Kommunalskattereformen. Försök till reformprogram

Author(s): M. B. Hamilton

Source: *Ekonomisk Tidskrift*, Årg. 20, häft 1 (1918), pp. 1-17

Published by: Wiley on behalf of The Scandinavian Journal of Economics

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3437842>

Accessed: 27-06-2016 04:08 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at
<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

The Scandinavian Journal of Economics, Wiley are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Ekonomisk Tidskrift*

Kommunalskattereformen.

Försök till reformprogram.

Af M. B. Hamilton.

I Ekonomisk Tidskrifts sista häfte för fjolåret lämnades under titeln »1917 års kommunalskattelagförslag» en kritik af de tvänne då framkomna förslagen, hvilken utmynnade i omdömet att båda lede af så stora materiella brister, att intetdera syntes böra få läggas till hufvudsaklig grund för en kommunal skattereform i vårt land. Nedan skall nu ett försök göras att med undvikande såvidt möjligt af de fel, hvilka konstaterats i de båda kritiserade reformförslagen, uppbygga ett mera tillfredsställande program för kommunalbeskattningens reformerande.

Såsom hufvudsakliga brister hos 1917 års reformförslag angåfvos, att de 1) icke ledde till ett rationellt utjämning af skattetrycket kommunerna emellan, 2) icke hindrade den kommunala beskattningens skadliga inkräktande på den direkta statsbeskattningens område och 3) i åtskilliga betydelsefulla fall vid skatteregleringen inom kommunen bröto mot den naturliga regeln att såvidt möjligt fördela skattetrycket å de särskilda kommunmedlemmarna eller persongrupperna inom kommunen efter deras intresse af kommunens verksamhet och utveckling. Det visades också, att de två första bristerna bottnade i den sista bristen. Såsom sekundär anledning till en del brister i förslagen påvisades förhållandet att förslagen icke i allo blifvit skattetekniskt uppbyggda med tillräcklig principenlighet.

Då det gäller att söka få fram ett mera tillfredsställande reformprogram är det alltså af största vikt att bland annat eftersträfvat 1) *beskattning såvidt möjligt strängt efter intresse* och 2) *skatteteknisk principenlighet*. I den förra artikeln uppställdes såsom viktiga skattetekniska principer krafven på att en viss mångsidighet tillämpas, att olika skattearter i samma skatteform icke sammanblandas samt att undantag i de särskilda skatteformerna och materiell dubbelbeskattning undvikas.

För att emellertid, innan vi gå till den praktiska uppgiften, få en än vidare blick på det kommunala skatteproblemets många utomordentligt

betydelsefulla sidor, är det skäl att ej nöja sig med de i det föregående funna principerna af lägre ordning. I första hand böra tvärtom beaktas de tre allmänna beskattningsprinciper, som i regel uppställas af den moderna finansvetenskapens män, principer, hvilka lämpligen kunna gifvas namnen rättfärdighetsprincipen, den nationalekonomiska och den finansiella principen. Vid uppställandet af dessa tänkes närmast på den statliga beskattningen, men principerna hafva, om ock med vissa modifikationer, tillämplighet äfven för den kommunala beskattningen. Principerna innebära krafven 1) på rättvisa i beskattningen, 2) att beskattningen så litet som möjligt får skada eller störa folkhushållningen och 3) att beskattningen lämnar tillräckliga medel till de finansiella behofvens täckande. Såsom en fjärde grundsats framhålles understundom den socialpolitiska principen, hvilken oftast torde formuleras såsom krafvet på ett skattesystem, som på ett önskvärdt sätt påverkar förmögenhetsfördelningen inom samhället, men som bättre torde angifvas såsom krafvet på att staten ordnar beskattningsväsendet så, att största *sociala* gagn uppstår, äfven om systemets tillämpning i någon mån medför rubbningar i bestående äganderättsförhållanden för de enskilde eller förluster för folkhushållningen, mätta efter penningen såsom måttstock.

Rättfärdighetsprincipens tillämpning.

Krafvet på rättvisa i beskattningen gäller naturligtvis ej mindre för den kommunala beskattningen än för den statliga. Krafvet bör särskildt beaktas vid skattesystemets reformerande, ty om också påståendet »att all gammal skatt är god och all ny dålig» ingalunda kan godkännas, så ligger det så mycket mera sanning i satsen »att all gammal skatt är rättvis och all ny skatt är orättvis». Vid skattereformer få skatteförskjutningarna, såsom kommunalskattesakkunniga mycket riktigt framhålla, hvarken göras för starka eller för tvära. En idealbeskattning kan ej på en gång genomföras; man får vara nöjd, om ett reformförslag går i rätt riktning och tager steget så långt ut, som för tillfället kan anses rådligt.

Den nationalekonomiska principens tillämpning.

Äfven den nationalekonomiska principen måste uppenbarligen tillämpas vid kommunalbeskattningen. Här tillkomma svårigheter utöfver de vid statsbeskattningen föreliggande. Det gäller att så ordna den kommu-

nala beskattningen, att den nationella produktionens lokala fördelning ej förryckes, hvilket ytterst lätt sker genom en felaktig gestaltning af beskattningen. Vissa kommuner eller större distrikt kunna gynnas på andra distrikts bekostnad, så att en onaturlig produktions- och befolkningsfördelning uppkommer, innebärande nationell misshushållning. Det kan således, för att taga ett par exempel, icke anses vara med god hushållning förenligt att genom ett för hårdt eller för lätt tryck på den kommunala skatteskrufven antingen stöta befolkningen bort från eller locka den till vare sig Stockholm eller Korpilombolo, lika litet som det rent ekonomiskt sedt kan vara riktigt att på konstladt sätt draga industrien från städerna till landsbygden eller tvärtom. Socialpolitiska skäl kunna tala härför men ej rent ekonomiska. Hvad som bör anses som en naturlig eller onaturlig produktions- och befolkningsfördelning är naturligtvis i praktiken omöjligt att exakt angifva, men detta bör ej föranleda oss att vid kommunalbeskattningens ordnande bortse från den nu berörda synpunkten.

