

Nr 44

Kungl. Maj:ts proposition angående ändringar i skatteutjämnings-systemet för kommunerna m. m.; given Stockholms slott den 9 mars 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

G. E. STRÄNG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om ändringar i skatteutjämnings-systemet. Bidragen till primärkommuner och landsting ökar med 370 milj. kr. för år 1974 i förhållande till nuvarande system. Förslaget innebär således en betydande ökning av bidragsgivningen från staten till kommunerna.

Liksom i det gällande skatteutjämningsystemet garanteras primärkommuner och landsting viss skattekraft, som relateras till medelskatte-kraften i landet och varierar i huvudsak med den geografiska belägenheten. I stället för de nuvarande tre skattekraftsområdena föreslås fem skattekraftsklasser med en garanterad skattekraft på 95, 100, 110, 120 resp. 130 % av medelskattekraften.

Det bidrag som f. n. utgår till primärkommuner med högre utdebitering än medelutdebiteringen föreslås avskaffat. Likaså föreslås att reduceringsregeln, som innebär att skatteutjämningsbidragen reduceras för kommuner med låg utdebitering slopas. Särskilda regler införs för att förbättra bidragen till avfolkningskommuner och s. k. sommarstugukommuner. När det gäller landstingen föreslås att den s. k. garantiregeln, som innebär att landstingskommunerna garanteras minst samma tillskjutna skatteunderlag som år 1965, slopas.

De kyrkliga kommunerna föreslås i fortsättningen få samma skatteutjämningsbidrag i kronor räknat som år 1973 med en årlig femprocentig uppräknings av föregående års bidragsbelopp.

Möjligheterna för kommunerna att få extra skatteutjämningsbidrag föreslås öka väsentligt.

Gotland och vissa delar av Norrland får de kraftigaste förbättringar-

na. Totalt beräknas skatteutjämningsbidragen för år 1974 öka för Gotland med 251 kr. per invånare, för Jämtlands län med 154 kr. och för Västerbottens län med 138 kr. per invånare.

På sikt får vissa kommuner vidkännas bidragsminskningar. Generösa övergångsregler föreslås emellertid. Ingen kommun får sänkt ordinarie skatteutjämningsbidrag år 1974. Därefter avtrappas övergångsbidragen under en femårsperiod.

De nu föreslagna ändringarna i skatteutjämningsystemet, som avses träda i kraft den 1 januari 1974, är provisoriska i avvaktan på en aviserad översyn i anslutning till att resultaten från den kommunalekonomiska utredningens arbete föreligger.

Förslag till**Lag om skatteutjämningsbidrag**

Härigenom förordnas som följer.

1 § Landstingskommun, kommun, församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet som har beskattningsrätt kan få skatteutjämningsbidrag enligt denna lag.

2 § I lagen förstås med

bidragsår det år under vilket skatteutjämningsbidrag utgår,
beräkningsår året före bidragsåret,

medelskattekraft antalet skattekoronor och skatteören per invånare i riket, beräknat som kvoten mellan å ena sidan skatteunderlaget enligt taxeringsnämnds beslut rörande beräkningsårets taxering till kommunal inkomstskatt med tillägg av bidragsunderlag enligt bestämmelserna om skattebortfallsbidrag och med avdrag för skatteunderlag avseende sådana intäkter som avses i 2 § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt och å andra sidan antalet i riket kyrkobokförda invånare vid beräkningsårets ingång.

3 § Till landstingskommun och kommun utgår skatteutjämningsbidrag, om skatteunderlaget understiger det som tillförsäkras enligt 5 respektive 6 §. Bidraget utgår med ett belopp som motsvarar produkten av det enligt 4 § beräknade tillskottet av skatteunderlag och utdebiteringsatsen för bidragsåret.

Till församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet utgår skatteutjämningsbidrag med det belopp som enligt förordningen (1965: 268) om skatteutjämningsbidrag utgått för bidragsåret 1973 med fem procents årlig ökning.

4 § Tillskott av skatteunderlag till landstingskommun och kommun utgör skillnaden mellan det tillförsäkrade skatteunderlaget enligt 5 respektive 6 § och landstingskommunens respektive kommunens skatteunderlag beräknat enligt 7 §.

Tillskott av skatteunderlag avrundas till närmast hela hundratal skattekoronor, varvid 50 skattekoronor avrundas uppåt.

5 § Landstingskommun tillförsäkras ett skatteunderlag som motsvarar följande procent av medelskattekraften, nämligen

130 %: Norrbottens läns landstingskommun

120 %: Västerbottens och Jämtlands läns landstingskommuner

110 %: Västernorrlands läns landstingskommun

100 %: Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs läns landstingskommuner

95 %: Övriga landstingskommuner.

6 § Kommun tillförsäkras ett skatteunderlag som motsvarar följande procent av medelskattekraften, nämligen

130 %: Kommunerna i Norrbottens län utom Luleå och Piteå;

Dorotea, Fredrika, Lycksele, Sorsele, Storuman, Vilhelmina och Åsele;

120 %: Luleå och Piteå;

Bjurholm, Norsjö, Vindeln och Vännäs;

Sollefteå;

Kommunerna i Jämtlands län utom Östersund;

Älvdalen;

110 %: Burträsk, Lövånger, Nordmaling, Robertsfors, Skellefteå och Umeå;

Kommunerna i Västernorrlands län utom Sollefteå;

Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn;

Östersund;

Malung, Ore och Orsa;

Torsby;

Gotland;

100 %: Ockelbo;

Leksand, Mora, Rättvik och Vansbro;

Arvika, Eda, Hagfors, Munkfors, Sunne och Årjäng;

Bengtsfors och Dals-Ed;

Borgholm och Mörbylånga;

95 %: Övriga kommuner.

För kommun, vars folkmängd under senaste femårsperiod nedgått mer än 5 procent, skall ovan angivet procenttal av medelskattekraften förhöjas på så sätt att procenttalet för kommunen multipliceras med en faktor som utgör förhållandet mellan 95 procent av invånarantalet vid ingången av det femte året före beräkningsåret och invånarantalet vid beräkningsårets ingång.

7 § Skatteunderlaget för landstingskommun och kommun utgöres av antalet skattekronor och skatteören enligt taxeringsnämnds beslut rörande beräkningsårets taxering till kommunal inkomstskatt med tillägg av bidragsunderlag enligt bestämmelserna om skattebortfallsbidrag och med avdrag för skatteunderlag avseende sådana intäkter som avses i 2 § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

Vid beräkning av kommuns skatteunderlag medräknas ej vad som kan anses belöpa på garantibelopp för fritidsfastigheter.

8 § Ändras indelning av landstingskommun eller kommun vid bidragsårets ingång, beräknas tillskott av skatteunderlag på grundval av den indelning som gällde vid beräkningsårets ingång. Tillskottet fördelas i förhållande till kommundelarnas invånarantal vid beräkningsårets ingång.

Vid indelningsändring som berör församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet bestämmer Konungen hur utgående bidragsbelopp skall fördelas.

9 § Konungen bestämmer hur stor procent av medelskattekraften som skall tillförsäkras landstingskommun och kommun som berörts av indelningsändring.

10 § Länsstyrelsen fastställer tillskott av skatteunderlag och tillställer landstingskommun och kommun uppgift om tillskottets storlek senast den 10 september beräkningsåret.

11 § Konungen får efter ansökan bevilja extra skatteutjämningsbidrag. Ansökan inges till länsstyrelsen senast den 31 januari beräkningsåret.

12 § Statistiska centralbyrån fastställer medelskattekraften senast den 25 augusti varje år.

13 § I fråga om utbetalning av skatteutjämningsbidrag under bidragsåret tillämpas bestämmelserna i kommunallagen (1953: 753) och annan författning om utbetalning av allmän kommunalskatt.

14 § Skatteutjämningsbidrag skall upptagas bland inkomsterna i utgifts- och inkomststat för bidragsåret.

15 § Finner länsstyrelse på grund av anmärkning eller eljest att av länsstyrelsen meddelat beslut enligt denna lag blivit uppenbart oriktigt till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende, skall länsstyrelsen meddela beslut om rättelse.

16 § Talan mot statistiska centralbyråns och länsstyrelsens beslut enligt denna lag föres hos Konungen genom besvär.

17 § De ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen eller av myndighet, som Konungen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1974, då förordningen (1965: 268) om skatteutjämningsbidrag skall upphöra att gälla.

Den äldre förordningen skall alltså tillämpas i fråga om bidragsåret 1973 och tidigare år.

För bidragsåret 1974 skall i stället för vad som sägs i 8 § första stycket gälla att tillskott av skatteunderlag beräknas på grundval av den kommunindelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Landstingskommun skall för bidragsåret 1974 erhålla övergångskompensation, om dess bidrag enligt lagen icke uppgår till vad som för år 1973 utgått i skatteutjämningsbidrag. Kompensationen utgår i sådant fall med ett belopp som motsvarar skillnaden. För åren 1975—1978 skall övergångskompensation utgå med 80, 60, 40 respektive 20 % av kompensationen för år 1974.

Kommun skall för bidragsåret 1974 erhålla övergångskompensation om dess bidrag enligt lagen icke uppgår till ett belopp som motsvarar vad som för år 1973 sammanlagt utgått i bidrag vid brist på skattekraft och bidrag vid hög utdebitering. Kompensationen utgår i sådant fall med ett belopp som motsvarar skillnaden. För åren 1975—1978 skall övergångskompensation utgå med 80, 60, 40 respektive 20 % av kompensationen för år 1974.

Ansökan om extra skatteutjämningsbidrag för bidragsåret 1974 inges till länsstyrelsen senast den 30 juni 1973.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 9 mars 1973.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändringar i skatteutjämningsystemet för kommunerna m. m.* och anför.

I prop. 1973: 1 (bil. 9 s. 87) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1973/74 beräkna ett förslagsanslag av 2 150 milj. kr. Jag anhåller att nu få ta upp dessa frågor.

Inledning

1969 års riksdag (SU 1969: 36, rskr 1969: 120) hemställde om en parlamentarisk utredning för att se över bl. a. skatteutjämningsystemet.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 april 1970 tillkallade jag sakkunniga för att göra en översyn av skatteutjämningsystemet för kommunerna. I direktiven till de sakkunniga framhöll jag bl. a. att översynen som mål borde ha att med bevarande av det nuvarande systemets principiella uppbyggnad — innefattande enkelhet och lättillgänglighet — uppnå en bättre och rättvisare utjämning av det kommunala skattetrycket i olika delar av landet. Jag framhöll vidare att en av de mest betydelsefulla bestämmelserna i systemet är indelningen i skattekraftsområden och de därav betingade skattekraftsgränserna och att det därför är viktigt att dessa skattekraftsgränser på ett så riktigt sätt som möjligt återspeglar det kommunalekonomiska kostnadsläget i olika delar av landet.

De sakkunniga¹, vilka antog namnet skatteutjämningsrevisionen, har

¹ Generaldirektören Sten Walberg, ordförande, departementsrådet Leif Andersson, riksdagsmannen Rune Carlstein, lagmannen Per Eklund, riksdagsmannen Nils-Eric Gustafsson, landstingsrådet Erik Hammarsten och riksdagsmannen Anders Jonsson.

den 8 juni 1972 avlämnat betänkandet (SOU 1972: 44) Reformerad skatteutjämning.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av kammarrätten i Stockholm, socialstyrelsen, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, riksskatteverket, skatteutjämningsnämnden, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i samtliga län, kommunalekonomiska utredningen (KEU), Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastorsratsförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Lantbrukarnas riksförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO) samt expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU).

Till länsstyrelsernas yttranden har fogats ett stort antal yttranden av kommuner, landsting, regionala organ i länen, m. fl.

Vidare har särskilda skrivelser med synpunkter i anledning av betänkandet avgetts av Sigtuna kommun, Svegs kommun, Örnsköldsviks kommun, Skånska drätselkammarförbundet och Svenska kommunförbundets länsavdelningar i Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län samt R-gruppen (ett samarbetsorgan mellan primärkommunerna och landstinget i Skaraborgs län).

Nuvarande ordning

Skatteutjämningssystemet beslutades år 1965 (prop. 1965: 43, SU 1965: 78 och 1965: 130, rskr 1965: 319). Bestämmelserna (SFS 1965: 268, omtryckt 1972: 141) innebär i huvudsak följande.

Bidrag utgår i tre former, nämligen

1. skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft
2. skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering
3. extra skatteutjämningsbidrag

De två första bidragen beräknas enligt generella regler och beslutas av länsstyrelsen. Det tredje bidraget, som kan utgå när synnerliga skäl föreligger, beviljas av Kungl. Maj:t.

Bidraget vid brist på skattekraft utgår till kommun, landstingskommun, församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet som äger beskattningsrätt. Denna bidragsform tillförsäkrar kommunerna ett skatteunderlag som till sin storlek är beroende av kommunens geografiska läge och medelskattekraften i riket. Skillnaden mellan det tillförsäkrade skatteunderlaget och det på grundval av kommunmedlemmarnas inkomster taxerade skatteunderlaget kallas tillskott av skatteunderlag. På detta tillskott av skatteunderlag utgår bidrag efter den utdebiterings-sats som kommunen fastställt för bidragsåret. Det tillförsäkrade skatteunderlaget varierar med kommunens geografiska läge på så sätt att landet indelas i tre skattekraftsområden med olika skattekraftsgränser. Det

tillförsäkrade skatteunderlaget, dvs. skattekraftsgränserna, varierar mellan 90 och 125 % av medelskattekraften som är det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare i hela riket vid taxering enligt kommunal-skattelagen (1928: 370). Variationer sker i stort sett från söder till norr på så sätt att lägre procenttal gäller i söder och högre i norr.

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 hela Norrbottens län.

Efter en vid av 1970 års riksdag antagen ändring beträffande Gotlands kommun gäller följande regler beträffande skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft.

Landstingskommun i skattekraftsområde 1 och de delar av Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs läns landstingskommuner som tillhör skattekraftsområde 2 garanteras en skattekraft som motsvarar 95 % av medelskattekraften i riket, övriga landstingskommuner i skattekraftsområde 2 110 %, landstingskommun i skattekraftsområde 3 125 %.

I fråga om kommuner gäller att Gotlands kommun tillförsäkras en skattekraft som motsvarar 92 % av medelskattekraften i riket. Motsvarande procenttal för annan kommun i skattekraftsområde 1 är 90 %, för kommun i skattekraftsområde 2 och 3 110 resp. 125 %.

För landstingskommun gäller dessutom den särskilda garantin att tillskottet av skatteunderlag inte får understiga vad landstingskommunen för år 1965 har tillförts i tillskjutet skatteunderlag enligt tidigare regler om skatteersättning. Om särskilda skäl föreligger, får Kungl. Maj:t förordna om avvikelse från den enligt förordningen gällande indelningen i skattekraftsområden. Vidare gäller enligt den s. k. reduceringsregeln, att procenttalet för det garanterade skatteunderlaget för primärkommun skall minskas med en procentenhet för varje fullt tjugotal ören, varmed den sammanlagda utdebiteringen i kommunen understiger utdebiteringsgränsen, dvs. den sammanlagda medelutdebiteringen i riket.

Länsstyrelsens beslut avser vid denna bidragsform ett i skattekrönor uttryckt tillskott av skatteunderlag. Beslut skall föreligga senast den 10 september året före bidragsåret, så att kommunen kan ta hänsyn därtill när staten och utdebiteringen för det kommande året fastställs. Den utdebiteringssats som därvid bestäms blir bestämmande för bidragets storlek i kronor räknat.

Bidraget vid hög utdebitering utgår endast till borgerliga primärkommuner. Det utgår i förhållande till *dels* summan av det taxerade och tillskjutna skatteunderlaget, *dels*, enligt en progressiv skala, det belopp varmed kommunens omräknade sammanlagda utdebitering överstiger utde-

biteringsgränsen. Den progressiva skalan är 1/10 procent för varje öre av den del av den omräknade sammanlagda utdebiteringen, som överstiger utdebiteringsgränsen med högst tre kronor, och 60 % av den del av den omräknade sammanlagda utdebiteringen som överstiger utdebiteringsgränsen med mer än tre kronor. Den omräknade sammanlagda utdebiteringen är den sammanlagda utdebitering som kommunen kan beräknas ha haft om den inte fått bidrag vid hög utdebitering eller extra skatteutjämningsbidrag året före bidragsåret.

Liksom i fråga om bidraget vid brist på skattekraft skall länsstyrelsens beslut föreligga senast den 10 september året före bidragsåret. Beslutet som helt grundar sig på förhållandena under beräkningsåret (året före bidragsåret), avser ett bidragsbelopp i kronor.

Extra skatteutjämningsbidrag kan beviljas när synnerliga skäl föreligger. Sådant bidrag har främst beviljats skattetyngda kommuner med höga skolskjutskostnader och med stark befolkningsminskning.

Vidare utgår såsom extra skatteutjämningsbidrag betydande belopp för att stimulera till kommunsammanläggningar. År 1972 utgick 140 milj. kr. i sådana bidrag. Bakgrunden är att vissa kommuner genom sammanläggningarna får minskade ordinarie skatteutjämningsbidrag. Stimulansbidragen utgår under tre år och minskar med 33 % per år.

Vissa kommuner beviljas också bidrag till utgifter för lokal trafikservice. För år 1972 uppgick dessa bidrag till 0,4 milj. kr.

Skatteutjämningsrevisionen

Synpunkter på nuvarande skatteutjämningsystem

Inledande synpunkter

Enligt revisionen råder det inte något tvivel om att 1965 års skatteutjämningsystem i det stora hela väl fyllt sin uppgift. Skillnaderna i de kommunala utdebiteringarna har krympt väsentligt. Lika viktigt är, att kommuner med låg skattekraft fått möjlighet att bygga ut sin service. Huruvida också olikheterna i standard minskat är svårt att avgöra med hänsyn till de förändringar som den kommunala verksamheten undergått sedan 1965. Så mycket kan emellertid sägas att den kraftiga utbyggnad av den kommunala verksamheten som ägt rum sedan 1965 över huvud taget inte hade varit möjlig, om inte de sämre ställda kommunerna fått hjälp genom skatteutjämningsystemet; enbart kommunsammanläggningarna hade inte varit tillräckliga för att ge kommunerna erforderliga resurser.

Effekterna av nuvarande skatteutjämningsystem

Nuvarande skatteutjämningsystem har alltsedan dess tillkomst år 1966 haft stor betydelse för kommunernas ekonomi.

Det totala skatteutjämningsbidraget (till kommuner, församlingar och landsting) ökade från 1 052 milj. kr. år 1966 till 1 938 milj. kr. år 1972. Under hela perioden har merparten eller ca 60 % av bidragen tillfallit primärkommunerna. Landstingskommunerna har i genomsnitt erhållit ca 35 % och församlingarna ca 5 % av det totala bidraget. Bland länen har Norrbottens län under samtliga år erhållit det största bidraget i kronor räknat. Betydande belopp har dock under perioden tillfallit samtliga skogslän. Även till länen i södra Sverige har skatteutjämningsbidrag utgått i stor omfattning. Särskilt bör härvid Kalmar län nämnas.

En uppfattning om skatteutjämningsbidragens betydelse länsvis kan erhållas genom att studera bidragen dels i kronor per skattekrona (skr.) dels i kronor per invånare. Härvid visar det sig att bidraget under hela perioden i kr./skr. haft störst betydelse för skogslänen. I Jämtlands län har skatteutjämningsbidragen under samtliga år utgjort ca 10 kr./skr. I Norrbottens län har skatteutjämningsbidragets betydelse ökat för varje år. År 1966 utgjorde bidraget i Norrbottens län 7,19 kr./skr. mot 8,54 kr./skr. i Västerbottens län. År 1972 hade bidraget ökat till 10,19 kr./skr. i Norrbottens län och till 8,81 kr./skr. i Västerbottens län.

Utöver skogslänen har skatteutjämningsbidragen haft stor betydelse för såväl Kalmar som Gotlands län. Bara i Jämtlands och Norrbottens län var skatteutjämningsbidragen år 1972 större än för Gotland. I hela riket ökade skatteutjämningsbidragen från 1,99 år 1966 till 2,10 kr./skr. år 1972.

Skatteutjämningsbidragen i kronor per invånare har i hela riket ökat från 135 kr. 1966 till 238 kr. 1972. Alltsedan 1969 har skatteutjämningsbidragen räknat i kronor per invånare varit störst i Norrbottens län, närmast följt av Jämtlands län. Det omvända förhållandet gäller således här jämfört med när bidragen räknas i kronor per skattekrona. Detta beror på att det egna skatteunderlaget är lägre i Jämtland. För övriga skogslän liksom för Gotlands och Kalmar län har självfallet bidragen också räknat i kronor per invånare varit stora.

Vid en undersökning av hur skatteutjämningsbidragen till primärkommunerna fördelar sig på de tre olika bidragsformerna, räknat i kronor per invånare, finner man att bidraget vid brist på skattekraft helt har dominerat under samtliga år. Även nu är det skogslänen jämte Gotlands och Kalmar län som redovisar de högsta bidragsbeloppen per invånare. Bidraget vid hög utdebitering fördelar sig däremot mera jämnt över hela landet. Störst betydelse i kronor per invånare hade denna bidragsform år 1966 för Södermanlands och Västmanlands län. År 1972 var bidraget vid hög utdebitering störst i Gotlands län, där det hade ökat från 10 kr./inv. år 1966 till 136 kr./inv. år 1972. Även i Jämtlands och Örebro län har bidraget vid hög utdebitering ökat i betydelse väsentligt mellan åren 1966 och 1972.

Det vanliga extra bidraget har med undantag för år 1972 främst tillfallit de nordliga länen beroende på att avfolkning och skolskjutskostnader utgör de viktigaste fördelningsfaktorerna i denna bidragsform. Den ökade betydelse det extra bidraget fått år 1972 sammanhänger med de s. k. stimulansbidragen, avsedda att kompensera kommunerna för bortfall av bidrag i samband med kommunsammanläggningarna.

Under hela perioden 1966—1972 har mer än 90 % av kommunerna åtnjutit någon form av skatteutjämningsbidrag. Ca 80 % av kommunerna har erhållit bidrag vid brist på skattekraft, medan bidrag vid hög utdebitering utgått till mellan 40 och 70 % av kommunerna. Andelen kommuner som erhållit bidraget vid hög utdebitering har således varierat mellan åren. År 1971 erhöll 71 % av kommunerna bidraget i fråga, medan motsvarande andel 1972 sjunkit till 55 %.

Anledningen till fluktuationerna är att en olikartad höjning av utdebiteringarna i riket leder till att bidraget vid hög utdebitering går ned. Nedgången år 1972 föranleddes närmast av den kraftiga höjningen av utdebiteringen i Stockholm år 1971. I fråga om det extra bidraget har detta endast berört mellan 10—15 % av kommunerna bortsett från år 1972. Ökningen av antalet bidragsmottagande kommuner beror som ovan nämnts på de i anledning av kommunsammanläggningarna utgående stimulansbidragen.

Nuvarande systems skatteutjämnande verkan framgår av de relativt små skillnader som under åren 1966—1972 förelegat i utdebiteringen mellan de tre skattekraftsområdena.

I fråga om utdebiteringen i de olika skattekraftsområdena kan konstateras att utdebiteringen i område 1 alltsedan år 1966 legat under medelutdebiteringen. I område 2 var utdebiteringen under de första åren gällande system var i kraft högre än i område 3. Under senare år har dock en omsvängning skett.

För att bibehålla nuvarande omfattning på den kommunala verksamheten skulle utdebiteringen i vissa län ha uppgått till betydande belopp om inga skatteutjämningsbidrag utgått. Utdebiteringen år 1972 i Gotlands, Västerbottens och Norrbottens län var 28,08, 24,81 resp. 25,27 kr./skr. Om inte skatteutjämningsbidrag hade utgått, skulle utdebiteringen i nämnda län för året i fråga ha varit 38,07 resp. 33,62 och 35,46 kr./skr. För enskilda kommuner i nämnda län har skatteutjämningsystemet betytt åtskilligt mer. År 1971 skulle utdebiteringen i Pajala, Överkalix och Övertorneå ha varit 49,56, 45,65 resp. 47,89 kr./skr utan skatteutjämningsbidrag. Nu var i stället utdebiteringen i dessa kommuner 23,49, 23,20 resp. 23,50 kr./skr.

Beträffande avvikelserna av kommunernas utdebiteringar från medelutdebiteringen kan en koncentration av utdebiteringarna noteras efter år 1965. År 1963 låg 75 % av kommunernas utdebiteringar mindre än 2 kr. över eller under medelutdebiteringen. År 1971 hade ifrågavarande andel

ökat till 90 % för att år 1972 sjunka till 86 %. Andelen kommuner som avvek mindre än 1 kr. över eller under medelutdebiteringen var år 1965 41 % men ökade efter införandet av nuvarande skatteutjämningsystem till 60 % år 1971 för att år 1972 sjunka till 54 %.

En minskning i ordinarie bidragsgivning uppkommer för vissa kommuner i anledning av kommunsammanläggningarna. Orsaken är främst att rika och fattiga kommuner läggs samman och att bidragsgivningen härigenom upphör till de fattiga kommunerna. En jämförelse av skatteutjämningsbidragens omfattning 1971 till de borgerliga primärkommunerna, dels enligt gällande indelning, dels om blocket utgjort en kommun, visar att skatteutjämningsbidragen totalt för riket skulle minska med 139,6 milj. kr.

Kritik av nuvarande system

Vid kontakter med kommunrepresentanter har den principiella uppbyggnaden av systemet med tillskott av skatteunderlag inte ifrågasatts från något håll. Den kritik som framförts mot detta system tar huvudsakligen sikte på att indelningen i skattekraftsområden är alltför schablonartad och onyanserad och att skillnaderna i procenttal för skatteunderlagsgarantin mellan närliggande kommuner är alltför stor. Det har också påpekats, att systemet missgynnar avfolkningskommunerna. Skatteunderlagsgarantin beräknas nämligen på antalet invånare, och när invånarantalet sjunker, minskas både det egna skatteunderlaget och skatteutjämningsbidraget utan att kommunerna i tillnärmelsevis motsvarande grad kan minska sina utgifter.

Däremot har man på många håll framfört allvarlig kritik mot bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln. Krav har framförts om att nämnda bidrag skall avskaffas. Kritiken mot detta bidrag går i huvudsak ut på att det verkar uppdrivande på utdebiteringarna. Det har gjorts gällande, att kommuner, som mottager sådant bidrag, spekulerar i möjligheterna härtill. Samtidigt påpekas, att de största bidragen av detta slag går till kommuner med god skattekraft och hög standard. Man anser det oriktigt att dessa kommuners utgifter delvis skall betalas av medborgare i andra kommuner, som dessutom själva i regel åtnjuter en lägre kommunal standard. — Även beträffande reduceringsregeln framhålls, att den kan medföra, att utdebiteringen blir högre än nödvändigt.

De undersökningar revisionen gjort bekräftar, framhålls det i betänkandet, att 1965 års skatteutjämningsystem i sina huvuddrag verkat på sätt som avsetts. Det torde inte vara möjligt att åstadkomma ett system med annan principiell uppläggning, som ens tillnärmelsevis skulle kunna uppfylla de krav som bör ställas.

Revisionen hänvisar härvidlag även till de ingående överväganden i denna fråga som gjordes i skatteutjämningskommitténs till grund för re-

formen liggande betänkande (SOU 1964: 19). Grunddragen i det nuvarande systemet bör därför i huvudsak bibehållas.

Revisionen konstaterar samtidigt att uttalandena från kommunhåll ger vid handen, att några element i systemet är mogna att ändras.

Den grova indelningen i *skattekraftsområden* och de stora skillnaderna i skattekraftsgaranti mellan närliggande kommuner måste för de närmast berörda kommunerna te sig svårförståelig. Fjällkommunerna i Jämtlands län har t. ex. en garanti på 110 %, medan likartade områden längre norrut har 125 %; denna stora skillnad synes knappast motiverad. På samma sätt ter sig gränsdragningen inom Kopparbergs, Värmlands och Gävleborgs län mellan områden med 110 % och 90 % garanti på många håll konstlad. Liknande resultat blir det, om man jämför kustkommunerna i Hälsingland, som har 110 %, med de längre in i landet liggande delarna av Kopparbergs län, som har 90 %. Den nuvarande indelningen tar inte heller hänsyn till att kostnadsläget är högt även i vissa längre söderut liggande delar av landet. Kommuner belägna på öar har exempelvis i allmänhet särskilda omkostnader. Detsamma torde bl. a. gälla Dalsland, vissa delar av Bohuslän och en del kommuner utmed Östersjöns kust. Slutligen kan det förutskickas, att de höga utdebiteringarna i några s. k. storstadsalternativ inte enbart beror på den höga standarden för serviceutbudet i dessa kommuner utan också på att kostnadsläget är förhållandevis högt, både absolut sett och med tanke på att den kommunala driften i dessa kommuner är förenad med särskilda behov. Detsamma torde i och för sig också gälla de tre egentliga storstäderna, men dessa faller på grund av sin egen höga skattekraft utanför systemet och saknar därför här egentligt intresse.

I betydande mån minskas effekten av den onyanserade indelningen i skattekraftsområden såsom avsetts genom bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln. Det finns kommuner vilkas utdebitering skulle ha varit mer än en krona högre om inte bidraget vid hög utdebitering hade funnits. Verkningarna är emellertid begränsade. Trots bidraget vid hög utdebitering är sålunda utdebiteringen i några kommuner år 1972 mer än 27 kronor per skattekrona utan att det med fog kan göras gällande att de har särskilt hög standard. Det mest slående exemplet är Gotland, där medelutdebiteringen är 28 kronor 8 öre.

Revisionen anser sig vidare ha kunnat konstatera att den kritik som kommit från avfolkningskommunerna är befogad. Ett annat negativt drag i skatteunderlagsgarantins tekniska konstruktion är, att skatteintäkten av garantibelopp för sommar- och sportstugor inte kommer värd-kommunen till godo. Skatten uppbäres visserligen av kommunen men om staten skall tillskjuta skatteunderlag lägges vid avräkningen dessa intäkter till kommunens egna skatteintäkter och sänker i motsvarande mån skatteutjämningsbidraget.

Beträffande *bidraget vid hög utdebitering* framfördes under remiss-

behandlingen av 1964 års betänkande farhågor av samma slag som nyss återgivits, men de ansågs då inte bärkraftiga. Man hänvisade till att den höga utdebitering, som är en förutsättning för bidraget, i första hand går ut över kommunens egna skattebetalare. Av de uttalanden att döma som gjorts till revisionen har en omsvängning i uppfattningarna ägt rum på denna punkt.

Påståendena om att utdebiteringarna i en del kommuner drivits i höjden av hänsyn till det särskilda bidraget vid hög utdebitering är helt naturligt svåra att få bekräftade. Det kan emellertid konstateras framhåller revisionen att kommunalmännen självfallet har att räkna med bidraget vid hög utdebitering, resp. reduceringsregeln då de gör sina kalkyler och bestämmer utdebiteringen. Det är i och för sig också naturligt, att man i kommuner med hög eller tämligen hög utdebitering överväger de fördelar i form av statsbidrag som kan tillföras kommunen genom att utdebiteringen höjs ytterligare något. Bidraget vid hög utdebitering är i sin tekniska utformning starkt progressivt. Medan den första kronan över utdebiteringsgränsen ger kommunen ett statsbidrag av 10 %, blir marginaleffekten av den andra kronan 30 % bidrag och av den tredje 50 % bidrag. Överskrides den tredje kronan, erhålles 60 % av den överskjutande debiteringen. Härtill kommer att vid bidragsberäkningen för ett följande år, erhållet statsbidrag räknas in i den bidragsgrundande utdebiteringen. Vidare crinras om att staten även genom skatteunderlagsgarantin kan få betala en större eller mindre del av det utdebiterade beloppet.

På likartat sätt förhåller det sig med *reduceringsregeln*. Den sänkning av skatteunderlagsgarantin som sker enligt denna regel, om medelutdebiteringen underskrides, är dock proportionell. I och för sig är det förståeligt, om man i en del kommuner bestämmer utdebiteringen så att reduceringsregeln inte skall verka. Man försöker undvika, att kommunen mister ett statsbidragsbelopp som den enligt eljest gällande regler är berättigad till.

Av det anförda drar revisionen den slutsatsen, att bidraget vid hög utdebitering och den däremot svarande reduceringsregeln är ägnade att verka utdebiteringshöjande. Revisionen anser det också sannolikt att de i vissa fall haft sådan effekt. Mot bakgrund av den oroväckande stegring av de kommunala utdebiteringarna som ägt rum under senare år måste denna effekt anses utgöra ett starkt argument mot bidragssystemets konstruktion i nu aktuella delar.

Revisionen fäster också uppmärksamheten vid några andra negativa sidor av bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln. Man var vid bidragssystemets tillkomst medveten om att bidraget vid hög utdebitering, liksom reduceringsregeln, innebar ett avsteg från den eljest för systemet grundläggande principen att skatteutjämningsbidragen i första hand skulle bestämmas efter objektiva grunder, i första hand skattekraft

ten och befolkningstalet. Visserligen inverkar utdebiteringens höjd även på den bidragssumma som erhålles vid brist på skattekraft. Den är emellertid endast en av de faktorer som påverkar summans storlek. När det gäller bidraget vid hög utdebitering, blir utdebiteringens höjd avgörande i en helt annan utsträckning för vad kommunen erhåller. Kommunerna kan sålunda genom sina utdebiteringsbeslut i viss mån själva bestämma bidragssummans storlek. Med reduceringsregeln förhåller det sig på motsvarande sätt.

Men bidragets storlek, resp. en eventuell reduktion av skatteunderlagsgarantin är beroende också av andra kommuners beslut. Om landstingskommunen höjer sin utdebitering, stiger automatiskt primärkommunernas bidrag vid hög utdebitering utan att dessa själva höjt utdebiteringen eller något annat hänt beträffande deras ekonomi. Förändringar beträffande församlingarnas utdebiteringar kan ha liknande verkan. Detta sammanhänger med att bidraget vid hög utdebitering, resp. reduktion, beräknas på den totala utdebiteringen i kommunen.

Å andra sidan kan en allmän höjning av utdebiteringarna i riket leda till att bidragen vid hög utdebitering går ned, resp. att reduktionerna av skatteunderlagsgarantin blir större eller drabbar fler kommuner än tidigare. Bidraget och reduktionen beräknas nämligen också med hänsyn till medelutdebiteringen i riket, den s. k. utdebiteringsgränsen. Den allmänna höjningen av utdebiteringarna som skedde år 1971 och särskilt den kraftiga höjningen i Stockholm hade en sådan effekt.

Av det sagda framgår, anför revisionen, att systemet med bidrag vid hög utdebitering jämte reduceringsregeln innehåller ett visst mått av osäkerhet, som något minskar kommunens möjligheter att genom sitt utdebiteringsbeslut själv bestämma skatteutjämningsbidragets storlek men i sig själv också utgör en allvarlig olägenhet. Denna förstärkes av att kommunerna kan få ett särskilt motiv att höja utdebiteringen, nämligen att gardera sig mot att en eftersläpning i den egna utdebiteringspolitiken skall leda till en sänkning av väntat bidrag. Systemet är således även på detta sätt ägnat att driva upp utdebiteringarna.

Kostnadsläget inom kommunen är endast en av de faktorer som påverkar utdebiteringens höjd. Denna är i minst lika hög grad beroende av exempelvis standarden på serviceutbudet i kommunen, skuldsättning och fondbildning, graden av skattefinansiering av investeringar samt det med kommunens utveckling sammanhängande investeringsbehovet. En hög utdebitering behöver därför inte betyda att kostnadsläget är högt, dvs. att det pris kommunen måste betala för sin verksamhet är högre än för motsvarande verksamhet i andra kommuner. Bidraget vid hög utdebitering är sålunda icke särskilt väl ägnat att åstadkomma den avsedda utjämningen av kostnadsläget inom skattekraftsområdena. Motsvarande torde gälla reduceringsregeln. Behovet av utjämning inom de nuvarande skattekraftsområdena kan enligt revisionens mening på ett bättre sätt

tillgodoses genom en mera nyanserad, individuell prövning av de olika kommunernas behov av skattekraftsgaranti.

