

## Nr 282.

Av herrar **Wohlin** och **Johansson, Johan**, i Friggeråker, med  
anledning av *Kungl. Maj:ts förslag till kommunalskatte-*  
*lag m. m.*

Det i många hänseenden förtjänstfulla arbete, som nedlagts på utarbetandet av Kungl. Maj:ts proposition nr 191 med förslag till kommunalskattelag, kan icke skymma vissa brister i propositionens innehåll, vilka synas oss vara av den beskaffenheten, att de böra föranleda riksdagen att icke antaga förslaget ifråga.

En så genomgripande omgestaltning av vårt lands kommunala skatteförhållanden, som här ifrågasättes, måste uppenbarligen åtföljas av en utredning, som möjliggör för riksdagen att med någorlunda grad av säkerhet överblicka förslagets praktiska verkningar såväl på de särskilda grupperna av kommunalt skatteskyldiga som i fråga om förslagets huvudsyfte att åvägabringa den önskade rättvisare fördelningen av det kommunala skattetrycket mellan olika samhällsklasser. Givetvis har behovet av en sådan utredning stått klart även för det kungl. förslagets upphovsmän, och propositionen innehåller under avdelning IX, »Statistisk utredning», resultaten av en verkställd s. k. provtaxering för beräkning av kommunal skattskyldighet vid tillämpning av bestämmelserna i två tidigare framlagda sakkunnigeförslag i ämnet ävensom en särskild undersökning angående verkningarna av den i det kungl. förslaget upptagna s. k. näringsskatten.

Vid granskning av denna statistiska utredning framgår emellertid med tydlighet, att utredningen icke nöjaktigt tillåter ett bedömande av det föreslagna nya skattesystemets verkningar, och denna utredningens otillfredsställande karaktär synes oss böra erkännas jämväl av dem, som anse de i propositionen upptagna fyra kommunala skatteformerna innebära en ändamålsenlig lösning av det föreliggande skatteproblemet.

Såsom i propositionen framhålles, grundar sig den förenämnda provtaxeringen på år 1918 satta taxeringsvärden å fast egendom ävensom i allmänhet på taxeringarna till inkomst- och förmögenhetsskatt samma år, det vill säga på inkomstförhållandena under år 1917, och de för beräkning av näringskattens verkningar insamlade uppgifterna avse förhållandena under år 1917 eller, om räkenskapsår icke sammanföll med kalenderår, under det räkenskapsår, som gick till ända närmast före den 1 mars 1918. Under den tid emellertid, som förflutit efter tidpunkten för de nämnda taxeringsvärdenas bestämmande, respektive efter de kalender- eller räkenskapsår, till vilka övriga uppgifter hänföra sig, hava, såsom allmänt är känt, betydande förändringar ägt rum i fastighetsvärdena, i inkomsterna för olika grupper av löntagare samt i de flesta näringsföretags såväl »näringssskattepliktiga förmögenhet» som avkastning och övriga förhållanden. Åren 1917 och 1918 voro, såsom de sista av de egentliga krigsåren, i ekonomiskt avseende särdeles abnorma år, och sedan dess hava vi i vårt som i andra länder på en mängd områden av näringslivet bevitnat en nedgång samtidigt med att lönerna för flertalet löntagaregrupper kvarstått vid sin förutvarande höjd eller, ännu vanligare, undergått mer eller mindre betydande stegringar. De förskjutningar, som härigenom åstadkommits mellan inkomsterna för olika intressegrupper av kommunalt skattskyldiga, torde vara ganska betydande och föranleda att de i den kungl. propositionen intagna statistiska utredningsresultaten, oaktat att primärmaterialet blott är ett par tre år gammalt, måste karaktäriseras såsom i icke ringa grad föråldrade. Som naturligt är, har föredragande departementschefen icke varit främmande för denna brist hos utredningen; han anmärker såsom »självfallet, att de resultat, som här framträda för de olika kommunerna och enskilda skattskyldiga, kunna te sig annorlunda under de förändrade konjunktur- och andra förhållanden, som kunna vara rådande, när reformen en gång skall definitivt tillämpas». Naturligen inses även av alla, att en utredning, byggd på siffror för senare tidpunkt, icke har kunnat utarbetas och biläggas det nu framlagda förslaget till kommunalskattelag. Det synes oss dock vid sådant förhållande, som borde departementschefen och det kungl. förslagets övriga anhängare hava föranletts till eftertanke, om ej den nuvarande tidpunkten bättre lämpar sig för genomförandet av en provisorisk än för en definitiv reform av den kommunala beskattningen.

En andra huvudbrist hos den nu omförmälda statistiska utredningen, är att denna omfattar ett så starkt begränsat antal kommuner

och lämnar så många län å sido, inom vilka de kommunala skatteförhållandena mångenstädes äro anmärkningsvärda. Utredningen inskränker sig till allenast 23 kommuner eller kommundelar av rikets samtliga omkring 2,500 kommuner, och »provtaxeringssakkunnigas» val av undersökningskommuner kan även i vissa hänseenden göras till föremål för anmärkningar. Kommuner med höga utdebiteringar äro sparsamt företrädde, och bland de 14 län, vilka icke äro representerade i statistiken, är till exempel ett sådant län som Älvsborgs län, där inom ett stort antal kommuner mycket höga utdebiteringar förekomma. Primärmaterialets granskning torde icke i allo hava verkställts på ett fullt tillfredsställande sätt. Väl är sant, att utredningar av ifrågavarande slag äro förenade med kostnader, men denna synpunkt väger jämförelsevis litet, i synnerhet om man tager i betraktande omfånget och dyrbarheten av åtskilliga andra av staten verkställda statistiska utredningar, vilkas betydelse för sina respektive ändamål enligt vår uppfattning ingalunda kan jämnställas med den förevarande utredningens vikt för den kommunala skattefrågans bedömande. Med fog kan begäras, att den utredning, som avser att visa verkningarna av en föreslagen genomgripande omläggning i vårt lands kommunala beskattningsförhållanden, med karaktär av en definitiv reform, göres så omfattande, att slutsatserna kunna dragas med någorlunda grad av tillförlitlighet.

