

Nr 285.

Av herr **Johansson, Johan Bernhard, m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till kommunalskattelag m. m.*

Kungl. Maj:ts för innevarande riksdag framlagda förslag till kommunalskattelag synes oss i stort sett kunna läggas till grund för ett slutligt ordnande av kommunalbeskattningen. Det ansluter sig till den hävdvunna ordningen för den kommunala beskattningen och avser att garantera kommunerna det behövliga konstanta beskattningsunderlaget utan att äventyra de skattskyldigas intresse av rimligt avvägd skattebörd.

I vissa avseenden ger förslaget emellertid enligt vår mening anledning till befogade anmärkningar. Vid avvägningen mellan kommunens och de skattskyldigas var för sig berättigade intressen synas de senare hava skjutits till sidan mera än de förra billigtvis betinga.

Denna månhet om kommunens fördel har särskilt funnit uttryck i två av de föreslagna repartitionstalen för jordbruksfastigheternas garantiskatt, nämligen sex skatteören för varje ethundra kronors jordbruksvärde och fyra skatteören för varje ethundra kronors skogsvärde. *Underlaget för fastighets-skatten.*

Repartitionstalet sex för jordbruksvärde är ett direkt arv från gällande bestämmelser och har tillämpats allt ifrån grundskatternas avskrivande år 1892. Det är emellertid tydligt, att förutsättningarna för dess bibehållande numera icke äro desamma.

Alltifrån 1862 års kommunallagstiftning och så länge grundskatterna ägde bestånd, utgick bevillningen och i följd därav också kommunalskatten efter en beräknad avkastning av 3 procent av taxeringsvärdet å jordbruksfastighet och 5 procent av taxeringsvärdet å annan fastighet. Efter grundskatternas bortfallande höjdes jordbruksfastigheternas avkastningsprocent till den dubbla eller 6. Skillnaden mellan jordbruksfastighet och annan fastighet i fråga om procenttalet berodde på att 1 procent betraktades som ränta å nedlagt driftskapital och avkastning av brukarens arbetskraft, medan de 5 procenten, likasom det enahanda procenttalet för annan fastighet, ansågos motsvara ränta å fastighetens kapitalvärde. Vid denna tid och alltintill tiden för 1920 års provisorium var den verkliga inkomsten av en fastighet fri från bevillning och kommunalskatt. Detta gällde också skogsinkomst, vilket, med hänsyn till äldre tiders ofta nog låga taxeringsvärden å skog, stundom medförde, att mera omfattande avverkningar, som icke kunde anses vara genom den på fastighetsbevillningen grundade kommunalskatten i behörig grad beskattade, kunde undgå

skälig beskattning till kommunen. För att råda bot härför infördes 1909 den alltiämt utgående skogsaccisen.

Då riksdagen 1920 icke kunde bifalla det kungl. förslaget till kommunalskattelag med dess kombination av objektskatter och inkomstskatt, beslöts såsom en provisorisk anordning den nu tillämpade garantibeskattningen, i mycket formad efter 1897 års kommunalskattekommittés år 1900 avgivna förslag. Vid denna reform, som innebar, att fastighetsinkomsten skulle även kommunalt beskattas till sitt verkliga belopp och i varje fall till visst minimibelopp, underlät riksdagen, såvitt nu är i fråga, att taga två rationella konsekvenser av reformen, nämligen dels att avskaffa skogsaccisen och dels att låta jordbrukets garantiprocent stanna vid talet fem.

I sistnämnda avseende erinras, att efter införande av full inkomstbeskattning av jordbruket det ovan omnämnda motivet för högre procenttal måste anses bortfallet. Att ändock under provisoriets övergångsskede det gamla procenttalet sex fick kvarstå, kan vara förklarligt, men då det nu gäller att definitivt ordna repartitionen, har det synts oss anmärkningsvärt, att i Kungl. Maj:ts förevarande förslag utan vidare motivering bibehållits samma procenttal.