Det har också ansetts, att bidraget vid hög utdebitering skulle ha en särskild uppgift att fylla genom att införa ett särskilt element av flexibilitet i skatteutjämningsystemet. Bidraget medför att en kommun, som råkat i svårigheter och måste kraftigt höja utdebiteringen, automatiskt får hjälp att hålla skatteuttaget hos de egna invånarna på en rimlig nivå; utdebiteringstopparna kapas. De nyss anförda skälen äger emellertid giltighet även i detta avseende. En kraftig höjning av utdebiteringen kan ha andra orsaker än att kostnadsläget försämrats. Kommunen kan ha beslutat omfattande standardhöjande åtgärder, igångsatt stora investeringar osv. För att utjämna tidsmässiga förändringar i kostnadsläget för enskilda kommuner är det enligt revisionens uppfattning riktigare och lämpligare att utbygga möjligheterna för Kungl. Maj:t att höja en kommuns skattekraftsgaranti eller ge kommunen extra skatteutjämningsbidrag.

Den kritik som riktats mot bidraget vid hög utdebitering i fråga om funktionen som utjämnande faktor har nära samband med den från olika håll framförda kritik, som tar sikte på att de största bidragsbeloppen går till några stora kommuner med god egen skattekraft och en påtagligt hög standard på serviceutbudet. Det rör sig här om kommuner för vilka bidraget ifråga endast i undantagsfall motsvarar mer än en krona på utdebiteringen men som på grund av stor folkmängd och förhållandevis hög skattekraft kan få stora belopp i bidrag vid hög utdebitering, 5—20 milj. kr., motsvarande 3—12 % av den totala bidragssumman för detta ändamål. Denna kritik är enligt revisionens mening berättigad. Reglerna för bidraget i fråga är gynnsammare för denna typ av kommuner än för de sämre ställda. Bidraget beräknas nämligen på grundval av kommunens skatteunderlag och invånarantal. Ju högre skatteunderlaget och invånarantalet är desto större blir bidraget.

Olägenheterna av bidraget vid hög utdebitering sammanhänger till en del med bidragets tekniska konstruktion, särskilt dess progressiva utformning, och skulle därför kunna minskas genom tekniska ändringar. Den utdebiteringshöjande effekten skulle sålunda kunna dämpas genom en mindre brant progressivitet.

Vid bidragssystemets tillkomst diskuterades möjligheten att ersätta medelutdebiteringen som beräkningsgrund med en fast utdebiteringsgräns. Med en fast utdebiteringsgräns skulle man vinna att osäkerheten i bidragsgivningen skulle bortfalla. Beroendet av andra kommuners utdebiteringsbeslut skulle försvinna. Å andra sidan skulle kommunen då helt kunna bestämma bidragets storlek. Om tendensen till utdebiteringshöjningar skulle fortsätta, skulle vidare statens utgifter för skatteutjämningsbidrag stegras avsevärt och på ett för staten okontrollerbart sätt. En förskjutning skulle kunna uppstå i fråga om kostnadsfördelningen

mellan stat och kommun. En särskild utredning har nyligen tillsatts för att arbeta med denna fråga. I avbidan på nämnda utrednings resultat bör förslag inte framläggas som rubbar kostnadsfördelningen.

Mål för skatteutjämningsystemet

Den kommunala skatteutjämningsen bör självfallet ha som en målsättning att minska skillnaderna i utdebitering. I den kommunala självbestämmanderätten ingår dock som en oavvislig del, att kommunernas invånare inom vissa gränser själva genom sina valda representanter skall bestämma vilken service som skall tillhandahållas. Priset för denna service skall kommunmedlemmarna betala genom kommunalskatten. Skillnader i standard bör komma till uttryck på skattsedeln.

Det är sedan länge välbekant framhåller revisionen att kommunal verksamhet är förenad med starkt varierande kostnader obcroende av standarden. Den nuvarande indelningen i skattekraftsområden tar, låt vara på ett schablonartat sätt, hänsyn till detta förhållande. Den bygger på erfarenheten att kostnaderna för en likvärdig service i allmänhet stiger från söder till norr. Men det visar sig också, att behoven av insatser varierar starkt från kommun till kommun, beroende på befolkningens fördelning på orter och åldersgrupper, näringslivets utveckling, sociala förhållanden och åtskilliga andra omständigheter. I själva verket är kostnadsläget i den bemärkelse som nyss angivits grundläggande för den kommunala ekonomin.

Det är därför enligt revisionens mening riktigt att — såsom delvis redan skett — ta sikte på kostnadsläget. Om standarden i alla kommuner vore densamma, skulle ett skatteutjämningsystem, som bygger på kostnadsläget, teoretiskt kunna tänkas leda till att utdebiteringarna överallt blev desamma.

Revisionen menar att de rättvisekrav som kan ställas på ett skatteutjämningsystem inte bara innebär att kommunerna skall kunna hålla ungefär lika stora utdebiteringar utan också att de skall kunna tillhandahålla i stort sett lika god service åt invånarna. Skatteutjämningsen bör därför ha till huvudsakligt syfte att ge kommunerna möjlighet att, åtminstone på längre sikt, ge *samma standard till samma pris*. Om servicen är densamma i en Norrlands-kommun och i en Skåne-kommun, bör alltså utdebiteringen i princip vara lika hög. Dock bör den reservationen göras att man i detta sammanhang inte kan undgå att ta vissa regionalpolitiska hänsyn. Regionalpolitiska synpunkter bör enligt revisionen i något högre grad än f. n. vara vägledande för det framtida skatteutjämningsystemet.

Att helt uppnå dessa mål är inte möjligt. En viktig begränsning ligger i att skatteutjämningsen sker genom bidrag av statsmedel. Kommuner med så stor egen skattekraft, att de inte kan komma in fråga till skatte-

utjämningsbidrag, kommer att stå utanför systemet. Sådana kommuner blir i standard- eller utdebiteringshänseende eller i bådadera något bättre ställda än de kommuner som får bidrag. Olikheter dem emellan kan inte heller utjämnas. Betydelsen härav bör dock inte överdrivas. Utdebiteringssatserna i sådana kommuner skiljer sig endast i få fall mera markant från utdebiteringarna i de kommuner som får bidrag, och inte heller i standardhänseende är skillnaderna särskilt stora. Förhållandena i nu nämnda kommuner får givetvis inte tagas till intäkt för att avstå från att åstadkomma rättvisast möjliga fördelning mellan de bidragsmottagande kommunerna.

Borgerliga primärkommuner

Med primärkommuner avser revisionen i förslaget de på blockindelningen grundade kommuner som allmänt skall vara bildade den 1 januari 1974.

Individuellt prövad skatteunderlagsgaranti

Den nuvarande indelningen i skattekraftsområden är enligt revisionen alltför schablonmässig och onyanserad. I stället för indelningen i tre stora skattekraftsområden med stora skillnader i procenttalet för skatteunderlagsgarantin bör en individuell prövning ske beträffande varje kommun i syfte att bestämma skäligt procenttal. Revisionen utgår från att det stora flertalet kommuner i södra Sverige och även åtskilliga i mellersta Sverige liksom nu skall ha en skatteunderlagsgaranti på 90 % av medelskattekraften i riket. Detta innebär, att nämnda kommuner, om de har en egen skattekraft som överstiger eller åtminstone närmar sig medelskattekraften, skall själva helt bekosta sina utgifter, bortsett från vad som kan erhållas i speciella statsbidrag. I den mån skäl finns för en högre skatteunderlagsgaranti, skall denna bestämmas till 95, 100, 105, 110, 115, 120, 125 eller 130 % av medelskattekraften. Härigenom möjliggöres att övergången mellan olika områden blir mjuk. Skillnaden mellan kommuner som ligger intill varandra bör helst vara 5 eller 10 procentenheter och endast i undantagsfall högre.

Om skatteutjämningsystemet skall fylla sin uppgift att ge kommunerna möjlighet att ge medborgarna lika god service vid lika hög kommunal utdebitering, bör bestämmandet av skatteunderlagsgarantin i första hand ske med ledning av kostnadsläget för kommunen. Det finns inte någon metod att exakt mäta kostnadsläget. Revisionen har emellertid ingående undersökt möjligheterna att genom sammanställning av olika uppgifter rörande de olika kommunerna skapa en uppfattning om kostnadsläget och kommunernas förutsättningar i övrigt.

Det allmänna statistiska materialet som samlats in och redovisas i betänkandet bildar en utgångspunkt. Uppgifterna avser bl. a. folkmängd,

folkmängdsutveckling, åldersfördelning, tätortsgrad och näringskarakter. Kommunernas ekonomi och verkningarna av nuvarande skatteutjämningsystem har undersökts ingående. Beträffande varje kommun har vidare en budgetanalys verkställts med en metod som avser att klarlägga utdebiteringsbehovet för att täcka nettokostnader, räntor och amorteringar. Av betydelse är även graden av skattefinansiering av investeringar och skuldsättningen. Nettokostnaden kan i och för sig ge en antydning om kostnadsläget men utgör ingen tillförlitlig mätare på detta. Standarden på kommunens serviceutbud blir i lika hög grad bestämmande för nettokostnaden. Man får också beakta de felkällor som ligger i olikheter beträffande redovisningsmetoder, förekomsten av kommunala bolag m. m.

För att få en uppfattning om betydelsen av skillnader i serviceutbudet har en enkät i ämnet utförts hos sammanlagt ett 80-tal kommuner. Undersökningen har avsett att genom statistiskt urval få fram genomsnittliga värden för olika kommuntyper och för riket i dess helhet och att jämföra dessa värden med siffrorna för en del i olika avseenden särskilt intressanta kommuner. För att ytterligare få ett grepp om de omständigheter som påverkar den kommunala ekonomin har en mera djupgående undersökning utförts beträffande 15 kommuner, som parvis eller tre och tre representerar olika kommuntyper. Undersökningen belyser utvecklingen åren 1964—1970. Därvid har tillgängligt statistiskt material kompletterats genom intervjuer med ledande kommunalmän. De 15 kommunerna ingår bland dem som undersökts beträffande standarden.

Vad som framkommit på detta sätt har givit en allmän uppfattning om läget för kommuner i landets olika delar. Det har emellertid inte varit möjligt att så entydigt fastlägga de faktorer som påverkar kostnadsläget att dessa faktorer kan ligga till grund för en säker inplacering av kommunerna i skalan för skattekraftsgarantin. Olika sådana faktorer kan urskiljas, men betydelsen av var och en av dem samt deras inbördes samspel har inte helt kunnat klarläggas. Härtill kommer att materialet är behäftat med felkällor, vilka i första hand är att söka i exempelvis olika redovisningsprinciper och förekomsten av kommunala bolag.

Revisionen har därför stannat för att göra en mera allmän bedömning. Olika relevanta omständigheter får beträffande varje enskild kommun sammanställas och jämföras med motsvarande material beträffande andra kommuner. Det kan invändas, att en sådan allmän bedömning alltid måste bli mer eller mindre subjektiv. Den bör under alla förhållanden kunna ge ett rättvisare resultat än nuvarande schablonmässiga indelning, oavsett att denna kompletteras med bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln.

Även om bestämmandet av procenttalet för skatteunderlagsgarantin sålunda måste grundas på en allmän bedömning och jämförelse, är det

viktigt, att ensartade bedömningsgrunder användes och att över huvud taget vissa gemensamma principer tillämpas. Revisionen diskuterar några omständigheter som man fäst särskild vikt vid.

Nuvarande indelning bygger på *det geografiska läget* och i viss mån också på länstillhörigheten.

Från den omständigheten att en kommun tillhör visst län bör man i fortsättningen kunna bortse. Den gamla, till länen anknutna schablonmässiga indelningen skall enligt revisionens förslag överges och ersättas med en mera individuell bedömning. Länstillhörigheten spelar så tillvida en roll för skattetrycket i en primärkommun, att landstingsskatten utgör en betydande del av den totala kommunala utdebiteringen. Men skatteutjämningen för landstingskommunerna skall enligt förslaget bedömas för sig utan sammanblandning med de synpunkter som bestämmer skatteutjämningen för primärkommunerna. Revisionen har såsom en kontroll av resultaten även beaktat den totala utdebiteringens höjd.

Däremot måste stort avseende alltså fästas vid den geografiska belägenheten. Det är en gammal erfarenhet att kostnadsläget för kommunerna stiger från söder till norr och från kust till inland. Denna erfarenhet bekräftas i stort sett av budgetanalysen beträffande de olika kommunerna. Nettodriftskostnaderna är genomgående högre norröver, även om man tar hänsyn till att standarden på serviceutbudet ofta är hög och även om man i detta sammanhang försöker bortse från de särskilda problem som sammanhänger med folkmängdsförändringarna. Anledningarna härtill är uppenbara. Avstånden är längre. Mer tid och kostnader får läggas på befattningshavarnas resor. Förvaltningen kan inte koncentreras till centralorten på samma sätt som i andra kommuner. Därtill kommer de allmänna kostnader som beror på ett nordligt läge: högre transportkostnader till de centrala delarna av riket, högre bränslekostnader osv.

Revisionen har också uppfattat den nuvarande indelningen i skattekraftsområden så, att den åtminstone till en del betingas av regionalpolitiska synpunkter. När särskilda åtgärder behövt tillgripas för att stimulera näringslivet i stödområdet, är det naturligt att man tillser att dessa strävanden inte motverkas av bristande kommunal service eller avskräckande kommunala utdebiteringar. Enligt revisionens mening bör sådana synpunkter vara vägledande också för det framtida skatteutjämningsystemet och i något högre grad än f. n. Revisionens förslag innebär i enlighet härmed en inte oväsentlig förskjutning av det stöd som lämnas via skatteutjämningen från söder till norr. Av samma skäl föreslås att de av större städer dominerande kommunerna längs kusten i Norrland skall få en jämförelsevis gynnsam behandling. Det kan visserligen sägas, att dessa kommuner med hänsyn till näringsliv, befolkningsutveckling och kostnadsläge inte så mycket skiljer sig från liknande kommuner längre söderut och att skillnaden i skatteunderlagsga-

rantin därför borde vara mindre än nu. Revisionen har dock av nyss angivna skäl med ett fåtal undantag inte föreslagit att sådana kommuner skall få sänkt procenttal för skatteunderlagsgarantin.

Å andra sidan får beaktas, att också kommuner i andra delar av landet kan ha ett geografiskt läge som försämrar förutsättningarna. Detta gäller i första hand Gotland med långa och dyrbara transporter till fastlandet men också Öland — där dock broförbindelsen på längre sikt bör ge bättre betingelser — samt skärgårdskommuner utanför Stockholm och i Bohuslän. Även sydöstra Sverige, närmast östra Blekinge och flertalet kommuner i östra Småland synes ha ett påfallande högt kostnads-läge. Det bör dock understrykas att — såvitt gäller den primärkommunala verksamheten — kostnadsläget och övriga förutsättningar för kommunerna inte är jämförliga med Norrland och de delar av Svealand som hör till stödområdet.

Utvecklingen av *näringslivet* i en kommun utgör den viktigaste förutsättningen för att kommunens invånare själva skall kunna helt eller till större delen bekosta den kommunala verksamheten. Hög tätortsgrad och hög industrialisering innebär i regel också bättre ekonomiska villkor för den kommunala verksamheten än en låg tätortsgrad och låg industrialisering. Det sagda gäller, även om man beaktar att tätortsbildning och industrialisering kan skapa särskilda kostnader. Det egna skatteunderlaget blir i regel avsevärt större, den kommunala verksamheten kan koncentreras mera osv. I anslutning härtill kan påpekas, att ett lågt eget skatteunderlag — jämte låg tätortsgrad och stor andel jordbruk — erfarenhetsmässigt skapar särskilda svårigheter och därför kan vara ett tecken på förhöjt kostnadsläge. Verkningarna härav neutraliseras inte helt av att skatteutjämningsbidraget blir högre, när det egna skatteunderlaget är lågt.

Företagsnedläggningar och personalbesparande rationaliseringsåtgärder medför allvarliga påfrestningar på den kommunala ekonomin. De som friställes måste tas om hand. Till en del löses problemen så småningom genom utflyttning, men därav skapas nya svårigheter. Tvånget att skapa sysselsättning jämte arbetsmarknadsverkets insatser har, särskilt i Norrbottens län, lett till att stora investeringar för vatten och avlopp, badhus, simanläggningar, idrottshallar och idrottsplatser m. m. gjorts i form av kommunala beredskapsarbeten. Det paradoxala resultatet har blivit, att man även i fattiga kommuner i övre Norrland åtminstone i vissa avseenden kan redovisa en hög standard i serviceutbudet. Nämda förhållande får icke undanskymmas, att den ekonomiska situationen för många av dessa kommuner ter sig bekymmersam.

Strukturförändringar inom näringslivet i en kommun kan innebära en påfrestning, även om nya sysselsättningstillfällen skapas och större permanent arbetslöshet kan undvikas. Tillfällig arbetslöshet uppkommer i regel, och särskilt den äldre arbetskraften kan visa sig svårplacerad.

Härtill kommer, att nya anläggningar för industri eller servicenäringar vanligen brukar kräva dyrbara investeringar från kommunens sida. Att kostnadsläget härigenom påverkas ogynnsamt torde vara obestridligt.

De sistnämnda problemen kan också uppkomma i starkt framåtgående kommuner. Stora investeringar kan behöva göras inom en kort tidrymd. Följden blir höjd utdebitering och större låneskuld. På längre sikt påverkas emellertid inte kostnadsläget ogynnsamt. Vidare medför utvecklingen efter hand en stark ökning av det egna skatteunderlaget. De nyligen antagna ändrade reglerna för skatteavräkningen kommer att mildra de likviditetssvårigheter som hithörande kommuner haft att brottas med. Det sagda gäller både tidigare landsbygdsbetonade kommuner, som får större industrier inom sitt område, och de snabbt växande förortskommunerna i storstädernas närhet. Beträffande vissa förortskommuner utanför Stockholm har emellertid uppkommit särskilda problem av social natur. Barnrika familjer med begränsade inkomster har i betydande utsträckning placerats i nyuppförda flerfamiljshus; familjens egna inkomster har inte räckt till för den jämförelsevis höga hyran, utan man har fått lita till socialhjälp. Denna företeelse, som särskilt framträtt under senare år, har på sina håll uppenbarligen påverkat kostnadsläget ogynnsamt.

Revisionens undersökningar visar, att en stadig, inte alltför snabb utveckling av näringslivet ger de bästa förutsättningarna för den kommunala ekonomin.

Befolkningsutvecklingen har enligt gammal erfarenhet stor betydelse för kommunernas ekonomi. Den utgör, om man bortser från kranskommunerna runt storstäderna, närmast en spegelbild av näringslivets utveckling. En kraftig befolkningsökning kan i och för sig ställa en kommun inför svårbemästrade problem men ger, lika litet som den i regel underliggande snabba utvecklingen av kommunens näringsliv, anledning att antaga att kostnadsläget på längre sikt blir särskilt högt. En jämn, inte alltför snabb befolkningsökning är givetvis förmånligast. Å andra sidan kan en folkminskning, även om den är måttlig, vara ett tecken på ekonomisk tillbakagång och därmed följande krav på ökade sociala insatser, svårigheter att krympa den kommunala serviceapparaten m. m. Att det kommunala kostnadsläget härigenom höjes är uppenbart och får f. ö. viss bekräftelse av revisionens budgetanalyser. Härtill kommer för kommuner med stark avfolkning tvånget att i större utsträckning än i andra kommuner skattefinansiera investeringar.

Även befolkningens fördelning på *åldersgrupper* kan inverka på kostnadsläget. En förhållandevis stor andel barn och åldringar och motsvarande mindre andel i de förvärvsarbetande åldrarna medför regelmässigt att kostnaderna stiger. Skolan och socialvården — inbegripet åldringsvården — utgör de tyngsta posterna i kommunens budget. Ofta sammanhänger en ogynnsam åldersfördelning med avfolkning och tillbakagång i näringslivet.

En hög *nettodriftkostnad* kan vara ett tecken på högt kostnadsläge men behöver inte vara det. Skiljaktigheter i redovisningsmetoder och den skiftande förekomsten av kommunala bolag påverkar siffrorna. En hög standard på serviceutbudet höjer givetvis nettokostnaden. Till detta kommer att den kommunala hushållningen kan vara bättre eller sämre.

Det oaktat kan uppgifter om nettodriftkostnaden vara av värde, om de jämföres med övriga uppgifter om kommunen, i förekommande fall också med uppgifter rörande standarden på serviceutbudet. Siffrorna om skuldräntor, amorteringar och skuldsättning kan vidare ge en belysning av kommunens ekonomiska situation.

Uppgifterna om *standarden* i de enskilda kommunerna måste användas med stor försiktighet. I all synnerhet gäller detta i kommuner som med bidrag av arbetsmarknadsverket gjort stora investeringar i sysselsättningsskapande syfte. Som en kontroll på övriga data kan dessa uppgifter ha sitt värde, framför allt om de ger ett mera bestämt utslag i ena eller andra riktningen. De kan emellertid också få betydelse, om exempelvis en mycket hög utdebitering förekommer tillsammans med en låg eller medelgod standard.

En särskild fråga har varit, i vad mån hänsyn skall tas till *utdebiteringens höjd*. Med den angivna målsättningen att så långt möjligt ge kommunerna möjlighet att tillhandahålla samma standard till samma pris skulle det inte stämma överens att låta nuvarande sammanlagda bidrag i form av skatteunderlagstillskott och bidrag vid hög utdebitering bli vägledande då procenttalet för skatteunderlagsgarantin skall bestämmas. Man skulle visserligen, genom att på detta sätt arbeta in bidraget vid hög utdebitering i skatteunderlagsgarantin, hindra att detta bidrag i fortsättningen verkar höjande på utdebiteringsnivån. Men man skulle samtidigt låsa fast det nuvarande läget, där vissa kommuner skaffat sig en förmånsställning genom att utnyttja nämnda bidrag. De ifrågavarande kommunernas befogade intressen bör i förekommande fall i stället tillvaratagas genom övergångsregler. Enligt revisionens mening bör man därför bortse från nu utgående bidrag vid hög utdebitering när procenttalen fastställs.

Det sagda innebär inte, att utdebiteringsnivån skulle sakna betydelse. En hög utdebitering kan, liksom en hög nettodriftkostnad, vara ett tecken på att kostnadsläget är högt. I vad mån så är fallet får prövas med ledning av övriga tillgängliga data rörande kommunen — den geografiska belägenheten, näringsförhållanden, befolkningsförhållanden, budgetanalys och ev. upplysningar om standarden på serviceutbudet. Inåtkommas bör, att den aktuella utdebiteringen kan vara beroende av åtgärder och beslut som ligger långt tillbaka i tiden: mer eller mindre god planering, tidigare gjorda investeringar resp. eftersatta investeringsbehov, ansamling eller förbrukning av reserver osv. Uppgifterna i budgetana-

lysen om skattefinansiering och fondbildning kan ge vissa upplysningar härvidlag. När det gäller kommuner med lågt eget skatteunderlag, särskilt inom stödområdet, har prövningen lett till att de i regel fått full kompensation för bidraget vid hög utdebitering och oftast ytterligare bidrag. Däremot blir utfallet ogynnsammare för några stora kommuner, som hittills uppburit beloppsmässigt stora bidrag vid hög utdebitering, men samtidigt haft så gott eget skatteunderlag att de fått intet eller obetydligt tillskott till detta.

Med ledning av de synpunkter som här redovisats har upprepade genomgångar verkställts av data rörande de olika kommunerna. Genomgångarna har skett såväl länsvis som med utgångspunkt från kommuntypen: storstadsförorter, storstadsalternativ, kommuner med högre eller lägre grad av industrialisering osv.

Särskilda motiveringar för ställningstagandet till varje enskild kommun har revisionen inte funnit påkallat. De fakta som varit vägledande återfinns i det omfattande siffermaterial som revisionen redovisar. I stället lämnas en kort översikt över förslaget jämte vissa anmärkningar rörande vissa kommuntyper och kommuner.

Revisionen framhåller att en del kommuner har så god egen skattekraft att det framstår som otänkbart att de inom överblickbar tid kan komma i fråga till skatteutjämningsbidrag. Att försöka värdera kostnadsläge och övriga förhållanden i dessa kommuner och med ledning därav åsätta en teoretisk procentsiffra för skatteunderlagsgaranti har synts meningslöst. Dessa kommuner ställs i förslaget helt utanför skatteutjämningsystemet, givetvis med möjlighet för Kungl. Maj:t att bestämma ett procenttal för skatteunderlagsgaranti om kommunens ekonomi mot förmodan skulle försämrats drastiskt. Det sagda gäller i första hand de tre storstäderna, vissa förortskommuner till dessa och ytterligare några välställda kommuner i södra Sverige.

Utgångspunkten har varit, att kommunerna i södra Sverige och de tätbefolkade delarna av mellersta Sverige i allmänhet skall liksom nu garanteras 90 % av medelskatteunderlaget. För att högre procenttal skall föreslås, måste det krävas, att kostnadsläget framstår som högre än normalt eller att andra särskilda skäl kan åberopas.

Sådana skäl föreligger i första hand beträffande ö-kommuner och skärgårdskommuner. För dessa kommuner föreslås i regel 95 %. Beträffande de båda kommunerna på Öland torde ett ännu högre procenttal vara befogat med hänsyn bl. a. till närings- och befolkningsutvecklingen; 100 % föreslås.

En särställning intar Gotland, som har rikets högsta utdebiteringar utan att standarden för den skull kan anses hög. I fråga om de uppgifter som normalt åvilar en primärkommun synes Gotland, trots läget, dryga transportkostnader och svårigheter med näringslivet, i och för sig inte ha sämre förutsättningar än kommunerna på Öland. Men Gotlands

kommun skall också bästrida de kostnader för sjukvård m. m. som eljest ankommer på landstingskommunerna, och härvidlag är svårigheterna uppenbara. Befolkningsunderlaget är för litet för att sjukvården skall kunna organiseras på ett rationellt och kostnadsbesparande sätt. Samtidigt måste man med hänsyn till de långa avstånden till fastlandet tillhandahålla ett flertal specialiteter på lasarettet i Visby. Förhållandena är i denna del nära nog jämförbara med övre Norrland. På grund härav föreslås 115 % för Gotland.

Men också beträffande andra delar av Syd- och Mellansverige kan konstateras, att kostnadsläget är något högre än normalt. Så synes genomgående vara fallet i ett brett bälte från östligaste Blekinge och södra Småland upp till Mälardalen samt i Bergslagen, delvis sammanhängande med att näringslivet inte överallt utvecklats lika gynnsamt som i andra delar av landet på samma breddgrader. Av samma skäl synes kostnaderna något högre i vissa industrikommuner i Älvsborgs län. I sammanhanget framhålles att storstadsalternativen i allmänhet liksom en del starkt industribetonade kommuner synes ha ett förhållandevis högt kostnadsläge, som inte helt kan förklaras av den i regel höga standarden på serviceutbudet. För de åsyftade kommunerna föreslås 95 %.

I Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län sker övergången till skogs- och fjällbygderna. På grund härav upptar förslaget i dessa län starkt varierande procenttal, från 95 till 115 % i Värmland, från 95 till 120 % i Kopparbergs län och från 95 till 110 % i Gävleborgs län. Även i Västernorrlands och Jämtlands län gör förslaget tämligen stor skillnad mellan kuststäderna med 110 %, Östersund med 115 % och inlandet i övrigt med 120, i ett fall 125 %. Förslaget innebär betydande höjningar, särskilt i Jämtlands län. I övre Norrland har en allmän höjning skett av procenttalen, för inlandskommunerna närmast kustkommunerna till 120 eller 125 % i Västerbottens län och 130 i Norrbottens län. Fjällkommunerna i båda länen samt kommunerna i Tornedalen har föreslagits få 130 %. Utmed kusten kvarstår i förslaget Umeå vid 110 %, medan Nordmaling, Robertsfors och Skellefteå placerats i 115 %. De expansiva kommunerna Luleå och Piteå har sänkts med fem procentenheter till 120 för att få en rimlig avvägning både gentemot inlandskommunerna i länet och kuststäderna längre söderut.

De förslag som revisionen slutligen kommit fram till grundar sig på en sammanvägning av data och en allmän bedömning under ständig jämförelse med närliggande eller likartade kommuner. En förteckning över förslaget för samtliga kommuner torde få fogas till statsrådsprotokollet som *bilaga 1*. Förslaget åskådliggörs ytterligare genom kartor, vilka torde få fogas till statsrådsprotokollet som *bilaga 2*.

Bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln

Som tidigare redovisats konstaterar revisionen att olägenheterna av bidraget vid hög utdebitering är allvarliga. Möjligheterna att minska

dessa olägenheter är begränsade. Bidragets funktion som utjämnande faktor kan enligt revisionens mening göras till föremål för befogad kritik. Av dessa skäl bör det inte kvarstå i skatteutjämnningssystemet.

De skäl som talar mot bidraget vid hög utdebitering kan i väsentliga delar också anföras mot reduceringsregeln. Mot denna regel skulle ytterligare kunna framhållas, att den missgynnar kommuner, som strävat efter att hålla nere utdebiteringen genom långsiktig planering och god hushållning.

Det kan därför synas konsekvent att föreslå, att även reduceringsregeln skulle helt avskaffas. I fråga om nämnda regel gör sig dock delvis andra synpunkter gällande, sammanhängande med att skatteutjämnningen åstadkommes genom bidrag från staten. En utdebitering, som ligger väsentligt under medelutdebiteringen, är i regel ett uttryck för att kommunen inte behöver statsbidrag eller att behovet är väsentligt mycket lägre än i eljest jämförliga kommuner med högre utdebitering. Läget är sålunda i viss mån likartat med det som föreligger beträffande kommuner med så hög egen skattekraft att de står utanför skatteutjämnningssystemet. Det bör ytterligare hållas i minnet, att ett av bidragssystemets huvudsyften är att utjämna de kommunala utdebiteringarna. Även om detta syfte enligt revisionens mening främst bör tillgodoses genom att normerna för tillskott av skatteunderlag nyanseras mera, måste det dock innebära något av en motsägelse att starkt öka bidragsgivningen till kommuner med utpräglat låg utdebitering och ge dem möjlighet att sänka den ännu mer.

Av dessa skäl anser revisionen att reduceringsregeln inte kan undvaras helt. Den bör emellertid ändras, så att dess utdebiteringsstimulerande verkan i möjlig mån neutraliseras. Reduktion av skatteunderlagsgarantin föreslås därför inträda först då kommunen underskrider medelutdebiteringen med mer än en krona. En "fri" krona bör vara ägnad att stimulera till långsiktig planering, sparsamhet och god hushållning. Den bör också kunna i stort sett ta bort det motiv för utdebiteringshöjning, som med nuvarande system kan ligga i att en kommun, om den vill undgå reduceringsregeln, får försöka hålla utdebiteringen så nära utdebiteringsgränsen som möjligt.

I gengäld måste regeln, för att inte helt förlora i betydelse, skärpas något. Revisionen föreslår, att skatteunderlagsgarantin skall minskas med en procentenhet för varje tioöring, varmed den fria kronan underskrides. Detta innebär att reduktionen blir mindre än nu, om utdebiteringen är fr. o. m. en krona t. o. m. en krona 90 öre lägre än utdebiteringsgränsen, densamma som nu, om gränsen underskrides med två kronor, och strängare, om utdebiteringen är ännu lägre. Antalet kommuner, som drabbas av reduceringsregeln, liksom det totala reduktionsbeloppet, kommer att nedgå betydligt. Det totala beloppet blir enligt revisionens beräkningar mellan hälften och en tredjedel av det nuvarande.

En annan ändring som föreslås i samma syfte är, att kommunerna skall få en respit på ett år, innan regeln träder i funktion. Utdebiteringen skall ha underskridit medelutdebiteringen med mer än en krona under två år i följd, innan reduktion sker, och denna skall då börja andra året. Å andra sidan bör en kommun under två år i följd ha haft så hög utdebitering att den åtminstone håller sig inom den fria kronan, innan reduktionen upphör; sista året sker reduktion med samma tal som det föregående. Med dessa ändringar vinnes, att kommunerna inte behöver höja utdebiteringen preventivt för att undgå att en befarad höjning av utdebiteringsgränsen skall leda till reduktion av skatteunderlagsgarantin. Å andra sidan skall en kommun, som drabbats av reduceringsregeln, inte omedelbart kunna frigöra sig härifrån genom en utdebiteringshöjning.

Särskilda regler för avfolkningskommuner

För utpräglade avfolkningskommuner är det inte tillräckligt att beakta befolkningsminskningen vid bestämmandet av procenttalet för skatteunderlagsgarantin. Man skulle då bli nödsakad att använda procenttal över förut angivna 130 eller procenttal som alltför markant skulle skilja sig från procenttalen för närliggande kommuner. Revisionen har därför funnit påkallat att för avfolkningskommuner föreslå särskilda regler.

Om befolkningen i en kommun under något av de senaste förflutna fem åren varit högre än under beräkningsåret, skall det tillskjutna skatteunderlaget beräknas på det högre befolkningstalet, minskat med en procent för varje år som förflutit efter det av de fem åren då befolkningstalet varit störst. I en kommun med stadig folkminskning innebär detta, att skatteutjämningsbidraget beräknas på den större befolkningen fem år tidigare, minskad med fem procent. Kommunen får alltså fem år på sig att krympa serviceapparaten. Att den själv s. a. s. får svara för konsekvenserna av en procents befolkningsminskning per år sammanhänger med att avfolknningen även beaktas vid bestämmandet av procenttalet för skatteunderlagsgarantin. En särskild fördel med denna regel är, att om befolkningsminskningen skulle upphöra eller vändas i befolkningsökning, upphör regeln automatiskt att verka efter några års övergångstid.

Särskilda regler för sommarstugukommuner

Som tidigare nämnts räknas skatteintäkterna från garantibelopp på sommarstugor, sportstugor och andra fritidsfastigheter in i kommunens eget skatteunderlag vid bestämmande av tillskjutet skatteunderlag. Ägarerna av fastigheterna räknas däremot inte in i det befolkningstal som ligger till grund för beräkningen. Eftersom de kommuner, för vilka dessa fastigheter har betydelse, så gott som utan undantag har brist på skatte-

underlag, blir följden att dessa kommuner inte får några intäkter — bortsett från va-avgifter o. d. — för att bekosta de utgifter fastigheterna för med sig. Förhållandet har observerats av flera tidigare utredningar, bl. a. fritidsutredningen, och föranlett olika förslag som dock inte genomförts. Revisionen framhåller att man inte försöker lösa sommarstugukommunernas olika problem. Vid fördelningen av skatteutjämningsmedlen mellan kommunerna, vilket är revisionens uppgift, anser man dock rättvisan kräva att det skatteunderlag som representeras av fritidsfastigheterna avräknas från kommuns eget skatteunderlag då skatteutjämningsbidraget uträknas. Skatteintäkterna från dessa fastigheter kommer då sommarstugukommunerna till godo.

Landstingskommuner

I fråga om landstingskommunerna sker skatteutjämnningen för närvarande endast genom att staten tillskjuter skatteunderlag vid brist på skattekraft. Någon anledning att föreslå ändring härvidlag föreligger inte enligt revisionen. Det finns inte heller skäl att föreslå någon motsvarighet till de särskilda reglerna om avfolkningskommuner och sommarstugukommuner eller att för landstingskommunerna införa den modifierade reduceringsregel som enligt förslaget skall gälla för primärkommunerna. Sådana regler skulle sakna egentlig betydelse för landstingskommunernas del.