För att det angifna syftet att ej lokalt förrycka produktions- och befolkningsförhållandena i landet må vinnas, är det nödvändigt att i de särskilda kommunerna af högre eller lägre ordning skattetrycket ej på konstladt sätt vare sig skärpes eller mildras till förmån, respektive till skada för andra kommunala distrikt. Hvarje distrikt bör bära jämnt så stor kostnad, som rätteligen ankommer på kommunen, hvarken mera eller mindre. Den naturligaste metoden för att åstadkomma en sådan rättvis ordning synes vara:

1) *att* inom hvarje kommun så strängt som möjligt tillämpa principen beskattning efter intresse, så att ej någon intressent inom kommunen vare sig får betala för mycket eller för litet i förhållande till det gagn han kan anses hafva af kommunens verksamhet;

2) *att* äfven staten för bestridande af sina uppgifter beskattar statsmedborgarna så noga som möjligt efter enhvars intresse af den rena statsverksamheten;

3) *att*, där så utan olägenhet kan ske, låta staten ombesörja och bekosta de samhällsuppgifter, som kunna anses fyllas i hela landets intresse och således böra ankomma på staten; äfvensom att låta hvarje särskild kommun principiellt sörja för sina egna intressen och draga kostnaderna därför;

4) *att* i den mån regeln 3) ej lämpligen bör följas utan antingen kommunerna åläggas att ombesörja och bekosta åtgärder, som rätteligen ankomma på staten eller ock staten åtager sig uppgifter, som höra till

kommunernas naturliga skyldigheter, ersättning bör lämnas från stat till kommun eller tvärtom; *samt att* sådan afräkning äfvenledes sker, såväl i den mån emot regel 1) kommun tillåtes upptaga skatter utöfver hvad som behöfves för att täcka på kommunen ankommande utgifter eller i den mån staten emot regel 2) från kommun upptager skatter, hvilka icke äro afpassade efter det intresse, som kommunens medlemmar kunna anses hafva af den rent statliga verksamheten.

Ad 1). Gällande kommunala beskattningssystem bryter, såsom af föregående artikel torde framgå, i åtskilliga hänseenden mot den första af de ofvanstående reglerna. De viktigaste af de brister, hvilka böra afhjälpas, äro, enligt hvad också blifvit klargjort, följande trenne:

- a) de höga inkomsttagarna äro för högt beskattade i förhållande till det gagn de hafva af kommunens verksamhet;
- b) jordägarna betala näppeligen tillräckligt hög skatt i förhållande till de utgifter de förorsaka kommunen eller det direkta gagn de hafva af kommunens verksamhet och än mindre i förhållande till den fördel de obestriddligen hafva, i det fall att kommunens befolkning växer i antal eller ekonomisk styrka; samt
- c) näringsföretagen äro sins emellan för ojämnt belastade i förhållande till de utgifter, de förorsaka.

Beträffande *brist a)* kan rättelse vinnas genom att den kommunala inkomstskattekurvan får en passande form. Såsom vi i förra artikeln sågo, måste skatteskalen göras degressiv, när de högre inkomsttagarnas intresse af kommunens verksamhet ej kan anses tilltaga i samma grad som deras inkomst tilltager i storlek. I själfva verket torde en ganska stark degression blifva nödvändig, om skatten skall strängt afpassas efter intresse. En sådan reform torde dock stöta på stora folkpsykologiska och alltså äfven politiska hinder, hvilka emellertid åtminstone delvis borde kunna öfvervinnas, om, såsom önskvärdt är, progressionen i den statsliga inkomst- och förmögenhetsskatten göres afsevärdt kraftigare än för närvarande. De högre inkomsttagarnas totala skattskyldighet borde alltså ej minskas utan snarare ökas. Reformen skulle hufvudsakligen ligga i en riktigare fördelning mellan stat och kommun af det från dessa inkomsttagare flytande inkomstskattebeloppet.

Att träffa den degressiva kommunala inkomstskattekurvans rätta form är gifvetvis svårt, men någon större precision kräfves ej. Man har

att efter bästa förstånd uppdraga kurvan och att sedan praktiskt pröfva densamma. Liksom man för närvarande från det faktum, att våra kommuner få efter högre inkomsttagare i syfte att i dem få goda skattdragare, kan sluta, att den proportionella inkomstskalan leder till en för hög kommunal skattebelastning af de högre inkomsttagarna, så bör man också efter det en degressiv skatteskala af en viss form fått verka i kommunerna, kunna tillnärmelsevis bedöma, om den nya kurvan är riktigt vald eller ock är antingen för svagt eller för starkt degressiv.

