

Nr 508.

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

I proposition nr 241 föreslås bl. a., att ortsavdragen vid den kommunala beskattningen skola höjas samt att statsbidrag skall utgå till kommunerna för att i viss utsträckning begränsa den av ortsavdragshöjningen föranledda utdebiteringsökningen.

En höjning av de kommunala ortsavdragen framstår såsom i hög grad motiverad. De nu gällande avdragen fastställdes i samband med genomförandet av 1928 års kommunalskattelag. Redan den omständigheten, att den starka nedgång av penningvärdet, som sedan dess ägt rum, inte vunnit något beaktande med avseende å avdragens storlek, ger uppenbarligen vid handen, att en höjning därav inte får ställas på framtiden.

Den föreliggande frågan är sålunda i och för sig av brådskande natur. Detta förhållande bör emellertid icke föranleda ett eftersättande av behöriga krav på en ändamålsenlig och så långt möjligt bestående lösning. Ortsavdragsfrågan kan icke ses isolerad. Det finns även andra kommunalskattefrågor, vilkas lösning icke längre kan undanskjutas. En genomgripande reform på den kommunala beskattningens område har sedan länge stått på dagordningen. Med ett genomförande därav hade kunnat vinnas en reglering av de kommunala ortsavdragen i ett därför naturligt sammanhang. Någon ytterligare tidsutdräkt hade därigenom näppeligen heller behövt ifrågakomma. Propositionen tager nämligen sikte på att den föreslagna nya ordningen icke skall träda i tillämpning förrän med ingången av år 1952. De kommunala ortsavdragens upptagande till separat behandling har lett till ett synnerligen beklagligt undanskjutande av kommunalskattefrågan i stort med dess så utomordentligt trängande problem som fastighetsbeskattningen, den allmänna skatteutjämningen etc.

Till grund för propositionen ligger den av ortsavdragskommittén verkställda utredningen i ämnet. Denna utredning har på grund av direktivens utformning fullföljts på ett sätt, som präglats av den yttersta brådska. De statistiska undersökningarna ha begränsats i största utsträckning. Några representativa undersökningar rörande verkningarna av ortsavdragens höjning med avseende å skatteunderlaget i kommunerna samt skatteövervältningen mellan olika grupper av skattskyldiga ha icke medhunnits för annat år än taxeringsåret 1948. Ett bedömande av dessa verkningar, för den hän-

delse att fastighetsinkomsterna hade varit lägre resp. taxeringsvärdena högre än kommittén nu haft att utgå ifrån, har alltså icke varit möjligt. Att för sådant fall skatteövervältringen på fastighetsägare och juridiska personer skulle ha blivit större än den som framgått ur de av kommittén gjorda beräkningarna, får dock betraktas såsom visst.

I olika sammanhang har framhållits, att förutsättningen för en höjning av de kommunala ortsavdragen måste vara, att den nu gällande fastighetsbeskattningen avskaffas. Denna uppfattning har även starkt hävdats i två till ortsavdragskommitténs betänkande fogade särskilda yttranden (av herrar Velander och Werner).

Sambandet mellan fastighetsbeskattningen och ortsavdragen har sin grund däri, att en höjning av utdebiteringen i kommunerna till följd av höjda ortsavdrag kommer att i motsvarande grad öka belastningen på det skatteunderlag, som icke påverkas av ortsavdragens storlek, alltså bl. a. fastighetskatteunderlaget. I den mån denna ökning icke uppväges av en minskning av fastighetsägarnas inkomstskatteunderlag, kommer en skatteövervältring till stånd. Med den utformning, fastighetsbeskattningen har i vårt land, drabbar denna övervältring främst fastighetsägare med låga inkomster, vilka på grund därav icke kunna tillgodogöra sig ortsavdragen. Läget blir alltså det, att vissa skattskyldiga alltid undgå skatt för inkomst upp till ortsavdragets belopp, under det att andra skattskyldiga, fastighetsägarna, ha att erlægga skatt, oavsett att inkomsten icke uppgår till ortsavdragets belopp. Detta kan icke anses vara en försvarlig ordning.

I avgivna yttranden över ortsavdragskommitténs betänkande ha jämväl olika remissinstanser uttalat betänkligheter över att frågan om de kommunala ortsavdragen avsåges att lösas isolerad och över att betydande skatteövervältringar därigenom skulle komma att äga rum. Vi hänvisa i sådant hänseende till redogörelsen i propositionen, s. 23—36. Uppmärksammas bör ock, att ortsavdragskommittén själv »starkt» understrukit, att dess ställningstagande vilade på den förutsättningen, att den av 1948 års riksdag begärda förnyade utredningen rörande kommunalbeskattningens utformning snarast möjligt komme till stånd. En lösning enligt kommitténs förslag blir sålunda att betrakta såsom ett provisorium.

