



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R21:1988

Rätten till markvärdestegringen

Förslag och åtgärder under 1900-talet

Barry Holmström

INSTITUTET FÖR
BYGGDOKUMENTATION

Accnr

Plad *Se*

*R
Jall*

Byggforskningsrådet

R21:1988

RATTEN TILL MARKVÄRDESTEGRINGEN

Förslag och åtgärder under 1900-talet

Barry Holmström

Denna rapport hänförs till forskningsprojekt 830678-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.

REFERAT

Den privata äganderättens innehåll definieras i lag och avgränsas vanligen som begränsningar i förfoganderätten (rådigheten) och besittningsskyddet. Hur stort handlingsutrymme och hur starkt besittningsskydd markägaren skall ges är en klassisk politisk stridsfråga. Mindre känd, men teoretiskt intressant, är en speciell diskussion som förts kring tätortsmark och potentiell sådan. Vem skall ha rätten till den värdestegring på mark som regelmässigt sker? Skall den helt tillfalla ägaren, även om värdestegringen inte på något sätt är dennes förtjänst?

Frågan om värdestegringens fördelning mellan markägaren och det offentliga har diskuterats och utretts under hela 1900-talet. Trots frågans politiska sprängkraft har svårigheterna att komma till beslut vanligen framställts som praktiska. Man har inte hittat "rätta metoden", en bra teknisk-administrativ lösning. Är detta förklaringen? Har problemet egentligen ställts så att det går att lösa? Vilka rättviseteoretiska implikationer har förslagen? Uppdagades "sidoeffekter" som ansågs omöjliga att acceptera? Eller låg det ändå politisk-taktiska motiv bakom den offentliga oförmågan?

Projektet kring markägande, markanvändning och markvärdestegring har främst ägnats analys av föreslagna indragningsmetoder som skulle tillföra det allmänna sk oförtjänt markvärdestegring. Förslagen har utformats som skatter, avgifter, expropriation eller hypotek. Slutsatsen är att förslagen stupat på teoretiska oklarheter. Dessa har genererat praktiska lösningar som varit oförenliga med allmänt omfattade rättvisepinciper och därför befunnits politiskt omöjliga.

I Bygghörsningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R21:1988

ISBN 91-540-4858-3
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm
Svenskt Tryck Stockholm 1988

INNEHÅLL

Förord	v
MARKVÄRDESTEGRINGEN BLIR ETT POLITISKT PROBLEM	1
DET OFÖRTJÄNTA	13
ORSAKER TILL VÄRDESTEGRING	21
STUDIENS UPPLÄGGNING	27
DEN INDIREKTA BESKATTNINGSMETODEN	39
DEN DIREKTA BESKATTNINGSMETODEN	53
AVGIFTSMETODEN	73
EXPROPRIATION	89
VÄRDESTEGRINGSHYPOTEK	113
ÅRHUNDRADETS MISSLYCKANDE?	129
FÖRKORTNINGAR	143
REFERENSER	145

TABELLER

1. Städernas folkmängd och folkökning 4
2. De största städernas folkmängd, ordnade efter storleken
år 1900 5
3. Översikt över indragningsmetoderna 34

FÖRORD

Vissa forskningsuppgifter behöver inte närmare motiveras, de anses självklart intressanta. Den här, nu avslutade, har jag erfarit, tillhör minst av allt den kategorin. Åtskilliga, även erfarna kolleger, vet inte vad "den oförtjänta värdestegringens problem" avser, och de som vet tycks ha uppfattningen att hela tänkandet därom vilar på ett föråldrat teoretiskt fundament och därför är ointressant. Praktiker har visat sig ha en liknande uppfattning, stundom förstärkt av den egendomliga åsikten att problemet egentligen är utagerat, löst, något historiskt och inaktuellt. Låt mig därför redan nu antyda varför detta problem är intressant.

Uppslaget fick jag när jag skrev en bok om den statliga jordpolitiken, regleringen av jordbruks- och skogsmarkens handhavande. Grundtanken i jordpolitiken var, att staten - eller "samhället" som det fick heta - hade ansvaret för att landets tillgångar användes på bästa sätt. Markägaren kunde inte tillåtas att på egen hand avgöra hur den produktiva marken skulle användas, hur den indelades och till vem den överläts. Den enskilda äganderätten inskränktes i namn av det gemensamma bästa. Därom blev det politisk strid.

En likartad utveckling hade skett för den bebyggda markens del. Privatägandet inskränktes, inte genom förstatliganden eller kommunalisering utan genom rådighetsbegränsningar, "funktionssocialism". Plan- och byggnadslagstiftningen utvidgades och resulterade i att fastighetsägarens beslutsdomän krymptes.

Men i fråga om tätortsmarken fanns även en tämligen fristående diskussion om behovet av ett annat slags begränsning i den privata äganderätten: i rätten till den värdestegring, och potentiell sådan, som regelmässigt skedde och som ograverad tillföll markägaren. Motivering för en sådan åtgärd tycktes bygga på en annan grund än den nytto- eller välfärdstanke som låg bakom jordpolitiken, nämligen på en deontologiskt färgad rättviseteori. Den liknade äganderättsteorier som John Lockes eller Robert Nozicks. Men den hade helt motsatta implikationer för uppfattningen om den privata äganderättens innehåll och det offentliga legitima anspråk. Detta verkade teoretiskt

intressant.

Frågan om värdestegrings fördelning mellan enskilda och det offentliga hade också ett annat särdrag. Den tycktes olöslig i praktiken. I modern policyforskning har man varit upptagen med analys av politiska misslyckanden, projekt där oförutsedda och negativa konsekvenser lyfts fram som det karakteristiska, och tenderat att dra långtgående slutsatser om välfärdsstaternas styrbarhet och lämpliga storlek. Fanns här en bekräftelse på den forskningens resultat? Trots att utredningsväsendet gång efter annan producerade utarbetade förslag hände inget, och beslutsvåndan tycktes inte, att döma av politikernas egna uttalanden, bero på ideologiska eller politisk- taktiska faktorer utan på tekniska eller administrativa. Man hittade inte "rätta metoden" att fördela värdestegringen mellan ägare och stat/kommun. Var problemet så ställt att det inte gick att lösa? Uppdagades regelmässigt sidoeffekter som ansågs oacceptabla? I så fall vilka? Eller fanns det ändå politisk-taktiskt betingade skäl bakom den offentliga oförmågan?

Boken har skrivits inom ramen för programmet Offentlig politik vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Den har möjliggjorts genom anslag från Statens råd för byggnadsforskning och Forskningsrådsnämnden. Ett varmt tack för den generositet som visats mig.

God hjälp vid materialinsamlingen har jag haft av FD Sven Eliaeson. Jur.kand. Anders Brundin har intresserat följt arbetet och outtröttligt bistått med litteraturtips. Jag vill särskilt tacka för hans osjälviska hjälpsamhet. Av kollegerna i Skytteanum och av forskningsseminariets deltagare har projektet mötts av en undrande skepsis, av frågor och kritik, som lett till nya uppslag och en förhoppningsvis klarare argumentering. De får ett kollektivt men erkännansamt tack.

Uppsala i augusti 1987

BARRY HOLMSTRÖM

MARKVÄRDESTTEGRINGEN BLIR ETT POLITISKT PROBLEM

Det förindustriella Sverige var ett land befolkat av bönder, lantarbetare, torpare eller daglönare. Den överväldigande delen av befolkningen var på ett eller annat sätt knuten till jordbruksnäringen och dess bisysslor. Jorden var i mycket bokstavlig mening en produktionsfaktor som man sökte vinna förfoganderätt över för att trygga försörjningen.

Bondesverige var ett förhållandevis statistiskt samhälle. Även om det förekom ståndscirkulation och fanns vissa möjligheter att byta yrke, avancerade eller degraderades socialt, skilde sig i allmänhet inte den tillträdande generationens levnadssätt mycket från föräldragenerationens. Tryggheten bestod till stor del i att man hade tillgång till jord att bruka, som självägande, arrendator eller jordbruksarbetare.

Det gamla Sverige var också ett samhälle där kollektiva gemenskaper hade påtaglig betydelse. Bysamfälligheten var en sådan institution, släkten en annan.¹ Byn ägde vanligen ängs- och betesmark samt skog gemensamt, och den odlade jorden var, i nitisk strävan att ge åt envar hans andel av olika jordkvaliteter, så splittrad på tegar och vretar, att det mesta av arbetet måste utföras gemensamt eller åtminstone samtidigt.² Byn, men framför allt familjen och släkten, hade det primära ansvaret för den socialhjälp, fattigvård och åldringvård som existerade. Släkten hade också en gynnad ställning vid ägoskiften. Den skötselrätten gav släktingar förhandsrätt till fastigheter som var till salu.³

Städerna skilde sig inte mycket från landsbygdens bygemenskaper. De var i än högre grad samfälligheter. Tomterna, och de för jordbruk avsedda stadsägorna ägdes av staden,⁴ som fördelade dem bland sina

1. Kyrkan var en tredje, i detta sammanhang mindre intressant institution.

2. Äganderätten var ändå graderad; man ägde kvotdelar i den gemensamma marken.

3. Undén 1936, s 70f; Malmström 1977, s 197.

4. Staden kunde också rättsligt sett ha en ständig besittningsrätt till jord som i princip var kronans.

medlemmar, dvs de burskapsägande borgarna. Lotterna innehades med nyttjanderätt, som i formellt avseende inte var ärftlig. De praktiska arrangemangen skiftade från stad till stad, men de allmänna principerna för jordägande och jordfördelning kan sägas påminna om det tomt-rättsinstitut som i dag finns i vissa städer.⁵

Samfälligheternas och släktens betydelse återspeglades som nämnts i lagstiftningen. Även den som innehade jord med äganderätt hade en efter dagens mått starkt begränsad förfogandefrihet. Till detta kom att statsmakten, dvs konungen, länge gjorde anspråk på att ha den "högsta" eller "yttersta" äganderätten till all mark, inte bara till kronans egen. Den i dag accepterade skillnaden mellan arrendeavtal i privaträttslig form och offentligrättsligt grundade skatteuttag sökte de makt-havande, med anlitan av dåtidens juridiska expertis, länge suddas ut eller helt eliminera. De självägande skattedragarna - skatten grundades ju huvudsakligen på jordinnehav - tenderade att ses som nyttjanderättshavare enbart.

Över huvud taget var innehållet i den privata äganderätten till jord föga distinkt, sett ur dagens rättsliga perspektiv. Det kan sägas bero på en rad faktorer: statens överhöghetsanspråk, det utbredda samägandet, den ärftliga besittningsrätten (stadgad åborätt) som arrendatorer kunde, eller tvingades, köpa sig, sämjodelningarna, det utbredda byggandet på ofri grund och, slutligen, de skillnader som fanns i skattehänseende mellan olika "jordnaturer" (skatte, frälse, krono, skattefrälse, frälseskatte osv). Härtill skall läggas att ägogränserna rent fysiskt kunde vara ytterst diffusa, dels mellan kronans mark, olika typer av allmänningar och byamarken, dels inom själva bysamfälligheten.⁶

Vid detta sekels ingång var den här, ytterligt förenklade och översiktliga, bilden av jordägande och jordäganderätt radikalt förändrad. Det gäller både tänkande, lagstiftning och faktiska förhållanden. Förändringen kan tillskrivas två allmänna företeelser med djupgående verkningar: industrialiseringen och den därmed nära sammanhängande liberala idéströmningen.

Liberalismens grundstenar kan sammanfattas i orden frihet och individualism. På jordpolitikens område visade de sig i en revolt mot statsägande och mot de gamla kollektiva institutionerna över huvud taget till förmån för privatägande i individuell form. Det innebar också

5. Herlitz 1924, s 197ff; Prawitz 1954, kap 1 och 2; Améen 1964, s 177ff; Hafström 1954.

6. Se t ex Undén 1936, kap 1; Prawitz 1954, kap 1; Munktell 1944, s 142ff; Holmström 1983, kap 1.

en plädering för att den privata äganderätten till innehåll skulle vara så oinskränkt som möjligt. Idealt skulle ägaren till jordegendom vara en individ, och denne borde fritt få förfoga över sin egendom. Jordegendomen skulle dessutom vara fysiskt urskiljbar.

Förordet för privat och individuellt ägande med vidsträckt förfogandefrihet kompletterades med en annan av liberalismens hörnstenar: det fritt ingångna kontraktet. Avtal mellan enskilda parter borde känneteckna det ekonomiska livet. Statlig reglering och kollektiva arrangemang i alla former borde vika för avtalsuppgörelser mellan självständiga parter. Marknadens principer borde även gälla för transaktioner med den fasta egendomen. Ytterst tänktes dessa riktlinjer för samhällets organisering leda till att alla skulle få det bättre. De välståndsbildande krafterna frigjordes och höjde den allmänna levnadsstandarderna i landet.⁷

Dessa idéer hade propagerats och verkat i decennier då den omvälvande industrialiseringen tog fart. Samtidigt som möjligheterna att köpa och sälja jord vidgades radikalt, liksom friheten att använda den, accelererade takten i näringslivets utbyggnad i dess moderna form, i städernas och tätorternas expansion och i kommunikationsväsendets modernisering.

Markvärdena blev i konsekvens härmed inte längre enbart en funktion av jordens läge och lämplighet som bas för jordbruksproduktion. Dels kom skogens relativa betydelse som värdeskapare att öka, dels kom det moderna samhällets behov av mark för tätbebyggelse och industri att driva upp priserna i vissa regioner. Över huvud taget kom markens läge att få en ändrad och ökande betydelse. Visserligen krymptes avstånden genom väg- och järnvägsförbindelsernas utbyggnad. Men samtidigt koncentrerades boendet genom tätortsbildningen och industrietableringen, vilket fick markvärdena att stiga ojämnt. Priserna i och kring de expanderande orterna pekade brant uppåt.

De svenska städerna var före industrialiseringen få, små och föga stadslika. Egentligen var det endast Stockholm som hade en folkmängd i närheten av det som i dag förknippas med stadsbildningar. Med sina 76 000 invånare (1800) dominerade huvudstaden fullständigt. Mer än var fjärde stadsbo bodde i Stockholm. Göteborg hade vid samma tid ca 13 000 invånare och var tillsammans med Karlskrona den enda utöver Stockholm som kunde mönstra fler än 10 000 invånare. Flertalet städer hade en befolkning på omkring 1 000 invånare.⁸

7. Prawitz 1951, kap 1.

8. Herlitz 1924, s 5; Historisk statistik för Sverige, I, tab A12.

Men efter 1850, och särskilt under de sista decennierna av 1800-talet, skedde en ytterst snabb expansion. Städernas andel av folkmängden fördubblades på femtio år och deras sammanlagda folkmängd tredubblades. Under seklets första del hade det tagit femtio år för städerna att öka folkmängden med 150 000 invånare. Under dess senare del skedde samma ökning varje decennium. Och efter 1900 accelererade takten ytterligare, med toppnoteringar decennierna efter andra världskriget. Av de tjugo största städerna vid sekelskiftet 1900 hade flertalet tre- eller fyrdubblat sin folkmängd femtio år senare. Sverige hade urbaniserats. Svenskarna var nu fler stadsbor än landsbygdsboende.

Tabell 1 *Städernas folkmängd och folkökning*

År	Städernas folkmängd	Folkökningen (tioårsvis)
1800	229 000	—
1850	352 000	123 000
1860	435 000	83 000
1870	540 000	105 000
1880	690 000	150 000
1890	900 000	210 000
1900	1 104 000	204 000
1910	1 393 000	289 000
1920	1 745 000	352 000
1930	2 006 000	261 000
1940	2 388 000	382 000
1950	3 343 000	955 000

Källa: Historisk statistik för Sverige, I, tab. A7. Siffrorna har avrundats till jämna tusental. Notera att folkökningen delvis också beror på inkorporering av landsbygd, dvs att städernas yta ökat, och att nya städer tillkommit. Någon klar bild av koncentrationen i detalj ger siffrorna inte.

Det säger sig självt att denna snabba expansion skulle medföra problem av ett slag som pockade på offentliga ingripanden. Renhållning, kommunikationer, vatten, avlopp, gatubelysning, brandförsvar etc var omedelbara uppgifter som krävde samordnade insatser. Man började tala om kommunalsocialism, som det kallades, även i politiska läger

Tabell 2 *De största städernas folkmängd, ordnade efter storleken år 1900*

Stad	1800	1850	1900	1950
Stockholm	76 000	93 000	301 000	744 000
Göteborg	13 000	26 000	131 000	354 000
Malmö	4 000	13 000	61 000	192 000
Norrköping	9 000	17 000	41 000	85 000
Gävle	5 000	9 000	30 000	47 000
Helsingborg	2 000	4 000	25 000	72 000
Karlskrona	10 000	14 000	24 000	31 000
Jönköping	3 000	6 000	23 000	44 000
Uppsala	5 000	7 000	23 000	63 000
Örebro	3 000	5 000	22 000	67 000
Lund	3 000	7 000	17 000	34 000
Borås	2 000	3 000	16 000	58 000

Källa: Historisk statistik för Sverige, I, tab A12, A13.

som inte hade något med den spirande arbetarrörelsen att skaffa.⁹

Samtidigt fanns det ytterst begränsade möjligheter för städernas styrelser att ingripa för att planera och styra tillväxten. De legala instrumenten var få och tandlösa. I huvudsak bestod de av stadgor som gav myndigheterna befogenheter att ingripa för att förhindra de fruktade bränderna och epidemierna. Krav på planer och fastighetsbildning som grund för byggandet var knappast mer än en tanke, långt från realiteterna i expanderande städer och den omgivande randbebyggelsen, "kåkstäderna".¹⁰

De sociala missförhållandena kristalliserades i den politiska debatten snart till att gälla ett antal "frågor". Bostadsfrågan och dess pendang jordfrågan berör oss, men någon skarp gräns kan inte dras mot vad som gick under beteckningarna arbetarfrågan eller den sociala frågan. Bostadsbrist, trångboddhet, hyresspekulation och ett planlöst byggande framstod som några av de värsta missförhållandena i takt med att

9. Se t ex Larsson 1907; Palmstierna 1907; Johansson 1962; Larsson 1967, s 209ff.

10. Herlitz 1922, s 277ff; Cervin 1983, kap 1 och 3; Sandahl 1983, s 21ff; Wannfors 1962.

egenboendet i småhus ersattes med flerbostadsbyggande och uthyrning, det som i tidens språkbruk kallades hyreskaserner.

Motiven bakom de växande kraven på offentliga ingripanden skiftade säkert, allt ifrån fruktan för att bostadsförhållandena skulle leda till osedlighet, asocialitet, hot mot de bestående egendomsförhållandena eller rent av fosterlandsförakt, till en genuin medkänsla med de lägre samhällsklassernas akuta och mycket påtagliga elände. Resultatet blev i vilket fall att den manchesterliberala, mot offentligt ansvarstagande avoga inställningen, ifrågasattes, både av socialreformatoriskt engagerade radikaler, av socialkonservativt orienterade och av den ännu obetydliga arbetarrörelsen.

Intellektuellt centrum för kraven på handling i bostadsfrågan var en löst sammanhållen grupp radikaler i Stockholm. De hade vid sekelskiftet börjat ge ut tidskriften *Social Tidskrift* och bildat Centralförbundet för socialt arbete. Förbundet bedrev ett intensivt propagand- och upplysningsarbete som kom att ge både bostadsfrågan och jordfrågan en framskjuten plats i sekelskiftets politiska liv.¹¹ I broschyrer, föredrag och artiklar beskrevs dessutom läget i andra länder, främst England och Tyskland, som i urbaniseringshänseende hunnit betydligt längre och där problemen hade större proportioner.¹² Nära lierade med förbundets program och idéer var också flera av dåtidens främsta vetenskapsmän.¹³

Förbundets företrädare hade god access till rikspolitikens innersta cirklar. Men de kom inte minst att göra betydande insatser på det kommunala planet. De låg bakom de initiativ som slutligen resulterade i att landets städer bildade en sammanslutning, Svenska stadsförbundet, som omedelbart fick en nästan total uppslutning. Förbundet blev snabbt centrum för strävandena att få statsmakterna att ingripa reglerande i bostads- och byggnadsfrågor.¹⁴

I denna socialreformatoriska och samtidigt högreståndsanstrukna miljö¹⁵ kom den med bostadsfrågan nära anknutna jordfrågan att

11. Höjer 1952, s 58ff, 119f; Gellerman 1958, s 137f; Blomkvist 1981, s 13f; Johansson 1962, s 522f; Larsson 1967, s 196ff.
12. Se t ex Larsson 1907; Palmstierna 1907; Sjöstrand 1916.
13. Från den samhällsvetenskapliga sidan kan t ex nationalekonomen Gustav Cassel och sociologen Gustaf Steffen nämnas. Båda kom snart att tas i anspråk som utredare.
14. Jfr Humble 1958, s 12ff. Stadsförbundet är föregångare till våra dagars Svenska kommunförbundet.
15. Företrädarna var inte sällan av adlig börd och så pass välbeställda att de hade kommunal rösträtt. Vissa var politiskt aktiva. Det gällde t ex två av de mest tongivande, Carl Lindhagen, snart borgmästare i Stockholm, och Erik Palmstierna, vilka båda var riksdagsmän för liberalerna innan de gick över till socialdemokratin. Yngve

aktualiseras. I den jordbrukardominerade riksdagen kom den främst att gälla åtgärder för landsbygdens obesuttna, den s k egnahemsrörelsen. Också i denna diskussion, liksom i den senare uppflammande om städernas arbetarbostadsfråga, kan man följa hur den liberala ideologin av 1800-talsmodell frättes sönder. Det fanns ett starkt intresse för andra upplåtelseformer än det privatägda egnahemmet. I de liberala leden fanns sympatier för en reglering av äganderätten för att skydda "småfolket" mot bolag och spekulanter och bland de lösningar som övervägdes var en återgång till den tryggade besittningsrätten på offentligägd mark.¹⁶

Städernas och den växande stadsbefolkningens bostadsfråga fick mindre utrymme i riksdagsdiskussionen. Men urbaniseringen trängde sig obönhörligen på. Genombrottet för ett offentligt ansvarstagande var den stadsplanelag som antogs 1907. Förutom den allmänna ambitionen att ordna tätbebyggelsen fanns hos inspiratörerna en starkt uttalad indignation mot markexploatörer, spekulanter, tomtjobbare - beteckningarna skiftade men hade alla en negativ klang - som ansågs skära guld med täljkniv genom att köpa upp, stycka, eventuellt bygga och sedan sälja mark och bostäder i städernas omedelbara omgivning, ofta just utanför dessas administrativa räjong. När städerna sedan växte samman med dessa "kåkstäder", tvangs kommunen röja upp, sanera och bygga ut de kollektiva anordningarna - gator, vägar, vatten, avlopp, kommunikationer, skolor etc. - i en redan befintlig, snabbt hopkommen och illa genomtänkt bebyggelse. Den ursprunglige exploatören hade vid det laget frigjort sig från alla förpliktelser och hade inte längre några ekonomiska intressen i området. Både den som orättfärdig stämplade vinst- och kostnadsfördelningen och kravet på en rationellt utformad bebyggelse för de boende ansågs nödvändiggöra offentlig reglering.¹⁷

En annan yttring av samma ambition avspeglas i den tomträttslag som antogs samma år. Den var ett försök att återuppväcka de gamla besittningsformer, som tidigare existerat i städerna, men i en moderniserad och för de boende tryggare och mera förmånlig utformning. Möjligheten att för lång tid "hyra ut" mark som ägdes av kommunen till egenbyggande och -boende reglerades nu i lag. Det antogs resultera i

Larsson var en annan förgrundsgestalt som blev liberalerna och Stockholms kommunalpolitik trogen. Frisinnade landsföreningens ordförande Ernst Beckman var tillika ordförande i C.S.A. en period.

16. Gellerman 1958, s 111f,124f,134ff.

17. Cervin 1983, s 25-43; Brunfelter 1984, s 41f; Wannfors 1962; Johansson 1962, s 524ff.

två goda ting. Mindre bemedlade skulle få bättre möjligheter att skaffa en god bostad, som kunde kallas hans egen, och kommunen skulle kunna stävja osund markspekulation och oönskade förmögenhetsfördelningar.¹⁸

En konsekvens av den snabba samhällsomvandlingen var som antytts att personer med kunskaper, förutseende eller sinne för affärsverksamhet kunde göra sig goda förtjänster. Det skedde t ex i fråga om skogstillgångarna i Norrland, där bönderna för underpris sålde skogsmark som utifrån deras erfarenheter och bristande kunskap om vad som rörde sig i tiden betalades hyggligt. I expansionsområdena skedde samma fenomen beträffande mark för exploatering.

Men vare sig de nya möjligheterna ledde till mer eller mindre spekulativ affärsverksamhet eller marken behölls av sina ägare kom den givetvis att stiga i värde, där möjligheter till och förväntningar om ändrad användning fanns. Denna värdestegring var inte bara större utan också av ett annat slag än den som skett i bondesamhället. Förr ökade markens värde i huvudsak som en följd av en ägarinsats.¹⁹ Jordägaren hade antingen förbättrat markens produktionsförmåga eller utökat den produktiva arealen. Nu skedde värdestegringen till följd av faktorer som markägaren hade liten eller ingen del i. Denne hade inte gjort någon egen insats. Och de som fick betala priset var de som behövde marken, i sista hand medborgare i gemen som inte hade någon att i sin tur vältra över kostnaderna på.

Markvärdestegringen gav med andra ord upphov till en omfördelning av förmögenheterna, som av många, inte minst av liberalismens egna teoretiker,²⁰ kom att framstå som i högsta grad orättvis. De som åtnjöt värdestegringen fick en "oförtjänt vinst", som antingen borde elimineras eller dras in till det allmänna, dvs fördelas efter andra grunder än äganderättens och marknadens.

I den hektiskt reformivrande kretsen kring Centralförbundet för socialt arbete lanserades också idén om att värdestegringen på den knappa varan, jorden, var roten till tätorternas bostadselände. Kunde man eliminera eller dra in den tänktes spekulatören stoppas och de problem man såg framför sig mildras. Propagandacentrum för jordreformidèerna var en annan organisation, bildad av CSA-medlemmar.

18. Tomträttsutredningen 1974-1975, s 12f; Strömberg 1984, s 32f.

19. En annan orsak var den tendens till knapphet som följde av folkökningen och som de klassiska jordrättsvetenskaperna sysselsatte sig med.

20. Den främste av dem, John Stuart Mill, var också den som hårdast kritiserade förhållandet att värdestegringen exklusivt tillföll jordägaren. Mill lär ha varit den som myntade uttrycket "oförtjänt jordvärdestegring". Se Mill (1871) 1977, s 226f, 230ff, 819ff.

Den kallades Jordreformföreningen i Stockholm och hade, framför allt via Carl Lindhagen och Erik Palmstierna, anknytning till liberala kretsar i rikspolitiken och i Stockholms kommunalpolitik. Men lika lite som bostadsfrågan från början var partiskiljande var jordfrågan det; partierna var för övrigt ännu löst organiserade och den politiska skalan tämligen homogen till följd av rösträttsbegränsningen. Även konservativa fanns som medlemmar, medan däremot socialdemokraterna, möjligen av ideologiska skäl, inte tycks ha varit med.²¹

Jordreformföreningens mest betydande intellektuella kraft var emellertid dess ordförande, Gustav Cassel. Denne hade som nationalekonom god kännedom om jordrättdiskussionen, som var central i dåtidens vetenskapliga debatt. Han hade också på plats studerat tysk och engelsk debatt. I framför allt tysk diskussion stod jordvärdeproblemet i fokus, eftersom man där utkämpade vetenskapliga bataljer om dess betydelse för bostadsbyggande, bostadskostnader, byggnadssätt och hustyper.²²

Redan 1902 hävdade Cassel att det "svåraste felet på den kommunala socialpolitikens område är ... att vi tillåta enskilda personer att lägga beslag på den betydliga värdeökningen av själva marken i de stora städerna, en värdeökning som dock uteslutande är en frukt av samhällets arbete". Han efterlyste en kommunal skatt på oförtjänt värdestegring, vilken skulle "omöjliggöra den samhällsfientliga verksamhet som kallas tomtjobberi" och som dessutom skulle ge kommunerna ekonomiskt underlag för "en *bostadspolitik* i stor stil".²³

21. Yngve Larsson och Palmstierna antyder att det skulle vara orsaken till den socialdemokratiska kylan. Men det motsägs av att SAP redan 1905 hade markvärdebeskattning på sitt kommunalpolitiska program, även om offentligt ägande och tomträtt var förstahandsyrkandet, och att man 1908 krävde skatt på "fastighets- och tomtvärdestegring" i valmanifestet till riksdagsvalet; socialiseringslinjen var uppenbarligen inte allenaordande. Däremot kan man väl anta att socialdemokrater i allmänhet inte kände sig hemmastadda i den högrestånds- och filantropifärgade miljön. Palmstierna var den organisatoriska spindeln i nätet. Han var sekreterare i CSA, chefstjänsteman i Stadsförbundet, stadsfullmäktig i Stockholm och liberal riksdagsman innan han 1910 gick över till socialdemokraterna. Carl Lindhagen hade som borgmästare i Stockholm och riksdagsman för liberalerna gjort sig känd som en enveten propagandist för jordreformer. Han gick över till socialdemokraterna 1909. Andra medlemmar i jordreformföreningen var Ernst Beckman, Gösta Bagge, Conrad Carleson, Eli Heckscher, Carl Hallendorf, Christian Lundeberg, E.H. Törnberg, Eliel Löfgren, Gustaf Stridsberg, Jacob Pettersson, Erik Rinman, Gustav Sundbärg och Arvid Grundel. De var eller blev alla framstående personer i svenskt politiskt liv. Jfr Gellerman 1958, s 138ff, 151f, 154; Larsson 1967, 198ff; Palmstierna 1951, s 47; Svenska valprogram, del I.
22. För den tyska debatten, se Bullock & Read 1985, kap 7; Diehl 1909. Jfr Cassel 1900, 1906. I Cassel 1938 ges en ingående redogörelse för klassisk jordräteteori.
23. Cassel 1902, s 109f. Se även Cassel 1906. Cassel hade dock föga till övers för Henry

Den växande uppmärksamhet som jordvärdestegringen fick på den politiska nivån kan belysas på många sätt. Tydligast framgår det kanske genom en redogörelse för vad som diskuterades vid den konferens som ledde till Stadsförbundets bildande. Diskussionen i bostadsfrågan, vare sig den gällde "bostadsnöden" i allmänhet eller den omhuldade egnahemsidén, hamnade till slut ändå i frågan om urbaniseringsens markvärdestegrande effekter och de problem detta förde med sig.

Man kan inte ta miste på att denna markvärdestegring i och kring stadssamhällena uppfattades som det verkligt stora problemet i stadsbyggandet. Den vållade inte endast en orimlig direkt fördyring av bostadskostnaderna. Den yttrade sig som "spekulationsfeber" och "tomtjobberi" - något som verkade allmänt återhållande på bostadsproduktionen och sålunda bidrog till att vidmakthålla bristsituationen i fråga om bostäder. Den medförde också en ensidig inriktning på byggande av "hyreskaserner" - den enda produktionsform som kunde ge täckning för de uppspekulerade markkostnaderna. Därmed kunde till markvärdestegringen även anknytas den starkt framflyttande kritiken mot de bostadsförhållanden som stod stadsbefolkningen i gemen till buds. Trångboddheten, inneboendesystemet och alla andra svagheter i den av hyreskaserner dominerade stadsbebyggelsen hade kommit i blickpunkten och uppmärksamheten hade riktats mot de stora sociala vådor som allt detta innebar. Inte heller saknades erinringar om markvärdestegring och spekulation i skildringen av de synnerligen undermåliga förstadsbildningar, som på många håll vuxit upp i städernas omgivning. Under sådana förhållanden framställdes markvärdestegringen naturligen även som det yttersta angreppsmålet för lagstiftningsåtgärder och aktivitet på stadsbyggandets område.²⁴

Frågan om konferensen skulle uttala sig för en beskattning av markvärdestegringen väckte visserligen livlig debatt och avgjordes med votering - ett sådant förslag hade just fällts i riksdagens första kammare. Men i voteringen antogs förslaget med stor majoritet. I en

Georges ytterst populära idéer om att med en sk single tax på jordräntan lösa merparten av de sociala problemen. Georges teser attraherade radikaler i hela Europa vid denna tid och hade stor del i jordreformrörelsens genomslagskraft. I Sverige hade den en företrädare i bokförläggaren Joh. Hansson, vars reformrörelse dock aldrig fick något genomslag. Se Elvander 1952.

24. Humble 1958, s 24.

resolution om städernas jordpolitik förordades dessutom både offentligt ägande med tomträtt, förköps- och återköpsrätt och rätt att i detalj bestämma vilka hustyper som nybyggandet skulle avse.²⁵

De första framstötarna i riksdagen föll igenom.²⁶ Men redan nästa år fick Cassel i uppdrag att kartlägga jordvärdebeskattningen i andra länder. Och 1909 tillsattes en utredning som skulle utarbeta ett skatteförslag. Därmed inleder frågan om "indragning av den oförtjänta värdestegringen på jord" en utredningsbana, vars like knappast skådats i fråga om varaktighet och svårighet att prestera ett politiskt acceptabelt förslag. Det är dessa förslag till eliminering eller omfördelning av värdestegringen, deras konstruktion och deras svagheter, som skall analyseras i det följande.

25. *Ibid.*, s 25, 30.

26. Fyra motioner väcktes 1907 men alla avslogs. Motionärerna var högermän och liberaler men de stöddes i voteringen även av socialdemokrater. Se FK 1907:49, s 28ff; AK 1907:65, s 17ff.

DET OFÖRTJÄNTA

Översikten över hur markvärdestegringen blev ett politiskt problem har både antytt hur man uppfattade problemet och vilka åtgärder man tänkte sig att staten borde vidta för att få bukt med missförhållandena. Innan vi närmare studerar de förslag som utredningsväsendet producerade under decenniernas lopp skall vi analysera utgångspunkterna för förslagen, vad som menas med värde och vad det är som får viss värdestegring att framstå som oförtjänt.¹

Ett markområde har inget värde i sig. Värdet erhålls genom att marken värderas av någon. Den befins användbar i något avseende eller förknippas med något positivt. Vanligen antas värdet bero av att marken är nyttig för någon i materiell mening, men det behöver inte vara så. Det räcker att den ger personen i fråga tillfredsställelse, nöje, glädje, stimulans av ett positivt slag. Detta slags värde brukar kallas det subjektiva värdet. När det avser den subjektiva nyttan i materiell mening kan det kallas bruksvärdet, värdet av dess användning för att tillfredsställa materiella behov. I markpolitiken talas ofta om bruksvärde, användningsvärde eller avkastningsvärde, som ställs mot det aktuella saluvärdet eller marknadspriset. I det senare tänks ofta s k förväntningsvärden ingå, dvs bedömningar om att ett annat användnings sätt skall tillåtas och ge en högre avkastning.

Men värde får marken också genom att den kan jämföras med och bytas mot andra, som värdefulla betraktade saker eller rättigheter. Detta bytesvärde beror inte bara på en persons värdering av relationen mellan sakerna eller rättigheterna, utan på mångas. Vi får ett värde som gäller om ett byte över huvud taget skall komma till stånd. Detta bytesvärde brukar också kallas det objektiva värdet. Det betyder naturligtvis inte att det är oberoende av hur individerna subjektivt rangordnar det som skall bytas. Om bytesvärdet tänks bli fastställt på en marknad, är det endast objektivt i den meningen att det motsvarar

1. Följande översikt bygger på Turner 1977, kap. 1 och 4; Lichfield 1979; Balchin & Kieve 1982, kap. 6; Darin-Drabkin 1977, kap. 8.

det pris, det "genomsnittsvärde", som tenderar att uppkomma sedan en rad transaktioner ägt rum, eller, annorlunda uttryckt, det normalvärde som saken i fråga kan ges för att en affär skall komma till stånd. Objektiviteten ligger i bytesvärdets beroende av mångas subjektiva värderingar; som pris på en marknad är bytesvärdet förhållandevis okänsligt för ändringar i någon enskilds subjektiva bedömning. Fastställs bytesvärdet på något annat sätt än enligt marknadens kan det kallas objektivt i den meningen att det grundas på i förväg fastställda kriterier.

När det gäller offentliga försök att ingripa för att dämpa markvärdestegring eller omfördela de uppkomna värdena, är det naturligtvis bytesvärdet, eller närmare bestämt priset, som i första hand är av intresse. Men det subjektiva värdet kan inte ignoreras. Det är t ex av intresse vid bestämningen av grunderna för ersättning vid expropriation.

För att mark skall ha bytesvärde krävs att den efterfrågas, att tillgången är begränsad och att man som köpare får vissa exklusiva rättigheter till marken, som kan sammanfattas i termen äganderätt. Den luft vi andas är förvisso värdefull, men den har inget bytesvärde, eftersom den finns i överflöd och inte kan undanhållas någon. För mark är knappetskriteriet särskilt iögonenfallande. Jordarealen är inte en vara som kan produceras, även om den kan ökas på marginalen och framför allt förändras för att passa till olika ändamål. Det sistnämnda är det väsentliga, om man ser saken praktiskt. Men lika lite som man kan massproducera mark, lika svårt är det att snabbt förändra användningen om efterfrågan för bestämda ändamål skulle öka. Markanvändningen är trögföränderlig och marken ligger där den ligger; den kan inte flyttas. Konsekvensen blir att markägaren tenderar att få en stark position, ett praktiskt monopol, om marken efterfrågas för nya ändamål, t ex för exploatering. I markpolitiken framhålls detta regelmässigt som ett argument för att inte acceptera marknadsvärdet fullt ut. Argumentet förstärks ofta med hänvisning till markens karaktär av socialt nödvändig resurs; den skall inte likställas med vilken vara som helst.

Markpriset bestäms sålunda inte i princip på något annat sätt än priset på producerade varor. Men dess karaktär av stationär och för olika ändamål trögföränderlig naturtillgång ger den speciella egenskaper. Marknaden tenderar exempelvis att komma i obalans vid snabba samhällsförändringar. Bristituationer kan bli långvariga och priserna kan stiga markant till följd av bristen.

Dessa egenheter hos marken som bytesvara gör den intressant för den affärsinriktade. Personer med kunskaper och förutseende, med

pengar och möjligheter att själva påverka utvecklingen, kan utnyttja situationen för att själva tillgodogöra sig den värdestegring som sker i bristområdena. Speciellt märkbar är denna möjlighet, när tidigare jordbruks- och skogsmark blir aktuell för tätortsexploatering. Markens attraktionskraft som spekulationsobjekt är också betydande på grund av markvärdets relativa säkerhet. I ett expanderande samhälle tenderar jorden att stiga i värde tämligen generellt. Risken för stora förluster är därför liten, medan chansen till en betydande vinst är god.

När värdestegringen på mark började definieras som ett missförhållande, blev dessa elementa rätt noggrant redovisade. Den nationalekonomiska vetenskapens främsta företrädare, både internationellt och nationellt, var som nämnts också förgrundsmän i den politiska diskussionen om vad som borde göras. Marxistiskt eller naturrättsligt orienterade teorier, som skulle kunna tänkas som aktuella konkurrenter till nationalekonomin, hade inget genomslag. Detta påstående kan förvåna. Ty en stor del av kritiken mot hela teoretiserandet kring oförtjänt värdestegring har gått ut på att det vilat på ett ohållbart fundament, nämligen den klassiska eller marxistiska arbetsvärdeläran.

Jag kan inte se att den kritiken är berättigad. Arbetsvärdeläran är en deskriptiv teori om hur värde uppkommer genom att arbete nedläggs på att förändra och förädla något.² Att värde exklusivt skulle uppkomma på detta sätt är naturligtvis orimligt. Men som en normativ teori om efter vilka grunder värden, i betydelsen salu- eller marknadsvärden, bör fördelas kan arbetsinsats, eller mera generellt uppoffring, därför inte utdömas som en ohållbar utgångspunkt. Man använder då "insats" eller "uppoffring" som kriterium på hur markens saluvärde bör fördelas. Och det är i denna mening som förespråkarna för värdestegringsindragning argumenterade i termer liknande arbetsvärdelärans. Framför allt framgår det av försöken att avgränsa det "oförtjänta" från det "förtjänta".³

Värdestegringen betraktades alltså som en naturlig följd av lagen om tillgång och efterfrågan. Men vad var det som föranledde att den stundom fick beteckningen oförtjänt? Eller bättre uttryckt: vilket slags markvärdestegring ansågs oförtjänt?

2. Översikter av arbetsvärdeläran hos klassikerna finns t ex hos Gordon 1968; Sabine 1966, s 787ff; Duncan 1973, s 103f.
3. Ett tydligt belägg på att anslutningen till en rättviseteori om fördelning efter insats eller uppoffring inte behövde innebära att man godtog arbetsvärdeläran utgör Gustaf Steffens bidrag till den första stora bostadsutredningen, se Steffen 1918, kap 30.

Upphovet till kritiken mot hela indragningsföretaget är det kriterium som används för att skilja det förtjänta från det oförtjänta. Avgränsningen görs på två vitt skilda sätt. Men gemensamt för dem båda är att det berättigade i att komma i åtnjutande av värdestegringen på ett eller annat sätt knyts samman med en egeninsats eller en uppoffring. I praktiken har det inneburit att man ifrågasätter om värdestegringen skall följa äganderätten, dvs att mark- eller fastighetsägaren utan vidare skall anses berättigad till värdeökningen.

Beteckningarna förtjänt och oförtjänt är ju inte något som tillkommer värdestegringen som sådan utan dess fördelning. Värdestegring är inte oförtjänt men väl att den kommer att tillfalla vissa men inte andra. Utgångspunkten är nu att man bör ha bidragit med något för att det skall anses berättigat att man får tillgodoräkna sig värdeökningen. Den ideale åtnjutaren av en berättigad värdestegring är t ex bonden, som genom täckdikning förbättrar sina åkrar, eller villaägaren som inte bara underhåller utan också förbättrar tomt och byggnader. Värdestegringen ses då, i den mån den överstiger kostnaderna, som ett slags premie för det arbete och det kapital som ägaren lagt ner.

Det här sättet att avgränsa det oförtjänta liknar förvisso arbetsvärde-
lärans tes att värde *uppstår* genom att arbete, eller mera generellt arbete och kapital, tillförts. Men denna tes besvaras i själva verket inte alls. Här framförs i stället *den normativa tesen* att om jordägaren inte bidragit med något bör denne inte heller ha (hela) värdestegringen.

Att den som underförstått anses berättigad till det som ägaren inte bör få - det offentliga, dvs stat och/eller kommun - grundar anspråken på en egeninsats, har därför inte påståtts. Uppfattningen förutsätter inte ens att man måste kunna identifiera upphovsmännen till värdestegringen. Den fastslår endast att om *jordägaren* inte bidragit med något skall han inte odelat ha värdestegringen, inte att den som skall skörda frukten av värdestegringen måste ha åstadkommit den.

Det är till och med möjligt att hävda, att avgränsningen av det oförtjänta implicerar raka motsatsen, att man *inte* ansluter sig till arbetsvärde-
läran som deskriptiv teori. Även om det förtjänta knyts till jord-
ägarens egeninsats kan ju det oförtjänta stå för värdestegring som uppkommer på alla möjliga andra sätt, t ex på grund av folkökning som leder till ökad knapphet på jord. Det skulle i sådana fall vara absurt att söka knyta värdestegringen till arbetsinsats eller uppoffring av enskilda individer. Man kunde hävda, att just därför att värdestegringen inte kan återföras på någon speciell individ, framstår det offentliga som den naturliga mottagaren.

Som normativ utgångspunkt förefaller det mig alltså inte vara något fel med tesen att jordägaren inte bör få tillskriva sig den värdestegring

som han inte själv skapat; i varje fall kan inte vetenskapen tas till intäkt för att utgångspunkten är ohållbar. En helt annan sak är det att de argument som den normativa tesen rimligen bör rättfärdigas med kan kritiserats på logiska grunder och kan visas innehålla felaktiga faktapåståenden. En helt annan sak är det också att det, som det skulle visa sig, inte är någon lätt uppgift att dra en gräns mellan det förtjänta och det oförtjänta, just på grund av att det förutsätter, att man kan avskilja ägarinsatsen från allt annat som orsakar värdestegingen. Detta innebär inte att man anammar arbetsvärdeläran, men väl att man kommer att dela dess bekymmer med operationaliseringen.

En källa till missförståndet i den teoretiska frågan är sannolikt den blandning av gamla och nya idéer, av två olika föreställningar hämtade från olika traditioner, som kom att sammanföras i indragningsfrågan.⁴

Det fanns sedan länge en vedertagen uppfattning om hur samhällsbyggandet skulle finansieras. Den gick ut på att den som hade direkt nytta av en offentlig investering, t ex en gata, skulle bidra till att täcka kostnaderna. Investeringen finansierades helt eller delvis via avgifter från dessa direkt berörda intressenter.⁵

Denna fördelningsmetod kom också att överföras till diskussionen om värdestegringsindragning. Man tänkte sig då att värdestegring, som uppkommer på grund av offentlig investering - genom direkt insats av stat eller kommun - borde tillfalla det offentliga. Via avgifter från markägarna skulle man sålunda inte bara utverka bidrag till investeringskostnaderna utan också se till, att det offentliga fick del av den värdeökning på privatägd jord, som investeringen gav upphov till.

Här förefaller det rimligt att tolka resonemanget som om det utgår från åsikten att den som gjort uppoffringen skall ha den värdestegring som följer. Det är oförtjänt att markägaren får uppbära en värdestegring som beror på en offentlig insats. Avgränsningen av det oförtjänta blir i detta fall alltså:

all markvärdestegring, som uppkommer på grund av offentliga investeringar, är oförtjänt när den tillfaller markägaren och inte investeraren/det offentliga.

4. Jfr Ljungman 1950.

5. Jfr även Lindahl 1959 om intresseprincipen i fråga om beskattning. I de skatteutredningar som gjordes under 1900-talets första decennier diskuterades regelmässigt frågan om skatt efter nytta eller intresse.