Skatteutjämningsbidragen till landstingskommunerna bör alltså liksom hittills utgå i form av tillskjutet skatteunderlag. I nuvarande system följer procenttalet för skatteunderlagsgarantin motsvarande procenttal för de i landstingsområdet ingående primärkommunerna. Enligt revisionens mening bör bidragen till landstingskommunerna bli mer nyanseerade än nu. Detta innebär, att procenttalen för skatteunderlagsgarantin bör kunna variera uppåt med jämna femtal med början vid det nuvarande lägsta talet, 95 % av medelsskatteunderlaget. Som högsta procenttal föreslås 135 %. Bestämmandet av procenttalen bör ske efter samma principer som för primärkommunerna, dvs. efter en allmän bedömning av kostnadsläget och övriga förutsättningar. Men procenttalet skall enligt revisionens mening inte med nödvändighet direkt motsvara procenttalen för primärkommunerna inom landstingsområdet. Särskilt avseende bör i stället fästas vid landstingskommunens förutsättningar att fylla sin huvuduppgift att svara för sjukvården. Härvid spelar helt naturligt avstånden inom verksamhetsområdena en betydande roll. Stora avstånd kan göra det omöjligt att koncentrera sjukhusanläggningarna på sätt som i och för sig skulle vara önskvärt med hänsyn till befolkningens storlek och övriga förhållanden. Även i andra hänseenden får verksamheten decentraliseras mera än som är motiverat från ekonomisk synpunkt. Långa ambulanstransporter får likväl

göras osv. Från dessa synpunkter har revisionen ansett sig böra föreslå, att procenttalen för skatteunderlagsgarantin höjes till 100 i Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län. Samma förslag framlägges beträffande Kalmar län med hänsyn till dess säregna geografiska struktur: två långsmala områden, i framtiden förenade med den nya Ölandsbron. Av liknande skäl föreslås procenttalen för Västernorrlands län höjt till 115 %, Jämtlands och Västerbottens län till 125 % och Norrbottens län till 135 %. Revisionen har i fråga om de nämnda länen också fäst avseende vid de regionalpolitiska synpunkterna.

F. n. åtnjuter några landstingskommuner enligt en särskild regel i 8 § andra stycket förordningen om skatteutjämningsbidrag högre bidrag än som eljest skolat utgå. Regeln i fråga innebär, att landstingskommunerna garanteras minst det tillskjutna skatteunderlag som utgick år 1965 i anledning av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer. Betydelser av denna garantiregel har efterhand minskat. Vissa landstingskommuner får emellertid alltså jämt tämligen betydande belopp på grund av densamma. Ifrågasvarande landstingskommuner har ett eget skatteunderlag som överstiger det garanterade och är således i och för sig väl ställda. Mest betyder garantiregeln för Malmöhus läns landsting, där det garanterade bidraget motsvarar ca 40 öre per skattekrona. Omkring 30 öre per skattekrona utgår till Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län.

I anslutning till frågan om garantiregelns fortbestånd framhåller revisionen att dess uppdrag omfattar en allmän översyn av skatteutjämnings-systemet, där man inom en i princip oförändrad ekonomisk ram skall försöka åstadkomma en så rättvis fördelning som möjligt av skatteutjämningsbidragen. En omfördelning skall alltså ske, där ökningar på vissa håll får motsvaras av minskningar på andra. I denna omfördelning bör enligt revisionens mening även bidragen på grund av garantiregeln ingå. Dessa bidrag är av gammalt datum, och de sakskalet som föranledde att de inarbetades i 1965 års skatteutjämningsbeslut har alltmer uttunnats. Enligt revisionens mening bör de borttagas för att möjliggöra högre bidrag till andra landstingskommuner, som har större behov av pengarna. På grund av de förändringar som föreslås beträffande primärkommunerna får garantiregelns avskaffande egentlig betydelse endast för vissa städer med gott eget skatteunderlag. Störst blir inverkan för invånarna i Malmöhus läns landstingsområde. Detta område har i gengäld den största egna skattekraften, bortsett från Stockholms län. Ytterligare kan erinras om de rationaliseringsvinster som kan uppnås om landstingskommunen, såsom föreslagits, förenas med Malmö.

Revisionens förslag framgår av bilaga 1. Vidare torde en karta som illustrerar förslaget få fogas till statsrådsprotokollet som *bilaga 3*.

Församlingar

Församlingarna får skatteutjämningsbidrag enbart i form av tillskjutet skatteunderlag. Frågan i vilken form de kyrkliga kommunerna skall inbegripas i det föreslagna nya skatteutjämningsystemet är väsentligen beroende av resultatet av pågående beredning av frågan om förhållandet mellan kyrkan och staten. Om denna fråga löses i enlighet med de riktlinjer som nyligen offentliggjorts, blir skatteutjämnningen mellan de nuvarande kyrkliga kommunerna en övergångsföreteelse, låt vara en ganska långvarig sådan.

Revisionen anser sig därför inte kunna förorda att gällande automatiska system bibehålles på den kyrkliga sidan efter ikraftträdandet av ett nytt system för de borgerliga kommunerna. Revisionen påpekar ytterligare, att det nuvarande systemet är till nackdel för församlingar med fortgående folkminskning. Revisionen ser som en lämplig lösning för övergångstiden att församlingar och andra kyrkokommunala enheter tills vidare får samma bidrag i kronor räknat som under 1972. För att bidragen inte skall påtagligt minska i värde föreslås att beloppen uppräknas med fem procent om året och för 1974 alltså med 10,25 % och att i fortsättningen en femprocentig uppräkning sker av föregående års bidragsbelopp. Förslaget innebär en avsevärd administrativ förenkling. Revisionen förutsätter, att nya regler efter förhållandevis kort tid skall framkomma, som är avpassade till den blivande lösningen av frågan om statens förhållande till kyrkan.

Övriga förslag

Den skisserade omfördelningen medför, att vissa kommuner mister tämligen stora skatteutjämningsbelopp. I synnerhet gäller detta på den primärkommunala sidan vissa s. k. storstadsalternativ, som nu får stora bidrag vid hög utdebitering, och på den landstingskommunala de landstingskommuner, som åtnjuter bidrag enligt garantiregeln. Enligt revisionens mening bör sådana *övergångsregler* gälla, att de berörda kommunerna får rimlig tid att anpassa sig till den ändrade bidragsgivningen. Övergångstiden bör vara fem år, och reglerna få det innehåll, att kommunerna första året garanteras ett minimibelopp, som i pengar räknat uppgår till genomsnittet av vad kommunen uppburit i ordinarie skatteutjämningsbidrag under de tre senast förflutna åren. Detta belopp motsvarar i allmänhet omkring 80 % av vad kommunen skulle ha fått såsom bidrag vid brist på skattekraft och hög utdebitering eller bidrag enligt garantiregeln med tillämpning av nu gällande system. Avsikten är att det garanterade beloppet skall trappas av med 20 % om året och att bidragen enligt den föreslagna övergångsregeln skall vara helt försvunna fr. o. m. sjätte året av det nya systemets tillämpning. Ett dylikt övergångssystem bör vara enkelt att tillämpa.

Enligt revisionens mening är det ett viktigt krav att skatteutjämnings-systemet har erforderlig flexibilitet. Förändringar till det sämre i en kommuns ekonomiska situation till följd av ett förhöjt kostnadsläge, t. ex. efter nedläggning av ett större företag, bör utan uppskov utlösa hjälp från statens sida. Någon annan praktisk utväg att tillgodose detta önskemål finns dock knappast än att bygga på de nuvarande reglerna om avvikelse från indelningen i skattekraftsområden och om extra bidrag. Dessa regler bör ses i ett sammanhang.

Det föreslagna systemet innebär, som framgår av det förut sagda, att procenttalet för skatteunderlagsgarantin bestämmes efter en individuell prövning av varje kommuns kostnadsläge och förutsättningar i övrigt. Om dessa förutsättningar ändras till kommunens nackdel och tar sig uttryck i en höjd utdebitering, bör procenttalet — om det inte rör sig om en mera allmän företeelse — kunna ändras av Kungl. Maj:t utan att okontrollerbara följdverkningar behöver uppkomma. Likaledes kan *extra bidrag* beviljas. Kommunen bör under den angivna förutsättningen ha ett anspråk på hjälp i endera av dessa former. Extra bidraget bör i regel användas för att tillgodose mera tillfälliga behov, medan en *ändring av procenttalet för skatteunderlagsgarantin* bör ske, om behovet kan antas bli bestående för framtiden. Är det ovisst om behovet kommer att kvarstå, bör extra bidrag kunna utgå i avbidan på ytterligare utredning.

Den kommun som söker extra bidrag eller höjd skatteunderlagsgaranti får enligt vanliga regler förebringa erforderlig utredning. Alltför stora krav bör inte ställas på denna. Prövningen av ansökan bör inte växa ut till en allmän översyn av skatteunderlagsgarantierna för regionen. Det bör vara tillräckligt, att kommunen kan påvisa att det inträffat något speciellt, som påtagligt försämrat kommunens ekonomiska förutsättningar, exempelvis större företagsnedläggningar och därmed följande arbetslöshet eller en oväntat kraftigt ökad utflyttning. Däremot bör t. ex. ökade kostnader som föranleds av investeringsbeslut åtminstone i princip inte berättiga till extra bidrag, om kommunen genom investeringen vill höja sin standard mer än jämförliga kommuner eller den har att möta behov som sammanhänger med större befolkningstillväxt. I det senare fallet kan kommunen räkna med att investeringen motsvaras av ett ökat skatteunderlag i framtiden.

För att markera att en kommun, där här angivna förutsättningar är för handen, skall ha en rättighet till extra bidrag eller ändrad skatteunderlagsgaranti bör reglerna i ämnet utformas mindre restriktivt än för närvarande. Vidare bör en gemensam finansiell ram anvisas varje år inom anslaget till skatteutjämningsbidrag. Det första året torde behovet av pengar för ändamålet bli obetydligt. Att under första året ändra de procenttal för skatteunderlagsgarantin som på grundval av revisionens förslag fastställas av statsmakterna kan nämligen knappast ifrågakomma annat än i helt extraordinära fall.

De största beloppen i extra bidrag har utgått såsom en stimulans till kommunsammanslagningar. Denna typ av extra bidrag försvinner automatiskt.

I övrigt har extra bidrag i enlighet med riksdagens beslut företrädesvis beviljats för att stödja avfolkningskommuner och bidra till höga skolskjutskostnader. Detta beaktas i det vanliga systemet genom hög skatteunderlagsgaranti och genom avfolkningsregeln. Sådana omständigheter bortfaller alltså i princip såsom grund för extra bidrag. Även detta bidrag får under första året reserveras för extraordinära fall. Det kan dock anmärkas att folkminskningen i en kommun kan accelerera och bli så stark att underlaget för vanlig samhällelig service sviktar. I en sådan situation, som är svår att förutse, bör även under första året extra bidrag ifrågakomma.

En gemensam anslagsram första året av 5 milj. kr. till extra bidrag och ändring av skatteunderlagsgarantin bör under dessa förhållanden vara tillräcklig. Den bör under de följande fem åren stiga med 5 milj. kr. om året, alltså maximalt till 30 milj. kr. Medel till ökningen erhålles genom att övergångsbidragen successivt avtrappas. Revisionen betraktar de angivna beloppen som minimibelopp. Skulle det visa sig att anslagsramen för det extra bidraget och höjd skatteunderlagsgaranti inte är tillräcklig, får man utgå ifrån att statsmakterna beslutar om en större ram.

Totala ekonomiska verkningar av förslagen

Revisionen har tolkat sina direktiv så att kostnadsramen för skatteutjämningsbidragen åtminstone i princip skall vara densamma som med nu gällande system. Revisionen har vid utformningen och avvägningen av sina förslag i enlighet med denna anvisning utgått från förhållandena år 1970 — det år direktiven skrevs — och eftersträvat att de föreslagna reglerna, tillämpade på 1970 års förhållanden, skall med avvikelser uppåt eller nedåt på högst omkring ett femtiotal milj. kr. ge ungefär samma ekonomiska slutresultat som nuvarande regler. Att härvid de belopp som inbesparas genom avskaffandet av bidraget vid hög utdebitering skall föras den kommunala sidan till godo har för revisionen varit självklart, likaså att den kommunala sidan skall belastas för de bidragsökningar som följer av de föreslagna ändringarna av reduceringsregeln. Mera tveksam har man varit när det gäller att bedöma det förhållandet, att den faktiska skatteutjämnningen genom kommunsammansläggningen enligt nuvarande system successivt minskar statens åtaganden fram till år 1974, liksom nu utgående stora belopp i extra stimulansbidrag till samgående kommuner då försvinner — med undantag för de bidrag som nu utgår på grund av kommunsammansläggningen per den 1 januari 1971. Revisionen menar att det skulle kunna göras

gällande att dessa belopp bör tillgodoräknas staten som en kompen-
sation för att skatteutjämningen ändå blir successivt dyrare till följd
av ändringar i skatteunderlaget och eventuellt ytterligare höjda utdeb-
iteringar. Häremot kan emellertid anföras, att de ifrågavarande belop-
pen ingår i den medelsram som revisionen principiellt har att följa. Om
man i ett viktigt hänseende skulle lägga antaganden om förhållandena
den 1 januari 1974 till grund, skulle man få göra det även i andra av-
seenden. Om dessa förhållanden kan inga säkra förutsägelser göras. Re-
visionen anser därför att beloppen i fråga bör tillgodoräknas kommu-
nerna.

Revisionens beräkningar framgår av efterföljande sammanställning
över bidragsförändringarna. Av praktiska skäl har beräkningarna gjorts
för åren 1971 och 1972 — siffrorna för år 1970 är ju redan i viss mån
föråldrade. Totalkalkylen kommer till följd av de föreslagna övergångs-
reglerna att ställa sig förhållandevis något dyrare för staten under de
första åren. Övergångsreglernas verkan minskar emellertid successivt och
är helt borta efter fem år. Minskningen motsvaras endast delvis av suc-
cessiva höjningar av anslagsramen för ändrad skatteunderlagsgaranti
och extra bidrag.

För den kommunala sektorn innebär förslagen allmänt sett att spänn-
vidden i utdebiteringssatserna bör minska.

Extremt höga utdebiteringar torde komma att kvarstå endast i några
speciella fall, där den höga utdebiteringen väsentligen är att föra tillbaka
på en anmärkningsvärt hög standard eller liknande omständigheter som
revisionen enligt de förut redovisade principerna inte kunnat beakta. En
viss utjämning sker f.ö. även i dessa fall genom den föreslagna över-
gångsregeln.

Den omfördelning av skatteutjämningsmedlen som görs i förslaget
sammanfattas på följande sätt. Skatteunderlagsgarantin för primärkom-
munerna minskas endast i två fall. De bidrag som utgår till vissa lands-
tingskommuner på grund av garantiregeln indrages under en femårig
övergångsperiod, medan landstingskommunerna i övrigt tillförsäkras
minst samma skatteunderlagsgaranti som nu. Församlingarnas skatte-
utjämningsbidrag blir i stort sett oförändrade. Till fördelning har revi-
sionen haft de medel som inbesparas genom garantiregelns slopande,
vidare de medel som nu utgår såsom bidrag vid hög utdebitering —
minskade med vad som belöper på den mildrade reduceringsregeln —
samt slutligen de medel som inte längre kommer att utgå som stimu-
lansbidrag och till vissa kvarstående småkommuner när kommunsam-
manslagningarna är färdiga den 1 januari 1974. Huvuddelen av dessa
medel har fördelats på borgerliga primärkommuner i form av förbät-
rad skatteunderlagsgaranti. En betydande del går också till landstings-
kommunerna, vilka på detta sätt sammanlagt får mer än de förlorar
genom garantiregelns slopande.

En icke obetydlig förskjutning kommer att ske till förmån för de nordligare delarna av landet, sammanhängande framför allt med att bidraget vid hög utdebitering och bidragen för att stimulera till kommunsammanslagningar försvinner och att medlen fördelas i form av ökad skatteunderlagsgaranti till de kommuner som enligt förut redovisade principer har ett högre kostnadsläge eller av andra skäl bäst behöver dem.

Revisionen räknar med att det nya systemet skall kunna träda i kraft den 1 januari 1974. Denna tidpunkt anser man särskilt lämplig med tanke på att den nya indelningen i primärkommuner då skall vara genomförd.

Sammanställning över bidragsförändringarna (milj. kr.)

	1971	1972
1. Minskning av skatteutjämningsbidraget p. g. a. kommunsammanläggningarna		
a. Minskning av det ordinarie bidraget	— 139,7	— 42,0
b. Minskning av det extra bidraget, det s. k. stimulansbidraget	— 4,3	— 140,9
2. Ökning av skatteutjämningsbidraget till landstingen enligt förslaget	+ 35,5	+ 55,6
3. Ökning av skatteutjämningsbidraget till kommunerna enligt förslaget	+ 76,7	+ 128,6
4. Minskning av det vanliga extra skatteutjämningsbidraget ¹ det första året	— 10,0	— 10,0
5. Första årets övergångsbidrag till landstingen	+ 40,4	+ 42,9
6. Första årets övergångsbidrag till kommunerna ²	+ 42,4	+ 26,8
Summa	+ 41,0	+ 61,0

Reservation av ledamoten Eklund

Reservation till skatteutjämningsrevisionens förslag har avgivits av ledamoten Eklund.

Reservanten framhåller att den metod revisionen använt vid utformningen av sitt föreslagna system är otillfredsställande. Vidare är det tänkta systemet statiskt, dvs. det är utformat så, att det i stort sett inte automatiskt beaktar förändringar i kommunernas förhållanden. Härtill kommer att revisionen utan bärande skäl underlåtit att undersöka nära till hands liggande möjligheter att komma till rätta med de svagheter som det nuvarande skatteutjämningssystemet anses vara behäftat med.

¹ Härmed avses det extra bidraget exklusive stimulansbidraget.

² I verkligheten blir beloppen något högre då övergångsbidrag på grund av den bidragsminskning som följer av kommunsammanläggningarna ej beaktats.

1. Skatteunderlagsgarantin för den enskilda kommunen har, enligt revisionen, bestämts på grundval av dess kostnadsläge och förutsättningar i övrigt. Detta kan synas tillfredsställande, men granskar man det föreslagna systemets underlag blir man enligt reservanten snart på det klara med hur svagt underbyggt systemet är.

Revisionen har enligt reservantens mening inte alls klarlagt betydelsen av de olika faktorer som påverkar kommunernas kostnadsläge och än mindre sambandet mellan dessa faktorer. Varje klargörande i detta hänseende saknas. Revisionen diskuterar visserligen vissa omständigheter — den geografiska belägenheten, näringslivets utveckling, befolkningsutvecklingen och befolkningens ålderssammansättning etc., — men denna diskussion visar närmast att svårigheterna att bedöma dessa faktors betydelse är i det närmaste oöverkomliga.

Reservanten påpekar också att revisionen, trots att den konstaterat att siffrorna i landstingskommunernas budgetanalyser är föråldrade, menar att de synpunkter som anförts beträffande de borgerliga primärkommunerna i stort sett har giltighet även i fråga om landstingskommunerna.

2. Enligt reservantens uppfattning skulle de undersökningar revisionen gjort möjligen kunna läggas till grund för en mera nyanserad områdesindelning. Då hade det emellertid varit nödvändigt att komplettera denna med någon faktor som kunnat utjämna kvarstående utdebiteringskillnader. Revisionen har avvisat varje tanke på att bibehålla ett bidrag för hög utdebitering i någon form.

Reservanten menar att det mot bakgrunden av vad som anförts i direktiven framstår som ytterst anmärkningsvärt att revisionen inte analyserat hur bidragsgivningen för hög utdebitering verkat för olika typer av kommuner. Bidraget vid hög utdebitering har fungerat som en säkerhetsventil då konstnadsutvecklingen för den kommunala ekonomin varit ojämn. Bidrag till kommuner med hög egen skattekraft och påtagligt hög standard, som revisionen nämner, förekommer endast undantagsvis. Denna verkan — att även kommuner med gott eget skatteunderlag f. n. kan få bidrag för hög utdebitering — kan enligt reservanten lätt undvikas genom en enkel omkonstruktion av bidraget. Även de andra nackdelar som är förbundna med denna bidragsform och som revisionen påtalat kan utan större svårigheter bortopereras eller i varje fall mildras.

3. En annan svaghet som vidlåder förslaget är att det saknar elasticitet i motsats till det nu gällande, som i det avseendet är det föreslagna helt överlägset. Reservanten menar att revisionens uppfattning att det nuvarande systemet inte skulle vara särskilt flexibelt måste vila på en felsyn. Han påpekar också att revisionen inte heller i detta avseende företagit några undersökningar utan avfärdar hela frågan med att falla tillbaka på den föreslagna rätten för Kungl. Maj:t att besluta om höjning av skattekraftsgarantin och att bevilja extra bidrag. En påtaglig

brist i förslaget i denna del är enligt reservanten att revisionen inte ger några anvisningar om hur denna rättighet till extra bidrag eller uppflyttning i skattekraftsklass skall bedömas.

4. Revisionens förslag vilar enligt reservanten på ett bräckligt underlag. Reservanten anser det därför inte möjligt att ta ställning till den föreslagna indelningen i fråga om skatteunderlagsgarantin och ej heller till övriga enskildheter i förslaget.

Reservanten finner det anmärkningsvärt att beräkningarna för de enskilda kommunerna utgår från ett oförändrat utdebiteringsbehov. Beräkningarna förutsätter sålunda att varje kommun med vissa undantag skall ha en relativt oförändrad summa av kommunalskattemedel och skatteutjämningsmedel efter reformen. Man förutsätter med andra ord en oförändrad kommunal standard. Denna förutsättning strider enligt reservanten mot den i direktiven uttalade avsikten med översynen av skatteutjämningsystemet, nämligen att göra detta rättvisare.

Remissyttrandena

Principiella överväganden

Utredningens grundsyn, att nuvarande skatteutjämningsystem i det stora hela väl fyllt sin uppgift och att därför grunddragen i systemet i huvudsak bör bibehållas, delas av nästan samtliga remissorgan. Remissinstanserna delar vidare revisionens uppfattning att nuvarande indelning i skattekraftsområden är alltför schablonmässig och onyanserad.

De av revisionen angivna målen med skatteutjämnings-systemet — att minska skillnaderna i utdebitering och att ge kommunerna möjlighet att, åtminstone på längre sikt, ge samma standard till samma pris — tillstyrks i princip av de remissinstanser som särskilt behandlat målfrågorna. Till dessa hör *skatteutjämningsnämnden, länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Hallands, Jämtlands, Kalmar, Kristianstads, Kronobergs, Norrbottens, Uppsala och Östergötlands län samt KEU, landstingsförbundet och LO.*

KEU konstaterar att om man formulerar målet för skatteutjämnningen som revisionen gjort, följer av detta två grundläggande krav på systemet. Starkt förenklat kan en kommuns ekonomiska utgångsläge sägas vara bestämt av dels dess intäktsförutsättningar, dels dess kostnadsvillkor. På intäktssidan (intäkt/invånare) utgör skatteunderlagets storlek och utveckling en viktig faktor. Kostnadsvillkoren (kostnad/invånare) är i betydande utsträckning beroende av dels kommunens relativa kostnadsläge — kostnaden för att producera en tjänst av given kvalitet — dels volymen producerade tjänster. Styckkostnaden är bl. a. beroende av sådana yttre faktorer som transportavstånd och klimat. Volymen producerade tjänster varierar mellan olika kommuner till följd av bl. a. olika

befolkningsstorlek, ålderssammansättning och tätortsgrad. För såväl nuvarande skatteutjämningsystem som det reformerade system som föreslagits av revisionen gäller som målsättning att så långt som möjligt med skatteutjämningsmedel skapa mera likvärdiga villkor för kommunernas verksamhet. Detta förutsättes ske genom utjämning av sådana olikheter i skattekraft och kostnadsläge som kommunerna inte råder över. Med andra ord skall systemet kompensera kommunerna för de kostnadsskillnader som uppstår genom olika storlek, befolkningssammansättning, tätortsgrad m. fl. yttre faktorer. Systemet skall sålunda medverka till alla kommuners lika möjligheter till val av alternativa ambitionsnivåer. Av detta följer att systemet ej skall kompensera kommuner för sådana högre kostnader som följer av särskilt hög standard. KEU delar denna skatteutjämningsrevisionens principiella grundsyn på skatteutjämningssystemets syfte.

Den av revisionen angivna reservationen — att man i detta sammanhang inte kan undgå att ta vissa regionalpolitiska hänsyn — godtas av de flesta remissinstanserna men förkastas av vissa. *Länsstyrelsen i Kalmar län* ansluter sig till den av revisionen angivna målsättningen att skapa ett skatteutjämningsystem som gör det möjligt för kommunerna att hålla samma standard till samma pris. I detta synsätt ligger också enligt länsstyrelsen att skatteutjämningsbidraget uppfattas som ett styrmedel av generell natur i regionalpolitiken. *Landsförbundet* och *länsstyrelsen i Värmlands län* tillstyrker att regionalpolitiska synpunkter beaktas i något högre grad än i det nuvarande skatteutjämningssystemet. Även *kommunförbundet* konstaterar att utredningsförslaget innefattar ett hänsynstagande till regionalpolitiska aspekter. Denna fråga förtjänar dock enligt förbundet ytterligare belysning, vilket bör kunna ske i kommunalekonomiska utredningen.

Förbundet tar i sitt remissvar vidare upp möjligheterna att i skatteutjämningsbidraget "inbaka" ett statligt stöd till kommunerna för speciella glesbygdsinsatser av olika slag. Förbundet har den principiella uppfattningen att punktbidrag av stimulanskaraktär bör undvikas. Statsbidragsstöd till kommunernas verksamhet bör så långt möjligt ges i mera generellt verkande former. Utifrån detta synsätt ter det sig naturligtast att inarbeta det statliga stödet till kommunernas glesbygdsinsatser i skatteutjämningsbidraget. Enligt kommunförbundets mening bör det vara möjligt att beakta behovet av statsbidrag för glesbygdsinsatser av skilda slag vid fastställande av skattekraftsgarantin för därav berörda kommuner.

TCO delar helt uppfattningen att speciella regionalpolitiska hänsyn bör tas vid utformningen av skatteutjämningsystemet. Ett bättre tillgodoseende av avfolkningsbygdernas behov är också angeläget.

ERU anser det nödvändigt att de allmänna statsbidragen till kommunerna placeras in i ett regionalpolitiskt sammanhang.

Även statskontoret samt länsstyrelserna i Gävleborgs, Jämtlands, Norrbottens och Stockholms län betonar skatteutjämningsbidragets regionalpolitiska betydelse.

Länsstyrelsen i Hallands län stöder det angivna syftet för skatteutjämnningen att ge möjlighet åt kommunerna att vid samma utdebitering kunna tillhandahålla i stort sett lika god service åt sina invånare, dvs. ge samma standard till samma pris. Länsstyrelsen konstaterar att revisionen vid sin analys har vägt in rent regionalpolitiska överväganden. Motiveringen härför har varit att det näringspolitiska stödet som kommer det s. k. stödområdet till del ej får motverkas av bristande kommunal service eller avskräckande kommunala utdebiteringar. Länsstyrelsen delar uppfattningen att särskilda åtgärder behöver tillgripas för att stimulera näringslivet i stödområdet. Länsstyrelsen finner det emellertid olyckligt ur principiell synpunkt att revisionen vid sin kostnadsanalys låtit sig styras av allmänna regionalpolitiska hänsynstaganden vilkas tyngd ej klargjorts i det enskilda fallet. Härigenom omöjliggörs en bedömning av å ena sidan den skattegaranti som betingas av kostnadsskillnader kommunerna emellan och å andra sidan det bidrag som är att hänföra till regionalpolitisk stödverksamhet. Länsstyrelsen anser att dessa två komponenter i skatteutjämningsförslaget måste särskiljas. Regional- och lokaliseringspolitik bör enligt länsstyrelsens uppfattning bedrivas med de direkt verkande medel som det nuvarande lokaliseringstödet erbjuder. Däremot är det mindre lämpligt att i skatteutjämnings-systemet bygga in regionalpolitiska stödåtgärder för att motverka brister i den kommunala servicen.

Liknande synpunkter framförs av länsstyrelserna i Blekinge och Kristianstads län som inte heller anser att regionalpolitiska aspekter skall påverka skatteutjämnningssystemets utformning.

Borgerliga primärkommuner

Allmänna synpunkter

Utredningsmetodiken och de slutsatser revisionen dragit av materialet som underlag för en individuell prövning av skatteunderlagsgarantin för den enskilda kommunen kritiserar starkt av nästan samtliga remissorgan som yttrat sig i detta avseende.

Således framhåller kammarrätten i Stockholm att det inte är möjligt att med ledning av det i betänkandet redovisade tabellverket bedöma i vad mån den föreslagna differentieringen av procenttalen för skattegarantin bättre än enligt gällande bestämmelser återspeglar kostnadsläget. Det är inte heller möjligt att med ledning av tabellerna bedöma vilka faktorer som slutligen varit avgörande för revisionen att inplacera kommunerna i respektive skattekraftsklass. Inte minst med hänsyn till att revisionens förslag för många kommuner kommer att in-

nebära en kännbar omfördelning av skatteutjämningsbidragen synes det varit önskvärt att revisionens bedömanden redovisats öppet. Det är också av största vikt att grunderna för de föreslagna skattekraftsklasserna klarläggs om man vill undvika onödiga framställningar om ändringar av den såsom i huvudsak permanent avsedda indelningen. En av de faktorer som synes ha påverkat revisionens klassning av kommunerna är kommunernas näringskaraktär. Såvitt framgår av revisionens egna uttalanden är denna faktor av utomordentlig vikt vid ifrågavarande bedömning. Det måste därvid enligt kammarrätten anses anmärkningsvärt att uppgifterna om kommunernas näringskaraktär är av så inaktuell årgång som 1965.

Riksrevisionsverket erinrar om att i förslaget har skatteunderlagsgarantin bestämts och skall, då förändringar aktualiseras, bestämmas individuellt för varje kommun på grundval av en analys av ett antal faktorer, som sedan vägs samman. De analyser som utredningen genomfört har emellertid gjorts utan någon föregående kvantifiering av de olika faktorerna. Detta förhållande gör att skatteunderlagsgarantin för de enskilda kommunerna i stort grundas på allmänna bedömningar. Förslaget innebär således att man inte kan göra beräkningar av skatteunderlagsgarantin till en i någon del automatisk operation. Det blir, enligt riksrevisionsverkets mening, i stället fråga om bedömningar som lätt kan få förhandlingskaraktär. Riksrevisionsverket anser det därför tveksamt om man i praktiken kan undvika att systemet leder till administrativa olägenheter.

Länsstyrelsen i Hallands län påpekar att det naturligtvis i och för sig kan vara riktigt att kostnadsläget ökar från söder till norr och från kust till inland, även om utredningen ej lämnar några mera direkta belägg härför. Av större intresse är emellertid hur stora skillnaderna egentligen är. Den spännvidd på 40 % som utredningen arbetar med tycks tillämpas helt godtyckligt med avseende på enskilda kommuner. Att t. ex. hög tätortsgrad och hög industrialisering i regel innebär bättre ekonomiska villkor är ett av många schablonmässiga påståenden som utredningen använder sig av. Tätortsbegreppet ger endast uttryck för förekomsten av befolkningskoncentrationer på 200 eller fler invånare och säger inget om hur stora eller hur många dessa är ej heller hur långt ifrån varandra de ligger. När det gäller näringsstruktur torde det vara väl så intressant att undersöka antalet sysselsatta inom servicenäringsarna som de industrisysselsatta. Länsstyrelsen kan ej acceptera de ytliga och statiska analysmetoder som utredningen lägger till grund för ett skatteutjämningsystem vars effekter är så betydelsefulla för kommunernas ekonomi.

Enligt *länsstyrelsens i Kristianstads län* uppfattning är det material som utredningen använt som utgångspunkt vid sina bedömningar ej tillräckligt för att några slutsatser skall kunna dras om de faktorer som

skapar kommunernas ekonomiska situation. Länsstyrelsen anser att de undersökningar och analyser som utredningen genomfört är otillräckliga för en bedömning av varje enskild kommuns skattekraftsgräns.

Utan tvekan kan enligt *Kommunförbundets* mening kritik riktas mot revisionens metoder och det använda, delvis föråldrade statistiska materialet samt de slutsatser revisionen ansett sig — låt vara med åtskilliga reservationer — kunna draga därav för kommunernas individuella inplacering. Det kan starkt ifrågasättas om det annat än i vissa undantagsfall föreligger sådana skillnader kommunerna emellan i en region i fråga om kostnadsnivå och andra omständigheter av betydelse för behovet av en viss garanterad skattekraft att det är motiverat att placera kommunerna i skilda skattekraftsklasser. Det för revisionen tillgängliga statistiska materialet med däri ingående olika komponenter torde ha varit alltför osäkert för att ligga till grund för en så exakt bedömning av skattekraftsbehovet att näraliggande kommuner ansetts böra inplaceras i olika skattekraftsklasser. Därtill kommer att — om faktiska skillnader i nämnda avseenden skulle föreligga — dessa skillnader med stor sannolikhet kommer att utjämnas mycket snart. Som exempel på kommuner vars inplacering i annan skattekraftsklass än näraliggande kommuner i en och samma region kan ifrågasättas, må nämnas Strängnäs, Oxelösund, Enköping, Luleå och Piteå.

Kritik mot utredningsmetodikerna och de slutsatser revisionen dragit av materialet riktas vidare av bl. a. *statskontoret, skatteutjämningsnämnden, länsstyrelserna i Blekinge, Göteborgs och Bohus, Hallands, Jönköpings, Kristianstads, Kronobergs, Skaraborgs, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västernorrlands, Västmanlands, Älvsborgs och Örebro län samt kommunförbundet, landstingsförbundet, SHIO och Lantbrukarnas riksförbund.*

Individuellt prövad skatteunderlagsgaranti

Den genomgående kritiska inställningen till utredningens sätt att använda sitt grundmaterial leder till en rad olika slutsatser när det gäller revisionens förslag till individuell inplacering av kommunerna i skattekraftsklasser.

Principerna i förslaget godtas i denna del av *skatteutjämningsnämnden, länsstyrelserna i Gotlands, Göteborgs och Bohus, Kalmar, Kopparbergs, Kronobergs, Stockholms, Uppsala och Värmlands län samt kommunförbundet, landstingsförbundet och TCO.*

Skatteutjämningsnämnden menar därvid att det inte finns något praktiskt alternativ till revisionens förslag, eftersom detta otvivelaktigt i flera hänseenden är överlägset nu gällande regelsystem. En fortsatt tillämpning av detta får enligt nämnden anses utesluten. Frånvaron av fasta regler för kommunernas inplacering i den niogradiga skalan, samt bristen på inbyggd automatisk flexibilitet gör måhända enligt skatteutjäm-

ningsnämnden, att systemet inte kan antagas bli en mera bestående lösning av den kommunala skatteutjämningen i en framtid av stark ekonomisk föränderlighet och med statlig styrning av den fysiska och regionala riksplaneringen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att ytterligare ansträngningar bör göras för att arbeta fram en dynamisk modell med vars hjälp kommunernas relativa kostnadsläge fortlöpande kan fastställas på ett objektivt sätt. Därigenom skulle bidragsgivningen kunna anknyttas till någon form av minimistandard eller minimibudget.

Länsstyrelsen i Kalmar län understryker vikten av att ytterligare ansträngningar inriktas på att finna enhetliga bedömningsgrunder för bestämning av garanterad skattekraft för kommunerna.

TCO menar att det finns anledning att följa upp det nya systemet då övergångsreglerna upphör att gälla för att kontrollera att målsättningarna uppfylls. Mer förfinade metoder för att analysera och framställa underlag för bedömningar av kostnadsläge, servicenivå m. m. måste också utvecklas i framtiden.