De erinringar, som framställts mot det av ortsavdragskommittén framlagda förslaget, har departementschefen icke ansett sig böra närmare ingå på. Han inskränker sig i stort sett till att uttala, att övervältringen »endast» kommer att drabba juridiska personer och vissa fastighetsägare samt att den skatteökning, som kan ifrågakomma på grund därav, blir av så lindrig art, att den icke utgör något bärande skäl för ett uppskjutande av den föreslagna höjningen av ortsavdragen, till dess att en allmän översyn av kommunalbeskattningen medhunnits. Vissa exempel anföras så till belysande av reformens verkningar (prop. s. 38).

Då departementschefen söker bagatellisera den skatteövervärtning, som dessa exempel utvisa, bör icke förbises, att ifrågavarande fastighetsägare redan nu ha en extra belastning i skattehänseende i jämförelse med icke-fastighetsägare i motsvarande inkomstlägen. Den i det första av de anförda exemplen avsedda jordbrukaren, som antages ha såsom enda inkomst en nettointäkt av fastighet till belopp av 5 000 kronor, har sålunda enligt gällande ordning 64 kronor mer i skatt än en icke-fastighetsägare, som likaledes har 5 000 kronor i inkomst härrörande från annan förvärvskälla. Genom ortsavdragshöjningen ökas denna merbelastning till 148 kronor, d. v. s. väsentligt över 100 procent. För de båda övriga i exemplen avsedda fastighetsägarna ökas merbelastningen från 128 till 144 kronor resp. från 741 till 916 kronor.

De anförda exemplen giva otvetydigt vid handen, att fastighetsskatten även drabbar fastighetsägarna synnerligen ojämnt. Av de i exemplen avsedda skattskyldiga har väl den först nämnde fastighetsägaren, jordbrukaren, den minsta skatteförmågan. Han får emellertid vid ett genomförande av ortsavdragsreformen relativt sett den största ökningen av sin redan förut betydande merbelastning. Och dock har i exemplet räknats med att han haft en nettointäkt, helt täckande procentavdraget. Med en lägre nettointäkt skulle hans merbelastning ha blivit väsentligt större.

Med vårt sätt att se visa de anförda exemplen icke — såsom departementschefen synes förmena — att reformen i endast obetydlig grad medför en skatteövervärtning på fastighetsägarna utan närmast motsatsen. Exemplen ge sålunda stöd för den uppfattningen, att en ovillkorlig förutsättning för reformens genomförande måste vara, att fastighetsskatten avskaffas. Frågan därom bör alltså skyndsamt bringas till lösning, så att bestämmelser i detta avseende kunna träda i kraft samtidigt med ortsavdragsreformen.

Departementschefen har såsom skäl för att en reglering av ortsavdragen bör genomföras redan nu anført, att — om de år 1948 beslutade skärpningarna av den indirekta beskattningen bibehållas med undantag allenast för pappersskatten och tilläggsskatten å bensin — det statsfinansiella läget tillåte en viss minskning av den direkta beskattningen och att det då vore angeläget, att denna möjlighet utnyttjades till lindrande omedelbart av skattebördan för det stora antal skattskyldiga, som befunne sig i sådant inkomstläge, att skatteförmågan vore obetydlig eller helt saknades. Och detta kunde endast enligt departementschefen ske genom att de kommunala ortsavdragen utformades på ett rimligare sätt än för närvarande vore fallet.

Såsom redan framhållits, anse även vi, att en höjning av ortsavdragen i och för sig är starkt motiverad. Sådant läget nu faktiskt är, kan man emellertid icke påstå, att en höjning av de kommunala ortsavdragen skulle medföra någon skattelättnad för skattskyldiga med obetydlig eller kanske ingen skatteförmåga. Jämlikt upphördsförordningens bestämmelser äger