Den som gör insatsen skall också ha vinsten, åtminstone när insatsen görs av stat eller kommun. Investeraren identifieras som den förtjänte. Detta skall i fortsättningen kallas *den slutna tolkningen*. Den är "sluten" därför att man kan utgå från ett bestämt projekt och söka dess värdestegringseffekter. Utgångspunkten, "orsaksfaktorn", specificeras från början, det gäller "bara" att fastställa vad den haft för effekt på värdestegringen.

Men avgränsningen av det oförtjänta kunde också göras på ett annat sätt. Man utgick då från markägaren och hävdade att denne enbart borde få tillgodogöra sig den värdestegring som skedde till följd av egeninsatser. Avgränsningen av det oförtjänta blir i det fallet:

all markvärdestegring, som inte har sin grund i ägarens egen insats eller uppoffring, är oförtjänt och bör dras in.

Detta sätt att avgränsa det oförtjänta var, och är fortfarande, utan tvekan det vanligare. Det skall fortsättningsvis kallas *den öppna tolkningen*. Den är "öppen" i den meningen att någon specificerad orsaksfaktor, som alstrar det oförtjänta, inte behöver fastställas alls.

Vari består då skillnaden mellan de två konceptionerna? I det första fallet knyts det berättigade till den som gjort uppoffringen. Det offentliga skall skörda frukten av sin insats. I det senare fallet knyts det oberättigade till den som via ägandet uppbär, men inte bör uppbära, värdestegringen. Också i detta fall anses den berättigade parten vara det offentliga, *men utan att man för den skull påstår att stat eller kommun gjort någon uppoffring eller på något sätt orsakat värdestegringen*. Det anses räcka att man kan konstatera att i varje fall ägaren inte gjort någon. I det förra fallet finns ett direkt samband mellan det offentliga som investerare och åtnjutare av värdestegringen, i det senare fallet finns inte detta. Huruvida någon över huvud taget kan knytas till värdestegringen lämnas öppet.

Den väsentliga praktiska skillnaden mellan de två konceptionerna rör frågan var "det obestämda", det som varken kunde sägas ha orsakats av jordägaren eller av stat eller kommun, kommer att hamna. Med den slutna tolkningen tillfaller det jordägaren. Det offentliga anses endast ha rätt till sådan värdestegring som dirket kan knytas till en offentlig insats. Med den öppna tolkningen tillfaller all värdestegring, som inte kan sammankopplas med en ägarinsats, det offentliga.

Vad som saknas, även hos så skarpsinniga förespråkare som Gustav Cassel, är en mera utförlig positiv argumentation för det allmännas anspråk även i de fall då någon offentlig investering inte kunde anföras som grund. Den oklarhet som ligger i att dels implicera, att värdet

tillkommer den som skapat det, dels hävda att stat och kommun är berättigade till värdestegringen i de fall ägaren inte åstadkommit den, har ständigt skapat oreda i själva premisserna för diskussionen om det berättigade i offentlig reglering.

Oklarheten kommer också till synes i identifieringen av parterna i målet. Man räknar regelmässigt endast med två: jordägaren och stat och/eller kommun. Detta rimmar illa med tanken att den som åstadkommit värdestegringen också skall ha den, dvs den tanke som tycks ligga bakom den slutna tolkningen. Enligt denna uppfattas det allmänna som ett avgränsat subjekt, vilket i likhet med ett företag investerar och producerar nyttigheter. Men då måste man rimligen också kunna räkna med fler möjliga "värdestegringsproducenter". Företagare, som startar verksamheter i en bygd eller en stad, drar arbetskraft till området och därmed ökar efterfrågan på mark och bostäder, är uppenbara kandidater till andel i värdestegringen.

Med den öppna tolkningen av det oförtjänta blir begränsningen till två parter rimligare. Man uppger då kravet på en egeninsats som grund för det allmännas anspråk. Men det innebär uppenbarligen också att man förändrar sin bild av parten "det allmänna". Uttrycket får nu beteckna, inte en producent bland många andra utan medborgarna sammantagna, vi alla (inklusive jordägarna). När jordägaren inte kan göra troligt att han åstadkommit värdestegringen, går den till kollektivet, den gemensamma sektorn. Denna syn på det offentliga kan lätt förenas med tanken att värdestegringen inte behöver ha någon upphovsman alls, eller att det är orimligt att försöka återföra varje värdestegring till bestämda parter.

ORSAKER TILL VÄRDESTTEGRING

Vilka orsaker till värdestegring kan man då tänka sig, och i vad mån kan de återföras på handlingar av bestämda individer eller kollektiv? Om man ansluter sig till den öppna tolkningen skulle frågan egentligen inte ha någon större relevans. Icke desto mindre har den ständigt åtföljts utredningar och dispyter om åtgärder mot värdestegring. Om man ansluter sig till den slutna tolkningen har den däremot större relevans, eftersom man då implicerar att det rättmätiga har att göra med den insats som vederbörande gjort. Vi skall därför ge en översikt över de värdestegringsanledningar som diskuterats under årens lopp.

Det finns flera försök att räkna upp sådana orsaker. Men inget är speciellt uppmuntrande för den som söker klara avgränsningar och handfasta kriterier. I flertalet fall tvingas man konstatera att värdestegringen kan återföras på kedjor av orsaksfaktorer, som inte enkelt låter sig värderas var för sig och som det är än svårare att sammankoppla med enskilda rättssubjekt och dessa rättssubjekts uppoffringar. Det framgår t ex av de resonemang som förs i det kanske mest inträngande dokumentet i indragningsfrågan som presenterats i Sverige, betänkandet från 1954 års markvärdeutredning.¹

Utredningen uppmärksammade nio olika företeelser som orsakade värdestegring på mark. Vissa är mindre intressanta och somliga kan med fördel hänföras till samma kategori. Men utredningens lista tycks mig - med ett undantag² - vara uttömmande för den diskussion som förts i Sverige under hela 1900-talet och kan tjäna som underlag för översikten.

Ett uppenbart fall av markvärdehöjning är det då nya tillgångar upptäcks på en fastighet. Det kan gälla mineraler men även sand-

1. SOU 1957:43. Se även Nuder 1971, s 44ff.

2. Undantaget är "spekulation", en ständigt återopad orsaksfaktor som inte ges en självständig ställning av utredningen, även om den uppmärksammas av den i flera sammanhang. Vid kategoriseringen av värdestegringsorsaker behandlas den under rubriken "exploatering för tätbebyggelse", se SOU 1957:43, s 241.

grus- eller torvtillgångar som lämpar sig för utvinning. Om värdestegring till följd av sådana upptäckter kan sägas, att vissa fyndigheter av detta slag sedan länge *inte* anses tillkomma markägaren, varför inte heller värdestegringen till följd av upptäckten rimligen anses vara ägarens exklusiva egendom. Detta gäller framför allt mineralfyndigheterna.³ I andra fall anses fyndigheten tillkomma ägaren till marken, men möjligheten till utvinning kan vara beroende av tillstånd från myndighet. Här kan man anta att värdet stiger något, även om utvinningstillstånd inte beviljas, på grund av de potentiella möjligheter som upptäckten ställer i utsikt. Vi får ett förväntningsvärde som ägaren kan tillgodoräkna sig.

Även om dessa fall inte har något med tätbebyggelse att skaffa är de ytterst illustrativa. De visar till att börja med att markvärdestegring inte behöver ha något med en arbetsprestation eller uppoffring att skaffa. Möjligen kunde man säga att upptäckaren gjort en "prestation". Men denna kan mera vara frukten av ren tillfällighet eller tur än av systematiskt och uppoffrande arbete. Dessa fall visar också att värdestegringen kan vara avhängig offentliga beslut - tillståndsgivning i detta fall - där inte heller stat eller kommun gjort någon prestation som kan liknas vid investering för att *skapa* värdet i fråga. Man bör alltså även skilja mellan offentliga insatser av olika slag, dels investeringar, dels beslut som inte har denna karaktär. Båda typerna av offentliga "insatser" kan påverka markvärdestegringen.

Man kan också fråga sig vad termerna "förtjänt" och "oförtjänt" skulle beteckna i dessa upptäcktsfall. Ingen har i bokstavig mening skapat något som ger upphov till värdestegringen i fråga; tillgången finns där från början. Det offentliga har i vissa fall ett avgörande inflytande på hur stor värdestegringen kommer att bli, men har därför inte gjort någon egentlig egeninsats. Markägaren har kanske inte ens ett sådant inflytande. Möjligen kan denne ha bidragit genom att göra upptäckten, men i så fall är det rimligen i egenskap av upptäckare han kan göra anspråk på delaktighet. Och det bör då rimligen också innebära att andra upptäckare kan göra samma sak även om de inte äger marken, dvs den ordning som gäller enligt gruvlagstiftningen.

Slutligen kan vi redan i dessa fall ana betydelsen av två ytterst generella företeelser, samhällets allmänna utvecklingsnivå och teknikens utvecklingsnivå. Vad som är en naturtillgång bestäms ytterst av samhällets utvecklingsnivå. En uranfyndighet skulle knappast ha betraktats som en tillgång och lett till värdestegring på marken för en

3. Upptäckaren, som ju kan vara någon annan än ägaren, och staten ges rättigheter i fyndigheten. Se t ex Undén 1936, s 82f; Ljungman - Stjernquist 1968.

mansålder sedan. På samma sätt avgör tekniken i stor utsträckning vilket värde en fyndighet har. Så länge som man inte kände någon metod att skilja fosfor från järnet i malmerna hade detta slags fyndigheter inte alls det värde som de senare fick.

Det speciella med "upptäckarfallen" är deras relativa oberoende av mänskliga ansträngningar och uppoffringar. De övriga värdestegringsorsaker som nämns har alla mer eller mindre sitt ursprung i mänskligt handlande, även om det inte alla gånger är möjligt att fastställa vem som åstadkommit värdestegringen.

Det principiellt minst intressanta fallet är det då markägaren genom egna insatser får värdet på sin mark att stiga. Ingen ifrågasätter att detta värdetillskott skulle tillkomma markägaren, dvs vara förtjänt. Genom avdrag eller kompensation har man alltid försökt se till att ägaren kommer i åtnjutande av denna som rättmätig betraktade andel.

Vissa offentliga åtgärder, som regelmässigt leder till värdestegring (eller värdeminskning) på omkringliggande markområden, har karaktären av investeringar. Det kan gälla gator, broar, avlopp, reningsanläggningar, flygplatser och dylikt, som gör att tillgängligheten eller användbarheten förändras. Investeringen gäller inte direkt den mark, vars värde stiger. Men den kan antingen ha till syfte att möjliggöra en exploatering eller indirekt få den effekten, vare sig det var avsikten eller ej. I samtliga dessa fall kan värdestegringen med god säkerhet antas bero på investeringen. Men vi har ändå en skillnad i intention, i vad som avses och vad som råkar bli fallet. Skall detta anses ha någon betydelse för bedömningen av det oförtjänta?

En offentlig åtgärd som direkt berör, och avser att beröra, användningen av ett markområde är rättsutvidgning. De befogenheter som tillkommer markägaren definieras ju ytterst av lagar och föreskrifter. Om ramen för det tillåtna vidgas kan markens attraktionskraft ökas väsentligt. Det klaraste exemplet gäller planläggning av tidigare jordbruks- och skogsmark, där den skapade byggrätten ger markvärdet en helt ny dimension. Vi får en planvärdestegring till följd av offentliga beslut. Samma effekt kan fås genom att gällande planer förändras i fråga om tillåtna hushöjder, exploateringstal, lägenhetssammansättning, servitutsbortfall och liknande. Här kan man säga att det offentliga medvetet vidtar åtgärder för att ändra markutnyttjandet, vilket leder till värdestegring, men att dessa åtgärder inte är av investeringstyp. Det gäller snarare reglering av de befogenheter som följer äganderätten till området i fråga. Den offentliga insatsen har mera gemensamt med tillståndsgivningen vid utvinning av naturtillgångar. Men den är till skillnad från denna mera aktiv, initierande och nyskapande.

I praktiken görs oftast rättsutvidgningar och offentliga investeringar samtidigt. Ett markområde planläggs och vid exploateringen bidrar stat och kommun med investeringar i infrastrukturen. Men det är klart att också själva exploateringen leder till värdestegring. Den värdebedömning som inbegripit förväntningar i anslutning till planläggningen blir vid exploateringen allt säkrare. Utbyggnaden bidrar till att slutgiltigt sortera och fördela värdena i området. Exploatering kan alltså ses som en ytterligare orsaksfaktor. Men den hade inte varit möjlig utan en föregående rättsutvidgning och investeringar i gator och liknande allmännyttiga ting. Svårigheten ligger här i att fördela värdestegringen på orsaksfaktorer, där viss är nödvändiga förutsättningar för andra. I den mån graden av uppoffring tas som norm måste emellertid en sådan utskiftning göras i de fall då någon annan än det offentliga står för exploateringen.

De offentliga insatser vi hittills uppmärksammat har varit av två slag: investeringar och beslut som i något avseende reglerar markanvändningen. De förra har karaktären av ekonomisk insats, de senare av äganderättsreglering. Investeringar kan man i och för sig tänka sig utförda även av privata intressenter, medan regleringarna har prägel av lagstiftning och myndighetsutövning. Någon uppoffring kan den senare verksamheten knappast sägas innebära. Om förhandenvaron av uppoffringar skulle vara kriteriet på ett rättmätigt anspråk, skulle staten inte ha någon företrädesrätt till planvärdestegring eller värdestegring till följd av givna tillstånd. Men inte heller någon annan kunde göra det; vi får en residualkategori, innehållande en värdestegring som inte är resultatet av vare sig insatt kapital eller arbete.

Med den öppna tolkningen av det oförtjänta - all värdestegring är oförtjänt som inte åstadkommit av ägarens egeninsats - finns givetvis möjlighet för det offentliga att ändå hävda rätten till värdestegring som orsakats på detta sätt. Men det krävs då rimligen ytterligare argument utöver konstaterandet att ägaren inte uppfyller kraven, positiva argument till stöd för det offentligas anspråk. Ett sådant kunde t ex vara att man medvetet beslutat i frågan, att dessa beslut varit nödvändiga för att skapa förändringen och därmed orsakat värdestegringen, även om detta inte inneburit att en investering gjorts. Principen skulle alltså vara att den som *orsakat* värdestegringen, oavsett hur, är den förtjänta mottagaren.

De orsaksfaktorer vi hittills behandlat har varit direkt knutna till önskan att ändra markanvändningen, låt vara att värdestegringseffekten har sträckt sig utöver det aktuella området. Men karaktären av medveten styrning av markanvändningen försvagas emellertid om man tar andra exempel. Två åtgärder med påtagliga effekter på

markvärdena är t ex beslut om hyresreglering och ränteförändring. Dessa vidtas knappast för att påverka markanvändningen men har ändå effekt på markvärdena. Här kan man konstatera en effekt som kanske var förutsedd men knappast avsedd. Fortfarande kan dock det offentliga påstås ha orsakat värdestegringen.

Allt mindre klara men ändå rimliga kausalsamband kan urskiljas ju mera generella de offentliga insatser är som åberopas. Det är klart att den ekonomiska politiken i ett modernt samhälle påverkar en rad företeelser, standard, välfärdsfördelning, befolkningstillväxt, lokalisering, teknisk utveckling osv, som i sin tur har betydelse för värdestegringen på mark. Men i hur hög grad kan just den offentliga insatsen i detta fall sägas vara avgörande eller så betydelsefull att den kan ligga till grund för anspråk på värdestegringen? Härtill kan fogas inflationsproblemet och inflationspolitiken. Är staten ansvarig för de värdeförändringar, fiktiva och reala, som följer av penningvärdets förändringar?

Det blir nu alltmera oklart hur argumenteringen för tesen att det offentliga har rätt till värdestegringen ser ut. Förklaringsfaktorerna är så generella och deras påverkan på markvärdena så allmänt formulerade att den implicita utgångspunkten om aktörsanknutna orsaker alltmör förlorar sitt praktiska värde som fördelningsprincip.

Helt orimlig blir dock själva utgångspunkten om man som orsak till värdestegringen anför prisstegring på exportbaserade produkter, t ex trävaror. En höjning av virkes- och massapriserna borde rimligen ha betydelse för värdet på skogsmarken. Men vem skall sägas ha orsakat denna värdestegring? De utländska köparna? Det är under alla omständigheter svårt att se någon offentlig insats som grund. Det är härigenom tydligt att tanken på en identifierbar offentlig insats, eller över huvud taget en utskiftning av markvärdestegringen på agenter, som i något avseende kan sägas ha orsakat denna, blir alltmera diffus, för att inte säga bisarr, ju längre "bakåt" i orsakskedjan man söker sig, eller ju mera generella orsaksfaktorer som åberopas.

Bland dem som krävt politiska åtgärder mot oförtjänt markvärdestegring har spekulation ofta anförts som värdestegringsfaktor. Termen har fått omsluta det mesta man varit missnöjd med, men den har också givits en distinkt betydelse, nämligen manipulation av marknaden i vinningssyfte. Spekulation blir då inte enbart en konsekvens av värdestegringen utan dennas "motor". Markägare antas medvetet ha manipulerat utbudet och därigenom förstärkt bristsituationen och stegrat priserna.

Huruvida detta slags spekulation haft någon omfattning eller om

företeelsen skall ges denna negativa benämning, kan lämnas därhän.⁴ Däremot skall vi notera, att ett sådant argumentationssätt är oförenligt med tanken att den som gjort uppoffringen, alternativt har orsakat värdestegringen har rätt till denna. Poängen är ju här den rakt motsatta, att den som åstadkommit värdestegringen *inte* bör få inhösta frukterna. Det finns med andra ord oacceptabla sätt att orsaka värdestegring på. Ansluter man sig till denna analys kan man alltså inte samtidigt som princip för fördelningen anföra vare sig insats- eller orsaksargumentet.

4. Det som här benämns "spekulation" kan i stället kallas kapitalplacering och framställas som en normal företeelse, där god förräntning inte bara ses som en privatekonomiskt rimligt motiv utan också som ett värde för ekonomin i stort.

STUDIENS UPPLÄGGNING

De förslag till indragningsmetod som övervägts kan analyseras från en rad synpunkter som har betydelse för hur politiker, tjänstemän, intressenter och medborgare i allmänhet bedömer deras lämplighet. I argumenteringen för eller emot metoden i fråga understöds ståndpunkterna gärna med värdeladdade termer om rättssäkerhet, (o)rättvisa, (val)frihet, rättigheter eller demokrati. Det är ett både rimligt och ofta tillräckligt precist språkbruk för att grunden för ens ställningstagande skall framgå. Men som deskriptiv utgångspunkt är de mindre lämpade. Redan den precisering av termerna som måste göras ses gärna som en politisk markering. Vissa betydelser av den värdeladdade termen måste uteslutas, vilket naturligtvis inte uppskattas av den som föredrar just den användningen. För en beskrivning av metoderna är det lämpligare med en mera neutral begreppsapparat som tar fasta på karakteristika, vilka sedan kan göras till föremål för normativa överväganden.

Begreppsapparaten skall specificera tre allmänna kännetecken som kan tjäna som grund för en jämförelse av förslagen. Det gäller indragningens storlek, förslagets räckvidd och indragningens karaktär av att vara definitiv eller kontinuerlig.

Värdestegringsindragningens omfattning och allmänna "hårdhet" gäller i en dimension hur stor andel av det oförtjänta som det offentliga tilldelas enligt förslagen. Denna indragningens *storlek* kan variera mellan 100 procent och en minimal andel av det oförtjänta. Om hela den oförtjänta värdestegringen dras in får vi en fullständig eller *total* lösning *i just detta avseende*. Lägre ambitionsnivå innebär att indragningen är begränsad eller *partiell*. Tänker man sig indragningen i form av en skatt bestäms omfattningen i det här avseendet av skattesatsen.

Det kan i förstone tyckas egendomligt att man inte utan vidare går in för en fullständig indragning av något som betecknas som "oförtjänt". Men den gjorda analysen av hur man använde termen visar att det inte behöver vara någon motsättning här. Med den "öppna" tolkningen följer att det offentligas anspråk inte behöver grundas på en identifierbar

egeninsats. När det inte är nödvändigt att noga klarlägga vem som skapat värdestegringen, bara att ägaren inte gjort det, är det också rimligt att låta lämplighetshänsyn och generositet prägla indragningen. Ingen enskild kan ju direkt sägas lida av att ägaren får behålla en i och för sig "oförtjänt" del; det drabbar kollektivet som helhet. Om sedan beräkningsmetoden är fyrkantig i tekniskt avseende och kanske kan ge biefekter som anses olämpliga från andra synpunkter, är det så mycket lättare att fördrå att en del av det "oförtjänta stannar hos ägaren. Denne har ju i allmänhet innehaft fastigheten av andra skäl än för att göra en vinst och dessutom varit oförmögen att avstyra värdestegringen; den skapas av krafter utanför ägarens kontroll.

Förslagets "hårdhet" kan alltså variera beroende på hur stor andel av det oförtjänta som dras in. Men de kan också variera i hårdhet med avseende på *räckvidden*. Metoderna kan sägas vara *generella* i detta avseende om de omfattar alla fastigheter som haft en oförtjänt värdestegring, eljest är de *selektiva*. I det senare fallet knyts intresset till urvalsprinciperna: hur skiljs de berörda fastigheterna från de befriade? Ett sådant urval kan naturligtvis göras på en mängd olika sätt beroende på vilken aspekt man finner väsentlig. Ofta kombineras därtill flera principer, t ex när man med hjälp av undantagsklausuler vill avgränsa tillämpningsområdet närmare. Alla dessa möjliga urvalsprinciper kan naturligtvis inte redovisas här. Men som exempel kan några vanliga inskränkningar nämnas, vilka starkt skiljer sig åt till sin karaktär och verkan.

Nästan genomgående har förslagen diskuterat i vad mån alla typer av fastigheter skall behandlas lika. Stundom har jordbruksfastigheter undantagits, vid andra tillfällen har man velat särbehandla villorna eller industrifastigheterna. En helt annorlunda princip tillämpas, när frågan om indragning överläts åt kommunerna. Vi får då rumsliga variationer som följer en administrativ indelning och där identiskt lika fastigheter i olika kommuner behandlas olika. Tillåts kommunerna dessutom bestämma vilka slags fastigheter, eventuellt också i vilka områden av kommunen, som skall omfattas av indragningen blir förslagets räckvidd än mera diffus. Slutligen kan indragningen vara selektiv i så måtto att den omgärdas med villkor, t ex att den endast får tillgripas när värdestegringen beror på en kommunal investering eller kommunal tillståndsgivning.

Förslagets omfattning eller hårdhet i dessa två avseenden, indragningens storlek och räckvidd, kan variera oberoende av varandra. Indragningen kan vara total men avse endast ett begränsat antal fastigheter. Typexemplet är expropriation och olika former av individuell prövade fall. Indragningen kan också vara mycket lindrig men gälla

generellt för alla fastigheter. Ett exempel på denna kombination är en allmän värdestegringskatt med lågt skatteuttag. Mellan dessa extremer finns givetvis ett otal kombinationsmöjligheter.

Slutligen kan metoderna jämföras med avseende på en mera svår-fångad egenskap som har att göra med deras utsträckning i tiden, deras karaktär av att vara *definitiva* eller *fortlöpande* processer. Vad som avses är dels om indragningen syftar till att *eliminera* eller *extrahera* värdestegringen, dels om indragningen är en *engångsföreteelse* eller en *kontinuerlig* process.

Den presumtiva värdestegringen som sådan kan aldrig med visshet sägas ha eliminerats. Men med den oförtjänta delen förhåller det sig annorlunda. Den kan bringas att upphöra genom att äganderätten överförs till det offentliga. Alla metoder som inte per definition får värdestegringen att upphöra kan kallas extraktiva; de "drar in" något som i princip alltid kan uppträda på nytt, oberoende av förändringar i den offentliga politiken.¹ Bäst förstås distinktionerna kanske om vi jämför expropriation och beskattning. Expropriationen gör, om överföringen är definitiv, slut på det oförtjänta, eftersom privatägande är en nödvändig förutsättning för dennas uppkomst. Beskattningen kan vara en totalindragning. Men den eliminerar därför inte nödvändigtvis värdestegringen; det oförtjänta alstras på nytt.

Uttagsmetoden kan dessutom utformas som ett engångsingripande eller som en kontinuerlig process. En metod som eliminerar värdestegringen är med nödvändighet också en engångsföreteelse, men det omvända behöver inte gälla. Avgifter har ofta utformats som engångsuttag utan att för den skull en fortsatt värdestegring förhindrats.² Beskattning har däremot karaktären av en fortgående indragning av en värdestegring som visserligen kan variera avsevärt i storlek och långa tider vara obefintlig eller sjunkande men som ändå i princip alltid kan starta på nytt.

Denna kontinuitetsaspekt skall skiljas från indragningens periodicitet. Om man väljer en metod som innebär en kontinuerlig indragning, kan uttaget givetvis ändå ske med antingen regelbundna eller oregelbundna intervall. I det förra fallet utgår en årlig skatt eller ränta, i det

1. Resonemanget gäller oberoende av vilken tolkning av det oförtjänta man ansluter sig till. Även den "slutna" tolkningen - oförtjänt är den värdestegring som beror av offentlig investering - förutsätter en "socialisering" för att det oförtjänta skall bringas att upphöra.
2. Det offentliga krav tas alltså ut en gång för alla. Men därför avstannar inte den oförtjänta värdestegringen nödvändigtvis och detta följer oberoende av om man föredrar den "öppna" eller den "slutna" tolkningen.

senare fallet kan man exempelvis vänta med indragningen tills värdestegringen visar sig i en realiserad vinst.

En definitiv indragning gäller alltid hela den oförtjänta värdestegringen men kan variera högst avsevärt med avseende på räckvidden; oftast har elimineringsmetoderna varit ytterst selektiva. De kontinuerliga indragningsprocesserna kan variera i båda dessa avseenden. Oftast har dessa metoder kombinerat en tämligen vidsträckt räckvidd med moderation i indragningens storlek.

Alla lösningsförslag kan beskrivas i dessa övergripande termer. Men genast metoden kan sägas vara partiell, selektiv eller icke-definitiv reses följdfrågor om hur den exakta avgränsningen görs. Dessa preciseringar är emellertid de särskiljande dragen i respektive förslag och analyseras lämpligen i anslutning till dessa. Det skall därför inte tolkas som att distinktionerna är mindre viktiga. Dels är de ofta uttryck för den finslipning av förslagen som skall göra dem praktiskt genomförbara. Dels är de följden av politiska överväganden om vem som skall drabbas hur mycket, och var det politiska ansvaret skall läggas.

Analysredskapen behövs för att få systematik och jämförbarhet. Men förslagen som sådana är fortfarande vår analysenhet. Jag skall därför grovt indela förslagen efter den indragningsteknik som kännetecknar dem och låta denna något oprecisa men praktiska klassificering bestämma dispositionen. För att inte skapa intrycket att diskussionen - och min klassificering - är snävt provinsiell skall jag också kort antyda hur indragningsfrågan hanterats i andra länder.

När industrialiseringen och urbaniseringen i Europa förde upp markvärdestegringen på den politiska agendan, var det i första hand skattemetoder som kom att prövas. I Tyskland, främst i städer och delstater, Belgien, England med dominions och till och med i delar av USA infördes skatter som avsåg att överföra värdestegringen från enskilda jordägare till det allmänna hushållet.³ I Norden var det främst Danmark som kom att realisera ett program för jordbeskattning.⁴

Inte i något land blev värdestegringsbeskattningen en succé. Det ekonomiska utbytet blev ojämnt men i allmänhet ringa, medan administrationskostnaderna var konstant höga. I flertalet stater avvecklades skatterna snart eller modifierades, antingen i riktning mot vanliga

3. Cassel 1900; Cassel 1908; Bullock & Read 1985, s 176ff; Cox 1984, s 29f; Barlowe 1972, s 576; Parker 1965, s 59f. Se även SOU 1957:43, kap. 3.

4. I SOU 1957:43, s 82-87, 90ff och SOU 1966:23, s 268ff ges en utförlig beskrivning av den danska jordbeskattningen.

fastighets- eller realisationsvinstskatter eller mot olika former av bet-
termentavgifter. De senare hade länge praktiserats för att täcka
åtminstone en del av de kostnader det allmänna hade för investeringar
genom bidrag från dem som mest gynnades av insatsen. Men man för-
sökte nu också utveckla dessa traditionella avgifter mot mera generella
indragningsmetoder. Dessa tog sig främst formen av utvecklings- eller
planvärdestegringsavgifter, där jordägarna i expansiva områden fick
bidra till de offentliga kostnader för samhällsbyggandet.⁵ Tanken har
dessutom stundom varit att med avgifter dämpa prisstegringen eller att
driva fram en exploatering av mark som anses underutnyttjad.⁶

Indragning via avgifter kan sägas vara en utveckling av den äldre
principen om bidrag till det allmänna efter det intresse skattebetalarna
hade av den offentliga verksamheten. På liknande sätt kan tanken på
indragning via förändringar i den privata äganderätten sägas vara en
utlöpare av den etablerade uppfattningen, att enskilda mot ersättning
måste avstå sin egendom om denna behövs för ett angeläget samhälls-
ändamål. Som indragningsteknik har denna metod ytterst sällan
använts utan att samtidigt krav har uppställts att det offentliga måste
visa att ett samhällsbehov av marken föreligger. I Sverige har man
emellertid tänjt principerna i riktning mot mera renodlade former av
värdestegringsindragning. Man har också övervägt åtgärder som
internationellt sett är unika.⁷

Denna korta översikt ger vid handen att indragningsproblemet i
högsta grad har varit ett internationellt uppmärksammat problem och
att de förslag som övervägts i Sverige ofta hade prövats på andra håll.
Den svenska debatten var ingalunda provinsiell men inte heller endast
en avspeglning av andras tankar och förslag.

Förslagen kan sägas ha använt sig av två generella indragningstekni-
ker, en "ekonomisk" och en "juridisk". Den ekonomiska grundas på den

5. Se t ex Troll 1972 (Västtyskland); Cox 1984 (Storbritannien); Alterman 1979 (Israel);
Smith 1976 (Ontario, Kanada); McKelvey 1974 (Nya Zeeland); Barlowe 1972 (USA);
Archer 1976 (Australien); Darin-Drabkin 1977, s 251-261, 264f. Se även SOU 1966:23,
kap. 4. I Västtyskland har en värdestegringskatt efter dansk förebild övervägts så
sent som 1972, se Pfannschmidt 1973

6. Walker 1971, s 15ff; Barlowe 1972, s 586.

7. Det gäller t ex förslaget om värdestegringshypotek och sannolikt också tomträttsex-
propriation. Möjligheten till värdestegringsexpropriation som först infördes 1931 har
emellertid utländska förebilder, se SOU 1928:5, s 474ff; prop 1931:79, s 83f, 88; SOU
1952:25, kap 3 och bilaga B; Hasselquist 1927.

offentlighetsrättsliga beskattningsmakten medan den juridiska går ut på att ge offentliga organ befogenheter att direkt påverka äganderättsliga förhållanden. Principiellt sett berör förvisso även beskattning äganderätten, nämligen ägarens fria förfogande över den avkastning som fastighetsinnehavet ger. Men ägarens besittningsskydd lämnas ograverat och detsamma gäller dennes förfogande över fastigheten som sådan.⁸ De juridiska teknikerna går just ut på att tillåta äganderättsliga ingrepp, både i fråga om besittningsskyddet, dvs ägarens skydd mot att mot sin vilja förlora äganderätten, och i fråga om ägarens fria förfogande över egendomen som sådan.

Den "ekonomiska" tekniken har två vanliga varianter, skatter och avgifter. *Avgiften* skiljer sig från skatten genom att den har en bestämd offentlig prestation som sin motivering. Avgiften utgör betalningen för en identifierbar offentlig tjänst eller insats som den avgiftsskyldige anses ha haft nytta av, medan skatten är en allmän och ospecificerad pålaga.⁹ Det betyder att avgifter som indragningsmetod alltid kommer att vara partiella utifrån den "öppna" tolkningen av det oförtjänta, eftersom all oförtjänt värdestegring enligt denna omöjliga kan knytas till identifierbara prestationer och än mindre till enbart offentliga sådana. Enda sättet att få avgiftsindragningen att framstå som en totallösning är att definiera det oförtjänta i enlighet med den "slutna" tolkningen. Avgifter har ju länge tagits ut för att täcka en del av det offentligas kostnader för speciella investeringar, t ex gator. Som indragningsmetod skulle avgifterna fungera om de i stället grundades på (den förväntade) markvärdestegring som kan hänföras till investeringen.

Om *skattemetoden* tillgrips kan en mängd varianter tänkas. Men förslagen har i stort sett utformats efter två huvudlinjer, som båda har utgått från uppfattningen att värdestegringsskatten är en objektskatt. Det innebär att ägarens/subjektets personliga förhållanden (inkomst, förmögenhet, försörjningsbörda) spelar en sekundär roll vid

8. Jfr Holmström 1983, kap. 2.

9. Avgiften behöver därför inte vara mindre tvingande, särskilt inte om det offentliga har monopol på en prestation som man tvingas utnyttja eller som man i praktiken inte kan vara utan; jfr diskussionen om sophämtningen och utformningen av vägavgifterna i många villasamhällen. Skatter kan också närma sig avgiften till sin utformning, t ex när intäkterna från en objektskatt som motorfordonsskatten specialdestineras till förbättring av vägnätet. Skatten är inte betalning för en prestation men används så att den beskattade får en viss nytta av den; det kollektiv som beskattas kan emotse en användning som har samband med och främjar dess intressen, medan avgiften är en pålaga för en redan utförd prestation till en bestämd mottagare.

utformningen.¹⁰ Den ena linjen, den *direkta* skatten, kännetecknas av att värdestegringen dras in genom en regelbunden procedur liknande ränte- och amorteringsbetalning på lån. Den andra linjen bygger på värdestegringsindragning när fastigheter byter ägare, vanligen genom försäljning. Den har kommit att kallas den *indirekta* beskattningsmetoden. Skillnaden blir kanske tydligast om man säger att den direkta skatten modellerats efter fastighetsskatten och den indirekta efter realisationsvinstbeskattningen. Skillnaden skulle då närmast bestå i indragningens regelbundenhet, eller brist på sådan.¹¹

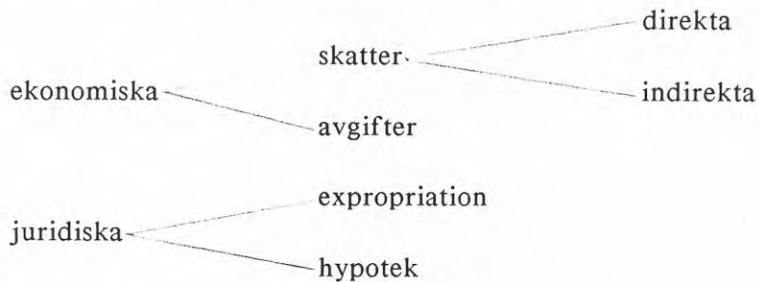
De "juridiska" tekniker som prövats kan också delas upp i två grupper. Huvudlinjen har varit att utveckla *expropriationsförfarandet*. Genom inlösen av fastigheter skulle det offentliga försäkra sig om den oförtjänta markvärdestegringen. Förslagen om värdestegringsexpropriation och zonexpropriation vilar på denna grund. Den andra varianten, som är en unik svensk företeelse och som aldrig lämnade utredningsstadiet, är idén om *värdestegringshypotek*.

Expropriation skiljer sig från hypoteksfallet i det att den avser en total äganderättsövergång för fastigheten i fråga. Genom hypotek utmäts däremot ett område, ett värdeskikt, som hypoteksinnehavaren kan göra anspråk på mot fastighetsägaren. Hypoteket är vanligen en säkerhet för givna lån. Men det kan också, om det sätts utan motpresation, sägas vara en expropriation eller en indragning av en del av fastighetens värde. Tanken med värdestegringshypoteket har varit att stat och kommun skall dra in den oförtjänta delen av värdestegringen genom att denna omvandlas till en fordran på ägaren med säkerhet i fastigheten, en fordran som ägaren i vanlig ordning skall betala ränta på och eventuellt också amortera.

Dispositionen skall följa denna indelning av förslagen. Den kan översiktligt sammanfattas i följande figur:

10. Sådana förhållanden är naturligtvis därför inte oviktiga vid bedömningen av förslagets rimlighet, och en stor del av konstruktörernas möda har gått ut på att försöka bygga in sådana hänsynstaganden i en skatteform som inte primärt bygger på principen skatt efter förmåga.
11. Terminologin antyder dock att skiljelinjen ursprungligen uppfattats på ett annat sätt, eftersom "indirekt" förefaller att vara fel term för att uttrycka tanken på en fördröjd, ackumulerad skatt. Möjligen stod "indirekt" från början för kännetecknet att skatten vanligen beräknas med hjälp av antaganden om sambandet mellan värdestegringen och vissa enklare bestämbara faktorer som försäljningspris, kostnader och vinst. Redan de tidigaste svenska skrifterna nämner dock enbart regelbundenheten som kriterium. Se t ex Cassel 1908

Tabell 3 Översikt över indragningsmetoderna



Till detta måste dock ett väsentligt påpekande göras. Alla indragnings-tekniker utgår naturligtvis från förutsättningen att oförtjänt värdestegring uppkommer och att politiska åtgärder sätts in *i efterhand*. I praktiken har inte politikerna varit så passiva. De har också i stor utsträckning diskuterat förslag och initierat åtgärder med syftet att förebygga eller till och med omöjliggöra uppkomsten av något oförtjänt.

När vi talar om indragningstekniker får vi alltså inte föreställa oss att hela medelsarsenalen mot det upplevda missförhållandet har uttömts vare sig teoretiskt eller praktiskt. Som antytts var ju den tidiga socialdemokratiska och senare den kommunistiska linjen att utradera hela problemet genom förstatligande eller kommunalisering. Redan vid sekelskiftet började man, främst i Stockholm, föra en långsiktig *markköpspolitik*, kombinerad med tomträttsupplåtelse, i samma syfte. Och den offentliga politiken under efterkrigstidens intensiva byggande inriktades alltmera mot strategin att köpa upp mark som först efter hand skulle exploateras. Staten har medverkat till denna politik både ekonomiskt och juridiskt. Dels har pengar tillhandahållits för markförvärvslån, dels har kommunerna fått rätt att inträda i andra köparens ställe, om de haft behov av marken för samhällsbyggande, den s k förköpsrätten.¹²

Dessa åtgärder, som i stor utsträckning haft till syfte att förhindra uppkomsten av oförtjänt markvärdestegring, skall inte behandlas i det följande. Men det bör hållas i minnet att en sådan parallell politik

12. Jfr SFS 1967:868; SOU 1966:23.

naturligtvis påverkar intresset för och behovet av värdestegringsindragning. Som förklaring till varför vissa förslag förlorat i aktualitet kommer den alternativa strategin att uppmärksammas.

Om vi säger att indragningsmetoder är vårt analysobjekt återstår ändå ett par praktiskt besvärliga avgränsningsfrågor. En mängd ting som offentliga instanser beslutar om och företar sig påverkar markvärdena. Den ekonomiska politiken kan t ex bidra till att fastighetsvärdena höjs och att kommunerna vid förnyade taxeringar kommer att öka sina intäkter. Skogs- eller jordbrukspolitiska åtgärder, stimulans eller neddragning av bostadsbyggandet, hyresreglering och liknande åtgärder kan få motsvarande effekt.

Men att politiska åtgärder får till effekt att en indragning av oförtjänt markvärdestegring sker innebär inte nödvändigtvis att det förs en indragningspolitik, en policy mot oförtjänt markvärdestegring. En konstaterad effekt kan inte vara kriteriet på en policy. I så fall skulle ingen policy föreligga om en åtgärd inte fick någon effekt. En policy utmärks av att beslut fattas och åtgärder vidtas i syfte att åstadkomma en bestämd effekt. Uppnås inte det eftersträvade resultatet har vi fortfarande en policy, men en misslyckad sådan. Om en speciell effekt identifieras men denna inte avsetts inträffa, har vi fortfarande ingen policy.

När vi i det följande talar om en indragningspolitik mot oförtjänt markvärdestegring, är det sålunda klart formulerade resonemang om ett identifierat missförhållande, åtföljda av klara direktiv för hur problemet skall angripas, som avses. Den uttalade avsikten med de föreslagna åtgärderna är det diskriminerande kriteriet för vad som undersöks och vad som utelämnas.

Med detta är dock inte alla avgränsningsproblem lösta. De uttalade avsikterna med föreslagna åtgärder på ett område är oftast flera. När beslutsfattare motiverar varför de förordar en offentlig politik kan en rad kalkylerade effekter ges karaktären av konstitutiva avsikter, om de är goda effekter. Gränsen mellan vad som är de centrala, för en policy konstitutiva avsikterna, och vad som är kalkylerade effekter, som inte ensamma skulle motivera de aktuella åtgärderna, är flytande.

I indragningsfrågan blir detta ett problem efter hand. Indragning tenderar att bli endast ett av flera mål eller ett delmål, som kanske närmast bör betraktas som ett medel att skapa ett välordnat samhälle i mycket allmän bemärkelse. Jag har velat hålla fast vid tesen att indragningen måste behandlas som en självständig fråga, där redan indragningen som sådan ges ett egenvärde av förslagsställarna, för att jag

skall kalla den en indragningpolicy.

Sistnämnda resonemang leder över till ett par mera allmänna frågeställningar i sak. Varför kom förslagen att få den inriktning och utformning som de slutligen fick? Vad förklarar utvecklingen från jämförelsevis generellt verkande metoder mot mera partiella, centrerade till speciella objekt? Svaret på dessa frågor kan förvisso sökas i de praktisk-tekniska svårigheter som kommer att diskuteras i den idèkritiska analysen av respektive förslag. Men de fäster också uppmärksamheten på de målsättningar, syften, intentioner eller förväntningar som förslagsställarna och deras uppdragsgivare hade. Vilka problem avsågs indragningen, mera exakt, bidra till att lösa?

Jag skall här skissera tre övergripande ambitioner, som hela tiden varit aktuella i indragningsfrågan men med skiftande intensitet och prioritering. De kan betecknas som den fördelningspolitiska, den stats- och/eller kommunalekonomiska och den mark- och byggpolitiska ambitionen.¹³

När den *fördelningspolitiska* ambitionen sattes i främsta rummet, talade man gärna i termer av rättigheter och rättvisa. Den oförtjänta värdestegringen sades tillfalla personer som inte hade rätt till den. Markvärdestegringen ledde till orättvisa vinster och oberättigade fördelningar av samhällets växande värden. Rättviseresonemangen kunde gälla tämligen olikartade jämförelser, mellan offentligt och privat, mellan olika slags skatter och skattedragare, mellan fastighetsägare och hyresgäster, mellan ägare till olika slags mark, mellan ägare till samma slags mark på olika platser etc. I utredningsmaterialet benämns dessa ambitioner att hävda rättigheter och skapa rättvisa stundom den socialpolitiska målsättningen.

Den *stats- eller kommunalekonomiska* ambitionen lägger tonvikten vid värdestegringen som en lämplig inkomstkälla för det offentliga. Vissa skatteförslag har haft betydande inslag av denna ambition, och en mera framträdande roll har den spelat i argumentationen *mot* vissa skatteförslag. En skatt som inte ställt i utsikt några inkomster har betraktats som ett misslyckande, ja, en orimlighet redan på det terminologiska planet, eftersom "skatt" antas betyda offentliga intäkter av uppörd från medborgarna. Avgifter av olika slag har i än högre grad kopplats till ambitionen att dra in medel för att täcka offentliga utgifter.

När åtgärder mot värdestegringen dominerats av *mark- och*

13. Jfr diskussionen i Holmström 1985.

bebyggelsepolitiska ambitioner, har indragningsmetoden närmast betraktats som *styrmedel* för att åstadkomma önskade effekter på samhällsbyggandets område. Den rättvisa fördelningen och förhoppningar om offentliga intäkter träder då i bakgrunden för önskan om samhällsplanering och ett rationellt byggande. Tillspetsat kan man säga att samhällsingenjören här har överflyglat både den politiske filosofen - eller ideologen - och kommunalkamreraren.

De skisserade övergripande målsättningarna har vanligen hela tiden funnits med som styrande faktorer. Men min hypotes är att gradvisa förskjutningar i de avsikter som motiverade att utredningar initierades och förslag presenterades i stor utsträckning förklarar förskjutningar i intresset för olika indragningsmetoder - och intresset för indragning av oförtjänt värdestegring över huvud taget.

En annan fråga som pockar på en förklaring är denna: Varför kom så relativt få av de förslag till åtgärder som lades fram att leda till politiska beslut och än mindre till en effektiv värdestegringsindragning? Det torde vara tämligen unikt för svenskt utredningsväsende att merparten av den möda som utmynnats i över dussinet betänkanden, flertalet med förslag till lagtexter, inte ansetts hålla måttet eller vara möjligt att genomföra. I stor utsträckning är den följande analysen en dissektion av politiskt sett misslyckade förslag. Detta stämmer inte med den gängse bilden av utredningars öde i svensk politik. Man frågar sig varför det gick så.

Åter kan svaret sökas i svårigheterna att finna tekniskt sett tillfredsställande lösningar, som ställde i utsikt att den oförtjänta värdestegringen, och endast denna, träffades av åtgärden. Min tentativa uppfattning är emellertid att dessa tekniska problem, som förvisso inte skall förringas, delvis fått tjäna som täckmantel för betänkligheter av ett slag som lämpligen ges andra beteckningar.

En alternativ förklaring, eller en mera nyanserad förklaring, är att misslyckandena berott på ett principiellt feltänkande. Man tycks ha föreställt sig att en eliminering av en orättvisa, eller mera neutralt: en eliminering av en vinst som inte krävt någon egeninsats från ägarens sida, inte i sig kunde få konsekvenser för denne, som av samma personer kunde anses orättvisa eller obilliga. När förslag till indragning av "det oförtjänta" lades fram, uppdagades emellertid regelmässigt konsekvenser för jordägare, som man inte kunde moraliskt försvara eller ville stå för politiskt. Jag tror mig kunna visa att denna paradoxala mekanism verkade i ovanligt hög grad i indragningsfrågan; ett återtagande av det oförtjänta kunde utan svårighet sägas drabba dem orättvist, som inte var förtjänta av det oförtjänta.