Att göra den kommunala inkomstskattekurvan degressiv i hela dess längd är med det nuvarande samhällets mycket ojämna inkomstfördelning omöjligt. Förutsättningen härför skulle vara, att inga samhällsmedlemmar äro i behof af fattigvård eller att ens sådana samhällsmedlemmar finnas, som skulle komma att lida nöd, om en efter intresse afpassad inkomstskatt skulle påläggas dem. Vidare är det förenadt med alltför stora svårigheter att från små inkomsttagare uttaga en hög inkomstskatt. De stora restantier, med hvilka våra största kommuner laborera, äro ett talande vittnesbörd härom.¹ Då på grund af dessa båda omständigheter inkomstskatten måste väsentligt nedsättas eller till och med helt borttagas för de små inkomsttagarna, sker härigenom ett afsteg från sträng beskattning efter intresse inom den kommunala inkomstskattens ram. Här uppstår följaktligen en brist för kommunen i det rätta skattebeloppet, hvilken på ett eller annat sätt måste täckas. En utväg är att enligt fransk metod upptaga kommunala konsumtionsskatter, hvilka hårdare träffa de breda befolkningslagren, men utvägen är ej tilltalande och dessutom i vårt land praktiskt sedt omöjligt att tillgripa. En annan utväg är att låta bristen täckas likformigt af öfriga skattdragare inom kommunen; detta är hvad som faktiskt sker enligt nuvarande svenska beskattningssystem, men metoden kan ej anses fullt riktig, utan det rätta är nog, att bristen i hufvudsak täckes af arbetsgifvare till anställda, som hafva så låg aflöning, att tillbörlig skatt ej kan utkrävas af dem direkt. Täckningen kan ske antingen direkt af arbetsgifvaren eller genom att en särskild skatt pålägges honom i förhållande till antalet anställda. Arbetsgifvare af alla slag, alltså äfven jordbrukare och husbönder, borde erlagga sådan skatt. Vi återkomma nedan på tal om näringsföretagens beskattning till nu berörda skatteform.

¹ Slutligen kan det ifrågasättas, huruvida intresseprincipen verkligen i hvarje fall kräver en degressiv skatteskala äfven för inkomsttagare under en viss gräns, i det fall nämligen att kommunens verksamhet i själfva verket är afpassad hufvudsakligen efter anspråken hos inkomsttagare med något högre inkomster. Till sådana kommuner kunna måhända våra största städer och deras rika förorter hänföras.

Brist b). Tillbörlig skärpning af jordägarnas kommunala beskattning kan vinnas ungefärligen på det sätt, som föreslås i 1917 års båda skatteförslag, nämligen genom en fristående fastighetsskatt efter saluvärde, kompletterad med jordvärdestegringskatt, samt genom någon slags kommunal inkomstskatt. En degressiv kommunal inkomstskatt enligt här framlagdt förslag komme dessutom i och för sig att öka belastningen å fastigheterna, i den mån skattetrycket på de höga inkomsttagarna minskades. Men denna omständighet borde i hufvudsak kompenseras genom det understöd från staten, som nedan föreslås. För att emellertid ej skattebelastningen å fastighet vid reformens genomförande må på en gång oskäligt ökas, bör efter noggranna undersökningar tagas i öfvervägande, huruvida den nuvarande skattefoten i fastighetsskatten ej bör något sänkas. — Önskvärdt är, att inom nämnda skatt en högre skattefot äsättes själfva marken, under det att skattefoten sänkes för den del af det totala fastighetsvärdet, som beror på att marken må vara försedd med byggnader eller växande skog. Ett af motiven härför är dels att det egentligen är besittandet af själfva marken, snarare än af byggnaderna och skogen, som njuter fördel af det kommunala framåtskridandet och dels att, äfven om jordvärdestegringskatten principiellt inriktas på att träffa just värdestegringen å själfva marken, man genom denna skatt aldrig kan uttaga mer än en begränsad del af den oförtjänta värdestegringen. Ett annat motiv är, att en hög byggnadsskatt i viss mån måste hålla bostadsbyggandet tillbaka samt medföra en tendens till höga hyror. Sättandet af en högre skattefot för marken än för byggnaderna förutsätter emellertid en noggrann och som bekant också svår taxering af själfva markvärdet. En sådan taxering är dock af stor betydelse äfven för en rationell anordning af jordvärdestegringskatten (direkt beskattning efter värdestegring å själfva marken) och borde därför i alla händelser komma till stånd.

Skattefoten för *skogsvärde* bör sättas så låg som möjligt, både därför att en riktig taxering torde vara mycket svår att utföra och följaktligen lätt blir ojämn och godtycklig samt därför att en hög skatt å växande skog kan tänkas medföra frestelsen att för tidigt afverka skogen. Att helt och hållet slopa värdeskatten å växande skog, såsom från vissa håll yrkas, vore dock helt visst felaktigt. Taxering af skogsvärde kräfves bland annat för att en värdesiffra vid förmögenhetsdeklarationen må erhållas.

I förbigående må anmärkas, att hvad som framför allt kräfves beträffande fastighetsbeskattningen är en tillförlitligare, mera ämbetsmanna-

mässig taxering. Den tanken må framkastas, huruvida ej någon förbättring skulle kunna vinnas genom att ålägga fastighetsägarna att själflva lämna förslag å det totala fastighetsvärdet (mark med byggnader och skog) och i samband därmed anordna någon slags efterbeskattning för ett visst antal år bakåt för fastighetsägare, som uppgifvit ett värde som vid skeende försäljning visat sig vara alltför lågt. På detta sätt skulle åtminstone fastigheter, som ägarna afse att försälja, komma upp i tillbörliga taxeringsvärden, och detta skulle nog draga med sig en i öfrigt förbättrad fastighetsvärdering.

