

Nr 314.

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

Strävandena att genomföra en omläggning av den kommunala beskattningen här i landet synas ha lett in i en återvändsgränd. Samtidigt med att klagomålen från skilda orter och befolkningsgrupper över den växande kommunala skattebördan blir allt kraftigare, syssla statsmakterna med förslag till lösning av kommunalskattefrågan, som icke beröra något väsentligt av spörsmålet om dessa skatters höjd eller fördelning mellan olika grupper av skattdragande utan i stort sett allenast skattelagarnas formella avfattning och taxeringsväsendets organisation. Grovt räknat torde, även om hänsyn toges till det lägre penningvärdet, de utdebiterade utskylderna till primärkommunerna nu per innevånare vara 50 till 100 procent högre än åren närmast före världskriget; i fråga om landstingsskatten lär ökningen vara ännu mera framträdande. Dessa ökade skattebördor ha, särskilt vad landsbygden angår, knappast blivit fördelade med större hänsyn till den skattskyldiges förmåga, än vad som skedde före kriget. I det förslag, som regeringen nu förelagt riksdagen, förutsättes ingen förändring till det bättre. Tvärtom är det så, att i de avseenden, då detta förslag innebär materiell förändring av nu gällande beskattningsregler, orättvisorna bli ännu större. Även vid ett genomförande av en beskattningsreform, enligt de riktlinjer vi tidigare förfäktat, skulle någon verkligt tillfredsställande lösning icke ha vunnits, ehuru de nu mest i ögonen fallande orättvisorna i viss mån undanröjts. Det synes oss därför önskvärt, att kommunalskattefrågan upptages till förnyat övervägande från nya, till en mera radikal omläggning syftande utgångspunkter.

När under 1890-talet frågan om en reformering av det svenska beskattningsväsendet blev aktuell, var det i mycket på grund av de nya principer för beskattningen, som börjat göra sig gällande, nämligen principerna om skatternas utmätande efter medborgarnas förmåga. Beträffande statsbeskattningen ledde reformarbetet steg för steg till seger för ovannämnda principer. Årtalen 1902, 1910 och 1919 beteckna denna utveckling, varvid 1919 års reform var den betydelsefullaste med en konsekvent genomförd förmågebeskattning.

Vad åter den kommunala beskattningen angår, har principen om skatteförmågan som grund för skatterna vunnit föga beaktande. Den kommunala beskattning, som tillämpades här i landet vid 1900-talets ingång, var en blandad objekt- och inkomstbeskattning. För inkomst av fastigheter före-

låg ingen skattskyldighet; fastigheterna själva bildade skatteobjekt, varvid sex procent av jordbruksfastighets och fem procent av annan fastighets taxeringsvärde ingingo i det kommunala beskattningsunderlaget. Inkomster av annat slag utgjorde direkt beskattningsunderlag efter vissa avdrag för de lägsta inkomsterna — 450 kronor för inkomst under 1,200 kronor och 300 för inkomster mellan 1,200 och 1,800 kronor. Dessa avdrag medförde på grund av lönernas ringa storlek och penningvärdets läge, att arbetarbefolkningen jämförelsevis obetydligt deltog i de kommunala skatterna. Härav följde, att på landsbygden betalades skatten i stort sett av jordbrukarna ensamma samt i stad av fastighetsägare, näringsidkare och högre löntagare.

Genom landets industrialisering och de därav föranledda höjda arbetslönerna blevo allt flera arbetare kommunalt skattskyldiga, ja, började uppnå inkomster, vid vilka de gällande avdragen sattes ur spelet och följaktligen arbetaren blev skattskyldig för hela inkomsten oavkortad. På grund av de låga taxeringsvärdena å fastigheter, blev å andra sidan i allmänhet icke hela fastighetsägarens inkomst beskattad genom fastighets-skatten, varjämte ett rätt bristfälligt deklarationsförfarande gynnade näringsidkare m. fl. En övervältning av de kommunala skattebördorna på löntagarnas axlar skedde sålunda undan för undan, en utveckling som blev lavinartad och olidlig under krigsåren med dess snabbt sjunkande penningvärde. Härigenom bragtes kommunalskattefrågan till en allvarlig kris.