En annan förklaring till misslyckandena, som ligger nära till hands i

en statsvetenskaplig studie, är den politiska. Är det regelbundet återkommande påståendet i det offentliga materialet riktigt, att det rått bred politisk enighet om det önskvärda i indragning av oförtjänt värdestegring, eller är detta bara ett exempel på en okritisk upprepning som fått drag av mytbildning?

Jag misstänker att det senare i viss utsträckning är fallet, nämligen i den meningen att en beskrivning som är korrekt för den första utredningsfasen fram till 1920 har utsträckts till perioder där den är föga träffande. Det skulle vara tämligen uppseendeväckande om inte en så central konflikt som den avseende den privata äganderättens omfattning och innehåll skulle ha föranlett politisk-strategiska överväganden och hänsynstaganden.

Om detta är riktigt kan en väsentlig orsak till det magra politiska resultatet spåras. Ty värderingen av den privata äganderrätten är en kärnpunkt i blockuppdelningen mellan socialister och borgerliga, en konfliktlinje som blev central efter rösträttsstridernas kritstreck mellan vänster och höger, där vänstern till stor del bestod av borgerliga liberaler. Detta skedde i början av 20-talet. Men sedan dess har "det statsbärande partiet" under decennier, det socialdemokratiska, regelmässigt varit beroende av stöd från ett borgerligt parti, bondeförbundet/centern, vars intresse för indragning av jordvärdestegring, åtminstone för jordbruks- och skogsmarkens del, kan antas ha varit svalt. Huruvida detta resonemang håller återstår emellertid att visa.

DEN INDIREKTA BESKATTNINGSMETODEN

När politiskt ansvariga i Sverige började undersöka möjligheterna till värdestegringsindragning, var det den s k indirekta beskattningsmetoden som först kom att förordas. Kommunalskatten höll på att revideras, vilket bl a ledde till att riksdagen 1910 antog en förordning för inkomstskatten, där man lade skatt på "konjunkturvinster". Till sådana förde man vinster av fastighetsförsäljningar, som inte skedde yrkesmässigt. I propositionen, som lades fram av Arvid Lindmans högerregering, motiverades förslaget bl a med att det måste anses helt i sin ordning att inkomster, som inte erfordrat någon arbetsinsats, skulle beskattas, när arbetsinkomster kontrollerades och beskattades så nitiskt.¹

I linje med den nya konjunkturvinstskatten, en föregångare till våra dagars realisationsvinstskatt, konstruerades de första förslagen till värdestegringskatt. Förebilderna var i huvudsak tyska. Gustav Cassel hade 1908 lagt fram en offentlig utredning om utländska förslag och erfarenheter. Han var också en drivande kraft i de utredningar som i rask takt presenterade tre konkreta förslag till förordning om värdestegringskatt. Förslagen anknöt i stor utsträckning till varandra. De kan närmast betraktas som successiva nyanseringar eller redigeringar, där kritik från olika remissinstanser bemöttes eller inarbetades. Förslagen kan därför behandlas i ett sammanhang.² Därefter har indragning via den indirekta metoden alltmer kommit att identifieras med beskattning av realisationsvinst. Det framgår t ex i betänkandet från 1963 års markvärdekommitté, den utredning som senast hade i uppdrag att föreslå åtgärder mot markvärdestegringen.³

1. Prop 1910:88, s 103ff; SFS 1910:115, § 7.

2. Cassel 1908; Betänkande med förslag angående allmänna grunder för en kommunal jordvärdestegringskatt 1909; Förslag till förordning angående värdestegringskatt å fastighet... 1910; Underdånigt betänkande med förslag till förordning angående kommunal värdestegringskatt... 1912.

3. SOU 1966:23. Det sammanhänger nära med en successiv förskjutning i syfte och kon-

Värdestegringskatten skulle enligt dessa tidiga förslag tas ut i samband med fastighetsöverlåtelser. Den offentliga andelen av värdestegringen tänktes alltså ackumuleras under en obestämd tid för att inkasseras när fastigheten till slut avyttrades.

Den totala värdestegringen beräknades som differensen mellan försäljningspriset och inköpspriset, alternativt taxeringsvärdet ett bestämt år. Den beskattningsbara delen fastställdes genom att säljaren fick dra av kostnader som varit förenade med själva överlåtelsen - sedvanliga stämpelavgifter och provisioner - och kostnader för egeninsatser som resulterat i varaktiga förbättringar. Eget arbete och nedlagt kapital skulle avräknas, och det ansågs dessutom rimligt att ägaren/säljaren skulle få tillgodoräkna sig ränta på dessa förbättringskostnader. Tanken var alltså att man skulle fastställa värdeökningen mellan två tidpunkter, varpå det beskattningsbara avskildes genom att ägaren fick dra av vissa kostnader från den konstaterade värdeökningen.

Förslagen enligt den indirekta skattemetoden var alla selektiva. Inte i något fall tänktes den drabba alla fastigheter. Men avgränsningarna gjordes efter olika grunder och var på vissa punkter så konstruerade, att man inte med säkerhet kan fastställa vilken räckvidd ett genomförande skulle ha fått i praktiken.

Den indirekta skatten var en objektskatt och liknade härigenom den gällande fastighetsskatten. Denna var en kommunal skatt, och i alla förslagen stannade man för, efter betydande tvekan, att även värdestegringskatten skulle vara kommunal. Men man gick ett stycke längre. Skatten gjordes fakultativ. Dess införande gjordes beroende av ett beslut i respektive kommun. I vissa skulle den komma att införas, i andra inte, beroende på hur behovet av och rimligheten i den nya skatten bedömdes av den aktuella kommunala majoriteten.

Skatteplikten knöts vidare till fastighetsöverlåtelser. Men den begränsades till överlåtelser som skedde på visst sätt. Endast sådana onerösa fång, överlåtelser mot vederlag som köp, byte och expropriation, skulle beskattas, medan de benefika överlåtelseerna (gåva, arv, testamente) skulle undantas. I dessa fall fanns ingen realiserad vinst att tillgå för den som skulle prestera skatteinbetalningen. Det innebär rimligen att en stor del av fastigheterna skulle ha fallit utanför lagens tillämpningsområde.

Detta var förslagsställarna väl medvetna om, liksom de möjligheter det öppnade för medvetna val av överlåtelseform för att undgå skatt. De hade också funnit ett annat men likartat problem. Endast fastigheter som avyttrades skulle beskattas. Det öppnade möjligheter att komma undan skatten helt genom att sätta äganderätten på bolag och i stället överlåta aktierna i detta. Fastigheten skulle då i juridisk mening inte byta ägare, endast bolaget.

För att avhjälpa dessa brister, liksom den orättvisa som ansågs föreligga mellan fastigheter som inte avyttrades på decennier och övriga, ville man i alla de indirekta förslagen införa ett moment av direkt skatt. Fastigheter som inte omsattes på ett antal år - tidsperioden varierade mellan fjorton och tjugo år - skulle påföras en direkt, periodisk skatt.

Men från denna periodiska skatt, som förenklat uttryckt konstruerades som en årlig avbetalning på en uppskattad oförtjänt värdestegring mellan två tidpunkter, befriades vissa fastigheter. I ett förslag undantogs alla fastigheter på landet och alla fastigheter som taxerats som jordbruk. I ett annat träffades endast bolag och andra juridiska personer av skatten, som därtill inte skulle gälla för dessas jordbruksfastigheter. Och i ett tredje undantogs den del av jordbruksfastigheternas taxeringsvärde som utgjorde jordbruksvärdet. Generellt sett skulle alltså landsbygden och jordbruksfastigheterna komma lindrigare undan än övriga.

Att förslagen till indirekt skattemetod var begränsade till sin räckvidd är tydligt. Men hur selektiv skatten skulle ha blivit är det svårare att ange. Det beror främst på den fakultativa utformningen - det är omöjligt att säga hur kommunerna skulle ha agerat - men i viss mån även på hur den kompletterande periodiska skatten utformades. I det avseendet gick dock förslagen i riktning mot en alltmer inklusiv utformning. I det sista förslaget 1912 undantogs inga fastigheter helt,⁴ endast den del av fastighetens värde som taxerats som jordbruksvärde.

Oviljan att vidga skattens tillämpningsområde genom att göra den obligatorisk och låta den omfatta alla typer av äganderättsöverlåtelser motiverades med praktiska omständigheter. Obligatoriet skulle tvinga kommuner med låg eller obefintlig värdestegring att inrätta en administrativ apparat som i värsta fall skulle kosta mer än skatten gav i intäkter. Ett sådant nitiskt hävdande av rättsståndpunkten ville man inte vara med om. I och för sig skulle detta ha kunnat avhjälpas genom

4. Jag bortser hela tiden från undantagen för statens fastigheter, kommunala fastigheter i andra kommuner etc som ju endast är ett slags omfördelning av värdestegringen inom den offentliga sfären.

att 25-procentsspärren slopades. Men en högre skattesats aktualiserade genast kravet på precision i avgränsningen av det oförtjänta för att inte mannamån skulle ske, en precision som helt saknades.

Undantaget för de benefika fången motiverades i sin tur av omtanken om dem som träffades av skatten. En arv- eller gåvomottagare fick inte genom överlåtelsen tillgång till kontanta medel som kunde användas för skatteinbetalningen. Det ansågs uppenbarligen oacceptabelt att utgå ifrån, att den som inte hade andra tillgångar i så fall fick sälja eller belåna den just erhållna egendomen för att kunna betala skatten. Avsikten med arv, gåva eller testamente är ju ofta, när det gäller fast egendom, en önskan att överföra egendomen till en person som man vill se äga och förvalta egendomen, inte bara en person som man vill gynna ekonomiskt. Tankar av detta slag torde ha lett till att man koncentrerade sig på de fall där en realiserad vinst fanns att tillgå, medan övriga transaktioner avsågs bli beskattade genom en årlig räntebetalning.

Skatt som indragningsmetod är per definition extraktiv. Den överför värdestegring från skattskyldig till offentlighet men eliminerar den inte. Det är därför särskilt relevant att i dessa fall analysera hur stor del av värdestegringen som det ansetts rimligt att dra in. Det avslöjas delvis av den förordade skattesatsen men också av ett par andra beräkningstekniska faktorer.

Inte i något förslag har man varit i närheten av en totalindragning. Skattesatsen har aldrig satts högre än 25 procent av den beskattningsbara värdestegringen. Den kritik som framförts har därtill regelmässigt gått ut på att uttaget var för högt. Efter hand definierades också 25-procentsgränsen som ett "tak", ett maximum, vilket innebar frihet att fastställa vilken procentsats som helst därunder.⁵

Men indragningens storlek bestäms endast delvis av skattesatsen. Den beror dessutom på hur det beskattningsbara beloppet beräknas, det belopp som skattesatsen sedan appliceras på. Detta fixeras genom att man från försäljningsvinsten fick dra av vissa kostnader. Somliga gällde som nämnts utlägg förknippade med själva affärstransaktionen. Mera intressanta är emellertid avdragen för uppoffringar som ägaren själv gjort, dvs sådana som skulle avspegla den förtjänta värdestegringen. Ägaren fick tillgodogöra sig alla kostnader, som inte var rena underhållskostnader utan lett till en varaktig förbättring av

5. Betänkande med förslag...1909, §1; Förslag till förordning...1910, §8; Underdånigt betänkande...1912, §2.

egendomen. Däri skulle värdet av eget arbete medräknas, och på hela summan skulle ränta beräknas. Därtill skulle den slutliga summan räknas upp med 15 procent, så att en marginal till fastighetsägarens förmån skapades.⁶ Även kostnader som nedlagts på projekt utanför fastigheten, men som syftat till en varaktig förbättring på denna, fick räknas av jämte ränta. I detta fall fick beloppet räknas upp med 25 procent.⁷

För att ytterligare försäkra sig om att enbart oförtjänt värdestegring beskattades föreslogs därutöver ett generellt avdrag om en procent av ingångsvärdet (inköpspriset) för varje år som ägaren innehaft fastigheten. Detta vidgade inte bara säkerhetsmarginalen utan kom dessutom att ge skatten en degressiv utformning; ägare som haft fastigheten länge premierades.⁸

Indragningens storlek bestämdes alltså inte enbart av den från principiell synpunkt föga drakoniska skattesatsen på högst 25 procent utan i lika stor utsträckning av de till synes rundligt tilltagna avdragsbestämmelserna. Varför denna frikostighet? Det sammanhänger bl a med att förslagsställarna var väl medvetna om den indirekta metodens ytterst svaga teoretiska grund. Vad har en så konstruerad beskattning med indragning av oförtjänt värdestegring att göra? frestas man fråga. Och svaret kan knappast bli något annat än: mycket litet.

Termen "oförtjänt" används inte i lagtexterna. I kommentarerna tycks "beskattningsbart" och "oförtjänt" stundom ha betraktats som ekvivalenta storheter. Men resonemangen implicerade också vanligen att den oförtjänta delen var större. Det beskattningsbara beloppet hade avsiktligt beräknats i underkant, och när sedan högst 25 procent av det beskattningsbara beloppet avhändes fastighetsägaren antogs ingen komma att drabbas orättmätigt. Men vad är det då för fel på resonemanget?

Det är i och för sig rimligt att betrakta differensen mellan inköps- och försäljningspris som den totala värdestegringen; man godtar då marknadens utslag som värderingsnorm och försöker bedöma även icke marknadsmässiga transaktioner som om de gjorts på marknaden. Svårigheterna inträder när värdestegringen skall fördelas med avseende på den gjorda insatsen. Med den öppna tolkningen av det oförtjänta som utgångspunkt skall då ägarens uppoffring fastställas och resten

6. Förslag till förordning...1910, §16; Underdånigt betänkande...1912, §§18,19.

7. Ibid. Jfr Betänkande med förslag... 1909, §12.

8. Ibid.

betraktas som oförtjänt och bli föremål för beskattning. Grundfelet består i att ägaren/säljarens kostnader för värdehöjande åtgärder antas vara identiska med den värdestegring som följer av dessa åtgärder. Det är ju den åstadkomna värdestegringen, den förtjänta, som skall dras av, och den kan rimligen variera tämligen oberoende av storleken på kostnaderna för de uppostringar som gjorts.

Säg att en villaägare för ett par decennier sedan satsade pengar och arbete på att klä sitt hus med eternitplattor för att få en underhållsfri fasad. Dessa kostnader skulle då få dras av, med ränta. Men till följd av smakens förändringar är ingen i dag beredd att betala för dessa vedervärdiga eternitplattor, varför en eventuell stegring i fastighetsvärdet inte kan tillskrivas dessa åtgärder. De kostnader som får dras av har inte med värdeökningen att skaffa, snarare tvärtom. Det är också rimligt att det motsatta kan inträffa: en låg kostnad kan ge en stor värdestegring. Man kan följaktligen varken hävda att den förtjänta värdestegringen är identisk med dessa kostnader eller att den är direkt proportionell mot dem.

Metoden innebär också att ägaren inte kan tillgodoräkna sig frukten av sin eventuella försäljningsskicklighet. Om han lyckas utverka ett högre pris till samma kostnader som andra har vid liknande transaktioner kommer detta att betraktas som oförtjänt värdestegring och beskattas. Egeninsats mäts endast i kostnadstermer, skicklighet eller effektivitet i affärsledet premieras inte. Det understryker förslagets allmänna kantighet vid tillämpningen av fördelningskriteriet. Varken i fråga om direkta insatser som höjer värdet på egendomen eller insatser som höjer dess pris vid försäljningen beräknas *den värdestegrande effekten* av ägarens insats. Effekten likställs med de nedlagda kostnaderna.⁹

Invändningar av detta slag fick ett allt större utrymme i motiveringarna. Både det 25-procentiga skatteuttaget och de väl tilltagna avdragen motiverades med att garantier måste skapas för att enbart den verkligt oförtjänta värdestegringen beskattades. Redan den första utredningen påpekade betydelsen av att inte beskatta vinster som berodde på affärsskicklighet. En marginal måste skapas för den eventualiteten. "Först vad som sedan återstår kan med någon säkerhet sägas vara en oförtjänt värdestegring på jorden, uppkommen på grund av samhällseliga förhållanden och icke på grund av ägarens företagsamhet

9. Generellt sett tycks man ha varit tämligen fixerad vid att värdestegring måste ha sin orsak i faktiskt gjorda insatser på egendomen och inte har att göra med insatser i affärsledet. Det kan möjligen bero på en implicit anslutning till tankegångar liknande arbetsvärdelärans; insatser som endast består i att ändra köparens preferenser men lämnar produkten intakt ignoreras.

och nedlagda kostnader."¹⁰

Man ville uppenbarligen inte uppge fiktionen att det var den oförtjänta värdestegringen och inte försäljningsvinsten som beskattades. Men generösa kostnadsavdrag ökar inte nödvändigtvis precisionen i gränsdragningen mellan det förtjänta och det oförtjänta, de ökar endast sannolikheten för att den summa som slutligen dras in inte överstiger summan av det oförtjänta. Detta åstadkoms inte genom en ökad precision i operationaliseringen utan genom en ytterst lindrig beskattning.

I senare betänkanden var man mera oförbehållsamt kritisk mot detta sätt att beräkna värdestegringen men utan att man för den skull lät hela företaget falla. Praktiska, främst beräkningstekniska, svårigheter anfördes som skäl, samtidigt som man erkände att metoden från principiella utgångspunkter var en märklig bastard. Men inte heller ville man ta steget fullt ut och låta skatten bli en ren vinstbeskattning. Man fasthöll vid tesen att den skulle betraktas som en objektskatt. Den skulle inte inbegripas i inkomstbeskattningen, och varje fastighet skulle beskattas för sig; en vinst på en fastighet fick inte kvittas mot en förlust på en annan. Ja, man ville till och med inskräpa att det egentligen inte var fråga om en skatt, ett offentligt tvångsuttag av enskildas egendom, utan om ett slags inlösen av offentlig egendom som av omständigheternas makt så att säga kommit att sammanblandas med enskild egendom. Vad man försökte sig på var att avskilja offentlig egendom från enskild, inte att beskatta enskild egendom.¹¹

Man kan alltså inte säkert men med stor sannolikhet säga, att förslagen till indragning av oförtjänt värdestegring med den indirekta skattemetoden var partiella med avseende på indragningens storlek. Avdrag och skattesats torde sammantaget ha lett till att det totala skatteuttaget skulle ha blivit mindre än den totala oförtjänta markvärdestegringen, bestämd enligt den öppna tolkningen. Hur det skulle ha förhållit sig i varje enskilt fall är det emellertid omöjligt att ha någon bestämd mening om.

De hittills gjorda invändningarna har riktats mot den indirekta skattemetodens bristande överensstämmelse med de principiella utgångspunkter som motiverade skattens införande. Metoden hade föga med indragning av oförtjänt värdestegring att skaffa, vare sig uttrycket användes enligt den öppna eller den slutna tolkningen. Skatten skulle i

10. Betänkande med förslag...1909, s 26, 28. Stavningen i citaten har normaliserats.

11. Underdånigt betänkande...1912, s 102, 104.

praktiken bli en lätt friserad realisationsvinstskatt. Detta är *en* väsentlig förklaring till varför metoden snart övergavs. Men det finns flera, även om vi bortser från de eventuella politisk-strategiska betänkligheter som kunde inställa sig.

Den stående invändningen var att förslagen hade "tekniska" brister. Med detta avsågs bl a den nu analyserade diskrepansen mellan mål och medel. Men argumentet inrymde vanligen även andra brister, som lämpligen bör ges andra namn.

Skatten ansågs leda till dubbelbeskattning av försäljningsvinster på fast egendom. Eftersom regler om vinstbeskattning redan fanns i inkomstskatteförordningen, låt vara att dessa regler var tämligen tandlösa, kunde samma försäljningsvinst komma att beskattas två gånger. Konstruktionen skulle också, befarade man, locka till manipulation med den uppgivna försäljningssumman, eftersom den var avgörande för skatteuttaget.

En annan "teknisk" brist som uppmärksammades var den olika behandling av de skattskyldiga som ansågs följa av förslagen. Bakom denna diskussion om skattens "ojämna verkan" dolde sig egentligen tre olika slags jämförelser av den distributiva rättvisan hos förslagen: en "intern" mellan fastighetsägare, en mellan fastighetsägare och det offentliga och en mellan fastighetsägare och andra skattskyldiga.

Den "interna" orättvisan avsåg skattens favorisering av långvariga fastighetsinnehav. Värdestegringen var ett räntebärande kapital, vilket den som inte sålde sin fastighet kunde utnyttja för egen vinning, t ex via hyressättningen. Om två fastigheter haft en lika stor värdestegring och den ena såldes omedelbart medan den andra behölls i t ex tio år blev konsekvensen dessutom en klar olikabehandling i skattehänseende. Den som sålde fastigheten tvangs i realiteten betala skatten med ränta under den tid som den andre inte enbart slapp undan räntan utan också kunde få avkastning på den uttagna offentliga andelen.¹² Olikheten i real beskattning av objekt som behölls olika länge förstärktes därtill av att skatten *lindrades* i takt med innehavstidens längd genom det årliga enprocentsavdraget. Avdraget hade tillkommit för att skapa den tidigare diskuterade marginalen, för att prioritera beskattningen av snabba spekulationsköp och för att ge viss kompensation för inflation.¹³

12. Jfr Landén 1917, s 87.

13. Om man gör distinktionen mellan det allmännas rätt och rättvisan i uttaget av det berättigade kan man emellertid inte instämma i den analys som görs av 1910 års utredning, som anser det vara ologiskt med en tidsgradering, då "samhällets rätt till den oförtjänta värdestegringen uppenbarligen är lika stor, vare sig värdestegringen

I förhållande till det allmänna ansågs möjligheten att uppskjuta skatteinbetalningen på en inträdd värdestegring vara "ett, som det vill synas, obehörigt eftergivande av det allmänns rätt gent emot de skattskyldiga".¹⁴ Fastighetsägaren kunde dra personlig nytta av det kapital som var statens eller kommunens men som ännu inte indragits.

En tredje orättvisa ansågs uppkomma mellan "kommunens i allmänhet skattskyldiga medlemmar" och de som dessutom drabbades av värdestegringsskatten. Vad som menades härmed är inte alldeles klart, eftersom resonemanget flätades samman med ett annat om det rätta förhållandet mellan skattebehov och skatteuttag. Men tanken tycks ha varit att värdestegringsskatten som objektskatt ju var okänslig för de skattskyldigas skatteförmåga, medan inkomstskatterna alltmer kommit att bygga på denna princip; värdestegringsskatten skulle i så fall ha betraktats som orättvis för att den byggde på en annan princip än inkomstskatten.¹⁵ Att resonemanget dessutom kopplades till relationen mellan skattebehov och skatteuttag kan möjligen ha berott på åsikten, att den av skattebehovet oberoende värdestegringsskatten skulle ha fått täcka en orättvist stor, eller en orättvist liten, del av intäktens behovet allteftersom detta växlade. Det argumentet förblev emellertid outvecklat.

Skattebehov och skatteintäkter återkom emellertid i en annan skepnad. Den indirekta värdestegringsskatten sades strida mot varje skatts egentliga ändamål, nämligen att "fylla ett samhällets skattebehov". I det avseendet ansågs skatten bristfällig. Den befarades ge både litet och därtill mycket ojämnt utbyte. De utländska erfarenheterna pekade entydigt i den riktningen. Tyngden i argumentet ökades av att värdestegringsskatten inte bara antogs ge litet utbyte i sig utan också väntades få konsekvenser för andra offentliga intäktskällor. Det som togs in via den nya skatten skulle delvis förloras genom att andra skatteintäkter sjönk. Det gällde den vanliga fastighetsskatten, eftersom taxeringsvärdenas stegring väntades bli dämpad, realisationsvinstskatten och, i förekommande fall, förmögenhetsskatten.¹⁶

Argumentet om varje skatts egentliga ändamål kan i förstone tyckas

uppstått inom en kortare eller en längre tid". Samhällets rätt behöver inte förnekas eller graderas för att samhällets utnyttjande av denna rätt varierar.

14. Köhler 1917, s 20.

15. Det skulle innebära att alla objektskatter utdömdes som orättvisa. Det skulle dessutom innebära att skatten betraktades som just en skatt på enskild egendom, dvs att tesen om en indragning av offentlig egendom som stått till enskildas förfogande underkänns. Båda teserna förfäktades av samma person, den flitige utredaren Otto Landén, dock inte på samma gång.

16. Se t ex Köhler 1917, s 20; SOU 1942:39, s 77.

oförenligt med själva utgångspunkten, nämligen att det offentliga hade en obetingad *rätt* till den oförtjänta värdestegringen. Men så behöver inte vara fallet. Att man har rätt till något medför inte någon skyldighet att använda denna rätt. Huruvida man skall bruka sin rätt kan avgöras på oberoende grunder. Däremot förefaller ståndpunkten helt förlegad och oriktig som beskrivning av syftet med utredningarna. Beskattning användes då som nu i många fall som ett styrmedel, ett sätt att påverka individers och grupper handlande. I sådana fall är inkomstaspekten av underordnat intresse, det viktiga är andra effekter.

Slutligen ansågs skatten skadlig ur ekonomisk synpunkt. Den skulle verka hämmande på en "sund omsättning" av mark och fastigheter. Den indirekta metoden verkade inte som en "sporre till jordens ändamålsenliga utnyttjande eller avyttrande", eftersom den fick markägareintresset att bli liktydigt med att i det längsta skjuta upp tidpunkten för skattebetalningen. Skatten skulle snedvrida den rationella ekonomiska kalkylen hos fastighetsägarna till att mera gälla skattepolitiska överväganden än den produktiva användningen av marken.¹⁷

Skattens principiella berättigande förankrades i en rättsargumentering. Det allmänna hade rätten till det värde som skapades "antingen av samhällets verksamhet eller av dess utveckling".¹⁸ Jag har tidigare hävdad att det inte behöver innebära en *skyldighet* att använda sig av denna rätt. Däremot kan principståndpunkten sägas implicera en skyldighet av annat slag. Hävdar man en *rätt* till på visst sätt uppkommen värdestegring skulle ståndpunktens principiella karaktär förblekna om den inte gällde reciprokt för värdeminskning som uppkommit på samma sätt. Åtminstone borde detta gälla *prima facie* och argument krävas för att godta en asymmetri i behandlingen.

Mera konkret kan frågan ställas: om en offentlig åtgärd, t ex ett vägbygge eller "den allmänna utvecklingen", t ex manifesterad i flykten från landsbygden, orsakar värdeminskning för vissa fastigheter, leder inte en konsistent tillämpning av rättsresonemanget till att det offentliga borde vara skyldigt att kompensera fastighetsägarna? Följer inte av rätten till oförtjänt värdestegring en motsvarande skyldighet att ersätta "oförskyllt värdeminskning"? Om skyldigheten skall fullgöras, och i vilken grad, är det analogt den drabbade som skall avgöra, inte offentliga instanser.

17. SOU 1942:39, s 77; Landén 1917, s 89.

18. Cassel 1908, s 13; jfr Betänkande med förslag...1909, s 26.

Denna fråga, till synes helt central från 1980-talets horisont, aktualiserades inte och besvarades följaktligen inte heller i anslutning till de tidiga utredningarna kring den indirekta skattemetoden. Detta kan i och för sig förstås utifrån den problembild som då var aktuell. Den samhällsomdaning som pågick riktade fokus mot expansionen i tätorterna, mot de vinster utan samhällsnyttiga konsekvenser som kunde göras i hägnet av samhällets växt. Någon utvecklingens "baksida" hade knappast börjat göra sig gällande - och om den gjort det skulle det ha fordrat att ganska sofistikerat och okonventionellt tänkande för att komma fram till ståndpunkten att staten eller kommunen var ersättningsskyldig för sjunkande fastighetsvärden i avfolkningsbyggerier.

De praktiska problemen riktade alltså intresset mot värdestegringar enbart. Men det finns också en omständighet i den *teoretiska* diskussionen som drar i samma riktning. Den normativa teorin om att värdet tillkom den som skapat det, den som gjort en insats eller uppoffring som åstadkommit stegringen i värde, kan lätt glida över till att bli en deskriptiv teori om att alla värdeförändringar hade att göra med expansion, att värden oupphörligt skapades, men inte att förändringarna dessutom kunde ses som värdeomflyttningar där vissa ägare tjänade och andra förlorade på offentliga investeringar eller en ojämnt lokaliserad expansion. Det är klart att en sådan, mera nyanserad, problembild skulle ha lett till än mera komplicerade bedömningar om det offentliga roll. Stat och kommun skulle inte längre enbart ha framstått som part gentemot fastighetsägare som ansågs förvalta eller utnyttja offentliga värden, utan också som reglerare, förmedlare eller transfererare av värden mellan olika fastigheter.

Dessa invändningar torde räcka för att redan på innehållsliga grunder förklara varför den metod som tillämpades på flera håll i Europa och annorstädes så snabbt avvecklades. Redan de personer som utarbetade 1912 års förslag tvekade om metodens värde och anhöll om att även få analysera andra skattemetoder. Den relativa enighet om den indirekta metodens företräden som rådde när det offentliga maskineriet började arbeta hade tio år senare förbytts i ett nästan lika allmänt avståndstagande. Expertisen och opinionen, i den mån man kan tala om en sådan, hade svängt till förmån för den s k direkta skattemetoden.

Det politiskt intressanta med de tidiga förslagen är deras starka betoning av det offentliga *rätt* till den oförtjänta värdestegringen, inte bara dess rätt att beskatta den. Denna åsikt borde ha verkat alarmerande för den enskilda äganderättens försvarare. Åsikten implicerade

nämligen att en fastighets värde, uttryckt i marknadsvärdet, inte till fullo kunde betraktas som fastighetsägarens egendom. En viss del av värdet var, utan ägarens medgivande eller förskyllan, att betrakta som offentlig egendom. Den enkla och handfasta relationen mellan ägare och det ägda upplöstes till förmån för en mycket subtilare relation mellan ägaren, det ägda, det ägdas värde och olika pretendenter på detta värde. Förhållandet liknade både fall då fastigheten belånades och fall då fastigheten beskattades utan att vara identiskt med dessa.

Samtidigt skall det sägas att distinktionen mellan en det offentligas *rätt* och en det offentligas *skatt* var försumbar för den som främst intresserade sig för de praktiska verkningarna. Om det allmänna med ett privaträttsligt betraktelsesätt hävdade ett "delägarskap" som tog sig uttryck i betalning av amortering eller ränta eller med ett offentlig-rättsligt betraktelsesätt avkrävde fastighetsägaren en skatt torde ha varit egalt för flertalet utanför en mycket snäv krets av experter.

Med den rättsståndpunkt man allmänt förfäktade kunde i och för sig en totalindragning ha gjorts utan att för den skull någon orättvisa skulle ha ansetts ske från denna isolerade utgångspunkt; det allmänna återtog sin rättmätiga del. I verkligheten förhöll det sig givetvis annorlunda. Genast man bestämde sig för att indragningen inte skulle vara generell och total blev den distributiva frågan central. Hur skulle "bördorna" (enligt rättsståndpunkten rätteligen "gåvorna") fördelas? Frågan hade uppenbara intressemessiga konsekvenser och var därför starkt politiskt laddad.

Två regeringar hade fallit på frågan om kommunalskattens rätta uppbyggnad, om den skulle baseras på förmågeprincipen eller intresseprincipen. Det var en i principiella termer draperad intressekonflikt, som i praktiken gällde hur hårt inkomst (förmåga) skulle beskattas i förhållande till vissa andra skatteobjekt, vars innehavare ansågs ha speciell nytta av den kommunala verksamheten (intresse).¹⁹ Den dåtida vänstern, liberaler och socialdemokrater, hade sprängts, när socialdemokraterna ville betona intresseprincipen - i praktiken att fastigheterna skulle bära en större skattebörda.

Det behöver inte innebära att den positiva hållning som även borgerliga intagit nu ändrats; som framgått var det en högerregering som initierat frågan. Alla partier tänkte sig en kombination av inkomst- och fastighetsskatt. Frågan gällde hur tyngdpunkten skulle ligga, hur mycket av "dubbelbeskattning" som skulle godtas. I det komplicerade

19. Denna sammanblandning av skatteprinciper (förmåga, intresse) och skattetyper (personliga inkomstskatter, objektskatter) är förvirrande men gjordes ständigt i diskussioner och utredningar. Jag avstår från att reda ut härvan.

politiska läge som rådde kom emellertid skattefrågan att koncentreras till inkomst- fastighets- och förmögenhetsskatterna, medan den nya värdestegringskatten lades åt sidan. Den utredning som ånyo skulle penetrera kommunalskattefrågan, sedan Brantings första ministär fallit på frågan 1920, ålades att inte ta upp värdestegringskatten men att se till, att en sådan utan större jämkningar ändå skulle kunna inordnas i dess skatteförslag.²⁰

20. Den politiska striden om kommunalskatten behandlas av Gerdner 1946, passim. Direktiven till 1921 års kommunalskatteutredning finns i SOU 1924:54-55. Den politiska diskussionen analyseras närmare nedan, s 70ff.

DEN DIREKTA BESKATTNINGSMETODEN

Som framgått hade den indirekta skattemetoden redan från början en tvilling, den direkta, som ansågs nödvändig som komplement. Men den direkta metoden framstod också för utredare och många remissinstanser som den teoretiskt överlägsna. Det var praktiska hänsyn som vägt över till vinstskattens förmån. När det mest genomarbetade förslaget till indirekt skatt presenterades 1912, inleddes betänkandet med den i sak förödande reservationen, att utredarna inte tagit upp "frågan om lämpligheten av de allmänna grunder, varpå förslaget är byggt". Förslaget skulle endast ses som en teknisk förfining av den indirekta metoden och inte som ett ställningstagande till dess förmån. Utredningen hade i själva verket redan begärt och fått tillstånd att vidga uppdraget till att också gälla lösningar i enlighet med den direkta skattemetoden.¹

Två genomarbetade förslag till en direkt värdestegringskatt har sedan dess lagts fram, Otto Landéns utredning från 1917 och 1941 års värdestegringsakkunniga.² De mer än tjugo åren mellan betänkandena märks i språkbruk och referensramar. Landéns yttrande är det mest principiellt hållna och rätlinjiga med avseende på den praktiska utformningens avhängighet av dessa principer. Utredningsförslaget från 1942 har föga nytt att ge från principiell synpunkt. Det är ett ytterst otillgängligt aktstycke, som i första hand söker lösa de tekniska

1. Underdånigt betänkande...1912, s IV. Gustav Cassel och Otto V. Landén hade förordnats att tillsammans med kommunalskattesakkunniga göra denna utredning. Den sistnämnde skrev i ett särskilt yttrande, att han redan nu ansåg den direkta metoden vara överlägsen; *ibid.*, s 124ff.
2. I nära anslutning till Landén presenterade också Sven Köhler ett förslag, Utkast till författning angående jordrättestegringskatt. Några större principiella skillnader föreligger inte mellan förslagen, som delvis är identiska i argumenteringen. Jag kommer därför att följa Landén men ibland också hänvisa till Köhler. Den skiss till en kombination av den indirekta och den direkta metoden som två av utredarna i kommunalskattekommittén gjorde, kom aldrig att fullföljas. Jfr Eiserman & v. Wolcker 1917, s 253.

problem som varit motiveringen till att de tidigare förslagen stupat.

Landèn reagerade mot det halvhjärtade och ofullgångna tänkande som kännetecknat de tidigare skatteförslagen. Principerna hade fördunklats och förfuskats av förment praktiska betänkligheter, som lett till för jordägarna generösa beräkningar, till undantag och tekniskt trubbiga lösningar. Landèn hade betydligt större förhoppningar om att en principiellt sett "riktig lösning" också kunde göras praktiskt gångbar. Även om Landèn kallade proceduren beskattning var han klar över att den i hans tappning närmast hade karaktär av ränteuppbörd eller uttag av avgäld.

Det mest iögonenfallande med hans förslag var att kopplingen till försäljningar eller andra typer av ägarskiften övergavs. Skatten, som Landèn kallade jordräntestegringskatt, skulle bestämmas genom taxeringar som till det yttre liknade de vanliga fastighetstaxeringarna. Markvärdet uppskattades med regelbundna intervall och den eventuella ökning i värdet som skett beskattades i den mån den kunde betecknas som oförtjänt.

Jordräntestegringskatten skulle vara heltäckande till räckvidden. All jord som inte hade status av offentlig eller allmännyttig egendom skulle vara beskattningsbar.³ De tidigare förslagens särbehandling av jordbruksmark eller mark på landsbygden avvisades. Samtidigt gjordes skatten obligatorisk. Visserligen skulle den fortfarande vara en kommunal påлага, men dess införande och storlek gavs formen av tvingande föreskrifter.⁴

Ifråga om indragningens storlek var förslaget i en mening totalt, i en annan tämligen modest, jämförbart med den skattesats som tidigare utredningar funnit rimlig. Detta till synes motsägelsefulla påstående hänger samman med den tidigare gjorda distinktionen mellan det offentliga rätt till den oförtjänta värdestegringen och uttaget av denna rätt.⁵

Enligt Landèn skulle all oförtjänt värdestegring - jordräntestegring som han föredrog att kalla den⁶ - efter en bestämd tidpunkt betraktas

3. Förutom statlig och kommunal mark undantogs allmänna vägar, järnvägar, parker o.d. och jord ägd av allmännyttiga stiftelser och samfund, som akademier och välgörenhetsinrättningar. Landèn 1917, §58.

4. *Ibid.*, §54, s 96ff, 120f.

5. *Ovan* s 47f.

6. "Då i förslaget talas om jordräntestegring, menas därvid alltid s.k. oförtjänt värdestegring, som inträtt efter en viss, i lagen närmare fixerad tidpunkt." Jordräntesteg-

som offentlig egendom, för vilken markens juridiske ägare skulle betala ränta. Indragningen var alltså teoretiskt sett total, eftersom den oförtjänta värdestegringen skulle betraktas som en "oförytterlig rättighet". Staten skulle varken kunna ta ut den en gång för alla eller låta den "amorteras av" för att därefter ingå i den enskilde ägarens domän.⁷

Men denna totalindragning i teorin var inte total i den meningen, att jordägaren måste avstå jordrättestegringens hela värde. I stället skulle denne betala en årlig avgäld, som sattes till två procent av den beskattningsbara jordrättestegringen.⁸ Landèn var klar över att detta innebar, att jordägaren skulle tillägna sig en del av det oförtjänta - den del som låg mellan de två procenten och marknadsräntan - men här gjorde han en eftergift åt alla de invändningar som riktats mot tidigare skatteförslag, att de tog bort fastighetsmarknadens motor, vinsten.⁹

Den beskattningsbara jordrättestegringen definierades i sin tur som värdet av "den stegring i marks årliga avkastningsförmåga", som inträtt efter den första värderingen, "i den mån stegringen icke skäligen är att tillskriva åtgärder, som markägaren vidtagit".¹⁰ De två procenten skulle alltså tas ut på ökningen i markens årliga *avkastningsförmåga* från det att ingångsvärdet bestämts, men med avdrag för den del av ökningen som var en frukt av ägarens insats.

Bakom dessa formuleringar dolde sig flera skillnader mot tidigare förslag. Dels var saluvärdet eller marknadsvärdet inte längre någon given utgångspunkt. Dels skulle avkastningsförmågan inte knytas till den aktuella markanvändningen, utan till den avkastning som "ett i ekonomiskt avseende klokt utnyttjande" skulle antas ge.¹¹ Värderingsmännen skulle alltså fastställa en bästa användning och beräkna avkastningsförmågan utifrån ett sådant användningssätt. Slutligen skulle den avdragsgilla egeninsatsen inte likställas med ägarens nedlagda kostnader. I stället skulle en uppskattning göras av hur stor del av

ringen uppfattades vidare som oförtjänt värdestegring enligt den öppna tolkningen. Landèn 1917, s 51.

7. Ibid., s 48f.

8. Ibid., §55.

9. Ibid., s 94f.

10. Ibid., §56. Markvärdet skulle dessutom kapitaliseras efter en räntefot på fyra procent; *ibid.*, §64.

11. Ibid. §64. I detta avseende liknar förslaget den nu gällande prisregleringen på jordbruksfastigheter som prövas enligt jordförvärvslagen. Denna är dock i så måtto enklare att den gäller avkastningsförmågan med avseende på lantbruksverksamhet. Jfr Holmström 1983, s 87f.

värdestegringen som var en följd av denna insats.¹²

Men med principen om en beskattning av värdestegringen på en tänkt bästa ekonomisk användning följde en komplikation. Om den ideala användningen inte var identisk med den pågående kunde det innebära att beräkningen förutsatte att vissa gjorda investeringar, t ex byggnader för jordbruks- eller industriändamål, måste rivas för att den ideala användningen skulle kunna komma till stånd. En sådan kapitalförstörelse borde, ansåg både Landèn och Köhler, den skattskyldige få tillgodoräkna sig som avdrag eller, i Landèns tappning, som skatteeftergift eller nedsättning ett antal år.¹³

Detta är förklaringen till att jordrättestegringen inte alltid sammanföll med den beskattningsbara värdestegringen, trots att den definitionsmässigt var liktydig med oförtjänt markvärdestegring. En del av det oförtjänta undandrogs alltså, eftersom det skulle ha varit "förenat med en påtaglig obillighet att uttaga den principiellt även i dessa fall fullt berättigade jordrättestegringsskatten i hela dess omfattning". Ägaren kompengades för de förluster som en omställning till den markanvändning skatten beräknades på skulle åsamka honom.¹⁴

Det landènska förslagens trohet mot principerna framträder kanske starkast i ett avseende. Till skillnad från alla tidigare - och senare - skatteförslag ville Landèn endast beskatta själva jorden. Endast den eftergiften för realiteterna gjordes, att värdet inte sattes på naturjorden, den obearbetade jungfruliga marken, utan på marken i dess bearbetade skick vid tiden för första värdebestämning. Men de tillbehör, främst byggnader, som ingår i fastighetsbegreppet, skulle man bortse ifrån. Byggnaderna hade ju den egenheten att de förslets med åren. De borde rätteligen skrivas ner efter hand, vilket emellertid inte beaktats i tidigare förslag. När fastigheterna ändå som regel steg i värde berodde det vanligen på att den fått en belägenhetsförbättring, en gynnsammare rumslig position, som måste tillskrivas själva jorden.¹⁵

Landèn uppfordrade alltså värderingsmännen att inte bara bortse från den faktiska användningen i de fall då en bättre användning antogs vara möjlig. De skulle dessutom bortse från de byggnader som ingick i fastighetens saluvärde även i de fall då dessa byggnader var en

12. Landèn 1917, s 56f. Detta var en väsentlig skillnad mot Köhlers förslag, som likställde ägarens avdrag med dennes kostnader. Jfr Köhler 1917, § 12, s 17, 44ff.

13. Landèn 1917, §67, s 76ff; Köhler 1917, § 11, s 41ff.

14. Landèn 1917, s 77.

15. Implikationen var alltså att man i tidigare förslag underskattat värdestegringen i det här avseendet.

del i den verksamhet som antogs ge det ekonomiskt bästa resultatet.¹⁶

Otto Landéns förslag till jordräntestegringskatt är utan tvekan det mest principfasta och logiskt oantastliga som utarbetats för att komma åt den oförtjänta värdestegringen på jord. Från den i dag något ovana premissen, att en del av jordens värdestegring var "en samhällets oförytterliga rättighet", konstruerade han ett skatteförslag med ovanligt få eftergifter för andra hänsynstaganden. Det brukar nu inte vara någon avgörande merit för ett tänkande som skall utmyнна i ett praktiskt genomförbart förslag. Det visade sig också vara förödande, fortfarande inte på grund av den politiskt till synes explosiva utgångspunkten, utan på grund av den skönmässighet, för att inte säga det godtycke, som förslaget befarades inbjuda till.¹⁷

På nästan alla de punkter, där Landén frångått tidigare förslag, möttes han av kritik. Bara på den centrala punkten om den kontinuerliga metodens företrädan framför omsättningskattemetoden fick han gehör. Men det medgivandet var inte mycket värt, då det praktiska förfarandet utdömdes på punkt efter punkt.

Förslagets grundläggande premiss om jordräntestegringen som en oförytterlig offentlig egendom fick till konsekvens, att jordägaren från en viss tidpunkt och i princip för evigt skulle betala ränta på ett värde som bestämdes i regelbundet återkommande taxeringar. Eftersom tidigare taxeringar hade betydelse för utfallet av nästföljande uppskattning, befarades situationer uppstå av samma slag som på grundskatternas tid. Dessa skatter hade nyss slutgiltigt avskaffats efter seklångs strider, därför att deras ursprungliga motivering med tiden kommit att framstå som förlegad, orättvis eller helt enkelt obegriplig. Kritikerna hävdade nu att Landén var på väg att återinföra det nyss avskaffade eländet. Denne hade försökt förekomma denna invändning med argumentet att grundskatternas brist inte var deras "evärdlighet" utan deras oföränderlighet.¹⁸ De återkommande taxeringarna skulle eliminera den bristen. Men detta var endast i viss utsträckning riktigt.

16. Landén 1917, s 45f, 70f, 73, 77, 81.

17. Både i propositioner och utskottsutlåtanden rörande en provtaxering sägs att "det berättigade i en sådan skatt torde numera vara allmänt erkänd". De som avvisade förslaget gjorde det också i flertalet fall med motiveringen att de inte gillade den direkta metoden eller att förslaget var för diffust för att en provtaxering skulle kunna ges fasta riktlinjer; remisskritiken hade varit hård och finansministern aviserade samtidigt en fortsatt utredning. Se prop 1920:22; BevU 1919:47, 1920:10; FK 1920:22, s 1ff; AK 1920:27, s 13ff.