Förmodligen invändes häremot, att det är tillfyllest om statistiken endast i stora drag visar den riktning, i vilken reformens verkningar gå. Departementschefen anför sålunda, att den framlagda utredningen »endast kan avse att i stora drag åskådliggöra förslagets innebörd och riktningen av dess verkningar», och han anser sig kunna sammanfatta dessa verkningar sålunda: »ökad skattskyldighet för de mera välsituerade fastighetsägarna, för de större näringsföretagen och för de större inkomsttagarna, skattelindring åter för de mindre näringsidkarna och för de löntagare, vilke icke hava att erlægga progressivskatt till högre belopp, ävensom, åtminstone i regel, för fastighetsägare med små nettoinkomster». Detta måste onekligen verka tilltalande för varje anhängare av större rättvisa i den kommunala beskattningen. Men vi kunna för vår del icke finna, att den nu förebragta utredningen med erforderlig grad av säkerhet tillåter ens så allmänna slutsatser som de citerade. Sålunda lärer statistiken i följd av angivna brister icke kunna leda i bevis, att reformen »åtminstone i regel» kommer att bereda skattelindring för fastighetsägare med små nettoinkomster. Det är sant, som departementschefen säger, att »var sedan gränsen går mellan större och mindre inkomster är beroende av lokala omständigheter», men större klarhet skulle man

dock önska vinna om hithörande förhållanden än den som ernås genom siffrorna för det fåtal kommuner, vilka medtagits vid den förevarande provtaxeringen. I detta sammanhang bör tilläggas, att arbetslönernas stegring och ökningen i jordbrukets övriga driftkostnader i förening med de oförändrade eller sjunkande prisen å jordbrukets produkter med all sannolikhet föranleda, både att jordbrukets nettoavkastning i stort sett nu är mindre än 1917—1918 och att förhållandet mellan nettointkomsten vid jordbruk av olika storlekstyper väsentligen förskjutits.

Även torde den anmärkningen kunna förväntas, att huvudvikten nu ligger uppå att godkänna den kungl. propositionens skattesystem. Visar det sig under de kommande åren, att de i propositionen föreslagna så kallade repartitionstalen icke leda till en rättvis fördelning av det kommunala skattetrycket, så kunna dessa repartitionstal sedermera ändras. Departementschefen, som vid valet mellan tre uppställda alternativ i fråga om repartitionstalen ansluter sig till det, som måste verka för jordbruket mest betungande, förklarar även, att »sedan man vunnit erfarenhet om huru de föreslagna repartitionstalen och skatteskalorna verka i praktiken, torde desamma böra av statsmakterna upptagas till förnyad prövning». Det synes oss emellertid föga överensstämma med vad klokheten bjuder, att, när man är så osäker som departementschefen själv synes vara om huru de för skattesystemets verkningar så utomordentligt viktiga repartitionstalen rättvisligen böra bestämmas, förorda ett sådant skattesystems antagande såsom en *definitiv* kommunal-skattereform. Bestämmelserna om repartitionstalen skola enligt departementschefens uttalande »åtminstone för det närvarande» inflyta i kommunallagarna. Det är givet, att om regeringsförslaget skulle bifallas, utdragna och kraftförödande strider angående repartitionstalen komme att utspinna sig inom vårt politiska liv mellan olika intressegrupper av kommunalt skattskyldiga, och det skulle säkerligen härvid giva anledning till särskild bitterhet hos alla, vilka ansåge sig orättvist behandlade genom repartitionstalen i den kungl. propositionen, att dessa tal, då den kommunala skattereformen genomfördes, blevo bestämda på så lösliga grunder, som är fallet i propositionen. Även detta förhållande synes oss böra göra jämväl dem betänksamma mot det kungl. förslagets antagande såsom en *definitiv* reform, vilka anse de fyra i förslaget upptagna skatterna utgöra den bästa lösningen av kommunal-skatteproblemet.

Av nu angivna skäl synes det oss vara påkallat, att till ledning för bedömandet av det kungl. förslagets praktiska verkningar en mera tillfredsställande statistik verkställas, vilken utredning bör hänföra sig

till mera aktuella förhållanden och vara tillräckligt omfattande för att kunna tjäna det därmed avsedda syftet. Vi hava för vår del intet att erinra mot att en allmän fastighetstaxering, såsom i den kungl. propositionen föreslås, kommer till utförande redan år 1921, och vi motsätta oss icke heller att denna taxering verkställes enligt de grunder, som i den kungl. propositionen angivas, eller — därest vid förslagets prövning inom vederbörande utskott befogade anmärkningar i särskilda punkter skulle framkomma — i huvudsak efter de i propositionen angivna grunderna. Till en viktig punkt i detta sammanhang, nämligen frågan om taxering efter avkastningsvärdet i stället för efter saluvärdet, hava vi dock med detta medgivande icke tagit någon ståndpunkt, utan skola vi härtill återkomma längre nedan. I anslutning till ifrågavarande allmänna taxering år 1921 samt taxeringen under samma år till inkomst- och förmögenhetsskatt bör en ny »provtaxering» verkställas för belysning av de olika förhållanden, som måste klargöras för att riksdagen skall kunna taga definitiv ståndpunkt till det nu framlagda förslaget. Även nya uppgifter för bedömande av den föreslagna näringsskattens verkningar böra infordras. Av vikt är, i enlighet med vad ovan framhållits, att utredningen ifråga göres geografiskt tillräckligt omfattande och att man, vad de så kallade stickproven beträffar, söker få fram ett så stort antal, att relativt säkra slutsatser kunna byggas därpå. Beräkningar böra utföras med utgångspunkt ej allenast från de tre alternativ i fråga om repartitionstalen, som finnas angivna i den kungl. propositionen, men även från andra repartitionstal än dessa, och särskilt vilja vi, i anslutning till vad nedan skall anföras, framhålla angelägenheten av att även lägre repartitionstal för »jordbruksvärde», »annat värde», skogsvärde och näringsskattekapital läggas till grund för kalkyler än de i den kungl. propositionens alternativ III angivna. Vi hålla före, att den här föreslagna nya provtaxeringen bör kunna slutföras i så god tid, att resultaten av densamma kunna, jämte förslag till definitiv kommunalskattereform, framläggas för 1923 års lagtima riksdag. Såsom en svaghet även hos denna förnyade utredning kvarstår visserligen, att ej heller de ekonomiska förhållandena under år 1920 och taxeringsvärdena år 1921 äro nog stabiliserade för att utredningen skall få det värde, som man helst hade önskat. Emellertid måste den, allsidigt utförd, bliva vida mer användbar för sitt syfte än de i den nu framlagda kungl. propositionen intagna tabellerna. Näringarnas och ej minst jordbrukets ställning är dock nu en annan än under åren 1917—1918 och förhållandet mellan löntagaregruppernas inkomster och näringsidkarnas nettovinster ett annat.

