

N:o 2.

Af herr **Östberg**, *angående skrifvelse till Konungen med begäran om förnyad utredning af kommunalskattefrågan.*

Krafvet på en modern utbildning af den direkta statsbeskattningen i Sverige har under det senaste årtiondet gjort sig gällande med alltjämt växande styrka. Samtidigt har det allt klarare visat sig, hur väsentligt en sådan reform förhindras och försvåras därigenom, att den kommunala beskattningen i vårt land i en nästan enastående omfattning är byggd på tillägg till de direkta statsskatterna. Det var därför en fullkomligt riktig tanke, som låg till grund för den skrifvelse, som Riksdagen den 5 maj 1897 aflät, och där utredning begärdes angående möjligheten af en upplösning af detta samband mellan kommunal- och statsskatterna. Med anledning af denna skrifvelse tillsattes den s. k. kommunalskatte-kommittén, hvars väsentliga uppgift var att ge förslag till nya och själfständiga kommunala skattekällor. Denna uppgift har kommittén, enligt samstämmigt vittnesbörd af sakkunnige och af myndigheter, som haft att yttra sig i frågan, icke löst. I formellt afseende har kommunalskatte-kommittén visserligen skilt den kommunala beskattningen från statens inkomstskatt. Men i verkligheten kvarstår det gamla sammanhanget och är lika hinderligt som någonsin för en rationell utbildning af den direkta statsskatten i riktning af en ren inkomstskatt. Kommittén har nämligen icke alls byggt sin kommunala beskattning på någon ny eller själfständig grund, utan denna beskattning är alltjämt baserad på *inkomsten*, alltså i hufvudsak på samma grund som statsskatten. Detta är det väsentliga felet i kommunalskattekommitténs betänkande. Inkomstskatten är en god, ja, outhärlig skatteform, då det gäller att träffa *den enskilde medborgarens*

skatteförmåga. Men för det första kan ingen skatt afpassas så, att den, betraktad *ensamt för sig*, med säkerhet träffar den enskilde i proportion till hans förmåga att betala. Äfven inkomstskatten lider i detta afseende af ojämnheter, och man kan därför icke göra inkomsten till den allena bestämmande måttstocken för en beskattning, som vill lämpa sig efter förmågan. En alltför hög belastning af inkomstskatten är dessutom förbunden med en alldeles särskild fara, i ty att denna skatt, då den utbildas i sin rena form, måste byggas på *själfdeklarationens* princip. Så länge det gäller de måttliga skattesatser, som staten för sitt behof kan komma att utkräfv, torde man nog i stort sedt kunna lita på de skattdragandes redlighet; men tillåtas kommunerna att belasta statens inkomstskatt med ofta mångdubbelt högre tillägg, så är det fara värdt att, såsom den preussiske finansministern *von Miquel* på sin tid uttryckte saken, hela inkomstskatten demoraliseras.

För det andra är det alls icke sagdt, att alla skatter utan hänsyn till de ändamål, för hvilka de upptagas, skola utgå efter *förmåga*. Enligt den fordom tämligen allmänt gällande åsikten borde skatt betalas på grund af den enskildes *intresse* i det offentligas verksamhet. Den långa striden mellan dessa motsatta principer har slutat med att man erkänt, att båda principerna äro berättigade, hvar och en inom sitt område. Skatt efter förmåga är på sin plats, då det gäller intressen af rent samhällelig natur, såsom t. ex. landets försvar. Å andra sidan är det riktigt att afväga skatten efter den enskildes intresse, så snart detta endast är tillräckligt framträdande, för att kunna utgöra en måttstock för beskattningen. Med den lust för en snart sagdt schablonmässig likformighet, som så ofta får göra sig gällande i vårt politiska lif, ha vi utan beaktande af denna väsentliga åtskillnad låtit beskattning efter förmåga bli den alltmer allenahärskande principen, för så vidt det rör den direkta beskattningen. Det är denna ensidighet, som fört oss till den nuvarande ohållbara positionen i kommunalsskattefrågan, och med denna ensidighet måste vi principiellt bryta, om vi öfver hufvud någonsin vilja se vår kommunala beskattning ordnad på ett tillfredsställande sätt.