Annorlunda förfor 1897 års kommunalskattekommitté, då det gällde att sätta gränsen för jordbruksfastigheternas garanti.

Kommittén (s. 82 ff.) vågade ej helt borttaga den kommunala fastighetsskatten utan ålade fortfarande jordbruksfastighet att gå i god för en viss avkastning, vilken kommunen ägde rätt att under alla förhållanden beskatta, men den sänkte skattefoten till 5 procent i syfte att bereda skattelindring på sådana håll, där i följd av starkare skuldsättning eller annan orsak beskattningen känts alltför tryckande. En annan fördel av sänkningen vore enligt kommittén, att all fastighet kunde i avseende å skattskyldigheten likställas.

Enligt vår uppfattning saknas numera skäl att låta jordbruksfastigheterna draga proportionsvis större anpart av skattebördan än annan fastighet. En sänkning av repartitionstalet för jordbruksvärdet till 5 skulle också reducera betydelsen av den mot garantiskattesystemet oftast framförda anmärkningen rörande bristande hänsyn till den skuldsatte ägaren av jordbruksfastighet.

Skogsbeskattningen.

I samband med vad sålunda förordats beträffande jordbruket böra repartitionstalen jämväl för skogsbruket undergå reduktion, varvid av ofta upprepade skäl skogsmarken kan åsättas högre repartitionstal än växande skogen (»skogsvärdet»). Då skogsmarksvärdet ingår bland jordbruksvärdena, följer härav automatiskt, att dess repartitionstal bör sänkas till 5 från föreslagna 6 procent.

För skogsvärde föreslår propositionen 4 procent, detta av hänsynen till att svårigheter ansetts uppkomma för vissa kommuner, därest det av de-

partementschefen såsom riktigare ansedda talet 3 procent (sid. 177 ff.) kommit till användning. Vad skogsbruket därigenom vinner skulle i stället uttagas genom skogsaccis, vilken skatteform bättre ansluter sig till skogsägarnas förmåga att betala skatt, nämligen i samband med avverkningen.

Vid avgörande av detta senare repartitionstal måste tydligen hänsyn tagas jämväl till accisbeloppet, som hittills utgått med praktiskt taget två procent av det avverkade virkets rotvärde, men som nu i särskild proposition (105) föreslås att utgå med ett procenttal, motsvarande en tredjedel av kommunens genomsnittliga utdebitering per skattekrone under senaste fem åren. Denna nya beräkningsgrund höjer tydligen accisen i alla kommuner med högre utdebitering än sex, och kan för vissa kommuner accisprocenten härigenom stiga till 5 à 6 procent vid resp. 15 och 18 kronors utdebitering.

Generellt betyder den föreslagna accisen, att skogsägaren utöver inkomstskatten på skogsavkastningens nettobelopp bliver ytterligare debiterad för $\frac{1}{3}$ (33 %) av skogsavkastningens bruttobelopp, vilket tydligen utgör en i hög grad kännbar merbelastning av skogsinkomst jämfört med andra former av inkomst. Jämföres denna accis med nu gällande provisorium, uppstår en skärpning, som enligt 1921 års kommunalskattekommitté (bil. 4 sid. 646) skulle drabba 78 % av samtliga 102 provtaxerade kommuner, varvid accisen i 25 % av kommunerna skulle överstiga den nuvarande med minst 50 % samt i 7 kommuner med minst 100 %.

Denna skärpning synes oss vara otillbörlig, detta desto mer som även vid rotvärdets beräkning enligt propositionen en viss skärpning kommer till stånd. Vi vilja därför föreslå dels att accisen maximeras till 2 procent dels ock att den bestämmes utgå med endast en fjärdedel av kommunens genomsnittliga uttaxering.