En annan samverkande anledning till att det nu framlagda förslaget till kommunalskattelag enligt vår uppfattning icke bör läggas till grund för en definitiv reglering av hithörande förhållanden är att frågan om taxeringsväsendets omorganisation helt och hållet lämnats åsido i förslaget. Förslagets anhängare torde visserligen hysa uppfattningen, att detta spörsmål lämpligast bör upptagas till lösning senare. Vi hava emellertid åsikten, att om även en provisorisk kommunalskattereform icke bör av nämnda förhållande undanskjutas, en definitiv sådan reform dock bör förbindas med en genomgripande omorganisation av vårt taxeringsväsen. Med allt erkännande åt de nuvarande taxeringsnämndernas och prövningsnämndernas arbete kan icke bestridas, att taxeringsnämnderna hava att kämpa med stora svårigheter, när det gäller att noggrant fastställa taxeringsvärdena å fast egendom och att korrigera deklara-tionsuppgifter, som äro felaktiga. I många taxeringsnämnder torde väl den erforderliga sakkunskapen vara i nöjaktig mån representerad, men i andra och sannolikt ännu flera är den det utan tvivel icke. Förhållandet sammanhänger givetvis med det sätt, varpå taxeringsnämnderna sammansättas. Garantier saknas för att nämnderna alltid allsidigt representera de skilda intressen, som förefinnas bland kommunernas skattskyldiga medlemmar. Erfarenheten visar vidare, att taxeringsnämnderna i stor utsträckning tillämpa skatteförfattningarna på nog så olikartat sätt, varigenom betydande ojämnheter i taxeringarna uppstå. Då en effektiv och sakkunnig kontroll över de primära taxeringsmyndigheterna saknas, är den svenska taxeringsorganisationen i själva verket ganska löslig.

Hava nu olägenheterna härav gjort sig kännbara redan med det nuvarande kommunala skattesystemet, så måste desamma uppenbarligen bliva så mycket större, om det gäller att tillämpa det nya kommunalskatteförslaget och beräkna de delvis komplicerade kommunalskatter som däri ingå. Uppdelningen av taxeringsvärdet å fast egendom i jordbruksvärde, skogsvärde och »annat värde» bör kunna vid behov rättas av sakkunnig överinstans; ett önskemål som icke är tillfredsställt genom utfärdandet av de »särskilda anvisningar», som åtfölja 8 § i lagförslaget och genom klagorätten hos kammarrätten. Vad näringsskatten beträffar, förklarar kammarrätten, att ämbetsverket med taxeringsarbetets nuvarande organisation icke vågar förorda ett antagande av denna skatt. Departementschefen ställer häremot sin personliga uppfattning, att de sålunda av kammarrätten uttalade farhågorna synas honom »vara i viss mån överdrivna». Även om för taxeringsarbete väl kvalificerade ämbetsmän kunna vara beredda att härutinnan instämma med departementschefen,

så får dock ej förglömmas, att de nuvarande taxeringsnämnderna i vårt land icke allmänt förfoga över sådana krafter. De största svårigheterna torde komma att uppstå vid taxering till inkomst- och näringskatt av de stora bolagen och större enskilda näringsidkare, vilka bedriva sin rörelse i flera olika kommuner. Skall försök nu vågas med en näringskatt av den konstruktion, som föreslås i den kungl. propositionen, synes önskvärt, om icke nödvändigt, att vid sidan av de nuvarande taxeringsnämnderna provisoriska taxeringsmyndigheter tillsätts för de svårare taxeringsärendenas behandling. Även härav framgår, att kommunalskatteformen nu ej gärna kan godtagas som definitiv. Det skall nedan nännas, att näringskatten därtill torde behöva omarbetas, vilken fråga jämväl står i visst sammanhang med den nu berörda frågan om taxeringsorganisationens framtida omläggning.

I sammanhang härmed måste anmärkas, att en utarbetad plan för skatteutjämningen mellan olika kommuner, vilken fråga ingår som ett led i det kungl. förslaget, alldeles saknas, och att de för en sådan skatteutjämnings rationella genomförande erforderliga ändringarna i taxeringsorganisationen lämnats obeaktade. Vi erkänna betydelsen av ifrågasatt sedan många år tillbaka omdiskuterade problem. Det förefaller oss emellertid, som att denna fråga icke vore tillräckligt utredd för att riksdagen nu bör fatta beslut om en lösning av densamma efter viss bestämd linje. Skäl finnas även, som tala för ett fortgående på den hittills valda vägen, nämligen att utjämningen sker med bidrag av statsmedel. Skulle emellertid den i det föreliggande kommunalskatteförslaget intagna principen visa sig vara den bästa, så bör dock kraftigt framhållas, att skatteutjämningen mellan kommunerna icke bör sättas i verket med mindre än att en grundlig omläggning av taxeringsorganisationen dessförinnan genomföres. Att utan kontroll överlämna taxeringen åt de kommuner, vilka i egenskap av »särskilt skattetyngda» komma att göra anspråk på understöd ur andra kommuners skattemedel, vore särdeles betänkligt. Kommuner, vilka genom klok sparsamhet i den kommunala förvaltningen kunnat hålla sina kommunalutskylder på en lägre nivå, kunde bliva skyldiga att avstå skattemedel åt andra kommuner, vilkas höga utdebiteringar i större eller mindre mån berodde på mindre god kommunalförvaltning eller på en undervärdering av kommunens skattekraft. Att en rationell plan för utjämning av skattebördorna mellan kommunerna emellan erfordrar en central handläggning av hithörande ärenden synes oss ovedersägligt. Då nu departementschefen själv håller för möjligt, att frågan om skatteutjämningen redan »efter ett eller annat sätt» skall kunna upptagas till slutlig prövning, torde invändningar icke

kunna resas mot uppfattningen, att även nu anförda förhållande talar för ett uppskov med den definitiva kommunalskattereformens genomförande.