Landstingsförbundet konstaterar att utredningen vid sin bedömning har tagit hänsyn till ett antal faktorer, nämligen geografiskt läge, näringslivet, befolkningsutvecklingen och dess fördelning på åldersgrupper samt de ekonomiska faktorerna nettodriftkostnad, och andra utgifter för investeringar och lån samt utdebiteringens höjd m. m. För vissa av dessa faktorer torde det vara möjligt att relativt noggrant beräkna index eller relationstal, vilka skulle kunna användas som mera objektiva indikatorer på en kommuns kostnadsläge och övriga förutsättningar. Det gäller därvid främst att bestämma de för kommunen icke påverkbara faktorerna och deras storlek, eftersom dessa bör utgöra grund för fördelningen av ett skatteutjämningsbidrag, för att huvudsyftet "samma standard till samma pris" skall kunna uppnås. Skillnader i standard kommunerna emellan bör däremot komma till uttryck som skillnader i utdebitering och betalas av kommunmedlemmarna i de kommuner där högre standard åtnjutes. Svårigheten att mäta skillnader i standard är dock mycket stor liksom även vissa andra förhållanden som utredningen berör. Genom försök att bestämma de mätbara faktorerna blir dock de kvarvarande skillnaderna mindre. Styrelsen är medveten om svårigheten att klargöra de olika faktorernas inverkan på kommunernas kostnadsläge och utdebitering men anser ändå att det skulle vara möjligt att nå något längre med en mera objektiv bestämning av vissa faktorer än utredningen angivit i sitt framlagda förslag till procenttal för skatteunderlagsgaranti för landstingen.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att förslaget ej synes ha den flexibilitet som förändringarna i kommunernas ekonomiska situation till följd av snabb befolkningsomflyttning och stor rörlighet inom näringslivet kräver. Detta kan enligt länsstyrelsen medföra att syste-

met redan om några år kan vara föråldrat och mindre ändamålsenligt. Utredningen har accepterat nuvarande kostnader som mått på det kommunala behovet. Därför är valet av garanterat skatteutjämningsunderlag för de olika kommunerna diskutabelt. De procenttal som utredningen föreslår som skatteunderlagsgaranti är snarast att betrakta som ett exempel av flera. Länsstyrelsen erinrar vidare om att pågående utredningar inom olika verksamhetsområden under kommunernas huvudmannaskap — särskilt sådana som berör den statliga stöd- och bidragsgivningen — ganska snart torde leda till ändrade förutsättningar för kommunernas ekonomiska politik. Även verkningarna av planerade kommunsammanslagningar kan ge anledning till andra bedömningar på frågan om skatteutjämningsbidrag. Hela frågekomplexets mycket stora betydelse och höga svårighetsgrad har för övrigt belysts genom revisionens utredningar. Enligt länsstyrelsens mening bör därför förslaget verkningar nog studeras.

Länsstyrelserna i Gävleborgs, Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län tillstyrker principerna för revisionens förslag till skatteunderlagsgaranti men förordar en översyn av procenttalen för garanterat skatteunderlag med vissa på förhand bestämda intervaller. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* kan således ett system med regelbundet återkommande revisioner av andelstalen tillförsäkra kommunerna andelstal som anpassats till de aktuella förhållandena inom kommunerna. Ett sådant system torde också öka förutsättningarna för rättvisa mellan olika kommuner.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län vill inte motsätta sig utredningens förslag under förutsättning att skatteutjämningsystemet successivt blir föremål för en ingående översyn i avsikt att uppnå en högre grad av rättvisa mellan kommunerna. Det bör därvid övervägas att inordna systemet i bl. a. länsstyrelsernas regionalpolitiska planering. Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* förordar en återkommande översyn av kommunernas inplacering i bidragsklasser.

En grupp remissinstanser tillstyrker förslaget som ett provisorium att gälla under en begränsad tid i avvaktan på pågående utredningsarbete inom länsberedningen och KEU. Detta gäller beträffande *socialstyrelsen, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Jönköpings, Örebro och Östergötlands län samt LO och ERU*. *Socialstyrelsen* anser att reformen bör gälla endast under begränsad tid i avvaktan på en mer genomgripande översyn av hela det statliga bidragssystemets utformning och omfattning. Styrelsen erinrar om pågående arbete inom länsberedningen och KEU. *Socialstyrelsen* framför några mera konkreta önskemål beträffande ett framtida skatteutjämningsystem. Rent allmänt framhåller *socialstyrelsen*, att bidragen inte bör utformas så att de blir onödigt detaljreglerande och därmed försvårar en smidig anpassning av verksamheten till varierande lokala förutsättningar m. m.

- Ett system bör utformas, där en ytterligare utgiftskrona för kommunen måste betalas med en ytterligare krona i skatteuttaget för kommuninvånarna (bidrag av typ klumpsumma). Systemet förutsätts sålunda bli neutralt från finansieringssynpunkt, dvs. i valet mellan skatte- och avgiftsfinansiering. Det nuvarande systemets bidrag vid hög utdebitering och regler om reducering av bidraget vid låg utdebitering gynnar vanligen skattefinansiering på bekostnad av avgiftsfinansiering.
- Bidraget bör knytas till de faktorer, som ger upphov till skillnader i kostnader för att uppnå viss standard i fråga om levnadsförhållanden. Det kan ske t. ex. genom att bidraget relateras till t. ex. antalet skolelever, barn, åldringar etc. Grundtanken med ett sådant system är att bidragen bör knytas till vissa program, som utformas så att kvalitet och effektivitet så långt möjligt är hela tiden kan analyseras.
- Bidragssystemet bör utformas så att det underlättar analysen av bidragens effekt på resursfördelningen.

Riksrevisionsverket menar att först sedan material från KEU föreligger synes ett mera definitivt skatteutjämningsystem kunna konstrueras. LO påpekar att KEU har till uppgift att dels göra en bedömning av vilka reala resurser som kommer att krävas för att tillgodose efterfrågan på kommunala tjänster, dels utreda olika statsbidragssystem och för- och nackdelar med en övergång till mera generella former för statsbidragsgivningen. Det är enligt LO:s mening nödvändigt att denna utredning ingående belyser såväl de principiella problem som skatteutjämnningen på längre sikt medför för tillväxt och fördelning i samhället som sambandet mellan kostnadsläge och av kommunen opåverkbara faktorer som ålderssammansättning, geografiskt läge osv. LO tillstyrker därför att skatteutjämningsrevisionens förslag läggs till grund för det kommunala skatteutjämningsystemet i avvaktan på KEU:s förslag.

KEU redovisar i sitt remissyttrande att inom utredningen för närvarande bedrivs och förbereds särskilda undersökningar avsedda att bilda underlag för utredningens överväganden rörande framtida tjänsteefterfrågan, krav på reala resurser och finansieringsformer i den kommunala ekonomin. I detta läge, och med beaktande av skatteutjämningsystemets stora betydelse som finansieringskälla för många kommuner, anser sig KEU inte beredd att ta slutgiltigt ställning till skatteutjämningsystemets framtida form och omfattning. KEU förfogar ännu ej över det utredningsmaterial som fordras för en mera övergripande prövning av de kommunalekonomiska konsekvenserna av ett reformerat skatteutjämningsystem. Sedan erforderligt utredningsmaterial sammanställts och analyserats kan utredningen finna anledning att, som en del i översynen av statsbidragsgivningen, återkomma till behovet av och

formen för statligt stöd till kommunerna i form av skatteutjämningsmedel.

Några remissinstanser uttalar sig för en mindre differentierad områdesindelning än den föreslagna, men ändå mer nyanserad än den nu gällande.

Enligt *statskontorets* uppfattning har revisionen lagt ned ett omfattande arbete på att skapa ett underlag för att närmare kunna analysera kostnadsbilden. Statskontoret ställer sig emellertid tvcksamt till det insamlade materialets validitet. Statskontoret menar att materialet ger stöd för en revision av nuvarande indelning så att de grövsta ojämheterna elimineras, däremot inte till en precisering av garantier kommun för kommun. Uppenbarligen bör bidraget utgå enligt en något mer nyanserad regionindelning än vad som hittills varit fallet. För att kunna överblicka systemet och de allmänna kriterierna för subventioneringen är det dock opraktiskt att göra en differentiering ända ned på kommunnivå. Med hänsyn till skatteutjämningsbidragets regionalpolitiska betydelse — inget annat regionalpolitiskt stöd av mer generell typ når upp till skatteutjämningsbidragets storlek — kan det vara lämpligt att utgå från en indelning som har ett regionalpolitiskt användningsområde. Statskontoret anser sammanfattningsvis att endast en begränsad reform nu bör genomföras som bl. a. innefattar en något mera differentierad områdesindelning än den nuvarande. För en dylik partiell reform bör det av revisionen presenterade materialet kunna utgöra underlag. I anslutning därtill bör fortsatt utredningsarbete med syfte att vidareutveckla faktamaterialet beträffande de kommunalekonomiska frågorna startas.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att landet även i fortsättningen bör vara indelat i skattekraftsområden. En ökning av antalet sådana områden synes med hänsyn till vad som genom utredningen framkommit böra ske. För att göra bidragssystemet smidigare i förvarande avseende anser länsstyrelsen skäl tala för att den andel av medelskattekraften som skall garanteras kommunerna bestämmas till ett lägsta och ett högsta procenttal för varje skattekraftsområde. Därigenom skulle framtida justeringar av procenttalen i fråga kunna ske på ett smidigare sätt.

Länsstyrelserna i Skaraborgs och Södermanlands län förordar att det nuvarande antalet skattekraftsområden utökas till fem.

Förslaget bör enligt *kammarrätten i Stockholm* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* omarbetas innan det läggs till grund för ny lagstiftning.

Revisionens förslag avstyrks helt i den här aktuella delen — med likartad motivering — av *länsstyrelserna i Blekinge, Hallands och Kristianstads län*.

Länsstyrelsen i Hallands län understryker att det erfordras mera se-

riösa analyser om kommunernas ekonomiska förutsättningar för att kunna utforma ett skatteutjämningsystem som uppfattas som rättvist av kommunerna i hela landet. Länsstyrelsen är naturligtvis medveten om de skillnader som föreligger i utgiftsnivå mellan landets kommuner. Utredningens princip att alla kommuner skall kunna erbjuda samma kommunala standard till samma pris är eftersträfvansvärt. En framkomlig metodik för att uppnå denna effekt vore att särskilja de kostnader som kommunen själv kan påverka från de av kommunen opåverkbara kostnaderna. Opåverkbara kostnader orsakas bl. a. av klimat, åldersstruktur, tätortsmönster etc. Skatteutjämningsystemet kan efter dessa premisser konstrueras så att de påverkbara kostnaderna ger utslag på resp. kommuns utdebiteringssats medan opåverkbara kostnader kompenseras via skatteutjämningsystemet.

Även länsstyrelsen i Västmanlands län avstyrker förslaget. Länsstyrelsen anser den föreliggande utredningen alltför ofullständig för att kunna ligga till grund för någon förändring i reglerna för kommunal skatteutjämnning. Omprövning av dessa bör tas upp i ett större sammanhang, där kostnadsfördelningen mellan stat och kommun blir föremål för en djupgående utredning.

Svenska kommunförbundets länsavdelningar i Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län hemställer att Sydsveriges kommuners samstämmiga kritik mot utredningsförslaget måtte beaktas. Länsavdelningarna förordar att åtgärder vidtas för att skapa ett skatteutjämningsystem som ur rättvisesynpunkt bygger på den grundsynen att samma skattekraftsgaranti i princip skall gälla i rikets samtliga kommuner. Kommun med högt kostnadsläge, beroende på ogynnsamma faktorer över vilka kommunen inte kan råda, bör dock garanteras en tilläggs-kompensation som svarar direkt mot de avvikande förhållandena.

Länsavdelningarna konstaterar att det föreslagna systemet anses kunna äventyra sydsvenska kommuners möjligheter att tillhandahålla samma standard som upprätthålls i andra delar av landet. Systemet upplevs som djupt orättvist och risken för att dessa orättvisor konserveras under över-skådlig tid är uppenbar. Eftersom systemet medför en förskjutning av skattemedel från syd till norr är det en fråga som engagerat alla kommuner i Sydsverige.

Valet av arbetsmetoder liksom urvalet av relevanta faktorer för skatteunderlagsgarantins bestämmande har styrt utredningen in på irrelevanta områden och därvid har automatiskt infångats faktorer, som enligt länsavdelningarnas mening inte får bilda underlag för fastställande av kommunernas differentierade behov av skatteutjämningsbidrag.

För att få ensartade bedömningsgrunder för sina ställningstaganden har revisionen angivit att man under utredningsarbetet fäst särskild vikt vid

— geografisk belägenhet (tillika regionalpolitiska hänsyn)

- näringslivsutveckling
- befolkningsutveckling (tätortsgrad)
- standardskillnader som förklaring till olika hög utdebitering
- åldersstruktur på befolkningen.

Sammantaget med en analys av den kommunalekonomiska utvecklingen i 15 kommuner, har dessa faktorer lagts till grund för fastställandet av procenttalen för skatteunderlagsgarantin till kommunerna.

Utredningen har sålunda prövat i vilken utsträckning dessa faktorer har betydelse för skillnader i kostnadsläge kommuner emellan. Redan valet av näringslivsutvecklingen som en relevant faktor i sammanhanget medför emellertid att skatteutjämnningssystemet ges karaktären av att tjäna som ett regionalpolitiskt instrument. Detta ingår inte i utredningens direktiv. Näringslivsutvecklingen måste underkännas som relevant faktor i sammanhanget främst av den anledningen att en negativ näringslivsutveckling i sig själv ger utslag i låg skattekraft. Automatiskt träder sålunda skatteunderlagsgarantin i kraft och kompenserar dessa negativa förhållanden. Att dessutom ta näringslivsfaktorn till intäkt för en ytterligare höjning av skattekraftsgarantin medför att man i systemet "bygger in" generella regionalpolitiska styrmedel som fortsätter att verka årligen oavsett förändringar i näringslivets utveckling.

Faktorn "befolkningsutvecklingen" kan underkännas med hänvisning till att en kompenserande specialregel konstruerats särskilt för avfolkningsskommunerna. För tillväxtkommunerna finns redan genom en ny lagstiftning regler för förskottsbetalning av skattemedel varigenom utjämnande effekter upprätthålls.

I stort sett återstår därför enligt länsavdelningarna att med skatteunderlagsgarantin utjämna av kommunen opåverkbara kostnadsskillnader beroende på geografiskt läge (prisnivå och klimatförhållanden) och åldersstruktur.

Enligt länsavdelningarna krävs dock för ställningstaganden i denna del långt mera ingående analyser av betingelserna för den kommunala verksamheten än vad som redovisats i utredningen. Länsavdelningarnas egna undersökningar visar att kostnadsskillnaderna kommuner emellan är väsentligt mindre än de som åberopats för spännvidden i skattekraftsgarantin för södra resp. norra Sverige (44,5 %). Inte mindre än ca två tredjedelar av kommunernas utgifter är nämligen oberoende av om kommunen ligger i södra eller norra delarna av landet. Beträffande återstående tredjedelen synes kostnadsskillnaderna mellan kommunerna i södra Sverige och södra Norrland uppgå till ca 5 % och i jämförelsen med norra Norrland till ca 10 %. En starkt bidragande orsak till nämnda utjämning är de genomförda kommunsammanläggningarna. Bland utjämnande faktorer kan vidare nämnas reduceringen av lönesystemens ortsgrupper (ca 50 % av kommunernas kostnader avser löner).

Mot bakgrunden av att det inte finns något som tyder på att det är

44,5 % billigare att bedriva kommunal verksamhet i södra Sverige protesterar kommunerna i Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län mot föreliggande förslag till skatteutjämningsystem.

Sydsveriges kommuner anser sålunda att gällande skatteutjämnings-system bör revideras enligt följande grundprinciper.

- Samma skattekraftsgaranti skall i princip gälla i rikets samtliga kommuner.
- För kommun med högt kostnadsläge beroende på ogynnsamma faktorer över vilka kommunen inte kan råda konstrueras en tilläggs-kompensation som direkt svarar mot de avvikande förhållandena.
- För kommuner som härigenom träffas av en lägre skattekraftsgaranti än den nuvarande konstrueras en övergångsbestämmelse enligt vilken man kan verkställa en successiv avtrappning ned till den nivå som betingas av rådande förhållanden i kommunen.

Bidraget vid hög utdebitering

Revisionens förslag att avskaffa bidraget vid hög utdebitering tillstyrks av flertalet av remissinstanserna, nämligen *skatteutjämningsnämnden, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Göteborgs och Bohus, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kristianstads, Kronobergs, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Värmlands och Västernorrlands län, KEU, kommunförbundet, SHIO och Lanthrukarnas riksförbund.*

Länsstyrelsen i Blekinge län konstaterar att kritiken mot skatteutjämningsbidraget för hög utdebitering i huvudsak har gått ut på att bidragsformen verkat utdebiteringshöjande. Dessutom har bidragsformen enligt länsstyrelsen den nackdelen att en kommun med god ekonomi och som valt att hålla en hög kommunal service med åtföljande hög utdebitering har fått bidrag, som delvis betalas av invånare i andra kommuner, som i regel har sämre kommunal service. Det bör också observeras att bidragets storlek blir beroende av utdebiteringarna till landsting och kyrklig kommun, dvs. faktorer som primärkommunerna inte råder över. Länsstyrelsen anser att dessa skäl talar för ett slopande av denna bidragsform och biträder således revisionens förslag.

Skatteutjämningsnämnden finner kritiken av det gällande systemet med bidrag vid hög utdebitering berättigad. Nämnden har själv i sitt arbete med fördelningen av extra bidrag till särskilt hårt skattetyngda kommuner vunnit erfarenheter, som bestyrker de påtalade riskerna med ett statsbidrag, som med 60 % eller mera tar över toppkostnaden för kommuner vid utdebiteringar över viss gräns. Nämnden instämmer sålunda i att en ändring av nuvarande regler är starkt påkallad. Revisionen har inte redovisat några undersökningar av möjligheterna att modifiera reglerna för bidraget vid hög utdebitering så att nuvarande olägenheter minskas. Detta kunde tänkas ske genom en lägre

progression, som minskade den kommunala benägenheten att för vinnande av ökat bidrag höja utdebiteringen, och kanske genom en speciell spärr, som hindrade kommuner med gott skatteunderlag att som nu dra till sig iögonfallande stora belopp. Inte heller reservationen innehåller förslag till några sådana modifierade regler för bidrag vid hög utdebitering. Skatteutjämningsnämnden, som inte ansett det möjligt att på remisstadiet utforma ett dylikt förslag grundat på erforderliga kontrollberäkningar, biträder i det läget revisionens förslag om helt avskaffande av det särskilda bidraget för hög utdebitering.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det ur principiell synpunkt är riktigt att avskaffa det särskilda bidraget till kommuner med hög utdebitering. Samtidigt måste det påpekas att ett borttagande kan få betydande ekonomiska konsekvenser för flera kommuner, som kan möta svårigheter att på kort sikt avveckla gjorda ekonomiska åtaganden. Man kan därför befara att skatteutjämningsbidraget kommer att ersättas av en höjd utdebitering. För exempelvis Kalmar kommun skulle detta motsvara en höjning av skatten med 60 öre. Bidrag för hög utdebitering har inte bara utgått till kommuner med i och för sig tillfredsställande skatteunderlag utan också till små glesbygdskommuner. Enligt länsstyrelsens mening hade det varit befogat att närmare analysera vilken betydelse ett borttagande av bidraget kommer att få för dessa kommuner. Länsstyrelsen vill också ifrågasätta om inte på denna punkt samordning borde ske med de förslag, som kan komma från kommunalekonomiska utredningen, som bl. a. har att se över möjligheterna att begränsa den kommunala utdebiteringen.

Några remissorgan avstyrker revisionens förslag helt eller förordar en begränsad justering av gällande regler.

Kammarrätten i Stockholm kan inte finna att det statistiska materialet eller de undersökningar som revisionen i övrigt redovisat i betänkandet ger underlag för ett antagande att ifrågavarande bidragsform verkat utdebiteringshöjande eller orsakat en onödig utgiftsexpansion i de enskilda fallen. Ej heller torde kunna göras gällande att de kommuner som uppburit ifrågavarande bidrag haft en skattekraft som väsentligt överstigit den som garanterats inom det område, där kommunen fanns. Kammarrätten anser att revisionen inte förebragt bärande skäl för att utmönstra bidraget vid hög utdebitering ur systemet. I den mån så skulle finnas erforderligt torde det vara möjligt att tekniskt komplettera bestämmelserna för bidragets utgivande för att undvika eventuellt befarat missbruk.

Även *länsstyrelsen i Kopparbergs län* förordar att systemet med bidrag vid hög utdebitering bibehålls. En nackdel med det nuvarande systemet med bidrag vid hög utdebitering kan enligt länsstyrelsens uppfattning vara att det i någon mån favoriserar skattefinansiering framför avgiftsfinansiering, även i sådana fall där det senare vore att föredra.

Det kan t. ex. framstå som fördelaktigare för en kommun att genom höjd utdebitering täcka kostnader och därmed erhålla bidrag vid hög utdebitering än att höja avgifterna inom olika verksamhetsområden och därmed reducera eller helt upphäva en kostnadssubventionering. Enligt länsstyrelsens mening bör dock en modifiering av bidragsformen kunna införas så att kommuner med egen hög skattekraft inte kommer ifråga för bidrag. Även om den föreslagna indelningen i skattekraftsklasser innebär förbättringar för de sämre ställda kommunerna blir följden av ett borttagande av bidraget vid hög utdebitering att kommunernas möjligheter att bemästra en ojämn kostnadsutveckling begränsas. Den flexibilitet som kännetecknar nuvarande system minskar.

Enligt *länsstyrelsens i Skaraborgs län* mening är det knappast sannolikt att bidraget vid hög utdebitering annat än möjligen i undantagsfall haft en utdebiteringshöjande effekt. Det finns nämligen ett starkt tryck från kommunernas befolkning på kommunalmännen att hålla utdebiteringen inom rimliga gränser. En hög utdebitering har ju också en negativ verkan på kommunens möjligheter att expandera, eftersom den gör kommunen mindre attraktiv för företagare och anställda. Det synes för övrigt vara något inkonsekvent att, som revisionen föreslår, ha kvar en reduceringsregel som verkar när utdebiteringen är lägre än medelutdebiteringen men slopa bidraget vid hög utdebitering. Ser man denna sak som i första hand en fråga om att stimulera kommunerna att hålla en låg utdebitering finns det knappast skäl att ha en reduceringsregel. Länsstyrelsen anser därför att bidrag vid hög utdebitering alltså bör utgå. Bestämmelsen bör dock utformas så att bidraget inte får en progressiv verkan som f. n. är fallet. Det bör också övervägas att begränsa bidraget till belopp som överstiger den första kronan över medelutdebiteringen. Med en sådan begränsning skulle man få en motsvarighet till "den fria kronan" enligt den föreslagna reduceringsregeln.

Statskontoret har förordat en begränsad reformering av skatteunderlagsgarantin. Mot bakgrund härav kan det finnas skäl för att på kort sikt eliminera de mest påtagliga olägenheterna med bidragsförfarandet vid hög utdebitering. Detta kan ske genom att bl. a. förändra progressiviteten i bidraget och genom att förbehålla bidraget till kommuner med låg skattekraft.

Ett slopande av bidraget för hög utdebitering bör enligt *Jönköpings kommun* göras till föremål för en grundlig utredning. Allmänna fraser som att bidraget troligen haft en utdebiteringshöjande effekt, bör ej tas som intäkt för ett slopande utan en ingående penetrering av de kommunalekonomiska konsekvenserna härav. Det primära är ej varför den kommunala utdebiteringen expanderat kraftigt tidigare. Det är istället väsentligt att åtgärder vidtas för att hindra en fortsatt onödig expansion. Detta torde kunna ske med hjälp av det utdebiteringsstopp som ålagts kommunerna, samt den pågående översynen av kostnads-

fördelningen mellan stat och kommun. Nuvarande regler för bidraget för hög utdebitering bör dock modifieras så att enbart kommuner med svag skattekraft (t. ex. under riksgenomsnittet) kan erhålla bidrag.

Reduceringsregeln

Uppfattningen om revisionens förslag om en förändrad reduceringsregel är delad bland remissinstanserna. Förslaget tillstyrks av statskontoret, länsstyrelserna i Gävleborgs, Göteborgs och Bohus, Kronobergs, Stockholms och Uppsala län samt SHIO och Lantbrukarnas riksförbund.

Statskontoret konstaterar att utredningen funnit att den nuvarande reduceringsregeln kan verka stimulerande för att höja utdebiteringen. För att skydda sig mot en befarad höjning av skattekraftsgränsen kan sålunda tänkas att kommuner höjer sin egen utdebitering och därigenom bibehåller sin procentuella skatteunderlagsgaranti. Statskontoret biträder uppfattningen att det är olämpligt att ha ett system som kan stimulera till sådana överväganden hos kommunerna. Emellertid måste hänsyn tas till skatteutjämningsens huvudsakliga syfte nämligen att verka utjämnande för utdebiteringen. Statskontoret biträder därför revisionens ståndpunkt att det svårligen går att undvika någon form av reducering oaktat att detta skulle kunna uppfattas som ett slag mot kommuner som genom långsiktig planering och effektivitet i förvaltningen kunnat nedbringa sina utgifter. Med visst fog kan göras gällande att en reduceringsregel blir överflödigt i ett system där skatteunderlagsgarantin är beräknad utifrån faktiska uppgifter om kostnadsläget och övriga omständigheter som bör beaktas. I ett sådant läge bör låg utdebitering till stor del innebära att kommunen valt en lägre servicenivå. Av skäl som framgått i det föregående saknas f. n. underlag för att bestämma garantin utifrån dylika grunder.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att även om skäl kan anföras för att den s. k. reduceringsregeln vid skattekraftsbidraget bör utgå torde åtminstone tills vidare behov föreligga att bibehålla den i den modifierade form som föreslås i betänkandet. Innan slutlig ståndpunkt tas bör man avvakta erfarenheter av hur stora skillnaderna i framtiden kan bli mellan skilda kommuners utdebiteringar och hur förhållandet mellan dessa utdebiteringar och tillämpningen av reduceringsregeln kan komma att utveckla sig.

Länsstyrelsen i Uppsala län påpekar att reduceringsregeln i likhet med bidraget vid hög utdebitering enligt betänkandet kan ha en utdebiteringshöjande bieffekt. Detta har också under hand bekräftats från kommunalt håll i länet. Genom den av revisionen föreslagna utformningen av reduceringsregeln torde den utdebiteringshöjande effekten minskas i betydande utsträckning samtidigt som reduceringen i förhållande till gällande regel skärps i de fall då utdebiteringen under längre

tid håller sig väsentligt under utdebiteringsgränsen. Den föreslagna skärpningen är enligt länsstyrelsens mening välmotiverad då en låg utdebitering i regel är ett uttryck för att kommunen har mindre behov av statsbidrag.

Några remissinstanser anser att reduceringsregeln bör slopas helt, nämligen *länsstyrelserna i Blekinge, Hallands och Kristianstads län samt kommunförbundet*.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anser att både bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln sannolikt har en utdebiteringshöjande effekt vilket skatteutjämnningssystemet bör motverka. Denna olägenhet kvarstår även med den föreslagna modifieringen av reduceringsregeln. Dessutom bör särskilt framhållas att en primärkommun endast påverkar en del av den sammanlagda utdebiteringen, vars nivå avgör om reduceringsregeln skall tillämpas. En allmän landstingskommunal utdebiteringshöjning påverkar alltså effekten av reduceringsregeln i primärkommunerna. Kommuner med god hushållning och som kan hålla en förhållandevis låg utdebitering drabbas således utan egen förskyllan av detta system. Eftersom tyngdpunkten i det föreslagna skatteutjämnningssystemet vilar på regeln om tillskott av skatteunderlag, och avsikten är att varje kommun skall åsättas en skattekraftsgaranti utifrån sina betingelser bortfaller behovet av ovannämnda regler. Enligt länsstyrelsens mening bör alltså båda reglerna avskaffas.

Vad reduceringsregeln beträffar är — enligt *Kommunförbundets* förmenande — skälen för en utmönstring av denna regel större än skälen för ett slopande av bidraget för hög utdebitering. Reduceringsregeln har utan tvekan verkat mera uppdrivande på utdebiteringen än vad möjligheterna till bidrag vid hög utdebitering kan ha gjort. Förbundet framhåller vidare, att den enskilda kommunen inte ensam avgör om reduceringsregeln utlöses och drabbar kommunen. Olägenheterna med reduceringsregeln kommer att kvarstå även med den av revisionen föreslagna modifieringen.

Skatteutjämningsnämnden förordar att nuvarande reduceringsregel bibehålls. Nämnden anser att de betänkligheter som vid skatteutjämnningssystemets tillkomst anfördes mot att ge reducerade bidrag åt kommuner vilkas skattetryck understiger medelutdebiteringen, talar emot revisionens förslag. Borttagande av reduktionen inom området för den fria kronan motverkar nämligen direkt den utjämnning, som är skatteutjämnningssystemets primära syfte.

Nämnden framhåller vidare att det är svårbegripligt hur revisionen kunnat för kommuner i lägre utdebiteringslägen föreslå en reduktionsregel där skatteunderlagsgarantin faller efter en dubbelt så brant skala som den nuvarande. Om man skall bedöma kommunernas benägenhet att höja utdebiteringen i syfte att begränsa reduktionen enligt en viss regel måste det ju vara skalans branthet som är avgörande. Den före-

slagna skalan kan sägas verka dubbelt provokativt i skattehöjande riktning jämfört med nuvarande skala. Några beräkningar i olika typfall hur den föreslagna skalan skulle verka i jämförelse med den nuvarande har utförts. Resultatet tyder på att den nya reduktionsregeln ger praktiskt sett orimliga verkningar, såvida meningen inte är att den skall verka prohibitivt på alla utdebiteringar som ligger lägre än 1 kr. under medelutdebiteringen. Den andel av marginella utdebiteringshöjningar, som i form av ökad skatteutjämning skulle falla på staten, springer i mera ordinära skattekraftslägen upp över 60 % och kan vid extremt låg skattekraft röra sig omkring 75 %. Tillämpningen av en sådan reduktionsregel skulle leda till en kapplöpning mellan kommunerna om att hålla skatten över den gränsen.

Revisionens tanke att reduktionen bör inträda först efter att en kommuns utdebitering två år i följd legat under utdebiteringsgränsen kan ha visst fog för sig. En sådan trögrörlighet är ägnad att förebygga att kommuner i ovisshet om var medelutdebiteringen i riket kommer att hamna för säkerhets skull höjer sin utdebitering. Trögrörligheten komplicerar å andra sidan reduktionsregeln något och kan tänkas föranleda kommuner att laborera med skattesatser som går upp och ned vartannat år. Svårigheterna att på förhand bedöma den egna utdebiteringens höjd i förhållande till den kommande medelutdebiteringen för rikets alla kommuner är dock sannolikt så stora, att man icke bör räkna med alltför mycket spekulationer vid tillämpning av en reduktionsregel med en måttligt sluttande skala som den nu gällande.

På anförda skäl avstyrker skatteutjämningsnämnden den föreslagna nya reduktionsregeln och anser övervägande skäl tala för bibehållande av gällande reduktionsregel. Nämnden har dock inga invändningar att göra, om Kungl. Maj:t skulle anse påkallat att modifiera denna regel genom att införa den ifrågasatta trögrörligheten i tiden eller låta reduktionen ske efter en skala, som är mindre (icke mera) sluttande än den nuvarande skalan.

KEU diskuterar för- och nackdelar med en reduceringsregel utan att ta ställning till frågan om behovet av en sådan regel. KEU anför att reduceringsregeln kan missgynna kommuner som strävat efter att hålla nere utdebiteringen genom långsiktig planering och god hushållning. Mot detta skall dock enligt KEU ställas att en utdebitering, som ligger väsentligt under medelutdebiteringen, ofta är ett uttryck för att kommunen inte behöver statsbidrag eller att behovet är väsentligt mycket lägre än i eljest jämförliga kommuner med högre utdebitering. Bakom en låg utdebitering kan dölja sig ett kraftigt skatteunderlag och/eller ett lågt kostnadsläge (låg kostnad per producerad tjänst och/eller liten efterfrågan på tjänster) eller en återhållsam politik. I fall där den låga utdebiteringen huvudsakligen grundar sig på ett gott skatteunderlag utgår inte skatteutjämningsbidrag. Möjliggörs den låga utdebiteringen av ett gott

kostnadsläge föreligger skäl för en reducering. I den mån utdebiteringen främst är resultatet av en medvetet stram politik framstår effekterna av en reduceringsregel som mera svåröverskådliga. Det torde emellertid vara ovanligt att kommuner, med sådana inkomstföresättningar och kostnadsvillkor att de kan anses kvalificerade för skatteutjämningsbidrag, genom enbart en återhållsam politik eller god planering kan sänka utdebiteringen till en nivå som mera väsentligt och för längre tid understiger medelutdebiteringen. Revisionen har föreslagit en mildring av reduceringsregeln vad gäller kommuner med en utdebitering som understiger medelutdebiteringen med mindre än två kronor. En sådan ordning torde minska regelns utdebiteringshöjande effekt och sannolikt öka incitamentet att genom god planering och hushållning hålla utdebiteringen nere. Sammanfattningsvis finner KEU anledning konstatera att ett beslut om bibehållen och eventuellt reformerad reduceringsregel närmast torde få baseras på den allmänna uppfattningen, att garantin bör reduceras för kommuner med låg utdebitering och därmed sannolikt med goda ekonomiska villkor och mindre på tron att reduceringsregeln kan specifikt justera olikheter på kostnadssidan mellan kommunerna.

Särskilda regler för avfolkningskommuner

Utredningens förslag till speciella regler för tillförsäkrat skatteunderlag om folkmängden minskar tillstyrks av samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan, nämligen *kammarrätten i Stockholm, statskontoret, skatteutjämningsnämnden, länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Göteborgs och Bohus, Hallands, Jämtlands, Kalmar, Kopparbergs, Kristianstads, Stockholms, Södermanlands och Uppsala län samt KEU, kommunförbundet och LO.*

Statskontoret anser revisionens skäl för att införa avfolkningsregeln övertygande. Det torde vara helt klart att det svårligen går att banta serviceapparaten i takt med utflyttningen från kommunen. Det synes logiskt att, som revisionen föreslagit, utgå från den större befolkning som funnits i kommunen under viss tid före det år skatteutjämning är aktuell. Den femårsperiod som föreslagits kan synas svagt underbyggd. *Statskontoret* anser emellertid för sin del att den föreslagna tidsperioden i vart fall under ett inledningsskede bör kunna accepteras. Det kan emellertid finnas skäl att närmare penetrera de reella möjligheter till avveckling som föreligger hos kommuner av detta slag för att få ett bättre underlag för att bedöma under hur lång tid regeln skall verka.

Kammarrätten i Stockholm finner det skäligt att ge avfolkningskommunerna en femårsperiod för att krympa serviceapparaturen. Om en sådan regel införs kan dock ifrågasättas om det finns anledning att dessutom beakta avfolkningen som en särskild faktor när procenttalet för skattekraftsgarantin bestäms.

Länsstyrelsen i Jämtlands län finner revisionens förslag om särskilda

regler för avfolkningskommuner mycket värdefulla och angelägna att genomföra. Med kännedom om de svårigheter som i realiteten föreligger för avfolkningskommunerna att krympa sin serviceapparat i takt med befolkningsförändringarna anser länsstyrelsen emellertid att den anpassningstid om fem år som revisionen föreslår bör ges utan inskränkning. Den föreslagna begränsningen att det högre befolkningstal som bidragsberäkningarna skall grundas på skall minskas med en procent för varje år som förflutit efter det av de fem åren då befolkningstalet varit störst bör sålunda slopas.