Denna skogsaccis kan enligt 1921 års kommunalskattekommittés utredning anses jämställd med en fristående, ständigt utgående objektskatt å skogsfastighet, motsvarande repartitionstalet 0.02 av den växande skogens taxeringsvärde. I och för sig skulle denna merbelastning av skogsbruket kunna anses fullt tillräcklig, men då vi här nedan föreslå husbehovets undantagande från accis samt inse det önskvärda i att kommunen jämväl får tillgång till något stabilare skattekällor, än som med även en utjämnad accisbeskattning är möjlig, torde det *för närvarande* ej vara möjligt undgå en viss garantiskattebelastning jämväl av växande skog.

Vid bestämmande av dennas storlek är att märka, att propositionens föreslagna repartitionstal av 4 % endast innebär en mera skenbar lättnad i nu gällande provisorium, där samma tal är 6 %. Om nämligen skogsmarken enligt propositionen skulle belastas med 6 samt växande skogen med 4 %, betyder detta vid normal skogstillgång i genomsnitt 4.36 % samt vid relativ skogstillgång 0.6, i genomsnitt 4.53 % å skogens hela värde. Den till synes uppkomna genomsnittliga lindringen mot provisoriet skulle sålunda uppgå till cirka 1.5 % å taxeringsvärdet. Denna nedsättning kom-

penseras emellertid nästan helt därav, att instruktionen för fastighetstaxering föreslår, att den beräknade skogsavkastningen hädanefter för taxeringsvärdets finande skall kapitaliseras efter 5 mot tidigare använda 6 %, varigenom själva taxeringsvärdet sålunda blir höjt enligt förhållandet 6: 5. Då den normala skogsavkastningen efter ny taxering sålunda endast kan beräknas till 5 % mot tidigare 6 %, innebär garantibeloppets sänkande från 6 till i genomsnitt 4.5 endast en ytterst obetydlig lindring mot nu rådande provisorium; en lindring, som ingalunda kan anses motivera den i propositionen föreslagna höga skogsaccisen.

Med hänsyn till såväl skogsbrukets totala skattebelastning — varvid även skogsvårdsavgifterna skäligen böra tagas i betraktande — liksom ock till den av oss här ovan föreslagna skogsaccisen, vilja vi föreslå, att re-partitionstalet för garantiskatt å växande skog endast sättes till 2 % av dess taxeringsvärde.

*Skogsaccis till
landstingen.*

Slutligen företer det föreliggande förslaget till ny skogsaccislag på tvenne punkter skärpningar, som äro ägnade att inge betänkligheter. Vi syfta på förslaget om skogsaccis till landstingen och om skogsaccis jämväl å husbehovsvirke. I förstnämnda avseendet föreslår Kungl. Maj:t en utdebiteringsprocent, som svarar mot en sjättedel av medelutdebiteringen till landstingsskatt under de sistförflutna fem åren.

Sedan i propositionen, till skillnad från C-förslaget, den kommunala skogsskatten lösgjorts från garantibeskattningen och formats till en fristående accis, hava de skäl bortfallit, som på sin tid föranledde uttalanden från kammarrättens och andra myndigheters sida om en skogsskatt till landstingen såsom ofrånkomlig konsekvens av C-förslagets läggning av skogsbeskattningen. Tvärtom synes nu äga giltighet, vad som allmänt uttalades för det fall, att A-förslaget med dess fristående skogsskatt bleve genomfört, nämligen att skogsskatt icke borde utgå till landstingen, enär detta skulle vara ägnat att i onödan komplicera skattesystemet.

Då ej heller några särskilda, talande skäl för skogsaccis till landstingen i propositionen åberopats, synes oss alltså lämpligast att icke på dylikt sätt utsträcka skogsaccisformens användning.

*Skogsaccis å
husbehovs-
virke.*

Den föreslagna skogsaccisen skall i olikhet med vad som för närvarande är fallet träffa även skog, som avverkas för husbehov, i överensstämmelse med 1921 års kommunalskattekommittés förslag, men i olikhet mot det s. k. C-förslaget. Även bland dem, som i övrigt ställt sig på majoritetsförslagets sida, hava emellertid delade meningar yppat sig på denna punkt. Sålunda har bl. a. kammarrättens majoritet tillstyrkt bibehållande av skattefrihet för husbehovsvirke.