nämligen den lokala skattemyndigheten medgiva befrielse från eller nedsättning av löneavdrag för preliminär och kvarstående skatt. Sådan befrielse eller nedsättning må beviljas, om det belopp, som skulle återstå, sedan löneavdrag gjorts, skulle komma att understiga vad den skattskyldige kan anses behöva till underhåll för sig själv och för make och oförsörjda barn eller adoptivbarn. Dessa uppbördsförordningens bestämmelser ha vidare sin motsvarighet i införsellagens stadganden angående hur stor del av lönen, som skall förbehållas gäldenären vid införsel. Med de existensminima, som med tillämpning av ifrågakvarande bestämmelser fastställas, bli de sämst ställda inkomstskikten redan nu regelmässigt helt befriade från skatt. En ortsavdragsreform sådan som den föreslagna har för dem ingen reell betydelse. Ortsavdragsreformens brådskande natur kan sålunda, så paradoxalt det än låter, näppeligen motiveras av hänsyn till dessa inkomstskikt. Väl är det angeläget, att skattskyldiga icke påföras skatt, som icke kan uttagas hos dem utan som staten i stället får svara för i förhållande till kommunerna. Men denna angelägenhet kan icke anses vara så trängande, att den på något sätt uppväger olägenheterna av en sådan ordning, som att en viss grupp skattskyldiga, vilken redan nu drabbas av en merbelastning i skattehänseende, ojämn och slumpartad, får denna ytterligare ökad.

Den föreslagna ortsavdragsreformen är avsedd att träda i kraft med ingången av år 1952. Först fr. o. m. sagda år skall alltså preliminärskatten bestämmas med hänsyn till de höjda ortsavdragen. Med fattande av beslut därom torde alltså ha kunnat anstå till nästa års riksdag. Härigenom skulle möjlighet ha vunnits till mera ingående överväganden av hela frågekomplexet. Såväl frågan om fastighetsbeskattningen och den kommunala skatteutjämningen som ock de olika spörsmål departementschefen förbigått eller lämnat öppna enligt propositionen hade måhända då kunnat bringas till lösning i ett sammanhang.

Ortsavdragen synas oss i propositionen ha avvägs under tillbörligt hänsynstagande till känsligheten hos det kommunala skatteunderlaget. Med tillfredsställelse notera vi ock, att departementschefen icke funnit sig böra skatta åt något system med fallande ortsavdrag, ehuru ortsavdragskommitténs majoritet nedlagt mycket möda därutinnan.

Beträffande frågan om barnavdragens avskaffande anse vi visserligen, att ur principiell synpunkt ett system med barnavdrag är att föredraga framför ett system med barnbidrag. Med hänsyn till att ett barnbidragssystem redan genomförts vid den statliga beskattningen samt även därtill att kommunal-skatterna utgå efter proportionell grund, får valet av system dock icke så stor betydelse i detta sammanhang, varför vi finna oss kunne ge vår anslutning till propositionen i förevarande hänseende. En förutsättning härför måste emellertid vara, att barnbidragen kunna tillmätas så, att barnfamiljerna erhålla kompensation för barnavdragens bortfallande. Särskilt angeläget är härvid, att barnfamiljerna i de mera skattetyngda kommunerna

tillföras full kompensation därför. Enligt vad länsstyrelsen i Norrbottens län uppgivit, överstiger den genomsnittliga utdebiteringen i länets kommuner 15 kronor per skattekrona. Dessa kommuner tillhöra med ett enda undantag ortsgrupp 5, där det bankade familjeavdraget utgör 300 kronor. Barnavdragen ha sålunda medfört en skattelättnad av i genomsnitt 45 kronor. Den i propositionen föreslagna höjningen av barnbidragen med 30 kronor framstår därför såsom för låg. Även en höjning med 40 kronor eller sålunda till 300 kronor ligger i underkant åtminstone för sagda läns vidkommande. Praktiska skäl torde emellertid kunna anföras för ett på så sätt avrundat belopp.

Avskaffandet av bankningen och det s. k. 20-kronorsavdraget tillstyrkes utan förbehåll.

Ortsavdragskommittén har beräknat, att höjningen av ortsavdragen enligt det av kommittén förordade alternativet, som också upptagits i propositionen, skulle vid oförändrad utdebitering föranleda en minskning av kommunernas och landstingens skatteintäkter med i runt tal 250 miljoner kronor. Denna siffra framstår emellertid såsom åtskilligt osäker. Den har nämligen tillkommit på det sätt, att den relativa skatteförlusten för de i kommitténs statistiska undersökningar ingående 88 landskommunerna resp. 7 städerna först framräknats och resultatet därav sedan applicerats på det totala skatteunderlaget för samtliga landskommuner resp. städer i riket. Det kan knappast råda något tvivel om att de härigenom erhållna resultaten ligga för högt, i varje fall för städernas vidkommande. Man vågar nog utgå ifrån att utdebiteringshöjningen för de större städerna — som representera en betydande del av det totala skatteunderlaget — vid oförändrat utdebiteringsbehov blir avsevärt lägre än genomsnittet för de undersökta 7 städerna. Följaktligen torde jämväl den relativa skatteförlusten för dessa större städer vid oförändrad utdebitering per skattekrona bli väsentligt lägre än den genomsnittliga skatteförlusten för de undersökta städerna.