18. Landén 1917, s 71ff.

Ty även om värdestegringen uppskattades på nytt vart femte år var ju resultatet beroende av vad som fastställdes vara förtjänt och oförtjänt från uppskattningens början. Även om dessa uppskattningar varit rimliga vid varje enskilt tillfälle, skulle grunden för en bedömning av denna rimlighet gradvis försvinna i ett töckenhöljt fjärran. Alternativt kan man tänka sig ett gradvis stigande missnöje över att tidigare uppskattningar tilläts inverka på nuvarande skatteuttag, så att nuvarande ägare fick ta konsekvenserna av en värdestegring som denne inte sett skymten av. Mot detta kunde dock Landén genmäla att sådana faktorer rimligen borde beaktas vid köpet och därför avspeglas i försäljningspriset.

De beräkningstekniska invändningarna rörde framför allt tre centrala områden: avkastningsberäkningen, möjligheten att värdera jordens värdestegring skild från fastighetsvärdet i övrigt och möjligheten att avskilja den värdestegring som följde av ägarens egeninsats, då denna inte gjordes liktydig med de nedlagda kostnaderna. På alla dessa punkter, där ju Landén avvikit från tidigare förslag för att bättre förena teori och praktik, möttes hans förslag med skepsis eller ett kraftfullt avståndstagande. Alltför mycket skulle vara beroende av subjektiva uppskattningar. Den fasta grund som t ex ett försäljningspris skulle ge åt beräkningen saknades. En total uppskattning av det oförtjänta, som baserades på en tänkt avkastning vid en ideal användning av jorden och med bortseende av de byggnader och andra tillbehör, t ex skog, som nu fanns, befarades leda till rättsosäkerhet eller rent godtycke.

Om skatteförslagen enligt den indirekta metoden kan sägas ha gjort intellektuell bankrutt, så kan Landéns förslag, och i något mindre mån Sven Köhlers, sägas ha lidit skeppsbrott inför praktiken. De tidigare förslagen hade med tämligen stor likformighet beskattat fel saker. Landén pekade ut rätt saker, men precisionen i beskattningen var ytterst osäker. De indirekta skatteförslagen led av uppenbara validitetsbrister, Landéns förslag led av reliabilitetsbrister.

Dessa väl underbyggda praktiska invändningar ställer i blixtbelysning den politiska vardagens ständigt närvarande avvägningar mellan det principiellt riktiga och det praktiskt lämpliga eller möjliga. Invändningarna som sådana är dock föga intressanta och skall inte analyseras närmare. I stället skall ett par normativa problem ställas, som inte alls uppmärksammades, möjligen beroende på att förslagen egentligen aldrig ledde till offentlig debatt. Endast den administrativa expertisen

i ämbetsverk och länsstyrelser kom att yttra sig mera ingående, varpå regeringen meddelade att förslagen krävde fortsatta utredningar.

Det första problemet är detsamma som det vi berörde i anslutning till de indirekta skatteförslagen: vilken betydelse tillmättes eventuella värdesänkningar och vilket ansvar hade det allmänna i fråga om sådana? Landèn var i detta avseende lika förtegen som tidigare utredare. Själva utgångspunkten var att man skulle komma åt den oförtjänta värdestegringen. Det ledde till ett exklusivt intresse för "tillväxtsidan", expansionen, värdeökningen och dess fördelning. Det distributiva problemet begränsades till att endast gälla fördelningen av det nyskapade värdetillskottet och det tillskott, som enskilda kunde tillgodogöra sig genom omfördelning av värden. Men markvärden både skapas och förstörs, förändras och förflyttas, fördelas och omfördelas. Problemet har både en tillväxt- och en fördelningsaspekt, där tillväxten också måste kunna vara negativ och där fördelningen stundom kan ses som en omflyttning av värden där somliga vinner på andras bekostnad. Landèn såg inga negativa effekter, inga förlorare, inga enskilda som det offentliga i något avseende kunde ha en skyldighet att kompensera för värdeförluster.

Så begränsades alltså problemet och man kan fråga sig varför. Jag har tidigare betonat, att det som gjorde frågan politiskt aktuell var de vinster som enskilda kunde tillgodogöra sig på en samhällsexpansion som inte var deras förtjänst. Det var den förment orättvisa fördelningen av skapade och omfördelade värden som gjorde att frågan över huvud taget hamnade på den politiska dagordningen. Men det finns också en annan förklaring, som tydligt avspeglas i Landèns och alla de tidiga skatteförslagen.

Alla ville de i Gustav Cassels anda förankra sitt tänkande i vetenskapen, i vad "finansteoretici" hade uttalat. Visserligen tog Landèn, liksom Cassel, avstånd från Henry Georges då populära teser om jordrëntans uppkomst, orsaker och lämpliga fördelning. Men han anknöt till de klassiska nationalekonomernas jordrënteteorier och dessa satte just jordrëntans *stegring* i centrum, den tendens till generell värdestegring som de tyckte sig bevittna och som de betraktade som en nödvändig följd av den knapphet på jord som folkökning och allmän välfärdsökning orsakade. Tesen om uppkomsten av oförtjänt värdestegring, särskilt i dess öppna version, var en normativ konklusion av denna vetenskapliga utläggning; den allmänna värdeökning som förekom borde inte fördelas efter marknadens och den privata äganderättens principer, eftersom det inte fanns något nödvändigt samband mellan ägarens uppoffring och den värdestegring jordinnehavet gav.

Som utläggning av det praktiska problemet är emellertid perspektivet för snävt, för ensidigt upptaget av fördelningen av värdestegring, nya värden eller omfördelade. Processens baksida, den jord som drabbades av värdeminskning till följd av belägenhetsförsämring, uppmärksammades inte. Man diskuterade aldrig möjligheten att kompensera drabbade jordägare. Det offentliga rätt till den oförtjänta värdestegringen ansågs tydligen inte konstituera en motsvarande skyldighet att ersätta värdeminskningar, som kunde hänföras till samma slags diffusa orsaksfaktorer, enkannerligen "samhällsutvecklingen".

Det andra normativa problemet är exklusivt knutet till den direkta skattemetoden. Det gäller frågan om beskattning av orealiserade värden eller, enkelt uttryckt, rimligheten i att beskatta värden som inte på årtionden, kanske aldrig under ägarens livstid, avkastar reda pengar.¹⁹ Jorden har nämligen den egenheten att den inte nödvändigtvis ger någon avkastning även om kapitalvärdet är högt eller stigande. Jordägare, vars egendom stiger i värde, behöver därmed inte få en större faktisk förmåga att betala den då ökande skatten. Värdet är potentiellt, "vilande".

Typexemplet är pensionären som bott i sin villa i årtionden. Villalområdet har successivt kommit att ligga allt mera centralt och attraktivt och dess tomter stiger i värde, kanske också därför att de kan förtätas och bebyggas med andra slags hus. Pensionärens likvida medel är begränsade samtidigt som hans fastighetsinnehav gör honom förmögen och därmed potent som skattedragare. Visst kunde man tänka sig att han via belåning av fastigheten tog ut en del av förmögenheten och betalade skatten därmed. Men det ligger något bekymmersamt i att tvinga honom till ekonomiska transaktioner av detta slag till följd av omständigheter som han inte rått över och inte utnyttjat för egen vinning i annan mening än att han bott kvar där han alltid bott. Staten kräver av honom att han inte enbart ser på sin fastighet som en bostad utan också som en kapitaltillgång som bör förräntas. Man kan alltså hävda att det är obilligt mot personer, som inte har någon avkastning av egendomen, att ta ut skatt på en *tänkt* avkastning som en ekonomiskt sett bästa användning av jorden skulle ge.

Inte heller denna tankegång blev ordentligt analyserad och tillbakavisad. Endast dess som positiv framhävda ekonomiska effekt uppmärksammades. Man tänkte sig nämligen att fall som dessa vittnade om att marken "underutnyttjades". Skatten avsågs närmast verka

19. Samma problem ställs i dag i fråga om den föreslagna sk garantiintäkten, som skulle påföras skogsägare vare sig de avverkat skog och därmed haft inkomster eller inte. Jfr SOU 1983:71, kap 10.

som en påtaglig erinran om att fastigheten borde användas bättre: säljas, bebyggas på annat sätt - eller bebos av någon som kunde betala det "verkliga priset". Skatten skulle "verka sporrande på vederbörande jordägare att antingen själv på ändamålsenligaste sätt utnyttja jorden eller ock avyttra densamma", som Sven Köhler med en sorglös eufemism uttryckte saken.²⁰ Den som inte ville underordna sig fick så att säga skylla sig själv. Det stod honom fritt att handla ekonomiskt irrationellt och betala vad det kostade. Utredarna såg bara ett effektivitetsproblem, inte ett skälighetsproblem, och med den begränsningen var skatten oproblematiske från normativ synpunkt.

Den nedgörande kritiken mot Otto Landéns förslag innebar inte att hans huvudidé om en direkt, kontinuerlig värdestegringskatt förkastades. Den sista stora ansträngningen att konstruera en indragningsmetod byggd på skatteprincipen följde i detta avseende i Landéns spår. Det var värdestegringskattesakkunniga, som under andra världskriget fick samlingsregeringens uppdrag att åter söka åstadkomma ett skatteförslag. Deras ambition kan kort uttryckas som ett försök att göra Landéns konstruktion praktiskt användbar.²¹ Konsekvensen blev emellertid att man på en rad punkter retirerade till gamla positioner och att förslaget som helhet fick karaktären av principiöst lappverk. Jag skall här endast redovisa avvikelserna från Landéns förslag och beröra ett par punkter av principiellt intresse.

Det mest slående i betänkandet är frånvaron av den underton av indignation och samhällskritik som, den högtravande kansliprosan till trots, kunnat anas i tidigare utläggningar. 1942 års utredning andas mera strävan efter skatteintäkter än strävan efter rättvis fördelning av värden. Trots att den anser, att motiveringen för en värdestegringskatt främst måste ses som socialpolitiskt - att ingripa korrigerande i rådande inkomst- och förmögenhetsförhållanden - är den påfallande ointresserad av att närmare diskutera de rättvis- och fördelningsfrågor som varit tidigare utredningars utgångspunkt. Det "socialpolitiska" resonemanget är närmast till för att hitta en skattetekniskt rimlig

20. Köhler 1917, s 21. Identiskt lika formulering hos Landén 1917, s 88. Även i detta fall finns slående principiella likheter med det nämnda förslaget till garantiintäkt. Skatten betraktas som ett styrmedel, vilket inte formellt tvingar ägaren till ett önskat handlande men väl "straffar" honom om han inte väljer det avsedda alternativet. Handlingsalternativens relativa värden förändras men alternativen som sådana kvarstår. Jfr Anderson 1977, s 66ff.

21. SOU 1942:39. Kommittén var parlamentariskt sammansatt och innehöll dessutom nationalekonomisk och skatteteknisk expertis. Dess förslag var enhälligt.

motivering, eftersom skatten inte kunde fås att harmoniera med vare sig förmågeprincipen eller intresseprincipen, de två principer som vanligtvis användes som skäl för skatteuttag.²² Värdestegringskatten var ju en objektskatt. Sådana brukade motiveras med att innehavaren av "objektet" hade direkt nytta eller intresse av en viss offentlig verksamhet i större utsträckning än andra. Men när skatten ansågs vara en indragning av oförtjänt värdestegring enligt den öppna tolkningen fanns ingen direkt offentlig insats att peka på; skatten utgick vare sig någon sådan kunde åberopas eller ej. Man kunde säga att motiveringen för värdestegringskatten var att de stegrade fastighetsvärdenas fördelning var orättvis, oberättigad eller helt enkelt godtycklig och därför lämpade sig ovanligt väl för beskattning eller indragning. Men utredningens ambition tycktes mera än tidigare vara att öka det offentliga inkomster än att korrigera den förmenta orättvisa som motiverade just denna skatteform.²³

Denna förskjutning av fokus förstärktes av utredningens konception av sitt uppdrag. Det gällde att ta ner Landens förslag på jorden, att göra det praktiskt gångbart. Det innebar inte minst ett krav på att se till att man inte införde en skatt som inte gav något i utbyte. Var ambitionen i första hand att korrigera orättvisor kunde man ju hamna i den situationen att skatten blev en förlustaffär för staten; den bekostade och administrerade en ren omfördelningsverksamhet. Jag skall kort söka ange hur denna uttalade praktiska ambition gestaltade sig i förslaget.

Utredningen begränsade till att börja med skattens räckvidd. Landen hade gjort den generell och obligatorisk. Det senare villkoret behölls men alla fastigheter med lägre taxeringsvärde än 15 000 kr undantogs.²⁴ Med den tidens penningvärde innebar det att en tredjedel av det totala fastighetsvärdet undantogs och att av de omkring en miljon fastigheterna i landet - de tre storstäderna undantagna - endast ca 170 000 skulle komma att beskattas.²⁵

I likhet med Landens förslag sattes skattesatsen till 2 procent av den beskattningsbara värdestegringen. Men eftersom denna beräknades på vitt skilda sätt är det oklart hur stor indragningen tänktes bli relativt det tidigare kriteriet, den oförtjänta värdestegringen. Utredarna hade nämligen givit upp försöken att särskilja olika slags värdestegring, med

22. Jfr SOU 1942:39, s 74f.

23. Det innebär givetvis inte att fördelningsaspekten helt försumrades utan endast att den hade en mera undanskymd roll.

24. SOU 1942:39, §4.

25. Ibid., s 103f och bilaga A1.

avseende på vem som åstadkommit den. De relaterade sig i stället till nettoavkastningen av värdestegrings kapitalbelopp och räknade med att indragningen normalt skulle motsvara ungefär hälften av denna.²⁶

Utredningens motivering för skattens nivå är emellertid belysande för hela dess konception av sitt uppdrag. Man diskuterade inte alls i vad mån skattesatsen skulle motsvara en oförtjänt värdestegring, inte ens i aggregerade, totala, termer. I stället motiverades den med behovet av intäkter. "Med hänsyn till att både stat och kommun hava fått sina finanser i hög grad försämrade genom det rådande krisläget och därför sannolikt under lång tid framåt komma att vara i trängande behov av ökade skatteintäkter, hava de sakkunniga inte ansett sig böra föreslå en lägre skattesats än 2 procent per år av den beskattningsbara värdestegrings kapitalbelopp."²⁷ Skatteintäkter var huvudsaken, ambitionen att dra in och fördela värdestegringen enligt tidigare utvecklade rättvisidéer en bisak.

Ett annat alexanderhugg riktades mot Landens beräkningsmetod.²⁸ Kopplingen till fastigheternas (ideala) avkastning slopades. I stället knöts värdestegringsberäkningen till taxeringsvärdena, dvs till kapitalvärdena, och indirekt till marknadsvärdet, även om taxeringsvärdena konsekvent låg under detta. Även distinktionen mellan jordvärde och annat fastighetsvärde slopades. Jord och byggnader (men undantagandes skogsvärde och maskinvärde) skulle betraktas som en enhet. Slutligen gjorde man rent hus med Landens teoretiskt oantastliga ståndpunkt att det var värdestegringen av ett visst slag som skulle beskattas och inget annat. Utredarna återgick till att räkna fram en (orealiserad) kapitalvinst genom att, enkelt uttryckt, låta fastighetsägaren dra av sina förbättringskostnader - arbets- och kapitalkostnader samt en ackumulerad ränta på fastighetskapitalet - från den konstaterade ökningen i taxeringsvärdet.²⁹

Alla dessa förändringar gjorde rimligen förslaget betydligt mindre känsligt för godtycklighet och skönsmässighet i tillämpningen. För att ytterligare förebygga missnöje med beräkningen övergavs också Landens förbud mot utförsäljning av det offentligas andel av

26. Man utgick då från gällande ränta på primärlånen och beräknade att nettoavkastningen normalt uppgick till fyra procent av taxeringsvärdet.

27. *Ibid.*, s 82.

28. En noggrann redogörelse för utredningens alternativ skulle kräva införande och förklaring av den helt nya terminologi som utredningen använde. Jag försöker i det följande undvika detta, eftersom de principiella grunddragen ändå kan göras begripliga.

29. *Ibid.*, §11, s 78f, 112-118.

fastighetsvärdet. Ägaren skulle kunna lösa in eller amortera av det värdeskikt som föranledde beskattning.³⁰ Det offentliga principiella rätt till det oförtjänta kvarstod förvisso, men den var inte längre "oförtjuterlig" i den mening Landén lagt i ordet. Skatten kunde betalas av i likhet med ett lån, men med den skillnaden att ett beskattningsbart värde ju alltid kunde tänkas alstras igen.

Vi är alltså i stort sett tillbaka till den beräkningsmetod som allmänt utdömdes när de indirekta skatteförslagen befanns ogenomförbara.³¹ Reträtten innebar t ex att man uppgav försöken att särskilt beräkna värdestegringen och i stället likställde den med ett slags nettovinst. Det innebar också att man resignerade inför svårigheterna att avgränsa den värdestegring som direkt härrörde från ägarens åtgöranden. En värdestegring till följd av skicklig förvaltning eller andra ägarinitierade förbättringar skulle komma att inräknas i skatteunderlaget så snart den översteg de avdragsgilla kostnaderna. Härigenom föll en stor del av det principiella "socialpolitiska" resonemanget som skäl för reformen platt till marken. Den besvärande diskrepansen mellan uttalade ambitioner och praktiskt förslag återuppstod.³²

Det kunde tyckas att förslaget till och med blev sämre än de indirekta skatteförslagen, eftersom det dessutom fick dras med samma distributiva rättviseproblem som Otto Landéns, t ex okänsligheten för konsekvenserna av beskattning av orealiserade värden eller negligeringen av värdesänkningarnas betydelse.

Den första invändningen sökte emellertid utredningen bemöta på två sätt. Dels tänkte den sig på goda grunder att undantaget för de lågt taxerade fastigheterna skulle befria flertalet problemfall från skatt över huvud taget. Dels kom den med en intressant nyhet, en ny värdestegringskategori som den kallade onyttjat värde. Värdestegringar som hade sin grund i förväntningar om ändrad markanvändning skulle endast registreras som latent skatteunderlag. Beskattningen skulle ske först när förändringen kommit till stånd, såvida inte fastigheten såldes dessförinnan, då beskattningen skedde direkt och kategorin onyttjat

30. Om avlösningen skedde i samband med försäljningen kom den att fungera ungefär som en realisationsvinstbeskattning. Jfr *ibid.*, §19, s 77f.

31. Den tekniska förbättringen gjordes dock att fastighetsägaren tvangs att beakta byggnadernas förslitning, vilket i motsvarande mån höjde det beskattningsbara beloppet. Jfr *ibid.*, §13.

32. Detta erkändes av utredarna, som dock inte såg några praktiska möjligheter att göra annorledes. Men hade den distributiva rättvisespekten även varit det primära motivet för reformen, inte bara den primära motiveringen, borde detta rimligen ha lett till att hela företaget uppgivits.

värde så att säga nollställdes.³³

I fråga om värdesänkningars status och eventuella skyldigheter för det offentliga hade denna sista stora skatteutredning föga mera att säga än de tidigare. Företeelsen noterades visserligen. Den allmänna ekonomiska utvecklingen sades inte enbart höja fastighetsvärdena. Den kunde också "medföra förskjutningar i värdeförhållandet mellan fastigheter på olika orter och mellan olika slag av fastigheter" och åstadkomma värdeminskning "som har karaktären av förmögenhetsförlust".³⁴ Men intresset stannade därvid. Någon uttrycklig och motiverad slutsats drogs inte av dessa konstateranden, vilket i praktiken innebar ett tyst förord för att låta fastighetsägarna själva bära de förluster som uppstod av samma orsaker som motiverade det offentligas rättsanspråk i händelse av vinst.

Det bör dock sägas att tystnaden är mindre anmärkningsvärd i det här fallet, eftersom rättighets- och rättviseaspekterna spelade en så underordnad roll som motivering för indragningen. Ser man i första hand problemet som en fråga om att skaffa inkomster till stat och kommun är ju detta slags synpunkter endast komplikationer. Om resone- manget beaktades skulle inkomsterna krympa och möjligen helt försvinna i transfereringar mellan jordägare.

Betänkandet från 1942 är det sista stora försöket att med beskattning som instrument skapa en förhållandevis generell metod att dra in oförtjänt värdestegring. Trots ambitionen att se praktiskt på saken och konstruera ett fungerande förslag kom det aldrig att sättas på den politiska agendan. Enigheten bland kommitténs parlamentariker och biträdet av dåtidens främsta experter på skattefrågor hjälpte inte. Remisskritiken blev hård och den socialdemokratiska regering som avlöste samlingsregeringen bedömde förslaget som praktiskt ogenomförbart. Den kom att söka sig fram efter andra vägar och skulle snart överge tanken på en allomfattande, generell indragningsmetod.³⁵ Men varför havererade även detta förslag, som ju programmatiskt hävdade det rimliga framför det riktiga? Ett första svar med tonvikt på teknisk-administrativa brister ges av remissvaren.³⁶

33. Ibid., §§3, 12, 18, s 77f.

34. Ibid., s 72f.

35. Dels försköts intresset mot en långsiktig kommunal markanskaffningspolitik, dvs mot förebyggande åtgärder, dels började man intressera sig för olika lösningar för olika slags värdestegring.

36. Det följande grundas på en remissammanställning som gjordes av 1954 års

En slutsats man kan dra av yttrandena är att utredningen föll på eget grepp. Förskjutningen av tonvikten från rättvis fördelning till behovet av intäkter riktade fokus mot det finansiella utbytet av skatten. Härom hade utredningen mycket vaga föreställningar. Den kunde bara utlova högst modesta belopp, ca 30 miljoner årligen, som därtill skulle fördelas mellan staten och respektive kommun.³⁷ Fanns det någon anledning att utvidga fögderiväsendet för att dra in dessa miljoner? Skulle det över huvud taget bli något kvar sedan administrationskostnaderna och minskade inkomster från andra skatter (fastighets-, förmögenhets- och reavinstskatterna) hade beaktats? frågade sig många.

Strävan efter administrativ enkelhet hade medfört grova schabloniseringar med bortseende från alla subtila bedömningsfrågor. Men genast kom invändningen att förslaget inte tog hänsyn till en rad faktorer och därför drabbade orättvist i olika avseenden. Kritiken är välbekant från analysen av tidigare förslag och hela argumenteringen och processen tycks löpa i en ständig pendelrörelse som den inte kan ta sig ur. Så snart ett förslag prioriterar det praktiskt möjliga anses det skapa orättvisa, eftersom det inte tillräckligt noga avgränsar det oförtjänta. Om i stället avgränsningen görs med precision drivs förslagsställarna mot ett förfarande med ett stort inslag av subjektiva uppskattningar av värden, vilka faktorer som skapat dessa värden och i vilken proportion. Även här blir kritiken att förslaget är orättvist, nu i betydelsen godtyckligt eller olika behandling av lika fall.

1942 års förslag drabbades av den förra kritiken och jag skall inte upprepa de nu välbekanta turerna om skatt på skicklighet, på vinst i stället för värdestegring, på fiktiva eller förflyktigade värdestegringar etc. I stället skall jag analysera ett nytt argument som tycks sätta hela den direkta skattemetoden i gungning. Argumentet speglar de svårigheter som tillkom som en följd av att den aktiva ekonomiska politiken slog igenom.

Det var främst bankinstitutet och dem närstående grupper som drev denna nya linje. De framhöll att den värdestegring som kunde beläggas med skatt numera enkelt kunde manipuleras av statsmakterna och i stor utsträckning var en följd av den ekonomiska politiken. I denna ingick som ett aktivt instrument förändring av ränteläget. Men räntefoten på fastighetslånen stod i omvänd proportion till fastigheternas

markvärdekommitté, PM angående 1941 års värdestegringsakkunnigas förslag och däröver avgivna yttranden, Riksarkivet, Kommitté 1533, vol. 3. Remissinstanserna representerade nu ett brett spektrum; sett från dagens praxis saknades endast löntagarsidan.

37. SOU 1942:39, s 83f.

kapitalvärden. En höjd ränta ställde högre krav på fastigheternas avkastning och sänkte i motsvarande mån kapitalvärdet, en sänkt ränta medförde sänkta avkastningskrav och ett högre kapitalvärde. Om nu regeringen varierade räntan av olika skäl kunde det då ifrågasättas varför därigenom skapade kapitalvärdestegringar skulle beskattas, dels därför att variationen nedåt ju inte gav någon kompensation, dels därför att dessa värdeförändringar inte behövde påverka den faktiska avkastningen.

Vari består det speciella med detta värdestegringsfall? Sannolikt detta. Värdestegringsorsaken kan med säkerhet återföras till en offentlig åtgärd. Men denna offentliga "insats" är inte en investering som varaktigt kan väntas höja fastighetsvärdet utan snarare en teknisk manipulering av ett styrmedel för att nå generella ekonomisk-politiska mål. De värdeförändringar som sker på grund härav har karaktären av "ytfenomen". Om beskattningen skulle sägas avspegla avkastning eller avkastningsförmåga i en mera real mening vore det fel att låta detta slags värdestegringar ingå i beräkningsunderlaget för skatten.

Därutöver bestod kritiken inte av något nytt i sak. Men det finns andra inslag i kritiken som antyder att skattemetoden över huvud taget började ifrågasättas. Och det sammanhänger inte enbart med de svårigheter som betecknades tekniska. Man kan dessutom skönja en ny attityd till hela problemet. Det direkta och begränsade rättviseproblemet, som tonats ner till förmån för intäktsambitionen, började dessutom fördunklas av ett vidgat intresse för vilka allmänna konsekvenser det skulle få om indragningen genomfördes. Samhällsekonomiska resonemang, den aktiva ekonomiska politikens följeslagare, blev allt vanligare. Därmed fick fördelningsfrågorna en allt starkare konkurrens av generella effektivitetsresonemang. Tillspetsat uttryckt: rättvisan blev inte längre ett tillräckligt skäl för reformen. Man började fråga sig vilka konsekvenser dess förverkligande skulle få för ett rationellt samhällsbyggande i stort. Och i den mån sådana tankar började slå igenom fick indragningsproblemet en helt ny karaktär. Det var inte längre enbart ett mål att eliminera oförtjänt värdestegring eller att dra in den, det tenderade att bli ett av flera medel att förverkliga generella mål i en utilitaristiskt färgad välfärdskalkyl.

Tveksamheten inför skattemetoden visar sig i två slags invändningar. En linje var att ifrågasätta själva fundamentet för skatten, nämligen att den förutsatte att värdestegring tilläts ske. Man borde i stället se till att stegringen inte inträdde, t ex genom åtgärder på bostadspolitikens område. Här förebådas en central linje i

socialdemokraternas strategi under efterkrigstiden. Den andra linjen angrep den vittfamnande innebörden i det oförtjänta som följde av anslutningen till den öppna tolkningen. Man borde fastare knyta indragningen till fall där en direkt offentlig insats, och en insats av investeringstyp, kunde sägas ha orsakat värdestegringen.³⁸ Här impliceras närmast en selektiv politik mot individuella fastigheter och en till räckvidden starkt begränsad politik, t ex en utbyggnad av avgiftssystemet med bettermentbidrag. Det var en linje som främst de borgerliga efter hand kom att förespråka.

Man kunde tro att kraven på utredning, påskyndande eller återupptagande av utredningsuppdrag i interpellationer och enskilda motioner skulle ha lett till principdiskussioner om indragningen som sådan. Argumenteringen i direktiv och förslag lades ju upp så att indragningen skulle betraktas som en inskränkning av den privata äganderätten. Ägarens tidigare obetingade rätt till det värde som jorden eller fastigheten betingade på marknaden, eller den avkastning man kunde utvinna, utdömdes. Den privata äganderätten skulle beskäras. En del av den privata domänen förklarades nu vara offentlig redan i utgångsläget. Sådana politiska ambitioner brukar, efter demokraternas genomförande, anses vara de mest upphetsande och partiskiljande, ja, den grundläggande konfliktdimension som format vårt partisystem. Varför gjordes inga politiska markeringar vid de tillfällena som gavs? Varför hade inte den borgerliga riksdagshalvan några principiella invändningar mot hela företaget?

Min tentativa förklaring till den ideologiska stiltjen anknyter till den tidigare berörda egendomligheten att kalla indragningen en skatt. Principiellt sett är detta en felaktig beteckning. Eftersom argumentet var äganderättsligt, grundat på tesen att det oförtjänta var offentlig egendom, borde uttaget ses som ett slags ränta, en prestation från jordägarens sida för att denne fick förfoga över den offentliga andelen.³⁹

38. När jag säger att detta var en invändning är det inte alltid klart att de remissinstanser som framförde synpunkten uppfattade den som en sådan. I flera fall, t ex hos de båda kommunalförbunden, tycks man ha haft svårt att uppfatta distinktionen. Man tycks ha trott att utredningen utgick från den slutna tolkningen och formulerade "invändningen" som en beskrivning av utredningens ståndpunkt!
39. Samtidigt hade jordägaren emellertid fortfarande den juridiska rätten till egendomen och följaktligen en starkare position än t ex arrendatorn. Det offentliga ägaranspråk liknade mera en panträtt än en "full" äganderätt utan att vara helt identisk

Beteckningen "skatt" leder emellertid tanken till en offentlig aktivitet som inte *i princip* ifrågasätts. Att staten eller kommunen får finansiera sin verksamhet med skatter är oomstritt. Inte heller fanns det vid den här tiden någon principiell opposition mot metoden att lägga skatt på fastigheter i enlighet med den skatteintrasseprincipen. En fastighetsskatt fanns ju sedan gammalt som motiverades med fastighetsägarnas större nytta av den kommunala verksamheten jämfört med andra kommuninnevärdars. Skatt var med andra ord en accepterad företeelse och skatt på fastigheter likaså. Då värdestegringsindragningen både terminologiskt och tankemässigt identifierades med beskattning kom *äganderättsaspekten* aldrig att ställas på sin spets. När dessutom de faktiska konsekvenserna av indragningen inte skulle skilja sig från fastighetsskattens (i det direkta fallet) eller realisationsskattens (i det indirekta fallet), skulle ett motstånd efter en äganderättslig argumentationslinje ha framstått som sofismer utan praktisk betydelse, intressanta enbart för akademiska finsmakare. Äganderättsinskränkningen gällde "enbart" rätten att tillgodogöra sig hela inkomsten av det ägda, medan förfogandefriheten i övrigt kvarstod intakt.⁴⁰

Konklusionen är alltså att denna konception av indragningen som en skattefråga, en av alla accepterad legitim åtgärd, och inte en äganderättsinskränkning har bidragit till att fördunkla de ideologiskt laddade utgångspunkterna. När inte heller de praktiska konsekvenserna implikerade något utöver en vanlig skatt, återstod inget substantiellt att bygga en äganderättsligt grundad kritik på. Språkdräkten dolde det rätta förhållandet och den praktiska utformningen avvärjde dem som eventuellt genomskådat ordvrängningen och velat ta en principstrid. Men har det då inte funnits några som helst partipolitiska differenser före 1945?

Skattepolitiken är vanligen ett fält för intressekonflikter och

med en sådan heller. Inteckningen eller hypoteket är en säkerhet som kan åberopas gentemot ägaren utifrån ett ingånget avtal. Rätten till den oförtjänta värdestegringen grundas däremot inte på något som helst kontrakt eller någon överenskommelse. Staten eller kommunen bestämmer självsvåldigt räntan och det finns inget avtal som jordägaren kan samtycka till eller dra sig ur; det oförtjänta alstars obönhörligt utan jordägarens påverkan och försätter honom i det aktuella beroendeförhållandet. I detta avseende finns en uppenbar likhet med en offentligrättsligt motiverad skatt.

40. Om äganderättens olika delrättigheter, se t ex Becker 1977, kap. 2; Holmström 1983, s 29ff.

ideologisk fäktning. Både frågor om det offentliga ansvarsområde, vem som skall betala dess verksamhet och i vilken proportion aktualiseras. Det tidiga 1900-talets politiska strider var i det här avseendet inget undantag. En modern inkomstbeskattning hade nyss införts efter årtionden av strider kring de gamla grundskatterna och bevillningarna. Och kommunalskattefrågan kom att bli stupstocken för den liberal-socialdemokratiska koalitionen och senare för Brantings första ministär. Under hela 1920-talet och en stor del av 1930-talet var kommunalskatten med dess blandning av inkomst- och fastighetsskatt, den ena utgående efter förmågeprincipen, den andra efter intresseprincipen, ett centralt tvisteämne.

Hur skall värdeindragningsproblemet inordnas i de politiska striderna under de år då skattemetoden var den enda påtänkta, dvs fram till och med andra världskriget? Jag har hittills visat hur man rent innehållsligt kritiserade, och hur man kunde kritisera, de olika förslagen. Men då utredarna vanligen var ytterst svagt politiskt förankrade - endast 1941 års kommitté var parlamentariskt sammansatt - och remissinstanserna vid denna tid huvudsakligen bestod av myndigheter, är det av detta material svårt att bedöma hur frågan låg till politiskt. Vi har endast skymtat de politiska instanserna i samband med att utredningar tillsatts och när deras betänkanden förklarats omöjliga att acceptera utan ytterligare klarlägganden. Frågan är nu om det utöver sakinnehållsliga invändningar också kunde finnas politiska dubier och politiska åsiktsskillnader kring förslagen?

Då olika kommittéer formellt, men knappast alltid reellt, hade i uppdrag att utreda värdestegringskatten under praktiskt taget hela perioden, fanns det ett stående och bekvämt sätt att undvika readdiskussion. Man hänvisade till pågående utredning. Men denna politiska letargi väckte stundom irritation och föranledde spridda framstötter i riksdagen. Och den envetne Carl Lindhagen såg till att frågan aldrig stilla avsomnade.

De första propåerna om utredning hade kommit från borgerliga av olika schatteringar och det offentliga utredandet initierades av finansminister Swartz i Arvid Lindmans första ministär, trots att motionskraven fällts av första kammaren.⁴¹ Motståndet kom framför allt från högern i första kammaren. Men efter hand kom främst

41. Motionerna 1907 avgavs av A.F. Vennersten, nationella framstegspartiet, liberalerna Lindhagen och Eriksson i Odensvi, samt lantmannapartisten Andersson i Grimbo. Motionerna fälldes med bred majoritet i FK. I AK var debattläget ett helt annat. Där segrade utredningskravet i kamp med ett radikalare förslag om utredning av jämväl en jordvärdeskatt. Det radikalare kravet stöddes främst av socialdemokrater och en del liberaler. Se FK 1907:49, s 24; AK 1907:65, s 17ff.

jordbruksanknutna ledamöter från olika grupperingar att ställa sig avvaktande, inte minst därför att Lindhagen insisterade på att sammankoppla värdestegringskatten med den georgistiska tesen om en allmän jordvärdeskatt på naturjorden.⁴² Bonderiksdagsmännen hade från början inte varit odelat negativa, eftersom de såg en möjlighet att via skatten eliminera den besvärande konkurrensen från exploatörer och jordspekulanter. Man tänkte sig att skatten skulle ändra kalkylerna för byggintressenterna, medan bönderna, som utgick från avkastningssvärdet som jordbruksmark, skulle gå fria.⁴³

Under en kort period hade Lindhagen socialdemokraterna med sig i sina krav. Men redan efter ett par år rådde öppen strid, där partiets talesmän visade en betydande skepsis mot de georgistiska tankegångarna och inte ville ge de sittande utredningarna ytterligare direktiv. Under ett par decennier kom emellertid Carl Lindhagen att ge riksdagsdebatterna en inriktning som föga motsvarade vad som försiggick i och föreslogs av utredningarna.⁴⁴

Ännu 1919–1920 var läget sådant att socialdemokrater och liberaler kunde genomdriva att en provtaxering skulle göras. Högern gick visserligen emot men det skedde under bedyranden från flera håll att man inte var principiell motståndare till skatten som sådan. Man ansåg det rimligt att först invänta ett förslag, så att det åtminstone stod klart om skatten skulle vara av direkt eller indirekt typ.⁴⁵ Motståndet var inte särskilt hetsigt eller ideologiskt präglad, men debatten förebådade en blockuppdelning av nu gängse typ. Högern, bondepartierna och en växande skara liberaler ställde sig reserverade, medan socialdemokraterna förespråkade en reform med stöd av ett fåtal radikala liberaler.

Den kärvare borgerliga hållningen kan avläsas i flera enskildheter. Högerledarna Trygger och Lindman var i sina inlägg ytterst skeptiska, den förre till hela idén, den senare till dess befarade praktiska konsekvenser.⁴⁶ Flera av de högermän som sade sig vara principiellt för

42. Henry Georges tankar spreds vid denna tid av förläggaren Joh. Hansson. 1907 utgavs *Den sociala grundorätten* och 1913 kom en nyutgåva av *Framåtskridandet och fattigdomen*.

43. Mot AK 1907:221 (Andersson i Grimbo); AK 1907:65, s 30f (idem); AK 1913:11, s 71 (Anton Wikström).

44. För Lindhagens hållning, se t ex mot AK 1907:157, 1911:251, 1912:233, 1913:184, 1914B:129, mot FK 1926:52.

45. Se t ex AK 1919:56, s 50 (Vennersten); ibid. s 35ff (Olsson i Kullenbergstorp); FK 1920:22, s 22 (Joh. Östberg); ibid., s 55 (Wohlin).

46. FK 1907:49, s 28ff (Trygger); FK 1913:9, s 24 (idem); AK 1919:56, s 43ff (Lindman); AK 1920:27, s 19 (idem).

skatten ville betona att de uteslutande såg saken som en fråga om att skaffa inkomster till en växande offentlig verksamhet. Synpunkten gjorde dem ytterst känsliga för varje antydning om att utbytet kunde bli litet.⁴⁷ De borgerliga tenderade också att retirera mot en indirekt beskattningsform som begränsades till stadsfastigheter. De hävdade i taxeringsdebatterna 1919-1920 att ett ja till regeringsförslaget innebar ett principiellt godtagande av en direkt beskattning. Men de vägrade ändå att godta ett tilläggsyrkande, där det i klartext stod att beslutet inte innebar något ställningstagande i den frågan.⁴⁸ Agerandet tyder på att intresset över huvud taget var svalt, att frågan om direkt eller indirekt skatt inte var avgörande.

Medan socialdemokraterna successivt övertog rollen som förespråkare - "pådrivare" skulle vara en för stark beteckning - tycks sålunda intresset i motsvarande grad ha svalnat bland de borgerliga.⁴⁹ Att inte heller socialdemokraterna drev frågan med kraft kan möjligen ha politisk-strategiska orsaker. Under minoritetsparlamentarismens årtionde var behovet av stöd från andra partier legio, och efter den röd-gröna uppgörelsen 1933, "kohandeln", inleddes ett samarbete som knappast skulle ha befästs av radikala skatteförslag riktade mot fast egendom. Undantaget från den här tecknade bilden av det politiska läget utgörs av den sista stora skatteutredningen under andra världskriget, då man i samlingens tecken kunde ena sig om ett kommittéförslag. Som framgått var nu de principiella övervägandena helt underordnade sökandet efter nya skattekällor; när inkomster inte kunde utlovas föll också saken.

Slutsatsen blir alltså att vissa politiska differenser kan skönjas men att dessa aldrig kom att ställas på sin spets. Politisk-strategiska överväganden kan ha bidragit till frågans långhalning. Men de avgörande argumenten står ändå att finna i förslagets sakliga innehåll. Inget parti, inte heller socialdemokratin, ville förorda förslag, vars grunder, tillämpning och effekter var så oklara och oförutsebara.

47. FK 1907:49, s 35 (Östberg); AK 1932:49, s 3 (Hamrin).

48. Se ställningstagandet till Wijks tilläggsförslag i debatten 1920.

49. Socialdemokraterna hade t ex under denna tid värdestegringsskatt på sitt program. "Rationell fastighetsbeskattning, med indragning av hela den oförtjänta värdestegringen" krävdes i det kommunala handlingsprogrammet; Det socialdemokratiska kommunalprogrammet antaget på den åttonde partikongressen den 9-16 april 1911. Krav på jordvärdestegringsskatt intogs i partiprogrammet 1928; Protokoll från Sveriges socialdemokratiska arbetarepartis trettionde kongress.

AVGIFTSMETODEN

Förslagen till indragning enligt skattemetoden utgick alla från vad jag kallat den öppna tolkningen av det oförtjänta. Ansträngningarna koncentrerades till att få till stånd en rimlig avgränsning av den värdestegring som härrörde från ägarens egeninsats, varpå återstoden betraktades som oförtjänt. Hur denna återstod alstrats, eller av vem, behövde inte efterforskas. Man nöjde sig med konstaterandet att det *inte* var fastighetsägaren, ett argument som stundom förstärktes med en vag hänvisning till en samhällsutveckling som ansågs rättfärdiga att stegringen kom producenten "samhället", dvs det offentliga, till del.

De förslag som gavs beteckningen avgifter bygger i stället på den slutna tolkningen. Det allmänna sades ha utfört ett arbete som privata jordägare kunde utnyttja och som visade sig i en värdestegring på deras fastigheter. Genom en värdestegringsavgift kunde då åtminstone en del av värdeökningen återföras till dess upphovsman. Principiellt sett gällde det nu att avgränsa den värdestegring som följde på en bestämd offentlig åtgärd och avgiftsbelägga den. All värdestegring därutöver betraktades som fastighetsägarens, vare sig denne åstadkommit den eller ej. Anspråken var sålunda mera begränsade och klart knutna till identifierbara offentliga insatser.

Varje förslag enligt avgiftsmetoden tenderar genom kravet på bestämning av "orsaksfaktorn" att bli selektiv till sin räckvidd, även om man inte kan säga att det definitionsmässigt är så.¹ Den behöver därför inte vara mild i de fall den tillämpas; avgiften kan i princip motsvara en totalindragning av det oförtjänta. Den vanliga konstruktionen som uttag av ett engångsbelopp, beräknat på värdestegringen efter en begränsad tid, gjorde dock avgiftsförslagen redan av den anledningen partiella till omfattningen. De förslag vi skall analysera i det här kapitlet var alla både selektiva och partiella *även* utifrån den slutna

1. Med den öppna tolkningen av det oförtjänta skulle avgiftslinjen vara selektiv per definition, eftersom man då utgår ifrån att det oförtjänta inrymmer värdestegringar som alstrats på annat sätt än genom avgränsade offentliga insatser.

tolkningen av det oförtjänta.

De offentliga prestationer som ansetts höja jordvärdet i så hög grad att det motiverade avgiftsbeläggning har traditionellt varit iordningställande av allmänna vägar och gator. Avgifter har dessutom ofta åtföljt andra offentliga investeringar som haft karaktären av public goods, t ex vatten och avloppsföretag.

Avgiftsuttaget motiverades i allmänhet med att jordägarna hade särskilt stor nytta av den offentliga investeringen. Det är klart att denna "nytta" kan ha ett nära samband med värdestegring på avgiftsbärarnas egendom; stundom nämndes just värdeökningen som exempel på den "större nytta" som motiverade ett avgiftsuttag.² Men huvudsynpunkten var från början knappast att dra in oförtjänt värdestegring. Avgifterna skall snarare ses som ett led i strävan att få en viss täckning för de offentliga utlägggen, ett slags beskattning enligt intresseprincipen.³

Först på 1950-talet kom de traditionella avgifterna att uppmärksammas som ett möjligt alternativ till andra indragningsmetoder. Det gjordes exempelvis i zonexpropriationsutredningens betänkande och senare av de borgerliga ledamöterna i markvärdeutredningen.⁴

Avgiftslinjen kom emellertid också att förespråkas i anslutning till en ny och mera diffus typ av offentliga prestationer, vilka kan sammanfattas i uttrycket planering för tätbebyggelse. Man började tala om planvärdestegring, den ökning av jordvärdet som skedde redan när råmark avsattes för tätbebyggelse. Genom en avgift skulle den värdeökning, som sammanhängde med att byggrätten fastställdes, helt eller delvis förbehållas det offentliga. Förebild var den berömda Town and Country Planning Act som antogs av det brittiska parlamentet strax efter andra världskriget. Den inspirerade till ett svenskt förslag till exploateringsavgift som i vanlig ordning stannade på papperet. Förslaget remissbehandlades emellertid och kom därigenom att bli ganska ingående diskuterat.⁵

2. Se t ex SOU 1928:5, s 197ff.

3. Ett undantag är en PM som utarbetades inom 1916 års stadsplanekommitté, vilken gjorde värdestegringsindragning till huvudsynpunkt; jfr SOU 1928, s 197ff.

4. SOU 1952:25; SOU 1957:43, förslag III. Avgiftslinjen diskuteras också, men avvisas, i markvärdekommitténs betänkande, SOU 1966:23, avd V.

5. För den engelska lagstiftningen, se t ex Cox 1984, kap 4; Parker 1965. Det svenska förslaget utarbetades av sakkunniga inom justitiedepartementet, se PM med förslag till lagstiftning om exploateringsavgift samt organisationen i expropriationsmål,

I det här avsnittet skall vi först följa utvecklingen via de gamla bidragsformerna och sedan närmare undersöka det nya förslaget att införa en mera generellt hållen exploateringsavgift.

Avgifter från dem som mer än innevånarna i gemen haft nytta av en offentlig investering har mycket gamla anor.⁶ I planlagstiftningen har tomtägare alltsedan den första planlagens tillkomst 1907 förpliktats att utge ersättning för den gatumark som kommunerna tvingats lösa in. Det har också varit vanligt att låta tomtägare och fastighetsägare bidra till kostnaderna för gatubyggande och de ledningar som drogs i gatumarken.⁷

När det offentliga rätt att ta ut gatumarksersättning lagfästes, beräknades avgiftens storlek dels efter den inlösta markens värde vid avgiftstillfället, dels efter längden på respektive tomts gräns mot gatan. Den uppkomna, eller förväntade, värdestegringen *på tomterna* på grund av att en gata ställts i utsikt låg således inte till grund för avgiftsberäkningen. Men det hindrar inte att avgiften som sådan *motiverades* med en allmän hänvisning till tomtvärdenas uppgång och att tomtägarnas "vinst av gatuanläggningen" betydligt översteg avgiftens storlek. "De senare årens erfarenhet i fråga om värdestegring å byggnadstomter är härutinnan synnerligen upplysande."⁸ I vad mån värdestegringen härrörde just från gatubygget lämnades emellertid därhän, och den tilläts som sagt inte styra vare sig avgiftsberäkning eller fördelningen mellan markägarna.