Brist c). Såsom i förra artikeln gjordes sannolikt, ligger bristen i gällande beskattning af näringsföretagen icke däri, att de på det hela äro kommunalt för svagt skattebelastade (se not. 1 sid. 404). Någon skärpning i den totala belastningen af näringsföretagen torde alltså ej böra ske i öfverensstämmelse med intentionerna i 1917 års tvenne kommunalskatteförslag. Den nuvarande beskattningen träffar emellertid företagen alltför schablonmässigt i förhållande till deras afkastning utan att hänsyn tages till storleken af de utgifter, som de särskilda företagen förorsaka kommunen. Dessa utgifter torde till stor del vara proportionella mot antalet anställda hos företagen, framför allt därför att fattigvårdskostnaderna i längden stiga i samhällen med stor arbetarebefolkning. Näringsföretagens beskattning borde därför om möjligt i hufvudsak utgå efter denna grund. Därtill kommer, att de, såsom arbetsgifvare i allmänhet, borde, såsom ofvan framhållits, genom skatt efter antalet anställda lämna kommunen kompensation för nedsättningen i inkomstskatten till förmån för de små inkomsttagarna. I den mån särskilda näringsföretag icke förorsaka utgifter i förhållande till antalet anställda, bör lättnad åt dem beredas. Skatten per anställd bör alltså nedsättas för företag, som visa, att de på ett betryggande sätt sörja för anställdas invaliditet och ålderdom.

Då emellertid näringsföretagen äfven förorsaka kommunen en del utgifter, som icke stå i förhållande till antalet anställda och framför allt därför att de ungefärligen efter sin storlek kunna anses hafva gagn af kommunens åtgärder för kommunikationernas förbättrande o. d. äfvensom i regel af kommunens framåtskridande i allmänhet samt slutligen skatten per anställd icke utan olägenhet torde kunna sättas vidare hög, bör nämnda skatt kompletteras med en beskattning efter annan grund. Eljest blefve nog företagen på det hela svagare beskattade än för närvarande, särskildt enär de för sina högre tjänstemäns räkning komme att draga fördel af

den för högre inkomsttagare degressiva inkomstskatten. Denna supplementära näringsbeskattning skulle ju kunna anordnas såsom en afkastnings-skatt, men än bättre torde vara att gifva den formen af en förmögenhets-skatt å det reala näringskapitalet inom kommunen, bl. a. enär en sådan skatt ger större stadga åt kommunens finanser. Till det reala näringskapitalet bör äfven räknas värdet af kundkrets.

Det af kommunalskattesakkunnige upprättade utkastet till »bestäm-melser för skattskyldighet för och taxering af förmögenhet nedlagd i nä-ring» synes utgöra en god grund att bygga på vid införandet af en dylik skatt. I detta utkast bygga kommunalskattesakkunnige på en värdering af de olika posterna i balansräkningen, hvarefter för företag, som lämna högre än normal afkastning, tillägg göres af ett mervärde, som efter vissa grunder erhålles genom kapitalisering af öfverskottsafkastningen. Omöjligt synes emellertid ej att på ett enklare sätt få fram det i näringen nedlagda realkapitalet. Åtminstone hvad de stora aktiebolagen beträffar, torde detta ej erbjuda alltför stora vanskligheter. Värdet af ett aktiebolags reala för-mögenhet erhålles i regel helt enkelt genom att till det ordinära mark-nadsvärdet å dess aktier lägga bolagets skulder och afdraga dess ford-ringar (och innehafda aktier i andra företag). Värdet af andra närings-företags och yrkesmäns realkapital är gifvetvis svårare att uppskatta. Ofta finge väl värderingen ske genom att efter en viss räntefot kapitalisera företagets ordinära afkastning, efter det först från denna afdragits hvad som skäligen kan anses vara näringsidkarens personliga årliga insats i företaget (skälig årslön). Svårigheten att bedöma värdet af denna insats torde hafva öfverskattats af kommunalskattesakkunnige i deras utredning om lämpligheten att införa en särskild näringsskatt. Om för öfrigt denna värdering blefve litet schablonmässig, skulle det ej betyda så mycket, enär skatten icke borde utgå efter en hög utan tvärtom en låg skattefot. För underlättande af uppskattningen af företagens realförmögenhet borde dessas ägare lämna förslag å värdet samt, på samma sätt som ofvan ifrågasatts beträffande fastighetstaxeringen, efterbeskattning för några år ske, i den mån det vid efteråt skeende försäljning kan konstateras, att det angifna värdet varit för lågt.

Det torde visa sig lämpligast, att från den supplementära närings-beskattningen utesluta jord- och skogsbruk, enär dessa näringar torde till-räckligt starkt beskattas genom fastighetsskatt, jordvärdestegringsskatt och inkomstskatt. Dessutom kunde man ju såsom kompensation bibehålla den nuvarande något högre skattefoten i fastighetsskatten för jord- och skogs-

bruk. Befrias jord- och skogsbruket från den supplementära förmögenhetsskatten å näringarnas realkapital, måste emellertid från detta kapital afdragas den genom fastighetsskatten beskattade delen af förmögenheten.¹

För företag, som drifvas i flera kommuner, bör skatten fördelas mellan de olika kommunerna ungefär efter förmögenhetsvärdet i hvarje kommun. Hvad skatten per anställd angår, bör denna erläggas till den kommun, där den anställda bor.

