

Nr 602.

Av herr **Hedlund** i Rådomb. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 241, med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), m. m.

I propositionen nr 241 har Kungl. Maj:t framlagt förslag till omläggning av det kommunala ortsavdragssystemet enligt i huvudsak samma riktlinjer som år 1947 godkändes i fråga om den statliga beskattningen. Uppdelningen av ortsavdraget i grundavdrag och familjeavdrag skall enligt propositionen upphöra och en betydande höjning av ortsavdragsbeloppet företagas. Familjeavdraget skall ersättas med en höjning av det nu utgående barnbidraget. Den föreslagna omläggningen av det kommunala ortsavdragssystemet avses få en provisorisk karaktär. Frågan om en genomgripande reform av den kommunala beskattningen har sedan länge stått på dagordningen. Efter framställningar motionsledes och i annat sammanhang tillsattes vid mitten av 1930-talet den s. k. kommunalskatteberedningen, som under åren 1942 och 1943 avlämnade tre betänkanden i ärendet med fullt utarbetade förslag. Dessa betänkanden ha blivit föremål för en omfattande remissbehandling, men de ha endast delvis lett till beslut av riksdagen.

I februari 1949 tillkallade chefen för finansdepartementet särskilda sakkunniga för att utreda frågan om de kommunala ortsavdragen. Utredningen motiverades enligt direktiven för densamma därmed, att frågan om ortsavdragens reformering var av brådskande art. Frågan om den kommunala fastighetsbeskattningen var enligt statsrådets mening av svårlöst natur och kunde näppeligen bringas till en lösning inom den närmaste tiden. Under sådana förhållanden ansåg statsrådet det lämpligt att undersöka huruvida det var möjligt att på kommunalbeskattningens område gå de partiella reformernas väg. Utredningens uppgifter begränsades sålunda till vissa detaljproblem, men med vittgående verkningar för hela systemet.

Att på det sätt, som således ägt rum, taga upp ett delproblem inom den kommunala beskattningen till avgörande kan enligt vår mening knappast sägas vara rationellt. Den kommunala beskattningen bildar en sammanhängande enhet, och dess olika problem böra lösas i ett sammanhang för att lösningarna skola bli tillfredsställande och hållbara på längre sikt. Om man som statsrådet och chefen för finansdepartementet förutsatte vid ortsavdragskommitténs tillsättande förra året beträder de partiella reformernas

väg, kunna dessa reformer knappast få annan än provisorisk karaktär. De kunna också komma att försvåra en rationell lösning av kommunalskattefrågan i dess helhet i framtiden samt under provisorietiden åstadkomma ogynnsamma och svårbemästrade verkningar. Erfarenheten ger vid handen, att provisorier ofta bli långvariga för att slutligen sätta sin prägel på ett bestående förhållande.

Den nu föreslagna omläggningen av det kommunala ortsavdragssystemet avses icke träda i kraft förrän från och med år 1952. Det synes oss därför ha varit riktigast att hela kommunalskattefrågan nu upptagits till en allmän översyn i ett sammanhang. Vi instämna i detta avseende med ledamoten av ortsavdragskommittén hr Werner, som i ett särskilt yttrande till kommitténs betänkande föreslagit att väntetiden innan ortsavdragsreformen genomföres skulle användas till den allmänna omarbetning av hela kommunalskattelagstiftningen, varom riksdagen hemställt flera gånger under de senaste åren. Hr Werner har sammanfattningsvis i sitt särskilda yttrande givit uttryck åt den meningen, att ett genomförande av höjningen av de kommunala ortsavdragen bort sammankopplas med förslag om fastighetsskattens avskaffande, ett effektivt och riktigare skatteutjämningsystem, dyrortsgrupperingens upphörande i skattesystemet, statens övertagande av vissa kommunala uppgifter, en rationellare ordning för de olika bidragsskyldigheterna staten och kommunerna emellan samt beskattning av vissa skatteföremål för användande till interkommunal skatteutjämning m. m. Enligt vår mening bör också en reform av den kommunala skattelagstiftningen ske efter i huvudsak de riktlinjer hr Werner dragit upp.