Efter dessa olika skäl för vår åsikt, att riksdagen nu endast bör besluta en provisorisk omreglering av de kommunala skatteförhållandena komma vi in på själva huvudspörsmålet, nämligen vår ställning till grundprinciperna i det kungl. förslaget med dess fyra olika kommunalskatter.

Huvudgrunderna för den kommunala, liksom för den statliga, beskattningen bör enligt vår mening vara skatt efter förmåga. Med hänsyn härtill finna vi att principiella invändningar icke kunna resas mot den i det kungl. förslaget intagna kommunala inkomstskatten. Ehuru vi icke förbise, att ett stort antal av vårt lands mindre jordbrukare i saknad av ordnad bokföring hava svårt nog att på ett fullt tillfredsställande sätt beräkna sina nettoinkomster, så anse vi dock icke att denna praktiska svårighet bör hindra ett genomförande av den ifrågavarande kommunala inkomstskatten för alla grupper av kommunalt skattskyldiga. Mot denna skatts anordning och utbyggnad i den kungl. propositionen hava vi under den tid, som stått till vårt förfogande för ett studium av propositionen, icke funnit anledning till anmärkningar av större betydelse; dock synes oss gränsen för inkomst, som skall vara fri från beskattning, böra undergå lämplig höjning. Givetvis förbehålla vi oss emellertid frihet vid prövning av alla anmärkningar, vilka kunna framkomma under ärendets fortsatta behandling av statsmakterna.

Den i förslaget upptagna kommunala progressivskatten kommer väl, i den mån den träffar aktiebolag, att i viss grad hämmande inverka på kapitalbildningen inom landet. Då emellertid även denna progressivskatt är ett uttryck för principen skatt efter förmåga och då det ej minst i vår tid är en angelägenhet av vikt att jämväl vid den kommunala beskattningens ordnande tillse, att bördan av de direkta skatterna i skälig grad läggas på de mera bärkraftiga skattedragarna, äro vi beredda att godkänna införandet av en dylik kommunal progressivskatt. Vad beträffar skalan för progressivskattens grundbelopp finna vi ej anledning till annan erinran, än att, när kommunalskattereformen — såsom här föreslagits — om några år förelägges riksdagen till antagande såsom en definitiv lagstiftning, skalan för grundbeloppet samt de kvotdelar av genom progressivskatten inflytande medel, vilka eventuellt skola användas för skatteutjämningsändamål, givetvis kunna tänkas bliva lämpligen jämkade, vilket allt må bero på den fortsatta utredningen om det ifrågavarande skattesystemets verkningar. Även ifråga om progressiv-



skatten förbehålla vi oss dock, såsom naturligt är, rätt till prövning av erinringar, som kunna förväntas under den fortsatta utredningen.

Svårare att bedöma än de två förenämnda skatterna äro de i det kungl. förslaget upptagna båda ytterligare kommunala skatterna, nämligen fastighetsskatten och näringsskatten.

Då, som nyss framhållits, huvudgrunden för den kommunala beskattningen enligt vår åsikt bör vara principen skatt efter förmåga, hava vi att taga ståndpunkt till frågan, huruvida vid sidan av inkomst- och progressivskatterna plats bör inrymmas jämväl åt skatteformer, vilande på intresseprincipen. Härvid hava vi icke kunnat undgå finna, att befogade anmärkningar kunna göras mot denna sistnämnda princip, sådan densamma understundom framställes. Intresset för att de institutioner och anordningar, som skola uppehållas genom kommunalskatterna, anordnas på bästa möjliga sätt, bör vara tämligen likartat hos alla samhällsmedborgare och yrkesgrupper i kommunen. Även en person, som ofta flyttar från en kommun till en annan, tager de kommunala institutionerna inom den kommun, där han vistas, i större eller mindre utsträckning i anspråk, och i synnerhet då han på varje ort, där han vistas, äger kommunal rösträtt, finnes principiellt sett ingen anledning fritaga honom från en skatteplikt, som tillkommer de inom kommunerna mer bofasta. Flertalet förespråkare för intresseprincipen torde knappast heller uppfatta principen på detta sätt, utan förmena väl att skattskyldighet enligt intresseprincipen bör åligga sådana grupper av kommunens medlemmar, vilkas förmögenhet eller näringsfång särskilt gynnsamt påverkas av de kommunala anordningarna eller vilka genom sin näringsutövning förorsaka kommunen särskilda utgifter. Så fattad, bestrida vi icke att principen skatt efter intresse i viss mån är berättigad, men en sådan intressebeskattning bör då även begränsas till dessa fall och icke utsträckas längre än vad som är rimligt och rättvist. Den av departementschefen såsom »Tysklands på ifrågavarande område sannolikt mest ansedda skriftställare» betecknade professor Adolph Wagner synes oss hava dragit den rätta gränsen för intresseprincipen i den kommunala beskattningen, då han förklarar, att intresseprincipen är »riktig och praktisk användbar, där offentliga prestationer verkligen medföra särskilda fördelar för vissa personer eller viss egendom och där tillika storleken av dessa fördelar låter ungefärligen mäta sig». Principiellt sett synes oss Wagner även hava rätt däruti, att de särskilda beskattningsprinciperna kombineras med de olika kategorierna av utgifter och detta i huvudsak så, att för de allmänna utgifterna skatterna fördelas efter förmåga, men ifråga om vissa av de särskilda utgifterna

efter intresse, och Wagner synes jämväl hava gjort åtskillnaden mellan »allmänna» kommunala utgifter och »särskilda» sådana utgifter på ett i stort sett riktigt sätt. En annan sak är emellertid, om det praktiskt låter sig genomföra, att verkställa en dylik uppdelning, vartill återkommes här nedan.