Jämväl departementschefen har varit tveksam och ansett, att »till förmån för husbehovsskogens fritagande kunna anföras mycket beaktansvärda skäl».

För vår del synes emot husbehovsvirkets indragande under skogsaccisen tala bl. a., att det skulle strida mot en allmän rättsuppfattning hos våra jordbrukare, att taxeringsförfarandet skulle i hög grad betungas därigenom, att det alltid fölle sig vanskligt att rätt värdesätta detta virke samt att denna skattefråga i allmänhet icke torde vara av större betydelse för kommunerna, detta så mycket mindre som förslaget förutsätter, att virkesfångst under 100 kronors värde skall vara undantagen från särskild skogsskatt.

Skogsbeskattningen ger slutligen på ännu en punkt anledning till erinringar. Kungl. Maj:t har i olikhet med 1921 års kommunalskattekommitté upptagit nu gällande bestämmelser för beskattning av inkomst av fastighet genom avyttring av växande skog i samband med avyttring av marken. Man har t. o. m. gått längre, i det att denna beskattningsform enligt förslaget skall tillämpas även då förutsättningar äro för handen för realisationsvinstbeskattning. De skäl, som kommunalskattekommittén (sid. 408 ff.) anfört för att dessa bestämmelser icke böra bibehållas, synas oss övertygande. Från såväl principiell som taxeringsteknisk synpunkt är denna beskattning otymplig och bör till lättnad för allmänhet och taxeringsorgan avskaffas.

Skogsbeskattning i samband med fastighetsförsäljning.

Till garantiskattesystemets tekniska anordning hör den mot fastighets-skatten svarande avdragsrätten för viss procent av fastighetens taxeringsvärde.

Det s. k. procentavdraget

Enligt gällande bestämmelser tillkommer procentavdraget (6 resp. 5 procent) arrendatorn och icke ägaren. Denna arrendatorns företrädesrätt beror enligt sakens natur på, att det är han, som enligt kommunallagarna har att erlägga kommunalutskylderna för fastigheten. Ägaren, som taxeras för arrendeinkomsten, får alltså icke något procentavdrag.

Principen är, att procentavdraget icke får delas, vilken princip också går igen i specialbestämmelserna för fall av delat innehav.

Det i C-förslaget framlagda garantiskattesystemet upprätthåller samma grundsats om procentavdragets odelbarhet, men här är det ägaren, som åtnjuter detta avdrag, icke arrendatorn, beroende på att skattskyldigheten för fastigheten åligger ägaren, medan arrendatorn blott har att erlägga kommunal inkomstskatt för sin verkliga inkomst av fastighetens brukande.

Emot C-förslaget i berörda detalj har anmärkts såsom en orättvisa mot fastighetsägaren, att han, då arrendeinkomsten icke uppgår till 6 resp. 5 procent av taxeringsvärdet, icke blir i tillfälle fullt utnyttja procentavdraget.

Denna anmärkning bottnar i två skilda motiv. Å ena sidan har gjorts gällande, att procentavdraget bör om möjligt utnyttjas till sitt fulla belopp. Kommunen skulle eljest göra en obehörig vinst. Å andra sidan har man ömmat för den skattskyldige fastighetsägaren, som bleve oskäligt dubbelbeskattad, i mån av outnyttjat avdrag.

Vad det första motivet beträffar, må erinras, att det icke är något för systemet väsentligt, att procentavdraget i varje praktiskt fall täcker garantien. Där så icke sker, är detta icke mera anmärkningsvärt, än att på många andra håll i skattelagstiftningen medgivna avdragsförmåner kunna bli va mer eller mindre ofullständigt tillgodonjutna. För övrigt kan det med gällande bestämmelser inträffa, att arrendatorn icke har bruk för hela procentavdraget.