I 1931 års stadsplanelag förfinades fördelningsmetoden i så måtto att avgiftens storlek även relaterades till värdet av de byggrätter som tomtägarna innehade; ju större exploateringsrätt desto högre avgift.⁹ Indirekt kunde också detta sägas avspegla medvetenheten om att

Justitiedepartementets promemorior 1948:1.

6. I de historiker som finns i utredningsmaterialet börjar man oftast i medeltida förhållanden. Se t ex SOU 1928:5, där jordägarnas traditionella skyldigheter att bidra till väghållning och gatukostnader skisseras.
7. Jfr 1907 års stadsplanelag, §31, i Westring 1908, s 58ff; 1931 års stadsplanelag, §§45, 49, i Forssman 1932, s 87f, 91ff; 1947 års byggnadslag, §§56,67, i Bexelius m fl 1950, s 275ff, 309ff. Gatubyggnadsavgifter var allmänt förekommande men skiftade starkt från stad till stad, eftersom lagstiftningen gav de lokala folkvalda församlingarna rätt att besluta om dessa inom vissa givna ramar.
8. Prop 1907:26, s 104f.
9. 1931 års stadsplanelag, §45. Detta löstes tekniskt så att avgiften relaterades till tillåten hushöjd. Reglerna överfördes med vissa beräkningstekniska justeringar till den nya bygglagen, BL 1947, §56, i Bexelius m fl 1950, s 113-118, 275f.

tomtägarna tjänade på den offentliga verksamheten. Men inte heller nu sattes avgiften i direkt relation till ökningen av respektive tomtvärde. Det gällde fortfarande bara att låta den som allmänt sett borde ha mest nytta av kommunens insatser vara med och betala.

Tanken att mera direkt försöka beräkna avgifter efter värdestegringen på respektive tomt eller fastighet avspeglades emellertid i reglerna för s k ekonomisk zonexpropriation, som introducerades i Sverige med 1931 års planlag.¹⁰ Enligt dessa kunde fastighetsägare, vilkas mark ökat väsentligt i värde då myndigheterna tvingades sanera gammal bebyggelse, undgå expropriation om de i stället förband sig att betala ett bidrag till staden eller kommunen. Bidragets storlek skulle bestämmas av regeringen och utgöra ett "i förhållande till kostnaden och värdestegringen skäligt belopp".¹¹ Både den faktiska kostnaden för det offentliga, som ju i allmänhet var en stad, och värdestegringen skulle alltså beaktas. Den senare tänktes kunna fastställas ganska exakt, eftersom betalningen inte skulle utkrävas "förrän regleringen fullbordats och den avsedda värdestegringen alltså inträtt".¹²

Här framgår det att den värdestegring man hade i åtanke var den som inträffade tämligen omedelbart. Bidraget var ett engångsbelopp som beräknades i anslutning till att saneringen fullbordats. Huruvida investeringen hade någon del i värdestegringen på längre sikt ansågs inte vara en relevant fråga; sedan bidraget fastställts betraktades eventuell fortsatt värdestegring som fastighetsägarens. Det implicerar att *kostnadstäckning* var huvudsaken, inte eventuella rättsanspråk på den värdestegring den offentliga verksamheten åstadkom.

När efterkrigstidens samhällsbyggande tog fart fanns det sålunda vissa krav på bidrag från enskilda, som bl a byggde på värdestegringsuppskattning. Men reglerna preciserade inte hur uppskattningen skulle gå till eller hur stor del av värdeökningen som skulle dras in. Som indragningsmetod var avgifterna också ytterst begränsade till räckvidden, inte bara i så måtto att de knöts till den slutna tolkningen av det oförtjänta och konstruerades som ett engångsbelopp, utan också därför att de var fakultativa. De aktualiserades endast om staden framställde krav i den riktningen i varje enskilt fall. Och om sådana krav framfördes fastställdes bidragsbeloppet efter en tämligen ospecificerad skälighetsbedömning.

10. Institutet som sådant skall vi analysera i kapitlet om expropriation. Här är det bara det avgiftssystem som lanserades som alternativ till expropriation som intresserar.

11. 1931 års stadsplanlag, §24, i Forssman 1932, s 54f. Paragrafen överfördes till den nya bygglagen BL 1947, §44.

12. Prop 1931:79, s 88.

Det rudiment till indragningsmetod som fanns i avgiftsalternativet till ekonomisk zonexpropriation kom emellertid att bilda utgångspunkten för det förslag till ett fristående bidragssystem som utarbetades av zonexpropriationsutredningen i början av 1950-talet.¹³ Utredningens huvuduppgift var att underlätta för städerna att expropriera mark för att kunna genomföra stora saneringar och omregleringar. Men den ville också förbättra möjligheterna att dra in värdestegring på omkringliggande mark. Det skulle ske genom en utbyggnad av avgiftssystemet.¹⁴

Tekniskt utmynnade förslaget i ett par tillägg till den nyantagna byggnadslagen. Om "avsevärd värdeökning" på fastigheter blev följderna av att en stad gjorde omfattande saneringar i tätbebyggda äldre områden, kunde staden avgiftsbelägga fastigheterna "till täckande av sådan av stadsplanens genomförande föranledd kostnad, för vilken staden ej i annan ordning erhåller vederlag".¹⁵

En förutsättning för att avgiften skulle få tas ut var alltså att fastigheten ökat betydligt i värde och att ökningen kunde sättas i samband med omregleringen. Avgiften knöts också till ett bestämt ändamål, kostnadstäckning för de kommunala utläggerna i samband med saneringen. Detta motiverades med att avgiften skulle ses som ett fordringsanspråk, ett krav på vederlag för en prestation som staden utfört.

Så långt fanns föga nytt i förslaget. Nyheten bestod i preciseringen av hur varje fastighetsägares skyldigheter skulle beräknas. Avgiften skulle utgå i förhållande till den värdeökning som varje fastighet fått. Ökningen skulle fastställas i absoluta tal, ej relativt det tidigare fastighetsvärdet. Två fastigheter med lika stor värdeökning skulle alltså betala lika stor avgift, även om ökningen var marginell för den ena men avsevärd för den andra.

Men uttagets storlek begränsades på flera olika sätt. Dels fick de totala intäkterna från avgifterna inte uppgå till mer än två tredjedelar av de kostnader staden haft för projektet i fråga. Dels fick avgiften för varje fastighet inte uppgå till mer än tre fjärdedelar av dennas värde-

13. Häradshövding Einar Anderberg var ensamutredare med biträde av sakkunniga och intresseanknutna.

14. Jag använder beteckningen avgiftsmetoden för egen del, medan källorna genomgående använder termen bidrag: bettermentbidrag, gatukostnadsbidrag etc. I förhållandet mellan stat och medborgare förknippas bidrag oftast med överföringar från staten till medborgaren, medan det här är tvärtom. Beteckningen avgift kan inte missförstås i det här avseendet.

15. SOU 1952:25, §67.

stegring efter avdrag för de traditionella avgifterna.¹⁶

Förfarandet kan alltså beskrivas på följande sätt. De fastigheter som fått en avsevärd värdestegring avgränsades. Det offentliga kostnader för hela sanerings- eller ombyggnadsföretaget fastställdes och ett första "tak" på två tredjedelar av kostnaden bestämdes. Varje fastighets absoluta värdeökning, hänförlig till projektet och endast det, beräknades. Fastighetsägarnas bettermentavgifter fördelades nu i proportion till varje fastighets värdestegring efter avdrag för eventuella övriga avgifter och med beaktande av de båda "taken", högst två tredjedelar av totalkostnaden och högst tre fjärdedelar av varje fastighets värdestegring.

Detta låter krångligt redan i teorin och det är nog intet emot vad det skulle ha blivit i praktiken, om förslaget gått igenom. De praktiska svårigheterna var nu som tidigare ett huvudargument mot förslaget och en bidragande orsak till dess fall.¹⁷ Men vad som här intresserar är förslagets generella linjer och principiella grunder.

Inledningsvis bör förslagets stora begränsningar, som indragningsmetod betraktad, åter understrykas. En första betydande begränsning var givetvis definitionen av det oförtjänta i enlighet med den slutna tolkningen. De offentliga anspråk inskränktes dessutom till att gälla *stora* omregleringar av redan *tätbebyggda* områden, som måste saneras *i ett sammanhang* och där åtgärderna kunde konstateras leda till *avsevärda* värdeökningar på fastigheterna. Det fanns som synes en hel rad rekvisit som måste vara uppfyllda för att avgifterna över huvud taget skulle kunna aktualiseras. I själva verket var de endast tänkta att komma till användning i de stora städerna och i samband med stora och kostsamma ombyggnader av stadskärnorna. Stockholms cityreglering och tunnelbaneutbyggnad var högaktuell, men koncentrationen av affärsliv och kontor till centrum antogs snart kräva liknande saneringar i andra större städer.¹⁸ De potentiella avgiftsbärarna var visserligen fler än i fråga om de gällande gatuavgifterna men den geografiska omfattningen måste fortfarande ha varit mycket snäv.

Till detta kom att det inte alls var säkert att bettermentavgiften

16. Ibid. Jfr motiveringen, s 138ff.

17. Att justitieministern inte lade proposition på denna del av betänkandet motiverades just med praktiska svårigheter; se prop 1953:218, s 79f.

18. Zonexpropriationsutredningen tycks ha tillsatts efter propäer från Stockholms stad, som ville ha större befogenheter att agera i saneringen av nedre Norrmalm. Jfr prop 1953:218, s 5.

skulle tas ut ens i de fall som uppfyllde villkoren. Systemet var fakultativt, beroende på om de kommunala instanserna aktualiserade frågan. Eftersom så många, tämligen vaga, villkor skulle vara uppfyllda, är det knappast självklart att så skulle ske. Tvekan förstärktes sannolikt av att avgörandet om villkoren var uppfyllda lades på expropriationsdomstolarna; risken för dyrbara domstolsprocesser, vilkas utgång var svåra att förutsäga, var uppenbar.

Begränsningen i räckvidden kombinerades med de "tak" som lagts på uttagets storlek. Sannolikheten var stor att utbytet skulle bli måttligt även i de fall som uppenbart klarade kriterierna. Varför hade man då lagt dessa begränsningar på indragning av vad som även med den slutna tolkningen ansågs oförtjänt?¹⁹

Argumenten liknade de som anfördes mot att sätta skattesatsen för högt i skatteförslagen. Svårigheten att fastställa den värdeökning som orsakades av saneringen, och endast den, gjorde det rimligt att ha en säkerhetsmarginal till den enskildes skydd.

Vidare låg det i allas intresse att fastighetsmarknaden inte skadades genom att vinstmöjligheterna försämrades. Det vore enligt utredningen "både obilligt och oklokt att av denna värdestegring indraga till staden en så stor andel, att det som återstode för fastighetsägaren tedde sig såsom föga värt". Det gällde för staden att vårda sig om den enskilda företagsamheten, och "utsikten till vinster för denna, även i vad gällde fastighetsmarknaden, innebure i detta hänseende en icke betydelselös eggelse".²⁰

Detta resonemang kan tyckas svagt. Varför skulle det spela någon roll om hela *stegringen* av värdet drogs in? Det borde väl endast innebära att värdet var detsamma som före omregleringen men med tillägget att det ju kunde tänkas stegras ytterligare och nu i snabbare takt efter det att avgiften fastställdes, en värdestegring som då tillkom fastighetsägaren?

Men flera omständigheter talar ändå för argumentet, omständigheter som har att göra med indragningens selektivitet. Eftersom fastigheter som inte belades med avgift fick tillgodogöra sig all eventuell värdestegring, kom de avgiftsbelagda fastigheterna att få en försämrad relativ position på marknaden. Detsamma gäller förstås dessa fastigheters värde i förhållande till alternativa placeringsobjekt generellt.

19. Mot dessa begränsande faktorer skall dock ställas det förhållandet att avgiftens engångskaraktär inte behövde betraktas som en ytterligare begränsning. Städerna tilläts nämligen vänta upp till tio år efter saneringen innan avgiftskrav framfördes. SOU 1952:25, s 136.

20. SOU 1952:25, s 140.

Man kan också hävda att en hög avgift tenderade att lägga sordin på den verksamhet i området, som hela företaget väl närmast var avsett att intensifiera; staden minskade genom avgiften så att säga verkningsgraden på den egna insatsen.

Det "okloka" låg i dessa marknadseffekter och effektivitetsförluster. Det "obilliga", i utredningens terminologi, låg i det faktum att dessa fastighetsägare skulle diskrimineras i förhållande till andra som inte avgiftsbelades, kanske fastän de objektiva omständigheterna var i stort sett identiska. Värdestegring är ju något som sprider sig och avtar som vågorna i öriska vatten. En metod som skarpt avgränsar vem som berörs och sedan drabbar dessa med en kraftig avgift borgar för dispyter om rättvisan i bördornas fördelning; en lägre avgift gör den eventuella orättvisan i detta avseende lättare att bära.

En väsentlig skillnad från den tidigare argumentationen i indragningsfrågan var avsaknaden av ett öppet och medvetet hävdande av det offentliga principiella rätt till oförtjänt värdestegring, inte ens till den oförtjänta värdestegringen enligt den slutna tolkningen. I skattediskussionen, möjligen med undantag av 1942 års förslag, var själva utgångspunkten att rätten till den oförtjänta delen av värdestegringen tillkom det allmänna. Nu talades knappast om dessa ting. Efter en resumé av värdestegringsutredandets lidandeshistoria konstaterades, att uttrycket "oförtjänt värdestegring innesluter såsom ett specialfall sådan värdestegring som har ett påvisligt orsakssammanhang med något på det allmännas bekostnad genomfört företag". Men sedan övergår man till att utveckla den andra och äldre traditionen för avgifter: fastighetsägares skyldighet att bidra till det allmännas kostnader enligt nytto- eller intresseprincipen.²¹ Det var ett tänkande i denna tradition som motiverade en av begränsningarna på uttagets storlek, nämligen att högst två tredjedelar av de kommunala kostnaderna fick täckas med avgifter, och som dominerade argumenteringen för bettermentavgiften över huvud taget. Låt oss söka reda ut hur de två tankelinjerna - kostnader och nytta å ena sidan, orsakad värdestegring och dess legitima fördelning å den andra - sammanblandades på ett sätt som fördunklade principresonemangen.

En första glidning från det "rena" indragningsproblemet skedde redan i utredningens utgångspunkter. Den utgick, som tidigare nämnts, ifrån att "/s/amhällets anspråk på bidrag ... äro att uppfatta

21. SOU 1952:25, s 26.

som fordringsanspråk;bidragen utgöra de bidragsskyldigas vederlag för den prestation samhället utfört."²² Detta är den vanliga motive- ringen för avgifter. Vissa medborgare har en särskild nytta av en offentlig verksamhet och bör därför betala en avgift utöver den gene- rella skatt som tas ut av alla inkomsttagare och som vanligen också täcker en del av kostnaden för den avgiftsfinansierade verksamheten.

Det är nu lätt att se problemet som en fråga om kostnadstäckning för kommunen och ett tillhörande distributivt rättviseproblem: hur skall man bördorna på kommuninnevärdarna? Det gällde att ange "hur man skall nå en objektivt riktig avvägning mellan de skilda intressen som berörs av avgiftsskyldigheten". "Å ena sidan står det kommunala anspråket att i möjligaste mån få täckning för kommunens kostnader, ett anspråk, som då det extremt hävdas, leder till uppfattningen att fastighetsägarna i princip ensamma bör svara för kostnaderna. Å andra sidan står fastighetsägarnas krav, att större kostnader ej påläggas dem än vad som kan anses rimligt med hänsyn till den nytta de få av den nya planen, varvid man måhända utgår från att fastighetsägarna ej i högre grad än andra samhällsmedlemmar ha fördel av stadsplanereglering."²³

Detta bekymmer med den rättvisa fördelningen av bördor resultera- de bl a i regeln att högst två tredjedelar av de offentliga kostnaderna fick täckas med bettermentavgifter. Ty större stadsplaneregleringar var också "till gagn för staden i dess helhet", varför alla skattskyldiga borde bidra "även om kostnaden för företaget kan täckas av uppkom- men värdeökning".²⁴ Minst en tredjedel skulle alltså debiteras "allmän- nyttan", alla skattebetalare, eftersom också dessa drog fördel av regle- ringen eller investeringen.

Men var finns avgifter som metod för indragning av oförtjänt värdestegring i detta resonemang? Indragning har blivit en bisak. Fastställande av värdeökningens storlek är endast ett led i en del av ansträngningarna att inringa de speciellt gynnade som borde påläggas avgift. Huvudsaken är kostnadstäckning och kostnadsfördelning. Intresset kretsar kring kostnaderna för kommunens prestation, inte kring återföring av den värdestegring som denna prestation orsakat. Indragningen har blivit ett finansieringsinstrument, ett medel att fördela uppkomna kostnader, ej ett medel att återföra värdestegring till upphovsmannen/kommunen.

Men det finns inget *principiellt* skäl att sammankoppla värdesteg- ringsindragning med kostnader som kommunen haft. Det enda

22. SOU 1952:25, s 125.

23. Ibid.

24. Ibid., s 141.

samband som är relevant för indragningsfrågan i dess slutna tolkning av det oförtjänta är det kausala mellan offentlig åtgärd och värdestegring. Förhållandet kostnader - värdestegring är ovidkommande. Man kan tänka sig offentliga investeringar som är mycket kostnadskrävande men orsakar liten värdestegring, såväl som det omvända fallet med åtgärder som drar små kostnader men orsakar stor värdestegring. Man tycks ha gjort tankefelet att tro, att anslutningen till den slutna tolkningen av det oförtjänta automatiskt medförde att indragningen måste betraktas som ett vederlag för en utförd prestation.

Vi såg att kostnader också figurerade i försöken till indragning via beskattning. Då fick nedlagda kostnader (av ägaren) tjäna som utväg ur problemet att bestämma ägarens andel i värdestegringen. Nu fungerade kostnaderna (för kommunen) inte ens som indikator på värdestegringens storlek utan som en gräns för indragningens maximala höjd. I båda fallen är användningen av kostnader teoretiskt sett felaktigt. Värdestegring är inte identisk med nedlagda kostnader och behöver på intet sätt begränsas av nedlagda kostnader.

Om argumenteringen begränsats till att gälla det "rena" indragningsproblemet hade alla bekymmer med olika medborgares nytta eller intresse av en speciell åtgärd, alla resonemang om kommunala fordringsanspråk för en utförd prestation, varit irrelevanta och kostnadsanknytningen likaså. Varför gjordes då gång efter annan denna sammanblandning? I beskattningsfallet var den förståelig i den meningen att man endast sökte ett surrogat för den besvärliga beräkningen av det oförtjänta. Men i avgiftsfallet förefaller kostnadsanknytningen endast vara en komplicerande faktor. Kunde den inte saklöst ha undvarits?

Teori är en sak, praktik en annan. Avgifter med gammal hävd togs, som framgått, redan ut för att täcka kostnader som direkt var knutna till värdestegringsskapande åtgärder. Genast detta är fallet, och man inte vill slopa avgifterna, uppstår en situation där det är högst rimligt att beakta vem som bär kostnaderna. *Motiveringen* för värdestegringsindragningen, särskilt accentuerad med den slutna tolkningen av det oförtjänta, var ju att den som sett till att värdestegringen uppkommit borde få njuta frukterna av sin insats. Men då kommunen via traditionella gatukostnadsavgifter vältrade över kostnaden för den värdestegrande prestationen på andra underminerade den samtidigt de egna anspråken. I extremfallet - total avgiftsfinansiering - skulle det te sig högst egendomligt att som skäl för indragning anföra att kommunen "stått för" den åtgärd som fått markvärdena att stiga. Det hade den ju endast gjort i en högst formell mening; reellt var det fastighetsägarna som gjort en uppoffring. Avgifter baserade på intresseprincipen måste med andra ord rimligen återverka på legitimiteten i det offentliga

anspråk på värdeökning som orsakats av den avgiftsbelagda åtgärden.

Ett liknande men mera komplicerat resonemang kan föras med utgångspunkt från att saken gällde ett rätts- eller rättviseproblem. En rad olika rättvisespekter sammanblandades. Det "rena" värdeindragningsproblemet hade rättvisa i fördelningen mellan privata markägare och det offentliga som sitt föremål. Givet att viss värdestegring accepteras som oförtjänt reduceras ju denna orättvisa - det följer av själva definitionen - av *varje* indragning av det oförtjänta värdet. Den orättvisa som skulle korrigeras har alltså i princip ingenting att göra med relationen mellan markägare och skattebetalare i gemen och inte heller med relationen mellan markägare inbördes. Diskuterar man rättvisa i fördelningen mellan olika grupper, beroende på om de har haft nytta av den åtgärd vars kostnader skall fördelas, har man tagit upp ett annat problem, där återföringen av värdestegringen till dess förtjänta part blivit något perifert, en bieffekt av fördelningen eller ett argument för att särskilt belasta vissa kategorier.

Problemet är emellertid mera komplicerat än så. Stat och kommun är inte vilka rättssubjekt som helst. De har att behandla sina medborgare på ett rättvist, nu i betydelsen likformigt, sätt. Skatter skall tas ut enligt likabehandlingsprincipen och samma princip gäller vid domstolsavgöranden och administrativa processer.²⁵ Om indragningen definieras som amortering eller ränteuppbörd, vilket är det rimliga om distinktionen förtjänt-oförtjänt accepteras, kan det tyckas som man kommit undan problemet. Men det är ett högst formellt synsätt. Ty samma princip borde rimligen gälla i skattefall - när medborgare förpliktas avstå delar av sin egendom - och i ränte- och amorteringsfall - när medborgare får behålla delar av det offentliga egendom (delar av det oförtjänta). Även om man med principiella argument kan avföra andra fördelningsfrågor än de mellan det offentliga och markägare kan man inte i praktisk politik blunda för vare sig andra principiella frågor som följer av de praktiska förslag som läggs eller, vilket väl är det politiskt avgörande, uppfattningen om förslagets konsekvenser ur rättvisesynpunkt hos medborgaren i gemen. Att medborgaren skulle betrakta saken som något annat än en vanlig skatte- eller avgiftsfråga förefaller uteslutet.

25. Det betyder naturligtvis inte att alla t ex skall betala samma skatt. Vad saken gäller är proceduren: lika fall skall behandlas lika.

Det skisserade förslaget till *exploateringsavgift* hade en betydligt större räckvidd än de hittills analyserade avgiftsmetoderna. Det knöts till den värdestegring som följde av en mycket speciell men till räckvidden generell offentlig "prestation", nämligen beslut om stadsplaner.²⁶ Eftersom det kommunala planmonopolet just lagfästes i 1947 års byggnadslag, innebar det att i stort sett all förändring av markanvändningen, som innebar tillstånd för tätbebyggelse, skulle påföras en avgift i den mån den resulterade i värdestegring på marken.²⁷

Förslaget var alltså mera vidsträckt än den bettermentavgift som zonexpropriationsutredningen ställt sig bakom.²⁸ *Varje* stadsplanebeslut, oberoende av omfattning, skulle automatiskt leda till att planvärdestegringen beräknades och avgift utkrävdes. Avgiften var alltså inte fakultativ. Den avsåg inte heller enbart nya planer utan också planändringar. Givet den slutna tolkningen av det oförtjänta förefaller detta vara den mest generella metod man kan tänka sig. Den inneslöt alla de speciella värdestegrande prestationer som städerna kunde tänkas företa sig, eftersom sådana rimligen måste föregås av stadsplan eller planändring.

Fullständigheten i räckvidd motsvaras emellertid inte av en lika stor fullständighet med avseende på indragningens omfattning. Dels begränsades avgiftsuttagets storlek, dels skulle det oförtjänta fastställas efter en procedur som borde ha talat till markägarens förmån.

Två uttryckliga begränsningar på uttaget stipulerades. Avgiften sattes för det första till 80 procent av den konstaterade planvärdestegringen. Motiveringen var den vanliga: osäkerheten i beräkningsmetoden fick inte drabba den enskilde och marknaden fick inte punkteras genom att vinstutsikterna inte uppvägde risktagandet.²⁹ En andra begränsning fanns i regeln att markägaren alltid skulle få behålla en värdestegring upp till 20 öre/kvm. Det innebar att denne *garanterades* en viss del av det oförtjänta när värdestegringen var liten; först vid större värdeökningar började 80-procentsregeln verka fullt ut.³⁰

Beräkningsförfarandet torde också ha talat till markägarens förmån.

26. PM med förslag till lagstiftning om exploateringsavgift samt om organisation i expropriationsmål. Justitiedepartementets promemorior 1948:1, bilaga §48a.

27. Den vidgning som skulle fullständiga indragningen vore att även dra in byggnadsplaner och byggnadslov på landsbygden.

28. Tidsmässigt ligger förslaget till exploateringsavgift före zonexpropriationsutredningen. Jag har kastat om tidsföljden så att det mera modesta och traditionsanknutna förslaget presenteras först.

29. *Ibid.*, s 32, 39, bilagan §48b.

30. *Ibid.*, s 39f.

Förfarandet innebar att marken åsattes två värden vid en och samma tidpunkt, planens fastställelse. Det nettovärde som marken antogs ha vid en användning enligt planen subtraherades med det gällande användningsvärdet. Båda värdena var uppskattningar, där avkastningen av den aktuella användningen eller det aktuella eller uppskattade saluvärdet inte nödvändigtvis behövde vara utslagsgivande.³¹ Differensen mellan värdena utgjorde planvärdestegringen. Men det intressanta är att beräkningen tänktes skötas av *parterna* som skulle konfirmera resultatet i ett skriftligt avtal. Endast om man inte kom överens skulle domstol kopplas in. Alla kostnader i samband med värderingen skulle falla på staden.³²

Värderingen blev som synes i hög grad en förhandlingsfråga, då ju precisa kriterier för beräkningen inte stod till buds.³³ Här hade markägaren en stark position genom möjligheten att föra saken till domstol på motpartens bekostnad. Staden kunde då frestas att köpa sig fri från besvär, tidsutdräkt och osäkerhet om hela företaget över huvud taget skulle ge ett överskott, genom att träffa avtal på en låg nivå.

Till denna begränsning på avgiftsuttagets storlek skall läggas, att avgiften var av engångskaraktär. Den relevanta värdestegringen var endast den som bedömdes ske i och med att markanvändningen förändrades till tätbebyggelse eller att redan detaljplanerade områden fick utnyttjas mera intensivt. Planvärdestegringen definierades mycket strikt med avseende på tidsfaktorn. Den regelmässiga och långsamma värdestegringen på mark och byggnader, som mera hade att göra med ändrade rumsliga positioner än förändring i användningssättet för just den planlagda marken, berördes inte.

Regeringens skäl mot såväl förslaget om bettermentavgift som exploateringsavgiften var att oenighet och osäkerhet om verkningarna präglade remissvaren.³⁴ Entusiasmen var inte överdrivet stor på något håll.

31. Ibid., 39.

32. Ibid., bilagan §48d.

33. Detta leder också till att den generella likabehandling som impliceras av det 80-procentiga avgiftsuttaget endast är skenbar; den bas som avgiften beräknades på fastställdes efter förhandlingar i varje enskilt fall.

34. Exploateringsavgiften avvisades av en rent socialdemokratisk regering 1949, medan bettermentavgiften avsågs av den röd-gröna koalitionsregeringen 1953. Vid båda tillfällena var justitieminister Herman Zetterberg det närmast ansvariga statsrådet. Jfr prop 1949:184, s 176; prop 1953:218, s 79f.

En lång rad vid det här laget välbekanta argument framfördes. Kritiken blev också särskilt markant eftersom den nu kom från två håll: från dem som tyckte att förslaget var för halvhjärtat som kur mot värdestegringsproblemet och från dem som tyckte att problemet egentligen inte var något problem. Den tidigare stora enigheten i denna grundfråga började nämligen vittra sönder. Regeringen förklarade emellertid att dess avvisande hållning inte hade med tvekan inför det angelägna i företaget att skaffa. I det ena fallet aviserade den också en ny utredning som skulle ta upp frågan i hela dess vidd igen, medan den i det andra fallet valde en annan partiell lösning, nämligen en utvidgning av expropriationsmöjligheterna. Till dessa saker återkommer vi.

Två välbekanta teman återkom i kritiken.³⁵ Det ena, fruktan att det pekuniära utbytet skulle bli ytterst ringa, har vi redan berört. Det andra huvudtemat gällde svårigheterna att bestämma den oförtjänta värdestegringens belopp och - i bettermentfallet - avgränsningen av de fastigheter eller det område som skulle avgiftsbeläggas. Det förtjänar en kommentar.

Utredarna tycks i båda fallen ha föreställt sig att en övergång till den slutna tolkningen av det oförtjänta skulle drastiskt förenkla de beräkningstekniska problemen. Om man utgick från endast en orsaksfaktor, var tanken, måste beräkningen bli lättare än om man räknade med i princip alla.³⁶ Det låter bestickande men är icke desto mindre en illusion. Ty det är inte orsaksfaktorerna som varit svåra att fastställa utan den värdestegring som följer av dem. I de tidigare "öppna" fallen var det ju relativt lätt att avgränsa orsaksfaktorerna negativt - genom att specificera ägarinsatsen. Nu gjordes samma sak positivt genom att man utgick från en speciell offentlig investering eller ett offentligt beslut. Men i båda fallen låg svårigheten i att med någorlunda bestämdhet kunna säga hur stor inverkan på värdeökningen en viss faktor hade och bara den. Detta blev inte enklare av att man begagnade den slutna tolkningen. De olika tolkningarna var distinkta och användbara när det gällde att *rättfärdiga* indragning, men de bidrog inte till att förenkla *beräkningen* av det som skulle dras in. Det "tekniska" problem som förföljde utredning efter utredning var inte ett teoretiskt definitionsproblem utan ett praktiskt operationaliseringsproblem: fanns det kongruens mellan den tolkning man valt och det faktiska utfall som de föreslagna lagreglerna kunde förväntas leda till?

35. Följande diskussion av argumenteringen bygger på en genomgång av remissvaren som finns i anslutning till propositionsakten i riksarkivet. De relevanta propositionerna är 1949:184 (exploateringsavgiften) och 1953:218 (bettermentavgiften).

36. Se t ex PM angående..., s 30.

Beräkningssvårigheterna hade knappast reducerats, långt mindre övervunnits. Inte heller ansågs möjligheten till en god inkomst för kommunerna ha ställts i utsikt. Men en lika väsentlig förklaring till förslagets fall kan sökas i en gradvis förskjutning av problemuppfattningen, det sammanhang som den oförtjänta värdestegringens problem sätts in i. Denna förskjutning sammanfaller med en skärpning av de politiska motsättningarna som följde efter krigstidens samregerande och allmänna inrikespolitiska borgfred.

I socialdemokraternas "skördetid" ingick bl a önskemål om ett fastare offentligt grepp över markanvändningen. I det borgerliga plan-hushållningsmotståndet var däremot omtanken om den privata äganderätten ett centralt inslag.³⁷ Eftersom de politiska instanserna inte kom att binda sig för någon ståndpunkt i avgiftsfrågorna, utöver fortsatt utredning, kom emellertid de politiska motsättningarna inte i dagen i de nu aktuella indragningsförslagen.

Perspektivförskjutningen visar sig däremot i den starka sammankopplingen mellan indragningsfrågan och den nya expansiva bostadspolitik som började föras efter kriget. Avgiftsförslagets styrka och svagheter vägdes nu mera än tidigare mot de *bostadspolitiska* ambitionerna: hög bostadsproduktion och låga hyreskostnader. Insatta i ett sådant sammanhang tedde sig avgiftsförslagen inte angenäma ens för dem som var odelat för åtgärder mot oförtjänt markvärdestegring.

Främst uttryckte man oro för den sk incidensen, övervältringseffekten. Den avgift som formellt riktades mot tomt- och fastighetsägare skulle i praktiken få bäras av de boende i form av högre tomtpriser och högre hyror. Så länge som efterfrågan var större än utbudet kunde man utgå ifrån att avgifterna skulle influera priserna; endast priskontroll skulle kunna hindra detta.³⁸

De negativa effekterna tänktes dessutom drabba byggandet. Exploateringsavgiften skulle dämpa lusten att bygga på råmark. Men också större ombyggnader tänktes drabbas, eftersom de skulle kunna betecknas som nybyggnad i byggnadslagens mening och avgiftsbeläggas. Samma effekt befarades bettermentavgiften få. Här var det närmast den långa tid som kunde tillåtas förflyta innan anspråk på bidrag

37. Jfr Lewin 1967, s 229ff, kap 4. Den socialdemokratiska offensiven uttrycks pregnant i den motion som initierade markutredningarna vid krigsslutet, mot AK 1945:449 med Torsten Nilsson som första namn. Den borgerliga argumenteringen kan t ex följas vid behandlingen av förslaget om vidgad expropriationsrätt 1949. Till detta återkommer vi.

38. Se t ex remissvaren från lantmäteriverket, bostadsstyrelsen, HSB, industriförbundet, bankföreningen.

framfördes - tio år - som oroade. Det innebar ett osäkerhetstillstånd som ansågs inverka menligt på fastighetskrediten och därigenom på viljan att sanera bostäderna.³⁹

Dessa båda argumentationslinjer, risken för övervältring och risken för nedgång i bostadsproduktionen, förefaller nu svåra att acceptera fullt ut på samma gång. Om det vore så att övervältring var ofrånkomlig, borde i varje fall inte byggherrar och fastighetsägare ha svagare incitament att bygga och förvalta. Den påverkan som kunde ske var då närmast en följd av en minskad efterfrågan då tomtpriser och hyror steg. I den bristsituation som rådde borde inte denna minskning ha blivit särdeles accentuerad.

Men bortsett från denna motsättning skulle, enligt kritikernas sätt att se, avgifterna inverka menligt på möjligheten att nå eller främja de bostadspolitiska målen. Därför kunde de inte accepteras. Det bör noteras att denna slutsats kunde nås från vitt skilda bostadspolitiska intressesynpunkter, vilket bidrog till massverkan i kritiken. Vare sig man vurmade för hyresgäster, egnahemmare, byggnadsentreprenörer eller fastighetsägare framstod avgifterna som ett bekymmer. "Sektorsintresset" talade emot en indragning som skulle drabba boende och byggande utan någon garanti för att kommunen skulle använda avgiftsmedlen för åtgärder i sektorn.

Den rätts- och rättviseaspekt som motiverat indragningsambitionerna från början förbleknade inför dessa befarade verkningar. Om det offentligas rättsanspråk i sista hand skulle drabba hyresgäster och andra boende fanns det inte utrymme för ett positivt ställningstagande med rättvisa som argument. Följden blev att man sökte sig till andra indragningsmetoder, främst en utvidgning av expropriationsmöjligheterna, och till lösningar som minimerade eller helst eliminerade den oförtjänta värdestegringen, t ex en aktiv och långsiktig kommunal markköpspolitik.⁴⁰

39. Se t ex remissvaren från länsstyrelsen i Malmöhus län, lantmäteriverket, för bettermentavgiften: hovrätten över Skåne och Blekinge, stadsförbundet, handelskammaren i Skåne.

40. Ett pregnant uttryck för den nya inriktningen är LO:s remissvar på förslaget till exploateringsavgift. Jfr även remissvaret på markutredningens förslag till vidgade expropriationsmöjligheter.

EXPROPRIATION

Skatte- och avgiftsförslagen konstruerades i allmänhet så att de lämnade den privata äganderätten intakt.¹ Ett undantag utgör Otto Landens skatteförslag. Bakom dess skattebeteckning dolde sig en i och för sig öppet deklarerad och motiverad överföring av den del av privatägandet som innefattade rätten till (en del av) det oförtjänta, definierad enligt den öppna tolkningen. Men dess räntebetalningsfilosofi hade mera en principiell än en praktisk innebörd. Reellt skulle detta förslag liksom de övriga närmast ha uppfattats som en tillämpning av den offentlighetsrättsliga principen om rätten att beskatta medborgarna.

Den indragningsmetod vi nu skall analysera, expropriation, ligger vid den andra extrempunkten. Den är definitionsmässigt drakonisk, den drar inte enbart in den oförtjänta värdestegringen utan eliminerar den. Och den gör det genom att dessutom eliminera den privata äganderätten till marken i fråga.²

Liksom de traditionella avgifterna har också expropriation i första hand brukats i andra syften än för att dra in oförtjänt värdestegring. Det har ansetts nödvändigt att kunna tvångsinlösa privatägd mark för att skapa eller säkerställa kollektiva nyttigheter som vägar, gator, vatten, avlopp, nationalparker, elförsörjning, militära installationer, flygplatser etc. Expropriation har i dessa sammanhang oftast betraktats som en nödvändig sista utväg, en extraordinär metod att ta till i fall där "samhällsintresset" eller "allmänintresset" ansetts viktigare än den privata ägarens. Det allvar som omgärdat expropriationsinstitutet

1. Jag utgår här från uppfattningen att beskattning inte inkräktar på den privata äganderätten. Principiellt sett är förvisso beskattning en inskränkning i vad som skulle kunna ingå i en helt obegränsad äganderätt. Någon sådan "full" äganderätt torde dock aldrig ha existerat. Jfr Honoré 1961; Holmström 1983, kap. 2.
2. Detta kan givetvis nyanseras åtskilligt, dels genom att möjligheten att expropriera delar av äganderätten, t ex servitut, redovisas, dels genom att möjligheten till expropriation för enskilda av andra enskildas egendom beaktas. Detta har dock inte någon större relevans i det här sammanhanget.

återspeglas i att tillstånd måste inhämtas från regeringen, i den noggranna juridiska procedur som föreskrivs och i de länge tämligen precist formulerade expropriationsändamålen.

Det är ofrånkomligt att metoden, med dess tvångsinslag och dess spets mot privatäganderätten, ligger centralt i det politiska spänningsfältet och lätt leder till konfrontation. Den privata äganderätten kan med en generös expropriationslagstiftning anses hotad. Slagord där metoden framställts som redskapet för att störta det borgerliga samhället och det kapitalistiska systemet har inte bidragit till en mera avspänd hållning. Som indragningsmetod har expropriation, till skillnad från flertalet andra förslag, dessutom satts i verket. De politiska instanserna har alltså tagit ställning, partierna har tvingats bekänna färg. Vi har därför bättre möjlighet att nu bedöma, inte bara hur metoden uppfattats utan också hur pass problematisk den oförtjänta värdestegringen som sådan framstår i olika politiska läger.

Expropriation medför inte automatiskt att den oförtjänta värdestegringen dras in till stat eller kommun. Om så kommer att ske beror dels på det pris som betalas - expropriation skall inte likställas med konfiskation - dels på vad det offentliga sedan gör med egendomen. I det första avseendet kan ju, om marknadspris med ingående värdestegringar och förväntningsvärden betalas, markägaren fullt ut kompenseras, dvs denne tillgodogör sig *all* värdestegring. I det senare fallet kan oförtjänt värdestegring alstras igen, om äganderätten överförs i privata händer.

Expropriation kan alltså syfta till att dra in *redan inträffad* oförtjänt värdestegring. Då blir kriterierna för beräkning av lösenpriset centrala. Eller också kan expropriation syfta till att stävja *framtida* värdestegringar. Då kan man i och för sig betala marknadspriset vid inlösen, medan däremot den framtida ägande- och besittningsformen blir central. Metoden tjänar då som medel att komma åt "värdestegringsbenägen" mark; samma resultat kunde ju eljest nås via köp.

I den diskussion och den lagstiftning som förevarit har båda dessa ambitioner varit aktuella, även om distinktionerna inte uttryckligen gjorts. Man har reglerat såväl expropriationsändamål och framtida besittningsform som ersättningsfrågan. Oförtjänt värdestegring har inrangerats bland de legitima ändamålen för tvångsavhändelser. Tomträttsupplåtelse har både aktualiserats som en giltig grund för expropriation och som ett sätt att långsiktigt se till att värdestegringen förbehålls det offentliga. Och ersättningsfrågan har diskuterats i flera

omgångar, senast och livligast i samband med den s k presumptionsregelns tillkomst i början på 1970- talet.

Jag skall koncentrera framställningen till tre beslutstillfällen, då för vår del intressanta expropriationsförslag också resulterade i nya lagar: 1949 års revision av expropriationslagen, den möjlighet till s k zonexpropriation som infördes genom en ändring i byggnadslagen 1953 och de nya expropriationsändamål och ersättningsregler som beslöts när nu gällande expropriationslag antogs 1971-1972.

Expropriation som indragningsmetod är i stor utsträckning en efterkrigsföreteelse.³ I takt med att högen av förkastade skatteförslag växte kom intresset att riktas mot andra lösningar som avgifter och inlösen. Detta nyvaknade intresse för expropriation är i ett avseende paradoxalt. Det aktualiserades nämligen av en socialdemokrati, vars allmänideologiska utveckling gick i motsatt riktning. Den ideologiska vindkantringen från socialism mot funktionsocialism, reglering av privatägandet i stället för förstatligande, som på mark- och bostadspolitikens område manifesterats i den nya byggnadslagen 1947, var uppenbarligen inte entydig.⁴

I arbetarrörelsens efterkrigsprogram krävs t ex en "kommunalisering" av marken: "För att jordvärdestegringen i städerna skall komma det allmänna till godo och ännu mer för att framtida saneringsarbeten icke skall försvåras på grund av bostadsbeståndets splittring på flera ägare, bör tomtmarken kommunaliseras och beståndet av hyreshus gradvis överföras i kommunal ägo."⁵

Samma ambition återfinns i den stort upplagda partimotion som väcktes i januari 1945 och som resulterade i den utredning och de förslag vi strax skall analysera. I motionen skisseras de två alternativen, styrning via lagstiftning och kontroll eller offentligt ägande, och en preferens för det senare alternativet antyds: "/O/m långtgående åtgärder blir nödvändiga för kontroll av markens användning, är det mera praktiskt att denna kontroll åvägabringas genom att samhället äger marken eller exploateringsrätten till marken än att kontrollen utövas genom ett virrvarr av restriktioner eller förpliktelser, som åläggs enskilda markägare."⁶

3. Undantaget är det tidigare nämnda institutet ekonomisk zonexpropriation, ovan s 78.

4. Lewin 1967 ägnas helt åt socialdemokratins ideologiska nyorientering.

5. Arbetarrörelsens efterkrigsprogram 1944, s 24(cit), 98.

6. Mot AK 1945:449, s 6, 17(cit). Samlingsregeringen existerade fortfarande varför de

Dessa ambitioner behövde inte nödvändigtvis leda till ett förord för expropriation; samma resultat kunde nås med en aktiv inköspolitik. Tvångsinlösen är ju närmast en metod att begagna i sista hand och som ett bakomliggande hot i förhandlingar om köp. I själva verket visar sig den socialdemokratiska pragmatismen utomordentligt tydligt i denna fråga. Resultatet var det väsentliga, inte metod eller ägandeform. Inte heller den funktionssocialistiska strategin var ett måste. Man kunde tänka sig köp eller expropriation, man kunde tänka sig reglering eller offentligt ägande. Ett renodlat offentligt ansvar var man emellertid föga trakterad av; tomträten framställdes som det ideala både i programmet och i motionen.⁷

Redan i dessa dokument antyds att indragning av oförtjänt värdestegring nu uppfattades som enbart en del av ett reformprojekt med betydligt vidare syften. Det gällde att samtidigt reducera, eller eliminera, den oförtjänta värdestegringen, skapa rationellt utformade, välplanerade tätorter, ge det allmänna ett fastare grepp över markanvändningen i stort, bygga bort bostadsbristen, hålla mark- och bostadskostnaderna nere och till och med att använda denna aktiverade samhällssektor som ett konjunkturmoderande instrument. Värdestegringsindragning tenderade att bli endast ett moment i en omfattande bostads- och välfärdspolitik.

Samtidigt som dess relativa betydelse som självständig fråga på detta sätt reducerades kom den emellertid, paradoxalt nog, att bli alltmer politiskt eldfångd. I efterkrigstidens skarpa ideologiska konfrontation framstod den socialdemokratiska strategin som en stöt mot borgerlighetens hjärtpunkt, den privata äganderätten. Den första antydningen kom redan i de borgerliga reservationerna mot utredningskravet.⁸

Men riksdagsmajoritetens begäran om utredning accepterades.⁹ Kommitténs dubbla uppgift, att genom vidgade expropriationsmöjligheter både ge kommunerna större möjligheter att styra markanvändningen och dra in värdestegring, finns klart antydd i direktiven och

tyngsta företrädarna inte undertecknat motionen. Förstanamn var Torsten Nilssons.

7. Jfr Arbetarrörelsens efterkrigsprogram 1944, s 98; Mot AK 1945:449, s 8ff.

8. AK:s andra tillfälliga utskott 1945:10 (reservationer); FK:s andra tillfälliga utskott 1945:18 (reservationer). Högern yrkade avslag på sakinhållsliga grunder, folkpartiet och bondeförbundet med hänvisning till redan pågående utredningar.

9. Till det yttre var markutredningen en expertutredning. Men den hade en politisk "vänsterprägel" genom ordföranden Malte Jacobsson och ledamoten Uno Åhrén. Övriga ledamöter var professorn Tord Palander, arkitekten Sune Lindström och byråchefen Allan Nordenstam.

utvecklad i betänkandet.¹⁰ Justitieministern tycktes ha tänkt sig en lösning enligt skattemetoden, men utredningen kom att förorda en annan linje. Tekniskt sett gick dess förslag ut på att ändra expropriationslagen i två avseenden. Möjligheten att expropriera skulle vidgas och ersättningsreglerna skulle skärpas.