Departementschefens i kapitlet om »de allmänna riktlinjerna för förslaget till kommunalskattelag» intagna allmänna synpunkter tyckas oss lida av någon ensidighet i så måtto, att departementschefen liksom genomgående polemiserar mot en fingerad motståndare, som förnekar allt berättigande i principen skatt efter intresse, och därigenom här och var drives till att allt för starkt betona intresseprincipens berättigande. Till stöd för sitt förslag framletade departementschefen uttalanden till förmån för intressebeskattningen ur äldre aktstycken och försmår därvid icke ett så långt tillbaka i tiden liggande dokument som ett allmänna besvär- och ekonomiutskottets utlåtande vid 1840—41 årens riksdag. Under en efterföljande kantrubrik, »skatt även efter förmåga», övergår departementschefen, efter det att intressebeskattningens rättvisa mycket kraftigt understrukits, till att förklara, att han »dock icke kan tillerkänna intressebeskattningen sådan avgörande betydelse, som man ofta å sakkunnigt håll velat göra». »En väsentlig del», säger departementschefen, »under mer normala förhållanden, huvuddelen av de kommunala utgifterna bör enligt min mening alltid täckas genom skatter efter förmåga» och längre ned, sedan de olika slagen av intresseskatte behandlats, uttrycker sig departementschefen sålunda: »I det föregående har gjorts gällande, att den kommunala beskattningen borde anordnas dels efter intresse och dels efter förmåga. I den mån kommunernas skattebehov ej skall tillgodoses genom ovan berörda skatteformer, bör alltså åvägbringas en beskattning i stort sett efter förmåga.»

Dessa och andra ordvändningar giva intryck av, att departementschefen vill tillmäta skatterna efter intresse en enligt vår uppfattning alldeles för stor betydelse i det kommunala skattesystemet. Medgivandet, att skatterna efter förmåga under »mer normala förhållanden» skola täcka »huvuddelen» av de kommunala utgifterna synes oss ingalunda tillräckligt, utan det borde hava av departementschefen klart uttalats, att skatterna efter förmåga böra utgöra huvudskatterna i det nya kommunala skattesystemet och skatterna efter intresse hava supplementär betydelse. Att departementschefen i förevarande viktiga hänseende icke dragit den rätta gränsen mellan de olika skatterna synes oss även till fullo framgå av de i kungl. förslaget utan verklig utredning eller nog-

grannare övervägande valda repartitionstalen för jordbruksvärde, »annat värde», skogsvärde och näringsskattekapital.

Uppfattningen, att i ett reformerat kommunalskattesystem utrymme även bör beredas åt objektskatter, har emellertid sitt måhända starkaste stöd i den av departementschefen, liksom av reservanterna bland de inom departementet tillkallade sakkunniga, betonade nödvändigheten av att trygga tillgången på beskattningsföremål i de olika kommunerna. Det synes oss ur denna synpunkt svårligen kunna göras gällande, att kommunal inkomstskatt och progressivskatt ensamma skola kunna uppbära det nya kommunala skattesystemet.

Då frågan nu gäller, huru den här omhandlade intresse- eller objektbeskattningen lämpligast bör anordnas, synes valet stå mellan å ena sidan den i det kungl. förslaget valda vägen med en fastighetsskatt och en näringsskatt, ställda såsom fristående skatter vid sidan av inkomst- och progressivskatterna, samt å andra sidan ett redan av 1900 års kommunalskattekommitté i viss mån förordat och av en bland de sakkunniga, f. d. auditören von Essen, återupptaget förslag, enligt vilket objektskatterna skulle anordnas såsom integrerande delar av inkomstskatten. Enligt sistnämnda förslag skulle fastighetsskatten och näringskatten utformas till två till sina minimibelopp garanterade inkomstskatter, vilka kunde av kommunen påräknas oberoende av storleken hos dessa skatteköllors växlande årsbelopp. Envar av de båda intresseskatterna skulle framträda såsom en kombinerad fastighets- respektive närings- och inkomstskatt, därvid från vad som skulle beskattas som inkomst finge göras avdrag för det belopp, varför fastighets- eller näringskatt skulle erläggas till kommunen. Departementschefen karaktäriserar på sidan 241 i propositionen ett liknande uppslag sålunda: »Man har under förmenande, att beskattningen borde läggas uteslutande efter förmåga, visserligen i princip motsatt sig en intressebeskattning, men därvid, för att trygga tillgången på beskattningsföremål, ifrågasatt den bestämmelse, att inkomst av fastighet ej skulle få beräknas lägre än till vissa procent av taxeringsvärdet. Det är påtagligen i känslan av att en ren inkomstbeskattning, sådan denna kommer till uttryck vid våra nutida taxeringar, icke skulle bereda våra landskommuner tillräckligt permanent tillgång på beskattningsobjekt, som man föreslagit den nyss antydda begränsningen nedåt ifråga om inkomst av fast egendom.»

Det skall här lämnas därhän, om denna karaktäristik av den ifrågasvarande lösningen är fullt riktig. Sådant förslaget framkommer i herr von Essens reservation, innebär det i varje fall icke ett principiellt avståndstagande från all intressebeskattning, utan har tydligen till syfte, dels

att med beskattning efter förmåga förena garantier för att brist på beskattningsföremål ej uppkommer under depressionsår för näringarna, dels att tillgodose principen skatt efter intresse, men på ett sådant sätt att icke näringarna och särskilt jordbruket allt för tungt belastas. Departementschefen utdömer emellertid den ifrågavarande tankegången på några rader. »En dylik bestämmelse», anför departementschefen, »skulle verka i allra högsta grad obilligt. Den skuldfrie jordägaren, som sutte med en god nettoinkomst, skulle få skatta endast för denna. Den gäldbundne jordägaren, vars deklarerade nettoinkomst ej uppginge till det fastslagna procenttalet av fastighetsvärdet,\* skulle få skatta för högre belopp än sin inkomst, och denna skillnad skulle bliva större, ju mindre nettovinst jorden lämnade, det vill säga ju fattigare han vore. En dylik ståndpunkt innebär i själva verket, att man anser sig ej kunna undvara intressebeskattning av fast egendom — minimiberäkningen skulle nämligen avse endast inkomst av dylik egendom — men att man, i stället för att lägga skatten å all fast egendom, begränsar den till att avse allenast de skuldsatta fastigheterna». Detta korta uttalande synes oss vittna om att departementschefen är väl hastig i att avfärda förslag till kommunalskatteproblemets lösning, som dock varit värda att upptagas till noggrannare skärskådande. Det bör bemärkas, att jordbrukaren ju enligt det kungl. förslaget, förutom inkomst- och eventuellt progressivskatt, skall hava att erlagga en fastighetsskatt, beräknad efter en inkomst av 6 procent å fastighetens jordbruksvärde, 4½ procent å »annat värde», som fastigheten kan äga, samt 3 procent å eventuellt skogsvärde, och att denna fastighetsskatt är behäftad med just samma brist, som departementschefen framhåller såsom vidlådande den förenämnda, i form av garantiskatt anordnad fastighetsskatten. Även enligt det kungl. förslaget skall ägare av jordbruksfastighet, vilkens nettoinkomst på grund av skuldsättning, dålig skörd eller andra orsaker icke uppgår till nämnda procentbelopp av respektive värden, vari taxeringsvärdet å fastigheten är uppdelat, betala fastighetsskatt, beräknad efter samma procentsiffror, och denna skattemetod lär väl ej bliva mera tilltalande för honom därför att han *dessutom* skall betala inkomstskatt på den nettoinkomst, som han dock kan hava. Det torde icke lida något tvivel därom, att icke jordbruksfastigheterna inom riket i allmänhet skulle bliva tyngre belastade, om det kungl. förslaget med däri valda repartitionstal genomfördes, än om det kungl. förslagets båda objektskatter inordnades såsom garanterade minimiskatter i inkomstskatten.