Med det sagda avse vi icke att taga ställning mot den i nämnda proposition föreslagna omläggningen av det kommunala ortsavdragssystemet och höjningen av dessa avdrag. Tvärtom anse vi i likhet med chefen för finansdepartementet att denna höjning är nödvändig. Genom den försämring av penningvärdet som skett under senare år ha de nuvarande kommunala grundavdragen och familjeavdragen, även med tillämpning av bankningsregeln, blivit alltför låga. En höjning av ortsavdragen är ur denna synpunkt ofrånkomlig. Avskaffandet av familjeavdragen och deras ersättande med en höjning av de nu utgående statliga barnbidragen anse vi också vara ett steg i rätt riktning. Genom en sådan reform vinnes en större rättvisa mellan barnfamiljer med inkomster av olika storlek och en bättre samstämmighet med det statliga skattesystemet. För de familjer, som äga det svagaste skatteunderlaget, innebär också denna reform en avsevärd ekonomisk förbättring. Höjningen av ortsavdragen är givetvis en fråga av brådskande natur, men då denna reform dock icke kan genomföras förrän år 1952 måste vi göra gällande att hela kommunalskatteproblemet nu tages upp till översyn, omedelbart och i ett sammanhang.

Denna fråga måste alltså anses vara av brådskande natur, och då vi ge

vår anslutning till förslaget om höjning av ortsavdraget vilja vi förknippa detta medgivande med kravet på att kommunalskatteproblemet i dess helhet snarast löses. Enligt vår mening utgör fastighetsskattens fortvaro ett oöverkomligt hinder för nödvändiga och rättvisa reformer på kommunalbeskattningens område. Fastighetsskattens avskaffande utgör en förutsättning för ortsavdragsreformens genomförande.

Genom höjning av ortsavdragen vinnes en skattelättnad i fråga om den kommunala beskattningen för alla skattebetalare under förutsättning att utdebiteringen icke höjes. För det stora flertalet kommuner, såväl primärkommuner som landsting, kan emellertid en höjd utdebitering icke undvikas, såvida kommunerna själva skola ersätta det bortfall av skatteintäkter, som blir en följd av skatteunderlagets minskning genom höjningen av ortsavdragen.

En höjning av ortsavdragen enligt det i propositionen framlagda förslaget kommer enligt ortsavdragskommitténs beräkningar att medföra ett skattebortfall för kommuner och landsting på omkring 250 milj. kr. Skall hela detta belopp ersättas av kommunerna själva genom höjning av utdebiteringen kommer detta att innebära en icke oväsentlig övervältring av skattebördan på fastighetsägare och juridiska personer liksom även på enskilda icke fastighetsägare med inkomster över en viss gräns.

Ortsavdragskommittén har verkställt undersökningar rörande verkningarna av den nu föreslagna höjningen av ortsavdragen beträffande 88 landskommuner och 7 städer. Enligt dessa beräkningar skulle förlusten av skattekronor för landskommunerna uppgå till cirka 16 procent och för samtliga undersökta kommuner till drygt 15 procent. Av de undersökta landskommunerna skulle ej mindre än 47 få vidkännas en höjning av uttaxeringen med mellan 2: 01 och 5: 50 öre per skattekrona, inklusive landstingsskatten, därav 11 kommuner med mellan 3: 01 och 5: 50 kr. under förutsättning att kommunerna själva måste bära hela skatteförlusten.

Förslagets genomförande kommer alltså att medföra betydande rubbningar i det nuvarande kommunala skatteunderlaget. Förlusten av skatteunderlag kommer att variera högst betydligt mellan kommuner av olika struktur. Detsamma måste även bli förhållandet mellan olika landsting. Beträffande landstingen har kommittén icke hunnit göra några mera ingående undersökningar, men den har beräknat att medelhöjningen för landstingens del skulle kunna anges till 54 öre per skattekrona. Huruvida denna siffra är hållbar är emellertid ovisst. Betydande differenser mellan de olika landstingen äro sannolika. För Norrbottens läns landsting skulle enligt gjorda beräkningar bortfallet av skatteunderlag föranleda en höjning av utdebiteringen med kr. 1: 50. För de mera konjunktur känsliga landstingen skulle en sänkning av skatteunderlaget komma att medföra ytterst känbara påfrestningar, och även för övriga landsting kommer detta att inne-

bära en belastning. För närvarande torde landstingens ekonomiska ställning visserligen kunna betecknas som relativt god, men de senare årens ökning av skatteunderlaget tenderar nu att stagnera samtidigt som landstingens verksamhet kommer att utökas och kräva allt större utgifter och kapitalinsatser. Genom beslut av statsmakterna ha landstingen undan för undan fått påtaga sig nya uppgifter, som ställa stora anspråk på deras ekonomi.

