

Nr 42.

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om avskaffande av fastighetsskatten, m. m.

(2:a avd.)

Till bevillningsutskottet ha hänvisats följande inom riksdagen väckta, av utskottet till behandling i ett sammanhang upptagna motioner, nämligen:

1) de likalydande motionerna I: 178 av herr *Velander* m. fl. och II: 363 av herr *Sveningsson*, vari hemställt, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville snarast möjligt förelägga riksdagen förslag till fastighetsskattens avskaffande»; samt

2) de likalydande motionerna I: 179 av herrar *Lars Andersson* och *Gustavson* samt II: 306 av herr *Jansson* i Aspeboda m. fl., vari hemställt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag i god tid innan nästa fastighetstaxering skall verkställas till sådan ändring av kommunalskattelagen, att en i motionerna påtalad dubbelbeskattning kan undvikas.

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda yrkandena får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna I: 178 och II: 306.

Den kommunala beskattningen i vårt land bygger på en allmän repartitionsskatt, vilken har till uppgift att tillföra kommunerna de medel, som utöver särskilda inkomster av olika slag erfordras för täckande av kommunernas utgiftsbehov. Repartitionsskatten utgår proportionellt i förhållande till ett skatteunderlag, vari de kommunala beskattningsföremålen ingå med ett värde, som är betingat av i skatteförfattningarna givna regler. De kommunala utgifter, som icke kunna bestridas på annat sätt, täckas genom proportionell uttaxering å detta skatteunderlag.

Den kommunala repartitionsskatten är dels en objektskatt å fastighet och dels en allmän inkomstskatt. Fastighet och inkomst bilda tillsammans det kommunala skatteunderlaget, vilket mätes i skattekronor och skatteören. Fastighetsskatten är anordnad såsom s. k. garantiskatt, vilket innebär, att fastighetsskatt utgöres i förhållande till viss procentuellt bestämd del av fastighets taxeringsvärde samt att vid inkomstbeskattningen avdrag (s. k. procentavdrag) får göras för denna del från den av fastigheten härflytande inkomsten, i den mån denna därtill förslår. Om sådant avdrag kan effektivt utnyttjas, utgår skatt endast i förhållande till inkomsten. Då den i skatteunderlaget ingående delen av fastighets taxeringsvärde ej motsvaras av in-

komst från den förvärvskälla, vari fastigheten ingår, förekommer däremot objektskatt. Sådan skatt kan utgå, även om inkomsten är lika stor som eller större än den del av taxeringsvärdet, för vilken fastighetsskatt utgår. Så kan vara fallet, därest den genom avdraget undantagna fastighetsinkomsten vid en ren inkomstskatt ändock skulle helt eller delvis hava bortfallit på grund av allmänna avdrag och ortsavdrag eller inkomsten med hänsyn till gränsen för skatteplikten ej skulle hava blivit tagen till beskattning. Objektskatten är sålunda av mycket växlande storlek för de skattskyldiga, som drabbas av sådan skatt, oavsett den skillnad, som måste förefinnas på grund av olikheten i taxeringsvärden.

Bestämmelser om skatteunderlagets beräkning finnas i 2 § kommunal-skattelagen. Enligt den nu gällande lydelsen av detta lagrum deltagar fastighet i repartitionen med 5 procent av taxeringsvärdet. Den del av fastighets taxeringsvärde, som belöper å växande skog, ingår dock i repartitionen med endast 4 procent. Detta brukar uttryckas så, att repartitionstalet för fastighet är 0,05, utom för växande skog, vars repartitionstal är 0,04. För varje hundratal kronor av fastighets taxeringsvärde påföres sålunda 5 skatteören, utom för skogsvärde, som påföres 4 skatteören per 100 kronor. Repartitionstalet för inkomst är 1. Såsom underlag för inkomstens beskattning påföres en skattekrona för 100 kronors beskattningsbar inkomst.

Enlig 45 § första stycket samma lag skall genom fastighetsskatten inkomsten från fastighet anses vara beskattad till ett belopp motsvarande 5 procent av taxeringsvärdet eller, såvitt angår jordbruksfastighets skogsvärde, 4 procent av skogsvärdet. Vid beräkning av inkomst av jordbruksfastighet, av annan fastighet och av rörelse skall fördenskull, i den mån fastighet som är underkastad fastighetsskatt använts i förvärvskällan, avdrag ske för vad sålunda genom fastighetsskatt beskattats.

