits ansågs inte kunna godtas. Däremot föreslogs i propositionen en uppräknings av skattekraftsgränserna med 10 procentenheter i förhållande till kommitténs förslag. Därjämte föreslogs att skatteunderlagstillskotten till landstingskommunerna inte skulle understiga de tillskjutna skatteunderlag som under år 1965 utgått till dessa kommuner. Riksdagen godkände propositionsförslaget i de två sistnämnda hänseendena.

I skilda motioner till riksdagen yrkades

emellertid ändringar av indelningen. I en flerpartimotion hemställdes sålunda att Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län skulle utgöra ett särskilt skattekraftsområde.

Statsutskottet (utlåtande nr 78) föreslog att riket skulle indelas i fyra områden, av vilka ett skulle utgöras av de tre nyss nämnda länen. Inom området skulle landstingskommunerna garanteras samma skattekraft som i det sydligaste området, 95 procent av medelskattekräften. Övriga kommuner skulle däremot tillförsäkras en skattekraft av 100 procent av medelskattekräften, d.v.s. 10 procentenheter mer än enligt propositionsförslaget.

Kamrarna fattade olika beslut. Första kammaren biföll propositionsförslaget, medan andra kammaren gick på utskottets linje.

De skiljaktiga besluten sammanjämkades så att Fryksände, Östmarks, Vitsands, Finnskoga-Dalby, Ekshärads och Norra Ny landskommuner i Värmlands län, Malungs, Lima, Transtrands, Våmhus, Venjans, Älvdalens, Särna och Idre landskommuner i Kopparbergs län samt landskapet Hälsingland av Gävleborgs län hänfördes till skattekraftsområde 2 (statsutskottets memorial nr 130).

Utdebiteringsgränsen

Skatteutjämningsbidrag skall enligt kommittéförslaget — förutom vid brist på skattekraft — utgå när den totala utdebiteringen i den borgerliga primärkommunen överstiger en viss nivå, utdebiteringsgränsen. Hur denna gräns skall bestämmas har varit föremål för delade meningar

En majoritet inom kommittén föreslog att utdebiteringsgränsen skulle vara rör-

lig, d. v. s. följa medelutdebiteringen i riket efter dess förändringar. Enligt minoriteten skulle däremot gränsen fixeras till ett visst antal kronor och ören per skattekrona och kunna ändras endast efter riksdagsbeslut. Minoriteten ansåg nämligen att systemet borde vara utformat på ett sådant sätt att bidragsgivningen verkade återhållande på fortsatta utdebiteringsstegringar i kommunerna. Också andra skäl anfördes för en fast utdebiteringsgräns.

Även bland remissinstanserna var meningarna delade.

Enligt finansministerns uppfattning är den konstruktion av skatteutjämningsystemet som kommittémajoriteten föreslagit principiellt riktig. Det hör, framhöll han, inte till ett skatteutjämningsystems syfte att automatiskt utan föregående bedömningar från finansiell synpunkt ändra kostnadsfördelningen mellan stat och kommun vilket skulle bli följden med en fast utdebiteringsgräns. Man skulle också få en förändring av kostnadsfördelningen utan föregående diskussion från skattepolitisk synpunkt, vilket inte heller enligt finansministerns mening är försvarbart. Enligt propositionen skulle utdebiteringsgränsen utgöras av medelutdebiteringen i riket.

Riksdagen följde departementsförslaget.

Bidragsprocenten

Skatteutjämningskommittén föreslog att kommuner med en total utdebitering som översteg utdebiteringsgränsen skulle erhålla ett statsbidrag som motsvarade 40 procent av det belopp som erhöles när kommunens totala skatteunderlag multiplicerades med den del av kommunens

sammanlagda utdebitering som översteg utdebiteringsgränsen.

Endast ett fåtal remissinstanser berörde denna detalj i systemets utformning. På ett håll ifrågasattes om inte en bidragsgivning efter en stigande skala vore att föredra.

I propositionen anknöt departementschefen till de risker som bidragssystemets anknytning till den faktiska utdebiteringen innebar och framhöll att en så hög bidragsprocent som 40 kunde fresta kommunerna att ta på sig inte absolut oundgängliga utgifter, i all synnerhet som bidragsgivningen trädde i funktion så snart utdebiteringsgränsen överskridits. Finansministern föreslog därför att bidragsgivningen vid hög utdebitering skulle ske efter en skala som utgick från 0 vid utdebiteringsgränsen och som steg i takt med den växande utdebiteringssatsen. Skalan bestämdes så att bidragsprocenten motsvarar 1/10 för varje öre av den del av utdebiteringen som överstiger utdebiteringsgränsen med högst 3 kr. För den del av utdebiteringen som ligger högre är bidragsprocenten 60. En så utformad bidragsgivning ger ett bättre skatteutjämningsresultat än kommittéförslaget.

Propositionsförslaget föranledde i denna del inte någon erinran vare sig från statsutskottets eller från kamrarnas sida.