Omnämnas bör, att den ofvan föreslagna utvägen att låta näringsföretagen träffas af tvenne af hvarandra oberoende näringsskatter i korthet beröres i kommunalskattesakkunniges betänkande (sid. 633) men utan vidare afvisas därmed, att hvarken anläggnings- och driftskapitalet eller arbetarantalet vore hvar för sig tillfredsställande mätare af ett näringsföretags omfattning och att det icke vore troligt, att de båda faktorerna skulle komplettera hvarandra på ett sådant sätt, att bristerna hos en näringsskatt på grundval af den ena af dessa faktorer skulle utjämnas därigenom, att jämväl den andra faktorn vunne tillämpning i systemet. De sakkunnigas tvifvelsutänkt felaktiga ståndpunkt i denna fråga förklaras därmed, att de stirrat sig blind på uppgiften att skaffa ett enhetligt skatteobjekt (skattemätningsskatt) för den tilltänkta näringsskatten och trott sig kunna finna detta objekt i företagets »omfattning».

Ad 2 (sid. 3). Det svenska skattesystemet har att uppvisa några fall, där beskattningen till staten måste sägas stå i dålig öfverensstämmelse med intresseprincipen eller — hvilket här torde vara ungefär detsamma — med principen »beskattning efter förmåga». Inom den statsliga beskattningen sammanfalla nämligen, noga besedt, de båda skatteprinciperna i det närmaste med hvarandra. Den rationella formen för statsbeskattningen är enligt båda principerna den progressiva inkomstskatten. Efter denna uppfattning innebära våra konsumtionsskatter, framför allt lifsmedelstullarna och sockerbeskattningen, ett betydande afsteg från en principiellt riktig statslig beskattning. Från intresseprincipens ståndpunkt skulle dessa skatter endast kunna försvaras med att den inkomstskatt, som debiteras de små inkomsttagarna, ej är tillräckligt hög för att motsvara dessas intresse

¹ Detta torde i hvarje fall vara det lämpligaste, om det än icke är strängt taget nödvändigt annat än i det i texten nämnda fallet.

af statens verksamhet. Till en viss grad är utan tvifvel invändningen bärande, men de små inkomsttagarnas intresse, i förhållande till de högre inkomsttagarnas, af statens verksamhet torde näppeligen böra skattas så högt, som det tämligen hårda skattetryck per hufvud, hvilket genom konsumtionsskatterna läggas på befolkningen. Förhåller det sig så, upptager staten tydligen från de små inkomsttagarna en för stor skatt, hvilken rätteligen bör i någon form återbördas till dem. Om det emellertid nu kan göras sannolikt, att kommunerna icke från de små inkomsttagarna eller från deras arbetsgifvare förmå uttaga en tillräckligt hög kommunal inkomstskatt, kunna kommunerna med skäl göra anspråk på att staten af sitt öfverskott mellan dem fördelar skäligt belopp. Den ungefärligen riktiga fördelningsnormen är folkmängden i respektive kommuner, eftersom lifsmedelsbeskattningen torde träffa konsumenterna ungefär efter hufvudtalet.

Det kan vara skäl att omnämna ett annat, visserligen ej så betydelsefullt, men likväl intressant fall, där staten uttager skatt, som i hvarje fall ej hör hemma i statsskattesystemet. Här afses den del af den statsliga inkomstskatten å aktiebolag, som utgår för inkomst, som ej öfverstiger normal afkastning å kapital, insatt i bolaget. Denna skatt kan icke såsom skatten å aktiebolags inkomst öfver den normala afkastningen försvaras med att sådan inkomst delvis kan anses såsom oförtjänt vinst. Den är en skatt, som träffar själfva aktiebolagsinstitutionen och ställer denna för samhället synnerligen nyttiga företagsform i en ogynnsammare ställning än andra företagsformer. Skatten borde helst slopas men kunde möjligen i stället öfverlätas å kommunerna. I hvarje fall torde den nämligen hafva större berättigande i det kommunala skattesystemet än i det statsliga, ty den hör uppenbarligen till realskatterna, hvilka i allmänhet anses böra förbehållas åt kommunerna.

Samtidigt kan ifrågasättas, huruvida ej kommunerna böra få någon andel i inkomstskatten från aktiebolag, som lämna mer än normal afkastning. Förnekas kan väl svårligen, att härför samma skäl tala som för den kommunala jordvärdestegringskatten. Värdestegringen å näringsföretagen kan åtminstone till en viss grad betraktas såsom oförtjänt, såsom beroende på statens och kommunens verksamhet till näringslivets fromma. Man bör härvidlag ingalunda bortse från betydelsen af den kommunala verksamheten; därför är det ock rimligt att kommunen får andel i berörda skatt.

Ad 3 (sid. 3). Att staten åtagit sig uppgifter och bär kostnader, som rätteligen ankomma på kommunerna, torde icke f. n. äga rum i Sverige i afsevärd utsträckning. Af ganska stor betydelse blir emellertid i framtiden, att staten kommer att lämna mycket stora bidrag till folkpensioneringen. Rätteligen borde enhvar samhällsmedlem genom besparingar under sin krafts dagar pensionera sig själf. Bördan kan emellertid öfverflyttas på arbetsgifvarna å de särskilda orterna. Men om detta icke sker, synes den böra åtminstone i hufvudsak läggas på de lokala samhällsförbanden och ej hufvudsakligen på staten. Eljest gynnas i viss mån otillbörligen de områden af landet, där en lågt aflönad arbetarbefolkning sammantränges. För närvarande kompenseras detta ju fullkomligt af andra omständigheter, som redan äro nämnda eller strax skola beröras, men denna tämligen stora post till statens kredit måste ju medtagas, då afräkningen mellan stat och kommun skall göras.