I fjärde stycket av sistnämnda paragraf stadgas, att avdraget skall beräknas efter taxeringsvärdet året näst före taxeringsåret. Skall fastighetsskatt utgå för fastigheten för taxeringsåret, men har fastigheten icke varit underkastad dylik skatt för året därförut, får avdrag äga rum utan hinder därav att skatt för fastigheten icke utgått, men skall avdraget även då beräknas å taxeringsvärdet året före taxeringsåret, utom för visst fall, då taxeringsvärde nämnda år icke varit fastigheten åsatt, i vilket fall avdraget får beräknas å det för taxeringsåret gällande taxeringsvärdet.

Taxering av fastighet avser vid såväl årlig taxering som allmän fastighetstaxering det löpande året, under det att taxering av inkomst hänför sig till inkomsten under nästföregående år.

Genom beslut vid 1947 års riksdag upphävdes lagen den 28 september 1928 (nr 377) om skogsaccis m. m. med utgången av år 1948. I samband härmed höjdes repartitionstalet för jordbruksfastighets skogsvärde från 0,04 till 0,05. Enligt lag den 26 juli 1947 (nr 590) om ändrad lydelse av 2 § kommunal-skattelagen, vilken träder i kraft den 1 januari 1950, skall sålunda såsom underlag för fastighetsskatt påföras skattskyldig 5 skatteören för varje 100 kronor av fastighets taxeringsvärde. I den vid lagen fogade be-

stämmelsen om ikraftträdandet har stadgats, att avdrag enligt 45 § kommunalskattelagen, såvitt det belöper å tid före den 1 januari 1950, skall beträffande jordbruksfastighets skogsvärde utgöra 4 procent av sådant värde. Denna bestämmelse innebär, att ägarerna av skogsfastighet vid taxeringen till och med år 1950 skola åtnjuta procentavdrag endast efter 4 procent av skogsvärdet och först vid 1951 års taxering efter 5 procent. Att märka är emellertid, att i samband med 1947 års lagstiftning i detta ämne någon ändring icke vidtogs i 45 § kommunalskattelagen liksom ej heller i vissa andra författningsrum, där ändring kunnat ifrågasättas men vilkas hittillsvarande lydelse kommer att äga betydelse under en avsevärd tid framåt.

Kommunalskatteberedningen, som hade till uppgift att söka åstadkomma större jämlikhet och rättvisa i skattebelastningen inom kommunerna, avgav under åren 1942 och 1943 tre betänkanden i detta ämne, nämligen ett angående den kommunala beskattningen (SOU 1942: 34), ett angående inkomstbeskattningen av skogsbruk (SOU 1942: 35) och ett angående den kommunala skatteutjämningen (SOU 1943: 43).

Enligt det förstnämnda av dessa betänkanden skola de kommunala beskattningsföremålen såsom hittills vara av två slag, nämligen inkomst och fastighet. Med hänsyn till kommunernas behov av ett fast skatteunderlag har en särskild fastighetsbeskattning befunnits allttjämt vara nödvändig. Denna beskattning har dessutom ansetts sedan så lång tid tillbaka hava inverkat på fastighetsvärdena att dess borttagande kunde befaras innebära en opåkallad rubbning i de bestående egendomsförhållandena. Beredningen har även undersökt möjligheterna att låta annat realkapital än fastighet samt penningkapital deltaga i den kommunala repartitionen såsom särskilda skatteobjekt men funnit detta vara förenat med sådana svårigheter och olägenheter, att någon utvidgning av kommunernas fasta beskattningsföremål icke kunnat förordas.

Beträffande fastigheternas särskilda belastning har beredningen föreslagit en övergång från det nuvarande garantiskattesystemet till fristående objektskatt, så att viss del av fastighets taxeringsvärde skall ingå i det kommunala skatteunderlaget utan att fastighetsinkomstens storlek röner inverkan därav vid inkomstbeskattningen. Detta bör enligt beredningens uppfattning leda till en rättvisare fördelning av fastighetsägarnas bördor. Den faktiskt utgående objektskattens storlek påverkas då icke av ovidkommande förhållanden.

Storleken av den föreslagna objektskatten å fastighet har beredningen sökt avväga på sådant sätt, att den skall medföra en lika stor sammanlagd belastning av fastighetsägarna i förhållande till övriga skattskyldiga som den nuvarande garantibeskattningen, varvid jämförelse skett på grundval av skatteunderlaget vid bl. a. 1936 års taxering. För att i stort sett uppnå denna verkan har beredningen funnit ett repartitionstal av 0,025 för fastighet vara erforderligt. Då skogsaccisen enligt beredningens förslag skulle bortfalla, avsågs samma tal böra gälla även för fastighets skogsvärde.

