

Nr 13.

*Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner
rörande vissa frågor vid den kommunala beskattningen.
(2:a avd.)*

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

1) de likalydande motionerna I: 100 av herr *Heiding* m. fl. och II: 120 av herr *Rubbestad* m. fl., vari hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning snarast avseende fastighetsskattens avskaffande samt tryggande av erforderligt minimum av skatteunderlag, eventuellt ersättning för förlorat skatteunderlag, för kommuner, som äro i behov därav, genom en reformerad, tidsenlig kommunal skatteutjämning»;

2) de likalydande motionerna I: 214 av herrar *Wahlund* och *Bror Nilsson* samt II: 187 av herr *Andersson* i Björkäng, vari hemställts, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning avseende att ompröva huru ortsavdragen vid den kommunala beskattningen skola bringas i bättre överensstämmelse med vad som numera gäller i fråga om statsbeskattningen, samt att i samband härmed även måtte undersökas möjligheten att avskaffa de kommunala ortsavdragen för familjemedlemmar under 16 år samt bereda barnfamiljerna ersättning genom en skälig förbättring av de statliga barnbidragen»; ävensom

3) motionen II: 72 av herrar *Persson* i Landafors och *Dahlgren*, vari hemställts, »att riksdagen måtte besluta att ortsavdragen för den kommunala beskattningen, såväl grundavdraget som familjeavdragen, måtte, i avvaktan på en ny kommunalskattelag, såsom ett provisorium höjas med 50 procent».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionerna framställda yrkandena, får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II: 120, II: 187 och II: 72.

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 utgifter. 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 kom-

munala 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 inkomst 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.

Enligt 48 § 2 mom. kommunalskattelagen äger skattskyldig fysisk person, som varit här i riket bosatt under hela beskattningsåret, att å den i hemortskommunen taxerade inkomsten åtnjuta kommunalt Ortsavdrag (grundavdrag och familjeavdrag). Grundavdrag åtnjutes av såväl familjeförsörjare som ensamstående med visst efter den Ortsgrupp, till vilken hemortskommunen hör, varierande belopp, nämligen med 340 kronor i Ortsgrupp I och i högre Ortsgrupp med ett för varje Ortsgrupp med 40 kronor höjt belopp. Skattskyldig, vilken under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med sin hustru eller som haft hemmavarande eller av den skattskyldige helt eller delvis underhållet barn under 18 år, vilket icke haft minst 600 kronors inkomst, är berättigad att, utöver grundavdrag, åtnjuta familjeavdrag. Familjeavdraget utgör, med lika belopp för hustru och varje barn, i Ortsgrupperna I och II 160 kronor, i Ortsgrupperna III och IV 180 kronor samt i Ortsgrupp V 200 kronor. De sålunda bestämda beloppen för de kommunala Ortsavdragen ha varit gällande alltsedan år 1929.

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 in-

komstbeskattningen 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 alltså 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.

Kommunalskatteberedningen föreslog även vissa ändringar i fråga om de kommunala Ortsavdragen.

Vid 1948 års riksdag yrkades i de likalydande motionerna I: 178 (av herr Velander m. fl.) och II: 363 (av herr Sveningsson), att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t ville snarast möjligt förelägga riksdagen förslag till fastighetsskattens avskaffande. I enlighet med förslag av samma års bevillningsutskott i dess av riksdagen godkända betänkande nr 42 beslöt riksdagen i anledning av nämnda motioner att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t ville med beaktande av vad utskottet i betänkandet anfört snarast låta verkställa en förnyad utredning rörande frågan om kommunalskattelagstiftningens utformning samt för riksdagen framlägga de förslag, som kunde av utredningen föranledas. Utskottet hade därvid i sitt betänkande yttrat bl. a. följande:

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. sammanhånga 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 gävo vid handen.

Med hänsyn till de förbättrade inkomstförhållandena torde sålunda den merbelastning å fastighetsägarna, som kan uppkomma genom fastighetsskatten, 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 övertväganden 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.

Rörande innehållet i *de nu föreliggande motionerna* må här anmärkas följande.