Enda skillnaden — och härvid är man inne på det andra motivet — är, att ifrågavarande olägenhet överflyttats från arrendatorn till ägaren. Men mot en sådan förskjutning i och för sig lärer ej vara något att anmärka, vare sig från social eller skattepolitisk synpunkt. Förskjutningen sker ju, schematiskt sett, från den mindre till den mera bärkraftige.

Väl kan i många fall hända, att arrendatorn gör sig större inkomst av fastigheten än ägaren får i arrende, och att således ägaren enligt förslaget kommer i sämre ställning i avdragshänseende än arrendatorn. Men det kan också inträffa, att ägaren har större inkomst genom arrendet än han skulle förskaffat sig genom eget bruk av fastigheten, i vilket fall han ju skulle haft än mindre gagn av procentavdraget.

Emellertid har i propositionen valts vägen att dela avdraget mellan ägare och arrendator, och, då någon rationell delningsgrund ej kunnat utfinnas, har delningen blivit den enklast möjliga eller att de tillagts halva avdraget var.

Av motiven att döma är det ett praktiskt skäl, som förestavat denna anordning, nämligen det förhållandet att i södra Sverige arrendatorerna i regel skulle göra sig större inkomst av fastighetens brukande än ägaren hade i arrende.

Redan av principiella skäl känna vi oss hindrade biträda propositionen i denna del. Vi finna en delning av avdraget strida mot grundsatsen, att avdraget skall följa skattskyldigheten för fastigheten, vilken enligt förslaget åligger ägaren vid taxeringsårets början.

Berörda grundsats att avdraget följer skattskyldigheten synes oss också böra bli va normerande för alla fall av under beskattningsåret till tid eller areal delad brukning (45 § tredje stycket).

Progressivskatten.

Vad så slutligen beträffar förslaget om den kommunala progressivskattens överlämnande till landstingen, kunna vi icke ansluta oss till det samma.

Från rationell synpunkt sett synes det högst tveklaktigt, om över huvud taget en progressivskatt har något berättigande på det kommunala beskattningsområdet. I ett system med både inkomst- och objektskatter skulle ett progressivt element i viss mån kunna försvaras såsom ett medel att något lindra trycket av objektskatterna, men i ett rent inkomstskattesystem, låt vara med garantiskatt i fråga om fastigheterna, gäller ju icke ens nämnda motiv. Progressivskatten blir där ett främmande element utan sammanhang med det hela.

Det enda skäl, och detta av rent praktisk natur, som med något fog kan åberopas till stöd för en kommunal progressivskatt, är att genom den samma ekonomiskt beträngda kommuner kunna vinna en lättnad, som kanske ej vore att påräkna genom statligt utjämningsbidrag, i varje fall ej lika direkt och omedelbart.

Ser man emellertid frågan på detta sätt, kan man icke vara med om att, såsom nu föreslås, överflytta denna skatt från primärkommunerna till landstingen. Denna överflyttning skulle icke kunna försiggå utan skärpt skattetryck inom många primärkommuner med därav följande ekonomiska svårigheter, som i flera fall skulle bliva mycket kännbara. Minskningen i proportionell landstingsskatt, som möjligen kunde emotses, komme helt visst att i allmänhet utgöra en mycket obetydlig motvikt.

Nu åberopas såsom ett av huvudskälen för progressivskattens överflyttande till landstingen de taxeringstekniska förenklingar, som vore därmed förenade. Det är dock klart, att dessa förmåner icke få sättas framför hänsynen till primärkommunernas berättigade krav.