I vad mån det nu anförda gäller beträffande den skatteförlust, som beräknats uppkomma för det fall att utdebiteringen i kommunerna visserligen icke skall bibehållas oförändrad men utdebiteringsökningen begränsas till ett visst belopp per skattekrona, kan icke bedömas. Det må dock framhållas, att här tillkommer ett nytt osäkerhetsmoment, nämligen relationen mellan antalet skattekronor i de kommuner som ligga över och de som ligga under den valda gränsen för utdebiteringsökning. Man torde emellertid med ganska stor säkerhet kunna göra gällande, att de beräknade skatteförlusterna även i dessa fall ligga icke obetydligt högre än som skulle ha blivit resultatet, om undersökningsmaterialet varit mera omfattande.

I propositionen föreslås, att statsbidrag skall utgå till kommunerna i den omfattning, som kräves för att utdebiteringsökningen icke i något fall skall

överstiga en krona per skattekrona. Förslaget överensstämmer i huvudsak med vad ortsavdragskommittén föreslagit, och har kommittén uttalat, att förslaget i denna del syntes kunna godtagas som ett provisorium i avvaktan på en slutgiltig lösning av hela den kommunala skatteutjämningsfrågan.

Därest ortsavdragsreformen icke upptagits till lösning separat för sig utan i samband med kommunalskattefrågan i dess helhet, skulle uppenbarligen ett bidragssystem sådant som det nu föreslagna icke kunnat ifrågakomma. Systemet innebär nämligen, att ortsavdragsreformen icke genomföres på kommunalbeskattningens egen grund. Det innebär också, att bidrag kommer att utgå även till kommuner, som på grund av riklig tillgång på skatteunderlag resp. låga utdebiteringar icke ha något trängande behov därav. Motiveringen härför är, såsom departementschefen framhåller (prop. s. 59), att statsbidraget icke i första hand syftar till att åstadkomma en rättvis skattefördelning olika kommuner emellan utan till att förhindra alltför stora skatteöverbältringar mellan skattskyldiga inom en och samma kommun. Systemet innebär emellertid, att staten får betala ett alltför högt pris för tillgodoseende av angivna syfte.

Ett genomförande av den enligt propositionen föreslagna lösningen av frågan om ortsavdragen vid den kommunala beskattningen föranleder de största betänkligheter även ur en annan, förut icke berörd synpunkt. För att möjliggöra en numera, till synes på alla håll eftersträvad lindring av den direkta statliga beskattningen har 1949 års skatteutredning ställt i förgrunden spörsmålet om fortbeståndet av de vid 1948 års riksdag införda extraordinära konsumtionsskatterna. Vid sitt ställningstagande därutinnan har utredningen föreslagit, att, bortsett från pappersskatten samt tilläggsskatten på bensin och brännolja, dessa skatter skola bibehållas. Såsom »ett oeftergivligt villkor» härför har utredningen till detta sitt ståndpunktsstagande knutit den förutsättningen, att de medel, som därigenom erhållas, icke skola användas för utgiftsökningar utan helt reserveras för skattesänkningar. Departementschefen har ock för sin del accepterat den av skatteutredningen intagna ståndpunkten hl. a. i propositionen nr 237 till årets riksdag angående komplettering av riksstatförslaget för budgetåret 1950/51 m. m. Från sådan utgångspunkt framstår det såsom en angelägenhet av synnerlig vikt, att avkastningen av de extra ordinära konsumtions-skatter, som må komma att bibehållas, disponeras på sådant sätt, att den skattelindrande effekten blir den största möjliga. Det är sålunda icke likgiltigt, om en väsentlig del av denna avkastning »plottras bort», låt vara temporärt, för ändamål, som kunna och böra tillgodoses på andra vägar — i förevarande fall åtminstone till väsentlig del via den allmänna skatteutjämningsfrågan. Det är nämligen uppenbart, att det statsbidrag, som i olika sammanhang prövas böra tillkomma kommunerna resp. landstingen, bör så långt möjligt tillföras dem i form av allmänna skatteutjämningsbidrag enligt därför vedertagna principer.