Staten har som bekant å kommunerna lagt mycket betungande uppgifter, hvilka otvifvelaktigt borde bekostas af staten och ej såsom nu af kommunerna. Hit höra framför allt kostnader för folkskola, för rätts- och polisväsen, möjligen för sundhetsväsen m. m. Otvifvelaktigt bör en del af dessa kostnader bäras af kommunerna, men att staten icke på långt när bär sin skäligen anpart torde vara obestridligt. Så är ju ock den allmänna uppfattningen. Här hafva vi en stor debetpost för staten till kommunernas favör.

Ad 4) (sid. 3). De viktigaste posterna i den afräkning, som bör äga rum mellan stat och kommun på grund af bristande principenlighet vid fördelning af skatter och af kostnader, bestå enligt hvad vi sett 1) *kommunernas kraf* på ersättning för deras för stora utgifter för folkskola, polis-, rätts- och sundhetsväsen m. m. samt på andel i statens konsumtionsskatter, i den mån dessa hufvudsakligen träffa befolkningens breda lager och 2) *statens kraf* på ersättning från kommunerna för alltför stor utgift för folkpensioneringen och, för den händelse den kommunala inkomstskatteskalen ej göres tillräckligt degressiv för högre inkomsttagare, på andel i de rikare kommunernas inkomstskatt. Hvad kommunernas kraf angår kunna de med lätthet på ett tillnärmelsevis rationellt sätt utjämnas helt enkelt därigenom, att staten lämnar skäligt bidrag till kommunerna efter folkmängd eller, för täckande af folkskolekostnaden, kanske rättare efter antal skolpliktiga barn inom kommunen. Möjligen bör också hänsyn tagas till lefnadskostnaderna i de särskilda kommunerna. Hvad

åter statens ofvannämnda kraf angår, är en rationell utjämning svårare. Krafvet på ersättning för folkpensioneringskostnaden kan gå i afräkning ungefär efter folkmängd, men fullt tillfredsställande är ej detta. Här framträder en af de många olägenheterna af att frågan om åldersförsörjningen i vårt land icke fått en principiellt riktig lösning. — Statens kraf på andel i de rikare kommunernas inkomstskatt, för den händelse att de höga inkomsttagarna i kommunen beskattas öfver deras intresse i kommunen, torde vara ytterst svårt att ens tillnärmelsevis riktigt godtgöra genom andra åtgärder än rationell skattereglering inom kommunerna. De förslag till utjämning, som framkommit t. ex. i England, eller den anordning man har i Danmark för utdelning af det allmänna statsbidraget till kommunerna visa bäst, att dylika skatteutjämningsmedel med nödvändighet blifva godtyckliga.¹ Af stort intresse skall blifva att se, huruvida våra kommunalskattesakkunniga, när de en gång framlägga sitt skatteutjämningsförslag, skola lyckas åstadkomma något afsevärdt bättre, men det må i viss mån betvivlas. Det klokaste är därför utan tvifvel att från början söka gifva den kommunala inkomstskattekurvan den rätta degressiva formen.

Det skall påpekas, att det belopp, som staten enligt ofvan bör utbetala till kommunerna, torde komma att uppgå till en mycket afsevärd summa, äfven efter afdrag för kostnaden för folkpensioneringen. Ganska stora, fullt rationella bidrag till skattetyngda kommuner skulle därigenom ställas till förfogande. Mycket stora bidrag skulle naturligtvis äfven falla på de stora rika kommunerna, men då dessa i inkomstskatt komme att mista så mycket mera än de fattiga kommunerna genom inkomstskattekurvans förändring, blefve resultatet af hela anordningen en fullt naturlig förbättring af de fattiga kommunernas ställning på de rikares bekostnad. — I detta sammanhang erinras om att de fattiga kommunerna också i många fall skulle komma att draga nytta af den föreslagna beskattningen af näringsföretagen efter antalet anställda, enär skatten skulle gå till den anställdes bostadskommun och ej till verksamhetskommunen.

I detta bidrag till kommunerna borde, åtminstone till största delen, ingå hittillsvarande statsbidrag till kommunerna i skilda former, framför allt sådana, som bestämts till mycket stora kvotdelar af de kommunala utgifterna, t. ex. 90 % af folkskollärarnas löner. Sådana bidrag gynna uppenbarligen otillbörligen de rika kommunerna, hvilka hafva råd till stora

¹ Se *Cassel*, Kommunalbeskattnings utveckling inom vissa länder, 1912 (sid. 66 ff., 192).

utgifter, och medföra dessutom den stora faran af kommunalt slöseri. För att garantera, att statsbidragen verkligen komma de ändamål till godo, för hvilka de äro afsedda, bör bestämmas, att bidragen till vissa bestämda kvoter kunna indragas, i den mån kommun försummar att på tillbörligt sätt fylla sina skyldigheter beträffande folkskola, polisväsen, sundhetsvård m. m.

Den finanspolitiska principens tillämpning.