Särskilda regler för sommarstugukommuner

Utredningsförslaget att garantibelopp för fritidsfastigheter inte skall räknas in i kommunens eget skatteunderlag när skatteutjämningsbidraget fastställs tillstyrks av majoriteten av remissinstanserna, nämligen *riksrevisionsverket, skatteutjämningsnämnden, länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Göteborgs och Bohus, Hallands, Jämtlands, Kalmar, Kopparbergs, Kristianstads, Kronobergs, Stockholms och Södermanlands län* samt *KEU, kommunförbundet och LO*.

Kammarrätten i Stockholm och *riksskatteverket* avstyrker förslaget med motiveringen att frågor rörande sommarstugukommunerna ligger vid sidan av skatteutjämningsproblematiken.

Riksskatteverket påpekar att en sommarstuguregel av den utformning revisionen föreslagit skulle leda till betydande administrativt merarbete hos länsstyrelserna. Om man finner att en sommarstuguregel bör införas föreslår verket två alternativa tillvägagångssätt, som båda anses godtagbara.

Landstingskommuner

Kritiken mot utredningsmetodiken gäller i minst lika hög grad förslaget till skattekraftsgaranti för landstingen som för kommunerna.

Statskontoret konstaterar att landstingen enligt förslaget får en relativt sett större del av den beräknade bidragsökningen. Någon mer djupgående analys av kostnads- och standardfrågor föreligger inte. Statskontoret ställer sig därför tveksamt till de föreslagna ändringarna med undantag för slopandet av garantiregeln, vilken uppenbarligen numera är svår att motivera.

Landstingsförbundet anser att det beträffande de ekonomiska faktorerna ej är tillfredsställande att grunda bedömningarna på endast ett års uppgifter för år 1969, vilka nu är helt inaktuella. Särskilt gäller detta investeringsutgifterna vilka har avgörande betydelse för de framtida driftkostnaderna. De olika landstingens utgifter för investeringar varierar starkt år från år beroende på var man befinner sig inom de

skilda utbyggnadsprogrammen. Bedömningar grundade på bara ett år kan därför ge helt missvisande resultat.

Som en allvarlig brist vill styrelsen påpeka att några särskilda undersökningar eller analyser ej utförts för landstingen såsom i fråga om vissa primärkommuner. Underlaget för inplacering av landstingen i garantiklasser är därför mera osäkert för landstingens del och kan i några fall diskuteras. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *riksrevisionsverket och länsstyrelsen i Västmanlands län samt landstingen i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings och Skaraborgs län.*

När det gäller att bestämma procenttal för skatteunderlagsgarantin menar *landstingsförbundet* att det finns möjligheter att skapa underlag för en mera objektiv metod än den bedömningsmetod skatteutjämningsrevisionen tillämpat. Utredningen har vid sin bedömning tagit hänsyn till ett antal faktorer enligt förbundet, nämligen geografiskt läge, näringslivet, befolkningsutvecklingen och dess fördelning på åldersgrupper samt de ekonomiska faktorerna nettodriftkostnad, och andra utgifter för investeringar och lån samt utdebiteringens höjd m. m. För vissa av dessa faktorer torde det vara möjligt att relativt noggrant beräkna index eller relationstal, vilka skulle kunna användas som mera objektiva indikatorer på en kommuns kostnadsläge och övriga förutsättningar. Det gäller därvid främst att bestämma de för kommunen icke påverkbara faktorerna och deras storlek, eftersom dessa bör utgöra grund för fördelningen av ett skatteutjämningsbidrag, för att huvudsyftet "samma standard till samma pris" skall kunna uppnås. Skillnader i standard kommunerna emellan bör däremot komma till uttryck som skillnader i utdebitering och betalas av kommunmedlemmarna i de kommuner där högre standard åtnjutes. Svårigheten att mäta skillnader i standard är dock mycket stor liksom även vissa andra förhållanden som utredningen berör. Genom försök att bestämma de mätbara faktorerna blir dock de kvarvarande skillnaderna mindre. Landstingsförbundet är medvetet om svårigheten att klargöra de olika faktorernas inverkan på kommunernas kostnadsläge och utdebitering men anser ändå att det skulle vara möjligt att nå något längre med en mera objektiv bestämning av vissa faktorer än utredningen angivit i sitt framlagda förslag till procenttal för skatteunderlagsgaranti för landstingen. Därvid har för övrigt endast delvis utnyttjats möjligheterna till differentiering i klasser landstingen emellan. Sålunda har 15 av de 23 landstingen placerats i lägsta garantiklassen och flera av intervallen ovanför denna är ej utnyttjade för landstingens del. Möjligheter till ytterligare nyansering synes därför föreligga.

Landstingsförbundet anser det nödvändigt att skatteutjämningsrevisionens förslag överarbetas i vissa avseenden innan det läggs till grund för en ändrad fördelning av skatteutjämningsbidrag till lands-

tingen fr. o. m. den 1 januari 1974. Denna överarbetning får dock ej fördröja genomförandet av reformen som är angelägen för att komma till rätta med vissa missförhållanden och orättvisor i det nuvarande skatteutjämningsystemet.

Överarbetningen bör enligt landstingsförbundets mening främst ta sikte på att åstadkomma en vidgad ekonomisk totalram för skatteutjämningsbidrag för landstingen för att möjliggöra vissa justeringar. En mindre snabb avtrappning av skatteutjämningsbidraget för de landsting som genom garantiregelns slopande förlorar betydande belopp framstår som ett krav för att sjukvården inom dessa områden ej skall drabbas alltför hårt genom omedelbara inskränkningar. Landstingsförbundet förordar uppjusteringar av de föreslagna procenttalen för skatteunderlagsgarantin för några landsting inom de mellersta och sydöstra delarna av landet för vilka särskilda förhållanden gäller som påverkar möjligheterna att bedriva sjukvård till samma kostnader som flertalet andra landsting. Med hänsyn till att ingående undersökning skulle erfordras för att föreslå en ytterligare differentiering bör den anstå tills resultatet av kommunalekonomiska utredningens arbete med analys av samtliga landstings och kommuners ekonomiska situation föreligger, då en viss översyn av det nu föreslagna skatteutjämnings-systemet torde bli erforderligt. Då har även erfarenhet av det nu förordade systemet vunnits och dess effekter för såväl kommuner som landsting kan bättre bedömas.

Förslaget att slopa bidragen på grund av garantiregeln möter ingen erinran bland de remissorgan som tagit upp denna fråga, nämligen *statskontoret, skatteutjämningsnämnden, länsstyrelserna i Gävleborgs och Stockholms län samt landstingsförbundet.*

Förslag till ändrad skatteunderlagsgaranti

En mer eller mindre långtgående omprövning och justering av de av revisionen föreslagna procenttalen för skatteunderlagsgaranti förordas av en rad remissinstanser. I det följande redovisas de konkreta förändringar i förhållande till utredningsförslaget som föreslås både för primär- och landstingskommuner.

Remissinstans	Kommun/Landsting	Revisionens förslag (%)	Remiss- instansens förslag (%)
Länsstyrelsen i Blekinge län	Karlshamn, Olofström, Ronneby,	90	95
	Sölvesborg <i>Landstinget</i>	95	100
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Gävle, Sandviken, Hofors	95	100
	Ockelbo	100	105
	Ljusdal	110	115
	<i>Landstinget</i>	100	105

Remissinstans	Kommun/Landsting	Revi- sionens förslag (%)	Remiss- instansens förslag (%)
Ljusdals kommun	Ljusdal	110	120
Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län	Öckerö Gravarne, Munkedal, Orust, Strömstad, Tanum Tjörn Härryda, Kungälv, Stenungsund	95 95 90 90	105 100 95 95
Öckerö kommun	Öckerö	95	110
Halmstads kommun	95 % bör vara lägsta gräns, åt- minstone för Hallandskommunerna	90	95
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Berg, Bräcke, Hammarstrand, Järpen, Krokom, Sveg <i>Landstinget</i>	120 125	125 130
Jämtlands läns landsting	<i>Landstinget</i>	125	135
Bergs kommun	Berg	120	130
Östersunds kommun	Östersund	115	120
Järpens kommun	Järpen	120	130
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Gnosjö, Gislaved, Hyltebruk	90	95
Västerviks kommun	Fastlandskommunerna i Kalmar län	95	100
Kalmar läns lands- ting	Borgholm, Mörbylånga Övriga kommuner i Kalmar län <i>Landstinget</i>	100 95 100	105 100 105
Länsstyrelsen i Kopparbergs län	Gagnef Leksand, Mora, Rättvik Vansbro Orsa <i>Landstinget</i>	95 100 105 110 100	100 110 110 120 115
Vansbro kommun	Vansbro	105	115
Hedemora kommun	Hedemora	95	100
Länsstyrelsen i Kronobergs län	Markaryd, Älmhult Tingsryd, Uppvidinge <i>Landstinget</i>	90 95 95	95
Länsstyrelsen i Skaraborgs län	Falköping, Grästorp, Götene, Habo, Hjo, Lidköping, Marie- stad, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Töreboda, Vara	90	95
Skaraborgs läns landsting	<i>Landstinget</i>	95	..
Länsstyrelsen i Stockholms län	Ekerö, Nynäshamn, Sigtuna, Upplands Väsby, Vallentuna	90	95
Södermanlands läns landsting	<i>Landstinget</i>	95	100
Länsstyrelsen i Värmlands län	Forshaga, Grums, Hammarö, Karlstad, Kil, Kristinehamn, Storfors Säffle Filipstad, Hagfors	95 95 95	100 105 110

Remissinstans	Kommun/Landsting	Revisionens förslag (%)	Remiss- instansens förslag (%)
	Munkfors	100	105
	Arvika, Eda	100	110
	Sunne, Årjäng	100	115
	Torsby	110	120
	<i>Landstinget</i>	<i>100</i>	<i>110</i>
Länsstyrelsen i	Ånge	115	120
Västernorrlands län	Örnsköldsvik	110	115
Åmåls kommun	Åmål	95	100
Länsstyrelsen i	Hällefors, Lindesberg,		
Örebro län	Ljusnarsberg, Nora	95	100
	<i>Landstinget</i>	<i>95</i>	<i>100</i>
Kommunförbundet	95 % bör vara lägsta gräns	90	95
Landstingsförbundet	<i>Landstingen i Kronobergs och</i>		
	<i>Blekinge län</i>	<i>95</i>	<i>100</i>
	<i>Landstingen i Värmlands,</i>		
	<i>Kopparbergs och Gävleborgs län</i>	<i>100</i>	<i>105</i>

Icke preciserat krav på högre procentsats anges med .. Enskilda kommuners resp. landstings förslag har endast redovisats i den mån de avviker från länsstyrelsens bedömning.

Församlingar

Endast ett fåtal av remissinstanserna har yttrat sig över revisionens förslag i vad avser församlingarna. Förslaget lämnas utan erinran av *länsstyrelserna i Hallands, Kristianstads och Uppsala län.*

Förslaget avstyrks av *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* och *SHIO.*

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund konstaterar att därest stat—kyrkaberedningens förslag kommer att genomföras, så att kyrkokommunerna förlorar sin kommunstatus år 1983, är det nio år dit räknat från den tidpunkt den nu föreslagna skatteutjämningsförfattningen skall träda i kraft. Under sådana omständigheter saknas anledning att under hänvisning till stat—kyrkafrågan föra ersättningsbestämmelserna avseende kyrkokommunerna till författningens övergångsbestämmelser.

Ett flertal omständigheter talar enligt förbundet mot den föreslagna bindningen till 1972 års nivå med en i fortsättningen årlig förhöjning med 5 %. Den föreslagna höjningen med 5 % ger inte ens kompensation för penningvärdeförsämringen. Skatteutjämningsbidraget till kyrkokommunerna har under den senaste 6-årsperioden stigit med i genomsnitt 6,3 % per år. De föreslagna 5 procenten ger alltså totalt sett ett sämre utfall än utvecklingen visat. Härtill kommer att det nuvarande

systemet garanterar kyrkokommunerna en viss procent av medelskattkraften. Förhöjningen av denna medelskattkraft styrs av de skatte- starka tillväxtkommunerna. Avfolkningskommunerna får en i förhållande till tillväxtkommunerna svagare skattekraftsökning; i vissa fall får man räkna med minskning. Nuvarande garanti, bunden till medelskattkraften, ger avfolkningskommunerna/församlingarna möjlighet att följa med den allmänna skattekraftstillväxten/standardhöjningen. Det föreslagna systemet ger icke denna möjlighet. Bindningen vid 1972 års nivå kompenserar icke heller tillväxtförsamlingarna för deras folkökning. Även församlingarna måste i sådana fall göra nyinvesteringar för att tillgodose de inflyttades krav på kyrkan.

Förbundet hemställer, att erforderliga bestämmelser inarbetas i lagens huvudbestämmelser, som således bl. a. bör tillföras de bestämmelser i nuvarande författning, som särskilt avser kyrkokommunerna. Kyrkokommunen bör hänföras till den procent av medelskattkraften som gäller för den borgerliga kommun vari den ingår.

SHIO anser att det av utredningen föreslagna systemet för skatteutjämning till församlingar är statiskt och inte tar någon hänsyn till skattekraftsförändringar. Det kommer därigenom att få mycket varierande effekter i olika församlingstyper. Med hänsyn till ovissheten om kyrkans framtida förhållande till staten och framför allt ovissheten om tidpunkten för en eventuell förändring av detta förhållande, förefaller det rimligt att församlingarnas skatteutjämningsproblem, i avvaktan på den slutliga lösningen av kyrka—statproblematiken, löses på i princip samma sätt som för de borgerliga primärkommunerna. De skattekraftsgarantier som ges i den borgerliga primärkommunen skulle t. ex. kunna ges de församlingar som är belägna inom denna tillsammanlagda.

Extra bidrag och ändrad skattekraftsgaranti

Länsstyrelsen i Jämtlands län har i huvudsak inget att erinra mot revisionens förslag i fråga om slopande av bidraget för hög utdebitering och ändrade grunder för beviljande av extra skatteutjämningsbidrag. Länsstyrelsen delar dock reservanten Eklunds mening att skatteutjämningsystemet härigenom förlorar i flexibilitet. Skatteutjämningen bör emellertid inte ses isolerad från andra former av statliga bidrag till kommunerna. Glesbygdsutredningen har exempelvis föreslagit en rad bidragsformer ägnade att underlätta glesbygdskommunernas verksamhet. Sådana mera specialdestinerade bidrag kan sannolikt i inte oväsentlig mån åtminstone kortsiktigt eliminera de verkningar på kommunernas ekonomi som hastiga förändringar i kommunernas kostnadsläge kan medföra. Eftersom de ekonomiska ramar som gäller för dessa bidrag i allmänhet vida understiger skatteutjämningsystemets resurser bör detta emellertid inte hindra att även skatteutjämningsystemet tillförs en högre

grad av elasticitet än vad som kan ligga i revisionens förslag. Revisionen hänvisar i detta avseende till en föreslagen rättighet för Kungl. Maj:t att besluta om höjning av skattekraftsgarantin och att bevilja extra bidrag. Den ekonomiska ram revisionen förutsatt för dessa möjligheter är dock relativt blygsam. Länsstyrelsen anser att en tillräcklig flexibilitet i systemet ställer krav på att Kungl. Maj:t utnyttjar den föreslagna rätten utan alltför stor återhållsamhet.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att klara riktlinjer för ansökan om extra skatteutjämningsbidrag och ändringar av indelning i skattekraftsområden snarast bör utarbetas. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, som påpekar att för ändrad skattekraftsgaranti och extra skatteutjämningsbidrag skall första året ställas 5 milj. kr. till förfogande varefter ramen vidgas till 30 milj. kr. per år efter 5 år. Detta belopp kommer att motsvara mindre än 1 procent av det totala bidragsbeloppet i skatteutjämnande syfte, vilket länsstyrelsen anser vara alltför litet för att ersätta summan av bidraget för hög utdebitering, extra skatteutjämningsbidrag och ändrad skattekraftsgaranti.

Kommunförbundet menar att det även i det reviderade skatteutjämningsystemet kommer att finnas behov av extra bidrag. Flera olika omständigheter kan inträffa, som så förändrar en kommuns ekonomiska situation att extra skatteutjämningsbidrag bör utgå. Revisionen har omnämnt en del sådana omständigheter. Den av revisionen för detta ändamål i utgångsläget föreslagna anslagsramen om 5 milj. kr., inkluderande medel för uppflyttning av kommuner i högre skattekraftsklass i extraordinära fall, förefaller alltför knappt tilltagen. Härtill kommer att det kan visa sig nödvändigt att genom beviljandet av extra bidrag lösa de ganska stora ekonomiska problem som uppstår för ett antal kommuner i och med avvecklingen av bidraget vid hög utdebitering och/eller reducerad skattekraftsgaranti. Oavsett hur denna fråga löses bör enligt förbundets mening den föreslagna anslagsramen för extra bidrag ökas väsentligt i utgångsläget.

I fråga om den föreslagna befogenheten för Kungl. Maj:t att inom viss anslagsram höja den kommun eller landsting i lagen tillförsäkrade andelen av medelskattekraften i riket erinrar *skatteutjämningsnämnden* om svårigheterna att träffa rätt vid en individuell inplacering av en kommun i skattekraftsklass till följd av antingen inträffade framtida ekonomiska förändringar i kommunens förhållanden eller eljest därför att justeringar påkallas av rättvis- eller andra skäl. Det kan förutses att nämnden såsom beredande instans och Kungl. Maj:t såsom beslutande kan komma att ställas under ett starkt tryck från kommuner, som med olika skäl och styrka argumenterar för höjningar av sina procenttal. Nämnden ifrågasätter, om det inte är nödvändigt att sådana ansökningar prövas under iakttagande av en betydligt mera restriktiv inställning än revisio-

nen förordat. Eljest kan hela systemet snart nog brytas sönder, och man kan hamna i ett läge, där procenttalen i stor utsträckning blir produkter av förhandlingar och uppgörelser med de enskilda kommunerna. Lämpligen kan en sådan ståndpunkt komma till uttryck i lagen genom att i 4 § andra stycket anges att höjning endast får ske "när synnerliga skäl föreligga".

I tveksamma fall bör Kungl. Maj:t stanna vid att bevilja extra bidrag. Sådana bidrag kan lättare omprövas efter medelstillgången varje år under avvägning mot andra kommuners behov. I vad mån de av revisionen angivna medelsramarna för höjda procenttal och extra bidrag är tillräcklig uttalar sig inte nämnden om, utan hemställer att de prövas för ett budgetår i taget.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstaterar att enligt revisionens uttalanden skall extra skatteutjämningsbidrag ej utgå enligt hittills tillämpade grunder. För erhållande av bidraget skall i princip fordras att något tillfälligt inträffat som påtagligt försämrat en kommuns eller landstingskommuns ekonomiska förutsättningar. I likhet med revisionen anser länsstyrelsen att normal avfolkning och skolskjutskostnader ej bör vara bidragsgrundade utan skall redan vid bestämmandet av skatteunderlagsgarantin hänsyn ha tagits till dessa omständigheter. Hittills har såvitt länsstyrelsen kunnat märka — extra bidrag ej beviljats på grund av rationaliseringar och industrinedläggelser som, trots statsbidrag för beredskapsarbeten, vållat kommunerna i länet stora kostnader. Sådana händelser medför i många fall minskade skatteintäkter och ökade kommunala kostnader och bör därför utgöra en av grunderna för bidragsgivningen i fråga.

Länsstyrelsen i Kristianstads län framhåller särskilt att extra bidrag även i framtiden bör beviljas vid kommunsammanläggningar.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser det tveksamt om extra bidrag endast skall utgå vid tillfälliga svårigheter. Vissserligen sägs att man genom den särskilda regeln för avfolkningskommunerna skall beakta grunderna för nuvarande extra bidragsgivning. Det kan emellertid med hänsyn till kravet på flexibilitet hävdas att fordringarna bör vara relativt generösa för sådana bidrag. Det är också tveksamt om man helt kunnat beakta t. ex. skolskjutskostnaderna vid kommunernas inplacering i olika garantinivåer. Dessa kostnader kan antagas bli väsentligt påverkade av kommunsammanläggning och genom förutsättningarna för skolväsendets rationalisering och utbyggnad lokalmässigt.

Länsstyrelsen i Östergötlands län menar att man borde ha försökt formulera kriterier för när en ändring av den garanterade skattekraftsnivån skulle kunna bli aktuell. Exempel på sådana kriterier skulle kunna vara om en kommun drabbats av stora befolkningsminskningar under ett par år i följd. Övåntade industrinedläggningar som synes kunna ge allvarliga långsiktiga sysselsättningsproblem i kommunen bör också

vara ett skäl för att diskutera en ändring av den garanterade skatteunderlagsnivån. Här skulle man även kunna tänka sig extra skatteutjämningsbidrag som alternativ till en höjning av den garanterade skattekraftsnivån.

Övergångsregler

De av revisionen föreslagna övergångsreglerna tillstyrks av *skatteutjämningsnämnden* samt *länsstyrelserna i Gävleborgs, Göteborgs och Bohus och Uppsala län*.

Flera remissinstanser förordar andra övergångsregler i syfte att uppnå en mjukare övergång.

Länsstyrelserna i Norrbottens och Östergötlands län förordar en längre avvecklingsperiod än 5 år i samband med slopandet av bidrag vid hög utdebitering.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att förslaget att låta det genomsnittliga bidraget för åren 1971—1973 ligga till grund för avtrappningen inte är underbyggt. Det bidrag som skulle utgått år 1974 bör i stället vara utgångspunkt för avtrappningen, eftersom kommunerna i sin ekonomiska planering kalkylerat med bidrag enligt hittillsvarande regler.

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Örebro län* som menar att bidrag vid hög utdebitering bör utgå enligt gällande regler år 1974 och därefter trappas av med 1/5 per år under perioden 1975—1978.

Kommunförbundet framhåller att en avveckling av bidraget vid hög utdebitering liksom en eventuell reducering av skattekraftsgarantin för ett antal kommuner kommer att innebära betydande ekonomiska problem. Bortfallet av bidrag blir i några fall mycket stort även med de föreslagna övergångsreglerna. Kommunerna har planerat och byggt ut sin verksamhet utifrån nu gällande bidragsregler och sålunda i sin långsiktiga planering kalkylerat med betydligt högre bidrag än vad de föreslagna övergångsreglerna ger till resultat. Dessa kommuner har inte möjlighet att omedelbart och så drastiskt som bidragsbortfallet kräver begränsa eller reducera sin verksamhet bl. a. av hänsyn till personalens anställningstrygghet, driften av redan anskaffade anläggningar m. m. Enda möjliga utvägen för dessa kommuner är ett ytterligare ökat skatteuttag med belopp motsvarande minskningen i skatteutjämningsbidraget.

Dessa kommuners ekonomiska övergångsproblem måste lösas på ett tillfredsställande sätt. Det finns starka skäl att hävda att utgående bidrag för 1973 skall ligga till grund för den femåriga avtrappningen. Inget logiskt motiv torde kunna anföras till stöd för utredningens förslag att låta det genomsnittliga bidraget för åren 1971—1973 ligga till grund för avtrappningen. Eftersom det här i första hand gäller att finna en övergångsregel för kommuner som åtnjutit bidrag för hög utdebi-

tering, kan det inte finnas anledning att arbeta med genomsnittsbereäkningar som fångar in bidrag för tidigare år då kommunen måhända inte åtnjutit bidrag för hög utdebitering. Snarare kunde det vara motiverat att låta det bidrag som skulle ha utgått för 1974 utgöra utgångspunkt för avtrappningen, eftersom kommunerna i sin ekonomiska planering för det året räknat med bidrag enligt hittillsvarande regler.

Helt klart är i varje fall att vissa kommuner drabbas oacceptabelt hårt av utredningens förslag. Som ett absolut minimikrav måste därför gälla att dessa kommuner — som en komplettering till övergångsbidrag enligt revisionens förslag — beviljas extra bidrag i den omfattning som deras ekonomiska situation motiverar.

Landstingsförbundet anser att möjligheten till mjukare övergång genom mindre snabb avtrappning bör provas för de landsting som tappar bidrag enligt garantiregeln.

Kostnaderna för en reform av skatteutjämningsystemet

LO konstaterar att ett skäl till att de allra flesta kommunerna hamnar i ett bättre läge genom utredningens förslag, utan att nästan någon får uppleva avsevärda försämringar, är att utredningen räknat generöst när det gäller att fastställa den ram, som skulle vara utgångspunkten för förslaget. Därmed har utredningen kunnat fördela fler skatteunderlagsgarantiprocent än vad som annars varit möjligt. Det föreslagna systemet kommer därför efter vad *LO* kan förstå att bli dyrare för staten än vad ett bibehållande av det gamla systemet skulle bli. *LO* finner dock att detta kan vara ett rimligt resultat av att man eftersträvar en lösning, som ytterligare minskar skillnaderna i utdebiteringsbehov mellan de sämre och de bättre ställda kommunerna.

Både *kommunförbundet* och *landstingsförbundet* förordar en vidgad ekonomisk ram för skatteutjämningsystemet utöver revisionens förslag.

Departementschefen

Nuvarande ordning

Nuvarande skatteutjämningsystem har tillämpats sedan år 1966. Skatteutjämningsbidrag utgår i tre former, nämligen skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft, skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering och extra skatteutjämningsbidrag. För år 1973 utgår totalt 2 047 milj. kr. i skatteutjämningsbidrag, varav 1 734 milj. kr. vid brist på skattekraft, 205 milj. kr. vid hög utdebitering och 108 milj. kr. som extra skatteutjämningsbidrag.

Bidraget vid brist på skattekraft utgår till kommun, landstingskommun, församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet som har be-

skattningsrätt. Bidragsformen garanterar kommunerna ett visst skatteunderlag som relateras till medelskattkraften i riket. Det tillförsäkrade skatteunderlaget varierar med kommunens geografiska läge på så sätt att landet är indelat i tre skattekraftsområden. I södra och mellersta delarna av landet är garantin 90 % för primärkommuner och 95 % för landsting. Gotlands kommun har en garanti på 92 %. För de norra delarna av Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län utgör garantin 110 % för primärkommuner och 95 % för landsting. För Västernorrlands och Jämtlands län samt Västerbottens kustland är garantin 110 % för både primärkommuner och landsting. För Norrbotten och lapplandsdelen av Västerbotten är garantin 125 %. Kyrklig kommun har samma garanti som den borgerliga primärkommunen.

För landstingskommun gäller dessutom den särskilda garantin att tillskottet av skatteunderlag inte får understiga vad landstingskommunen för år 1965 har tillförts i tillskjutet skatteunderlag enligt äldre bestämmelser om skatteersättning.

För primärkommunerna gäller enligt den s. k. reduceringsregeln, att procenttalet för det garanterade skatteunderlaget skall minskas med en procentenhet för varje fullt tjugotal ören, varmed den sammanlagda utdebiteringen understiger medelutdebiteringen i riket.

Bidraget vid hög utdebitering gäller endast primärkommuner. Bidraget utgår när den totala utdebiteringen i en kommun överstiger medelutdebiteringen i riket och efter en progressiv skala.

Extra skatteutjämningsbidrag har främst beviljats skattetyngda kommuner med höga skolskjutskostnader och med stark befolkningsminskning. Vidare har extra skatteutjämningsbidrag utgått med betydande belopp för att stimulera till kommunsammanläggningar. För år 1973 uppgår dessa s. k. stimulansbidrag till 92 milj. kr.

Skatteutjämningsrevisionens förslag

Skatteutjämningsrevisionens uppgift har varit att göra en översyn av skatteutjämningsystemet med bibehållande av systemets principiella uppbyggnad.

Revisionen framhåller att det nuvarande systemet i stort sett väl fyllt sin uppgift. Gällande indelning i skattekraftsområden är dock enligt revisionens mening alltför schablonartad och onyanserad. Skillnaden i procenttal för skattekraftsgarantin mellan närliggande kommuner kan i det nuvarande systemet bli alltför stor. Den allvarligaste kritiken riktar revisionen mot bidraget vid hög utdebitering. För att nå en ytterligare utjämning av utdebiteringssatserna och även i övrigt förbättra systemet föreslår revisionen mot denna bakgrund väsentliga förändringar. Revisionen menar att de rättvisekrav som kan ställas på ett skatteutjämningsystem inte bara innebär att kommunerna skall kunna hålla unge-

fär lika stora utdebiteringar utan också att de skall kunna tillhandahålla i stort sett lika god service åt invånarna. Dock bör enligt revisionen regionalpolitiska synpunkter i något högre grad än f. n. vara vägledande för det framtida skatteutjämningsystemet.

För *kommunerna* föreslås att bidrag i fortsättningen enbart skall utgå i form av tillskjutet skatteunderlag och eventuellt extra bidrag. Det nuvarande särskilda bidraget vid hög utdebitering föreslås sålunda avskaffat. Reduceringsregeln bibehålles enligt förslaget men i modifierad form. Procenttalet för skatteunderlagsgarantin minskas inte förrän utdebiteringen under två år i följd underskridit medelutdebiteringen med mer än en krona. Minskningen sker med en procentenhet för varje tioöring varmed den "fria" kronan underskrides.

Systemet kompletteras för de borgerliga primärkommunernas del med två särskilda regler. Den ena tar sikte på avfolkningskommunernas förhållanden. Om folkmängden minskar, skall det tillförsäkrade skatteunderlaget beräknas på det högsta befolkningstalet under de senast förflutna fem åren, minskat med en procent för varje år som gått sedan det högsta talet uppnåddes, vid fortsatt folkminskning alltså med fem procent. Den andra regeln avser kommuner med stort inslag av fritidsfastigheter (s. k. sommarstugukommuner) och innebär att garantibelopp för fritidsfastigheter inte skall räknas in i kommunens eget skatteunderlag vid bidragets bestämmande.

Procenttalen för skattekraftsgarantin bestämmes i bidragsförfattningen individuellt för varje kommun på grundval av kommunens kostnads-läge och förutsättningar i övrigt. Lägsta procenttalet blir liksom nu 90 och föreslås gälla för större delen av södra Sverige och delar av mellersta Sverige. Kommunerna i övriga delar av landet föreslås bli garanterade 95, 100, 105, 110, 115, 120, 125 eller 130 % av medelskattekraften.

Extra bidrag och ändring av procenttalet skall enligt förslaget liksom nu kunna beviljas av Kungl. Maj:t efter beredning i skatteutjämningsnämnden. För ändring av procenttalet skall krävas att något inträffat som påtagligt försämrat kommunens ekonomiska förutsättningar. Extra bidrag skall kunna beviljas i likartade fall men i princip inriktas på mera tillfälliga svårigheter. Avfolkning och höga skolskjutskostnader skall i och för sig inte utgöra grund för extra bidrag, då hänsyn till sådana omständigheter tas i det förut beskrivna systemet. Emellertid skall Kungl. Maj:t kunna bevilja extra bidrag, om utglesningen blir så kraftig och den kvarvarande befolkningen så fåtalig, att särskilda insatser behövs för att kunna upprätthålla en rimlig service. För extra bidrag och jämkningar av procenttalen föreslås en särskild ram inom anslaget till skatteutjämningsbidrag, första året med 5 milj. kr. Anslagsramen föreslås sedan stiga med 5 milj. kr. per år, tills den uppnått 30 milj. kr. — Det skall ankomma på den sökande kommunen att tillhandahålla

material, som visar att förutsättningar finns för extra bidrag eller höjt procenttal.

Landstingskommunerna skall enligt förslaget få skattekraftsgaranti med lägst 95 och högst 135 % av medelskattekraften. Procenttalen skall bestämmas efter samma principer som för primärkommunerna men med särskilt hänsynstagande till förutsättningarna att fylla huvuduppgiften att svara för sjukvården. I anslutning till ändringarna i procenttalen för skattekraftsgarantin slopas den särskilda garantiregeln för landstingskommunerna, som inneburit att de skall få minst lika mycket i skatteutjämningsbidrag, som de uppbar år 1965 i anslutning till äldre reformer av det kommunala ortsavdraget.

Reduceringsregeln, avfolkningsregeln och sommarstuguregeln skall inte gälla för landstingskommunerna. Däremot skall de kunna få extra bidrag och förhöjt procenttal efter samma principer som primärkommunerna.

I avbidan på en lösning av frågan om förhållandet mellan stat och kyrka föreslås att *församlingarna* under en övergångstid skall få skatteutjämningsbidrag med samma belopp som de erhåller för bidragsåret 1972 med en femprocentig årlig uppräknings.

För att mildra övergången för de borgerliga primärkommuner, som förlorar nuvarande bidrag vid hög utdebitering, och för de landstingskommuner, som mister hittillsvarande bidrag enligt garantiregeln, föreslås en särskild övergångsregel, av innebörd att sådan kommun första året skall minst få ett bidrag, som i pengar räknat motsvarar medeltalet av de tre sist förflutna årens skatteutjämningsbidrag. Det garanterade beloppet avtrappas med en femtedel varje år och upphör således att utgå fr. o. m. sjätte året efter det nya systemets ikraftträdande.

Remissinstansernas inställning i stort

Skatteutjämningsrevisionens uppfattning, att nuvarande skatteutjämningsystem i det stora hela väl fyllt sin uppgift och att därför grunddragen i systemet i huvudsak bör bibehållas, delas av nästan samtliga remissinstanser. De remissinstanser som tagit upp målfrågorna har ingen erinran mot de av revisionen angivna målen för skatteutjämnings-systemet, nämligen att minska skillnaderna i utdebitering och att ge kommunerna möjlighet att, åtminstone på längre sikt, ge samma standard till samma pris. De speciella regionalpolitiska hänsyn som revisionen vägt in i sitt förslag tillstyrks av de flesta som har uttalat sig i frågan. Länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads och Hallands län menar dock att regionalpolitiska aspekter inte bör påverka skatteutjämnings-systemets utformning.

När det gäller förslaget till skattekraftsgaranti kritiserar remissinstanserna starkt utredningsmetodiken och revisionens slutsats att ma-

teriet kan tjäna som underlag för en individuell prövning av skattekraftsgarantin för de enskilda kommunerna. Den kritiska inställningen till utredningens sätt att använda sitt grundmaterial leder till olika slutsatser bland remissinstanserna.

En grupp remissinstanser tillstyrker revisionens förslag till individuell inplacering av kommunerna i skattekraftsklasser. Inom denna grupp finns dock ett flertal som betonar behovet av fortsatt arbete för att få fram bättre och enhetligare bedömningsgrunder för bestämning av garanterad skattekraft.

En annan grupp remissinstanser tillstyrker förslaget som ett provisorium att gälla under begränsad tid i avvaktan på pågående utredningsarbete inom länsberedningen och kommunalekonomiska utredningen.

Några remissinstanser förordar en utökning av nuvarande antal skattekraftsområden utan att vilja gå så långt som revisionen föreslagit. Vissa remissinstanser avstyrker slutligen helt revisionens förslag i denna del. Detta gäller främst organ som representerar de södra delarna av landet. I detta sammanhang framförs en alternativ uppläggning av skatteutjämnningssystemet, där i princip samtliga kommuner i landet skulle ges samma skattekraftsgaranti. För kommuner med högt kostnadsläge beroende på ogynnsamma faktorer över vilka kommunen inte kan råda konstrueras en tilläggskompensation som direkt svarar mot de avvikande förhållandena.

Nästan samtliga remissinstanser tillstyrker avskaffandet av bidraget vid hög utdebitering. När det gäller reduceringsregeln råder delade meningar om utredningens förslag.

Även när det gäller landstingen uttrycker remissinstanserna en mycket stor tveksamhet mot utredningsmetodiken och underlaget för inplacering av landstingen i garantiklasser. Förslaget att slopa garantiregeln möter ingen erinran bland de remissinstanser som tagit upp frågan, bl. a. landstingsförbundet.