Därest kommunerna själva skulle få ersätta hela förlusten av skattebortfallet genom ortsavdragens höjning skulle skattelindringen icke komma alla skattebetalare till godo. Vissa kategorier skattebetalare skulle erhålla lindring i skattebördan, andra en ökning. För att ortsavdragsreformen skall kunna genomföras och fylla sitt ändamål måste således kommunerna medgivas ett inkomsttillskott från annat håll. Såväl ortsavdragskommittén som statsrådet och chefen för finansdepartementet föreslår att statsbidrag för ändamålet skall tilldelas kommunerna, men de ha velat begränsa statsbidraget dithän, att ersättning endast skall lämnas för den stegring av utdebiteringen som överstiger en krona per skattekrona. Kommittén har vidare föreslagit att bidrag skall lämnas endast till primärkommuner och icke till landsting. Statsrådet och chefen för finansdepartementet har i princip anslutit sig till denna uppfattning men förutsätter att om något landstings höjning av sin utdebitering skulle komma att överstiga en krona skall staten lämna ersättning för den överskjutande delen. En begränsning av statsbidraget till att avse den utdebiteringsstegring som överstiger en krona skulle komma att medföra en ökning av den kommunala inkomstskatten för skattskyldiga med inkomster över en viss gräns. Statsrådet och chefen för finansdepartementet förutsätter därför att 1949 års skatteutredning vid sin översyn av den statliga inkomstskatteskalan för fysiska personer skall föreslå sådan jämkning av skalan, att de skattskyldiga icke på grund av ortsavdragens höjning skola erhålla ökning av den sammanlagda inkomstskatten.

Vi kunna för vår del icke godkänna den uppfattningen att staten bör lämna kompensation endast för en del av den ökade utdebiteringen. Vi anse, att staten bör ersätta hela skatteförlusten under den tid ortsavdragsreformen provisoriskt tillämpas. Dessa statsbidrag böra utgå till dess att ett rationellare skattesystem, särskilt beträffande skatteutjämningen, kan träda i funktion. Bidragen böra utgå till såväl primärkommuner som landsting oavsett deras uttaxeringsbehov. Det kan emellertid inte vara rationellt att detta statsbidrag utgår under en längre tid, särskilt icke till kommuner med mycket låg uttaxering. En lösning av hela kommunalskatteproblemet enligt de riktlinjer vi ovan angivit bör därför snarast genomföras. Särskilt viktigt är att de verkligt skattetyngda kommunerna beredas en effektiv lättnad. Detta torde kunna ske med anlitanade av långt mindre belopp av statsmedel än vad här är fråga om, därest man till grund för den kommunala

skatteutjämningen lägger de principer, som utformats i det av kommunal-skatteberedningen år 1943 avgivna betänkandet.

Om staten endast skulle ersätta den utdebiteringshöjning, som överskrider en krona, skulle mycket ogynnsamma verkningar uppstå under provisorietiden för vissa medborgargrupper. På grund av de stora variationerna i det nuvarande kommunala skatteunderlagets sammansättning och med hänsyn till fastighetsskattens verkningar är det uppenbart att en ökad skattebörda kan komma att få bäras av vissa kategorier skattebetalare, särskilt om konjunkturen skulle vända nedåt eller fastighetsvärdena höjas. Detta gäller framför allt ägare av annan fastighet — egnahemsbyggarna — samt sådana fastighetsägare, vilka på grund av hög skuldsättning, sjukdom, ålderdom eller andra orsaker icke kunna erhålla så stor inkomst, att de kunna utnyttja vare sig de medgivna procentavdragen eller den nu föreslagna höjningen av ortsavdragen.

Ortsavdragskommittén har låtit verkställa vissa statistiska undersökningar angående verkningarna av ortsavdragens höjning och har med stöd av dessa undersökningar uttalat att höjningen icke kommer att medföra någon ökad belastning för ägare av jordbruksfastighet, räknade såsom grupp, samt att ökningen för ägare av annan fastighet, likaledes räknade såsom en grupp, skulle hålla sig inom ganska snäva gränser. Härtill må dock anmärkas att ökningen för de senare vid ett tillämpande av de föreslagna ortsavdragen skulle komma att uppgå till i genomsnitt 2,3 procent i de landskommuner och 5,2 procent i de städer, som undersökningen omfattar. I de enskilda fallen kunna variationerna bli mycket stora. För ägare av jordbruksfastighet skulle höjningen av ortsavdragen leda till en genomsnittlig ökning av skattebelastningen med 15,1 procent i en av de undersökta landskommunerna, med 13 procent i en annan kommun och med 16,1 procent i en tredje kommun. Denna senare kommun var en nybildad "storkommun". Det är icke möjligt att avgöra om dessa kommuner utgöra ytterlighetsfall, men de höga procentsatserna måste dock inge betänkligheter. De tyda på att antalet fall, där en väsentlig skatteökning inträder, icke är obetydligt.