Med den av beredningen förordade ordningen för fastigheternas deltagande i repartitionen skulle inkomsten bli föremål för en helt fristående beskattning. Fördelarna av en renodlad inkomstskatt till kommunen ansåg beredningen vara avsevärda. En sådan skatt bleve framför allt bättre anpassad efter skatteförmågan. Ortsavdragen skulle kunna utnyttjas mera effektivt, varigenom de bättre komme att fylla sin uppgift att åstadkomma en differentiering mellan de skattskyldiga efter försörjningsbördan.

Särskilda yttranden avgåvos av vissa av beredningens ledamöter. I ett av dessa yttranden, som avgivits av herr Velander, togs sikte på fastighetsskattens avveckling.

I de likalydande motionerna I: 178 (av herr Velander m. fl.) och II: 363 (av herr Sveningsson) har till stöd för det däri framställda yrkandet om skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om fastighetsskattens avskaffande anförts bl. a. följande. Det nu gällande beskattningssystemet innebure, att fastigheterna skulle under alla förhållanden garantera kommunerna ett visst minimiskatteunderlag. Å andra sidan bleve fastighetsägarna i vissa lägen hårdare belastade än om hänsyn endast skulle tagas till deras inkomster. Systemet vore sålunda icke grundat på skatteförmågan hos dem, som hade att erlægga fastighetsskatt.

Garantiskatten nådde sin fulla effekt, då fastighetsinkomsten vore noll eller så obetydlig, att den vid ren inkomstbeskattning skulle konsumeras av allmänna avdrag och ortsavdrag. Merbeskattningen bleve i sådana fall lika med den påförda fastighetsskatten. I vissa andra inkomstlägen förekomme ingen som helst merbeskattning. För att detta skulle bli fallet måste fastighetsinkomsten först täcka procentavdraget. Den efter procentavdraget återstående inkomsten måste vidare, tillsammans med fastighetsägarens övriga inkomster, täcka dels de allmänna avdragen dels ock ortsavdragets dubbla belopp. Den i garantiskatten liggande merbeskattningen, den s. k. effektiva garantiskatten, varierade sålunda olika fastighetsägare emellan och den kunde för en och samma fastighetsägare vara av olika storlek år från år. Det kunde ock inträffa, att effektiv garantiskatt uttoges av en fastighetsägare under år, då kommunens skatteunderlag vore gott, medan samma fastighetsägare undginge effektiv garantiskatt under år, då kommunens skatteunderlag vore svagt.

Tidigare hade till stöd för fastighetsbeskattningen åberopats den s. k. intresseprincipen. Man hade därvid hävdadt, att den kommunala verksamheten vore till större nytta för fastighetsägarna än för övriga skattskyldiga. De, som under senare tid sökt finna motiv till en särbelastning å fastigheterna, hade däremot gjort gällande, att en sådan erfordrades därför att kommunerna hade behov av ett någorlunda stabilt och av konjunkturförändringar oberoende skatteunderlag. Såsom ett ytterligare argument till förmån för fastighetsskattens bibehållande hade stundom åberopats, att skattens förhandenvaro skapat ett visst ekonomiskt jämviktsläge, vilket skulle rubbas, om fastighetsbeskattningen bleve upphävd. Man hade därvid syftat

på det förhållandet, att en objektskatt, som skattebetalaren icke kunde övervältra å annan, hade samma karaktär som en gäldränta och att en dylik skatt därför innebure detsamma som om objektet — fastigheten — belastats med gäld till belopp, motsvarande skattens kapitaliserade belopp. Ett borttagande av skatten vid en tidpunkt, då objektet bytt ägare, skulle då innebära ett otillbörligt gynnande av den nye ägaren, eftersom detta skulle medföra en ökning i objektets värde.

Motionärerna kunde icke finna, att något av de här återgivna skälen för en särbelastning av fastigheterna eller dessas ägare vore bärande, och ansåge sig därför böra föreslå borttagandet av fastighetsbeskattningen.

Vad anginge det skälet att den kommunala verksamheten skulle vara till större gagn för fastighetsägarna än för övriga skattskyldiga vore det uppenbart, att fastighetsägarna numera icke hade annan åtnad av den allmänna kommunala verksamheten än kommunmedlemmarna i gemen. Då det talades om att kommunerna vore i behov av garanti mot en alltför kraftig nedgång av skatteunderlaget vid vikande konjunkturer, kunde det näppe-ligen anföras något bärande skäl för att just kommunens fastighetsägare skulle prestera denna garanti. Alla kommunens medlemmar borde väl vid vikande konjunkturer efter enhetliga grunder drabbas av den utdebiteringsökning, som minskningen av skatteunderlaget medförde.