I de likalydande motionerna I: 100 och II: 120 har framhållits bl. a., att den särskilda fastighetsbeskattningen numera icke motsvarade de krav, som ställdes på en tidsenlig beskattning. Den moderna skattepolitikens principiella hänsynstagande till skattekraft och försörjningsbördade stode i bestämd motsättning till ett skattesystem, som ålade ägaren av en fastighet att för densamma betala viss skatt, oberoende av om fastigheten givit honom någon inkomst eller ej och utan hänsyn till om han kunde tillgodogöra sig de personliga avdrag, som för honom och hans familj avsetts att säkra ett visst existensminimum. Det gjordes ej heller inom kommunalskatteberedningen från något håll försök att ur principiell synpunkt rättfärdiga den särskilda fastighetsbeskattningen. När man inom beredningen visserligen helt underkände det nuvarande garantiskattesystemet, men dess majoritet likväl ansåg sig nödsakad att förorda en s. k. fristående objektbeskattning med starkt reducerat procenttal, skedde detta också utan all principiell motivering. Som det huvudsakliga skälet för bibehållande av den särskilda fastighetsbeskattningen angav beredningen landsbygdskommunernas behov av ett tryggt skatteunderlag, som oberoende av konjunkturväxlingar kunde ligga till grund för den kommunala hushållningen. Det andra skälet, som av beredningen anfördes för bibehållande av en fastighetsbeskattning, utgick från det förhållandet, att fastighetsbeskattningen funnes. Genom sin objekt-skatteverkan angavs denna beskattning pressa ned fastighetsvärdena med belopp, motsvarande den faktiska objektbeskattningens kapitaliserade värde. Sålunda uttalades, att fastighetsskattens avskaffande skulle tillföra fastighetsägarna stora värden, och detta ville man icke medverka till. Båda dessa skäl hade emellertid av den ekonomiska utvecklingen under senare år väsentligen undergrävt samt förlorat värde. Den allmänna tendensen i fråga om inkomstutvecklingen hade även inom landskommunerna kraftigt reducerat betydelsen av det tryggade skatteunderlag för en krissituation som gällande garantiskattelagstiftning kunde bereda. Numera förekomme en objektskattebelastning även i fråga om jordbruksfastigheter endast i sällsynta undantagsfall och då vållad av särskilda förhållanden. De skäl, som

förut ansetts tala för att sådana fastighetsvärden skulle röna inflytande av fastighetsbeskattningen, hade sålunda väsentligen bortfallit.

I de likalydande motionerna I: 214 och II: 187 har erinrats om att enligt beslut vid 1947 års riksdag familjeavdragen för barn avskaffats vid den statliga beskattningen och ersatts med av statsmedel utgående barnbidrag å 260 kronor per barn och år, varjämte de statliga ortsavdragen avsevärt höjts. I jämförelse därmed framstode de kommunala ortsavdragen som mer än njuggt avvägda. Vid en omprövning av möjligheterna att höja de kommunala ortsavdragen kunde man icke bortse från de principiellt och praktiskt svårförenliga motsättningarna mellan ortsavdragssystemet och den särskilda fastighetsbeskattningen. Vid den kommunala beskattningen skulle ett liknande arrangemang som det vid den statliga beskattningen genomförda tillmötesgå kravet på tillgodoseende av familjerna, vilket alltså skulle ske dels genom en höjning av ortsavdragen för gifta, dels ock genom en ökning av barnbidragen. Om i samband därmed familjeavdragen för barn under 16 år bortföлле, skulle skatteunderlaget i kommunerna ökas.

Slutligen har i motionen II: 72 — under hänvisning till 1948 års riksdags beslut att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en utredning rörande kommunalskattelagstiftningens utformning — framhållits, att frågan om en höjning av de kommunala ortsavdragen vore synnerligen aktuell och enligt motionärernas mening borde såsom ett provisorium lösas redan nu.

Utskottet. Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen beslöt 1948 års riksdag på hemställan av samma års bevillningsutskott att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville snarast låta verkställa en förnyad utredning rörande frågan om kommunalskattelagstiftningens utformning.