Reducering av skatteunderlagstillskott

Skatteutjämningskommittén framhöll att grunden för tillskott av skatteunderlag är att låg skattekraft anses vara en väsentlig orsak till onormalt höga skattetryck. Emellertid förekommer att kommuner med låg skattekraft håller låg utdebitering. Ett lika stort tillskott av skatteunderlag till dessa kommuner som till

kommuner med låg skattekraft och hög utdebitering skulle, framhöll kommittén, kunna leda till en ökad spännvidd mellan de kommunala utdebiteringssatserna. Med hänsyn härtill föreslog kommittén att bidragsgivningen till kommuner vilkas utdebitering understiger utdebiteringsgränsen skall reduceras. Reduceringen skall ske så att procenttalen för skattekraftsgränserna minskas med en procentenhet för varje fullt tjugotal ören varmed kommunens utdebitering understiger utdebiteringsgränsen.

Förslaget väckte i denna del gensaga från ett par håll, där man yrkade att regeln skulle slopas då den förmenades innebära en bestraffning av de kommuner som fört en klok och förtänksam kommunalpolitik.

Såväl finansministern som riksdagen följde emellertid kommittéförslaget i denna del.

Extra skatteutjämningsbidrag

Kommittén föreslog att extra skatteutjämningsbidrag skall kunna utgå för att mildra sådana obilliga verkningar av det kommunala skattestrycket som det egentliga skatteutjämningsbidraget inte undanröjer. Förutsättning för extra bidrag skall vara att synnerliga skäl för bidrag är för handen.

Remissmyndigheterna ställde sig genomgående positiva till förslaget i denna del. Inte heller departementschefen hade några erinringar att göra. Han underströk dock att bidrag bör utgå endast i undantagsfall. I samband med en diskussion om verkningarna i utdebiteringshänseende av slopandet av statsbidragen till skolskjutsar och inackordering av skolelever underströk han att extra bidrag kan utgå för att åstadkomma den ytter-

ligare utjämning av utdebiteringarna i de av indragningen berörda kommunerna som kan vara motiverad sedan ordinarie bidrag utgått.

Statsutskottet fann ett förtydligande på denna punkt påkallat och föreslog att riksdagen uttalade att extra skatteutjämningsbidrag bör beviljas för att undanröja de obilliga verkningar i ekonomiskt hänseende för kommunerna som kan orsakas av avlösning av statsbidragen till skolskjutsar och inackordering. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Bidragsgivningens effekt

Inom finansdepartementet har utförts vissa beräkningar för att belysa den möjliga effekten i utdebiteringshänseende av det föreslagna bidragssystemet, omfördelningen av kostnaderna för folkpensioneringen och vissa andra åtgärder, bl. a. förstatligandet av polisväsendet.

Åtgärderna kan enligt propositionen väntas medföra inte endast en avsevärd reducering av skillnaderna i utdebitering mellan kommunerna utan även en betydande minskning av utdebiteringsnivån i riket. Skillnaden mellan högsta och lägsta utdebitering för år 1966 beräknas minska med drygt 4 kr i förhållande till 1965 års utdebiteringar. I första hand är det kommunerna i de nordligaste länen samt i Kalmar och Gotlands län som skulle få möjligheter att sänka utdebiteringen, i vissa fall med mer än 4 kr. per skattekrona.

Kostnaderna

Skatteutjämningskommittén framlade även ett förslag till omläggning av finansieringen av folkpensioneringen av innehåll att staten skall överta alla kostnaderna för de av staten fastställda folkpen-

sionsförmånerna medan kommunerna ensamma skall svara för kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen.

Finansministern föreslog att vissa speciella statsbidrag skall avlösas av skatteutjämningsbidraget. Vid skatteutjämningsystemets ikraftträdande den 1 januari 1966 skall skatteersättningarna enligt 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer samt skattelindringsbidrag enligt 1951 års förordning upphöra att utgå.

Förslagen godkändes av riksdagen. De medför en ökning av bidragsgivningen till kommunerna med inte mindre än drygt 400 milj. kr. Bidragsgivningen i skatteutjämnande syfte beräknas år 1966 dra en kostnad av 930 milj. kr. eller ca 175 milj. kr. mer än de nuvarande skatteersättningarna och skattelindringsbidragen. Omläggningen av finansieringen av folkpensioneringen tillför kommunerna ca 350 milj. kr. Å andra sidan innebär avlösningen av bidragen till skolskjutsar och inackordering samt vissa andra bidrag en minskning av statens utgifter med ca 120 milj.kr.

Genom anknytningen av bidragsgivningen till medelskattekraften och medelutdebiteringen i riket kommer, heter det i propositionen, vid oförändrade relationer mellan kommunerna statsbidraget att utgöra en praktiskt oförändrad andel av kommunernas utdebiteringsbehov. Eftersom detta, såvitt nu kan bedömas kan väntas snabbt stiga, blir så fallet också med skatteutjämningsbidraget. En liknande automatik har förut inte varit knuten till något allmänt statsbidrag. Finansministern har emellertid ansett sig böra acceptera denna automatiska stegring av bidragsgivningen trots att den från statsfinansiell aspekt kan inge vissa farhågor.