När det gäller den föreslagna procenten för skattekraftsgaranti framförs både när det gäller enskilda kommuner och landsting en lång rad krav på uppflyttningar i förhållande till revisionens förslag.

Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över förslaget till skattekraftsgaranti för församlingarna. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund avstyrker förslaget och förordar samma regler för kyrkliga som för borgerliga kommuner.

Allmänna synpunkter

Nuvarande skatteutjämnningssystem har alltsedan dess tillkomst år 1966 haft stor betydelse för kommunernas ekonomi. Skatteutjämningsbidraget till kommunerna har till syfte att utjämna skillnaderna

i den kommunala utdebiteringen i olika delar av landet. Bidragen utgår f. n. både för att kompensera ett bristande skatteunderlag i kommunerna och för att mildra effekterna av en hög kommunal utdebitering. Även om vissa skillnader kvarstår i fråga om utdebiteringen har nuvarande system haft en betydande skatteutjämnande verkan. Skillnaderna i de kommunala utdebiteringarna har krympt väsentligt. År 1972 låg sålunda 86 % av kommunerna inom ett intervall där utdebiteringen var mindre än två kr. över eller under medelutdebiteringen. Skatteutjämningsystemet är vidare ett av de främsta medlen för att skapa en i möjligaste mån likvärdig kommunal service i olika delar av landet. Störst betydelse har bidragen haft för norrlandskommunerna men även för glesbygdskommuner i andra delar av landet. En av skatteutjämningsrevisionen utförd serviceundersökning visar att den kommunala servicen är mycket väl utbyggd i landets norra delar. Nivån på servicen i detta område bör dock även ses mot bakgrunden av de insatser som skett i arbetsmarknadsverkets regi.

Varken skatteutjämningsrevisionen eller remissinstanserna säger sig vilja ändra den principiella uppbyggnaden av nuvarande system. Både den diskussion som revisionen för om målen för skatteutjämningsystemet och framför allt förslagen till ändringar innehåller dock principiella förändringar. När det gäller målsättningsdiskussionen är det närmast fråga om en tyngdpunktsförskjutning. I stället för att betona syftet att minska skillnaderna i utdebitering skjuts angelägenheten av att neutralisera kostnadsskillnader i förgrunden. Med hänsyn till den kommunstruktur som nu håller på att förverkligas, har jag inte något att erinra mot en sådan förskjutning i målsättningen. Statsmakterna bör acceptera en skillnad i utdebiteringssatserna mellan kommunerna, i den mån de är uttryck för valda nivåer på den kommunala servicen.

I anslutning till måldiskussionen framhåller skatteutjämningsrevisionen att man när systemet byggs upp inte kan undgå att ta vissa regionalpolitiska hänsyn. Det är enligt min mening uppenbart att nuvarande skatteutjämningsystem har en mycket stor regionalpolitisk betydelse. När särskilda åtgärder behöver tillgripas för att stimulera utvecklingen i vissa delar av landet är det naturligt att man ser till att sådana insatser inte motverkas av bristande kommunal service eller mycket höga kommunala utdebiteringar. Detta är ett av skälen till att statsmakterna vid bestämmande av den garanterade skattekraften för kommunerna liksom f. n. bör fästa stort avseende vid den geografiska belägenheten. Detta förhållande kan också uttryckas så att i skatteutjämningsystemet bör byggas in en regionalpolitisk målsättning.

När det gäller skatteutjämningsrevisionens förslag till ändringar i systemets utformning är de på flera punkter både principiellt och praktiskt ganska långtgående. Min inställning till dessa ändringsförslag redovisar jag i det följande under de olika avsnitten.

Förslag till skattekraftsgaranti för kommunerna

Skatteutjämningsrevisionen har bl. a. mot bakgrund av att den nuvarande indelningen i skattekraftsområden är alltför grov föreslagit att skattekraftsgarantin i princip bestäms individuellt för kommunerna. Revisionen har lagt ner ett omfattande arbete på att analysera kostnadsläget för kommunerna och kommit fram till att det inte är möjligt att så entydigt fastlägga de faktorer som påverkar kostnadsläget att dessa faktorer kan ligga till grund för en säker inplacering av kommunerna i skalan för skattekraftsgarantin. Olika sådana faktorer kan urskiljas, men betydelsen av var och en av dem och samspelet mellan dem har inte helt kunnat klarläggas. Revisionen har därför stannat för att göra en mer allmän bedömning, som enligt revisionen bör kunna ge ett rättvisare resultat än nuvarande schablonmässiga indelning.

Jag delar den tveksamhet som kommit till uttryck vid remissbehandlingen inför revisionens försök att fastställa kommunernas kostnadsläge. Jag är för egen del över huvud tveksam till möjligheterna att konstruera ett system som bygger på en individuell bedömning kommun för kommun av skattekraftsgarantin och som kan uppfattas som någorlunda rättvist. Härtill kommer svårigheterna att administrera ett sådant system. Redan statsmakternas initiala beslut torde leda till ett stort antal inbördes jämförelser som resulterar i ansökningar om höjd skattekraftsgaranti för enskilda kommuner. I sammanhanget kan nämnas att vid remissbehandlingen av skatteutjämningsrevisionens förslag har krav på höjd procent för skattekraftsgaranti förts fram för mer än hälften av kommunerna och för tio landsting. Varje ändring som senare vidtas kommer säkerligen att innebära nya jämförelser och krav på förändringar. Sammanfattningsvis är mina betänkligheter i olika avseenden så starka att jag inte är beredd att — i varje fall på nuvarande underlag — förorda att principen om kommunvis fastställd skattekraftsgaranti läggs till grund för skatteutjämningssystemet.

Flera remissinstanser har pekat på sambandet mellan pågående utredningsarbete inom länsberedningen och kommunalekonomiska utredningen och tillstyrker revisionens förslag endast som ett provisorium i avvaktan på resultatet av dessa utredningar. Jag vill här erinra om att kommunalekonomiska utredningen enligt sina direktiv skall genomföra en allsidig utredning av kommunernas ekonomiska situation. Utredningen skall bl. a. utreda olika statsbidragssystem och undersöka fördelar och nackdelar med en övergång till mera generella former för statsbidragsgivningen. F. n. bedrivs och förbereds särskilda undersökningar avsedda att bilda underlag för utredningens överväganden rörande framtida tjänsteefterfrågan, krav på reala resurser och finansieringsformer inom den kommunala sektorn. Utredningen har i sitt remissyttrande anmält att den i ett senare skede av sitt arbete kan finna an-

ledning att återkomma till behovet av och formerna för statligt stöd till kommunerna i form av skatteutjämningsmedel.

Eftersom resultatet från den kommunalekonomiska utredningen torde komma att innefatta väsentlig information om kommunernas ekonomiska förhållanden bör de förändringar, som jag kommer att föreslå i det följande, gälla som ett provisorium. När utredningen slutfört sitt arbete bör det finnas bättre underlag för att utarbeta ett reviderat skatteutjämningsystem.

Jag vill för min del ta fasta på den kritik av nuvarande system som går ut på att indelningen i skattekraftsområden är alltför grov med stora skillnader i procenttal för skattekraftsgaranti mellan närliggande kommuner. En provisorisk reform bör därför innebära en utökning av antalet skattekraftsområden. Som framgått av det föregående anser jag det emellertid inte möjligt att lägga skatteutjämningsrevisionens material till grund för en så långt gående differentiering som utredningsförslaget innebär. Jag förordar i stället att de nuvarande tre skattekraftsområdena utökas till fem, dvs. att landet delas in i fem områden för garanterad skattekraft eller annorlunda uttryckt att fem skattekraftsklasser införs.

Procenttalen för skattekraftsklasserna för kommunerna bör utgöra 95, 100, 110, 120 och 130 % av medelskattekraften mot f. n. 90, 110 och 125 %. Vid denna i förhållande till skatteutjämningsrevisionens förslag grövre indelning anser jag att utredningsförslaget kan ligga till grund för inplaceringen i skattekraftsklass. De kommuner som enligt förslaget garanteras 90 och 95 % bör läggas samman i en grupp med 95 % garanterad skattekraft. Vidare bör de kommuner som föreslagits få en garanti motsvarande 100 och 105 %, 110 och 115 %, 120 och 125 % samt 130 % garanteras resp. 100, 110, 120 och 130 %.

Detta innebär att landet delas in i fem, relativt väl sammanhängande områden, där i huvudsak inre delarna av Norrbottens och Västerbottens län garanteras 130 %, Norrbottens läns kustland med undantag av den nordligaste delen, delar av Västerbottens län, huvuddelen av Jämtlands län och en del av Kopparbergs län garanteras 120 %, ett brett band längs Norrlandskusten från Västerbottens län ner till mitten av Gävleborgs län, delar av Jämtlands, Kopparbergs och Värmlands län samt Gotland garanteras 110 %, delar av Gävleborgs, Kopparbergs, Värmlands och Älvsborgs län samt Öland garanteras 100 % och övriga delar av mellersta och södra Sverige garanteras 95 %.

I jämförelse med nuvarande regler skulle detta innebära att tre kommuner får lägre garanterad skattekraft, nämligen Kalix, Luleå och Piteå som i dag är garanterade 125 %. I fråga om Luleå och Piteå är detta i överensstämmelse med förslag av skatteutjämningsrevisionen, som även jag kan ansluta mig till. När det gäller Kalix förordar jag däremot att denna kommun placeras i skattekraftsklassen 130 %.

Följande uppställning visar de föreslagna procenttalen för samtliga kommuner.

Skattekrafts- klass	%	Kommuner
5.	130	Kommunerna i Norrbottens län utom Luleå och Piteå; Dorotea, Fredrika, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Lycksele och Åsele;
4.	120	Luleå och Piteå; Bjurholm, Norsjö, Vindeln och Vännäs; Sollefteå; Kommunerna i Jämtlands län utom Östersund; Ålvdalen;
3.	110	Burträsk, Lövdånger, Skellefteå, Robertsfors, Umeå, och Nordmaling; Kommunerna i Västernorrlands län utom Sollefteå; Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn; Östersund; Orsa, Öre och Malung; Torsby; Gotland;
2.	100	Ockelbo; Mora, Rättvik, Leksand och Vansbro; Sunne, Hagfors, Eda, Arvika, Munkfors och Årjäng; Bengtfors och Dals-Ed; Borgholm och Mörbylånga;
1.	95	Övriga.

Förslaget åskådliggörs genom en karta, som torde få fogas till statsrådsprotokollet som *bilaga 4*.

Den av mig förordade indelningen i skattekraftsklasser är naturligtvis fortfarande schablonartad — om än i mindre grad än f. n. Det finns säkerligen kommuner med likartade ekonomiska förhållanden som hänförs till skilda klasser och således garanteras skattekraft i olika omfattning. Detta är emellertid ofrånkomligt. Olägenheterna härav får inom rimliga gränser bemästras på annat sätt. Jag kommer i det följande att förorda väsentligt ökade möjligheter att bevilja extra skatteutjämningsbidrag för att bl. a. kunna komplettera bidragsgivningen för enskilda kommuner som befinner sig i en sådan ekonomisk situation att det generella systemet ger ett påtagligt otillräckligt skatteunderlagstillskott.

Bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln

Från olika håll har under senare år framförts kritik mot det nuvarande systemet såvitt angår bidrag vid hög utdebitering. Skatteutjämningsrevisionen, liksom remissinstanserna med några få undantag, har förordat att bidraget vid hög utdebitering avskaffas.

Jag delar revisionens uppfattning att kritiken mot denna bidragsform är berättigad. De största bidragsbeloppen går till några stora kommuner med god egen skattekraft och påtagligt hög kommunal standard. Risken att systemets konstruktion i sig stimulerar till utdebiteringshöjningar bör tillmätas en avgörande betydelse. I nuvarande läge när de kommunala utdebiteringarna på sina håll nått en höjd som inger betänkligheter, bör

inte skatteutjämningsystemet innefatta element som kan bidra till att driva upp utdebiteringarna. Bidraget vid hög utdebitering bör därför avskaffas. Bidraget har emellertid fyllt en viktig funktion så till vida som det gjort skatteutjämningsystemet mer flexibelt. Bidraget gör det nämligen möjligt för en kommun, som råkat i ekonomiska svårigheter och måste höja utdebiteringen kraftigt, att hålla skatteuttaget hos de egna invånarna på en rimlig nivå. Avskaffas bidraget som jag tidigare förordat, bör Kungl. Maj:t i sådana situationer kunna bevilja kommunen extra skatteutjämningsbidrag. Till denna fråga återkommer jag i det följande.

Skatteutjämningsrevisionen har funnit att de skäl som talar mot bidraget vid hög utdebitering i väsentliga delar också kan anföras mot reduceringsregeln. Mot denna regel talar också enligt revisionen att den missgynnar kommuner som strävat efter att hålla nere utdebiteringen genom långsiktig planering och god hushållning. Å andra sidan konstaterar revisionen att ett av bidragssystemets huvudsyften är att utjämna de kommunala utdebiteringarna. Därmed skulle det enligt revisionen innebära något av en motsägelse att starkt öka bidragsgivningen till kommuner med utpräglat låg utdebitering och ge dem möjlighet att sänka den ännu mer. Revisionens slutsats blir att reduceringsregeln inte helt kan undvikas. Den bör dock ändras så att dess utdebiteringsstimulerande verkan i möjlig mån neutraliseras. Reduktion av skattekraftsgarantin föreslås därför inträda först då kommunen underskrider medelutdebiteringen med mer än en krona.

Bland remissinstanserna har rätt delade uppfattningar om den av revisionen föreslagna reduceringsregeln. Vissa remissinstanser tillstyrker förslaget medan andra, däribland kommunförbundet, helt vill avskaffa reduceringsregeln. Skatteutjämningsnämnden menar att borttagandet av reduktionen inom området för den fria kronan direkt motverkar den utjämning som är skatteutjämningsystemets primära syfte. Nämnden vänder sig också emot att skattekraftsgarantin i området under den fria kronan föreslås falla efter en dubbelt så brant skala som den nuvarande. Skatteutjämningsnämndens slutsats blir att nuvarande reduceringsregel bör bibehållas. Huvudskälet för de remissinstanser som förordat att reduceringsregeln utmönstras ur systemet är dess utdebiteringshöjande effekt. Kommunförbundet menar således att reduceringsregeln utan tvekan verkat mera uppdrivande på utdebiteringen än vad möjligheterna till bidrag vid hög utdebitering kan ha gjort.

Det finns onekligen vissa skäl som talar för att en reduceringsregel av något slag bör ingå i skatteutjämningsystemet. Dessa skäl är emellertid inte längre lika starka som år 1965 när det nuvarande systemet beslöts. Genom kommunsammanläggningarna och den standardutveckling som ägt rum är situationen nu väsentligt annorlunda. Det finns inte i dag anledning för statsmakterna att utforma ett generellt statsbidragssystem

för kommunerna på sådant sätt att det innebär en stimulans till utdebiteringshöjningar, för att därigenom påverka kommunernas standard. Jag vill också i sammanhanget erinra om vad jag tidigare anfört om förskjutningen i målsättningen för skatteutjämningsystemet. Jag förordar sålunda att någon reduceringsregel inte skall ingå i systemet.

Särskilda regler för avfolkningskommuner och sommarstugukommuner

Kommuner med vikande befolkningstal har speciella problem, vilket jag särskilt pekade på i direktiven till skatteutjämningsrevisionen. Den kommunala driften i dessa kommuner blir särskilt dyr, eftersom man inte kan krympa den kommunala serviceapparaten i samma takt som befolkningen minskar.

F. n. utgör stark befolkningsminskning en självständig grund för att få extra skatteutjämningsbidrag. Revisionen har föreslagit särskilda regler för att inom ramen för det generella bidraget beakta befolkningsminskning. Om befolkningen i en kommun under något av de senaste förflutna fem åren varit högre än under beräkningsåret skall således enligt revisionens förslag det tillskjutna skatteunderlaget beräknas på det högre befolkningstalet. Detta skall sedan minskas med en procent för varje år som förflutit efter det av de fem åren då befolkningstalet varit störst. I en kommun med stadig folkminskning innebär detta, att skatteutjämningsbidraget beräknas på befolkningen fem år tidigare minskad med fem procent.

Remissinstanserna har över lag tillstyrkt förslaget. Även om redan inplaceringen i skattekraftsklass ofta innebär ett hänsynstagande till bl. a. befolkningsutvecklingen, anser jag att det finns skäl för en kompletterande regel. Av administrativa skäl bör dock den föreslagna regeln förenklas på så sätt att man alltid utgår från befolkningstalet fem år bakåt i tiden minskat med fem procent i den mån detta tal överstiger den aktuella befolkningssiffran. I praktiken torde denna regel få i stort sett samma effekt som den som revisionen föreslår.

Enligt gällande regler räknas skatteintäkterna från garantibelopp på sommarstugor in i kommunens skatteunderlag vid bestämmande av tillskjutet skatteunderlag. Ägarna av fastigheterna räknas däremot inte in i det befolkningstal som ligger till grund för beräkningen. Eftersom de kommuner, för vilka dessa fastigheter har betydelse, nästan genomgående har brist på skatteunderlag får dessa kommuner inte några intäkter — bortsett från va-avgifter och liknande — att bekosta de utgifter fastigheterna för med sig.

Mot bakgrund härav har skatteutjämningsrevisionen föreslagit att det skatteunderlag som avser fritidsfastigheter i kommunen skall avräknas från det egna skatteunderlaget då kommunens skatteutjämningsbidrag räknas ut.

Remissinstanserna har genomgående tillstyrkt förslaget. Även jag anser att det hänsynstagande till sommarstugukommunernas problem som förslaget innebär bör göras. Jag förordar därför att förslaget genomförs.

Skattekraftsgaranti för landstingen

För landstingen innebär revisionens förslag samma principiella uppläggning som för kommunerna, dvs. bl. a. individuellt bestämd skattekraftsgaranti. Procenttalet för skattekraftsgarantin föreslås således utgå enligt nio skattekraftsklasser med procenttal mellan 95 och 135 %. I förslaget till inplacering i skattekraftsklass har dock endast fem grupper utnyttjats, nämligen 95, 100, 115, 125 och 135. De föreslagna procenttalen för landstingen ansluter väl till förslaget för de i resp. landstingsområde ingående primärkommunerna. Revisionen föreslår vidare att den s. k. garantiregeln avskaffas. Denna regel innebär, att landstingskommunerna garanteras minst samma tillskjutna skatteunderlag som år 1965. Mest betyder garantiregeln för Malmöhus, Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län. Totalt utgår med nuvarande regler bidrag enligt landstingsgarantin med ca 60 milj. kr. Revisionens förslag innebär en avsevärd ökning av bidragen till landstingen i Norrland samt i Värmlands, Kopparbergs och Kalmar län.

En allmän uppfattning bland remissinstanserna, som jag helt delar, är att revisionens förslag bygger på ett sämre och osäkrare grundmaterial för landstingen än för kommunerna. Jag har emellertid redan tidigare i fråga om primärkommunerna kommit fram till att de ändringsförslag som nu läggs fram skall ses som ett provisorium. Motsvarande bör självfallet gälla för landstingen.

Jag finner det lämpligt att landstingen, liksom kommunerna, delas in i fem skattekraftsklasser med en garanterad skattekraft på 95, 100, 110, 120 och 130 %. De skattekraftsgarantier för kommunerna som jag tidigare förordat bör vara vägledande för inplacering av landstingen i skattekraftsklass. En översiktlig sammanvägning av de i resp. landstingsområde ingående kommunerna leder till följande förslag till skattekraftsgaranti.

Skattekraftsklass	%	Landsting
5.	130	Norrbottens läns
4.	120	Västerbottens och Jämtlands läns
3.	110	Västernorrlands läns
2.	100	Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands läns
1.	95	Övriga

En karta som illustrerar förslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet som *bilaga 5*.

Den s. k. garantiregeln går tillbaka på tidigare statliga bidrag med anledning av ortsavdragsreformer åren 1957 och 1961. I likhet med skatteutjämningsrevisionen förordar jag att garantiregeln nu slopas.

Skatteutjämningsbidrag för församlingarna

När det gäller de kyrkliga kommunerna föreslår revisionen en speciell form för beräkning av skatteutjämningsbidrag. Revisionen förordar, med hänvisning till pågående beredning av frågan om förhållandet mellan stat och kyrka, att församlingar och andra kyrkokommunala enheter t. v. får samma bidrag i kronor räknat som under år 1972. För att bidragen inte skall minska i värde föreslås att beloppen räknas upp med fem procent om året.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund avstyrker förslaget och förordar samma regler för kyrkliga som för borgerliga kommuner. Förbundet framhåller därvid att om kyrka—statberedningens förslag genomförs så kommer nio år att förflyta från det att de ändrade skatteutjämningsreglerna avses träda i kraft och till dess att kyrkokommunerna förlorar sin kommunstatus. Mot denna bakgrund menar förbundet att det inte finns någon anledning att under hänvisning till kyrka—statfrågan beräkna skatteutjämningsbidrag till församlingarna enligt särskilda övergångsbestämmelser.

Om man, som Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund förordat, inför samma regler för de kyrkliga som för de borgerliga primärkommunerna skulle detta leda till ökade bidrag till församlingarna på 30 à 35 milj. kr. eller med ca 35 %. En sådan kraftig bidragsökning är enligt min mening inte sakligt motiverad. I sammanhanget bör erinras om att församlingarna inte har bidrag vid hög utdebitering, varför något kompensationsbehov av denna anledning inte föreligger. Vidare skall, som jag tidigare framhållit, det av mig förordade skatteutjämningsystemet betraktas som ett provisorium. Jag förordar mot denna bakgrund det av revisionen föreslagna systemet för skatteutjämningsbidrag till församlingarna. Utgångspunkt för beräkningen av bidragen framöver bör dock vara de bidrag som utgått år 1973.

Extra skatteutjämningsbidrag och ändrad skattekraftsgaranti

Revisionens förslag bygger, som jag tidigare redovisat, på att procenttalet för skattekraftsgarantin bestäms efter en individuell prövning av varje kommuns kostnadsläge och övriga förutsättningar. Därigenom blir systemet statiskt på så sätt att ändringar i dessa förutsättningar som leder till höjd utdebitering för kommunen inte automatiskt beaktas i systemet. För att öka flexibiliteten föreslår revisionen att Kungl. Maj:t efter ansökan skall kunna höja skattekraftsgarantin eller bevilja extra skatteutjämningsbidrag. Avsikten är att det extra bidraget skall användas för att tillgodose mer tillfälliga behov, medan en ändring av procenttalet för skattekraftsgarantin skall ske om behovet kan antas bli bestående för framtiden. Revisionen föreslår att en gemensam finansiell ram

anvisas varje år inom anslaget till skatteutjämningsbidrag. För år 1974 föreslås 5 milj. kr. Detta belopp bör sedan öka med 5 milj. kr. per år upp till 30 milj. kr.

Jag vill först ta upp revisionens förslag att Kungl. Maj:t skall kunna medge höjd skattekraftsgaranti. Med hänsyn till att jag inte nu är beredd att förorda annat än en provisorisk förändring av skatteutjämningsystemet med en betydligt grövre indelning i skattekraftsklasser än den av revisionen förordade anser jag inte att det finns behov av att kunna medge höjd skattekraftsgaranti.

I likhet med revisionen anser jag att extra bidrag bör beviljas även i fortsättningen.

De största beloppen i extra bidrag har hittills utgått för att stimulera till kommunsammanslagningar. Extra bidrag, bortsett från de s. k. stimulansbidragen, har företrädesvis beviljats för att stödja avfolkningskommuner och kommuner med höga skolskjutskostnader. Dessa förhållanden har beaktats i det av mig förordade systemet genom höjd skattekraftsgaranti och genom avfolkningsregeln. Befolkningsminskning och höga skolskjutskostnader bortfaller alltså i princip som särskild grund för extra bidrag. Vidare har vissa kommuner beviljats extra skatteutjämningsbidrag i anslutning till planering av lokal trafikservice med buss och personbil. På anmälan av chefen för kommunikationsdepartementet har Kungl. Maj:t i proposition denna dag föreslagit riksdagen ett reformerat bussbidragssystem med ett inbyggt förstärkt stöd till de mera utpräglade glesbygderna. Det nya systemet avses skola träda i kraft den 1 augusti 1974. Med hänsyn härtill bör inte längre extra bidrag utgå för lokal trafikservice för tiden därefter.

Jag är inte beredd att ange några speciella kriterier för extra bidrag utan förordar en prövning från fall till fall av den bidragssökande kommunens situation. Kommunen bör därvid i sin ansökan kunna påvisa att något speciellt inträffat varöver kommunen inte kunnat råda som påtagligt försämrat dess ekonomi, eller att dess ekonomiska situation är sådan att det eljest framstår som skäligt att komplettera den ordinarie bidragsgivningen.

Genom att bidraget vid hög utdebitering avskaffas kommer ett antal kommuner fr. o. m. år 1975 att få vidkännas en minskning av skatteutjämningsbidragen. I en del fall kan — trots de övergångsregler som jag kommer att föreslå i det följande — kommunerna få svårigheter att anpassa sin verksamhet till tillgängliga resurser. Extra bidrag bör kunna beviljas även på sådana grunder. Det är min uppfattning att framställningar om extra bidrag i sådana fall bör behandlas relativt generöst.

Jag förordar att 25 milj. kr. beräknas för extra bidrag för år 1974.

Övergångsregler

Vissa kommuner kommer att mista tämligen stora bidragsbelopp genom att bidragen vid hög utdebitering avskaffas för primärkommunerna och garantiregeln för landstingskommunerna. Revisionen föreslår därför särskilda regler för att de berörda kommunerna skall få rimlig tid att anpassa sig till den ändrade bidragsgivningen. Det genomsnittliga ordinarie skatteutjämningsbidraget för åren 1971—1973 läggs i revisionens förslag till grund för beräkningen av ett särskilt övergångsbidrag som sedan avtrappas under en femårsperiod.

De ekonomiska övergångsproblemen för de kommuner som får minskade skatteutjämningsbidrag måste enligt min mening lösas på ett tillfredsställande sätt. Flera remissinstanser har menat att övergångsreglerna bör göras generösare än vad revisionen föreslagit. I likhet med kommunförbundet finner jag starka skäl tala för att utgående bidrag för år 1973, i stället för det genomsnittliga bidraget för åren 1971—1973, skall läggas till grund för avtrappningen. Jag förordar därför att övergångsreglerna utformas så att ingen kommun eller landstingskommun skall få sänkt ordinarie skatteutjämningsbidrag för år 1974. I likhet med revisionen anser jag att övergångsbidragen bör trappas av med 20 % per år under perioden 1975—1979.

En konsekvens av vad jag nu förordat blir att den kompensation som vid kommunsammanläggningar hittills utgått i form av stimulansbidrag fr. o. m. år 1974 byggs in i övergångsreglerna.

Ekonomiska verkningar av förslaget

Av vad jag angivit i det föregående framgår att skatteutjämningsrevisionen beräknat merutgiften för sitt förslag i förhållande till nuvarande system till 40—60 milj. kr. om året. I följande tabell redovisas att revisionens förslag leder till en reformkostnad på drygt 250 milj. kr. Initialt uppgår reformkostnaden till inte mindre än inemot 350 milj. kr. Förklaringen härtill är bl. a. att revisionen i sina beräkningar fördelat dels de medel som år 1972 utgick som stimulansbidrag vid kommunsammanläggningar, dels de medel som frigörs genom kommunsammanläggningarna den 1 januari 1974, nämligen 141 resp. 42 milj. kr. Vidare baseras revisionens beräkningar på 1971 och 1972 års förhållanden i stället för 1974 års som jag nu tillämpat samt på ett antagande om oförändrat utdebiteringsbehov, dvs. att de kommuner som får ökat skatteutjämningsbidrag i motsvarande mån skulle sänka sina utdebiteringssatser. Det förefaller dock sannolikt att de kommuner som får ökade skatteutjämningsbidrag endast i undantagsfall på denna grund kan väntas sänka sina utdebiteringar.

Den av mig förordade provisoriska omläggningen av skatteutjämnings-

systemet leder till en reformkostnad på 370 milj. kr. år 1974. Detta innebär en betydande ökning av bidragsgivningen till kommunerna. Jag vill i sammanhanget erinra om den överenskommelse som träffats mellan regeringen och kommunförbunden av innebörd att förbunden skulle rekommendera oförändrad kommunal- resp. landstingsskatt under åren 1973—1974. Även efter denna period framstår utrymmet för en fortsatt stegring av den kommunala utdebiteringen som mycket begränsat. Mot denna bakgrund finner jag denna ökning av bidragen från stat till kommun motiverad.

Ser man till förslagets verkningar för olika delar av landet innebär det att invånarna i Gotland och Norrland får de kraftigaste förbättringarna. Utöver vad som skulle utgå enligt gällande regler beräknas år 1974 skatteutjämningsbidragen för Gotland öka med 251 kr. per invå-

Sammanställning över bidragsförändringar (milj. kr.)

Område Bidragsform	Faktiskt utgående bidrag år 1973	1974			Initial reform- kostnad		Slutlig reform- kostnad	
		Bidrag enl. nuv. regler	Bidrag enligt		Revi- sionen	Dep.- chefen	Revi- sionen	Dep.- chefen
			Skatte- utjäm- ningsrevi- sionen	Departe- ments- chefen				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Skatteutjämnings- bidrag till kom- munerna (exkl. övergångsbidrag)	1 151	1 276	1 355	1 455	+ 79	+169	+127	+217
2. Skatteutjämnings- bidrag till lands- tingen (exkl. över- gångsbidrag)	694	760	880	805	+120	+ 45	+120	+ 45
3. Skatteutjämnings- bidrag till för- samlingarna	94	103	98	98	— 5	— 5	— 5	— 5
4. Vanligt extra skatte- utjämningsbidrag	15	15	5	25	— 10	+ 10	+ 15	+ 10
5. Stimulansbidrag	92	46	46	46	—	—	—	—
6. Föreslaget över- gångsbidrag till kommunerna	—	—	105	90	+105	+ 90	—	—
7. Föreslaget över- gångsbidrag till landstingen	—	—	58	61	+ 58	+ 61	—	—
8. Summa	2 046	2 200	2 547	2 570	+347	+370	+257	+267

Anm. Såväl skatteunderlag som kostnaderna för den kommunala verksamheten har förutsatts öka med 10 % mellan år 1973 och 1974. Utdebiteringen har antagits vara oförändrad mellan år 1973 och 1974.

¹ Beloppet beräknat på grundval av kommunindelningen den 1.1.1973. Vid en beräkning på grundval av kommunblocksindelningen den 1.1.1973 blir totalbeloppet 48 milj. kr. lägre, dvs. 1 228 milj. kr.

² Beloppet beräknat på grundval av kommunblocksindelningen den 1.1.1973.

nare, för Jämtlands län med 154 kr. och för Västerbottens län med 138 kr. per invånare. Väsentliga ökningar faller vidare på Kopparbergs län med 134 kr. per invånare, Värmlands län 129 kr., Norrbottens län 98 kr., Skaraborgs län 85 kr. och Kristianstads län 78 kr. per invånare.

På sikt får vissa län vidkännas bidragsminskningar efter avtrappning av övergångsbidragen. Detta gäller främst för Örebro län. Här skulle bidragsminskningen till följd av att bidragen vid hög utdebitering och garantiregeln för landstingen avskaffas betyda 177 kr. per invånare år 1974, om inte övergångsbidrag utgick.

Övriga län, som på sikt får lägre skatteutjämningsbidrag än f. n. är Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län där bidragsminskningen på motsvarande sätt skulle bli 36, 17 resp. 4 kr. per invånare.

Inom finansdepartementet har gjorts vissa beräkningar som belyser effekten för de enskilda kommunerna av de av mig föreslagna reglerna för skatteutjämningsbidragen. Resultatet av dessa beräkningar redovisas i särskilda tabeller. Dessa tabeller torde såsom *bilaga 6* få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende.

Tabellerna visar ökade bidrag mellan åren 1973 och 1974 för 211 kommuner och 16 landsting. Omräknat till samma mått som den kommunala utdebiteringen, dvs. kronor per skattekrona (kr./skr.), innebär de ökade skatteutjämningsbidragen mer än 50 öre för 160 kommuner och för 68 av dessa kommuner mer än 1 kr./skr. Huvuddelen av de kommuner för vilka förslaget får störst betydelse ligger i Norrland, Dalarna och Värmland. Även bland kommunerna i Skaraborgs och Göteborgs och Bohus län finns ett flertal för vilka bidragsökningen betyder mer än 1 kr./skr.

Av siffermaterialet framgår att åtgärderna leder till minskade bidrag för ett fyrtiotal kommuner. Av dessa ligger dock nästan hälften i en grupp där bidragsminskningen motsvarar högst fem öre i utdebitering och ett tiotal i en grupp mellan sex och tjugofem öre. Antalet kommuner som i verkligheten behöver höja sin utdebitering till följd av skatteutjämningsystemets omläggning torde dock bli mycket litet. Jag vill i det sammanhanget också erinra om vad jag anfört i avsnittet om extra bidrag om möjligheterna att i vissa fall ta hänsyn till här angivna eventuella verkningar av förslaget.

Författningsfrågor

Inom finansdepartementet har upprättats förslag till lag om skatteutjämningsbidrag.

Förslaget ansluter sig i formellt hänseende i stora delar till nuvarande bestämmelser i förordningen (1965: 268) om skatteutjämningsbidrag. I fråga om vissa av bestämmelserna vill jag anföra följande.

2 § innehåller definitioner av begreppen bidrags- och beräkningsår

samt medelskattkraft. Vid beräkningen av medelskattkraften skall det skatteunderlag som kan anses hänföra sig till beskattade förmåner vid sjukdom, barns födelse, arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning dras av. Frågan berörs närmare i det förslag om beskattning av sjukpenning m. m. som jag avser att anmäla senare i dag. De nya beskattningsreglerna på området avses träda i kraft den 1 januari 1974 och får därmed effekt på skatteutjämningsbidragen först bidragsåret 1976.

I 3 § *andra stycket* ges regler för beräkning av skatteutjämningsbidrag till församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter som har beskattningsrätt. Reglerna innebär att bidraget för år 1974 kommer att utgå med ett belopp som är 5 % större än bidraget för år 1973 och att i fortsättningen en femprocentig uppräknings sker av föregående års bidragsbelopp.

I 6 § *andra stycket* finns den särskilda regeln för avfolkningskommuner. I de fall då avfolkningsregeln inte tillämpas, beräknas det garanterade skatteunderlaget som produkten av medelskattkraften, den enligt 6 § tillförsäkrade andelen och invånarantalet i kommunen vid beräkningsårets ingång. Då avfolkningsregeln tillämpas ersätts den tredje faktorn i multiplikationen av 95 % av invånarantalet i kommunen fem år före beräkningsårets ingång. Vid den jämförelse av folkmängdstal som blir aktuell i dessa sammanhang skall geografiskt identiska områden jämföras. Har justeringar skett skall således hänsyn här tagas till befolkningstalen i det område som kommunen omfattar vid beräkningsårets ingång.

I 7 § *första stycket* beskrivs beräkningen av kommunernas skatteunderlag. Beskrivningen korresponderar med definitionen av medelskattkraften.

7 § *andra stycket* innehåller den s. k. sommarstuguregeln. Enligt denna skall vid beräkning av kommunens skatteunderlag inte medräknas vad som kan anses belöpa på garantibelopp för fritidsfastigheter. Med fritidsfastighet avses i detta sammanhang en- och tvåfamiljsfastighet, som används för annat ändamål än helårsbostad. I stort sett är det alltså fråga om sådana fastigheter som schablontaxeras enligt 24 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928: 370) och där avdrag enligt 25 § 3 mom. *andra stycket* samma lag inte medges. Det är emellertid förenat med administrativa svårigheter att exakt skilja ut dessa fastigheter. En bestämning med tillfredsställande noggrannhet kan enligt min mening nås genom att använda den registrering på länsstyrelsernas databand som görs av fastigheter, för vilka självdeklaration på blankett 6 lämnas. Det får ankomma på riksskatteverket att utfärda närmare anvisningar härom.