I de likalydande motionerna I: 100 och II: 120 har yrkats skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning av frågan om fastighetsskattens avskaffande. I de likalydande motionerna I: 214 och II: 187 har yrkats skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om en omprövning av ortsavdragen vid den kommunala beskattningen. Vidare har i motionen II: 72 yrkats, att riksdagen måtte besluta om en provisorisk höjning av de kommunala ortsavdragen.

Enligt vad utskottet inhämtat har chefen för finansdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande i dagarna tillkallat särskilda sakkunniga för utredning av frågan om ändring av kommunalskattelagens bestämmelser angående ortsavdrag och därmed sammanhängande spörsmål. I direktiven för de sakkunniga har anförts, att frågan om den kommunala fastighetsbeskattningen vore av svårlöst natur och näppeligen kunde bringas till sin lösning inom den närmaste tiden. Frågan om de kommunala ortsavdragen vore å andra sidan av brådskande art. Vid sådant förhållande borde enligt departementschefens mening undersökas, huruvida det vore

möjligt att på förevarande område gå de partiella reformernas väg och sålunda nu upptaga frågan om de kommunala ortsavdragen till behandling särskilt för sig.

Då utredning angående frågan om de kommunala ortsavdragen således nu igångsatts, kan utskottet icke förorda bifall till det i de likalydande motionerna I: 214 och II: 187 framställda yrkandet om skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet.

Beträffande det i motionen II: 72 framställda yrkandet om en provisorisk höjning av de kommunala ortsavdragen får utskottet — utöver vad nu nämnts — framhålla, att en höjning av dessa avdrag icke kan ske utan att en utredning härom verkställts. Härjämte må erinras om att syftet med motionen åtminstone i någon mån kan anses tillgodosett genom den vid 1948 års riksdag närmast med tanke på folkpensionärerna beslutade höjningen av det enligt 50 § 2 mom. kommunalskattelagen medgivna avdraget för nedsett skatteförmåga från högst 700 kronor till högst 2 000 kronor. Vid genomförandet av denna höjning betraktades densamma såsom ett provisorium i avbidan på en omreglering av de kommunala ortsavdragen (se 1948 års bevillningsutskotts bet. nr 47 s. 3—4). Med hänvisning härtill får utskottet avstyrka motionen.

Vad slutligen angår det i de likalydande motionerna I: 100 och II: 120 framställda yrkandet om skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning av frågan om fastighetsskattens avskaffande framgår av vad ovan nämnts, att denna fråga icke avsetts skola upptagas till behandling i samband med den nu tillsatta utredningen. Då emellertid den i motionerna berörda frågan faller inom ramen för den av 1948 års riksdag begärda utredningen rörande kommunalskattelagstiftningens utformning samt utskottet förutsätter, att Kungl. Maj:t ägnar uppmärksamhet jämväl åt spørsmålet huruvida fastighetsskatten bör bibehållas eller icke, anser sig utskottet icke hava anledning att ånyo förorda skrivelse till Kungl. Maj:t i detta ämne. Med hänsyn härtill avstyrker utskottet de likalydande motionerna I: 100 och II: 120.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1) att de likalydande motionerna I: 100 av herr Heiding m. fl. och II: 120 av herr Rubbestad m. fl. angående fastighetsskattens avskaffande m. m. icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;

2) att de likalydande motionerna I: 214 av herrar Wahlund och Bror Nilsson samt II: 187 av herr Andersson i Björkäng angående omprövning av ortsavdragen vid den kommunala beskattningen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd; samt

3) att motionen II: 72 av herrar Persson i Landafors och Dahlgren om provisorisk höjning av ortsavdragen i kommunalskattelagen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 15 mars 1949.

På bevillningsutskottets vägnar:

ADOLV OLSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elon Andersson, Ekman, Velander, Heüman, Franzon, Ramberg, Rosander, Sjö, Niklasson och Aaby-Ericsson samt

från andra kammaren: herrar Olsson i Gävle, Björklund, Sandberg, Orgård, Sundström, Hagberg i Malmö, Persson i Svensköp, Sjölin, Andersson i Dunker och Bladh.