Expropriationslagens uppräknade av giltiga expropriationsändamål ville utredningen komplettera med följande punkt:

för att i kommuns eller municipalsamhälles ägo överföra mark, som med hänsyn till kommunens eller municipalsamhällets framtida utveckling erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar.¹¹

Kommunerna ges alltså en tämligen allmänt utformad möjlighet att tvångsinlösa mark som de ansåg sig behöva för sin expansion. Det skall dock beaktas, att kommunerna liksom tidigare måste ha regeringens tillstånd; regeringen hade befogenheten att efter en lämplighetsbedömning besluta om den rättsliga proceduren fick initieras. Förslaget godtogs av regering och riksdag och är i dag, i ytterligare utvidgat skick, grunden för den kommunala företrädesrätten till exploateringsmark.¹²

Dessa vidgade möjligheter till tvångsinlösen kombinerades med en revision av ersättningsbestämmelserna. I gällande lag stod att ersättningen skulle motsvara den inlösta fastighetens "fulla värde" och att "full ersättning" skulle ges om särskild rätt exproprierades. Detta skulle även fortsättningsvis vara huvudregeln, men den språkliga dräkten skulle bytas:

För fastighet, som exproprieras, skall erläggas löseskilling motsvarande skäligt värde å fastigheten med hänsyn tagen till ortens pris och fastighetens avkastning.¹³

Huvudprincipen följdes dock omedelbart av ett ytterst väsentligt undantag, utredningens andra innovation:

10. SOU 1948:4. Direktiven i Ekbrant 1979, s 201ff.

11. SOU 1948:4, s 5, §1.

12. Jfr prop 1971:122, s 151ff, 247.

13. Ibid., s 6, §7. Utredningen hävdade att den nya formuleringen skulle anses ekvivalent med den gällande, något som kom att ifrågasättas i diskussionen; se ibid., s 85f.

Värde må ej beräknas på grund av väntad tätbebyggelse i vidare mån än sådan bebyggelse enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan var tillåten, då stämning i expropriationsmålet utfärdades.¹⁴

Det värde som berodde på förväntningar om ändrad markanvändning skulle alltså inte ersättas, såvida inte förväntningsvärdet grundades på en tidigare fastställd men ännu inte förverkligad plan. Kommunen skulle med andra ord inte vidare behöva betala för en värdestegring som dess egna (förväntade) beslut och åtgärder gav upphov till.

Den exakta innebörden av dessa ändringar framgår tydligare av utredningens motiveringar. Beträffande vidgningen av inlösenrätten intresserar främst frågorna om hur tidigt expropriation kan aktualiseras och vilken bevisning som krävs. Dessa saker hänger nära samman; ju tidigare ute kommunen är desto svårare borde det vara att kunna påvisa behovet av just den aktuella marken.

Utredningen fann det ytterst angeläget att expropriation fick ske tidigt. Det var en förutsättning för att kommunens ansvar för tätortsutbyggnaden skulle lämna idéstadiet. Förekomsten av översiktliga planer där marken avsatts för bebyggelse skulle vara ett tillräckligt belägg för behovet. Detsamma skulle gälla för detaljplaner som var "under utarbetande". Utredningen gick till och med ännu längre och betonade att man inte heller vid avsaknad av planer fick ställa "alltför stora krav på sannolikhetsbevisning". "Ligger den mark, som expropriationsframställningen avser, i linje med den utveckling, som bebyggelsen inom kommunen har tagit, och synes det antagligt att utvecklingen kommer att fortgå i denna riktning, lärer, även om en översiktlig planläggning ännu ej medhunnits, framställningen böra beviljas".¹⁵

Men vad har detta med värdestegringsindragning att skaffa? Det framgår på flera sätt. Den uttalade avsikten var inte enbart att få kontroll över markanvändningen utan också att komma åt oförtjänta värdestegringar. Det var bl a av det skälet som man var angelägen om att kommunerna fick expropriera i god tid och utan alltför vidlyftig bevisning om markbehovet. Det offentliga kunde då "tillföras den vinst, som uppstår, därest marken i samband med exploateringen stiger i värde". Expropriation framställdes i det här avseendet som ett uttryckligt alternativ till skattemetoden.¹⁶

14. Ibid., s 6, §7.

15. Ibid., s 53 f.

16. Ibid., s 54.

Indragningsambitionen visade sig också i två andra avseenden. Dels fick inte expropriationsansökan avslås med motiveringen att markägaren själv förband sig att bygga enligt kommunens önskemål, eftersom värdestegringen då skulle tillfalla ägaren och inte kommunen.¹⁷ Dels skulle rätten till expropriation också anses gälla det fall då byggrätten utökades i redan detaljplanlagda områden. Argumentet för detta väsentliga tillägg, som svårligen går att utläsa ur lagtexten, var uteslutande grundat på önskan att dra in den värdestegring som följde av rättighetsutvidgningen.¹⁸

Man hade alltså kalkylerat med den effekten, att planvärdestegringen och exploateringsvärdet skulle tillfalla kommunen. Det var ett av syftena med vidgningen av inlösenrätten, även om möjligheten att kontrollera markanvändningen var det centrala. I den andra huvudfrågan, revisionen av ersättningsreglerna, var indragning av oförtjänt värdestegring det centrala.

I utredningens diskussion av innebörden i "fulla värdet" förordade den en restriktivare hållning när det gällde att ersätta s k flytande värde. Uttrycket avser det förhållandet att mark kring expansionsorter stiger i värde på grund av dess potentiella status av utbyggnadsmark. Tagna för sig får då dessa områden en aggregerad värdesumma som är helt orealistisk i förhållande till tätortens expansionsbehov, eftersom denna summa anger den fiktiva situationen att orten skulle expandera åt alla håll samtidigt. Denna "fiktiva övervärdering" borde beaktas, ansåg utredningen, dvs underförstått dras ifrån vid ersättningsberäkningen.¹⁹

Främst är det emellertid tillägget att förväntningsvärde inte skall ersättas som intresserar. Denna ståndpunkt, ansåg utredningen, följde av det s k planmonopolet i den nya byggnadslagen. Kommunernas rätt att bestämma var och hur bebyggelse fick ske förde nämligen med sig att markägarna inte kunde kräva ersättning för utebliven byggrätt. Ägarna hade inte någon ursprunglig sådan, oberoende av offentliga beslut, och kunde därför inte göra anspråk på ersättning.²⁰

17. Det skulle dock vara tillåtet att genom avtal om ersättning undgå expropriation.

18. Ibid., s 55. Lagtextens "mark som erfordras för tätbebyggelse" implicerar ju närmast att expropriationen gällde råmark, medan en utökning av byggrätten inte utesluter att tätbebyggelse redan existerar. Detta förklarande tillägg tycks i själva verket möjliggöra expropriation av all bebyggd mark där förtätning tillåts.

19. Ibid., s 87f.

20. Prop 1947:131, s 299. Jfr BL §5 i Bexelius m fl 1950, s 83ff, 145f.

Detta borde nu beaktas också vid inlösen ty eljest skulle orättvisa uppstå mellan fastighetsägarna. Vid expropriation skulle den markägare, som fått byggrätt, kunna tillgodogöra sig hela värdestegringen om fulla markvärdet ersattes, medan den som inte tilldelats någon byggrätt endast ersattes med glesbebyggelsevärdet. Detta var orättvist. Fastighetsägare borde likabehandlas och det skulle ske genom att kommunen behöll planvärdestegringen i expropriationsfallen. Ersättningen skulle endast avse markens värde " *innan* ändringen av markens användning beslutades".²¹

Resonemanget är inte invändningsfritt. Vad som likställs med utredningens förslag är statens hållning till fastighetsägarna i två fall: vid fördelning av byggrätter genom planbeslut och vid bestämning av ersättning vid expropriation. I dessa fall skulle ingen kompensation utgå för förlorad (potentiell) byggrätt. Men därmed är det inte uppenbart att rättvisa *bland fastighetsägarna generellt* har skipats. Ty den vars egendom exproprieras - och den som blir utan byggrätt - kan ju jämföra sig med den som fått byggrätt och som inte exproprieras, dvs den dittills "normale" innehavaren av exploateringsmark. Denne kunde ju tillgodogöra sig hela värdestegringen, hela vinsten i "planeringslotteriet". Utredningen begränsade med andra ord jämförelsen till "förlorarna" vid tilldelningen av byggrätter. Den likställde fastighetsägare i fråga om eventuell ersättning men inte fastighetsägare generellt i fråga om möjligheten att tillgodogöra sig planvärdestegring och förväntningsvärden.

Det är uppenbart att de föreslagna ändringarna skulle påverka fastighetsmarknaden, framför allt genom den osäkerhet som skapades av att ett allmänt utformat expropriationshot lades över stora markområden och att detta kombinerades med en icke marknadsmässig prisättning vid inlösen. Utredningen ville behålla marknaden och försökte därför begränsa osäkerheten genom att tidsbegränsa möjligheten att expropriera till glesbebyggelsevärdet. Men utredningen var inte heller odelat bekymrad över osäkerheten. Visst skulle det bli svårare att bestämma priset vid en försäljning, "men just denna ovisshet kommer att å andra sidan verka dämpande på eventuella jordvärdestegringstendenser."²² Här framgår tydligt att problemet inte enbart uppfattades som en fråga om indragning. Man hade också ambitionen att begränsa uppkomsten av värdestegring. Därigenom antyds att den begränsat statsfinansiella eller inkomstinriktade hållning som fanns

21. Ibid., s 92, 95 (min kurs.).

22. Ibid., s 93ff.

hos skatteutredarna fem år tidigare inte längre var tongivande.²³

Hur skall detta utredningsförslag karakteriseras i våra beskrivande termer? Innan vi analyserar detta närmare bör ett väsentligt påpekande upprepas. Med den bostadspolitiska och allmänt välfärdsteoretiska inramning som värdestegringsproblemet fått finns inte längre någon skarp gräns mellan åtgärder som avser att *dämpa* värdestegringen och åtgärder som avser att *dra in* det oförtjänta. Det finns inte heller någon klar gräns mellan åtgärder som riktas mot värdestegringen och åtgärder där det primära syftet är ett annat, t ex rationell markanvändning. I det senare fallet får indragningsstrategin närmast karaktären av medel, ett instrument för att uppnå andra mål. Denna "flerfrontstrategi" som tenderar att styra tänkandet tar alltså sikte på att samtidigt påverka storleken av den allmänna värdestegringen, dra in det oförtjänta och främja en rad andra mål, t ex bostadspolitiska.

Mot denna bakgrund kan emellertid följande översiktliga karakteristik göras. Expropriationsmetoden i utredningens tappning är betydligt mindre inklusiv till räckvidden än de olika skatteförslagen. Den kan närmast jämföras med bettermentavgiften i detta avseende.²⁴ Proceduren kunde bara initieras från fall till fall och den var fakultativ; om den skulle initieras avgjordes av kommunerna efter en lämplighetsbedömning. Visst fick kommunerna större potentiella möjligheter till expropriation. Men fortfarande kunde de endast begära inlösen på vissa specificerade grunder, och önskan att dra in oförtjänt värdestegring var *inte* ett giltigt skäl. Ansökan måste baseras på andra faktorer, främst då behovet av mark för tätortsutbyggnad.

Först när expropriationstillstånd lämnats - vilket gjordes av regeringen - kunde också indragning av det oförtjänta ske. Denna nödvändiga koppling till ett redovisat markbehov utslöt emellertid inte att man tänkte sig att förslaget skulle ha en större räckvidd. Den avsedda praktiska konsekvensen var nämligen att möjligheten till expropriation skulle spela en roll vid *alla* kommunala markaffärer, även köp på öppna marknaden. Expropriationshotet antogs tjäna som "förhandlingsargument" till kommunens förmån. Det skulle leda till lägre köpeskillingar och därmed också till mindre utlägg för den oförtjänta delen av köpesumman.²⁵ Den starka selektiviteten skulle sålunda

23. Jfr ovan, s 61ff.

24. Jfr ovan, s 79ff.

25. Jfr SOU 1948:4, s 94f.

kompenseras av att den oförtjänta värdestegring som kommunerna tvangs betala vid vanliga köp tänktes sjunka. Man kalkylerade med en effekt utöver den direkt avläsbara i expropriationsfallen.

Hur stor del av det oförtjänta som drogs in i expropriationsfallen kan inte, som i skatte- och avgiftsfallen, uttryckas i procentenheter. Det är i själva verket ganska oklart hur förslaget skall tolkas på denna centrala punkt. Någon totalindragning var knappast avsedd. Det framgår redan av det faktum att endast en viss sorts värdestegring - den som hade att göra med planvärdestegring eller förväntningar om tätortsbebyggelse - efter en bestämd tidpunkt inte skulle ersättas. Tidpunkten sattes till beslutet om ändrad markanvändning, men det är föga äventyrligt att anta, att marken långt dessförinnan stigit i värde på grund av väntad tätortsexpansion. Indragningen skulle sannolikt gälla planvärdestegring i mycket strikt betydelse. Men denna, dvs den som skedde efter planbeslutet, skulle dock dras in helt.²⁶

Men samtidigt ville man ju med utmönstringen av "fulla värdet" och "full ersättning" markera att en "övervärdering" skedde i och med att sk flytande värde regelmässigt inkluderades. Det talar för att man också ville inskränka ersättningen av de förväntningsvärden som uppstått längre tillbaka i tiden. Då utredningen emellertid inte närmare angav beräkningsprinciperna är det omöjligt att exakt fastställa hur stor del av förväntningsvärdet den hade tänkt sig skulle dras in. Svårigheten accentueras ytterligare av att kommunerna ju i vissa fall - vid planändringar som innebar rättsutvidgning - i första hand tänktes sluta avtal med markägarna om hur stor ersättning de skulle betala, dvs hur stor indragningen, nu i form av en avgift, skulle bli.

Slutsatsen blir alltså att utredningens expropriationsförslag var starkt selektivt till räckvidden och i praktiken skulle ha blivit det i än högre grad till följd av en rad karakteristika som kännetecknar expropriationsinstitutet som sådant. Detta bör emellertid inte undanskymma det faktum att det ändå var fråga om en avsevärd utvidgning av *möjligheterna* till expropriation.

Konklusionen måste också bli att det förblev ovisst i hur hög grad de markägare, som fick sin mark inlöst, skulle ha fått behålla oförtjänt värdestegring i betydelsen förväntningsvärden baserade på ändrad markanvändning. I de enstaka fall då expropriation kom till stånd, och möjligheten till inlösen vidgades som väsentligt, förutsattes dock *den framtida oförtjänta värdestegringen* ha eliminerats. Utredningen

26. Jfr SOU 1948:4, s 92ff. Utredningen är oklar här. Den gör ingen åtskillnad mellan den tidpunkt då kommunen senast fick begära inlösen och den tidpunkt då planvärdestegringen tänktes inträda.

tycks nämligen ha ansett det vara självklart att kommunerna efter en inlösen skulle behålla äganderätten till marken. Någon garanti för den saken hade den naturligtvis inte.²⁷

Den oklarhet som kännetecknade utredningens ersättningsregler kom aldrig att konfronteras med praktiska fall. Regeringen avstod nämligen från att lägga fram något förslag i ersättningsfrågan. Främst tycks den ha tvekat inför den motsättning som låg i att använda ett så starkt selektivt instrument, som samtidigt var ytterst kännbart för den som drabbades, för att komma åt något så allmänt förekommande men svårbestämbart och för flertalet markägare oförskyllt bekommet som oförtjänt markvärdestegring. Indragningen med denna metod tenderade att få drag av slumpmässighet och drabba orättvist i den meningen att lika fall skulle komma att behandlas olika på grund av en rad omständigheter, främst kommunernas administrativa och ekonomiska resurser parade med deras ambitioner att dra in värdestegring.

Regeringen väntade också med ett ställningstagande till förslaget att tillåta expropriation när bebyggd mark genom utökning av byggrätten steg i värde. Det förklarades vara en rent värdestegringsmotiverad åtgärd, varför den borde avgöras i anslutning till det generella indragningsproblemet som nu på nytt skulle utredas.²⁸

Regeringen - och senare riksdagen²⁹ - nöjde sig tills vidare med den indirekta indragningseffekt som följde av den utvidgade expropriationsrätten, dvs en eliminering av framtida värdestegring genom ett mera omfattande offentligt markägande. Men statsmakterna gjorde

27. Riksdagsbeslutet talar också ett delvis annat språk. Som argument mot invändningen att inlösen skulle drabba slumpartat och orättvist framhöll nämligen lagutskottet att tanken var att kommunerna "skall beredas tillfälle att utbjuda för exploatering erforderlig mark till skäliga priser", dvs marken antogs överlätas till enskilda för exploatering. 2 LU 1949:34, s 22f.

28. Prop 1948:184, s 75. Regeringen betraktade inte expropriationsförslagen som indragningsförslag i egentlig mening; värdestegringsindragning sågs som en god konsekvens av förslagen, vilka motiverades av andra skäl.

29. Jfr 2 LU 1949:34; FK 1949:31, s 5-67; AK 1949:31, s 93-122; AK 1949:32, s 3-52. De borgerliga motsatte sig i allt väsentligt lagändringarna med motiveringen att de var oacceptabla intrång i den enskildes äganderätt och betänkligen ur rättssäkerhetssynpunkt. De sade sig inte uttryckligen vara motståndare till värdestegringsindragning. Jfr reservationerna i 2 LU:34, s 84ff.

också ett tillägg som ytterligare vidgade möjligheterna att kommunalisera mark. I motiveringen för tillägget var indragningsargumentet framträdande.

Tillägget gjorde det möjligt att

i kommuns ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt.³⁰

I det här fallet behövdes sålunda inte någon hänvisning till ett kommunalt behov av exploateringsmark. Det räckte med en deklARATION att marken senare skulle upplåtas på visst sätt.³¹ Motiveringen var tvåfaldig. Dels skulle kommunen härigenom lättare kunna genomföra förändringar i planer och markanvändning i framtiden. Dels skulle "en eventuell värdestegring på marken förbehållas det allmänna".³² Här är alltså ännu ett exempel på ett fall där man inte direkt kunde hänvisa till värdestegringsindragning som enda skäl för expropriation men där detta var en indirekt och kalkylerad konsekvens.

Sakläget i slutet av 1940-talet var alltså att ett par reformer på expropriationslagstiftningens område faktiskt hade genomförts. Inte i något fall var emellertid återopande av indragning eller eliminering av oförtjänt värdestegring tillräckligt för att tvångsinlösen skulle få ske. Den faktiska indragning som skulle komma att ske betraktades närmast som en god effekt av att marken kom i kommunal ägo. Huvudmotiveringen för förslagen var planerings- och byggnadspolitiska. Alla mera omfattande förslag med udden direkt riktad mot oförtjänt värdestegring hade stoppats och hänvisats till fortsatta utredningar. Det gällde både förslag som gick på skatte- eller avgiftslinjen och sådana som sammankopplades med äganderättsliga förändringar.

I väntan på en universell och direktverkande reform gjordes under

30. Prop 1949:184, s 3 (1§,16). Tillägget godtogs av riksdagen, se t ex 2 LU 1949:34, s 23. Det hade inte föreslagits av utredningen och inte heller remissbehandlats.
31. I senare utredningar och propositioner påstås att även i dessa fall ett samhälleligt behov av marken måste föreligga. Man hänvisar då till ett allmänt uttalande i propositionen, s 73, där det sägs att expropriation är till för att "bebyggelseplanen för samhället kan förverkligas enligt sin tanke". Se t ex SOU 1969:50, s 75, 245; prop. 1971:122, s 21. Tolkningen är ytterst tveksam; man hårdrar ett uttalande som inte alls adresserar den fråga det här gäller. Se även lagrådets yttrande och departementschefens kommentar, prop. 1949:184, s 261, 276.
32. Ibid., s 72(cit), 276.

1950- talet endast en mindre partiell ändring som byggde på expropriationsinstitutet. Zonexpropriationsutredningen hade, som tidigare framgått, föreslagit att en bettermentavgift skulle läggas på fastigheter som drog nytta av stora och dyrbara kommunala saneringar och omregleringar. Förslaget avvisades av regeringen. Den valde att i stället utvidga inlösenrätten, något som också godtogs av riksdagen.³³

Kommunerna skulle inte enbart få rätt att lösa in den mark som direkt behövdes för att genomföra de omfattande ombyggnader av stadskärnorna som den snabba urbaniseringen och trafikutvecklingen drev fram. De skulle dessutom få expropriera

annan inom området eller dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken planens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde.³⁴

Denna inlösenrätt var starkt inskränkt med avseende på räckvidden; den gällde bara de fall där stora omregleringar ledde till ansökan om expropriation.³⁵ Det intressanta ligger emellertid på det principiella planet. Förslaget var nämligen ett klart exempel på ett fall, där redan uppkomsten av oförtjänt värdestegring (enligt den slutna tolkningen) var en giltig grund för expropriation. Kommunen behövde inte argumentera för något speciellt behov av marken i fråga, "endast" göra troligt att värdestegringen varit betydande och en direkt följd av kommunens åtgärder i områdets omedelbara närhet.³⁶

Det fastslogs alltså att det var legitimt att expropriera mark för att dra i oförtjänt värdestegring. Som princip var det betydelsefullt, även om den nya möjligheten med all säkerhet sällan skulle komma till användning; det visade erfarenheterna av det gamla institutet ekonomisk zonexpropriation. Förslaget skulle också vara begränsat med avseende på indragningens storlek. Ersättningsreglerna var ju fortfarande sådana att den värdestegring som ägt rum intill dess expropriationstillstånd beviljats skulle ersättas. Visserligen fick kommunen rätt att ansöka om tillstånd på ett tidigt stadium, men allt talar för att förväntningarna om sanering då sedan länge påverkat markpriset.

33. Prop 1953:218; 3 LU 1953:23. Högern avvisade förslaget men ej de andra borgerliga partierna. Bondeförbundet satt vid detta tillfälle i regeringen.

34. Prop 1953:218, s 3 (§44). Ändringarna gjordes i detta fall i byggnadslagen. Regeln flyttades 1971 till expropriationslagen, då under beteckningen värdestegringsexpropriation. Jfr prop 1971:122, s 3 (§1,19).

35. Jfr ovan, s 80.

36. Ibid., s 80f.

Även denna reform kan alltså betecknas som en smärre justering, som bara på marginalen berörde, och var avsedd att beröra, fördelningen av oförtjänt värdestegring i stort, vare sig man anslöt sig till den öppna eller slutna tolkningen. Reformerna på expropriationslagstiftningens område vidtogs alla i väntan på det samlade förslag som man fortfarande hoppades på och som en ny utredning, 1954 års markvärdeutredning, fått i uppgift att presentera.³⁷

Den förändring i expropriationslagstiftningen som får avsluta detta kapitel ligger närmare tjugo år senare i tiden, vid 1970-talets början. Först då, sedan förhoppningarna om en enhetlig lösning i stort sett övergivits, kom man att åter intressera sig för ersättningsreglerna vid expropriation. Som vi sett var de ändringar som tidigare gjorts närmast inriktade på en indragning av *framtida* oförtjänt värdestegring i och med att marken blev offentlig egendom. Indragning av redan uppkommen värdestegring via en reformerad ersättningsberäkning hade uppskjutits. Nu återkom man till frågan hur det offentliga skulle ställa sig till redan uppkommen värdestegring när man stod i begrepp att lösa in mark. Skulle fulla värdet, inklusive förväntningsvärden, ersättas?

De nya ersättningsprinciperna ingick som en del i en totalrevidering av expropriationslagstiftningen. Reformen berörde sålunda också de rättsregler vi tidigare analyserat. Dessa inordnades nu i den nya expropriationslagen. Generellt sett vidgades möjligheterna för det allmänna att tvångsinlösa mark ytterligare, inte därför att nya legitima expropriationsgrunder tillkom utan därför att regeringens och riksdagens justeringar och motivuttalanden starkt betonade kommunernas "obetingade företrädesrätt" till exploateringsmark och överlag gick ut på att lätta på kommunernas bevisbörda. Förslagets allmänna tendens i denna riktning kritiserades skarpt av både juridisk expertis och företrädare för oppositionen.³⁸

37. Markvärdeutredningen blev den sista instans som satsade på en enhetlig och genomgripande lösning. Den sökte sig emellertid fram efter helt nya linjer; se nedan, kap. Värdestegringshypotek.
38. Jfr prop 1971:122, s 151f, 156ff, 163; CU 1971:27, s 15. De borgerliga kritiserade, i linje med ställningstagandena 1949 och 1953, förslaget för bristande rättssäkerhet och, främst från moderaterna, för obehörigt intrång i den privata äganderätten. Se t ex reservationerna i SOU 1969: 50-51 och i CU 1971:27. Kritiken från juridiskt håll finns pregnant i experten Hernmarcks särskilda yttrande i utredningen, i lagrådets yttrande och i remissyttrandet från Svea hovrätt.

Eftersom nyheterna i det här avseendet mera är grad- än artskillnader skall vi inte närmare analysera dem.³⁹ Det skall dock inte undanskymma det faktum att till synes små justeringar och en liberalare tillämpning av gamla regler kan vara väl så omvälvande som nya regler. Det bör också påpekas att regeringsförslaget som sådant i hög grad motiverades i ordalag som nästan påminde om kritiken mot spekulation, tomtjobberi och oförtjänta vinster från 1900-talets början. Spetsen var riktad just mot den oförtjänta värdestegringen och dess yttringar på en bostadsmarknad som kännetecknades av bristsituation och febril byggaktivitet. Det principiellt nya gällde emellertid ersättningsberäkningen, den fråga som kvarstod olöst efter 1940-talets utredande.

Markutredningen hade som framgått föreslagit att den värdestegring som hade att göra med en förväntad eller förutskickad ändring i markens användningssätt skulle frånräknas vid expropriation. Kommunen skulle inte behöva ersätta ett värde som den själv var upphov till, hette det. Det var denna tankegång som nu återkom. Lagtekniskt utformades den emellertid som en presumtionsregel:

Exproprieras mark för ändamål som avses i 1§ 16 (tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordning, min anm.), skall vid bestämmande av löseskilling sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.⁴⁰

Innebörden i regeln är alltså att man vid värderingen skall utgå ifrån att den värdestegring som skett under det senaste decenniet - eller från presumtionstidpunkten - beror på förväntningar om en ändring i den tillåtna markanvändningen. Den skall därför inte heller ersättas. Eller annorlunda uttryckt: markägaren måste för att få tillgodogöra sig

39. De relevanta reglerna återfinns i §1, punkterna 16 och 19, §7 och 8 i den nya lagen, se prop 1971:122, s 3ff. I expropriationslagen från 1972 återfinns de i 2 kap. §§ 1, 11, 4 kap. §§ 1, 2; se SFS 1972:719.

40. Prop 1971:122, s 9 (§111a). Vid totalrevisionen placerades den i 4 kap., §3; se SFS 1972:719.

denna värdestegring vara beredd att visa att den inte berodde på sådana förväntningar. Bevisbördan tenderade att falla på ägaren, även om kommunen ju först måste göra troligt att värdestegring "av någon betydelse" ägt rum, dvs att marknadsvärdet till nupris avsevärt översteg ingångsvärdet vid presumtionstidpunkten.

Ett väsentligt undantag från presumptionsregeln gjordes emellertid omedelbart. Det har kommit att kallas "villagarantin":

Avser expropriationen bebyggd fastighet som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, gäller den begränsningen för tillämpningen av första stycket (presumptionsregeln, min anm.) att löseskillingen ej i något fall får bestämmas till lägre belopp än som fordras för anskaffning av annan likvärdig bostadsfastighet.⁴¹

Motiveringen för denna särbehandling av en viss kategori fastigheter var "socialpolitisk". Det skulle "te sig stötande" om en fastighetsägare som tvingats avstå sin bostad inte fick en ersättning som räckte för att skaffa en likvärdig bostad, inte bara i standardhänseende utan också med avseende på läget. Hänsyn skulle tas "inte bara till rent ekonomiska faktorer utan också till sådant som fastighetsägarens intresse av att få bo kvar i sin gamla miljö om det är möjligt". Härför behövdes naturligtvis en ersättning som tog hänsyn till det faktiska marknadsvärdet.⁴²

Argumenten för presumptionsregeln vilar på samma resonemang som markutredningens, möjligen med den skillnaden att det polemiska och negativt värdeladdade "spekulation" nu flitigt brukades för att beteckna värdestegring till följd av väntad förändring i markens användning. Råmarken sades t ex få sitt värde dels av avkastningsförmågan som jordbruks- och skogsmark, dels av förväntningar om tätbebyggelse. "Dessa förväntningar har ofta en spekulativ karaktär." Detsamma sades gälla värdeökningar i tätorter, som orsakades av förhoppningar om planändringar. "Det kan inte anses tillfredsställande att samhället vid expropriation som sker för att genomföra tätbebyggelse eller för att utveckla sådan bebyggelse skall behöva betala ersättning för marken med belopp som innefattar sådan värdestegring som beror på samhällets egna insatser i samband med tätbebyggelseutvecklingen. I särskild grad gäller detta sådana ofta spekulativt betonade förväntningsvärden som enligt vad nu har anförts hänger samman med förväntningar om

41. Ibid.

42. Ibid., s 185f; CU 1971:27, s 23f.

ändringar i markanvändningen."⁴³

Presumptionsregeln riktades alltså mot redan befintlig oförtjänt värdestegring. När inlösen för tätbebyggelse aktualiserades, kunde kommunerna åberopa regeln för att slippa ersätta "betydande" värdestegringar. Fortfarande gällde detta förvisso endast i dessa begränsade fall. Men i kombination med den allmänna vidgningen av de kommunala befogenheterna antogs den ha betydelse för markvärdestegringen i stort. Det kommunala hotet om tvångsinlösen skulle dämpa förväntningar och priser överlag.⁴⁴

Vi kan här notera en principiellt väsentlig förändring i tänkandet, som inletts under 1940-talets byggnadslagstiftning men som nu är fullt utvecklad. Den starka sammankopplingen mellan värdestegring och en prestation eller uppoffring av något slag, som kännetecknat decenniernas diskussion, börjar nu vika för en modernare konception av världens uppkomst. Tidigare fanns en tendens att hänföra all värdestegring till en prestation av någon, även om denne någon blev alltmer konturlös och diffus ju längre bort från det konkreta värdestegringsobjektet man följde orsakskedjan. Med introduktionen av "förväntningsvärde" accepterades, låt vara underförstått och föga konsekvent, att värdestegring kunde ske utan någon som helst faktisk insats eller något politiskt beslut, t ex planbeslut.

Med denna insikt kom också argumenteringen för indragning med nödvändighet att åter förskjutas mot den grundstruktur, som kännetecknar argumenteringen i enlighet med den öppna tolkningen av det oförtjänta. Man hävdade att ägaren inte gjort någon uppoffring som orsakat värdeökningen och att det då var oberättigat att kräva, att det allmänna vid inlösen skulle ersätta ett sådant "spekulationsvärde". Allt som inte kunde återföras på ägarinsats kunde det allmänna ställa berättigade anspråk på.

Men de fruktlösa ansträngningar som gjorts under närmare ett halvt sekel att skapa en metod för att fastställa och fördela den oförtjänta markvärdestegringen "löstes" nu med ett alexanderhugg. Man skulle *förutsätta* vad man tidigare förgäves försökt ange metoder för att beräkna. Ville någon, i praktiken den som utsattes för expropriation, ifrågasätta det förutsatta, ankom det på denne att skaffa fram bevis. Detta var onekligen en metod som löste en stor del av de praktiska

43. Prop 1971:122, s 179. Jfr CU 1971:27, s 19.

44. Prop. 1971:122, s 179. Jfr CU 1971:27, s 19.

problemen; man kunde vänta sig att den gick att tillämpa. Men det skedde genom att man stipulerade vad som skulle gälla som oförtjänt mera än att man sökte fastställa det faktiska förhållandet, givet en teoretisk definition. Priset var, intellektuellt sett, att man slutgiltigt gav upp tanken på en metod som sorterade individuella fall efter den faktiska utvecklingen, rättsligt sett att man vältrade över bevisbördan på expropriaten och politiskt sett att man accepterade en metod, mot vilken det kunde anföras att det som gjordes till rätt inte överensstämde med godtagna rättvisepprinciper.

Vi har sett att det egentligen aldrig uppstod någon hetsig diskussion om skatte- och avgiftsförslagen. Processen började och slutade i allmänhet på utredningsnivån. De få och marginella fall som nådde riksdagen baserades närmast på den erkända principen om uttag efter nytta, den s k intresseprincipen. Den till synes allmänt välvilliga attityden till indragning av oförtjänt värdestegring sattes aldrig på prov.

Expropriationsförslagen blev som antytts mera politiserade. Förslagen ledde till propositioner och riksdagsbeslut. Partierna måste prestera en åsikt, ta ställning. Men knappast heller de justeringar som gjordes i expropriationslagen ställde principen om rätten till det oförtjänta på sin spets. I allmänhet motiverades nämligen inte ändringarna primärt med behovet av eller det rättmätiga i värdestegringsindragning. Det visar sig tydligt i ovilligheten att låta förekomsten av oförtjänt värdestegring bli en självständig expropriationsgrund; endast när mark av andra skäl fått lösas in kunde indragning aktualiseras. Indragning, eller dämpning, av den oförtjänta värdestegringen fick man "på köpet".

Ett undantag var möjligheten till s k värdestegringsexpropriation. Den kunde visserligen endast tillåtas om värdestegringen berodde på kommunala åtgärder som kunde föranleda expropriation enligt de i lagen uppräknade expropriationsändamålen. Men något behov av själva marken behövde inte påvisas. Syftet var här ett enda: att komma åt värdestegringen. Detsamma gällde presumtionsregeln. Även om regeln endast gällde ersättning för mark som fick exproprieras, var den till sin verkan betydligt mera påtaglig och ingripande än värdestegringsexpropriation. Båda reglerna hade emellertid en direkt udd mot den oförtjänta värdestegringen. Eftersom de också fördes fram till beslut, motiverar det en närmare granskning av den politiska diskussionen kring förslagen. Kan man med hjälp av denna diskussion få ökad klarhet i huruvida den tidigare enigheten om det berättigade i indragning

av oförtjänt värdestegring upplöses, när ett praktiskt beslut måste fattas? I båda fallen blev det politisk strid. Frågan är nu vad striden gällde, inställningen till tekniken för indragning eller inställningen till indragning som sådan?

Oppositionens ställningstaganden var inte enhetliga. När värdestegringsindragning infördes 1953, var det endast högern som opponerade sig; bondeförbundet satt i regeringen tillsammans med socialdemokraterna och folkpartiet tog regeringens parti. I fråga om presumptionsregeln var alla borgerliga negativa 1971. Men året därpå, då hela lagen reviderades, godtog centern regeln. Folkpartiet framförde vid båda dessa tillfällen egna förslag, som inte helt men i långa stycken neutraliserade indragningseffekten, medan moderaterna ställde sig blankt avvisande.

Högerns invändningar 1953 riktade sig inte uttryckligen mot värdestegringsindragning. Man sade sig i stället vilja slå vakt om det fria initiativet. Om fastighetsägare, enskilt eller i grupp, innehade mer än halva arealen eller halva värdet av den mark som skulle saneras, skulle de få lösa in all mark och stå för saneringen. Först om enskilda initiativ inte kommit till stånd skulle kommunen få gå in. Kommunen skulle då också förpliktas att efter saneringen bjuda ut tomtmarken till försäljning eller upplåta den med tomträtt. Högern avvisade dessutom uttryckligen möjligheten att expropriera mark, vars enda samband med saneringen var att den steg i värde.⁴⁵

Konsekvensen av högerns förslag var att expropriation som indragningsmetod helt förlorade i betydelse. Det var också avsikten. Expropriation fick inte bli något annat än "ett stadsplanetekniskt hjälpmedel" som endast skulle tillgripas i exceptionella fall. Det fick inte tillgripas mot fastigheter utanför saneringsområdet eller över huvud taget mot sådana "som ej erfordras för ombyggnaden". Expropriation var förkastlig som indragningsmetod, eftersom den ju innebar förlust av privatäganderätten och därför kunde bli "ett verktyg i socialiseringens tjänst".⁴⁶

Även om högerns hållning var helt avvisande kan man ändå inte påstå att partiet riktade sig mot värdestegringsindragning som sådan. Det var metoden det var fel på, enligt argumenteringen, syftet uttalade man sig över huvud taget inte om. Saken kan också uttryckas så, att värnandet av privatägandet var väsentligare för högern än indragning av oförtjänt värdestegring. En omfördelning av markvärdena, hur berättigad den än var, kunde inte accepteras, om den betydde förlust

45. Mot FK 1953:476; 3LU 1953:23 (reservation av Ebbe Ohlsson och Munktell).

46. Ibid. Se även FK 1953:21, s 130f (Magnusson); AK 1953:22, s 54 ff (Munktell).

av den enskilda äganderätten till marken i fråga. Avslagsyrkandet *behöver* alltså inte tolkas som ett avståndstagande från indragning som sådan.

Men det är också uppenbart att högerns engagemang var svalt. Pådrivande var partiet minst av allt. I stort sett föreföll man nöjd med det gällande. Som svar på motargumentet att högerlinjen ju var verkningsslös som metod mot oförtjänt värdestegring, hänvisade man till att de gällande gatukostnadsavgifterna gav kommunen möjlighet att "täcka en stor del av sina utgifter". Det påståendet bestreds av andra.⁴⁷ Det går ju inte heller utöver den traditionella tanken på *kostnads-täckning* till skillnad från indragning av oförtjänt värdestegring.

Även folkpartiet avvisade högerförslaget. Endast kommunen kunde ges expropriationsrätt i dessa fall, eftersom det skulle vara "ytterst stötande för rättskänslan om vissa kapitalstarka markägare skulle få rätt att expropriera mark från andra markägare". En sådan förmånsställning för redan gynnade kunde inte godtas; den måste förbehållas det allmänna.

Härav följer inte att partiet måste godta förslaget om värdestegringsexpropriation. Men även detta gjorde man. Argumentet var det vanliga i indragningssammanhang. Då kommunen till stora kostnader genomförde ombyggnader som orsakade värdestegringen, var det rimligt, "inte minst ur skattebetalarnas synpunkt", att värdestegringen återgick till upphovsmannen.⁴⁸

Högern stod alltså helt isolerad i motståndet mot värdestegringsexpropriation. Men inte heller högern kan med säkerhet sägas var motståndare till värdestegringsindragning. Det var metoden, och metodens konsekvenser för privatägandet, som partiet tog avstånd ifrån.

I striden om presumptionsregeln var positionerna från början mera blockpräglade. Alla borgerliga partier yrkade avslag 1971. Moderaterna och centern hade inget motförslag, medan folkpartiet förde fram alternativet att löseskillingen skulle avse värdet vid tiden för expropriationsansökan. Förslaget kombinerades med kravet att domstolsförhandlingar måste påyrkas inom ett år efter det att tillstånd beviljats av

47. Folkpartisten Osvald hänvisade till en undersökning avseende Stockholm år 1947, enligt vilken endast åtta procent av kostnaderna täcktes av avgifter; FK 1953:21, s 129.

48. FK 1953:21, s 129 (Osvald); Ak 1953:22, s 56f (Carlsson i Stockholm).

regeringen.⁴⁹

Jämfört med presumtionsregeln var folkpartiförslaget mycket modest som indragningsmetod. Det omfördelade endast den värdestegring som skedde på ett mycket sent stadium och detta skulle närmast accentueras av kravet att domstolsförhandlingar måste inledas utan större dröjsmål; kommunen kunde då inte ansöka om expropriations-tillstånd hos regeringen förrän den hade ekonomiska möjligheter att lösa in fastigheten.

När expropriationslagen totalreviderades året därpå, hade positionerna förskjutits. Moderaterna var fortfarande helt avvisande. Centern accepterade nu regeringens linje, en till räckvidden till och med något utvidgad presumtionsregel. Folkpartiet övergav sitt tidigare förslag och förordade i stället en "omvänd" presumtionsregel. Ägarna till den inlösta marken skulle inte få tillgodoräkna sig värdestegringen under de senaste tio åren, om det kunde ledas i bevis, att värdeökningen berott på förväntningar om ändring i den tillåtna markanvändningen.⁵⁰ Bevisbördan lades härigenom på kommunen. Endast om denna kunde göra troligt att värdestegringen var av typen förväntningsvärde skulle avsteg från gällande marknadsvärde vid tiden för ansökan om expropriation göras.

Argumenten från moderaterna och folkpartiet var inte heller i detta fall baserade på ett principiellt avståndstagande från värdestegringsindragning. Folkpartiet förklarade sig tvärtom upprepade gånger ha krävt att värdestegring skulle motverkas och att man höll fast vid den ståndpunkten. Moderaterna hävdade, att de accepterade en indragning av det ökade fastighetsvärde "som kan hänföras till av samhället vidtagna åtgärder". Men de gjorde också omedelbart ett förbehåll, som förtog en del av den välvilliga attityden. Det måste då kunna "exakt anges" vad som hänförde sig till av det offentliga vidtagna åtgärder, något som visat sig vara "en i det närmaste ogenomförbar" uppgift.⁵¹

Det är här tydligt att partiet argumenterar utifrån den slutna tolkningen. Användningen av uttrycket "av samhället *vidtagna* åtgärder" (min kurs.) tyder också på att de inte godtog förväntningsvärderesonemanget i propositionen. Värdestegring till följd av vissa *förväntningar* behöver ju inte ha sitt upphov i någon vidtagen åtgärd alls.

49. Mot 1971:1510 (m), 1511 (c), 1512 (fp). Både 1971 och 1972 fanns dessutom en enskild borgerlig trepartimotion som i argumenteringen t o m var mera engagerat negativ än moderaternas partimotion. Se mot 1971:1509; mot 1972:1761.

50. Mot 1972:1762 (m), 1765 (c), 1766 (fp).

51. Mot 1971:1509, s 9f(cit); mot 1972:1766, s 14.

Huvudkritiken mot presumtionsregeln byggde på rättssäkerhets- och rättviseargument. Det ansågs ytterst betänkligt att den som utsattes för tvångsinlösen dessutom tvingades förebrija bevisning för att få ut en ersättning som gick utöver ett minst tio år gammalt marknadsvärde. Detta betecknades som obilligt, orättfärdigt, oförsvarligt, orimligt, på gränsen till oanständigt, och det sades sätta rättssäkerheten i fara.⁵²

Moderaterna drev dessutom tesen, att presumtionsregeln innebar en olikabehandling av medborgarna inför lagen. Regeln skulle ses som en prisreglering som inte var generell; fastighetsöverlåtelser på marknaden berördes ju inte och inte heller försäljningar där kommunen gått in i köparens ställe med stöd av förköpslagen.⁵³ Att förneka den exproprierade "full ersättning" var oförsvarligt, eftersom det innebar att "man samtycker till att enskilda får behandlas olika inför lagen". Det stred mot "de grundläggande principerna i en rättsstat". "Den som blir föremål för tvångsköp skall inte behöva bli sämre behandlad än andra."⁵⁴

Man kunde tro att kritikerna invände mot en generell svaghet hos alla fakultativa eller på individuell prövning baserade indragningsmetoder. Det kunde framstå som orättvist att endast vissa fastigheter drabbades av indragning och att till och med fastighetsägare i jämförbara eller mycket likartade situationer drabbades så olika beroende på om kommunerna initierade processen eller inte. Men detta tycks inte ha varit fallet.

Rättssäkerhetsargumentet avsåg i stället det faktum att enskilda utan egen förskyllan plötsligt kunde ställas inför uppgiften att reda ut de värdeförhållanden som rått minst tio år tillbaka i tiden för den mark man nu ägde; "the benefit of the doubt" måste ges den som utsattes för tvångshandlingen. Moderaternas argument om olikhet inför lagen, en variant av rättssäkerhetsargumentet, tycks dessutom ha avsett det förhållandet att exproprierad mark inte ersattes till marknadspris; enskilda, vars egendom tvångsinlöstes, blev särbehandlade (och sämre behandlade) relativt enskilda som sålde på marknaden.

Det senare argumentet är oklart på ett intressant sätt. Man kan förvisso anse det vara *orättvist* att markägare som exproprieras inte ges en ersättning som motsvarar marknadspriset. Men innebär det att

52. Mot 1971:1510, s 10; mot 1972:1762, s 9f; mot 1972:1766, s 9f.

53. När förköpslagen tillämpas, måste kommunen acceptera det pris som redan avtalats mellan köpare och säljare; se SFS 1967:868, §5.

54. Mot 1972:1762, s 9f.

medborgarna behandlas "olika inför lagen"? Och betyder det att "rätts-säkerheten" åsidosätts? Jag är böjd att svara nej på båda dessa frågor och hävda, att moderaterna här tänjer på vedertagna betydelser för att ge rättslig legitimitet åt en politisk hållning.

"Rättssäkerhet" används förvisso i något skiftande betydelser, inte minst i politiska sammanhang. Men den ursprungliga och vanliga betydelsen rör dels rättsreglernas förutsebarhet, dels de rättsliga procedurernas opartiskhet, deras avsaknad av både godtycke och diskriminering. I kravet på förutsebarhet ligger rimligen t ex ett krav på reglers klarhet och på att de var i kraft vid tiden för den handling som reglerna tillämpas på (förbud mot retroaktivitet). I opartiskhet ligger ett krav på procedurrättvisa, att "lika fall skall behandlas lika".⁵⁵

Denna senare aspekt kan sägas innebära ett krav på "likhet inför lagen". Markägare i samma situation skall behandlas lika och "i samma situation" syftar då på när lagens regler tillämpas, dvs att exproprierade skall behandlas lika med avseende på de regler som gäller för t ex bestämning av ersättning.

Men den moderata argumentationen gick utöver sådana procedur-aspekter. Deras konception av "likhet inför lagen" innebar inte bara att rättssäkerhet i betydelsen procedurrättvisa måste vara för handen. De krävde också att de markägare som drabbades av expropriation skulle likställas med en annan grupp markägare som inte drabbades av expropriation. De exproprierade skulle behandlas som om de uppträdde på marknaden, som om de varit säljare. Detta argument rör inte likabehandling i den mening som förknippas med rättssäkerhetens begrepp utan närmast resultaträttvisa mellan enskilda som är inblandade i olika slags transaktioner. Avgränsningen av de lika fallen kan man förvisso invända emot. Men det är då ett generellt rättviseresonemang och inte ett rättssäkerhetsresonemang som utgör grunden. Diskriminerande lagar utesluter inte rättssäkerhet, rättssäkerhet garanterar inte rättvisa.⁵⁶

Moderaterna ville alltså, för att uppnå den rättvisa de kallade likhet inför lagen, likställa inlösenersättning med marknadspriset. Från den synpunkt som här är aktuell, expropriation som indragningsmetod,

55. Jfr Bengtsson 1984, s 204f; Lyons 1984, s 194ff; Benn & Peters 1977 (1959), s 122ff. Procedurrättvisa motsvaras av vad Rawls kallar "pure procedural justice"; Rawls 1973 (1971), s 85f.