I 8 § *första stycket* ingår en bestämmelse om fördelning av tillskott av skatteunderlag för landstingskommun och kommun vid en indelningsändring vid bidragsårets ingång. Bestämmelsen överensstämmer i sak med 14 § i nuvarande skatteutjämningsförordning.

8 § andra stycket upptar en regel av motsvarande slag beträffande det fallet att indelningsändringen rör församling, pastorat eller annan kyrklig samfällighet. Bestämmelsen är ny och motiveras av att hittills gällande regel inte passar för det system för skatteutjämningsbidrag till kyrklig kommun som föreslås i 3 § i den nu föreslagna lagen. Enligt andra stycket ankommer det på Kungl. Maj:t att vid indelningsändring som berör församling, pastorat eller annan kyrklig samfällighet bestämma hur utgående bidragsbelopp skall fördelas. Bemyndigandet bör innefatta rätt för Kungl. Maj:t att efter omständigheterna besluta om att någon uppdelning av utgående bidragsbelopp inte skall ske. Detta kan bli aktuellt exempelvis om en obetydlig del av en församling, till vilken skatteutjämningsbidrag enligt 3 § utgår, tilläggs en storstadsförsamling. Beslut enligt 8 § andra stycket torde om möjligt böra meddelas i anslutning till att fråga om ändring i ecklesiastik indelning prövas av Kungl. Maj:t enligt lagen (1919: 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

De av mig föreslagna övergångsbidragen bör i lagens *övergångsbestämmelser* benämnas övergångskompensation för att förväxling ej skall ske med övergångsbidrag enligt kungörelsen (1962: 69) om övergångsbidrag vid vissa ändringar i den kommunala indelningen.

Anslagsfrågor

I prop. 1973: 1 (bil. 9 s. 87) har till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. preliminärt beräknats ett förslagsanslag av 2 150 milj. kr. för budgetåret 1973/74. Medelsbehovet under detta budgetår avser bidrag som utbetalas under andra hälften av år 1973 och första hälften av år 1974.

Som framgår av den tidigare redovisade sammanställningen över bidragsförändringar uppgår de faktiskt utgående bidragen år 1973 till 2 046 milj. kr. och de beräknade bidragen år 1974 till 2 570 milj. kr. Till dessa belopp skall läggas kostnader för övergångsbidrag i samband med kommunsammanläggningar enligt äldre regler med 10 resp. 30 milj. kr. Hälften av bidragssumman för åren 1973 och 1974, 2 328 milj. kr. utbetalas nästa budgetår. Jag förordar att anslaget förs upp med avrundat 2 330 milj. kr.

Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

dels antaga förslaget till lag om skatteutjämningsbidrag,

dels till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budget-

året 1973/74 under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 2 330 000 000 kr.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnel Anderson

Bilaga 1

Förteckning över den andel i procent av medelskattkraften som tillförsäkras landstingskommuner och kommuner enligt skatteutjämningsrevisionens förslag.

<i>Landstingskommun</i>	<i>Andel</i>		
		i Uppsala län	
Stockholms län	95	Enköping	90
Uppsala län	95	Nordostblocket	95
Södermanlands län	95	Tierp	95
Östergötlands län	95	Uppsala	95
Jönköpings län	95	Älvkarleby	95
Kronobergs län	95		
Kalmar län	100	i Södermanlands län	
Blekinge län	95	Eskilstuna	95
Kristianstads län	95	Flen	95
Malmöhus län	95	Katrineholm	95
Hallands län	95	Nyköping	95
Göteborgs och Bohus län	95	Oxelösund	90
Älvsborgs län	95	Strängnäs	90
Skaraborgs län	95	Vingåker	95
Värmlands län	100		
Örebro län	95	i Östergötlands län	
Västmanlands län	95	Boxholm	95
Kopparbergs län	100	Finspång	95
Gävleborgs län	100	Kisa	95
Västernorrlands län	115	Linköping	95
Jämtlands län	125	Mjölby	95
Västerbottens län	125	Motala	95
Norrbottnens län	135	Norrköping	95
		Söderköping	95
<i>Kommun</i>		Valdemarsvik	95
i Stockholms län		Ydre	95
Botkyrka	95	Ätvidaberg	95
Ekerö	90	Ödeshög	95
Gustavsberg	95		
Haninge	95	i Jönköpings län	
Norrtälje	95	Aneby	95
Nynäshamn	90	Eksjö	95
Sigtuna	90	Gislaved	90
Södertälje	95	Gnosjö	90
Tyresö	95	Hyltebruk	90
Upplands-Bro	95	Jönköping	95
Upplands-Väsby	90	Nässjö	95
Vallentuna	90	Sävsjö	95
Vaxholm/Österåker	95	Tranås	95

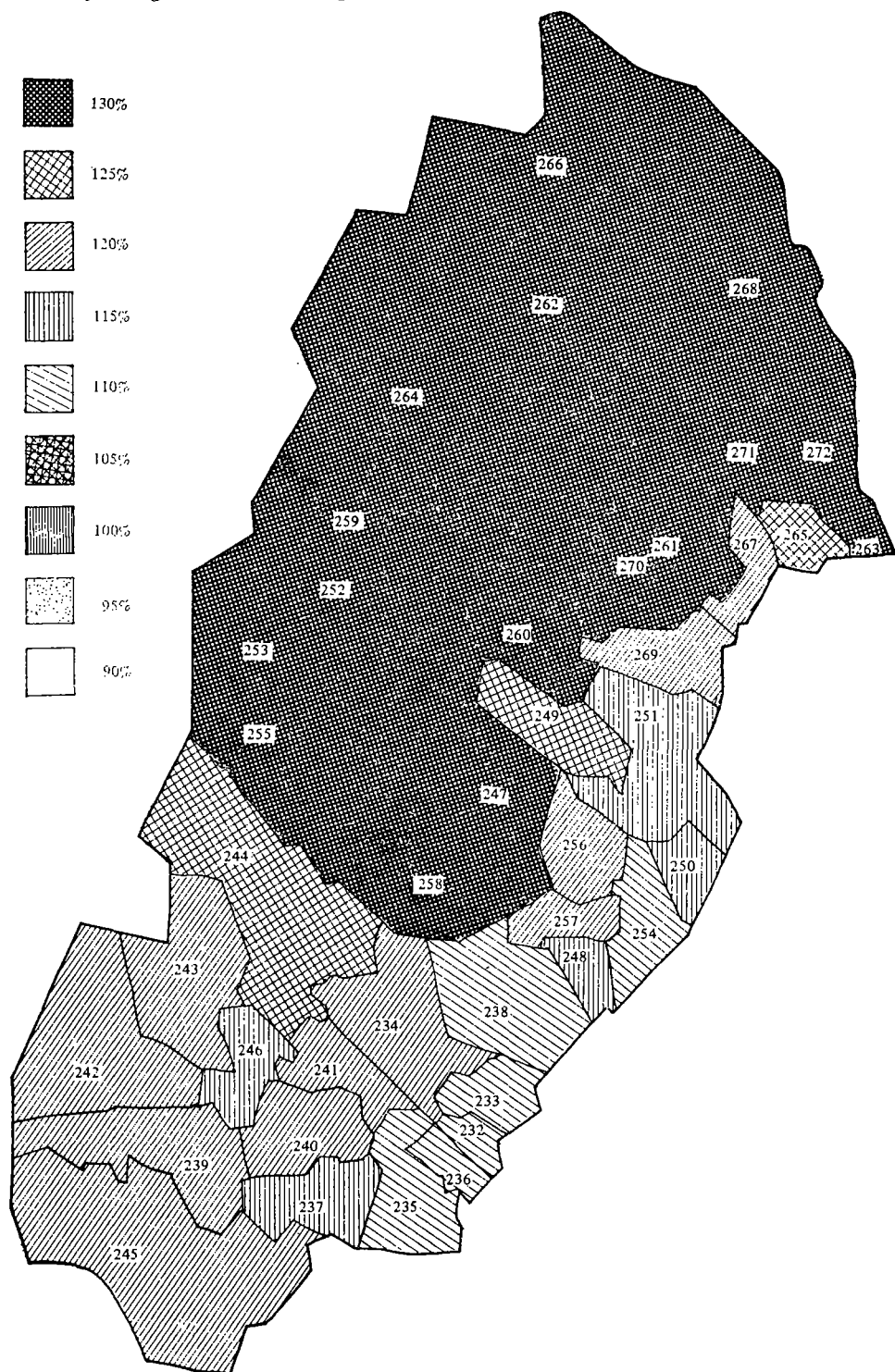
Vaggeryd	95	i Malmöhus län	
Vetlanda	95	Bjuv	90
Värnamo	95	Eslöv	90
		Helsingborg	90
i Kronobergs län		Höganäs	90
Alvesta	95	Hörby	90
Lessebo	95	Höör	90
Ljungby	95	Kävlinge	90
Markaryd	90	Landskrona	90
Tingsryd	95	Lomma	90
Uppvidinge	95	Sjöbo	90
Växjö	95	Skurup	90
Älmhult	90	Svalöv	90
		Trelleborg	90
i Kalmar län		Vellinge	90
Borgholm	100	Ystad	90
Emmaboda	95		
Hultsfred	95	i Hallands län	
Högsby	95	Falkenberg	90
Kalmar	95	Halmstad	90
Mönsterås	95	Kungsbacka	90
Mörbylånga	100	Laholm	90
Nybro	95	Varberg	90
Oskarshamn	95		
Torsås	95	i Göteborgs och Bohus län	
Vimmerby	95	Gravarne	95
Västervik	95	Härryda	90
		Kungälv	90
i Gotlands län		Lysekil	95
Gotland	115	Munkedal	95
		Mölndal	90
i Blekinge län		Orust	95
Karlshamn	90	Partille	90
Karlskrona	95	Stenungsund	90
Olofström	90	Strömstad	95
Ronneby	90	Tanum	95
Sölvesborg	90	Tjörn	90
		Uddevalla	95
i Kristianstads län		Öckerö	95
Broby	90		
Bromölla	90	i Älvsborgs län	
Båstad	90	Alingsås	95
Hässelholm	90	Bengtsfors	100
Klippan	90	Borås	95
Kristianstad	90	Färgelanda	95
Osby	90	Herrljunga	90
Perstorp	90	Lerum	90
Simrishamn	90	Lilla Edet	90
Tomelilla	90	Mark	90
Åstorp	90	Mellerud	95
Ängelholm	90	Surte	90
Örkelljunga	90	Svenljunga	90

Tranemo	90	Ljusnarsberg	95
Trollhättan	95	Nora	95
Ulricehamn	90	Örebro	95
Vårgårda	90		
Vänersborg	95	i Västmanlands län	
Ämål	95	Arboga	95
		Fagersta	95
i Skaraborgs län		Hallstahammar	95
Falköping	90	Heby	95
Grästorp	90	Kungsör	95
Gullspång	95	Köping	95
Götene	90	Norberg	95
Habo	90	Sala	95
Hjo	90	Skinnskatteberg	95
Karlsborg	95	Surahammar	95
Lidköping	90	Västerås	95
Mariestad	90		
Skara	90		
Skövde	90	i Kopparbergs län	
Tibro	90	Avesta	95
Tidaholm	90	Borlänge	95
Töreboda	90	Falun	95
Vara	90	Gagnef	95
		Hedemora	95
i Värmlands län		Leksand	100
Arvika	100	Ludvika	95
Eda	100	Malung	115
Filipstad	95	Mora	100
Finnskoga-Dalby	115	Orsa	110
Forshaga	95	Rättvik	100
Grums	95	Smedjebacken	95
Hagfors	95	Säter	95
Hammarö	95	Vansbro	105
Karlstad	95	Älvdalen	120
Kil	95		
Kristinehamn	95		
Kyrkheden	110	i Gävleborgs län	
Munkfors	100	Bergsjö	110
Storfors	95	Bollnäs	110
Sunne	100	Gävle	95
Säffle	95	Hofors	95
Torsby	110	Hudiksvall	110
Årjäng	100	Ljusdal	110
		Ockelbo	100
		Ovanåker	110
i Örebro län		Sandviken	95
Askersund	95	Söderhamn	110
Degerfors	95		
Hallsberg	95		
Hällefors	95	i Västernorrlands län	
Karlskoga	95	Härnösand	110
Kumla	95	Kramfors	110
Laxå	95	Sollefteå	120
Lindesberg	95	Sundsvall	110

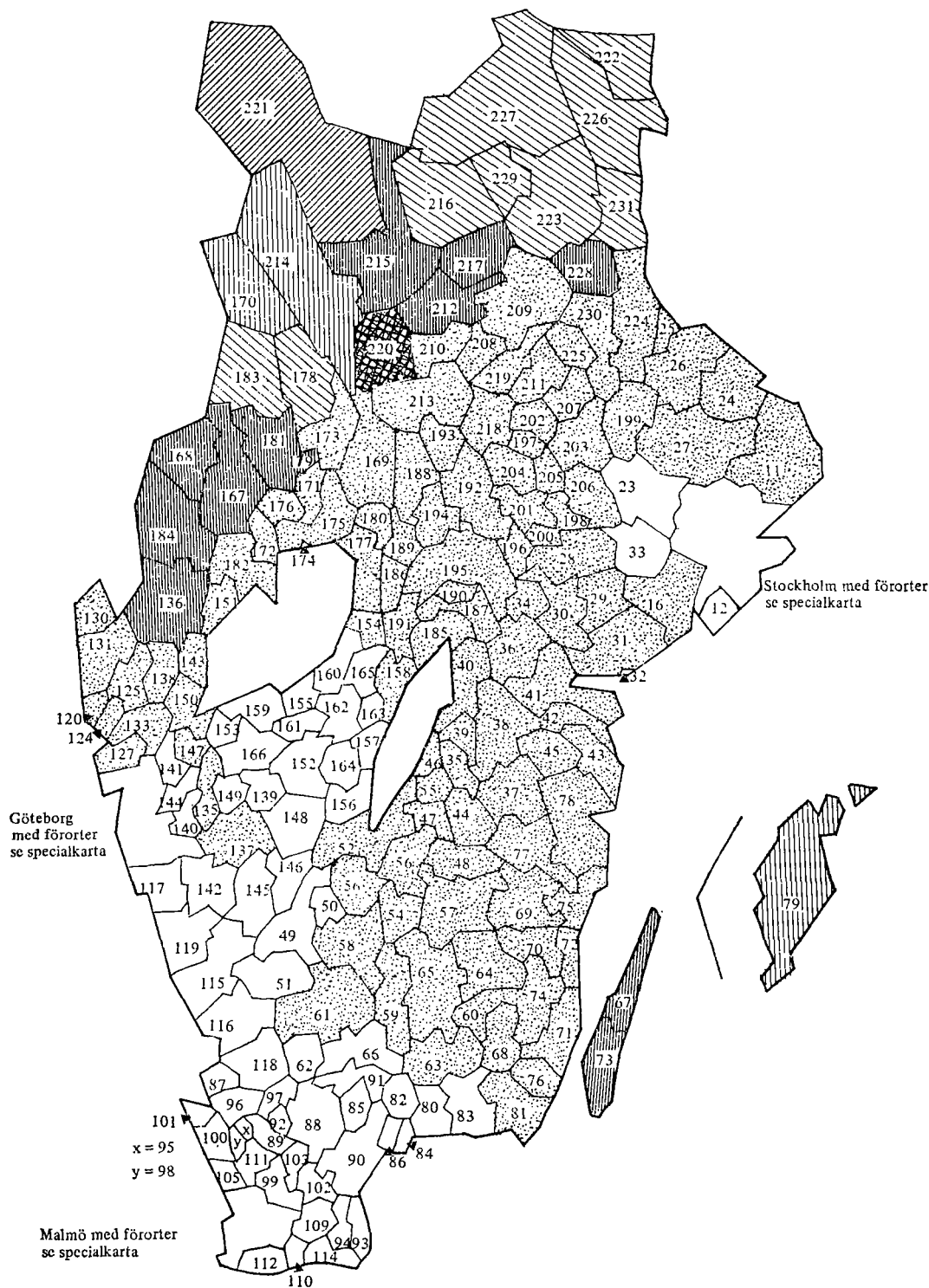
Timrå	110	Umeå	110
Ånge	115	Vilhelmina	130
Örnsköldsvik	110	Vindeln	120
		Vännäs	120
i Jämtlands län		Åsele	130
Berg	120		
Bräcke	120	i Norrbottens län	
Hammarstrand	120	Arjeplog	130
Järpen	120	Arvidsjaur	130
Krokom	120	Boden	130
Strömsund	125	Gällivare	130
Sveg	120	Haparanda	130
Östersund	115	Jokkmokk	130
		Kalix	125
i Västerbottens län		Kiruna	130
Lycksele	130	Luleå	120
Nordmaling	115	Pajala	130
Norsjö	125	Piteå	120
Robertsfors	115	Älvsbyn	130
Skellefteå	115	Överkalix	130
Sorsele	130	Övertorneå	130
Storuman	130		

Bilaga 2

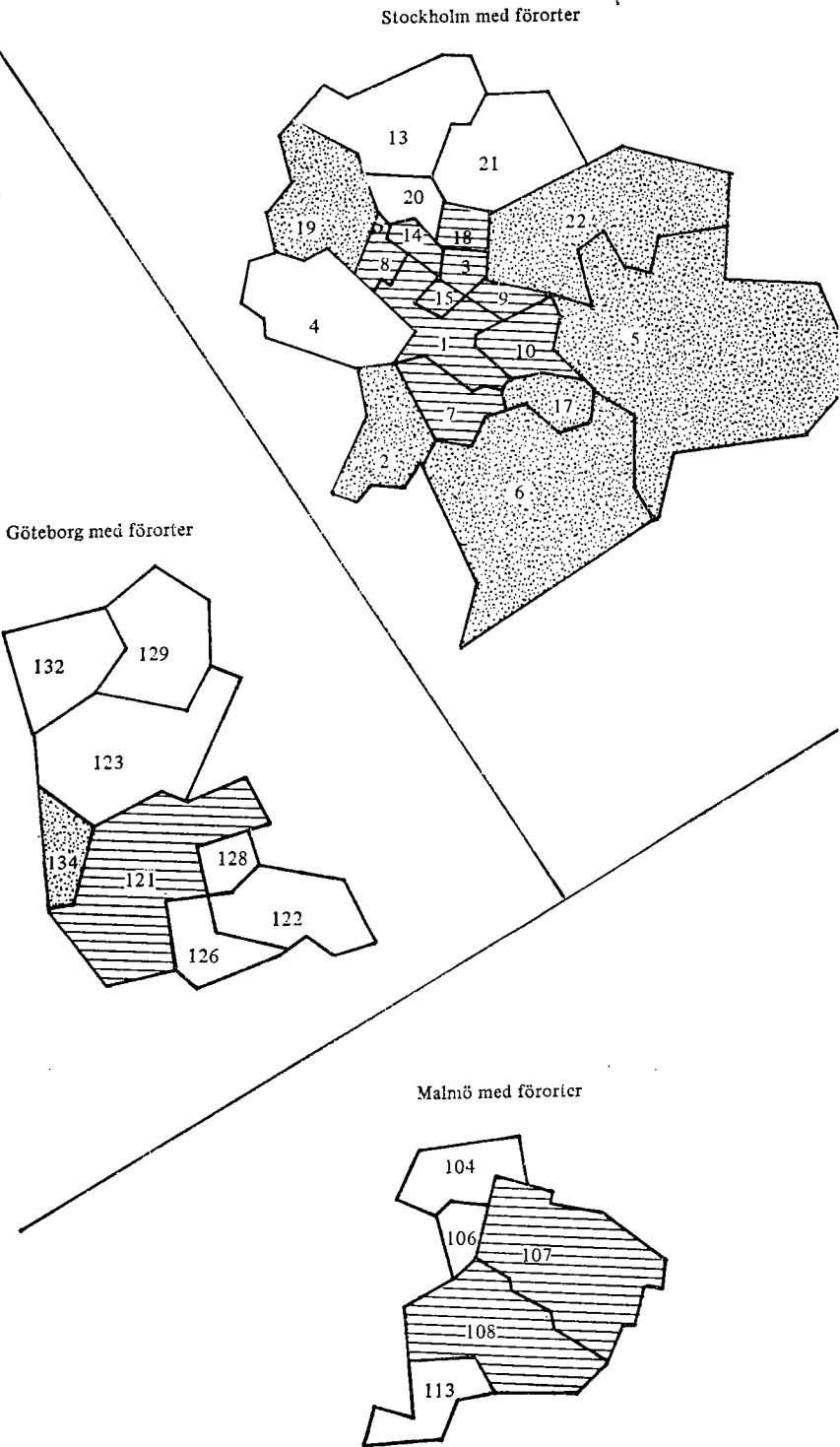
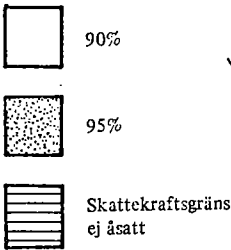
Skattcutjämningsrevisionens förslag: Primärkommuner



Anm. Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.



Anm. Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.

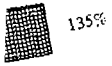


Anm. Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.

1973: 44

13

jämföringsrevisionens förslag: Landstingskommuner



135%



125%



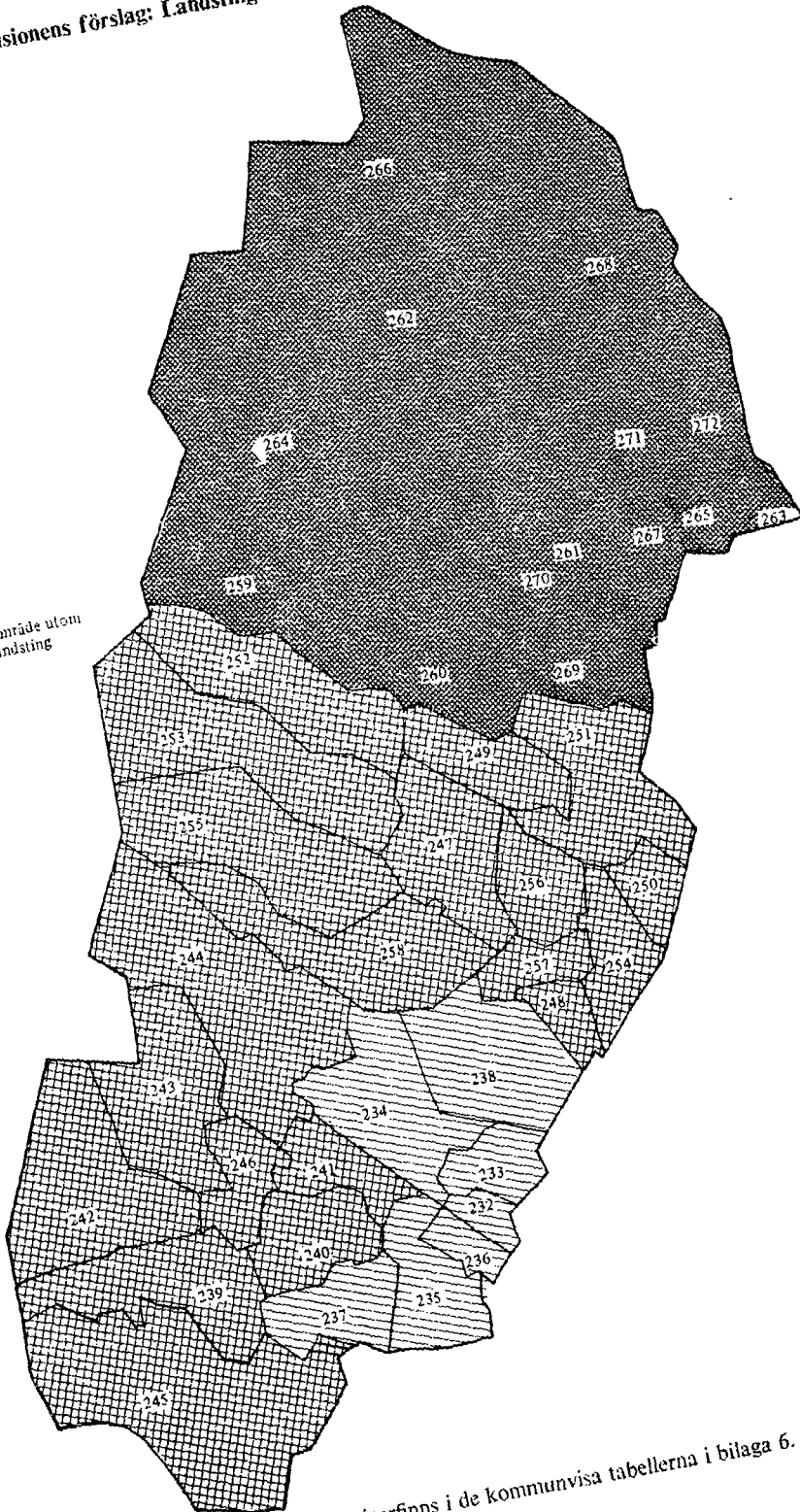
115%



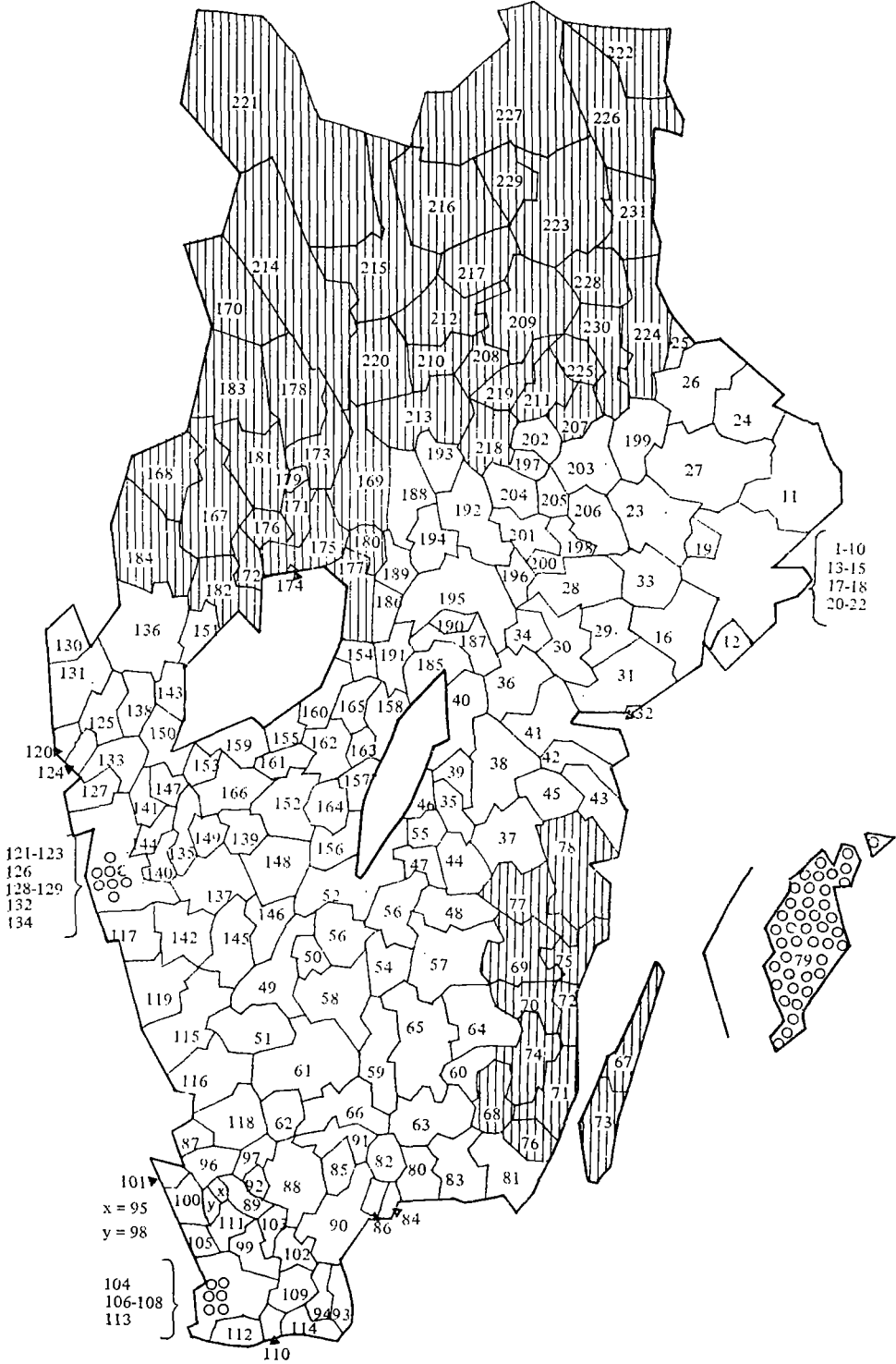
100%



95%

Område utom
landsting

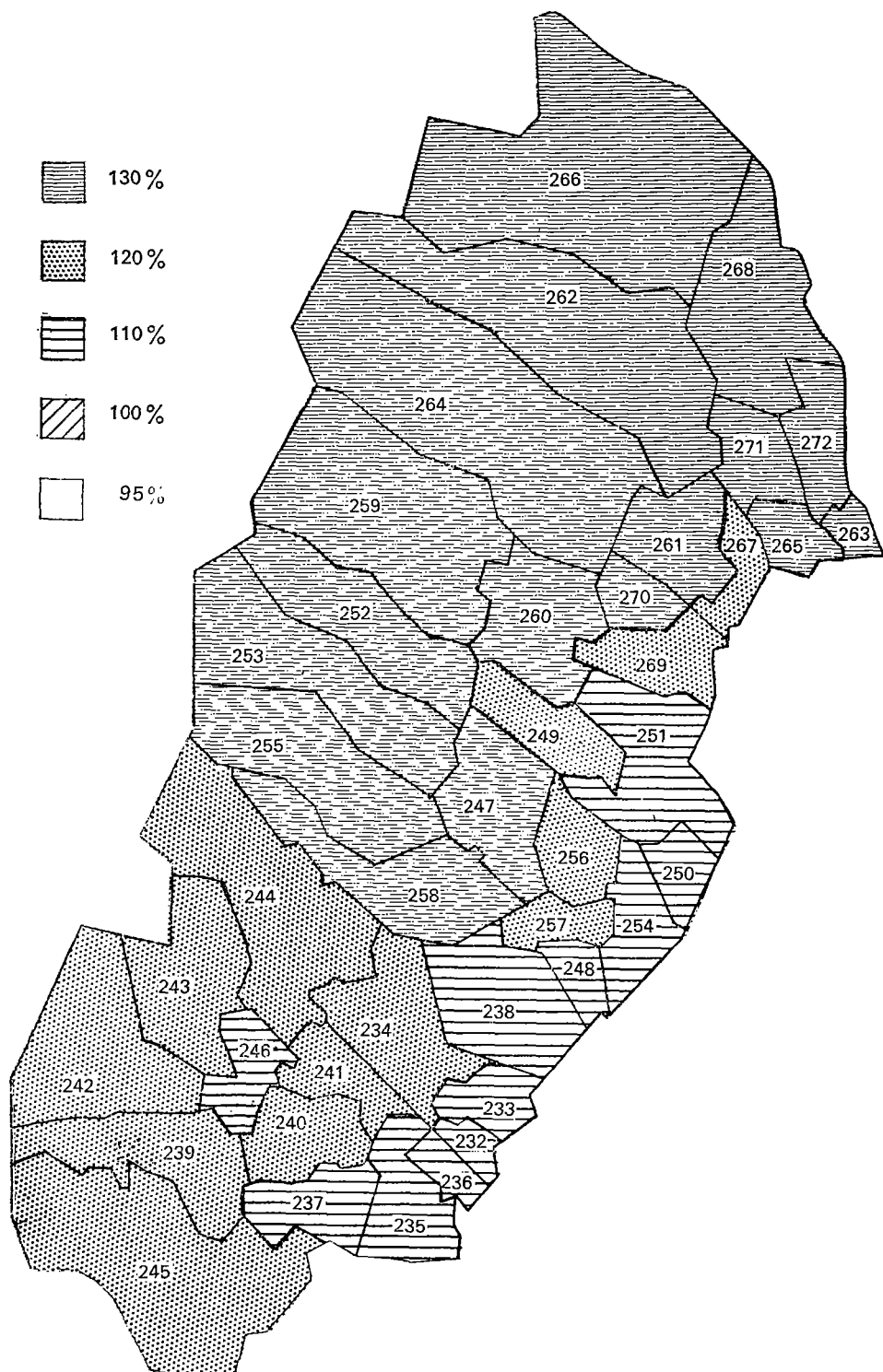
Se kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.



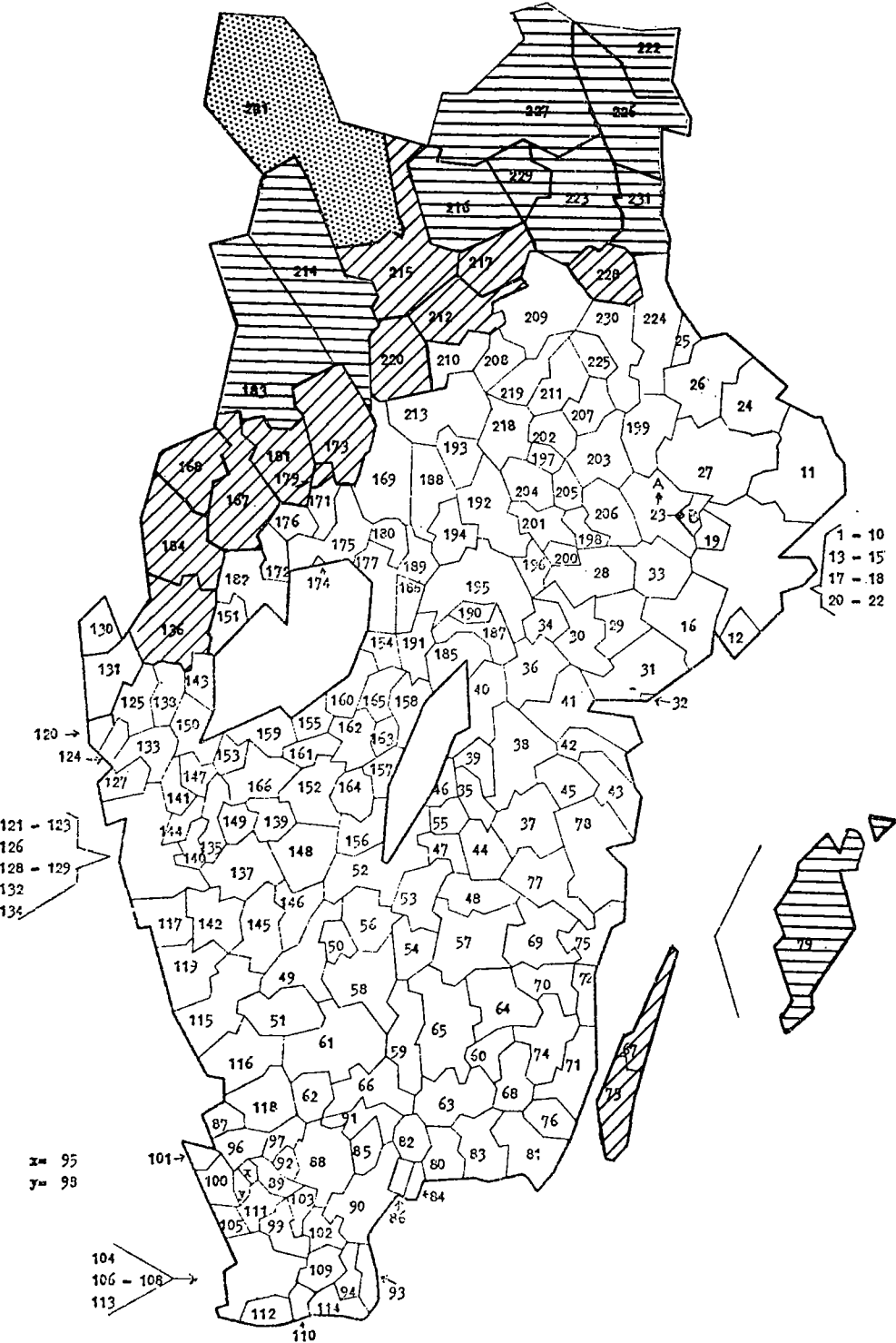
Ann. Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.