Oavsett emellertid departementschefens förenämnda summariska kritik, skall ej av oss förnekas, att den ifrågavarande av reservanten

herr von Essen förordade lösningen innebär en ur flera synpunkter mindre stark ståndpunkt, i synnerhet då fråga är om en definitiv kommunalskattereform. Systemet bygger på en mindre tillfredsställande sammanblandning av principerna skatt efter förmåga och skatt efter intresse. Då fastighetsskatten vid ett sådant system, för att kommunernas tillgång på beskattningsobjekt ej skall äventyras, torde behöva beräknas till högre procent av taxeringsvärdet än den siffra, vid vilken man enligt vår uppfattning kan och bör stanna, om fastighetsskatten anordnas fristående, så får anmärkningen om den orättvisa behandlingen av skuldsatta fastighetsägare större tyngd än vid ett system med fristående fastighetsskatt. I samma ogynnsamma riktning verkar även det mindre antal skattekröner, som vid en dylik beskattning erhöles från fastighetsägare med större nettoinkomster. Skulle vidare garanti-skatten ifråga endast utgå som skatt efter exempelvis 6 procent av taxeringsvärdet å fast egendom och näringsskatt å andra näringar än jordbruk sålunda icke uttagas, skulle detta komma att medföra ökat skattetryck för jordbruket i alla blandade jordbruks- och industrikommuner, i allmänhet inom kommuner, där utom jordbruk även drivas handelsrörelse och hantverk samt industri. Herr von Essen ifrågasätter slutligen — liksom för övrigt en annan reservant, som jämväl förordar minimibeskattnings av fastighet, nämligen greve Hamilton — att ytterligare särskilda fastighetsskatter eller »avgifter» skulle tillkomma, avsedda att täcka speciella kommunala utgifter. Herr von Essen nämner i detta sammanhang bl. a. kostnader för kyrko-, prästgårds- och folkskolebyggnader. Departementschefen synes oss emellertid hava riktigt påvisat de praktiska svårigheterna för genomförandet av den härför nödiga differentieringen av de kommunala utgifterna, då han anför att ett dylikt avgiftssystem knappast låter sig tillämpas annat än i de fall (belysning, gaturenhållning etc.), där intresset mera noggrant kan mätas, vilka utgiftsposter torde vara bland de mindre betydande. Ett genomförande av principen beskattning efter intresse måste därför, såsom departementschefen framhåller, *huvudsakligen* ske genom en å vissa objekt lagd *allmän* skatt, varpå vi även syftat här ovan på tal om de av professor Wagner uppdragna principerna för intressebeskattningen. Slutligen tillkommer, att den nu omhandlade lösningen icke vunnit nämnvärt stöd bland de olika myndigheter och sakkunniga, vilka efter det att kommunalskattekommittén år 1900 avgav sitt betänkande haft ärendets fortsatta utredning om händer, liksom redogörelsen för kommunalbeskattnings ordnande i främmande länder visar, att man i dessa allmänt anordnat de kommunala objektskatterna såsom fristående

från skatterna efter förmåga och ej såsom i dessa senare ingående minimiskatter.

Dessa brister i det system, som föreslagits av reservanten herr von Essen, synas oss emellertid icke böra hindra, att även de praktiska verkningarna av ett sådant system bliva allsidigt belysta. Detta bör lämpligen ske i sammanhang med den nya utredning om det kungl. förslagens verkningar, som ovan förordats, och som borde bygga på en år 1921 verkställd provtaxering. Då tanken ifråga veterligen har många anhängare bland dem, som anse det kungl. förslaget vara alltför nytt och oprövat samt svårberäkneligt till sina verkningar, måste det anses vara riktigt och rimligt att riksdagen, då riksdagen — såsom vi hoppas — år 1923 komme att taga slutlig ståndpunkt till frågan om kommunalbeskattningsens ordnande, finge sig förelagt jämväl ett alternativt förslag i denna riktning eller i varje fall, om ett sådant förslag icke ansåges kunna framläggas, finge se skälen härför utförligt utvecklade. Skulle emellertid den nya utredningen, varom vi icke vilja uttala någon förhandsförmodan, gå i den riktningen, att objekt- eller intresseskatterna av principiella och praktiska skäl lämpligen böra anordnas såsom från inkomst- och progressivskatterna fristående skatter, d. v. s. att de i detta hänseende böra anordnas på det sätt som föreslås i den förevarande kungl. propositionen, så är det dock, såsom redan ovan framhållits, en synnerligen viktig positiv uppgift för utredningen att undersöka de praktiska verkningarna av lägre repartitionstal för fastighetsskatten och näringsskatten än de i propositionen såsom alternativ III angivna, nämligen 4  $\frac{1}{3}$  procent för jordbruksvärde, 2 procent för skogsvärde, 3  $\frac{1}{2}$  procent för »annat värde» och 2 procent för näringsskattekapital. Vi hålla för föga sannolikt, att ens dessa repartitionstal, på vilka departementschefen icke reflekterar, komma att kunna godtagas av vårt lands jordbrukare, då talen ifråga torde komma att visa sig innebära en alltför hård beskattning av jordbruket, vilket icke bör bära både fastighetsskatt och näringsskatt till högre belopp än som verkligen betingas av jordbruksfastigheternas värdeökning och deras innehavares övriga särskilda fördelar av de kommunala anordningarna. Vad vidare näringsskatten beträffar, lärer densamma tvivelsutan behöva förenklas och förbättras utan att vi dock i föreliggande motion äro i tillfälle framlägga några förslag i denna riktning. Slutligen tillkommer — och härmed äro vi inne på en fråga, vilken vi tillägga stor betydelse — att de i det förevarande kungl. förslaget intagna grunderna för bestämmande av fastigheters jordbruksvärde och skogsvärde synas oss principiellt oriktiga och skadliga för jordbrukets och skogsbrukets utveckling. Till