De rent samhälleliga intressena företrädas förnämligast af *staten*; de samhällsändamål, där den enskildes nytta är mera markerad, falla mestadels inom *kommunernas* verksamhetsfär. Man har därför sagt, att statsskatterna borde utgå efter förmåga, men att intresseprincipen borde göras gällande på den kommunala beskattningens område. Kommunalsskattekommittén har också erkänt riktigheten af denna sats utan att dock

däraf härleda de riktiga konsekvenserna. En direkt beskattning efter förmåga leder nämligen till *personliga* skatter, sådana som inkomst- och förmögenhetsskatt, där den enskildes personliga ekonomiska förhållanden bilda det afgörande momentet. Intresseprincipen åter leder med oundviklig nödvändighet till *objektsskatter*. Tänker man på de rent personliga fördelar och behag, som exempelvis ett stadssamhälle bereder sina medborgare, så kan man ju säga, att någon så betydande skillnad icke förefinnes, att den kunde motivera en särskild belastning af någon särskild grupp af medborgare. Men den, som äger och hyr ut ett stort hus, har *vid sidan* af dessa personliga fördelar en rent *ekonomisk*, i det att värdet af hans egendom väsentligen är en frukt af kommunens verksamhet; han har ett mycket skarpt markeradt *intresse* af att denna verksamhet uppehålls, ty i motsatt fall skulle egendomens värde säkerligen sjunka till en obetydlighet. På grund häraf måste man fordra, att den fasta egendomen alldeles särskildt bidrar till kommunens utgifter. Då vidare det ekonomiska intresse, som knyter sig till den fasta egendomen, står i direkt proportion till egendomens värde, måste också skatten till kommunen utgå i förhållande till detta värde; och det kan med skäl sägas, att denna skatt hvilar på *fastigheten*. Skatten måste därför också bli densamma, oberoende af hur stor del af huset den nominelle ägaren i själfva verket rör om. På samma sätt och på samma grunder kan och bör man beskatta näringar, som drivas inom kommunen och som äro lokalt bundna vid densamma. Inom en stadskommun bedrifven fabriksrörelse eller där idkadt handtverk har af de kommunala inrättningarna särskilda fördelar, som böra beskattas i förhållande till rörelsens omfattning, oberoende af den nettovinst, som uppstår för ägaren, hvarvid bland annat antalet i rörelse använda arbetare bör tagas i betraktande. Under nuvarande förhållanden har inträffat, att betydande industriella verk gått fria från all kommunal beskattning för sin rörelse under år, då affären gått utan vinst. Ur intressebeskattningens synpunkt bör likaså skatt erläggas för handelsrörelse, för värdshus- och källarrörelse m. m. Häri ligger ingen orättvisa eller hårdhet; liksom kommunen utkräver ersättning för gas och vatten utan hänsyn till konsumentens personliga ekonomiska ställning, så bör också kommunen erhålla bidrag till andra utgifter från dem, som däraf hafva särskild fördel. Intresseprincipen leder alltså till införande af särskilda *fastighets- och näringsskatter*.

Dylika objektskatter träffa ett bestämdt föremål på grund af det

intressesammanhang, som består mellan detta och den kommunala verksamheten, eller på grund af de särskilda utgifter, som fastigheten eller näringen förorsaka kommunen. Objektskatter ha i mycket karaktären af vederlag: försummar man att i det kommunala skattesystemet tillbörligen utbilda dem, så betyder det, att man till förmån för *några* efterskänker vederlag, som man hade rätt att fordra, och i stället fördelar kostnaderna på *alla* efter skatteförmåga.

En ombildning af det kommunala beskattningsväsendet i den riktning, som här angifvits, innebär naturligtvis i och för sig ingen förhöjning af det skattebelopp, som af de skattskyldige uppbäres, men den innebär, att den nu gällande principen, att kommunalskatten i sin helhet utgör tillägg till den allmänna bevillningen, utbytes emot skattens uppbärande under ett flertal olika skattetitlar, och den innebär en annan fördelning af bördorna mellan kommunens medlemmar. I samma mån kommunen upptager särskilda objektskatter, i samma mån kommer det belopp, som behöfver uttaxeras efter de skattskyldiges behållna inkomst, att nedgå.