Bilaga 4

Departementschefens förslag: Primärkommuner



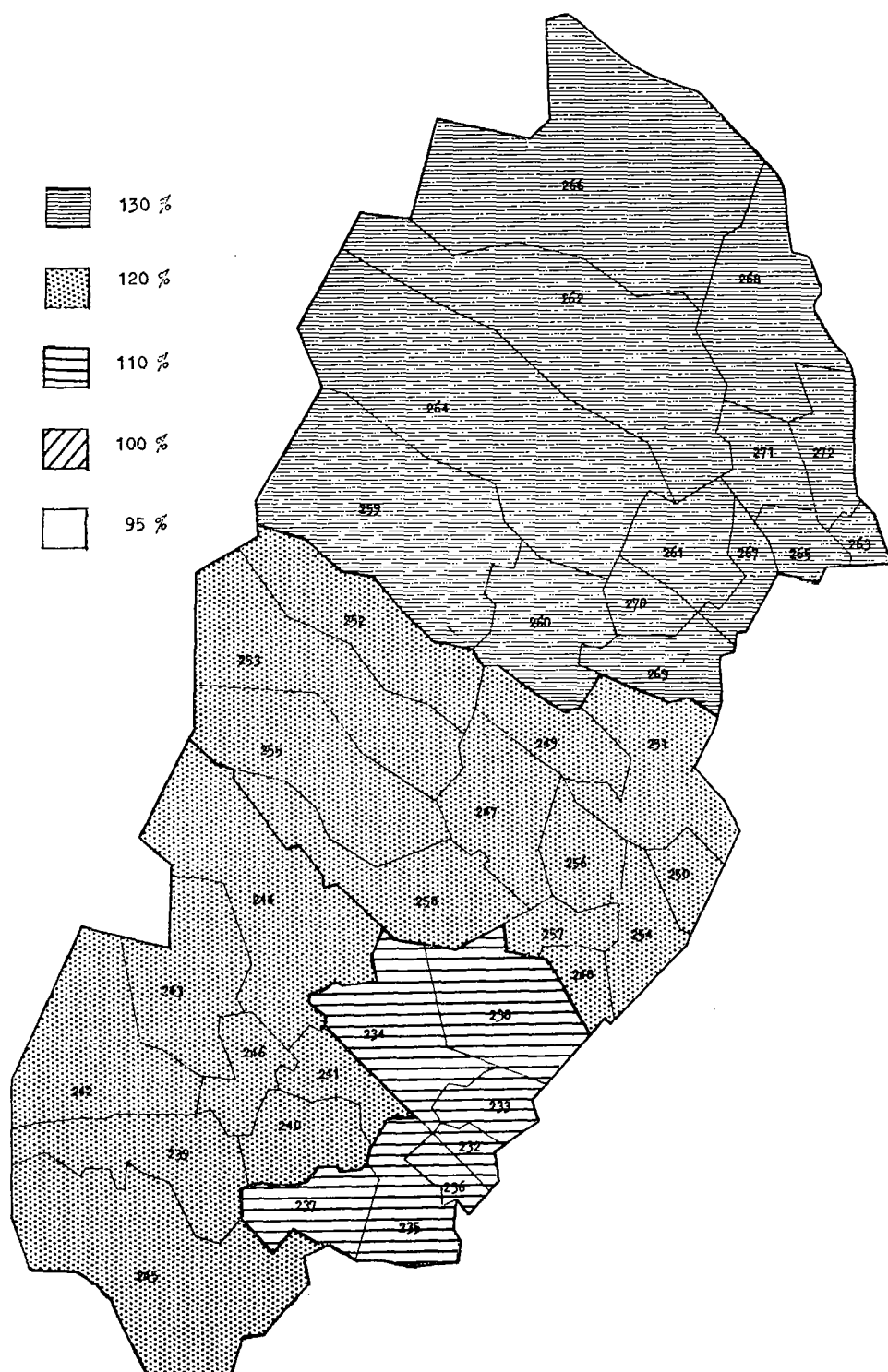
Anm Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6



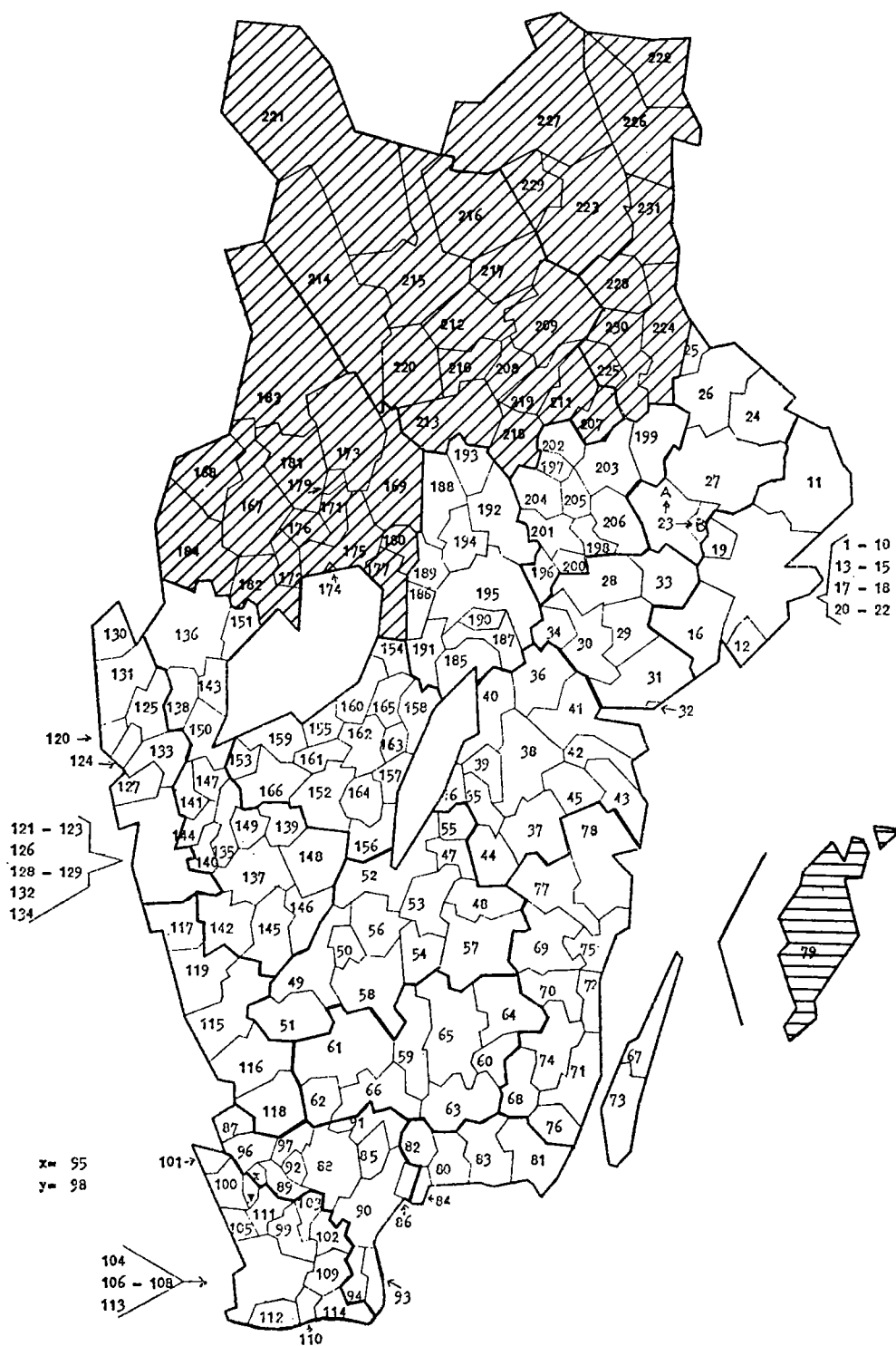
Anm. Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.

Bilaga 5

Departementschefens förslag: Landstingskommuner



Ann. Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.



Ann. Numreringen på kartan återfinns i de kommunvisa tabellerna i bilaga 6.

*Bilaga 6***Kommentarer till tabeller över verkningarna av föreslagna regler för skatteutjämning**

Kommunblocksnumreringen överensstämmer med den i SOU 1972: 44 tillämpade. Kommunblocksindelningen har justerats med hänsyn till indelningsförändringar i norra Värmland och södra Uppland. Vidare har överflyttning av Hylte kommunblock från Jönköpings till Hallands län beaktats liksom ett antal namnändringar på kommunblocken.

I kol. 3 redovisas kommunens resp. landstingets egen skattekraft i % av medelskattekraften. Härmed avses den skattekraft som tillämpats vid beräkningen av 1973 års skatteutjämningsbidrag dvs. inkl. bidragsunderlaget enligt kungörelsen (1972: 140) om skattebortfallsbidrag enligt dess lydelse den 5 maj 1972.

I kol. 6 redovisas den totala kommunala utdebiteringen för år 1973.

I kol. 7 redovisas bidragsförändringen för borgerliga primärkommuner resp. landsting uttryckt i kronor per skattekrone (kr./skr.). Det bör särskilt observeras att de angivna bidragsminskningarna avser effekten år 1974 om inte övergångsbidrag utgick.

I kol. 8 redovisas övergångsbidragen för år 1974 i kr./skr. Efter år 1974 avtrappas övergångsbidragen med 20 % per år.

Tabell 1. Kommuner: Verkningar av föreslagna regler för skatteutjämning

Län Nr.	Kommunblock	Egen skatte- kraft i % av medelskatte- kraften	Skattekraftsgaranti i % av medelskatte- kraften	Gällande Förslag	Total utdebi- tering, kr./ skr., år 1973	Bidragsföränd- ring uttryckt i kr./skr., exkl. övergångsbidrag	Övergångs- bidrag, kr./ skr., år 1974
1	2	3	4	5	6	7	8
AB							
1	Stockholm	156,54	90	—	23,01	±0	—
2	Botkyrka	89,60	90	95	23,50	+0,76	—
3	Danderyd	172,30	90	—	19,90	±0	—
4	Ekerö	105,93	90	95	21,37	±0	—
6	Haninge	94,13	90	95	24,00	+0,25	—
7	Huddinge	117,04	90	—	22,40	±0	—
8	Järfälla	125,99	90	—	22,25	±0	—
9	Lidingö	165,74	90	—	21,20	±0	—
10	Nacka	133,57	90	—	22,29	±0	—
11	Norrälje	83,57	90	—	24,64	+0,91	—
12	Nynäshamn	107,55	90	95	22,69	-0,03	0,03
13	Sigtuna	98,68	90	95	23,47	±0	—
14	Sollentuna	127,39	90	—	22,90	±0	—
15	Solna-Sundbyberg	150,37	90	—	21,29	±0	—
16	Södertälje	108,40	90	95	23,43	-0,00	0,00
17	Tyresö	104,88	90	95	24,00	-0,02	0,02
18	Täby	134,38	90	—	22,10	±0	—
19	Upplands-Bro	92,33	90	95	23,77	+0,49	—
20	Upplands-Väsby	102,31	90	95	22,30	±0	—
21	Vallentuna	95,76	90	95	23,44	±0	—

22	Vaxholm	97,51	90	95	23,94	+0,08	—
5	Värmdö	105,71	90	95	22,56	-0,00	0,00
C							
23 A	Enköping	84,31	90	95	25,69	+0,43	—
23 B	Häbo	76,84	90	95	25,16	+0,98	—
26	Tierp	79,22	90	95	24,73	+0,75	—
27	Uppsala	104,25	90	95	25,19	-0,29	0,29
25	Alvkarleby	86,71	90	95	25,40	+0,63	—
24	Östhammar	74,84	90	95	25,11	+0,35	—
D							
28	Eskilstuna	93,73	90	95	24,67	-0,00	0,00
29	Flen	84,42	90	95	25,67	-0,34	—
30	Katrineholm	89,92	90	95	25,01	+0,35	—
31	Nyköping	94,71	90	95	24,19	-0,20	0,20
32	Oxelösund	108,23	90	95	23,00	±0	—
33	Strängnäs	95,24	90	95	24,22	-0,04	0,04
34	Vingåker	79,17	90	95	23,81	-0,91	—
E							
35	Boxholm	76,94	90	95	24,67	+0,83	—
36	Finspång	92,32	90	95	24,73	-0,36	—
37	Kinda	74,07	90	95	23,97	+0,83	—
38	Linköping	103,18	90	95	24,55	-0,15	0,15
39	Mjölby	79,71	90	95	24,98	+0,75	—
40	Motala	88,65	90	95	25,18	+0,51	—
41	Norrköping	94,37	90	95	25,46	-0,54	0,54
42	Söderköping	75,35	90	95	24,47	+1,07	—
43	Valdemarsvik	74,56	90	95	25,84	+0,39	—
44	Ydre	66,86	90	95	24,91	+1,08	—

Tabell 1. Kommuner: Verknings av föreslagna regler för skatteuljämning

Län Nr.	Kommunblock	Egen skatte- kraft i % av medelskatte- kraften	Skattekraftsgaranti i % av medelskatte- kraften	Gällande i Förslag	Total utdebi- tering, kr./ skr., år 1973	Bidragsföränd- ring uttryckt i kr./skr., exkl. övergångsbidrag	Övergångs- bidrag, kr./ skr., år 1974
1	2	3	4	5	6	7	8
45	Årvidaberg	82,20	90	95	24,36	+0,83	—
46	Ödeshög	67,73	90	95	24,43	+1,04	—
F							
47	Aneby	68,18	90	95	24,05	+1,00	—
48	Eksjö	86,59	90	95	25,48	+0,16	—
49	Gislaved	89,53	90	95	23,25	+0,29	—
50	Gnosjö	88,49	90	95	25,16	+0,72	—
52	Jönköping	94,88	90	95	24,08	-0,07	0,07
53	Nässjö	83,92	90	95	25,40	+0,47	—
54	Sävsjö	75,85	90	95	24,36	+0,89	—
55	Tranås	85,04	90	95	24,03	+0,82	—
56	Vaggeryd	80,73	90	95	25,67	+0,59	—
57	Vetlanda	78,90	90	95	25,19	+0,77	—
58	Värnamo	88,51	90	95	25,14	+0,31	—
G							
59	Alvesta	79,13	90	95	24,37	+0,84	—
60	Lessebo	83,61	90	95	23,95	+0,79	—
61	Ljungby	79,42	90	95	24,20	+0,80	—
62	Markaryd	84,98	90	95	24,18	+0,76	—

63	Tingsryd	90	71,01	90	95	25,84	+0,54	—
64	Uppvidinge	90	80,24	90	95	25,05	+0,66	—
65	Växjö	90	96,77	90	95	23,79	-0,05	0,05
66	Älmhult	90	87,19	90	95	24,57	+0,59	—
H								
67	Borgholm	90	57,48	90	100	24,97	+1,73	—
68	Emmaboda	90	83,62	90	95	24,84	+0,53	—
69	Hultsfred	90	76,92	90	95	25,34	+0,87	—
70	Högsby	90	74,06	90	95	25,44	+0,74	—
71	Kalmar	90	92,36	90	95	25,46	-0,27	0,27
72	Mönsterås	90	78,54	90	95	25,96	-0,37	0,37
73	Mörbylånga	90	63,71	90	100	25,91	+1,11	—
74	Nybro	90	81,07	90	95	25,37	+0,59	—
75	Oskarshamn	90	89,34	90	95	25,35	+0,15	—
76	Torsås	90	57,23	90	95	24,38	+1,23	—
77	Vimmerby	90	76,38	90	95	25,96	+0,38	—
78	Västervik	90	84,37	90	95	26,29	+0,21	—
I								
79	Gotland	92	72,42	92	110	28,04	+2,72	—
K								
80	Karlshamn	90	90,67	90	95	24,41	+0,62	—
81	Karlskrona	90	87,95	90	95	25,35	-0,58	0,58
82	Olofström	90	86,83	90	95	23,12	+1,09	—
83	Ronneby	90	75,71	90	95	23,29	+1,11	—
84	Sölvesborg	90	75,29	90	95	23,95	+0,94	—

Tabell 1. Kommuner: Verknningar av föreslagna regler för skatteufjämning

Län Nr.	Kommunblock	Egen skatte- kraft i % av medelskatte- kraften	Skattekraftsgaranti i % av medelskatte- kraften	Gällande	Förslag	Total utdebi- tering, kr./ skr., år 1973	Bidragsföränd- ring uttryckt i kr./skr., exkl. övergångsbidrag	Övergångs- bidrag, kr./ skr., år 1974
1	2	3	4	5	6	7	8	
L								
86	Bromölla	88,57	90	95	22,29	+0,57	—	
87	Bästad	78,74	90	95	24,40	+1,07	—	
88	Hässelholm	82,70	90	95	23,88	+0,64	—	
89	Klippan	85,94	90	95	23,76	+1,04	—	
90	Kristianstad	91,58	90	95	22,54	+0,18	—	
91	Osby	78,80	90	95	24,25	+1,10	—	
92	Perstorp	89,99	90	95	24,35	+0,74	—	
93	Simrishamn	74,91	90	95	24,50	+1,11	—	
94	Tomelilla	70,81	90	95	25,04	+0,98	—	
95	Åstorp	82,04	90	95	23,17	+1,36	—	
96	Ängelholm	88,12	90	95	24,59	+0,73	—	
97	Örkelljunga	78,29	90	95	24,12	+1,18	—	
85	Östra Göinge	78,91	90	95	24,08	+0,97	—	
M								
108	Malmö	113,21	90	—	21,98	—0,01	0,01	
98	Bjuv	84,35	90	95	22,23	+1,10	—	
99	Eslöv	89,10	90	95	22,72	+0,81	—	
100	Helsingborg	103,05	90	95	24,07	—0,02	0,02	
101	Höganäs	82,88	90	95	24,52	+0,92	—	

102	Hörby	71,74	90	95	22,68	+1,76	—
103	Höör	84,05	90	95	23,65	+0,95	—
104	Kävlinge	88,67	90	95	23,42	+0,87	—
105	Landskrona	95,40	90	95	22,82	±0	—
106	Lomma	95,05	90	95	22,63	+0,01	—
107	Lund	110,12	90	—	23,43	-0,11	0,11
109	Stjöbo	69,98	90	95	21,81	+1,80	—
110	Skurup	74,02	90	95	23,81	+0,96	—
111	Svalöv	79,55	90	95	23,93	+0,88	—
112	Trelleborg	91,26	90	95	23,19	+0,56	—
113	Vellinge	89,96	90	95	22,07	+0,48	—
114	Ystad	86,65	90	95	24,05	+0,80	—
N							
115	Falkenberg	82,54	90	95	25,16	+0,76	—
116	Halmstad	93,05	90	95	25,14	-0,22	0,22
51	Hylte	76,76	90	95	24,61	+1,02	—
117	Kungsbacka	87,95	90	95	25,63	+0,29	—
118	Laholm	72,78	90	95	24,57	+1,11	—
119	Varberg	81,58	90	95	26,09	+0,56	—
O							
121	Göteborg	115,32	90	—	22,94	-0,01	0,01
122	Härryda	83,32	90	95	23,81	+0,94	—
123	Kungälv	84,15	90	95	23,94	+0,90	—
124	Lysekil	79,11	90	95	23,93	+1,01	—
125	Munkedal	69,92	90	95	22,79	+1,64	—
126	Möndal	107,33	90	95	23,01	±0	—
127	Orust	62,77	90	95	24,18	+1,38	—
128	Partille	105,37	90	95	22,50	±0	—
120	Sotenäs	70,31	90	95	22,70	+1,71	—

Tabell 1. Kommuner: Verklningar av föreslagna regler för skatteutjämning

Län Nr.	Kommunblock	Egen skatte- kraft i % av medelskatte- kraften	Skattekraftsgaranti i % av medelskatte- kraften	Gällande	Förslag	Total utdebit- tering, kr./ skr., år 1973	Bidragsföränd- ring uttryckt i kr./skr., exkl. övergångsbidrag	Övergångs- bidrag, kr./ skr., år 1974
1	2	3	4	5	6	7	8	
129	Stenungsund	92,78	90	95	22,55	+0,43	—	—
130	Strömsstad	74,21	90	95	26,09	+0,77	—	—
131	Tanum	59,69	90	95	23,65	+1,31	—	—
132	Tjörn	67,91	90	95	22,13	+2,08	—	—
133	Uddevalle	92,11	90	95	24,79	+0,11	—	—
134	Öckerö	71,32	90	95	24,00	+1,48	—	—
P								
144	Ale	83,01	90	95	23,02	+0,93	—	—
135	Alingsås	87,99	90	95	25,12	+0,37	—	—
136	Bengtsfors	77,62	90	100	25,43	+1,20	—	0,51
137	Borås	94,93	90	95	24,89	-0,51	—	—
138	Färgelanda	60,19	90	95	24,04	+1,12	—	—
139	Herrljunga	76,30	90	95	23,37	+1,04	—	—
140	Lerum	85,85	90	95	24,22	+0,77	—	—
141	Lilla Edet	78,15	90	95	24,50	+0,85	—	—
142	Mark	84,02	90	95	24,12	+0,77	—	—
143	Mellerud	72,77	90	95	23,62	+0,92	—	—
145	Svenljunga	76,83	90	95	24,71	+0,87	—	—
146	Tranemo	98,18	90	95	23,13	-0,38	—	0,38
147	Trollhättan	98,92	90	95	23,78	-0,01	—	0,01

148	Ulricehamn	88,95	90	95	24,47	-0,19	0,19
149	Vårgårda	67,95	90	95	23,68	+0,97	-
150	Vänersborg	96,70	90	95	24,04	-0,63	0,63
151	Åmål	81,84	90	95	25,06	+0,71	-
R							
152	Falköping	85,73	90	95	23,46	+0,39	-
153	Grästorp	74,45	90	95	23,14	+1,45	-
154	Gullspång	73,89	90	95	25,61	+0,70	-
155	Göteborg	75,29	90	95	24,26	+0,91	-
156	Habo	78,93	90	95	23,85	+0,98	-
157	Hjo	79,00	90	95	24,32	+1,44	-
158	Karlsborg	91,58	90	95	25,53	+0,06	-
159	Lidköping	84,26	90	95	23,95	+1,07	-
160	Mariestad	87,76	90	95	24,60	+0,50	-
161	Skara	86,14	90	95	24,71	+0,72	-
162	Skövde	92,70	90	95	24,18	+0,17	-
163	Tibro	80,77	90	95	23,35	+1,31	-
164	Tidaholm	77,55	90	95	24,46	+1,29	-
165	Töreboda	68,43	90	95	24,64	+1,07	-
166	Vara	73,00	90	95	24,30	+1,01	-
S							
167	Arvika	78,78	90	100	25,31	+1,34	-
168	Eda	72,04	90	100	24,90	+1,50	-
169	Filipstad	90,95	90	95	25,05	+0,16	-
171	Forslaga	75,60	90	95	25,22	+0,65	-
172	Grums	83,68	90	95	24,67	+0,54	-
173	Hagfors	81,25	94,84	100	24,46	+0,91	-
174	Hammarö	94,78	90	95	25,00	-0,12	0,12
175	Karlstad	100,65	90	95	25,03	-0,34	0,34

Tabell 1. Kommuner: Verkningar av föreslagna regler för skatteutjämning

Län Nr.	Kommunblock	Egen skatte- kraft i % av medelskatte- kraften	Skattekraftsgaranti i % av medelskatte- kraften	Gällande Förslag	Total utdebi- tering, kr./ skr., år 1973	Bidragsföränd- ring uttryckt i kr./skr., exkl. övergångsbidrag	Övergångs- bidrag, kr./ skr., år 1974
1	1	3	4	5	6	7	8
176	Kil	71,90	90	95	24,85	+0,89	—
177	Kristinehamn	92,89	90	95	25,58	-0,34	0,34
179	Munkfors	82,74	90	100	25,25	+1,24	—
180	Storfors	86,56	90	95	24,42	+0,96	—
181	Sunne	68,83	90	100	25,09	+1,54	—
182	Säffle	80,45	90	95	24,11	+0,84	—
183	Torsby	75,35	110	110	24,50	+0,65	—
184	Årjäng	70,57	90	100	25,47	+1,24	—
T							
185	Åsersund	79,96	90	95	25,97	+0,30	—
186	Degerfors	87,02	90	95	25,13	+0,66	—
187	Hallsberg	87,66	90	95	25,14	+0,42	—
188	Hällefors	93,13	90	95	24,63	+0,23	—
189	Karlskoga	101,98	90	95	24,70	-0,08	0,08
190	Kumla	82,25	90	95	25,08	+0,58	—
191	Laxå	87,24	90	95	25,50	+0,52	—
192	Lindesberg	87,98	90	95	26,18	-0,26	0,26
193	Ljusnarsberg	83,69	90	95	25,00	+1,13	—
194	Nora	91,77	90	95	25,65	-0,07	0,07
195	Örebro	100,00	90	95	27,03	-1,86	1,86

U	Arboga	91,80	90	95	24,02	-0,12	-
196	Fagersta	102,47	90	95	24,00	-0,01	0,01
197	Hallstahammar	95,15	90	95	24,25	-0,03	0,03
198	Heby	69,57	90	95	24,18	+1,01	-
199	Kungsör	83,00	90	95	24,06	+0,81	-
200	Köping	91,93	90	95	24,50	+0,10	-
201	Norberg	84,10	90	95	24,52	+0,55	-
202	Sala	82,95	90	95	24,55	+0,67	-
203	Skinnskatteberg	85,45	90	95	23,61	+0,83	-
204	Surahammar	96,87	90	95	24,00	-0,00	0,00
205	Västerås	102,65	90	95	24,25	-0,02	0,02
206							
W	Avesta	85,45	90	95	25,94	+0,48	-
207	Borlänge	92,98	90	95	24,95	+0,11	-
208	Falun	97,56	90	95	24,67	-0,29	0,29
209	Gagnef	75,92	90	95	25,00	+0,78	-
210	Hedemora	82,47	90	95	25,75	+0,73	-
211	Leksand	80,88	90	100	25,81	-1,31	-
212	Ludvika	91,22	90	95	24,02	+0,57	-
213	Malung	78,97	110	110	25,11	+0,30	-
214	Mora	81,51	90	100	24,91	+1,03	-
215	Orsa	72,03	90	110	26,52	+2,23	-
216	Rättvik	77,58	90	100	25,00	+1,67	-
217	Smedjebacken	89,31	90	95	23,89	-0,72	-
218	Säter	82,64	90	95	24,51	+0,84	-
219	Vansbro	72,02	90	100	25,92	+1,63	-
220	Älvdalen	77,89	110	120	25,10	-1,92	-
221							-

Tabell 1. Kommuner: Verknningar av föreslagna regler för skattefjämnning

Län Nr.	Kommunblock	Egen skatte- kraft i % av medelskatte- kraften	Skattekraftsgaranti i % av medelskatte- kraften	Gällande Förslag	Total utdebi- tering, kr./ skr., år 1973	Bidragsföränd- ring uttryckt i kr./skr., exkl. övergångsbidrag	Övergångs- bidrag, kr./ skr., år 1974
1	2	3	4	5	6	7	8
X							
223	Bollnäs	81,51	110	110	24,18	+0,37	—
224	Gävle	98,51	90	95	23,77	—0,01	0,01
225	Hofors	90,15	90	95	24,05	+0,74	—
226	Hudiksvall	81,10	110	110	24,26	+0,34	—
227	Ljusdal	73,06	110	110	25,59	+0,74	—
222	Nordanslig	67,95	110	110	23,27	+0,72	—
228	Ockelbo	78,32	90	100	23,35	+1,87	—
229	Ovanåker	76,36	110	110	23,70	+0,39	—
230	Sandviken	92,29	90	95	25,31	—0,02	0,02
231	Söderhamn	83,46	110	110	24,51	+0,29	—
Y							
232	Härnösand	98,45	110	110	25,52	—0,02	0,02
233	Kramfors	74,48	110	110	25,05	+0,50	—
234	Sollefteå	88,72	112,21	120	25,34	+1,43	—
235	Sundsvall	97,33	110	110	24,34	+0,12	—
236	Timrå	76,92	110	110	23,82	+0,39	—
237	Ånge	78,05	110	110	24,79	+0,68	—
238	Örnsköldsvik	83,02	110	110	24,95	+0,30	—

Z						
239	Berg	55,17	110	120	27,38	+1,15
240	Bräcke	68,97	110	120	27,12	+0,86
241	Ragunda	75,54	110	120	25,93	+1,79
243	Krokön	66,19	110	120	25,52	+1,45
244	Strömsund	70,30	116,48	120	26,27	+0,36
245	Sveg	75,19	110	120	26,73	+0,46
242	Åre	76,43	110	120	25,95	+1,36
246	Östersund	96,42	110	110	25,07	+0,01
AC						
247	Lycksele	83,61	125	130	25,01	+0,86
248	Normaling	65,65	110	110	23,75	+0,78
249	Norsjö	81,42	116,30	120	24,78	+0,33
250	Robertsfors	65,26	110	110	24,04	+1,03
251	Skellefteå	84,02	110	110	24,94	+0,19
252	Sorsele	68,88	125	130	25,00	+1,26
253	Storuman	80,75	125	130	25,21	+1,07
254	Umeå	99,26	110	110	24,93	+0,06
255	Vilhelmina	69,38	125	130	25,35	+1,33
256	Vindeln	71,19	110	120	22,50	+2,56
257	Vännäs	71,21	110	120	24,86	+1,47
258	Åsele	71,13	125	130	25,51	+1,46
BD						
259	Arjeplog	78,18	125	130	25,80	+0,70
260	Arvidsjaur	76,14	125	130	23,75	+1,49
261	Boden	99,40	125	130	24,62	+0,70
262	Gällivare	102,50	130	130	26,00	+0,38
263	Haparanda	69,59	125	130	25,88	+0,91
264	Jokkmokk	111,99	125	130	25,15	+1,76

Tabell 1. Kommuner: Verkningar av föreslagna regler för skatteutjämning

Län Nr.	Kommunblock	Egen skatte- kraft i % av medelskatte- kraften	Skattekraftsgaranti i % av medelskatte- kraften	Gällande	Förslag	Total utdebi- tering, kr./ skr., år 1973	Bidragsföränd- ring uttryckt i kr./skr., exkl. övergångsbidrag	Övergångs- bidrag, kr./ skr., år 1974
1	2	3	4	5	6	7	8	
265	Kalix	76,89	125	130	24,12	+0,92	—	—
266	Kiruna	130,71	125	130	24,50	-0,11	0,11	—
267	Luleå	96,54	125	120	25,50	-0,58	0,58	—
268	Pajala	56,02	125	130	25,49	+1,24	—	—
269	Piteå	85,06	125	120	26,34	-0,90	0,90	—
270	Älvsbyn	72,38	125	130	25,85	+0,93	—	—
271	Övertorneå	64,92	125	130	26,40	+1,64	—	—
272	Övertorneå	59,19	125	130	25,92	+1,54	—	—

Tabell 2. Landsting: Verknningar av föreslagna regler för skatteutjämning

Län	Landsting	Egen skattekraft i % av me- delskatte- kraften	Skattekrafts- garanti i % av medelskatte- kraften	Gällande Förslag	Utdebit- tering kr./skr. år 1973	Bidragsför- ändring ut- tryckt i kr./ skr., exkl. övergångs- bidrag	Övergångs- bidrag kr./skr. år 1974
1	2	3	4	5	6	7	8
AB	Stockholms läns	137,22	95	95	9,00	-0,03	0,03
C	Uppsala läns	94,84	95	95	9,15	-0,25	0,25
D	Södermanlands läns	93,21	95	95	9,00	-0,16	0,16
E	Östergötlands läns	92,08	95	95	9,50	-0,00	0,00
F	Jönköpings läns	87,92	95	95	9,10	+0,06	—
G	Kronobergs läns	86,25	95	95	9,25	+0,08	—
H	Kalmar läns	81,64	95	95	10,30	+0,13	—
K	Blekinge läns	84,76	95	95	9,50	+0,09	—
L	Kristianstads läns	84,18	95	95	9,50	+0,10	—
M	Malmöhus läns	94,82	95	95	8,75	-0,32	0,32
N	Hallands läns	85,62	95	95	11,00	+0,10	—
O	Göteborgs och Bohus läns	87,61	95	95	8,50	+0,06	—
P	Älvsborgs läns	88,88	95	95	9,50	+0,06	—
R	Skaraborgs läns	83,25	95	95	9,40	+0,11	—
S	Värmlands läns	86,20	95	100	9,50	+0,55	—
T	Örebro läns	94,63	95	95	10,00	-0,34	0,34
U	Västmanlands läns	96,52	95	95	9,00	-0,31	0,31
W	Kopparbergs läns	86,95	95	100	9,00	+0,52	—
X	Gävleborgs läns	87,24	95	100	9,25	+0,53	—
Y	Västernorrlands läns	88,44	110,22	110	9,50	+0,15	—
Z	Jämtlands läns	79,99	110,88	120	10,00	+0,99	—
AC	Västerbottens läns	84,76	113,24	120	9,50	+0,74	—
BD	Norrbottens läns	92,98	125	130	10,50	+0,64	—

Innehåll

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om skatteutjämningsbidrag	3
Utdrag av statsrådsprotokollet den 9 mars 1973	6
Inledning	6
Nuvarande ordning	7
Skatteutjämningsrevisionen	9
Synpunkter på nuvarande skatteutjämningsystem	9
Mål för skatteutjämningsystemet	17
Borgerliga primärkommuner	18
Landstingskommuner	28
Församlingar	30
Övriga förslag	30
Totala ekonomiska verkningar av förslagen	32
Reservation av ledamoten Eklund	34
Remissyttrandena	36
Principiella överväganden	36
Borgerliga primärkommuner	38
Landstingskommuner	54
Förslag till ändrad skatteunderlagsgaranti	56
Församlingar	58
Extra bidrag och ändrad skattekraftsgaranti	59
Övergångsregler	62
Kostnaderna för en reform av skatteutjämningsystemet	63
Departementschefen	63
Nuvarande ordning	63
Skatteutjämningsrevisionens förslag	64
Remissinstansernas inställning i stort	66
Allmänna synpunkter	67
Förslag till skattekraftsgaranti för kommunerna	69
Bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln	71
Särskilda regler för avfolkningskommuner och sommarstugukommuner	73
Skattekraftsgaranti för landstingen	74
Skatteutjämningsbidrag för församlingarna	75
Extra skatteutjämningsbidrag och ändrad skattekraftsgaranti ..	75
Övergångsregler	77
Ekonomiska verkningar av förslaget	77
Författningsfrågor	79
Anslagsfrågor	81
Hemställan	81
Bilaga 1. Förteckning över den andel i procent av medelskattekraften som tillförsäkras landstingskommuner och kommuner enligt skatteutjämningsrevisionens förslag	83
Bilaga 2. Kartor över skatteutjämningsrevisionens förslag för primärkommunerna	87
Bilaga 3. Karta över skatteutjämningsrevisionens förslag för landstingskommunerna	90

Bilaga 4. Karta över departementschefens förslag för primärkommunerna	92
Bilaga 5. Karta över departementschefens förslag för landstingskommunerna	93
Bilaga 6. Tabeller över verkningarna av föreslagna regler för skatteutjämning	97