Ett vägande argument mot en kommunal fastighetsbeskattning förenad med inkomstbeskattning vore att fastighetsskatten föranledde en betydande stelhet hos skattesystemet. Eftersom varje ändring i grunderna för inkomstskatteunderlagets bestämmande ledde till en övervältring på eller från fastighetsskatteunderlaget, kunde icke utan vidare ändringar företagas i dessa grunder, även om starka skäl därför skulle föreligga.

I nuvarande läge torde den effektiva garantiskatten icke ha någon nämnvärd betydelse för kommunernas ekonomi. De utredningar, som kommunalskatteberedningen på sin tid verkställde, visade, att den effektiva garantiskatten i ett antal för taxeringsåret 1936 undersökta kommuner uppginge till knappt hälften av den påförda fastighetsskatten. Sedan dess hade emellertid inkomstförhållandena för jordbrukets del förbättrats i betydande grad. Man kunde med ledning av vissa beräkningar sluta sig till att inkomsten av jordbruksfastighet, bortsett från procentavdraget, mer än fördubblats från år 1936 till år 1947. Därav måste anses följa, att den merinkomst, som kommunerna erhöle genom fastighetsskatten, icke vore av den storlek, att ett borttagande av densamma skulle ha någon nämnvärd betydelse för kommunernas ekonomi.

I de likalydande motionerna I: 179 (av herrar Lars Andersson och Gustavson) samt II: 306 (av herr Jansson i Aspeboda m. fl.) har till stöd för det i dessa motioner framställda yrkandet anförts bl. a. följande. På grund av den stora höjning av taxeringsvärdena, som ägde rum vid 1945 års allmänna fastighetstaxering, hade så gott som samtliga fastighetsägare påförts en beskattning, som i viss utsträckning måste betecknas som en dub-

belbeskattning. Detta berodde på det sätt, på vilket procentavdraget enligt nuvarande bestämmelser skulle beräknas. Enligt 45 § kommunalskattelagen skulle vid procentavdragets uträknande det taxeringsvärde läggas till grund, som varit åsatt fastigheten under nästföregående år. Detta medförde, att för år, då en höjning av taxeringsvärdet ägt rum, fastighetsägaren finge erlægga fastighetsskatt, beräknad efter det förhöjda taxeringsvärdet, men vid inkomstbeskattningen åtnjuta procentavdrag, beräknat efter det tidigare lägre taxeringsvärdet. Den sammanlagda skatten bleve sålunda för detta år högre än den enligt garantiskattesystemet borde vara. Vid taxeringen det därpå följande året beräknades däremot även procentavdraget efter det högre taxeringsvärdet, varigenom uppnåddes, att den sammanlagda skatten bleve beräknad på ett riktigt sätt. Den merbeskattning, som sålunda enligt nuvarande ordning drabbade fastighetsägarna vid varje höjning av taxeringsvärdena, vore icke motiverad. Genom att framflytta dagen för de nya taxeringsvärdenas ikraftträdande till den 1 januari året efter det de fastställts skulle det här påtalade förhållandet icke uppstå. Motionärerna hemställde om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning och förslag i god tid innan nästa allmänna fastighetstaxering för vinnande av ändring i ifrågavarande hänseende.

Utskottet. I de föreliggande motionerna har yrkats skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning och förslag rörande vissa i motionerna ifrågasatta ändringar beträffande den kommunala beskattningen. Syftet med de likalydande motionerna I: 178 (av herr Velander m. fl.) och II: 363 (av herr Sveningsson) är fastighetsskattens avskaffande. Med de likalydande motionerna I: 179 (av herrar Lars Andersson och Gustavson) samt II: 306 (av herr Jansson i Aspeboda m. fl.) avses att erhålla sådan ändring av nuvarande bestämmelser, att fastighetstaxering och procentavdraget vid inkomsttaxeringen komma att hänföra sig till samma år.

Vad först angår det i de likalydande motionerna I: 178 och II: 363 framställda yrkandet får utskottet erinra om att, såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen, kommunalskatteberedningen i år 1942 avgivna betänkanden framlagt förslag till omläggning av den kommunala beskattningen, innebärande bl. a. det nuvarande garantiskattesystemets ersättande med en fristående objektskatt å fastighet. I ett år 1943 avgivet betänkande har beredningen vidare framlagt förslag till ändrade grunder för den kommunala skatteutjämningen. Att dessa betänkanden ännu icke föranlett ändrad kommunalskattelagstiftning torde bl. a. sammanhänga med den omständigheten, att de vid utarbetandet av beredningens förslag verkställda skattestatistiska undersökningarna huvudsakligen avsett taxeringsåren 1933 och 1936 samt att den ekonomiska utvecklingen numera medfört helt ändrade förhållanden. Såsom framhållits i de likalydande motionerna I: 178 och II: 363 torde på grund av den inträdda inkomstförbättringen för jordbruket den effektiva garantiskatten för närvarande vara betydligt lägre än kommunalskatteberedningens undersökningar gåvo vid handen.