Under tiden hade försök pågått att komma till en lösning av kommunalskattefrågan enligt förmågeprincipen. Men svårigheterna visade sig vara mycket stora, icke minst på grund av den kommunala indelningens ojämnhet. Att grunda beskattningen på en progressiv inkomstskatt kunde man icke, enär i en mängd kommuner större inkomster praktiskt taget saknades. Att taga tillbörlig hänsyn till levnadskostnadernas höjd och försörjningsplikts storlek var också svårt, då större avdrag i många kommuner skulle borttagit så gott som all beskattningsbar inkomst. Att bygga de kommunala finanserna å endast en proportionell inkomstskatt visade sig även vara alltför riskabelt, emedan i så fall det skulle kunnat inträffa, att vissa kommuner ibland bleve nästan utan beskattningsföremål. Vissa skatteobjekt måste därför genom särskild skattskyldighet trygga kommunernas ekonomi. Denna uppgift hade hittills ålegat fastigheterna, men den frågan måste besvaras, varför dessa skulle vara ensamma härom, vartill kom ytterligare ett problem, nämligen hur hänsyn till skatteförmågan skulle kunna tagas ifråga om de medborgare, som hade att bära den sålunda nödvändiga särskilda skattskyldigheten.

I det förslag, som förelades 1920 års riksdag, hade samtliga dessa problem upptagits till lösning. Genom framförandet av en allmän proportionell kommunal inkomstskatt som det huvudsakliga i kommunalskatte-systemet med avdragsrätt för skuldräntor samt orts- och familjeavdrag,

togs hänsyn till dessa särskilda omständigheter i fråga om skatteförmågan. Genom att föreslå särskilda objektskatter för ej blott fastigheter utan även näringsföretag gavs den särskilda skattskyldigheten för tryggandet av den kommunala ekonomien en bredare grund, varjämte den kommunala progressivskatten företrädde förmågebeskattningens progressiva element. Riksdagen biföll icke detta förslag helt. Den kommunala progressivskatten infördes, avdragssystemet likaså, ehuru i detta avseende några avdrag icke blevo möjliga för fastighetsägarna, förrän inkomsten översteg beskattningsunderlaget för den fastigheterna åvilande objektskatten, varför avdragssystemet i största utsträckning blev illusoriskt för dem. Näringskatten infördes ej heller. Helt olösta kvarstodo därför 1920 dels spörsmålet om hänsynstagande till fastighetsägarnas skatteförmåga och dels frågan, varför å fastigheterna ensamma skulle vila en särskild skattskyldighet för tryggandet av den kommunala ekonomien.

Det provisorium, som infördes 1920, tillsammans med den 1921 beslutade fastighetstaxeringen enligt nya grunder, gav till resultat en viss övervältning av den kommunala skattebördan från löntagare och arbetare till på den egentliga landsbygden fastighetsägare, främst jordbrukare, och i stad dessutom till näringsidkarna. Enligt kommunalskattekommitténs beräkningar på grundval av 1920 års taxeringar men med hänsyn tagen till 1922 års fastighetstaxering framgår övervältningen i procent av skattebördan av följande tablå:

	Före provisoriet %	Provisoriet %
<i>Landskommunerna.</i>		
1. Fastighet	18.8	33.0
2. Rörelse eller yrke	10.9	12.2
3. Annan förvärvskälla.....	70.3	54.8
Summa	100.0	100.0
<i>Städerna.</i>		
1. Fastighet	6.7	9.4
2. Rörelse eller yrke	26.2	31.8
3. Annan förvärvskälla.....	67.1	58.8
Summa	100.0	100.0

Denna verkan kan för landsbygdens del helt hänföras till de avdrag löntagarna fingo rätt till samt till den förhöjning av fastigheternas taxeringsvärdet, som de nya bestämmelserna för fastighetstaxering medförde. Verkan av den nyinförda inkomstbeskattningen av fastighet torde varit helt obetydlig. Även den kommunala progressivskatten spelar en underordnad roll; för år 1926 utgjorde den för landsbygdens vidkommande 2.5 och för städernas 7 procent av summan utav den utdebiterade kommunalskatten

och progressivskatten. Härtill kommer ju visserligen progressivskattens betydelse för skatteutjämningen, från vilken likväl här kan bortses.