Med progressivskattens av oss här ovan angivna, enda berättigade syfte att vara en hjälp åt behövande primärkommuner sammanhänger kravet på dess uttagande i relation till det föreliggande behovet. Därför anse vi, att den i 91 § av kommunalskattekommitténs förslag givna regeln bör genomföras, så att kommunen erhåller en tiondel av beräknade progressivskatten för varje utdebiterad krona och en tusendel för varje öre. Jämväl i övrigt synes kommittéförslaget progressivskatt vara väl anordnad.

I ett avseende intaga vi dock en från kommittéförslaget i denna del avvikande ståndpunkt. Vi hålla bestämt före, att kommunalskattemedel icke böra tagas i anspråk för skatteutjämning, vadan överskott av beräknad progressivskatt, utöver vad kommunen enligt nyssberörda regel skulle få, icke skulle uttagas hos de skattskyldiga. Omsorgen för behöflig skatteutjämning, för behovet av understöd från det allmännas sida åt skatte-tyngda kommuner, är *en ren statsangelägenhet*, och medelsanskaffningen följaktligen en vanlig anslagsfråga. I enlighet därmed kunna vi själfvallet ej vara med om det föreliggande förslaget till utjämningskatt utan anse, att medel för ändamålet böra anvisas av statsmedel.

*Medel till
skatte-
utjämning.*

De förändringar i föreliggande förslag till kommunalskattelag m. m., som vi anse oss böra påyrka, avse sålunda:

*Samman-
fattning.*

1) att underlaget för fastighetsskatten sättes lika för jordbruksfastighet och annan fastighet, eller så att i båda fallen påföras 5 skatteören för varje fulla ett hundra kronor av taxeringsvärdet;

2) att underlaget för fastighetsskatt från skogen sänkes till 2 skatteören för varje fulla ett hundra kronor av fastighetens skogsvärde;

3) att skogsaccisen skall utgå efter en skattesats, vilken för ett hundra kronor av det avverkade virkets rotvärde utgör en fjärdedel av det belopp,

som på en skattekrona i medeltal under de senast förflutna fem åren utdebiterats inom kommunen, sammanlagt för kommunens, kyrkans och skolans behov, dock att skogsaccisen i intet fall må utgå med mera än 2 kronor för varje ett hundra kronor av det avverkade virkets rotvärde;

4) att skogsaccis icke skall utgå till landsting;

5) att husbehovsvirket skall vara fritt från skogsaccis;

6) att bestämmelserna om beskattning av inkomst av fastighet genom avyttring av växande skog i samband med avyttring av marken må ur förslaget utgå;

7) att det s. k. procentavdraget vid inkomstbeskattningen för fastighet skall tillgodonjutas av den, vilken skattskyldigheten påvilar, alltså, i enlighet med Kungl. Maj:ts förslag, ägaren av fastigheten;

8) att progressivskatten, i den mån den skall ingå i kommunalskattesystemet, skall stanna i kommunen och uttagas i förhållande till den kommunala utdebiteringen på sätt 1921 års kommunalskattekommitté föreslagit med den inskränkningen, att progressivskattemedel icke må uttagas för utjämningsändamål,

I den mån våra ovan uttalade meningar beröra de i särskilda propositioner framlagda förslagen till lag om skogsaccis och till förordning om kommunal progressivskatt och om utjämningskatt, hava vi avfattat våra yrkanden i särskilda motioner.

Med hänsyn till vad vi i övrigt anfört få vi i detta sammanhang hemställa,

att riksdagen måtte besluta sådana ändringar i Kungl.

Maj:ts förslag till kommunalskattelag, som föranledas av vad vi ovan i olika punkter uttalat.

Tillika få vi anhänga, att vederbörande utskott måtte i mån av tillstyrkande av berörda hemställan vidtaga erforderliga ändringar i lagtexten.

Stockholm den 18 mars 1927.

J. B. Johansson,
Fredrikslund.

A. O. Frändén.

Nils Ant. Nilsson.

Ernst Lundell.

J. A. Stenberg.

J. Clemedtson.

Jonas Andersson.

N. Gabrielsson.

M. Svensson.