56. Jfr Barry 1965, s 97ff, särskilt s 100f: "/A/ny consistent application of a rule creates a primitive variety of equity - like cases being treated alike - though this is a rather weak sort of distributive principle because the basis of "likeness" is stipulated by the rule and it may be outrageous."

förtar givetvis den lösningen hela effekten; redan uppkommen oförtjänt värdestegring lämnades intakt. Och även om kritiken även i detta fall framställdes som en metodkritik, inte en kritik av syftet som sådant, är det klart att inte heller syftet framstod som angeläget. Någon tanke på att minska den orättvisa differensen mellan marknadspris och ersättning enligt presumtionsregeln genom att modifiera det förra föresvävade t ex aldrig partiet. I fallet med värdestegringsexpropriation framstod enskilt ägande som väsentligare än indragning av det oförtjänta. I fråga om presumtionsregeln prioriterades marknadsprissättning högre än indragning.

VÄRDESTTEGRINGSHYPOTEK

Det sista utredningsförslaget som vi skall analysera är intressant på flera sätt. Det lanserades på 1950-talet som ett alternativ till både de "ekonomiska" skatte- och avgiftsmetoderna och den "juridiska" expropriationsmetoden. Metoden, som kallades värdestegringshypotek och är "juridisk" till sin karaktär, var en nyskapelse, ett originellt svenskt bidrag till floran av indragningsmetoder.

Betänkandet rönt samma öde som alla övriga genomgripande förslag, därutinnan följdes det vanliga mönstret. Men den parlamentariskt sammansatta utredningen splittrades på tre olika linjer, varför även politiskt intressanta slutsatser kan dras om värdestegringsproblemets plats i det partipolitiska sammanhanget. Misstanken om distinkta ideologiska skiljelinjer, som tidigare endast kunnat anas, bekräftas här i stor utsträckning.

Under efterkrigstidens första decennier nådde samhällsomvandlingen - folkomflyttningen, urbaniseringen, bostads- och vägbyggandet - en hittills oanad omfattning. Bostadsbyggandet gavs också en strategisk position i det ekonomiska och välfärdspolitiska program som det regerande socialdemokratiska partiet utformade. Liksom i fråga om arbete och sjukvård skulle det allmänna ombesörja att medborgarna tillhandahölls bostäder som motsvarade politiskt definierade minimikrav: modernt utrustade och rymliga lägenheter till rimliga priser. Det är knappast överraskande att denna politikens tillskyndare då också reagerade mot att de värden, som den hektiska byggnadsverksamheten skapade, i stor utsträckning tillföll mark- och fastighetsägare, som inte med egna insatser bidragit till värdeökningen.

Som vi sett hade man efter misslyckandet med skatteförslagen främst satsat på avgifter i anslutning till planering, exploatering eller sanering. Men varken exploateringsavgiften eller en utbyggnad av bet-termentavgifterna hade befunnits praktikabla. Också förslaget att inte ersätta förväntningsvärden vid expropriation, det som senare

resulterade i presumtionsregeln, hade lagts åt sidan. En ny utredning, markvärdeutredningen,¹ gavs i stället uppdraget att samla de olika trådarna och göra ett nytt samlat försök att åstadkomma en lösning. Utredningen tog tre år på sig och presenterade sitt betänkande på senhösten 1957.²

Den vid det laget luttrade departementschefen, justitieminister Herman Zetterberg, antydde i direktiven att han närmast tänkte sig att olika indragningsmetoder måste tillgripas för olika slags värdestegringsfall.³ Resultatet blev emellertid ett helt nytt förslag i den stora genren, hypoteksmetoden, och ytterligare två principskisser som anslöt till de traditionella linjerna: expropriation och beskattning i det ena fallet och bettermentavgifter i det andra.

Politiskt sett var huvudförslaget dömt att misslyckas. Det stöddes endast av utredningens två partipolitiskt obundna ledamöter, ordföranden Anderberg och experten Lantz. De borgerliga gick på bettermentlinjen, medan socialdemokraterna förordade en kombination av skatter och köp eller expropriation med efterföljande tomträttsupplåtelse.

Huvudförslaget föll dessutom igenom på ett ovanligt tidigt stadium. Det kom inte ens att sändas ut på remiss. I riksdagen tog justitieministern i den nu rent socialdemokratiska regeringen avstånd från hypoteksförslaget och aviserade nya utredningar. Av den animerade debatten att döma hade betänkandet varit ett slagträ i valdebatten efter riksdagsupplösningen 1958, där hypoteksförslaget framställdes som ett socialdemokratiskt generalangrepp mot privat äganderätt.⁴ Som intellektuell produkt är betänkandet emellertid något utöver det vanliga: innehållsrikt, ytterst inträngande, energiskt och väl argumenterat. Dess starka politiska laddning gör det dessutom intressant. Det är helt visst värt att tas på allvar.

1. Utredningen leddes av häradshövdingen Einar Anderberg, samme man som varit ensamutredare i zonexpropriationsutredningen. Partirepresentanter var Erik Anners (h), Gustav Boija (fp), Gunnar Lodenius (bf), borgarrådet Joakim Garpe (s) och Eric Holmqvist (s). Dessutom ingick Hans Lantz från bostadsstyrelsen, en tjänsteman med uttalat radikala åsikter.
2. Samtidigt lades 1946 års markutredning slutgiltigt ned. Denna produkt av den socialdemokratiska efterkrigsoffensiven hade vilat alltsedan delbetänkandet 1948 som utmynnat i utvidgningen av expropriationsmöjligheterna. Se ovan s 94ff.
3. Direktiven i Ekbrant 1979, s 256ff.
4. AK 1958 B:6, s 6-25.

Trots den civilrättsligt influerade, "juridiska" konstruktionen hade hypoteksförslaget åtskilliga likheter med de direkta skattemetoderna. Staten eller kommunen kunde ansöka om inrättande av hypotek på fastigheter som de bedömde skulle stiga avsevärt i värde. Hypoteket skulle avse det värde som förväntades alstras av omständigheter som ägaren inte hade någon del i. Inom tre månader efter ansökan skulle expropriationsdomstolen göra en värdering av fastigheten för att fastställa dess värde, ingångsvärdet. Inom fem år därefter skulle en ny värdering begäras för att fastställa ett nytt värde, utgångsvärdet. Skillnaden utgjorde värdestegringen.⁵

Återstod så att avskilja den oförtjänta delen. Eftersom förslagsställarna anslöt till den öppna tolkningen, koncentrerade de sig på att bestämma ägarinsatsen. Ägaren skulle få behålla den värdestegring som "han själv framkallat genom nyttig anläggning och förbättring". Men en övre gräns sattes vid ägarens nedlagda kostnader. Gjorde denne anspråk på en större andel ålåg det honom att på egen bekostnad skaffa fram bevisning. Det betonades att denna borde vara stark för att godtas.⁶ Det mesta av denna konstruktion känns igen från skatteförslagen. En skillnad är emellertid att man i hypoteksförslaget ville se till att ägarna inte skulle drabbas av en inflatorisk höjning av värdet.⁷

Genom att den förtjänta värdestegringen lades till ingångsvärdet fastställdes en hypoteksgräns under vilken stat och kommun inte kunde göra några anspråk. På återstoden upp till utgångsvärdet utfärdades hypoteksbrev och ägaren ålades att betala ränta på beloppet till en räntefot som riksdagen skulle bestämma.

Ägaren kunde emellertid drabbas av ytterligare en pålaga, en jämkningsavgift. Som flera skatteutredare noterat skulle byggnaders naturliga förslitning komma att urholka den offentliga andelen av värdestegringen i de fall man inte gjorde åtskillnad mellan mark och byggnader. För att kompensera det allmänna för denna förslitning - man ville inte resa problemet med separata värderingar - kunde denna avgift utkrävas. Den fick inte vara högre än en procent av byggnadsvärdet och skulle betalas årligen tillsammans med hypoteksräntan.⁸ I realiteten skulle avgiften ha fungerat som ett slags amortering, eftersom den ju utgjorde en återbetalning av kapitalvärdet.

Hypoteket skulle gälla oförändrat i tioårsperioder. Om ingen krävde omprövning, förnyades det automatiskt på oförändrade villkor. Eljest

5. SOU 1957:43, s 10, §§ 6, 7.

6. Ibid., § 8 och specialmotiveringen s 407.

7. Ibid., § 8 och s 261ff.

8. Ibid., §§ 9, 12, 13.

företogs en ny bestämning av utgångsvärde och hypoteksgräns. Fastighetsägaren kunde också - på egen bekostnad - när som helst kräva omprövning med hänvisning till väsentligt ändrade omständigheter. Ägaren kunde också lösa in hypoteksbreven, medan stat och kommun inte fick utkräva kapitalbeloppet annat än vid exekutiv auktion. Häri skiljer sig hypoteksförslaget från Landens skatteförslag.⁹

Liksom den sista stora skatteutredningen på 1940-talet försökte hypoteksförslaget ta hänsyn till det faktum att mark som steg i värde på grund av förväntningar om en ny användning inte omgående gav ägaren några likvida medel. En bonde, vars mark ökade i värde när tätbebyggelsen närmade sig, kunde ju knappast upptäcka någon avkastningsökning; han strävade på i sin verksamhet, medan markvärdet steg till följd av väntad exploatering. Skatteutredningen hade infört kategorin onyttjat värde, vilket skulle beskattas först då det realiserades.¹⁰

I hypoteksförslaget öppnades en liknande möjlighet. Ägaren kunde befrias från betalning av den del av ränte- och avgiftssumman som baserades på en beräknad avkastning av annan verksamhet än den pågående.¹¹ De tidiga skatteförslagens ovilja att betrakta denna diskrepans mellan värde och likviditet som ett problem tycks nu vara helt övervunnen.

Till sin räckvidd var hypoteksförslaget potentiellt mycket inklusivt. Endast fastigheter som uteslutande åsatts jordbruks- eller skogsvärde undantogs och då endast under förutsättning att de inte väntades få en ändrad användning under de närmaste tio åren.¹² Härigenom uteslöts visserligen avsevärda ytor. Men värdestegringsmässigt var de sannolikt försumbara, åtminstone relativt värderings- och administrationskostnaderna.

I realiteten torde emellertid tillämpningen ha blivit mycket selektiv, eller åtminstone ojämn. Huruvida indragning över huvud taget skulle initieras, avgjordes av kommunen eller en statlig myndighet, t ex länsstyrelsen. Och deras ansökningar var extremt selektiva; de rörde i princip varje fastighet för sig. Handläggningen var med andra ord både fakultativ och individualiserad. Visserligen stod det kommunerna fritt att skapa rutiner som innebar en likformig tillämpning av

9. Ibid., §§ 15, 17, 20. Tanken var att staten och respektive kommun skulle dela hypoteksrätten. Angående Landens förslag, se ovan, s 55.

10. Ovan, s 64f.

11. SOU 1957:43, § 13, s 424f.

12. Ibid., §§ 1, 6.

universella regler. Men detta krävdes inte i lagen. Möjligheten fanns att utan något som helst lagbrott behandla enskilda fastigheter med lika stor oförtjänt värdestegring helt olika.

Denna "elasticitet" framställdes i hypoteksförslaget närmast som en fördel. Den offentliga insatsen kunde göras där den av olika skäl ansågs befogad och endast där.¹³ Men den kan också ses som en ofrånkomlig konsekvens av det civilrättsligt influerade betraktelsesättet. Det offentliga blir en part, kronan, som för en process mot en annan part, den enskilde fastighetsägaren. Processen, när målen avdöms, är givetvis likformig i enlighet med rättsstatens normer. Men någon likformig behandling av medborgare i enlighet med det offentlighetsrättsliga betraktelsesättet krävs inte i fråga om vem som skall avkrävas hypotek.

I de fall värdestegringshypotek påfördes fastigheter skulle i princip hela värdestegringen, definierad enligt den öppna tolkningen, dras in. Även om det offentliga inte kunde kräva inlösen av kapitalbeloppet så kunde å andra sidan inte heller fastighetsägaren utnyttja det. Det kapitalvärde som hypoteket omfattade var enligt förslaget offentlig egendom. Det "framträder ... som en egendom tillhörig annan person än fastighetsägaren" och borde enligt romersk-rättslig systematik klassificeras som "en speciell form av begränsad sakrätt".¹⁴

Äganderättsförhållandet specificerades sålunda klart. Men huruvida ränteinbetalningen i realiteten kunde sägas motsvara en totalindragning är svårare att bedöma. Dels skulle ju riksdagen fastställa procentsatsen för perioder som den också bestämde fortlöpande. Dels är det ytterst oklart vad en "riktig procentsats" kan tänkas vara. Utredningen försökte klargöra detta teoretiskt, vilket tydligt visar de svårigheter som skulle ha mött i praktiken.

Värdestegringshypoteket skilde sig från vanliga inteckningslån i den meningen att det ju inte var frukten av ett avtal i anslutning till utlåning av kapital. Enligt hypoteksförespråkarna fanns det därför ingen "omedelbar anledning att en för hypoteket bestämd räntesats skall följa de i marknaden förekommande låneräntornas fluktuationer". Hypoteksräntan kunde exempelvis sättas lägre än marknadsräntorna men ändå utgöra en totalindragning av det oförtjänta värdet. Om så var fallet berodde nämligen, enligt förslagsställarna, på hypoteksräntans förhållande till den aktuella fastighetens avkastningsförhållanden.¹⁵

13. Ibid., 267f.

14. Ibid., s 351.

15. SOU 1957:43, s 416f.

Men den relevanta jämförelsen skulle inte heller vara den aktuella nettoavkastningen vid värderingstidpunkten utan den till nuvärde diskonterade förväntade årliga avkastningen.

Att det här fanns rika möjligheter till förflugna gissningar kunde utredningen själv medge. Och trots resonemangen om hypoteksräntans principiella oberoende av marknadsräntorna landar utredningen därför till slut ändå i rekommendationen att "en procentsats bestämmes, som står i ett lämpligt förhållande till den nettoavkastning som genomsnittligen kan påräknas av en fastighet i ett visst såsom normalt ansett ränteläge på den allmänna kreditmarknaden". Det är en mycket rimlig slutsats, men någon klarhet i om detta sätt att bestämma räntesatsen leder till att hela den oförtjänta delen av värdestegringen dras in ger resonemanget knappast.

Invändningarna mot hypoteksmetoden, utöver de till synes permanenta beräkningstekniska svårigheter som redan berörts, kan lämpligen kombineras med en analys av den kritik som de partipolitiskt tillsatta ledamöterna i utredningen levererade. Eftersom utredningsstaben använts för att utarbeta hypoteksförslaget, kom politikerna att utförligt motivera varför de inte ställde sig bakom det som naturligen framstod som utredningens huvudförslag; deras egna förslag var närmast skisser över i vilken riktning lösningen borde sökas utan åtföljande lagtexter och specialmotiveringar. Då förslaget aldrig sändes ut på remiss är dessa inlägg de enda ingående sakgranskningarna av hypoteksmetoden. De blir inte mindre intressanta av att de dessutom röjer klara skillnader i normativt avseende.

Hypotekslinjens förespråkare återknöt till den öppna tolkning av det oförtjänta som präglat skatteförslagen. Frånsett realvärdesgarantin betecknades i stort sett all värdestegring, som inte ägaren skapat genom insats av kapital eller arbete, som oförtjänt och indragningstill. Denna grundinställning till värdestegringens problem delades av de socialdemokratiska ledamöterna.¹⁶ De borgerliga reagerade emellertid redan på denna punkt. Varken förr eller senare har de med sådan klarhet och konsekvens, och dessutom under inbördes enighet, begränsat sitt

16. Ibid. s 475. Socialdemokraternas yttrande kallades i betänkandet förslag II och de borgerligas gemensamma yttrande förslag III. Det är politiskt intressant att konstatera, att bondeförbundet här gjorde gemensam sak med de övriga borgerliga, fastän koalitionsregeringen ännu inte var formellt upplöst; det skedde en vecka efter det att betänkandet dagtecknats. Partiet sökte eljest föra en obunden vägmästarpolitik men kom snart att arbeta för en borgerlig regeringssamverkan. Jfr Ruin 1968, s 241, 260ff; Möller 1986, s 61-66.

engagemang i frågan till att gälla indragning av oförtjänt värdestegring i den slutna versionen. De sade sig vilja ge problemet "mera rimliga proportioner" genom att endast dra in "i verklig mening oförtjänt värdestegring - och dit räknar vi endast värdestegring som uppkommer genom offentlig investering". För all annan värdestegring fanns det "ej anledning att i princip tillerkänna det allmänna företräde därtill framför fastighetens ägare".¹⁷

Förordet för den begränsade, slutna, tolkningen underbyggdes med en utförlig kritik, där rättsliga, ekonomiska och allmänpolitiska argument kom till användning. Undertonen var ödesmättad; hypoteksförslaget framställdes som ytterligare ett steg ut i det frihetsförkvävande socialistiska dunklet.

Ett huvudargument mot den öppna tolkningen var att den stred mot äganderättens innehåll i gällande svensk och europeisk rätt, som fastslog att "den som äger ett föremål ... automatiskt blir ägare också till sådan tillväxt i värde, som föremålet av en eller annan anledning erhåller". Därav drogs slutsatsen att det var oriktigt att tala om *oförtjänt* värdestegring, eftersom "rättsordningen både i lag och praxis i princip godtagit att värdestegring är ett förtjänt och icke ett oförtjänt tillskott till ägarens förmögenhet".¹⁸

Denna i och för sig riktiga beskrivning har emellertid föga bärkraft som argument, då avsikten ju var att förändra gällande rätt; en argumentering de lege lata är ett slag i luften mot den som är ute efter att ändra det gällande. Argumentet får närmast betraktas som ett legitimeringsförsök. Man hävdar att något är oförenligt med lagen och implicerar därmed att det är felaktigt, "olagligt", i stället för att öppet hävda att det som är bra eller åtminstone bättre än den föreslagna förändringen.

Det normativa i budskapet framgår tydligt, när de borgerliga senare försvarar den rådande ordningens syn på äganderätten och tillbakavisar de övrigas tal om det moraliskt stötande i att värdestegringen ograverad tillföll ägaren. Vinster "utan påvisbar insats av kapital eller arbete" från ägarens sida kunde "uppkomma tack vare förutseende och skicklighet hos den enskilde, i det att han förstått att placera pengar på ett sådant sätt att de förkovras och inte förminsas". Det var "naturligt och sunt" att detta slags verksamhet premierades.¹⁹

En "skicklighetspremie" ansåg även de övriga befogad. Men det föranledde dem endast att reducera skattesatser eller hypoteksräntor, inte

17. Ibid., s 503, 507, 562.

18. Ibid., s 511. Se även s 518f.

19. Ibid., s 511.

att frångå den öppna tolkningen av det oförtjänta. Somt av det de borgerliga ville hänföra till skicklighetens och förutseendets konto tenderade de övriga att kalla spekulationsvinster och fördöma.²⁰

Grunden för åsiktsskillnaderna låg dock djupare än så. Det gällde principen om enskild äganderätt, som de borgerliga frenetiskt försvarede. De ansåg hypoteksförslaget vara ett grundskott mot privatägandet, mot "institutets kärna - rätten till värdet". Denna rätt hade vunnit hävd i svensk lag, medan hypoteksförslaget skulle vrida klockan tillbaka "till förhållanden liknande dem som rått under tidigare utvecklingskedan" då konungen gjort gällande "en kronans överäganderätt till all skattejord".²¹

Politiskt sett är detta förvisso kärnan - i meningsmotsättningarna partierna emellan. De borgerliga var på sin vakt mot "funktionssocialismen", mot begränsningar i den rådande äganderättsbestämningen, medan hypotekslinjens förespråkare, och socialdemokraterna, inte accepterade att ägaren hade en moralisk rätt till hela värdestegringen och därför inte heller ville ge denne den juridiska rätten. Enligt de borgerliga skulle denna försvagning av "institutets kärna" vara förödande för den enskilde; fastighetsägaren skulle degraderas till förvaltare, hans rätt skulle "sjunka ned till en nyttjanderätt". I stället borde den politiska strategin vara den rakt motsatta. Allt fler borde göras till ägare av fast egendom. Det skulle "utveckla människornas ansvarskänsla och sinne för planmässighet och framsynt handlande liksom deras ekonomiska insikter".²² Alla skulle tjäna på att ägarens rätt till värdestegringen inte beskars. Det är den egendomsägande demokratis budskap som här förfäktas.

Argumenteringen är i detta stycke huvudsakligen normativ, uppbyggd kring värdeomdömen. Men något kan ändå sägas om ställningstagandet som sådant. En första kommentar är att den egendomsägande demokratis tes att alla borde äga hus och hem inte utesluter en funktionssocialistisk reglering av äganderätten till att endast gälla förtjänt värdestegring. Man kan mycket väl tänka sig en vidgning av ägarnas antal och samtidigt förespråka en begränsning av äganderättens innehåll. Principiellt mera väsentlig är emellertid frågan om "rätten till värdet" skall anses utgöra äganderättens kärna, dess specifika kännetecken. Den uppfattningen förefaller godtycklig och torde från de borgerligas egen synvinkel vara tämligen äventyrlig att starkt betona.

En allmän bestämning av äganderättens innehåll brukar utgå från

20. Jfr *ibid.*, s 477f, 495f.

21. *Ibid.*, s 511, 520.

22. *Ibid.*, s 520f.

två övergripande befogenheter som ägaren har: besittningsrätten och förfoganderätten. Dessa befogenheter kan sedan specificeras ytterligare.²³ Men om "kärnan" sägs vara rätten till värdet, kan både besittningsrätten och förfoganderätten reduceras till ett minimum, till och med helt elimineras, utan att något ingrepp görs i denna kärna. Ägarens bestämmanderätt skulle kunna vara helt illusorisk men äganderättens kärna intakt, bara inkomsterna från en användning eller en försäljning, som man inte själv kunnat initiera eller kontrollera, tillfaller ägaren.

Men därtill kommer att värdet av det ägda - taget som saluvärdet eller försäljningsvärdet - genom reglering av förfogandet skulle kunna manipuleras till den grad att det helt raderades ut. Värdet är ju avhängigt att man får göra saker med egendomen, att den får användas på olika sätt. Ges inte den möjligheten avtar värdet raskt. En "rätt till värdet" utan en samtidig rätt till förfogande eller skydd för besittningen är med andra ord en mycket bräcklig grund att bygga en positiv argumentering för enskild äganderätt på. Har man dessutom i modern tid accepterat beskattning som en legitim företeelse är det också svårt att betrakta kravet på okränkbarhet för "kärnan" som ett principiellt ställningstagande. Argumenteringen tycks bygga på en grund som sedan länge underminerats, en "kärna" som sedan länge perforerats.

Hypoteksförslaget andades inte någon aversion mot privat äganderätt som sådan. Anhängarna ville snarare göra denna mera immun mot kritik genom att, som man uttryckte det, befria den från en "moralisk belastning, ägnad att framkalla bristande social jämlikhet och att i drastiska fall utmana opinionen i vida kretsar".²⁴ Enligt de borgerliga var detta inte fråga om en befrielse utan om ett grundskott mot den centrala befogenheten för ägaren, rätten till värdet.

Socialdemokraterna hade däremot föga till övers för enskilt ägande av mark för tätbebyggelse över huvud taget. Det var "en föråldrad sak", "en opraktisk besittningsform" och "en tvångströja på förnyelsearbetet" som ledde till fördyringar, felaktiga lokaliseringar och feldimensionering av byggandet. Ägarbefogenheter och ägarhänsyn tvang kommunerna att göra avkall på det ur samhällsekonomisk synpunkt mest

23. Se t ex Becker 1977, s 19f; Hedenius 1974, s 148f. Beckers "right to the capital", hämtad från Honoré 1961, motsvarar Hedenius' "förfogandefrihet": rätten att avyttra, överlåta, modifiera, konsumera eller förstöra det ägda. De borgerligas "rätt till värdet" motsvaras närmast av Beckers "right to the income" om man härmed avser både rätt till avkastningen och till kapitalvärdet vid t ex försäljning.

24. SOU 1957:43, s 385.

rationella. Enligt socialdemokraterna borde den tätbebyggda marken därför vara i offentlig ägo. Deras huvudintresse riktades mot juridiska och ekonomiska reformer för att underlätta kommunala inköp eller expropriationer. Tomträtten var deras förstapreferens.²⁵

Trots denna massiva kritik av enskild äganderätt är det ändå påfallande hur föga principiellt grundad den var. Enskilt ägande var inte något i sig förkastligt. Det var en opraktisk och ineffektiv besittningsform, ett hinder för utvecklingen, det rationella samhällsbyggandet.

Socialdemokraternas upptagenhet av planering, byggande, samhällsomvandling och -utveckling styrde också naturligen tänkandet mot helheter, stora grepp, generella lösningar som underlättade denna omdaning snarare än på individuella fall, minutiös bedömning och "millimeterrättvisa". Värdestegringsindragning fick mera karaktären av bebyggelsepolitiskt styrmedel än en åtgärd för att skapa rättvisa i enskildheter.

Detta betyder naturligtvis inte att socialdemokraterna var helt ointresserade av indragningsfrågans rättviseaspekt, endast att den inte prioriterades framför vad som sammantaget kan kallas samhällsekonomisk effektivitet. Vad den individuella rättvisan beträffar nöjde de sig med att se till att markägaren gavs en sådan säkerhetsmarginal att han inte skulle drabbas av en för stor indragning. Det var enligt deras uppfattning bättre med en generell metod, som inte fullständigt drog in det oförtjänta, än med en i det enskilda fallet fullständig men starkt selektiv indragning: "Vi anser att det är riktigare att i ett sammanhang genomföra en generell metod, som ej kan ge ett hundra procentigt resultat, än att sträva efter höggradig indragningseffektivitet i det enskilda fallet och därigenom tvingas att konstruera en metod, som är så komplicerad och arbetskrävande att den endast skulle kunna tillämpas på ströfall och enbart därigenom komme att verka orättvist fastighetsägarna emellan."²⁶ Saken kan också uttryckas så att de i valet mellan två förment oförenliga lösningar föredrog en distributiv orättvisa till det offentliga nackdel framför en distributiv orättvisa markägare emellan, ett föga svårt val då ju även den senare lösningen implicerade en ofullständig indragning. Det var bättre med en till sin räckvidd generell men till sin storlek partiell indragning än omvänt.

Kritiken mot hypoteksförslaget som ett angrepp på den enskilda äganderätten var sålunda exklusivt borgerlig. Därav följer att de borgerliga

25. Ibid., s 478ff, 482.

26. Ibid., s 498.

också stod ensamma bakom förutsägelseerna om de skickensediga konsekvenser för samhället som skulle bli följden av urholkning av privatägandet. De målade upp ett slags "dominoteori", där hypoteksförslaget var den bricka som efter hand skulle radera hela samhällsbyggnaden, det ekonomiska och rättsliga systemet i Sverige. Konsekvenserna skulle bli förödande för byggnadsverksamheten och fastighetsunderhållet, för investeringsviljan och hyresnivån, och leda till ett successivt kommunalt övertagande av hela det för enskilt företagande allt mindre intressanta fastighetsbeståndet. De borgerligas pessimism hängde samman med förutsägelsen att en naturlig rättvisesträvan skull medföra, att en allt större del av beståndet lades under hypotek; kravet på lika-behandling skulle driva utvecklingen i den riktningen. Följden bleve att den offentliga byråkratins döda hand skulle kväva privat initiativ och intresse, radera marknaden och ersätta den med ett system, präglad av såväl godtycke och rättsosäkerhet som samhällelig ineffektivitet.

Men de grava konsekvenserna skulle inte begränsa sig till fastighetsägande och fastighetsmarknad. Kravet på likformighet i rättstillämpningen skulle snabbt leda till krav på utvidgning till främst skogsmarken. "Till stöd för sådana krav kan då åberopas, att jordröntan i princip anses indragningsskilling enligt gällande lagstiftning. Gentemot sådana krav ... blir konstlade barriärer snabbt verkningslösa. En sannolikt oundviklig och snabbt inträdande följdverkan av en indragning av jordröntan på tomtmark blir därför en indragning av jordröntan på skogsmark. Om man låter en indragning av värdestegringen på tomtmark omfatta även värdestegringen på byggnad på ägarens grund kommer det därtill att vara naturligt ... att låta en indragning av värdestegringen på skogsmark omfatta även värdestegringen på själva trädbeståndet. En liknande utveckling kan befaras beträffande byggnad på tomtmark på annans grund och jordbruksfastighet. I så fall uppkommer fara för en ytterligare utvidgning till värdepapper och annan lös egendom. Eftersom en dylik utveckling skulle i grund förändra de rättsliga och ekonomiska betingelserna inom områden av central betydelse för samhällslivet ... finns det anledning att med stor skärpa varna för att ta det inledande steg därtill som ett införande av värdestegringshypoteket skulle innebära."²⁷

Inte heller fann någon utöver de borgerliga ledamöterna anledning att ifrågasätta hypoteksförslagets klassificering av den juridiska status som hypoteket skulle få. Förslagsställarna betecknade hypoteket som ett slags begränsad sakrätt liknande panträtt, servitut eller vägrätt, medan den enskilde fortfarande ansågs inneha äganderätten till

27. Ibid., s 514f.

marken. De borgerliga hävdade att förhållandet skulle bli det omvända. Äganderättens karakteristika skulle den offentliga andelen få, under det att den enskilde skulle degraderas till innehavare av en begränsad sakrätt. Ty "äganderättens egenskap att vara total yttrar sig däri att den i motsats till de partiella rättigheterna inte har fasta gränser utan är elastisk ... Praktiskt tager detta sig uttryck däri, att just sådant som värdestegring tillfaller ägaren. När en begränsad sakrätt som vägrätt eller fridlysning upphörde, visade sig också "elasticiteten" i att ägaren då automatiskt återfick de fulla befogenheterna.²⁸

Resonemanget haltar på flera punkter. Om föränderligheten, "elasticiteten", är kännetecknet på äganderätt, så innehade både den enskilde och det offentliga äganderätten; bådas andelar kunde variera. Om vidare analogin med en utslocknad begränsad sakrätt utförs, är den enskildes andel tveklöst den som har äganderättens kännetecken. Hypoteksinnehavaren kunde inte på något sätt inträda i ägarens befogenheter, medan det omvända var möjligt genom inlösen; det är för övrigt svårt att föreställa sig hur den enskildes rättigheter skulle kunna upphöra i likhet med t ex en vägrätt. På sin höjd förefaller argumentet hålla för att sätta analogin med begränsade sakrätter i tvivelsmål. Någon realisering av den gamla idén om en kronans överäganderätt, ett dominium directum, var det knappast fråga om.

Av övriga argument mot hypoteksmetoden stod de borgerliga ensamma bakom ett par gamla bekanta. De framhöll t ex att inte bara värdestegring utan också värdeminskning, ibland som direkt resultat av offentliga ingrepp, förekom och att kompensation i konsekvensens namn då borde ges. Vidare kunde ju enskilda, exempelvis företagare, vara väl så delaktiga i en lokal värdestegring som offentliga insatser. Varför skulle då inte en omfördelning ske mellan enskilda? Slutligen hävdade de att det inte fanns någon logik i att särbehandla viss värdestegring på fast egendom, när samma företeelse i fråga om lös egendom ansågs förtjänt.

Frånsett påståendet att hypoteksförespråkarna ansåg värdestegring på lös egendom förtjänt, vilket är felaktigt eller obelagt - de yttrade sig inte om den saken - har vi redan diskuterat det rimliga i dessa synpunkter,²⁹ som ju ställer i fokus en grundtanke hos indragningsanhängarna: implikationen att fördelningen skall relateras till olika rättssubjekts handlingar, insatser eller uppoffringar. Det är en sak att hävda, att rimliga skäl kan anföras för det offentligas rätt till en värdestegring, vars upphov är diffus eller omöjlig att härleda utöver det

28. Ibid., s 518f.

29. Se t ex ovan, s 59f, 65.

faktum att ägaren inte har någon speciell del i den. Det är mycket svårare att förstå varför det offentliga skall ha förstahandsrätten till en värdestegring, vars upphov med rimlig säkerhet kan sägas vara andra enskildas verksamhet. Det tycks strida mot själva grunden för indragningsambitionen, fördelning efter egeninsats.

Motargumentet, att sådana enskilda insatser inte varit möjliga utan en allmän samhällsutveckling, styrd av offentliga beslut, åtgärder och utlägg, är föga övertygande. Ty en sådan inferens bakåt i orsakskedjan kan då lika gärna göras för att dra in *all* värdestegring, även den nu som förtjänt betraktade ägarandelen. Även denna beror då "i sista hand" på en offentligt styrd samhällsutveckling, varför distinktionen mellan förtjänt och oförtjänt skulle bli ointressant och den nedlagda mödan på att hitta en operationell metod för att tillämpa den praktiskt obegriplig.

Den detaljerade metodkritiken mot hypoteksförslaget var i huvudsak densamma från både borgerligt och socialdemokratiskt håll, trots att slutsatserna var vitt skilda. Nyckelorden i de gemensamma invändningarna var "omständlig", "kostsam" och en endast till namnet strikt rättslig procedur.

Socialdemokraterna sammanfattade kritiken på detta sätt: "Man kan om *hypoteksmetoden* säga att vad som vid första påseendet förefaller vara dess styrka vid närmare betraktande visar sig vara dess svaghet. När metoden rör sig med värderingar genom expropriationsdomstol, hypotek och hypoteksräntor i stället för med taxeringar och skatter ger den ett intryck av att framför andra metoder för värdestegringsindragning särskilt utmärka sig för exakthet, objektivitet och rättssäkerhet. Men när metoden utarbetas, visar det sig, att domstolens värderingar blir något helt annat än vad vi nu menar med expropriationsvärdering, att värdestegringshypoteken endast har en ytlig likhet med traditionella hypotek och att hypoteksräntan närmast är ett annat namn på en skattesats, som riksdagen skall fastställa."³⁰ Den omsorg och noggrannhet som implicerades av en domstolsprövning av varje enskilt fall var i själva verket en chimär. I praktiken skulle en rad subjektiva bedömningar ligga till grund för bestämningen, bedömningar av en helt annan svårighetsgrad än fastställandet av ersättningen vid inlösen. Domstolsproceduren och den individuella handläggningen var endast ägnade att dölja detta faktum.³¹

30. SOU 1957:43, s 485.

31. Ibid., s 485ff.

Om metoden verkligen utformats efter expropriationsmodellen skulle den däremot ha kommit att kräva "ett orimligt stort uppbåd av högkvalificerad expertis för ett improduktivt millimeterarbete", orimligt höga kostnader "både i förhållande till nyttan och till samhällets blivande intäkter" och en orimligt lång genomförandetid. Nu hade förespråkarna försökt att möta dessa invändningar genom att rekommendera schabloniseringar och serievisa avgöranden av grupper av mål. Man hade också tvingats gardera sig för risken av mannamån genom att skapa en säkerhetsmarginal till fastighetsägarens förmån. Men härmed hade man i allt väsentligt retirerat till att efterlikna taxeringsförfarandet vid beskattning. Detta var enligt socialdemokraterna, men inte de borgerliga, en mycket rimlig modifiering. Men då borde man ha tagit steget fullt ut och förespråkade en skattemetod liknande den som förkastats 1942.³²

De borgerliga gjorde en liknande analys, men deras konception av det oförtjänta fick dem att avvisa lösningar som inte direkt var knutna till offentliga investeringar. För dem var bettermentmetoden, eller båtnadsbidrag som de kallade den, den rimliga utvägen. De var alltså på sin höjd beredda att bygga ut systemet med gatemarks- och gatubyggandskostnadsersättning, en fortsättning på avgiftslinjen.³³

Trots det helt nya tekniska grepp som hypoteksmetoden representerade är det frapperande hur lite av tidigare uppmärksammade problem som den lyckades bemästra. De praktiska svårigheterna att specificera det oförtjänta kvarstod, och de modifieringar som gjordes för att skapa en enkel metod, som samtidigt gav ett acceptabelt resultat, tenderade att likna tidigare försök: identifiering eller sammankoppling av förtjänt värdestegring med ägarens utlägg, undantag för de areella näringarnas mark, värdering av mark och byggnader som en enhet, fakultativ lagstiftning, speciella arrangemang för att uppskjuta räntebetalningen för orealiserade värden, för inflatorisk värdestegring etc.

Det som skulle förta kritiken mot tidigare metoder i dessa avseenden var huvudsakligen en nyhet i förfarandet, i själva proceduren, inte i principer eller kriterier som skulle styra avgörandet i innehållsligt avseende.³⁴ Det är förvisso antagligt att sannolikheten för att

32. *Ibid.*, s 488f.

33. *Ibid.*, s 515f, 551ff.

34. Undantaget är regeln att inflatorisk värdestegring inte skulle ingå i beräkningen av det oförtjänta. Exakt hur inflationen skulle beräknas och tillåtas reducera den nominella värdeökningen klargjordes dock aldrig; även detta överläts åt domstolen att avgöra.

indragningen närmade sig sakläget, när varje fastighet prövas för sig. Men antagandet vilar på premissen, att någorlunda hanterliga kriterier för vad det rätta var fanns att tillgå. Så länge dessa kriterier inte fanns kunde domstolsförfarandet endast utlova en noggrann prövning och fair behandling i största allmänhet, själva avgörandet vilade ändå i slutändan på diffusa normer. Sannolikt skulle en praxis ha utvecklats som *likställt* förtjänt värdestegring och ägarens kostnader - arbete, kapital och en rimlig förräntning - dvs en glidning mot flera av skatteförslagets konstruktion. Det är då knappast förvånande att frågan restes varför inte den etablerade taxerings- och beskattningsproceduren valdes i stället för domstolsförfarandet. Den skulle arbeta efter samma grunder men ställde i utsikt ett betydligt enklare och billigare administrativt förfarande.

Socialdemokrater och borgerliga hade samma konception av hypoteksförslagets konsekvenser i fördelningsavseende. Metoden inriktades på att skapa *rättvisa mellan det offentliga och den enskilde* genom en skrupulös bedömning av varje enskilt fall. Och de fann att denna tillämpning tenderade att bli starkt selektiv och därför reste en annan rättvisefråga: likabehandling (från den initierande partens sida) av lika fall, dvs *rättvisa mellan enskilda i lika situation*.

Men därav drogs olika slutsatser. Socialdemokraterna stannade där och konstaterade att de föredrog en metod som var generell och i princip drabbade alla lika fall lika, även om det måste innebära att en del av det oförtjänta stannade hos markägarna. De borgerliga förutspådde därutöver vad som skulle hända om förslaget genomfördes. En situation där kommunerna eller staten behandlade lika fall, eller för den delen marginellt olika fall, olika kunde inte bestå. Trycket från opinionen och rättsinstanserna skulle tvinga de offentliga organen att successivt vidga tillämpningsområdet tills det omfattade all mark. Värdestegring var ju sällan något som antingen förkom eller inte förekom och där skarpa gränser mellan dessa två kategorier kunde dras. I det enskilda fallet fanns det ofta möjlighet för den hypoteksdrabbade med minst värdestegring att fråga sig varför han blev den sist drabbade och inte den först friade.

Hur tillämpningen skulle ha blivit kan vi inte veta. Däremot kan vi konstatera att hypoteksmetoden också utdömdes därför att de ursprungliga rättvisefrågorna fått konkurrens av andra mål. För socialdemokraternas del var detta uppenbart. De var nu minst lika intresserade av att hitta ett verksamt styrmedel för att främja ett rationellt samhällsbyggande som att se till värdestegringsfördelningen som sådan. Indragningen var för dem ett planeringsinstrument i lika hög grad som en fråga om distributiv rättvisa. Man kunde då avstå från

"millimeterrättvisa" också av kostnads- och styrningsskäl: ju färre enskilda markägare som stod hindrande i vägen för det politiskt styrda samhällsbyggandet desto bättre.

De borgerliga koncentrerade sig i och för sig på rättviseproblemet. Därav följde att de inte protesterade mot en individuell sakprövning liknande expropriationsprocessens. Om avsikten är att skapa rättvisa måste en sådan i praktiken göras, även om man försvurit sig åt den slutna tolkningen av det oförtjänta. Ty den bygger på fördelning av bördorna efter den båtnad de olika fastighetsägarna haft, en båtnad som tänktes avslöjas av just värdestegringen på respektive fastighet. Men härigenom stod de borgerliga inför samma problem som hypoteksmetodens företrädare, bara med den skillnaden att deras beräkningar kunde göras i en mera begränsad skala. De måste både kunna specificera storleken på värdestegringen för varje fastighet och avskilja den del som hänförde sig till en specifik offentlig investering.

Socialdemokraterna "löste" alltså problemet genom att dra ner på ambitionerna om en rättvis fördelning och att ge problemet en ny inriktning. De borgerliga "löste" det genom att förminska det. Denna sänkning och förändring i ambitionerna betydde emellertid på intet sätt att vare sig de ideologiska eller politiska spänningarna reducerades i motsvarande grad. Tvärtom har konflikten mellan borgerliga och socialister aldrig varit så skarp och öppen som nu, den gemensamma attacken mot hypoteksförslaget till trots.³⁵

Förklaringen härtill är att de borgerliga gjorde saken till en principfråga om (den privata) äganderättens innehåll eller, annorlunda uttryckt, var gränslinjen mellan offentligt och privat borde dras. Tolkningen är ingalunda orimlig. Även om socialdemokraterna resonerade ytterligt praktiskt, man frestas säga tekniskt-ingenjörsmässigt, hade konsekvenserna av deras hållning, om den satts i verket, blivit omvälvande. Tesen om privatägandet som en atavism från en svunnen epok, moget att avskaffas i tätbebyggda områden, signalerade ju en betydligt *radikalare* ståndpunkt än det hypoteksförslag som de borgerliga ville pådyvla dem och som socialdemokraterna lika energiskt tog avstånd ifrån. Om en politik i enlighet med den ståndpunkten genomförts skulle det ha varit rimligt att tala om en återgång till positioner från tidigare sekler - men inte till teorin om den delade äganderätten utan till det faktiska förhållandet att marken i städerna var offentligt ägd.

35. Tonläget var förvisso högt också när expropriationsbesluten togs i början av 1970-talet, men då var den borgerliga fronten splittrad genom mittensamarbetet, jfr ovan s 110ff.

ÅRHUNDRADETS MISSLYCKANDE?

Det torde höra till undantagen att en så massiv insats av kompetent expertis och utredningsresurser leder till så magert resultat som fallet blev i indragningsfrågan. Decennier av utredande, spritt över hela detta århundrade, har i stort sett misslyckats - eller åtminstone inte gett myndigheterna det redskap som arbetet förväntades utmytna i.

Det mest påtagliga misslyckandet finner vi i skattefallen. Här kan man inte peka på något enda förverkligat förslag från den rad kommittéer som arbetat. I ett slags utredandets ekorrhjul återkom ständigt gamla argument mot nya förslag eller upptogs gamla förslag på nytt utan större framgång än tidigare.

Skatteförslagen hade dessutom det ytterligare kravet på sig att de förväntades ge statskassan intäkter. En omfördelning som motsvarade en viss uppfattning om rättvis fördelning var inte nog. Men ingen utredning vågade utlova att skatten skulle bli en lysande affär för stat eller kommun. Osäkerheten i förutsägelsena var ovanligt stor. Administrationskostnaderna, särskilt för de direkta skattemetoderna, befärades bli höga och skatterna antogs i viss utsträckning komma att "ta från varandra", dvs det skulle ske en från finansiell synpunkt ointressant omfördelning mellan olika skatteslag - fastighetsskatt, realisationsvinstskatt, förmögenhetsskatt och den nya värdestegringskatten.

Misslyckandet blev lika påfallande när avgiftslinjen prövades, fastän indragningsambitionen här var mera begränsad till räckvidden. Exploateringsavgiften föll igenom liksom förslaget om en fristående bettermentavgift i anslutning till stora offentliga projekt. Det blev vid det gamla. Avgifter togs ut men enligt en annan tankegång: bidrag till täckning av kommunens kostnader för gatumark och gatubyggnad.

Om möjligt ännu större blev hypoteksförslagets fall. Detta sista stora försök att konstruera en generellt tillämpbar metod drabbades inte enbart av nedgörande sakinnehållslig kritik. Dess upptagenhet av den distributiva rättvisan mellan ägare och stat/kommun betraktades nu som föråldrad, ett utslag av en för snäv och delvis felriktad ambition, inte minst av dem som starkt framhöll behovet av en

värdestegringsindragning. Tiderna hade förändrats. Indragning uppfattades främst som ett medel i en annan kontext: det planmässiga, rationella samhällsbyggandets.

De få - och till räckvidden små - förslag som genomförts anknyter alla till expropriationslinjen. De har både varit "tillbakablickande", syftat till indragning av redan uppkommen värdestegring (ersättningsreglering), och "framåtblickande", syftat till att förhindra en fortsatt oförtjänt värdestegring genom ett varaktigt offentligt ägande. Men om dessa kan sägas att de visserligen genomförts men ytterst sällan tillämpats. Endast indragning genom ersättningsreduktion (presumptionsregeln) ingår i den reguljära expropriationsproceduren och här är som framgått en stor ägarkategori - villaägarna - undantagen. Någon febril kommunal aktivitet för att med expropriation som vapen kontrollera markvärdenas stegring och fördelning kan minst av allt upptäckas. Här kan man tala om ett misslyckande inför verkligheten; möjligheterna har funnits men inte använts.

Denna slutsats får möjligen nyanseras något om man beaktar expropriationsmöjlighetens funktion som hot (öppet, förtäckt eller anteciperat) i förhandlingar om köp. Redan *existensen* av dessa möjligheter antogs få en allmänt prisdämpande och indragande effekt vid vanliga köp. Hur därmed förhåller sig har jag ingen grundad mening om. Där emot förefaller det mig svårt att se denna prognos om goda bieffekter av metodens existens som det centrala. Därtill är den alltför allmän, diffus och till sina effekter ogripbar. Att möjligheterna inte använts bör mera ses som ett utslag av expropriationsmetodens omständliga, tidsödande och dyra förfarande, kombinerat med ett ljumt intresse för kommunalisering och tomträtt över huvud taget, än som ett tecken på att metoden varit osedvanligt effektiv som potentiellt hot och därför aldrig behövt användas.