grund för taxeringen skall enligt 7 § läggas den fasta egendomens »värde efter ortens pris» eller, såsom det i lagtexten även heter, dess »allmänna saluvärde», och i de »särskilda anvisningarna» finnas närmare regler för sådan taxering. Departementschefen behandlar utförligt de skiftande meningar, som under ärendets tidigare behandling framkommit rörande denna fråga, och förordar för sin del att saluvärdet och icke avkastningsvärdet lägges till grund för taxeringen, i det att departementschefen förmenar att det endast på denna väg synes vara möjligt att »uppnå enhetlighet och fasthet vid taxeringen». Vad angår frågan om taxering av växande skog synes honom på angivna grunder ej heller anledning föreligga att frångå bestämmelsen om saluvärdet såsom grund för taxeringsvärdet. Vi hysa emellertid härutinnan en från departementschefens avvikande uppfattning. Det synes oss givet, att fastighetstaxeringar och härpå byggda fastighetsskatter, vilka grunda sig på högre värden än egendomarnas nettoavkastningsvärden, i tidernas längd måste verka nedtryckande på jordbruket och i synnerhet på det mindre jordbruket, där saluvärdet av skäl, på vilka här icke skola närmare ingås, brukar relativt taget mest överstiga nettoavkastningsvärdet. Än mer i ögonen fallande äro de missförhållanden, som följa av att växande skog taxeras efter sitt saluvärde. En efter ett så beräknat skogsvärde lagd skatt står i uppenbar strid med grunderna för en rationell skogsvård. Taxeringsförfarandet ifråga grundas på åskådningen att den växande virkesmassan är ett realkapital, vilket när som helst kan helt och hållet realiseras i reda penningar. Att så kan ske är visserligen merendels sant, där icke speciella skogslagar lägga hinder i vägen, men det borde dock ej minst i vår tid, då så många ansträngningar göras för att utbreda insikten om betydelsen av en god skogsvård och då en häråt syftande ny skogslagstiftning förberedes, vara av vikt att icke på skattelagstiftningens område vidtaga åtgärder, som motverka dessa strävanden. Väl är sant, att ifrågavarande metoder för taxering av jordbruks- och skogsfastigheter redan börjat allmännare tillämpas, men vi hålla före att man vid en reformering av vår kommunalbeskattning bör åstadkomma en reformering även av taxeringsförfarandet i angiven riktning, så att alltså avkastningen av jordbruket vid genomsnittligt god ledning av jordbruksdriften och avkastningen av skogen vid ett efter förhållandena lämpat rationellt skogsbruk läggas till grund för taxeringen. Vi äro ej blinda för att sådana förbättrade taxeringsprinciper svårigen låta sig genomföras med taxeringsväsendets nuvarande organisation, men då vi, såsom förut framgått, anse ett omorganiserat taxeringsväsen vara ett nödvändigt led i en definitiv kommunalskattereform,

synes oss det förra problemet böra och kunna upptagas till lösning i samband med den definitiva kommunalskattereformen.

Till vad hittills anförts ansluta sig de slutyrkanden i föreliggande motion, vari hemställan göres, att riksdagen måtte besluta att till Kungl. Maj:t avlåta skrivelse med framställningar i vissa angivna riktningar.

Det återstår nu att beröra frågan, huru kommunalskattefrågan lämpligen bör anordnas under mellantiden, intill dess att den definitiva lösningen kan ske.

Vi ansluta oss härutinnan till den meningen, att en provisorisk kommunalskattereform är av behovet oundgängligen påkallad. Det nuvarande tillståndet innebär alltför stora missförhållanden och orättvisor för att längre böra förbliva oförändrat och det är på tiden att något göres sedan utredningar i ämnet pågått i mer än två årtionden.

I överensstämmelse med vad ovan anförts bör då innevarande riksdag enligt vårt förmenande kunna såsom ett provisorium, med giltighet förslagsvis till den 1 januari 1924, godkänna de i den kungl. propositionen intagna kommunala inkomst- och progressivskatterna, med de ändringar i härom föreslagna bestämmelser, som under ärendets behandling inom vederbörande utskott kunna finnas av förhållandena påkallade. Då vi, vad progressivskatten beträffar, ej kunna tillstyrka, att densamma bortfaller, ej heller att bolag fritagas från progressivskatt och även ej heller att hela det genom progressivbeskattningen inom en kommun inflytande beloppet tillfaller vederbörande kommun själv — helst sistnämnda anordning, i den mån det gäller genom bolagens progressivbeskattning erhållna medel, i hög grad skulle gynna de större städerna på landsortens bekostnad — så finnas endast två utvägar, nämligen antingen att efter en eller annan princip fördela lämpliga kvotdelar av progressivskatten för enskilda och bolag på de kommuner, inom vilka inkomsten intjänats, eller ock att avsätta samma medel till en kommunal skatteutjämningsfond, vilken skulle få tagas i anspråk först när den definitiva kommunalskattereformen genomförts och skatteutjämnningen emellan kommunerna, efter härför i övrigt nödiga förberedelsers träffande, bör taga sin början. Sistnämnda anordning skulle givetvis innebära att man bunde sig vid en sådan framtida lösning av den kommunala skatteutjämningsfrågan, att understöden till särskilt skattetyngda kommuner komma att ske genom i anspråktagande av andra kommuners skattemedel. Då vi, såsom ovan förut framgått, icke



för närvarande och innan hela det förevarande ärendet kommit till behandling inom vederbörande utskott, önska taga någon bestämd ståndpunkt till frågan om lämpligheten av en sådan lösning av skatteutjämningsfrågan, inskränka vi oss här till att uttala den förhoppningen, att utskottet måtte uppdraga motiverade riktlinjer för skatteutjämningsproblemets lösning och förbehålla vi oss tills vidare öppen prövning av de olika förslag, som härvid kunna framkomma.