Då ortsavdragskommittén framhåller, att en ökning av skattebelastningen icke skulle inträda för jordbrukarna, som grupp betraktade, bör detta sammanställas med att gruppen icke-fastighetsägare genomgående erhåller skattelättnad. För samtliga av kommittén undersökta landskommuner motsvarar denna skattelättnad 8,3 procent.

Stora olägenheter måste även drabba landstingen, som redan nu ha svårt att hålla sin uttaxering inom rimliga gränser och stå inför tvånget att öka denna ytterligare. Detsamma gäller också primärkommuner med ett ringa antal skatte kronor per invånare. Påfrestningarna på deras ekonomi måste

bli betydande genom bortfallet av skatteunderlag genom ortsavdragshöjningen och den för deras del ringa kompensation som det föreslagna statsbidraget kommer att ge.

Den bristande överensstämmelsen mellan ortsavdragen och existensminimum vid källskattebetalningen är en fråga, som ortsavdragskommittén icke ansett sig kunna taga ställning till. Departementschefen har icke heller i den nu framlagda propositionen varit beredd att taga ställning till densamma. Han utgår emellertid ifrån att åtgärder skola vidtagas, innan ortsavdragsreformen träder i kraft, för att få till stånd en bättre överensstämmelse.

Det är också enligt vår mening nödvändigt att denna fråga snarast löses på ett tillfredsställande sätt. Det är anmärkningsvärt att den befrielse från erläggande av skatt, som nu schablonmässigt medgives vissa skattskyldiga av indrivningsmyndigheterna, exempelvis i Stockholms stad, skall vara undandragen kontroll från statens sida. Det måste vara principiellt oriktigt att bestämmelserna om storleken av de skattefria avdragen, vilka fastställts i lag, skola kunna sättas ur kraft genom beslut av en lokal myndighet eller av en enda tjänsteman, detta så mycket mera som staten måste ersätta det efterskänkta beloppet. Ofta har det s. k. existensminimum fastställts till långt högre belopp än ortsavdragen. Uppfattningen om vad som skall anses som skäligt existensminimum varierar emellertid mycket mellan olika län och olika städer. I vissa län ha inga normer alls fastställts.

Vi vilja erinra om att taxeringsmyndigheterna numera äga rätt att efter framställning från den skattskyldige vid nedsatt skatteförmåga medgiva denne ett ytterligare avdrag av intill 2 000 kr. från den taxerade inkomsten. Denna anordning bör lämpligen i vidare omfattning än hittills komma till användning för att så vitt möjligt ersätta den mer eller mindre godtyckliga betalningseftergift, som nu tillämpas.

Med anledning av vad som sålunda anförts få vi hemställa,

att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 241 måtte dels besluta att, intill dess ett mera rationellt och effektivt system för den kommunala skatteutjämningen beslutats och trätt i kraft, ersättning av statsmedel skall utgå såväl till primärkommuner som landsting för hela den höjning av deras utdebitering, som blir en följd av ett bifall till den i nämnda proposition föreslagna omläggningen av det kommunala ortsavdragssystemet, dels uttala, att den arbetande utredningen rörande en allmän revision av kommunalskattesystemet måtte påskyndas med särskild inriktning på fastighetsskattens avskaffande och därmed sammanhängande frågor,

samt i övrigt beakta de synpunkter, som anförts i motionen.

Stockholm den 26 april 1950.

<i>Nils Jönsson,</i> Rossbol.	<i>Per Persson,</i> Norrby.	<i>Gunnar Hedlund.</i>
<i>Karl Andersson</i> i Björkäng.	<i>Hjalmar Svensson</i> i Grönvik.	<i>E. Pettersson,</i> Ersbacken.
<i>J. W. Pettersson</i> i Norregård.	<i>Hj. R. Nilson</i> i Spånstad.	<i>Gustaf Svensson</i> i Vä.
<i>Holger Adolfsson.</i>	<i>Harald Andersson</i> i Dunker.	<i>Rob. L. Jansson</i> i Aspeboda.
		<i>Anders Pettersson,</i> Dahl.