Genom den allmänna bevillningen har i vårt land en viss, om också mycket begränsad plats inrymts åt en objektsbeskattning af fastighet. Så länge den kommunala beskattningen är byggd på denna allmänna bevillning, fördelas alltså kommunens skattebördor i någon mån efter objektsbeskattningens princip. Men om man företager sig att omskapa den allmänna bevillningen till en ren inkomstskatt, så försvinner objektsbeskattningen alldeles ur det kommunala skattesystemet. Orimligheten häraf är så i ögonen fallande, att den från alla sidor erkännes. Däraf fordran på ett åtskiljande af statens och kommunens direkta beskattning. Denna fordran är innerst och djupast en fordran, att *objektsbeskattningens princip skall upprätthållas* på den kommunala beskattningens område, medan man anser sig kunna lämna den å sido i fråga om statens beskattning.

Den nuvarande kommunala fastighetsskatten är såsom objektskatt föga tillfredsställande. Dels är den alldeles för litet utvecklad, hvilket gör, att åtminstone stadsfastigheterna slippa ifrån för mycket för billigt pris och faktiskt hos oss bidra relativt mindre till de kommunala utgifterna än kanske i något annat land. Dels — och detta är den svåraste anmärkningen — är den icke en själfständig, fristående objektskatt. Sedan alla objektskatter betalats, och sålunda alla särskilda fördelar utjämnats genom vederlag, äro naturligtvis alla medborgare att betrakta

som fullt likställda. Om då skatt efter förmåga behöfver upptagas, så skall den fördelas på *alla* utan hänsyn till hvad den ene eller andre förut kan ha betalt i form af objektskatt. Detta sker, som bekant, icke i Sverige. En person, som äger ett hus ograveradt, men saknar annan inkomst, behöfver hos oss alldeles ingenting betala på grund af personlig skatteförmåga; eller också kan man säga, att han betalar på grund af personlig skatteförmåga, men då går hans hus alldeles fritt från objektskatt.

På grund af dessa förhållanden är det icke på något sätt önskvärdt, att fastighetsbevollningen bibehålles såsom grund för kommunernas objektsbeskattning. Fastmer fordrar kommunernas eget intresse, att en själfständig kommunal fastighetsskatt införes. Men om en dylik skatt, som sedan gamla tider i alla länder varit tyngdpunkten i skatteväsendet, måste anses såsom den viktigaste objektskatten, så hafva, i den mån industri och handel utvecklats, näringsskatter blifvit ett lika nödvändigt led i ett rationellt skattesystem.

Därjämte finnes en hel mängd andra skattekällor, som kommunerna borde äga rätt att anlita, med hufvudsaklig tillämpning inom stads-samhällena. Dit hör hundskatten. Lika berättigad som denna vore en afgift för hästar såsom bidrag till gatuläggning och renhållning. Man kan ifrågasätta en afgift för lös egendom såsom bidrag till brandväsendet. En synnerligen lämplig skatteform är skatt å gas och elektrisk kraft, hvilken, då kommunerna själfva tillhandahålla desamma, med lätthet uttages genom någon förhöjning i priset. Till detta slag af skatter hör ock beskattning af vinst vid fastighetsförsäljning, hvilken med större skäl bör upptagas af kommunen än af staten, då värdestegringen ju hufvudsakligen uppstår genom kommunens verksamhet; en sådan skatt spelar en ganska viktig roll i de tyska städernas budget. Vidare bör utredas, huruvida icke städernas ofta synnerligen betungande utgifter för gatureglering och nya gator kunde, såsom nästan alltid sker i andra länder, i någon mån läggas på de närmast intresserade jordägarna. Slutligen må påpekas rättvisan däraf, att personer, som under längre tid af året uppehålla sig i en kommun och där anskaffa fast bostad, utan att därstädes vara mantalsskrifna, blifva skyldiga att erlægga någon skatt såsom ersättning för de fördelar, de åtnjuta i likhet med kommunens egna medlemmar; en sådan skatt kan ju utgå efter hyresvärdet af deras bostäder. Möjligheterna att skapa nya kommunala intäktskällor i form af bidrag och gebyr på intresseprincipens grund äro så många, att det torde vara tillräckligt att hafva pekat på några exempel.

Emellertid får icke fördelningen af de kommunala skattebördorna uteslutande göras ur intresseprincipens synpunkt. Staten har ju åt kommunerna uppdragit en mängd funktioner af allmänt samhällelig betydelse, såsom folkundervisning, fattigvård o. s. v. Kostnaderna för fyllandet af dessa uppgifter måste utan tvifvel åtminstone till en del täckas genom skatter, som utgå efter förmåga, alltså efter samma grunder som statens direkta skatter. Därför måste alltid en del af kommunernas budget hvila på inkomstskatt och därmed analoga skatter. Men då synes det också naturligast och enklast, att endast *en* taxering af inkomst eller förmögenhet göres, och att denna taxering får läggas till grund för kommunens såväl som för statens beskattning. Någon *fullständig* skilsmässa mellan kommunens och statens direkta beskattning bör följaktligen aldrig eftersträvas.

