

Nr 594.

Av herr Hjalmarson m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 186, med förslag till lag om ändrad lydelse av 2 och 45 §§ kommunalskattelagen den 28 september 1938 (nr 370), m. m.

I proposition nr 186 till årets riksdag har framlagts förslag till ändrade bestämmelser rörande den kommunala fastighetsbeskattningen. Förslaget bygger i stort sett på ett av 1950 års skattelagssakkunniga framlagt betänkande (SOU 1953: 8).

Frågan om den kommunala fastighetsbeskattningen fick på sin tid en mycket utförlig analys av kommunalskatteberedningen. Dess förslag gick ut på att garantiskatten med hänsyn till sina ur skatteförmågesynpunkter olämpliga verkningar skulle utbytas mot en fristående objektskatt. De undersökningar beredningen företagit hade visat, att ett borttagande av fastighetsskatten skulle kunna leda till högst avsevärda höjningar av den kommunala utdebiteringen. För två undersökta år, taxeringsåren 1933 och 1936, redovisade beredningen så betydande erforderliga utdebiteringsökningar som i vissa fall omkring 15 kronor per skattekrona. Därav drog beredningen den slutsatsen att fastighetsskatten alltjämt borde bestå såsom ett stabiliserande inslag i skatteunderlaget främst för landskommunernas del. De skäl som i övrigt anförts till stöd för ett bibehållande av fastighetsskatten kunde beredningen däremot icke biträda. Dock tillmättes även den uppfattningen viss betydelse att fastighetsskatten kunde ha påverkat fastighetsvärdena på sådant sätt att skatten icke utgjorde någon egentlig belastning för dåvarande fastighetsägare.

För vår del kan vi icke godtaga den uppfattningen att det bör åligga en viss grupp skattebetalare inom en kommun att oavsett skatteförmågan garantera kommunernas skatteunderlag vid vikande konjunkturen. I den mån en sådan garanti erfordras bör det ankomma på staten att tillhandahålla densamma. Instrumentet härför bör vara den allmänna kommunala skatteutjämnningen. Vi vill här erinra om att denna genom beslut av 1951 års riksdag undergått en betydelsefull förändring, i det att den numera i väsentlig grad bygger på antalet skattekronor per invånare i kommunen. Den är därigenom på ett helt annat sätt än tidigare lämpad att ge ett effektivt stöd åt kommunerna vid fallande skatteunderlag.

Å andra sidan kan man givetvis icke bortse ifrån att sådana våldsamma svängningar i den kommunala utdebiteringen som under de av kommunalskatteberedningen undersökta åren skulle ha uppkommit vid ett borttagan-

de av fastighetsskatten vore ytterst besvärande. Med hänsyn till de praktiska verkningarna framstår det — trots de principiellt starkt vägande invändningarna häremot — såsom naturligt att kommunalskatteberedningen icke kunde förorda fastighetsskattens avskaffande.

Förhållandena är emellertid nu helt annorlunda. Såsom framgår av 1950 års skattelagssakkunnigas betänkande har det nominella fastighetsskatteunderlagets andel i det totala skatteunderlaget efter hand sjunkit och motsvarar nu endast omkring 10 procent. Samtidigt har den i garantiskatten liggande faktiska objektskatten kommit att utgöra en allt mindre del av det nominella fastighetsskatteunderlaget. Anledningarna till nämnda förskjutningar är flera. Den viktigaste torde vara den allmänna inkomstutvecklingen. Fastighetsägarnas inkomster — främst jordbrukarnas — är numera, såsom även skattelagssakkunniga framhåller, sådana att fastighetsskatten i många fall endast är rent formell. Man behöver inte heller räkna med att det skall kunna ske någon återgång i detta avseende till 1930-talets förhållanden. Statsmakterna har nämligen genom 1947 års principbeslut i riksdagen förbundet sig att föra en sådan jordbrukspolitik att jordbrukets utövare når jämställdhet med övriga motsvarande grupper i samhället.

Sammanlagningen av kommunerna under senare år till s. k. storkommuner innebär också att det kommunala skatteunderlaget icke längre är så känsligt. Kommunerna har vidare genom en tilltagande kommunal fondbildning garderat sig mot fallande konjunkturer. Härutinnan har riksdagen påverkat utvecklingen senast genom beslut om att minst hälften av den från staten till kommunerna utbetalade slutliga skattelikviden för närvarande skall avsättas till skatteregeringsfond. Det kan också framhållas, att de speciella statsbidragen till kommunerna, i vissa fall graderade efter kommunens skatteunderlag, sedan 1930-talet undergått en avsevärd ökning och i hög grad bidragit till att stabilisera kommunernas finanser.