Med hänsyn till de förbättrade inkomstförhållandena torde sålunda den merbelastning å fastighetsägarna, som kan uppkomma genom fastighets-skatten, för närvarande vara avsevärt mindre än som tidigare varit fallet. Ur denna synpunkt sett skulle måhända kunna göras gällande, att frågan om fastighetsskattens bibehållande eller icke i det nuvarande läget ej har någon större aktualitet. Det förhåller sig emellertid så, att fastighetsskatten på grund av dess karaktär av garantiskatt är av stor betydelse även vid den kommunala inkomstbeskattningen. I olika sammanhang ha uppmärksamats de svårigheter, som med det gällande garantiskattesystemet uppkomma vid en ifrågasatt höjning av de kommunala ortsavdragen. Även vid en ganska ringa höjning av dessa avdrag uppstår lätt en övervältring av skattebördan å ägare av fastighet. Frågan om fastighetsskattens avskaffande eller icke sammanhänger också med den kommunala skatteutjämningen, som alltså synes böra upptagas till behandling i samband med förstnämnda fråga.

Särskilt i betraktande av att en förnyad utredning rörande frågan om kommunalskattelagstiftningens utformning kan förväntas komma att kräva en avsevärd tid finner utskottet angeläget, att en sådan utredning snarast skall kunna påbörjas. Härför synes även tala den omständigheten, att genomförandet av den av statsmakterna beslutade ändrade kommunindelningen säkerligen kommer att resultera i större kommunala enheter och att därigenom ökad möjlighet vinnes att tillgodose kommunernas behov av ett av konjunkturväxlingar mera oberoende skatteunderlag. Utskottet föreslår fördenskull, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att en förnyad utredning av frågan om kommunalskattelagstiftningens utformning snarast kommer till stånd. Däremot kan utskottet icke uttala sig om huruvida denna utredning, på sätt i de ifrågavarande motionerna yrkats, bör leda till fastighetsskattens avskaffande eller om densamma eventuellt bör leda till den nuvarande garantiskattens ersättande med en annan skatteform. För ett ställningstagande till detta spörsmål torde närmare undersökningar och överväganden vara erforderliga. Utskottet inskränker sig här till det uttalandet, att frågan om fastighetsskattens bibehållande eller dess utformning torde komma att bliva ett betydelsefullt led i denna utredning.

Det i de likalydande motionerna I: 179 och II: 306 framställda yrkandet finner utskottet kunna anses besvarat genom vad nu anförts. Utskottet vill allenast tillägga, att utskottet i likhet med motionärerna finner det vara en olägenhet med det nuvarande garantiskattesystemet att, även om någon effektiv garantiskatt icke ifrågakommer, en ökad — eller minskad — skattebelastning kan inträda för år, då ändring sker i fastighets taxeringsvärde. Detta förhållande bör uppmärksammas vid den nu föreslagna utredningen. Enligt utskottets mening bör därvid även undersökas, om möjlighet förefinnes att lösa denna fråga utan att avvakta resultatet av utredningen angående kommunalskattefrågan i dess helhet.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- 1) att riksdagen måtte i anledning av de likalydande motionerna I: 178 av herr Velander m. fl. och II: 363 av herr

Sveningsson i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville med beaktande av vad utskottet i detta betänkande anfört snarast låta verkställa en förnyad utredning rörande frågan om kommunalskattelagstiftningens utformning samt för riksdagen framlägga de förslag, som må av utredningen föranledas; ävensom

2) att de likalydande motionerna I: 179 av herrar Lars Andersson och Gustavson samt II: 306 av herr Jansson i Aspeboda m. fl. om ändrade bestämmelser angående s. k. procentavdrag måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt.

Stockholm den 20 maj 1948.

På bevillningsutskottets vägnar:

ADOLV OLSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elon Andersson, Wahlmark, Ekman, Velander, Heüman, Wehtje, Ramberg, Näsgård, Widner och Einar Eriksson samt

från andra kammaren: herrar Olsson i Gävle, Hammarlund, Sandberg, Orgård, Falk, Jonsson i Skedsbygd, Olson i Göteborg, Sundström och Bladh.