Den egendomligt sammansatta karaktären af kommunens funktioner leder alltså med logisk nödvändighet till upptagande i den kommunala budgeten af två alldeles skilda typer af skatter, nämligen dels personliga skatter, såsom inkomst- och förmögenhetsskatter, dels objekt-skatter, såsom fastighets- och näringskatter. Den mångsidiga och rika utbildning af det kommunala skatteväsendet, som på denna väg kan uppnås, möjliggör en jämhhet och en rättvisa i beskattningen, som är långt mera verklig än den yttre s. k. likställighet, hvilken man i vårt land tyvärr vant sig att betrakta som idealet af rättvisa.

Denna fördelning af de kommunala bördorna efter *tvenne olika hufvudgrunder*, nämligen dels efter den personliga skatteförmågan, dels efter de vid de kommunala skatteobjekten bundna ekonomiska intressena, synes mig vara själfva kärnan af det kommunala skatteproblemet. Att problemet verkligen också kan lösas på den vägen, visar erfarenheten från Preussen. Det är sant, att man icke utan vidare får taga upp utländska lagar och söka omplanta dem i svensk jord. Men om vi här hemma af omständigheternas makt drivas till en reform, som tidigare genomförts i ett annat land, så ha vi utan tvifvel skäl att söka lära så mycket som möjligt af de erfarenheter, som det främmande landet därvid inhöstat. Så ligger saken i förevarande fall. Tanken att grunda statens direkta beskattning på en ren inkomstskatt ha vi hämtat från Preussen. Men i detta land förstod man, att inkomstskattelagen af 1891 icke kunde betraktas som ett afslutadt verk, utan måste ses som ett led i en storartadt tänkt skattereform, som också genomfördes genom några lagar af 1893. Grundtanken i denna reform var just, att kommunerna

icke i sådan omfattning som förut skulle få föta sina budgeter på tillägg till statens direkta skatter, utan att de skulle tvingas att anlita självständiga kommunala objektskatter i den utsträckning, som åf grund af naturen af hvarje kommuns utgifter kunde anses lämplig. För öfrigt sökte man inrymma kommunerna största möjliga frihet i valet af sådana skatter, gebyr och bidrag, som vore ägnade att låta intresse- eller vederlagsprincipen komma till sin rätt.

Sedan kommunalskatteskommittén afgaf sitt betänkande, har krafvet på en ny och självständig grundval för den kommunala beskattningen endast blifvit än mer aktuellt. Det första steget har tagits till utbildande för statens räkning af en ren inkomstskatt i modern mening. På grund af sammanhanget mellan den kommunala beskattningen och den allmänna bevillningen har man emellertid sett sig nödsakad att bibehålla den senare såsom direkt statskatt vid sidan af den nya inkomstskatten. Denna anordning kan ju endast vara provisorisk och måste tydligen med det allra snaraste ersättas med en enhetlig statsinkomstskatt. För att detta skall kunna ske, måste den kommunala beskattningen underkastas en genomgripande reform; och som jag ofvan visat, och redan år 1896 i Riksdagens Andra Kammare påpekade, får denna reform ingalunda inskränka sig till frågans formella sida, utan måste bli en verklig och saklig omdaning, som göres lika mycket med hänsyn till de speciella egendomligheterna hos den kommunala beskattningen som med hänsyn till statens intresse.

Under sådana förhållanden synes det mig alldeles oundvikligt, att frågan om en reform af den kommunala beskattningen tages under förnyadt öfvervägande. För att ett positivt resultat må kunna väntas af en sådan utredning, har jag trott mig böra i mera bestämd form angifva de synpunkter, som, enligt mitt förmenande, böra vara bestämmande för densamma. De äro:

1. Statens inkomstskatt utbildas till en *ren* inkomstskatt, så att det element af objektskatt, som ännu bibehålles med hänsyn till fastigheter, bortfaller.