Intresseförskjutningen från skatteförslagen till avgifts- och expropriationsmetoderna hänger nära samman med den förändring i målprioriteringen som kan iakttas och där krigsslutet 1945 är vattendelaren. Efterkrigstidens starka upptagenhet av samhällsomvandling i ordets bokstavliga betydelse - byggande av bostäder, serviceinrättningar, vägar, tunnelbana, flygplatser, kommersiella centra, fritidsanläggningar etc - kanaliserade naturligen intresset mot begränsade och riktade åtgärder i anslutning till offentliga insatser.

Men förskjutningen hänger också samman med svikna förhoppningar om möjligheten av en genomgripande lösning. Tanken var att mindre ambitiösa metoder, modellerade efter den slutna tolkningen av det oförtjänta, skulle vara immuna mot de "tekniska" brister skatteförslagen ansetts behäftade med. Som framgått vilar dessa förhoppningar

på ett misstag. Svårigheten att operationalisera den centrala distinktionen mellan förtjänt och oförtjänt värdestegring blir inte mindre, vare sig tillämpningsområdet krymps eller en övergång till den slutna tolkningen sker. Vilken tolkning som väljs har stor principiell och praktisk betydelse men ingen "teknisk". I sistnämnda avseende ändras endast fokus för beräkningen från en bestämning av ägarens förtjänta del till bestämning av det offentligas.

Det skulle alltså vara en väl underbyggd slutsats att låta rubrikens frågetecken rätas ut. Genomgången har med all tydlighet visat hur lite av utredandets mödor som visat sig hålla måttet inför lagstiftarnas granskning. Men det visste vi i viss mån från början. Väsentligare är det då att fråga vad det var som mankerade. Vad var det för fel på värdestegringsproblemet, på handläggningen eller politiken? Var det ett feltänkande i själva utgångspunkterna, en fråga om icke insedda oönskade konsekvenser som uppdagades först när indragningsförslagen preciserades, en fråga om bristande politisk vilja eller förmåga att driva igenom förslagen eller en kombination av dessa faktorer? Det är också väsentligt att notera nyanser och förskjutningar i det allmänpolitiska sammanhang som värdestegring sattes in i. Vi har kunnat konstatera att tyngdpunkten stundom försköts mellan de mål som kan betecknas som de primära. Men man kan fråga sig vad som är orsak och verkan här: var glidningarna i målprioriteringarna en följd av tidigare misslyckanden, ett försök att komma förbi problemen genom att omformulera dem, eller en följd av oberoende, mera allmänna ideologiska förändringar?

Det mest slående med indragningresonemangen är deras gammaldags karaktär, deras bundenhet till tankegångar som påminner om klassisk och inte minst marxistisk värdeteori. Arbetet som värdeskapare framhävs starkt och därtill knyts en praktisk tes, att den förtjänta, eller rättvisa, fördelningen av värdestegringen är beroende av den uppoffring som gjorts för att åstadkomma denna ökning i värdet. När indragningsfrågans historia begrundas ligger det nära till hands att söka orsakerna till svårigheterna i arvet från en förlegad värdeteori.

Misstanken är felaktig. Jag har inte kunnat finna någon aktiv debattdeltagare - politiker, administratörer eller vetenskapsmän - som talat för arbetsvärdeläran, tesen att allt värde hos en produkt kan återföras på det däri nedlagda arbetet. En utilitaristiskt färgad, subjektivistisk värdeteori har hela tiden legat till grund för förslagen. Det

myckna talet om "förväntningsvärden" och möjligheten av spekulation i värdestegring genom att helt enkelt hålla marken undan marknaden skulle ha varit obegripligt om inte värdet kan tänkas uppkomma på annat sätt än genom nedlagt arbete.

Vad man i stället talat för eller sysselsatt sig med är att utifrån en *normativ* teori om hur värdestegring på jorden bör fördelas konstruera en indragningsmetod som motsvarar denna teoris krav. Det gällande var att värdestegringen följde äganderätten; en jordegendoms värdeökning tillkom odelad ägaren. Förespråkarna av indragning anslöt sig till en annan princip, fördelning efter "upppoffring" eller "insats". Men därmed kom de att dela en rad "tekniska" svårigheter med den normativa teori om fördelning efter arbetsinsats, som öppet eller implicit (i uttryck som utsugning och exploatering) gärna åtföljde arbetsvärde-läran.

Indragningsanhängarnas distributiva princip tillhör kategorin "fördelning efter förtjänst". Förtjänstprinciper är "tillbakablickande"; de utsäger att någon bör ha något därför att personen i fråga har en viss egenskap, att han/hon gjort något eller åtminstone ansträngt sig i för att åstadkomma ett visst resultat.¹ Fördelning efter bidrag (insats), skicklighet, ansträngning, upppoffring ansvar eller risktagande är alla förtjänstprinciper.

Tanken var nu att ägaren (i den öppna tolkningen) eller det offentliga (i den slutna versionen) var förtjänta av den värdestegring de givit upphov till genom egna ansträngningar och upppoffringar. Det förtjänta härleddes ur en strikt kausalrelation: den värdestegring som orsakades av insatsen skulle anses förtjänt. Tankegången är lättbegriplig men det avgörande återstår: att gå från princip till praktik, från teoretisk modell till administrativa regler som distribuerar i enlighet med modellen.

Den praktiska svårigheten är uppenbar. Det värde man vanligen utgår ifrån är marknadsvärdet. Markens, tomtens eller fastighetens pris går upp. Från alla de orsaksfaktorer som ligger bakom denna stegring skall inverkan av en speciell faktor härrörande från ett speciellt subjekt kunna isoleras. Metoden skulle kunna prestera påståenden av typen: "Ägarens insats av kapital och arbete har givit upphov till x procent av den konstaterade värdestegringen." Om man anslutit sig till arbetsvärde-läran hade den teoretiska förenklingen skett att det i alla fall funnits en enhet att utgå ifrån: (socialt nödvändigt) arbete. Nu fanns inte heller en enhetlig måttstock. Det band av orsaksfaktorer, där den ena kunde vara en nödvändig förutsättning för den andra, och de

1. Se t ex Benn & Peters 1959, s 137f, 167; Miller 1976, s 102ff; Barry 1965, s 106ff.

orsaksfaktorer på olika generalitetsnivå som kunde presteras, förutsattes kunna ordnas och hållas isär, så att det iakttaga resultatet, värdestegringen, i efterhand kunde "portioneras ut" på dessa orsaksfaktorer med deras respektive "tyngd" som norm. Men hur avgör man, utan enhetlig måttstock, hur stor del av värdeökningen som hänförs till t ex ägarens uppostring (arbete och kapital), andras investeringar på egen mark, förändringar i markens rumsliga position, markens relativa ställning visavi andra möjliga kapitalplaceringar, allmänna smak- och opinionsförändringar, ändringar av de rättsliga befogenheter som reglerar markanvändningen etc.? Så länge ingen gemensam måtenhet existerar förefaller mig problemet olösligt även i princip. Och när en sådan definierats återstår det inte mindre praktiskt omöjliga problemet att översätta alla möjliga orsaksfaktorer i denna måtenhet. Detta är ett minimum. Ty hur skall man eljest kunna ange vilken *proportion* av värdeökningen som skall tillordnas *varje enskild* orsaksfaktor? Den i och för sig lättbegripliga idén "åt envar efter uppostring" visar sig i själva verket kräva att fundamentala mätteoretiska problem först lösts, problem som det över huvud taget är svårt att föreställa sig hur lösningen skulle se ut.

Men förslag har ju ändå lagts. På vilka sätt försökte man forcera dessa intellektuella barrikader? I huvudsak användes tre olika strategier, ensamma eller i kombination. De kan kallas *analogisering*, *subjektivering* och *övervältring*.

Den vanligaste förenklingen i form av analogisering var att göra den förtjänta värdestegringen liktydig med nedlagda kostnader. Förslag som byggde på den öppna tolkningen bestämde ägarens rättmätiga del på detta sätt. I den slutna versionen gjordes samma manöver; de offentliga investeringskostnaderna fick motsvara den förtjänta del som skulle återföras via avgifter från fastighetsägarna.

En andra reträttväg kunde kallas subjektivering. Bestämningen av värdestegringens storlek och fördelningen mellan förtjänt och oförtjänt överläts åt tillämparna - taxeringsnämnder eller domstolar. Deras uppskattning eller värdering skulle fastställa sakläget. Tanken var förmodligen att principerna skulle så att säga växa fram via praxis. Förfarandet kan ges beteckningen subjektivering, eftersom ett minimum av styrande regler gavs. Man litade till tillämparnas omdöme.

En tredje teknik gick ut på att vältra över bevisbördan på andra. Indragningen gjordes enligt en grov schablon och den som ville bestrida att resultatet överensstämde med den rätta fördelningen fick själv skaffa fram bevisning. Presumptionsregeln vid expropriation fungerar

på detta sätt. En liknande konstruktion fanns också i hypoteksförslaget, där den som ville ifrågasätta att den förtjänta värdestegringen var större än de nedlagda kostnaderna själv ålades att bevisa detta.

Man kunde också misstänka att en fjärde strategi prövats: *omdefiniering*. Genom att förändra syftet med indragningen, eller omprioritera mellan flera mål, kunde problemet med en strikt överensstämmelse mellan teori och praktik förpassas till indragningsfrågans periferi. Som framgått skedde en faktisk förskjutning i ambitionerna - från rättvis fördelning via upptagenhet av inkomstförstärkning till målet rationellt samhällsbyggande - vilket fick distinktionen förtjänt - oförtjänt att förlora i betydelse. Om den planmässiga styrningen av samhällsbyggandet ökade genom värdestegringsindragning skulle den ske, eljest inte. I det perspektivet var föreställningen om förtjänt och oförtjänt värdestegring av underordnat intresse, i extremfallet irrelevant.

Det är emellertid föga rimligt att tolka den faktiska målförskjutningen som en medveten strategi för att komma förbi de svårigheter som plågat utredare i decennier. Det var andra, högst påträngande, faktiska omständigheter som gjorde att en förstärkning av statskassan stundom kom att dominera. Och förskjutningen mot rationellt samhällsbyggande som det primära målet under efterkrigstiden är en typisk utlöpare av ett generellt mönster, som tydligast återfinns hos socialdemokratin men också berör de borgerliga partierna.

Efterkrigstidens politiska tänkande kännetecknas av en stark påverkan från vetenskapligt, främst nationalekonomiskt och välfärdsteoretiskt håll. Dess kännetecken var inriktning på avvägningar av nytta mot kostnader, på framåtblickande snarare än tillbakablickande korrigeringar, på generella lösningar, "total kalkyler" och offentlig styrning av samhällsutvecklingen, på välfärd mätt i aggregerade storheter. För den samhällsbyggaranda, inriktad mot expansion, utveckling och tillväxt, och den sociala ingenjörskonst som var instrumentet härför, var upptagenheten av rättvisa utifrån principen "åt envar efter förtjänst" ett främmande inslag. Denna retrospektiva och korrigerande problemställning passade bättre in i äldre tiders konception av statsmakten som dömande och myndighetsutövande, som passiv övervakare snarare än aktiv utformare och ledare av samhällsutvecklingen. Orsakerna till den omdefiniering som skedde kan alltså sökas i denna allmänna ideologiska förnyelse och inte i indragningsproblemets olösta interna bekymmer. Omdefiniering var ingen medveten strategi.

En stor del i de regelbundna haverierna får alltså föras till de "tekniska" svårigheternas konto och till de uppenbara intellektuella bristerna i försöken att komma förbi snarare än att lösa dessa svårigheter. Men det fanns ytterligare besvärande principiella problem som sammanhänger med den distributiva förtjänstprincipen. Det kanske mest uppenbara problemet var att principen inte ensam kunde motivera den fördelning som hela tiden stod i fokus: utskiftningen av värdestegring mellan ägaren å ena sidan och det offentliga (stat och/eller kommun) å den andra.

Om kriteriet för förtjänt värdestegring är identifierbara subjekts insatser eller uppoffringar, så väcks frågan varför de enda legitima parterna är dessa två. Om en tredje part, t ex en enskild eller ett företag, gjort en insats som leder till värdeökning på någon annans mark eller fastighet, är då inte denne "den förtjänte", den som bör vara huvudkandidat till värdestegringen? Enligt fördelningsprincipen borde det rimligen vara så, men inte enligt förslagen. I den öppna tolkningen föll detta slags värdestegring under beteckningen oförtjänt och betraktades som offentlig egendom. I förslag enligt den slutna versionen fördes den visserligen till den förtjänta kategorin - men den förtjänte var ägaren, inte upphovsmannen! Trots upprepade invändningar av detta slag presterades aldrig någon argumentation till stöd för den slutsats som förtjänstprincipen var oförmögen att rättfärdiga.

Förslagen klarade alltså inte av att motivera varför rättvisepincipen inte skulle användas för omfördelningar mellan enskilda. De klarade inte heller av att motivera varför (enligt den öppna tolkningen) all värdestegring, utom den som ägaren själv givit upphov till, skulle tillfalla just stat och/eller kommun. Argumentet kunde inte vila på förtjänstprincipen, eftersom värdestegringen ingalunda kunde hänföras till offentliga insatser, och endast sådana, i alla dessa fall. Det kunde inte heller vara att all värdeökning, som inte kunde knytas till en specifik upphovsman, borde tillfalla det gemensamma hushållet. Ty häri ingick värdeökningar som med lika stor säkerhet skulle kunna upphovsbestämmas till enskilda - andra än ägaren i fråga - som man i andra fall kunde knyta dem till offentliga insatser.

Förslagen saknade en positiv argumentering för det offentligas anspråk i dessa fall. Man nöjde sig med att husera i gränslandet mellan ett principiellt resonemang, som anvisade klara äganderättsliga slutsatser, och ofullständiga och dunkla resonemang, vars slutsatser mest hämtade näring i känslan av det moraliskt riktiga i att dra in något som var "oförtjänt".

Motsvarande kritik kan riktas mot förslagen enligt den slutna tolkningen. De vilade på den vanliga, men oreflekterade, föreställningen att status quo inte behöver motiveras. Men inte heller i den slutna

versionen räckte förtjänstprincipen till för att motivera slutsatserna. I dessa fall väcks frågan varför ägaren tilläts behålla all värdestegring som inte kunde hänföras till offentliga insatser. Argument saknas varför värdeökningar hänförliga till insatser från "tredje man" och värdeökningar som inte kunde knytas till ett bestämt subjekt skulle tillfalla ägaren. Det ansågs självklart att det skulle vara så.

Det är knappast sannolikt att dessa principiella brister i resonemangen väger särskilt tungt som *förklaring* till varför förslagen hade så svårt att vinna gehör på den beslutande nivån. Vissa av invändningarna, särskilt "tredje mans" berättigade anspråk utifrån förslagets egna premisser, framfördes t ex åtskilliga gånger utan att det avsatte några spår i direktiv till eller förslag från efterföljande kommittéer. Betydligt väsentligare var då effekten av en annan egenhet i den principiella grunden för indragningsresonemanget.

Den amerikanske filosofen Robert Nozick har gjort en indelning av olika distributiva rättvisepprinciper som kan klargöra särdragen hos den här aktuella förtjänstprincipen.² Han gör bl a en distinktion mellan *historiska* principer och sådana som tar fasta på slutresultatets fördelning, s k *end-state* eller *end-result principles*. En princip av det förra slaget utsäger att rättvisan beror av hur den aktuella fördelningen kommit till. Tidigare omständigheter eller handlingar avgör om den aktuella fördelningen är rättvis. Ett exempel är principen att arbetaren är berättigad till frukten av sitt arbete. Fördelningsprincipen är historisk, den kräver en analys av hur produkten kommit till. En "end-stateprincip" förnekar betydelsen av tillkomsthistorien. Rättvisan bedöms uteslutande på grundval av strukturen hos den aktuella fördelningen. Om exempelvis rättvisan uppfattas som graden av jämlikhet i fördelningen har vi att göra med en ahistorisk resultatprincip.³

Den förtjänstprincip som låg till grund för indragningsförslagen är "historisk". Om en fördelning är rättvis beror på hur den kommit till, närmare bestämt hur den harmonierar med kravet på fördelning efter den gjorda insatsen eller uppoffringen. Problemet med denna vanliga

2. Nozick 1974, s 153ff. Nozicks klassificering och framför allt hans egen teori har kritiserats skarpt. Kritiken är dock irrelevant för den distinktion som här är den centrala. Se t ex Nagel 1983, s 200f; Ryan 1983, s 325ff; Lang 1979, s 134f för invändningar mot själva klassificeringen.

3. Jfr George Shers distinktion mellan handlingar som bedöms riktiga på grund av deras relation till "what has come before" (antecedentialism) och de som bedöms efter vad som "comes afterward" (consequentialism); Sher 1983, s 6ff.

och rimliga konception av rättvisa är att den kommer i konflikt med en minst lika vanlig och rimlig, en "end- statekonception", som bygger på behovs- utjämnings- eller jämlikhetstemat. Man kan till och med hävda att principer av det senare slaget har ett *praktiskt* övertag i flertalet konfliktsituationer, *även* om man anser att den "historiska" förtjänstprincipen är lika rimlig. De tar nämligen fasta på aktuella, påtagliga och kanske akuta behov och brister, som därför lätt får ett övertag vid prioriteringen. "Desert does not have the urgency of need", som en tänkare uttryckt saken.⁴

Vi har sett att man gång efter annan kom till slutsatsen att vissa, om än skiftande, grupper skulle drabbas orättvist, ifall det ena eller andra förslaget till indragning genomfördes. Det till synes paradoxala inträffade, att en som rättvis betraktad indragning utdömdes av rättviseskäl. Paradoxen upplöses om vi beaktar Nozicks distinktion. Man kunde inte avhålla sig ifrån att utöver den "historiska" förtjänstprincipen också värdera den förväntade fördelningen utifrån andra utgångspunkter, "end-state principles". Fördelning efter förtjänst behöver ju inte alls innebära en jämlikare fördelning eller en fördelning som beaktar människors behov, förmåga att betala etc.

Detta slags "end-result"-rättvisa kom ständigt att aktualiseras och överflyglade indragningsförslagets förtjänstprincip. Grupper med begränsad betalningsförmåga lyftes fram och förklarades bli drabbade av indragningen. Det kunde gälla jordbrukare, pensionärer, villaägare och över huvud taget personer i knappa omständigheter men med ett eget hem som stigit i värde. Men det kunde också tillämpas på hyresgäster, som via övervältring antogs få betala fastighetsägarens utgifter för värdestegringen; den teoretiska diskussionens bedyranden att en strikt definierad jordränta inte kunde övervältras⁵ bet inte på praktikens män. Man gjorde också jämförelser *mellan* olika grupper med avseende på nytta eller välfärd. Fastighetsägaren jämfördes med andra kommuninnevärdare, med andra skattedragare eller med andra nyttjare av en specifik anläggning eller offentlig insats.

Alla dessa invändningar vilade på en resultatorienterad rättvisekonception. Hur resultatet kommit till var inte den relevanta frågan utan hur det överensstämde med ett innehållsligt kriterium. Det politiskt bekymmersamma var just att denna konception var väl så etablerad och slagkraftig som den "historiska" om fördelning efter insats eller uppoffring. Varje gång som ett indragningsförslag, med nödvändighet utgående från förtjänstprincipen, presenterades, kunde dess

4. Walzer 1985, s 24.

5. Se därom i Cassel 1938, s 275f.

presumtiva resultat påvisas strida mot en "ohistorisk" fördelningsprincip.

Så snart en starkt selektiv metod förordades, exempelvis då implementeringen gjordes fakultativ, starkt individualiserad eller då metoden krävde en avgränsning av speciella investeringars influensfält, förstärktes invändningen mot denna förmenta resultatortvisa med misstanken att även grundläggande principer för procedurrättvisa skulle komma att trädas för när. Lika fall skulle inte komma att behandlas lika i den speciella meningen, att vissa fastigheter skulle drabbas av indragning medan andra fastigheter i motsvarande objektiva omständigheter kunde gå fria. Det fanns ingen förpliktelse, än mindre någon garanti för att fastighetsägarna skulle likabehandlas.

Historien om de "tekniska" svårigheterna är i långa stycken betingade av dessa svårigheter att nå en acceptabel kompromiss mellan två oförenliga rättvisekonceptioner. Men svårigheterna tenderade att förstärkas av det starkt värdeladdade språkbruket och av det typfall som ständigt fick exemplifiera behovet av ingripanden.

Att termerna "förtjänt" och, i kanske än högre grad, "oförtjänt" har en emotiv laddning är uppenbart. Om man säger att någon innehar något "oförtjänt", ligger däri i normalfallet uttryck för ogillande, klander eller rent av fördömande. Även om man i indragningssammanhang sade sig använda termerna i en konstaterande snarare än en moraliserande betydelse kunde man inte undvika den negativa klangen; avsikten var ju ändå att ta det oförtjänta från en person och överflytta det till den förtjänte. Det skulle ha krävts både en språklig förmåga utöver det vanliga och betydande pedagogisk skicklighet för att inte få slutsatsen om en återföring av det oförtjänta till den berättigade parten att låta som ett negativt omdöme om den aktuella innehavaren, "den oförtjänte".

Denna glidning, från ett ogillande av en viss värdefördelning till ett ogillande av den person som åtnjöt "det oförtjänta", underlättades av det typfall som fick åskådliggöra behovet av lagstiftning: spekulation. Behovet av åtgärder mot de samhällsparasiter som skodde sig på andras nödsituation och berättigade krav på bostäder, service, kommunikationer och en anständig livsmiljö var ett stående inslag i argumenteringen för indragning. I retoriken kom bilden av spekulanten, som målmedvetet strävade efter att tillskansa sig "det oförtjänta", att över-skugga de mångfaldigt fler, och mera bekymmersamma, fallen: de högst vanliga och moraliskt oförvitliga markägare, vars fastigheter råkat stiga i värde vare sig ägarna velat det eller ej. Indignationen mot

vissa företeelser och personer, som särskilt luftades i utredandets initialskede, dämpades av en eftertankens kranka blekhet när förslagen presenterades och - helt i enlighet med förtjänstprincipens logik - visade sig ignorera denna åtskillnad mellan spekulanter och andra.

Åsikten att utredningsväsendet stundom används som begravningsplats för obekväma frågor är inte ovanlig och inte heller oberättigad. Hur ofta denna politiska strategi praktiseras är det svårt att uttala sig om men att den tillämpas är ställt utom tvivel. Typexemplet torde vara turerna kring den s k socialiseringsnämnden som verkade i femton år utan att åstadkomma något imponerande i sak.⁶ Strategin kan användas både för att undkomma krav från anhängare eller kritik från motståndare, för att avvakta ett lämpligt tillfälle att lägga fram ett förslag eller för att låta det helt falla i glömska.

Hittills har jag låtit de sakinnehållsliga problemen dominera och hävdad att man redan på grundval av en sådan analys kunde se avgörande svårigheter som borde, och sannolikt torde, ha fått beslutsfattarna att hesitera. Jag har också försökt visa vilka politiskt besvärliga implikationer som följer av att man accepterar den centrala fördelningsprincipen i indragningsfrågan, förtjänstprincipen, och hur problembilden successivt förskjutits.

Men som förklaring till varför utredandets mödor avkastat så magert resultat räcker inte detta. Sakligt sett dåliga förslag *behöver* inte vara ett hinder för att de genomförs. Och det är inte *säkert* att de fördelningspolitiska konsekvenserna insågs eller ansågs vara så besvärande som jag velat göra gällande, även om jag i det fallet tror mig vara på säker mark; politikens förmåga att upptäcka sådana politiskt känsliga implikationer torde vara väl så utvecklad som forskarnas. Vad som också kan ha spelat in är de genuint politisk-strategiska aspekterna. Ville och/eller kunde de aktuella makthavarna i frågans olika skeden genomföra förslagen?

Utredandet initierades av en högerregering, trots att riksdagen avvisat propåer om detta från liberaler och högermän. Indragningstanken hade i detta skede inte någon distinkt ideologisk prägel. Allt talar för att finansminister Swartz ville ha ett snabbt beslut och att anledningen var det för en finansminister så tilltalande som en skatt på arbetsfria inkomster som t o m kunde påstås inte egentligen drabba den som fick lämna ifrån sig detta oförtjänta. Utredningarna arbetade från början snabbt och överarbetningar gjordes i departementet men

6. Jfr Meijer 1956, s 143ff, 172f; Tingsten 1941, passim.

förslagen stötte på patrull hos länsstyrelser och skattemyndigheter. Fördröjningen hade förutom dessa invändningar närmast att göra med frågans sammankoppling med kommunalskattereformen. Swartz vidhöll ännu på 1920-talet att han ville ha en indirekt värdestegringskatt.

Svårare är det då att bedöma de politisk-strategiska läget på 1920-talet. Socialdemokraterna försökte nu, med hjälp av liberaler, att bereda marken för ett snabbt beslut genom att utföra provtaxeringar, ett slags praktisk försöksverksamhet. Provtaxeringarna drevs igenom men utvärderingen ledde till slutsatsen att de inte kunde läggas till grund för ett framtida beslut. En majoritet var alltså ännu i decenniets början aktivt verksam för att realisera indragningstanken.

Från mitten av 1920-talet och fram till den sista stora skatteutredningen under andra världskriget var läget ett annat. Inget parti var aktivt engagerat för att föra frågan framåt. Propåer från enskilda riksdagsmän att proposition borde läggas och utredningar påskyndas avslogs med hänvisning till att regeringen redan hade ett formellt uppdrag att utreda frågan och "inte torde underlåta att på därför lämplig tidpunkt framlägga förslag i ämnet".⁷ Utredandet låg i praktiken nere. Riksdagsmajoriteten och de borgerliga regeringarna var inte längre pådrivande för att komma till ett snabbt avgörande.

Men inte heller socialdemokraterna visade något större intresse. De reserverade sig visserligen till förmån för ett påskyndande av processen men tog som parti inga initiativ och ingen strid. Luften tycktes ha gått ur frågan som helhet. Inget parti var intresserat av att föra upp den på agendan, alla kan sägas ha velat fördröja eller helt enkelt låta saken dö ut. Orsaken till detta kan ha varit politisk. I 1920-talets minoritetsparlamentarism var regeringarna svaga. I riksdagen fanns det efter det liberala partiets sönderfall ingen självklar bundsförvant som socialdemokraterna kunde förlita sig på; själva var de oförmögna att driva igenom ett förslag. Men huvudorsaken var ändå en kombination av oklarheterna och svårigheterna i sak och en ekonomisk situation som inte gjorde värdestegring på mark till ett särskilt angeläget politiskt problem.

Under 1930-talet var den nya konstellationen socialdemokrater-bondeförbundare knappast ägnad att åter aktualisera tanken på en genomgripande indragningsreform. Riksdagen anhöll 1935 om att utredningen om kommunalskattens utformning skulle återupptas - även denna hade vilat sedan början av decenniet - och att den skulle inbegripa frågan om värdestegringskatt. Vid krigsutbrottet kom en propå i samma riktning från Stockholms stad. Men inget hände förrän

7. BevU 1926:9, s 7.

1941, då man i den nationella samlingens tecken enade sig om en utredning och även ett förslag till värdestegringskatt. Behovet av intäkter hade åter aktualiserat frågan - och den föll också på att förhoppningarna därvidlag grusades.

Under efterkrigstiden kan man inte se några tendenser till att de politiska makthavarna helst ville undvika problemet, tvärtom. Men engagemanget hade nu ändrat inriktning och de politisk-strategiska synpunkterna gjorde sig påmind på annat sätt - i utformningen och försvaret av förslag som avvisades eller ledde till propositioner. Socialdemokraterna verkade för en rad olika dellösningar i linje med den instrumentella, planerings- och styrningsinriktade samhällsbyggandet som rådde. Reformivern, viljan att ingripa, kan man inte ta miste på. Det slående var inte fördröjning, ointresse eller ovilja att handla utan de stora ambitionernas gradvisa förbleknande i ytterst modesta förslag. Trumpetstötarna från program och motioner förbleknade inför den praktiska utformningens vedermödor men också på grund av politiska bedömningar.

Somt av det som utredningarna producerade vid denna tid var uppenbart ovälkommet. I den häftiga och polariserade efterkrigsdebatten om plan och marknad, offentligt och privat, kapitalism och socialism, frihet och jämlikhet, tvangs socialdemokraterna efterhand till reträtt, till defensivt försvar, till försäkringar om att de inte avsåg att göra några "socialistiska experiment". Markutredningen med sina mycket vida direktiv fick stilla avsomna efter att ha presterat ett delbetänkande med vissa punktförslag som bara delvis drevs till beslut. Den nya utredningen med mera preciserade direktiv misslyckades fullständigt. Ordföranden drev en dittills oprövad och genomgripande linje som inte hade någon politisk förankring. Partiföreträdarna kunde å sin sida inte kompromissa. Frågan politiserades i ovanligt hög grad och skiljelinjen drogs skarpt mellan borgerlighet och socialister. Det röd-gröna samförståndet hade kunnat tåla selektiva förslag gällande tätortsmark men inte mera. Nu stod de borgerliga helt enade för första - och enda - gången. Indragningsproblemet i dess mera ingripande, öppna tolkning hade kommit att inordnas som en vänsterståndpunkt i den politiska föreställningsvärlden.

Detta innebar en ökad känslighet för hur förslagen skulle kunna uppfattas och utnyttjas politiskt i termer av "socialisering" eller reglering av gällande privatäganderättsliga regler. Socialdemokraterna avstod inte ifrån att stegvis flytta fram det offentligas positioner. Denna de små stegens strategi var inte enbart en följd av den nya instrumentella synen på indragningsfrågan, dess "degradering" till ett medel av många i det planmässiga samhällsbyggandets politik. Den hade

också sin grund i partiets erfarenhet att borgerligheten tenderade att sammansvetsas och gynnas av förslag som kunde framställas som socialistiska. Partiets ängslan härvidlag visade sig tydligt i avståndstagandet från hypoteksförslaget, i debatten kring villagarantin och i den allmänna strävan att ständigt motivera förslagen utifrån praktiska behov snarare än principer.

De politisk-strategiska faktorerna har alltså spelat in i denna fråga som i flertalet andra. De har stundom förstärkt oviljan att lägga fram förslag, stundom förstärkt och förskjutit intresset mot selektiva åtgärder med mera begränsade och förutsebara politiska implikationer. Men dessa faktorer har varit just förstärkande och marginella, inte avgörande. Misslyckandet kan i allt väsentligt återföras på ett mera primärt och grundläggande plan. Avgörande var dels de renodlat innehållsliga problemen - principernas översättning till en operativ metod - dels de praktisk-politiska följder som principerna implicerade och som kolliderade med väl så fast förankrade normativa principer.

FÖRKORTNINGAR

AK	Andra kammaren
BevU	Bevillningsutskottet
BL	Byggnadslagen
CU	Civilutskottet
FK	Första kammaren
LU	Lagutskottet
Mot	Motion
Prop	Proposition
RD	Riksdagens protokoll
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

REFERENSER

Riksarkivet

Kommittéhandlingar
Konseljakter

Alterman, R. 1979. Land Betterment Taxation Policy and Planning Implementation: Evaluation of the Israeli Experience. *Urban Law and Policy*, 201-240.

Améen, L. 1964. Stadsbebyggelse och domänstruktur. Svensk stadsbebyggelse i relation till ägoförhållanden och administrativa gränser. Lund: Blom.

Anderson, C.W. 1977. *Statecraft. An Introduction to Political Choice and Judgment*. New York: Wiley.

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. 1944. Stockholm: Vepe.

Archer, R.W. 1976. The Sydney Betterment Levy, 1969-1973: An Experiment in Functional Funding for Metropolitan Development. *Urban Studies*, 339-342.

Balchin, P.N. & Kieve, J.L. 1982. *Urban Land Economics*. 2nd ed. London: MacMillan.

Barlowe, R. 1972. *Land Resource Economics. The Economics of Real Property*. 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.

Barry, B. 1965. *Political Argument*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Becker, L.C. 1977. Property Rights. Philosophical Foundations. London: Routledge & Kegan Paul.
- Bengtsson, B. 1984. Om lagrådsgranskningens gränser. *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 188-212.
- Benn, S.I. & Peters, R.S. 1977 (1959). Social Principles and the Democratic State. London: Allen & Unwin.
- Betänkande med förslag angående allmänna grunder för en kommunal jordvärdestegringskatt. 1909. Stockholm: Marcus.
- Bexelius, A., Nordenstam, A., Aurén, N. 1950. Byggnadslagstiftningen. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Blomkvist, H. 1981. Debatten om bostadsfrågan och egnahemsrörelsen 1899- 1905. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning. Stencil.
- Brunfelter, U. 1984. Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv. Rättsliga metoder i markpolitiken. Byggnadsforskningsrådet Rapport R37:1984. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Bullock, N. & Read, J. 1985. The Movement for Housing Reform in Germany and France 1840-1914. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cassel, G. 1900. Om stadskommunens rätt till tomtvärdenas stegring. *Ekonomisk tidskrift*, 481-503.
1902. Socialpolitik. Stockholm: Gebers.
1906. Den oförtjänta värdestegringen å byggnadsgrund. Jordreformföreningens i Stockholm skrifter, 1.
1908. Öfversikt öfver beskattningen af den oförtjänta värdestegringen å jord i vissa främmande länder. I offentligt uppdrag utarbetad af Gustav Cassel. Stockholm: Marcus.
1938. Teoretisk socialekonomi. Andra bearbetade upplagan. Stockholm: Kooperativa förbundets förlag.
- Cervin, U. 1983. Planering genom fastighetsbildning. Skrifter utgivna

- av Juridiska föreningen i Lund, 50. Lund: Akademibokhandeln.
- Cox, A. 1984. *Adversary Politics and Land. The Conflict over Land and Property Policy in Post-War Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Darin-Drabkin, H. 1977. *Land Policy & Urban Growth*. Urban and Regional Planning Series, 16. Oxford: Pergamon.
- Diehl, K. 1909. Bodenbesitzreform. I *Handwörterbusch der Staatswissenschaften*. Jena: Verlag Gustav Fischer.
- Duncan, G. 1973. *Marx and Mill. Two Views of Social Conflict and Social Harmony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eiserman, G.V. & v Wolcker, E. 1917. Förslag till lag angående kommunal taxering och skattskyldighet jämte anvisningar, motiv och bilagor. Riksdagens protokoll 1920. Saml. 2, avd. 2, Bd 6.
- Ekbrant, C. 1979. Bostadsfrågan - markanvändning, byggnadsväsende och bostadsförsörjning. En sammanställning ur SOU 1838-1977. Byggeforskningsrådet T10:1979. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Elvander, N. 1952. Sveriges Rättsförbund. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 137-142
- Forssman, H. 1932. *Stadsplanelagen jämte byggnadsstadgan*. Utgiven av Hilding Forssman. Stockholm: Norstedts.
- Förhandlingar vid Sverges Socialdemokratiska Arbetarepartis åttonde ordinarie kongress i Stockholm den 9 - 16 april 1911. Stockholm: AB Arbetarnes tryckeri (tr.).
- Förslag till förordning angående värdestegringskatt å fastighet. Utarbetadt år 1909 inom Kungl. Finansdepartementet af tillkallade sakkunniga. 1910. Stockholm: Marcus.
- Förslag till lag angående kommunal taxering och skattskyldighet jämte anvisningar, motiv och bilagor. 1917. Se Eiserman, G.V. & Wolcker, E.

- Gellerman, O. 1958. Staten och jordbruket 1867-1918. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 39. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- George, H. 1907. Den sociala grundorätten. Stockholm: Aktiebolaget Ljus.
- 1950 (1913). Framåtskridandet och fattigdomen. Stockholm: Natur och Kultur.
- Gerdner, G. 1946. Det svenska regeringsproblemet 1917-1920. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 25. Uppsala och Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Gordon, D.F. 1968. The Labor Theory of Value. I *International Encyclopedia of the Social Sciences*. USA: MacMillan & Free Press.
- Guest, A.G.(ed.). 1961. Oxford Essays in Jurisprudence. Oxford: Clarendon Press.
- Hafström, G. 1954. Tomt är tegs moder. I *Kulturhistoriska axplock tillägnade Gabriel Nikander*. (Åbo 1954)
- Hall, P.(ed.) 1965. Land Values. London: Sweet & Maxwell.
- Hasselquist, N. 1927. Städernas utveckling och jordfrågan. Rapport från stadsbyggnadskongressen i Wien. *Svenska Stadsförbundets Tidskrift*, 146-157.
- Hedenius, I. 1974. Filosofien i ett föränderligt samhälle. Stockholm: Bonniers.
- Herlitz, N. 1922. Ur den svenska stadsbyggnadslagstiftningens historia. *Svenska Stadsförbundets Tidskrift*, 263-284.
1924. Svensk stadsförvaltning på 1830-talet. Stockholm: Norstedts.
- Historisk statistik för Sverige, I. Befolkning 1720-1950. 1955. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Holmström, B. 1983. Äganderätt och brukningsansvar. Idéer och intressen i svensk jordpolitik. Skrifter utgivna av

- Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 94. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
1985. Rationalitet, rättvisa och demokrati - tre problem i svensk markpolitik. I *Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad*. Byggnadsforskningsrådet T6:1985. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Honoré, A.M. 1961. Ownership. I Guest, A.G., ed., *Oxford Essays in Jurisprudence*.
- Humble, S. 1958. Svenska stadsförbundet 1908-1958. Stockholm: Norstedts.
- Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962. En minneskrift utgiven av Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet. 1962. Stockholm: AB Godvil (tr.).
- Höjer, K.J. 1952. Svensk socialpolitisk historia. Stockholm: Norstedts.
- Johansson, A. 1962. Bostadspolitiken. I *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962. En minnesskrift utgiven av Svenska Landskommunernas Förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet*. Stockholm: AB Godvil (tr.).
- Köhler, S. 1917. Utkast till författning angående jordräntestegringskatt med tillhörande motivering avgivet i september 1917. Stockholm: Palmquists.
- Landèn, O. 1917. Ytterligare betänkande om allmänna grunder för den kommunala skattereformen med utkast till lag om kommunal beskattning. IV avd., Om jordräntestegringskatt. Stockholm: Palmquists.
- Lang, W. 1979. Marxism, Liberalism, and Justice. I Kamenka, E. & Tay, E.-S.(eds.), *Justice* London: Edvard Arnold.
- Larsson, Y. 1907. Kommunalsocialistisk bostadspolitik i utlandet. C.S.A:s småskriftserie, 13. Stockholm: Norstedts.
1967. På marsch mot demokratin. Från hundragradig skala till

- allmän rösträtt 1900-1920. Stockholm: Monografier utgivna av Stockholms kommunförvaltning.
- Lewin, L. 1967. Planhushållningsdebatten. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 46. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lichfield, N. 1979. Land Values and Planning: A Common Interest of Land Policy and Land Taxation. *Urban Law and Policy*, 111-131.
- Lindahl, E. 1959. Om skatteprinciper och skattepolitik. I *Ekonomi, politik och samhälle. En bok tillägnad Bertil Ohlin på 60-årsdagen*.
- Ljungman, S. 1950. Oförtjänt värdestegring - ett lagstiftarnas dilemma. I *Festskrift tillägnad Birger Ekeberg*. Stockholm: Marcus.
- Ljungman, S. & Stjernquist, P. 1968. Den rättsliga kontrollen över mark och vatten, del II. Institutet för rättsvetenskaplig forskning, 34. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Lyons, D. 1984. Ethics and the Rule of Law. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malmström, Å. 1977. Civilrätt. Lund: Liber.
- McKelvey, D.C. 1974. Taxing the Property Speculator. *Victoria University of Wellington Law Review*, 160-187.
- Meijer, H. 1956. Kommittépolitik och kommittéarbete. Lund: Gleerups.
- Mill, J.S. 1977 (1871). Principles of Political Economy. 7th ed. I *Collected Works of John Stuart Mill*, vols. I & II. London: Routledge & Kegan Paul.
- Miller, D. 1976. Social Justice. Oxford: Clarendon Press.
- Munktel, H. 1944. Det svenska rättsarvet. Stockholm: Bonniers.
- Möller, T. 1986. Borgerlig samverkan. Uppsala: Diskurs.
- Nagel, T. 1983. Libertarianism without Foundations. I Paul, J.(ed.),

- Reading Nozick. Essays on Anarchy, State, and Utopia.* Oxford: Blackwell.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia.* New York: Basic Books.
- Nuder, A. 1971. Byggnadsrättens fördelning. Byggnadsforskningen, Rapport R11:1971. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Palmstierna, E. 1907. Om städernas jordpolitik. Jordreformföreningens i Stockholm skrifter, 2.
1951. Ett brytningsskede. Stockholm: Tiden.
- Parker, R. 1965. The History of Compensation and Betterment. I Hall, P.(ed.), *Land Values.* London: Sweet & Maxwell.
- Paul, J.(ed.) 1983. *Reading Nozick. Essays on Anarchy, State, and Utopia.* Oxford: Blackwell.
- Pfannschmidt, M. 1973. Stadterneuerung und Bodenwertsteuer in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung*, 267-275.
- PM med förslag till lagstiftning om exploateringsavgift samt om organisationen i expropriationsmål. 1948. *Justitiedepartementets promemorior*, 1948:1.
- Prawitz, G. 1951. Jordfrågan. Jord- och fastighetsbildningspolitiken på den svenska landsbygden under förra hälften av 1900-talet. Utg. av Sveriges Lantmätareförening. Norrtälje: Norrtälje Tidnings Boktr.
1954. Tomter och stadsägor. Om fastighetsindelningen i Sveriges städer. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Protokoll över Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis trettonde kongress i Stockholm den 3 - 9 juni 1928. Stockholm: AB Arbetarnes tryckeri (tr.).
- Rawls, J. 1973 (1971). *A Theory of Justice.* Oxford: Oxford University Press.

Riksdagens protokoll med bihang.

Ruin, O. 1968. Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945-1960. Stockholm: Bonniers.

Ryan, C. 1983. Property Rights and Individual Liberty. I Paul, J.(ed.), *Reading Nozick*. Oxford: Blackwell.

Sabine, G. 1966. A History of Political Theory. 3rd ed. London: George G. Harrays & Co. London:

Sandahl, R. 1983. Bostadspolitiska styrmedel. En studie av statsmakt-ernas styrning av bostadsstandarden. Byggnadsforskningsrådet R52:1983. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.

Sher, G. 1983. Antecedentialism. *Ethics* vol. 94, s 6-17.

Sjöstrand, E. 1916. Bostadsreform genom föreningar och bolag i Tyskland. C.S.A:s skriftserie i bostadsfrågan. Stockholm: Norstedts.

Smith, L.B. 1976. The Ontario Land Speculation Tax: An Analysis of an Unearned Increment Land Tax. *Land Economics*, 1-12.

SOU 1924:53-54. Betänkande angående den kommunala beskattningen. Del I & II.

SOU 1928:5. Betänkande med förslag till stadsbyggnadslag.

SOU 1942:39. Betänkande med förslag till förordning om värdestegringskatt å fastighet.

SOU 1948:4. Markutredningen I. Betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen.

SOU 1952:25. Zonexpropriationsutredningen. Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagen.

SOU 1957:43. Indragning av oförtjänt värdestegring. Betänkande avgivet av markvärdeutredningen.

SOU 1966:23. Markfrågan I. Betänkande av 1963 års markvärdekommitté.

SOU 1969:50-51. Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m. Betänkande III avgivet av expropriationsutredningen.

SOU 1983:71. Bättre struktur i jord- och skogsbruk. Betänkande av strukturutredningen för jord- och skogsbruk.

Steffen, G. 1918. Bostadsfrågan i Sverige ur sociologiska och socialpolitiska synpunkter. Bostadskommissionens utredningar, IX. Stockholm: Norstedts.

Strömberg, T. 1984. Kommunalsocialismen inför verkligheten. Malmö: Liber.

Svensk författningssamling

Svenska valprogram, vol I, 1902-1926. Sammanställda av S.-O. Håkansson. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet (stencil).

Tingsten, H. 1941. Den svenska socialdemokratiens idéutveckling, del I. (Den svenska arbetarklassens historia). Stockholm: Tidens förlag.

Tomträttsutredningen 1974-1975. Stockholms kommun. Kommunstyrelsens utlåtanden och memorial. Bihang 1975:81.

Troll, M. 1972. Grund und Boden - Politik und Steuern. *Schriftenreihe Steuerrecht und Steuerpolitik.*

Turner, D.M. 1977. An Approach to Land Values. The Keep, Berkhamsted, Herts: Geographical Publications Ltd.

Undén, Ö. 1936. Svensk sakrätt II. Fast egendom. Lund: Gleerups.

Underdånigt betänkande med förslag till förordning angående kommunal värdestegringskatt å fastighet. 1912. Stockholm: Norstedts.

Utkast till författning angående jordrättestegringskatt med tillhörande motivering avgivet i september 1917. Stockholm: Palmquists.

Walker, M. 1971. Some observations on Land Value Taxation. *Tax Policy*, no 6-7, 3-24.

Walzer, M. 1985. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. Oxford: Blackwell.

Wannfors, E. 1962. Stadsplanelagen 1907. I *Hundra år under kommunalförfattningarna*.

Westring, Hj. 1908. Lagen angående stadsplan och tomtindelning jämte tillhörande författningar. Utgifven av Hjalmar Westring. Stockholm: Norstedts.

Ytterligare betänkande om allmänna grunder för den kommunala skattereformen med utkast till lag om kommunal beskattning. IV avd. Om jordräntestegringskatt. Kommunalskattesakkunnigas utredningar och förslag i kommunalskattefrågan. Stockholm: Palmquists.

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 830678-8
från Statens råd för byggnadsforskning till Statsvetenskapliga
institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.**

R21: 1988

ISBN 91-540-4858-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6708021

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirkapris: 54 kr exkl moms