Vad objektskatterna angår står valet, även då fråga är om provisoriet för de närmaste åren, mellan de två huvudlinjer, vilka ovan berörts på tal om riktlinjerna för den definitiva kommunalskatteformen. Vi finna under förhandenvarande omständigheter varken den ena eller den andra linjen tillfredsställande, men då objektbeskattning redan av det skälet icke kan undvaras, att kommunernas tillgång på beskattningsobjekt i viss grad måste tryggas, hava vi att välja ettdera systemet. Efter överbäggande av olika på frågan inverkande omständigheter hava vi då stannat vid att förorda en fristående fastighetsskatt och en fristående näringsskatt, i huvudsak konstruerade på det sätt som Kungl. Maj:t föreslår eller med lämpliga ändringar som kunna göras under utskottsbehandlingen. Ett första oeftergivligt villkor för att vi skulle kunna acceptera de båda skatterna i fråga i den nu omhandlade provisoriska anordningen är emellertid — i all synnerhet om den ovan föreslagna omläggningen av grunderna för taxering av fast egendom ej hinner vidtagas under ärendets behandling vid innevarande riksdag — att repartitionstalen bestämmas sålunda, att en skattekröna anses motsvara följande procent av vederbörande taxeringsvärden, respektive näringsskattekapitalet (med reduktion):

jordbruksvärde .....	0.02
skogsvärde .....	0.015
annat värde .....	0.02
näringsskattekapital .....	0.02

Ett andra villkor för bifall till den ifrågavarande objektbeskattningen, som om också icke alldeles oeftergivligt synes oss bära kunna ena alla, vilka önska en lycklig utgång, är att en provisorisk anordning träffas, som undanröjer eller minskar de välgrundade farhågora för att den föreslagna näringsskatten liksom för övrigt även den kommunala inkomstskatten komma att ställa de nuvarande taxeringsnämnderna inför uppgifter, som överstiga deras krafter. Man kunde för detta ändamål tänka sig att tills vidare och intill dess att den nödvändiga reformeringen av taxeringsorganisationen blir en verklighet inom de olika länen nedsattes länstaxeringsnämnder, med åliggande att handlägga sådana

*Bihang till riksdagens protokoll 1920. 3 saml. 114 häft. (Nr 282.)*

taxeringsärenden, som angå bolag och enskilda näringsidkare, vilka bedriva sin näring i mera än en kommun inom respektive län. Härigenom kunde de lokala taxeringsnämnderna befrias från de mest maktpåliggande ärendena och garanti vore åtminstone i någon mån vunnen för en mera enhetlig och sakkunnig behandling av de större och svårare taxeringsfrågorna. Angående länstaxeringsnämndernas sammansättning finge det givetvis tillkomma utskottet att härom framlägga förslag.

Då vi föredragit nu angivna provisoriska lösning framför en anordning, enligt vilken näringsskatten skulle ställas på framtiden, skogsaccisen bibehållas och fastighetsskatten anordnas såsom en i inkomstskatten ingående garantiskatt, så beror detta på att sistnämnda anordning synes oss principiellt sett innebära en mindre stark ståndpunkt — i vilket hänseende hänvisas till vad härom förut anförts — ävensom vidare på, att det av oss förordade provisoriet, såvitt utan tillgängligt tillförlitligt siffermaterial kan bedömas, i allmänhet torde bliva för det mindre jordbruket fördelaktigare än det andra systemet, i synnerhet om den såsom garantiskatt anordnade fastighetsskatten skulle sättas så högt som vid 6 procent av taxeringsvärdet.

Med anledning av vad sålunda anförts få vi härmed hemställa, att riksdagen måtte, med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 191 med förslag till kommunalskattelag samt övriga Kungl. Maj:ts av denna proposition betingade framställningar till riksdagen, besluta

dels att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville, om möjligt till 1923 års lagtima riksdag framlägga ett förslag till definitiv kommunalskattelag, upptagande, förutom kommunal inkomstskatt och kommunal progressivskatt, lämpligt anordnade och så utmätta objektskatter, att fast egendom och näringsföretag beskattas efter intresse endast i den mån det kan visas, att fastighetsägare och näringsidkare draga särskild nytta av vissa kommunala anordningar eller uppenbarligen föranleda kommunen vissa kostnader; börande de båda utvägarna att anordna ifrågavarande objektskatter, nämligen antingen i form av fristående skatter eller i form av i inkomstskatten ingående garantiskatter komma under förnyad ingående prövning, med utgångspunkt från olika repartitionstal och procent-siffror; varjämte till ledning för bedömande av det framlagda förslagens och eventuella alternativförslags

praktiska verkningar en tillfredsställande statistisk utredning, byggd på ny provtaxering, bör åtfölja förslaget,

dels vidare att i ovan nämnda skrivelse anhålla att i förslaget till kommunalskattelag sådana grunder måtte fastställas för taxering av jordbruksfastigheter och skogsfastigheter, att dessa taxeras efter avkastningsvärdet och icke efter saluvärdet,

dels ytterligare att i samma skrivelse begära framläggandet av förslag till en genomgripande omorganisation av taxeringsväsendet med syfte att uppnå större enhetlighet vid taxeringarna och kontroll över dessas utförande, varjämte, för den händelse understöd till skattetyngda kommuner skola utgå av andra kommuners skattemedel, en central myndighet bör upprättas med uppgift att omhändervä alla med den kommunala skatteutjämningen sammanhängande frågor,

dels slutligen såsom en provisorisk kommunalskattereform antaga en kommunalskattelag, vilkens giltighetstid begränsas till den 1 januari 1924 och som upptager de i Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 191 intagna fyra skatter; dock att de s. k. repartitionstalen bestämmas för jordbruksvärde till 2 procent, för skogsvärde till 1.5 procent, för »annat värde» till 2 procent och för näringsskattekapital till 2 procent; att vidare provisoriska anordningar träffas till förminskande av de svårigheter som de nya kommunalskatterna komma att bereda taxeringsmyndigheterna, eventuellt så att länstaxeringsnämnder tillsätts för handläggning av vissa taxeringsärenden; börande de i den kungl. propositionen intagna bestämmelserna om förenämnda nya kommunalskatter jämväl i övrigt, i den mån så befinnes lämpligt, undergå erforderliga ändringar i detaljer.

Stockholm den 8 april 1920.

*Nils Wehlin.*

*Joh. Johansson,  
Friggeråker.*