2. Denna inkomstskatt kompletteras med en förmögenhetsskatt af den behållna nettoförmögenheten; dels i afsikt att träffa den fonderade inkomsten något starkare, hvarigenom krafvet på en skatt efter förmåga bättre tillgodoses, dels också för att förhindra, att det mindre jordbruket går alldeles fritt från beskattning, hvilket med skäl befarats

skola bli fallet, därest den rena inkomstskatten blefve den enda direkta statskatten.

3. Den nuvarande objektskatten på fastigheter, som upptagas under namn af fastighetsbevilning, får icke helt enkelt afskrifvas, utan bör öfverföras till kommunerna såsom ett slags statsbidrag, som i främsta rummet måste anlitas, innan någon kommunal uttaxering får förekomma.

4. Då en del af kommunernas verksamhet är af samma rent samhälleliga natur som statens, måste den kommunala beskattningen till någon del byggas på samma grund och alltså också på samma taxering som statens direkta beskattning och väl lämpligast utgå i form af procentuella tillägg till denna.

5. Vid sidan af dessa kommunalskatter och fullkomligt oberoende af dem böra ställas *kommunala objektskatter*, nämligen dels *fastighetsskatt*, dels *näringskatt*, alltså skatter som utgå af vid kommunen lokalt bundna inkomstkällor.

6. Kommunens utgifter skola till en del täckas genom dylika kommunala objektskatter, till en del genom tillägg till de direkta statskatterna; men proportionen mellan dessa delar bör icke fastläsas och allra minst regleras likformigt för alla kommuner. Fastmer bör hela den nya lagstiftningen i vidsträcktaste mån taga hänsyn till det för hvarje särskildt slag af kommuner egendomliga, såväl i afseende på offentliga uppgifter som i afseende på finansiella hjälpkällor; exempelvis är en särskild kommunal skattelagstiftning för de större städerna synnerligen önskvärd.

7. Med hufvudsaklig hänsyn till städerna och därmed jämförbara samhällen bör särskildt tagas i öfvervägande, huruvida icke behovet af direkta kommunalskatter kan minskas genom införandet af särskilda afgifter af olika slag.

8. I fråga om direkta understöd af statsmedel till kommunerna hade kommunalskattekommittén föreslagit en utdelning af brännvinsmedel efter kommunernas folkmängd. Detta förslag har från alla sidor fördömts med en sällspord enstämmighet. Utdelning af statsmedel till kommunerna är alltid en åtgärd af i viss mån kommunistisk karaktär och bör därför icke företagas utan den allra största urskillning. Om sådan subvention anses böra förekomma, måste den begränsas antingen till vissa särskildt fattiga kommuner eller till understöd af vissa bestämda kommunala uppgifter, nämligen sådana, af hvilkas riktiga fyllande staten har ett särskildt intresse, såsom t. ex. skolväsendet och fattigvården.

Särskildt är det önskvärdt att få utredt, i hvilken mån de kommunala fattigvårdsbördorna, i all synnerhet på landet, skulle kunna minskas, om en ålderdomsförsäkring för arbetare komme till stånd; de medel, som möjligen skulle kunna disponeras för en statssubvention till kommunerna, borde med långt större fördel för det allmänna kunna användas till förverkligande af en sådan försäkring.

Den förnyade utredning af kommunalskattefrågan, som jag härmed vågar föreslå, torde kunna utföras på ganska kort tid och för en jämförelsevis obetydlig kostnad. Det är naturligtvis icke min mening, att det program, som här uppställts, skall vara bindande för en sådan utredning. Men om för ändamålet särskilda kommitterade anses böra tillsättas, är det af stor vikt, att de erhålla ett noga bestämdt uppdrag; utan ett sådant är det, efter hvad erfarenheten visat, fara värdt, att hela undersökningen löper ut i sanden. I detta uppdrag bör, enligt mitt förmenande, framför allt ingå begäran om förslag till själfständiga kommunala objektskatter på intresseprincipens grund att utgå vid sidan af de kommunala tillägg till den direkta statsbeskattningen, som kunna finnas erforderliga.

På grund af hvad jag sålunda haft äran anföra, får jag hemställa,

det Riksdagen behagade besluta att i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla om förnyad utredning af kommunalskattefrågan, särskildt i syfte att få utrönt, huruvida icke kommunernas finanser till en del borde byggas på samma grund som statens direkta beskattning, men till den andra delen på själfständiga kommunala objektskatter, såsom fastighets- och näringskatter, samt på afgifter och bidrag af vederlags natur.

Stockholm den 20 januari 1903.

G. F. Östberg.