De av skattelagssakkunniga företagna provtaxeringarna för ett antal kommuner har som väntat givit helt andra resultat än kommunalskatteberedningen kunde redovisa. Den genomsnittliga höjningen av utdebiteringen till allmän kommunalskatt för nio undersökta storkommuner skulle sålunda uppgå till endast 58 öre. Vissa skäl talar dessutom för att den verkliga genomsnittssiffran ligger lägre. Fastighetsskatteunderlagets andel i de nio kommunernas totala skatteunderlag uppgår till 17,7 procent. Detta tal överstiger genomsnittet för hela riket. För landskommunernas del ligger sålunda ej mindre än omkring två tredjedelar därunder. I allmänhet är givetvis det effektiva garantiskatteunderlaget lägre ju lägre det nominella fastighetsskatteunderlaget är. Det kan också framhållas att de sakkunniga vid genomsnittsberäkningen icke medtagit två undersökta kommuner, för vilka icke skulle ha krävts större höjning av utdebiteringen än med 11 öre per skattekrona.

Den högsta utdebiteringshöjning de sakkunniga redovisat för hel storkommun uppgår till 1 krona 18 öre.

De sakkunniga har föreslagit speciella undersökningar rörande garanti-skattens betydelse för de norrländska skogskommunerna. Undersökningen omfattar 19 av de tidigare kommunerna (fr. o. m. 1951 10 storkommuner) och avser förhållandena under 5 år. Den utdebiteringsökning som skulle ha uppkommit i dessa kommuner om skogsbolagen helt sluppit fastighets-skatten hade i genomsnitt utgjort 3 öre 1948, 7 öre 1949, 5 öre 1950, 9 öre 1951 och 1 öre 1952. Sistnämnda år skulle det inte i någon av kommunerna ha blivit mer än 5 öres utdebiteringsökning. För 1951, det ur kommunernas synpunkt minst gynnsamma året, skulle man för en storkommun ha kommit upp till ungefär 25 öres utdebiteringsökning.

Även beträffande några kraftverkskommuner har de sakkunniga gjort speciella undersökningar. Bortsett från en av dessa, där kraftverksbygget pågår och kraftverket därför ännu icke lämnat några inkomster, redovisas en högsta utdebiteringsökning av 11 öre per skattekrona.

Den genom fastighetsskatten uppkommande merbelastningen för fastighetsägarna har under 1952 väsentligt höjts dels på grund av den av 1950 års riksdag beslutade höjningen av de kommunala ortsavdragen, dels på grund av den i samband med 1952 års allmänna fastighetstaxering uppkomna väsentliga höjningen av taxeringsvärdena. Vad den förstnämnda reformen beträffar innebar denna utdebiteringsökningar som högst avsevärt överstiger dem som kan komma i fråga vid ett avskaffande av fastighetsskatten. Härigenom uppkom en direkt ökning av merbelastningen för de fastighetsägare som inte hade inkomster tillräckligt stora för att täcka dels procentavdraget, dels allmänna avdrag och ortsavdrag. För kommunernas del innebar reformen att inkomstskatteunderlaget sjönk. De resultat skattelagssakkunniga redovisat rörande erforderliga utdebiteringshöjningar vid ett avskaffande av fastighetsskatten har givetvis påverkats härav i höjande riktning.

De sakkunniga drager av sina utredningar den slutsatsen att »den uppgift att åt varje kommun garantera visst minimum av skatteunderlaget, som ursprungligen tillmättes garantiskattesystemet, (kan) anses ha förlorat sin betydelse». Vidare framhåller de, att »något egentligt behov av en garanti av sådan art synes ej heller numera föreligga».

I och med att garantiskatten sålunda förlorat sin väsentliga betydelse för kommunerna, är enligt vår mening tidpunkten inne att allvarligt överväga frågan om ett totalt slopande av fastighetsskatten. Det förhåller sig visserligen så att den numera för ett stort antal fastighetsägare icke utgör någon reell merbelastning. För andra kan den emellertid vara mycket betydande. Såsom kommunalskatteberedningen uttryckligen framhöll verkar nämligen garantiskattesystemet så att merbelastningen träffar fastighetsägarna i stort sett i omvänt förhållande till skatteförmågan. Ur synpunkten om rättvisa

och jämlikhet i beskattningen är det därför angeläget att fastighetsskatten avlyftes.