Det återstår att med några ord beröra den finanspolitiska skatteprincipens tillämpning i fråga om kommunalbeskattningen. Beträffande statsbeskattningen utmynnar principen i krafvet på en sådan beskattning, att tillräckliga medel erhållas till de finansiella behofvens täckande. Beträffande kommunalbeskattningen kan samma kraf uppställas hvad angår de skattetyngda kommunerna. Det är af betydande olägenhet för landet i dess helhet, att dessa kommuner på grund af finansiella svårigheter icke förmå att på ett tillfredsställande sätt utföra sina allmänna uppgifter. Det hör alltså till ett godt kommunalt skattesystem att bereda kommunerna möjligheten att vid god hushållning erhålla goda finanser. Detta är den ena sidan af saken; den andra är, att skattesystemet bör vara så anordnad, att kommunerna ej förledas till slöseri. Detta kan förorsakas antingen därigenom att skattemedel för lätt ställas till kommunens förfogande (i det kommunalbeskattningen får inkräkta på statsbeskattningen) eller därigenom att skattetrycket ej af sig själf fördelas så, att de olika kommunala utgifterna i hufvudsak komma att bäras af samma grupper inom kommunen, hvilka hafva gagnet af utgifterna. Eljest komma förr eller senare de för tillfället makthafvande intressentgrupperna att till sin förmån drifva upp utgifterna, i den mån bördan kan kastas på andra grupper. För närvarande ligger den största faran däri, att de små inkomsttagarna, när de nu otvifvelaktigt komma till makten i våra flesta kommuner, söka lägga bördan på de högre inkomsttagarna. Därför är en reform af kommunalbeskattningen i ofvan förordad riktning (lättnad för de större inkomsttagarna) särskildt af omständigheterna påkallad. Men detta torde icke vara en tillräcklig garanti. Man bör sörja för att den förordade större inkomstskatten å de smärre inkomsttagarna verkligen kan indrivas, och vidare är det nog nödigt att skapa en särskild garanti för att fastigheterna ej komma att belastas utöfver det totala gagn de kunna anses hafva af kommunens utveckling och anstalter. Det förefaller icke

omöjligt att tillnärmelsevis uppskatta totalbeloppet af detta gagn i de särskilda kommunerna. Såsom norm skulle exempelvis kunna tagas folkökningen inom kommunen och det stadgandet införas, att höjning af den totala belastningen å fastigheter icke finge med mer än viss lägre procent öfverstiga ökningen i befolkningstillväxten. Eller ock kunde man utgå från de faktiska utgifterna i kommunen under en viss period för gator, vattenledning, kloaker och andra anläggningar, som hufvudsakligast komma fastighetsägare till godo, och stadga att ökning i dessas belastning måste stå i visst ungefärligt förhållande till nämnda utgifter. En kombination af dessa normer skulle kanske lämna bästa resultatet.

I syfte att framtvinga en bättre uppbörd af den kommunala inkomstskatten än för närvarande synes det starkt böra tagas i öfvervägande att låta skatten indrifvas genom hyresvärdarna i samband med hyran. Det blefve närmast det engelska såsom godt betecknade systemet i dess modernaste utvecklingsgestalt men med undvikande af det engelska systemets fel, att skatten *normeras* efter hyresvärdet.

Sammanfattning.

Till slut en kort sammanfattning af det reformprogram, till hvilket ofvanstående utredning ledt.

Såsom kommunala hufvudskatter föreslås:

1) *Inkomstskatt*, endast å fysiska personer, allmän, ren, progressiv till en viss låg gräns (förslagsvis 2,000—3,000 kr.) och därefter starkt degressiv. Skattskyldigheten utsträcker äfven till låga inkomsttagare. Skatten uttages genom hyresvärdarna i samband med hyran.

2) *Allmän förmögenhetsskatt*, endast å fysiska personer. Skatten införas endast i det fall att inkomstskatten göres tillräckligt starkt degressiv. Lämpligast torde därför vara att tillsvidare dröja med förmögenhetsskatten. Dessa båda skatter kunna möjligen med fördel kombineras till en kommunal *inkomst- och förmögenhetsskatt*.

3) *Speciella förmögenhetsskatter*:

a) *Fastighetsskatt* efter saluvärde, helst fördelad i grundskatt, byggnadsskatt och skogsvärde. Värdering sker på det sätt, att först totalvärdet å fastigheten samt markvärdet uppskattas, hvarefter återstoden af totalvärdet lägges på byggnads- och skogsvärdet. Högsta skattesatsen

sättes för markvärdet och lägsta för skogsvärdet. Vid sättande af repartitionstalen mellan inkomstskatten och fastighetsskatten utgår man från grundsatsen, att fastigheterna genom inkomst- och fastighetsskatten tillsammans böra belastas ungefär så starkt som för närvarande sker genom fastighetsskatten. Skälig förstärkning af belastningen bör nämligen vinnas dels genom jordvärdestegringsskatten och dels genom en bättre fastighetstaxering.

b) *Näringskatt* å realförmögenheten (med inräknande af värde af kundkrets men med undantag af fastighetsvärde) inom kommunen i yrke och näring (med undantag af jord- och skogsbruk). Skattefoten sättes så högt, att skattetrycket å näring och yrke blir ungefär detsamma som nu. Vid beräkning af skattetrycket toges hänsyn dels till ökningen af trycket i följd af nedannämnda *skatt efter antal anställda* och dels till den minskning af trycket, som uppkommer i följd däraf, att högre löntagare i näringarnas tjänst komma att betala lägre inkomstskatt till kommunen. Fördelning af skatten mellan kommunerna sker efter ungefärligt förmögenhetsvärde i kommunerna.