Den mest framträdande verkan av 1920 års provisorium är alltså, att på landsbygden en femtedel av löntagarnas kommunalskatter överflyttats på jordbrukarna. Har härigenom de sämst ställda av löntagarna erhållit en rimlig kommunalskattebörd? Svaret måste blija nej. Man kan visa detta genom ett exempel. En arbetare i lägsta ortsgruppen med hustru och tre barn samt med en taxerad inkomst av 2,000 kronor får om den kommunala utdebiteringen är 7 kronor, landstingsskatten 2 kronor och vägskatten 35 öre c:a 80 kronor att betala i dessa kommunala skatter men 2 kronor 25 öre i skatt till staten. Någon rimlig proportion emellan den statliga och den kommunala skattskyldigheten föreligger sannerligen icke, vilket givetvis beror på att de kommunala skatterna icke äro progressiva — den kommunala progressivskatten verkar ju alls icke för landsbygdens del — varjämte avdragen äro alltför små. Övervältningen å fastigheterna 1920 var den gången nödvändig. Men den verkar numera på sina håll ytterligt betungande, icke minst på grund av jordbrukets svaga konjunkturläge just nu. Att de kommunala skatterna kännas tryckande för framförallt en del jordbrukare är ej heller underligt, då man betänker, att gällande provisorium icke tar någon hänsyn till den skuldsatte eller till den barnrike jordbrukaren.

De små löntagarna äro alltså hårt tryckta, en del jordbrukare likaså. Vad skall kunna göras för att bringa dem lättnader? Med nuvarande skattesystem kan ingenting ske i detta avseende, ty i en stor mängd landsbygdskommuner finns praktiskt taget ingenting annat att beskatta än små löntagare och mindre och medelstora jordbrukare. Vill man lätta för jordbrukaren, får man belasta lantarbetaren än mera, skall denne senare ha lindring, får lättnaden betalas av jordbrukaren. In i denna cirkel har det nuvarande systemet fört oss. Regeringens föreliggande förslag ändrar ingenting häri. Det innehåller ytterst litet av materiella ändringar gent emot gällande provisorium. För städernas del ingenting alls. I fråga om landsbygden en nedsättning av Orts- och familjeavdragen, vars resultat blir en ytterligt obetydlig lindring för den större jordbrukaren och en däremot svarande skärpning för arbetaren och småbrukaren. Härtill kommer den lindrade skogsbeskattningen, som väl på sina orter drabbar arbetarna ensamma och på andra även ökar skattebelastningen för en del jordbrukare men som alltid gynnar skogsbolagen och väl på sina orter även vissa jordbrukare. Är slutligen det föreslagna repartitionstalet för jordbruksfastighet icke så allvarligt menat och skall det i stället bli en halv enhet lägre, så förändras ingenting i bilden, jordbrukarens obetydliga lättnad blir en aning större, arbetarens och småbrukarens börd så mycket tyngre. Man kan sålunda konstatera, att de hittillsvarande utgångspunkterna för en reformering av den kommunala beskattningen icke visat sig kunna leda till det önskvärda resultatet. Anpassningen av den kommunala

skattebördan efter förmåga har misslyckats, såväl i vad gäller möjligheten att medgiva tillräckliga Orts- och familjeavdrag som i fråga om beskattningens progressivitet. I det system, som såväl det nu gällande provisoriet som regeringens förevarande förslag innefattar, är dessutom all hänsyn till fastighetsägarens skatteförmåga utesluten. Härtill kommer, att den principiella orättvisa, den nuvarande garantibeskattningen utgör, fortfarande kvarstår oförminskad.

Vad då först frågan om beskattningens progressivitet beträffar, kan till en början påpekas, hurusom de skäl, som anförts mot att anordna en kommunal inkomstskatt progressivt, icke gärna kunna gälla landstinget. Denna kommunala bildning torde vara stor nog och innesluta tillräckligt med beskattningsföremål av olika slag för att möjliggöra landstingsskattens omläggning till en progressiv inkomstskatt d. v. s. i överensstämmelse med den nuvarande statsbeskattnings principer. De ändamål landstingen ha att tillgodose äro dessutom till större delen av sådan natur, att de i mycket överensstämma med statsuppgifter. Sålunda kan väl sjukhusvården icke betraktas mera som ett speciellt lokalintresse än t. ex. läroverk och realskolor. Det bör därför undersökas, om ej landstingsskatten antingen kan gå ut efter samma grunder som inkomst- och förmögenhetsskatten eller också omdanas till en självständig progressiv inkomstskatt. Något motsvarande kan icke ske i fråga om den egentliga kommunalskatten. Här torde därför i stället böra anlitas den utvägen, att det direkta kommunala skattebehovet nedbringas. I någon mån kan kanske detta ske genom en viss rationalisering av den kommunala organisationen och genom inskränkning i de kommunala uppgifterna. Men i huvudsak torde nedbringandet av det kommunala skattebehovet böra ske genom att staten övertager kostnaderna för en del av de kommunala uppgifterna, såsom att statsbidrag lämnas till skolhusbyggnader, till fattigvård, barnavård och dylika ändamål, där kommunerna äro bundna i fråga om åtgärdernas omfattning och form genom föreskrifter från statsmakternas sida. Givetvis får omsorgsfullt övervägas, hur dylika statsbidrag skola utgå, på det att garanti vinnes för att sparsamhet och omsorg iakttagas i den kommunala verksamheten och onödig byråkratisering undvikas. Genom en dylik anordning skulle åtskilliga fördelar vinnas utöver en mera rättvis fördelning av skattebördan. Från statsmakternas sida skulle säkerligen i vissa fall större aktsamhet iakttagas vid påläggandet av nya uppgifter å kommunerna, då det även bleve fråga om att anvisa de därför nödvändiga medlen. Frågan om skatteutjämningen skulle förlora åtskilligt i betydelse, i det att den nuvarande formen, som har nog så påtagliga avigsidor, bleve onödig och kommunerna därigenom finge större anledning till en omsorgsfull prövning av sina utgifter. Men dessutom skulle för täckandet av kommunernas återstående behov en proportionell inkomstskatt icke bli så tryckande, frågan om höga Orts- och familjeavdrag bleve av mindre betydelse, behovet av garantiskatt mindre med därav följande större