I proposition nr 186 har departementschefen föreslagit en sänkning av repartitionstalet för fastighet från 5 till 4 procent. Dessutom förordar han att fastighetsskatten skall inarbetas i inkomstskatten. Därvid förordas icke någon annan ändring i beskattningens innehåll än att fastighetsägare skall medgivas rätt till ortsavdrag och i förekommande fall avdrag för s. k. ömmande omständigheter även om det beskattningsbara beloppet härigenom kommer att nedbringas under 4 procent av taxeringsvärdet. Departementschefen anför i detta sammanhang, att de företagna ändringarna innebär en »icke oväsentlig uppmjukning i de ur vissa synpunkter mindre önskvärda verkningarna av garantiskattesystemet». Han säger också, att hans förslag skulle »kunna karakteriseras som ett led i en successiv avveckling av garantiskattesystemet». Då departementschefen icke ifrågasätter att garantiskattesystemet skulle ersättas med någon annan form av fastighetsbeskattning, torde nämnda uttalande få betraktas såsom ett uttryck för den uppfattningen att fastighetsskatten efter hand bör borttagas. Då ett sådant förslag nu icke framlagts åberopar departementschefen i stort sett de synpunkter skattelagssakkunniga anført för fastighetsskattens bibehållande. Det finns därför anledning att närmare granska vad de sakkunniga anført härom.

De sakkunniga säger det vara »ett kommunens berättigade intresse» att utfä bidrag till kommunens utgifter »av fastigheterna». Då de sakkunniga sålunda bortser från fastighetsägarens personliga förhållanden och sålunda hans skatteförmåga, motiveras detta med att vissa av kommunens utgifter, såsom för kommunikationsleder, vatten- och avloppsledningar m. m., i åtskilliga fall skulle på ett påtagligt sätt tjäna fastigheternas behov. Här emot vill vi genmäla, att kommunerna har möjlighet att genom särskilda avgifter skaffa sig täckning för dessa utgifter och att de i allmänhet också begagnar denna möjlighet. Bortsett härifrån förefaller det föga ändamålsenligt att åberopa nämnda skäl för bibehållande av en fastighetsskatt som innebär en reell merbelastning för endast en del av de skattskyldiga och därtill en merbelastning av högst varierande storlek.

Sistnämnda förhållande gör, att vi icke heller kan acceptera de sakkunnigas uppfattning att »fastighetsbeskattningen i dess nuvarande form torde kunna anses i viss mån ersätta en särskild värdestegringskatt». Merbelastningens storlek står uppenbart icke i någon som helst relation till eventuell uppkommen värdestegring. Detta de sakkunnigas skäl mister även av den anledningen sin betydelse att riksdagen överhuvudtaget icke uttalat sig för någon form av värdestegringsbeskattning.

De sakkunnigas ganska kortfattade resonemang rörande skatteinciden- sen verkar föga övertygande. Några bestämda uttalanden härom torde icke heller kunna göras, eftersom merbelastningen genom garantiskattesyste-

met är så ytterst varierande såväl för olika ägare av en fastighet som för en och samma ägare under skilda år. Det måste också förutsättas, att om fastighetsskatten för t. ex. hyresfastigheters del eventuellt kommit att övervältras på hyresgästerna det måste uppkomma en motsvarande avlyftning, därest fastighetsskatten borttages. Man kan därför icke räkna med att fastighetsägarna genom fastighetsskattens avskaffande skulle komma i åtnjutande av någon »orättmätig» vinst. Överhuvudtaget kan icke visas — och förefaller heller icke sannolikt — att garantiskattesystemets borttagande skulle föranleda någon som helst ändring i bestående egendomsförhållanden.

De sakkunniga har slutligen anförts, att fastighetsbeskattningen »kan verka hämmande på eventuella tendenser att spekulera i fastigheter eller att förvärva fastigheter utan syfte att nyttja dem på inkomstbringande sätt». Detta antagande är icke på något sätt bestyrkt. Att tillägga den kommunala beskattningen, som helt bör bygga på principen om jämlikhet och rättvisa, någon annan uppgift än att tillföra kommunerna de för täckande av deras utgifter erforderliga inkomsterna är dessutom enligt vår uppfattning direkt stötande. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det av vikt att beskattningen grundas på fasta principer.

Då garantiskattesystemet sålunda innebär, att en viss grupp skattebetalare utan saklig motivering träffas av en extra skattebörd, som dessutom drabbar i stort sett i omvänt förhållande till vederbörande skatteförmåga, och då fastighetsskatten mist sin betydelse såsom en stabiliserande faktor för kommunernas skatteunderlag, förordar vi att fastighetsskatten borttages från och med nästa år. Vi förutsätter, att någon höjning av bidraget till skattetyngda kommuner för budgetåret 1953/54 icke skall erfordras på grund härav, helst som det i statsverkspropositionen upptagna anslaget härför att döma av den beräknade nettoutgiften för 1952/53 upptagits något i överkant.

Under återopande av vad vi ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen måtte besluta, att fastighetsskatten skall upphöra att utgå från och med 1954, samt

att vederbörande utskott måtte utarbeta härför erforderliga författningsförslag.

Stockholm den 25 april 1953.

Jarl Hjalmarson.

Erik Hagberg

E. Birke.

i Malmö.

Elis Håstad.

Martin Skoglund.

Folke Kyling.

T. G. v. Seth.

Ernst V. Staxäng.