Skulle emellertid trots de av oss framförda synpunkterna den föreslagna regleringen av de kommunala ortsavdragen nu bringas till lösning, hysa vi den meningen, att statsbidraget till kommunerna resp. landstingen bör täcka *hela* den för dem uppkommande utdebiteringsökningen. Det lämpligaste och samtidigt det enklaste sättet härför måste då vara, att staten »tillskju- ter det skatteunderlag», som på grund av ortsavdragshöjningen bortfaller. Detta torde böra ske sålunda, att vid systemets ikraftträdande en engångs- uträkning verkställes rörande skattekronebortfallet. Skatteunderlaget till kommunerna får då beräknas med tillämpning av såväl de tidigare gällande som de nya ortsavdragen. Det skattekrontal, som utgör skillnaden mellan dessa båda skatteunderlag, skall därefter i vanlig ordning deltaga i den kommunala repartiseringsprocenten fastställas med beaktande härav. Statsbidraget fastställs till det belopp, som med hänsyn till den för varje år beslutade utdebiteringen motsvarar kommunalskatten å det skatteunderlag, som staten har att svara för.

Med ett dylikt system skulle under provisorietiden icke blott primärkommunerna utan även landstingen erhålla full kompensation för minskade skatteintäkter, samtidigt som skatteövervältringen på fastighetsägarna och de juridiska personerna kunde helt förebyggas. Statens kostnader för ett sådant system skulle ock enligt vårt förmenande komma att stanna vid ett avsevärt lägre belopp än de 250 miljoner kronor, vartill ortsavdragskommittén uppskattat kommunernas totala skatteförluster med höjda ortsavdrag vid oförändrad utdebiteringsprocent. Förut har anförts, att kommitténs beräkningar torde ligga avsevärt i överkant. Därtill kommer, att staten i ett annat hänseende sannolikt skulle göra en ganska betydande vinst. Enligt de bestämmelser, som gälla i fråga om redovisningen till kommunerna av influtna skattemedel, har staten att ensam svara för uppkomna restantier. Dessa restantier uppgå säkerligen till avsevärda belopp, främst på den grund att, på sätt tidigare antytts, vid upphörd och indrivning av skatt tillämpas ett existensminimum, väsentligt överstigande de gällande ortsavdragen. Av de uppkomna restantierna är den på kommunerna belöpande andelen givetvis störst, eftersom de kommunala ortsavdragen äro mycket lägre än de statliga. I den mån en höjning av de kommunala ortsavdragen kommer till stånd, måste de på kommunerna belöpande restantierna bli mindre och därmed även statens utgifter för ändamålet nedgå.

Ovan har starkt betonats, att en höjning av de kommunala ortsavdragen är en trängande angelägenhet. Då den nu ifrågasatta reformen emellertid icke är avsedd att träda i kraft förrän med 1952 års ingång och då vidare andra synnerligen viktiga spörsmål på den kommunala beskattningens område kräva sin snara lösning, anse vi, att riksdagens ställningstagande i fråga om ortsavdragen bör anstå till 1951 års riksdag. Detta skulle sålunda — vi understryka detta — icke innebära ett fördröjande av ortsavdragsreformen till nackdel för de skattskyldiga. Det skulle däremot möjliggöra en

lösning av kommunalskattefrågan i dess helhet i ett sammanhang. Vi förmena nämligen, att den översyn av tidigare utredningsresultat och de utredningar till komplettering därav, som må erfordras härför, böra kunna medhinnas till nästa års riksdag.

Vi tillåta oss särskilt bringa i erinran de av kommunalskatteberedningen på sin tid framlagda betänkandena om den kommunala beskattningen och den allmänna skatteutjämningen. En överarbetning av beredningens förslag rörande den allmänna skatteutjämningen har redan verkställts av den så sent som i december 1949 tillsatta skattelindringskommittén. Tillämpas samma arbetstakt som kännetecknat denna kommitté vid de överarbetningar som i övrigt må erfordras, böra dessa kunna verkställas inom den av oss avsedda tiden.

Under åberopande av vad sålunda anförts hemställa vi,

att riksdagen måtte, med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 241, besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville, med beaktande av de synpunkter som ovan anförts, för 1951 års riksdag framlägga förslag till en reform av den kommunala beskattningen i dess helhet att träda i kraft den 1 januari 1952, omfattande alltså bl. a. en höjning av ortsavdragen, ett avskaffande av fastighetsskatten och en reglering av grunderna för den allmänna skatteutjämningen.

Stockholm den 29 april 1950.

Gustaf Velander.

Axel Mannerskantz.

Karl Wistrand.

Knut Ewerlöf.

Ebon Andersson.