lätthet att anpassa densamma efter förmågan hos objektets ägare, varjämte även möjligheterna att utvidga garantiskatten till nya objekt skulle ökas i samma mån som trycket av garantiskatten blir mindre. I samband med utredning av nu antydda frågor bör även vägbeskattningen undergå förnyat övervägande.

Givet är, att utredningar i den omfattning, som här ifrågasatts, icke hinna slutföras under en alltför kort tidrymd. Den frågan uppkommer därför, om det möjligen kunde anses lämpligt att såsom ett provisorium antaga det föreliggande förslaget. Ett av de starkaste skäl, som anföres för detsamma, är ju, att nuvarande provisorium är ur teknisk synpunkt otillfredsställande, varjämte taxeringsförfarandet har sina brister. Dessa olägenheter undanröjas i vissa avseenden med regeringsförslaget, vilken omständighet otvivelaktigt har sitt värde.

Men dessa fördelar beröra föga menige man, som mindre har tillfälle att studera skatteförfattningar. Hans befattning med beskattningssystemet sker huvudsakligen genom praxis. Nu har den stora allmänheten lärt sig att något så när finna sig tillrätta med nuvarande tillvägagångssätt och blivit en smula hemmastadd med deklarationsblanketterna. Genomföres föreliggande förslag blir det att börja på nytt igen. Allting omkastas, åtskilliga formella ändringar ske, och med den svårighet, svensk allmoge onekligen har att finna sig tillrätta med blanketter, är det säkert, att stora olägenheter uppkomma. Därför synes det oss bäst att för ytterligare någon tid behålla det nuvarande provisoriet i allt väsentligt.

Härtill kommer, att, om regeringsförslaget bifalles, åtskilliga skulle slå sig till ro med den kommunala beskattningen sådan den komme att bli. Ett nytt hinder skulle alltså uppstå för uppnåendet av ett tillfredsställande resultat i kommunalskattefrågan.

Vi komma därför att hemställa om avslag å regeringens förslag och om förnyad utredning enligt följande riktlinjer:

1:o) undersökes möjligheterna att anordna landstingsskatten såsom en progressiv inkomstskatt antingen i anslutning till inkomst- och förmögenhetsskatten eller som fristående skatt;

2:o) överväges ett nedbringande av primärkommunernas skattebehov främst genom statsbidrag till vissa delar av den kommunala verksamheten;

3:o) utredes på vad sätt och i vad mån tryggheten åt kommunerna av tillgång till fasta beskattningsunderlag må kunna komma att åvila utöver fastighet även andra beskattningsföremål såsom näringsföretag och penningkapital; samt

4:o) utredes hur ovannämnda särbeskattning må kunna åvägabringas under hänsynstagande till den skattskyldiges skatteförmåga.

Med stöd av vad vi sålunda anfört hemställes,

att riksdagen måtte *dels* avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 213 med förslag till kommunalskattelag m. m., *dels ock* hos Kungl. Maj:t hemställa om förnyad utredning av kommunalskattefrågan i enlighet med ovan angivna riktlinjer.

Stockholm den 12 april 1928.

Gustav Möller.

Ernst Wigforss.

Olof Olsson.

Rickard Sandler.

A. J. Bärq.