4) *Skatt efter antal anställda*, att betalas af enhvar arbetsgifvare till den kommun, där den anställda bor. Skatten beräknas så högt som rådligt är, så att den åtminstone må motsvara kostnaden för invaliditets- och ålderdomsförsäkring för den anställda själf till visst minimibelopp. Befrielse helt eller delvis från skatten erhålles, i den mån arbetsgifvare visar, att den anställda på ett betryggande sätt ålderdomsförsäkras. Afdraget bör om möjligt sättas så högt, att arbetsgifvaren får anledning att själf eller i förening med den anställda anordna sådan försäkring. Fullt tillfredsställande är nämligen ej, att den anställdes bostadskommun för tillfället erhåller ifrågavarande del af skatten, enär det ju icke är säkert, att denna kommun också får bära kostnaderna för eventuellt understöd till den anställda i framtiden. Det rationella är gifvetvis en försäkring af den anställda genom afgifter, som efter hand utgå från hans löneinkomster.

5) *Skogsaccis* till så högt belopp, som anses oundgängligen nödvändigt för att trygga skogskommunernas finanser. Skatten bör, såsom kommunalskattesakkunnige tänkt sig, bättre än den nuvarande skogsaccisen graderas efter utdebiteringen i kommunen.

6) *Jordvärdestegringsskatt*, helst direkt.

7) Eventuellt bör *vägs-katt* i någon form bibehållas.

I samband med den nu föreslagna kommunalskattereformen måste ändring ske i den statsliga inkomst- och förmögenhetsskatten. Progres-

sionen i densamma måste blifva starkare än för närvarande *dels* för att det totala skattetrycket å de högre inkomsttagarna ej måtte nedgå, då den kommunala inkomstskatteskalen göres degressiv *och dels* för att staten må få medel till den starka subvention af kommunerna, som blir nödvändig af samma orsak. Dessa understöd böra fördelas ungefär i förhållande till folkmängd eller möjligen till så stor del, som svarar emot de totala utgifterna för folkskolan efter antal skolpliktiga barn. Nuvarande statsbidrag till kommunerna omläggas till hufvudsaklig fördelning efter nu nämnda grunder.

Till ofvannämnda hufvudskatter kunna gärna komma andra smärre kommunalskatter såsom nöjes- och lyxskatter, skatt å åkdon och hästar (i den mån sådana kunna tänkas slita å kommunens vägar), hundskatt o. s. v. Genom sådana skatter kan också den socialpolitiska skatteprincipen få kommunal tillämpning.

Ofvan skisserade skattesystem är uppbyggt så strängt som möjligt efter intresse. Det medför därför, utom en passande skattereglering inom kommunerna, en skälig *utjämning* af skattetrycket dem emellan och lämnar slutligen *rörelsefrihet för staten* att efter rationella grunder ordna den direkta statsbeskattningen. Skattetekniskt sedt torde systemet fylla högt ställda anspråk på principenlighet. Systemet innehåller ett tämligen stort antal kommunala hufvudskatter, hvilka alla äro fullt oberoende af hvarandra. Någon sammanblandning af realbeskattning och inkomstbeskattning förekommer icke i någon af skatteformerna. Endast i en af skatteformerna förekommer ett viktigare undantag från beskattning, nämligen i näringsskatten, där jord- och skogsbruk befriats från skatt. Äfven detta undantag kan man, såsom kommunalskattesakkunniga tänkt sig, låta falla, om man icke ryggat tillbaka för de taxeringssvårigheter sådant medför. En ytterligare fördel med systemet är, att några undantagsbestämmelser af den art, som finnas i kommunalskattesakkunnigas förslag i syfte att reglera skattefördelningen mellan skattskyldigs bostads- och verksamhetskommuner, icke äro af nöden. Med förslaget torde också befrielse från kommunalskatt i mindre utsträckning än nu vara nödvändig för staten och allmänna inrättningar, hvilket gifvetvis är en fördel. Genom att inkomstskatten sänkes för de högre löntagarna, blir det nämligen ej så förmånligt för kommunerna som nu att få förlagda till sig statsanstalter och andra allmänna inrättningar af olika slag. Det blir under sådana förhållanden rimligare att också låta kommunerna efter vanliga regler beskatta dessa. Att märka är, att staten på ett naturligt sätt kommer att befrias från största delen af skatten per antal anställda.

Det behöfver knappast påpekas, att materiell dubbelbeskattning ej förekommer i systemet.

Slutligen bör frågan uppkastas, huruvida ej förslagets genomförande skulle innebära så starka omhvälfningar i de bestående kommunala beskattningsförhållandena, att rättfärdighetsprincipen komme att åsidosättas. Denna fråga bör förnekas. Såväl fastighets- som näringsbeskattningen skall enligt förslaget afpassas så, att det nuvarande skattetrycket ungefärligen bibehålles. Ingenstädes kommer därför skattetrycket att öfver höfvan skärpas. I de rika förortssamhällena till Stockholm komme skattetrycket otvifvelaktigt att rätt väsentligt skärpas, men detta är icke annat än rimligt. I en del fall blir äfven lindringen rätt afsevärd, nämligen i fattiga kommuner med en talrik arbetarbefolkning och vidare för skuldbelastade inkomstagare. Detta är ock fullt riktigt. Lindring torde ernås för handelsföretag med få anställda, under det att skärpning inträder för industriföretag med en stor arbetarstam. Äfven dessa förändringar i skattetrycket äro fullt försvarliga från rättfärdighetssynpunkten sedt.