

Nr 11.

Av herr **Svensson** i Grönvik m. fl., angående avskaffand
av dyrortsgrupperingssystemet.

Det nuvarande systemet för dyrortsgrupperingar leder sitt ursprung tillbaka till år 1919. Detta år antogs nämligen av riksdagen ett nytt avlöningsreglemente för kommunikationsverkens personal, varigenom lönerna dyrortsgraderades. Systemet hade under år 1918 utarbetats av kommunikationsverkens lönekommitté, i vars förslag Kungl. Maj:t och riksdagen icke gjorde några ändringar. Syftet med systemet angav kommittén i sitt betänkande vara att genom olika totalavlönningar för tjänstemän å olika orter söka utjämna de i vårt land, särskilt under normala förhållanden, betydliga lokala växlingarna i de allmänna levnadskostnaderna. En dylik utjämning vore enligt kommitténs mening desto mera befogad som den i sitt betänkande föreslagit avskaffande av bostadsförmån eller däremot svarande ersättning, som tidigare i avsevärd omfattning utjämnat skiljaktigheter i kostnader å olika orter.

Under tiden från löneregleringens antagande 1919 till dess ikraftträdande den 1 juli 1920 verkställdes indelning av orterna i riket i särskilda dyrortsgrupper. Detta tillgick så, att socialstyrelsen verkställde en utredning av levnadskostnaderna på olika orter, varefter Kungl. Maj:t med ledning härav fastställde fördelningen av statstjänstemännens stationeringsorter på olika ortsgrupper. Systemet blev gällande icke endast för kommunikationsverkens personal utan utsträcktes genom antagande av nya avlöningsreglementen att gälla för de flesta statstjänstemän.

Efter denna första indelning av riket i dyrortsgrupper har vid tre senare tillfällen nyfördelning av orterna på olika dyrortsgrupper ägt rum, nämligen 1925, 1931 och 1935. Några principiellt avgörande förändringar av systemet ha icke ägt rum, men däremot ha vissa i praktiskt hänseende betydelsefulla ändringar vidtagits. Sålunda ha metoderna för undersökning av hushållskostnaderna på olika orter moderniserats, antalet undersökta orter har nedbringats och antalet dyrortsgrupper har ökats. Dessa äro nu nio till antalet.

Dyrortsgrupperingssystemet avsåg sålunda ursprungligen endast att åstadkomma en jämnare fördelning av statstjänstemännens reallöner med hänsyn till de varierande levnadskostnaderna på olika orter. Sedermera har systemet under årens lopp ständigt utvidgats och kommit att omfatta allt flera områden. Sålunda ha arbetslöshetsunderstöden också graderats efter levnads-

kostnadernas olikheter på olika orter i anslutning till det system, som gäller för bestämmande av statstjänstemännens löner.

Ett viktigt steg mot utvidgning av dyrortsgrupperingssystemet togs, då i 1928 års kommunalskattelag (§ 48 mom. 1) föreskrevs, att samtliga orter i riket skulle med avseende på levnadskostnaderna indelas i fem olika grupper. De bevillningsfria avdragen skulle sedan fastställas till sin storlek med hänsyn till de olika levnadskostnaderna inom ortsgrupperna. Giltighetstiden för denna gruppering har sedan undan för undan förnyats, och enligt beslut av 1940 års lagtima riksdag skall den gälla till utgången av år 1942. Genom skattegrupperingen utsträcktes dyrortsgrupperingssystemet till ett helt nytt område. Avsikten med denna gruppering var att utjämna skattebördan så att rättvisa skulle skapas mellan skattebetalare på olika orter med hänsyn till skiljaktigheterna i levnadskostnader.

Genom beslut av 1937 års riksdag infördes dyrortsgradering även av folkpensionerna. För detta ändamål indelades riket i tre olika dyrortsgrupper, för vilka tilläggspension skulle utgå med varierande belopp, avpassade efter skiljaktigheterna i levnadskostnader mellan olika orter. Denna dyrortsgruppering fick dock endast provisorisk karaktär och skulle gälla för åren 1938/40. Den har dock sedermera givits förlängd giltighet, och enligt beslut av 1941 års lagtima riksdag skall den gälla till utgången av år 1943.

Då 1940 års lagtima riksdag fattade beslut om införande av familjebidrag för de värnpliktiga gjordes även dessa dyrortsgraderade. I detta fall skulle samma ortsindelning tillämpas som gällde för folkpensionerna. Vidare må också påpekas, att mödrahjälpen genom vissa normer, som äro fastställda av socialstyrelsen, i realiteten är dyrortsgraderad.

Från relativt ringa början har dyrortsgrupperingssystemet således svällt ut och erhållit en mycket betydande omfattning. Samtidigt har det också blivit mycket komplicerat. Det har icke fungerat friktionsfritt utan tvärtom givit upphov till berättigad kritik både ur principiella och praktiska synpunkter. Kritiken framfördes till en början endast av de grupper, som systemet direkt berörde, nämligen löntagarna i statens tjänst. Allteftersom detsamma kommit att ingripa på allt flera områden av samhällslivet ha allt flera folkgrupper kommit att se på detsamma med kritiska blickar. Särskilt är detta fallet med landsbygdens befolkning, oberoende av vilka yrken eller tjänster de utöva.

Från tjänstemannahåll ha anmärkningar riktats mot metoderna för att mäta och uppskatta levnadskostnaderna på olika orter. Man har särskilt anmärkt på att de hushållningsbudgeter som uppgjorts varit ofullständiga. Vid de av socialstyrelsen verkställda levnadskostnadsundersökningarna har man icke tagit hänsyn till alla de utgifter en familj har på en viss ort utan arbetat med en avkortad budget. Vid de undersökningar, som lågo till grund för 1935 års dyrortsgruppering, ingingo följande hushållsposter i budgeten: livsmedel, bränsle, lyse, bostad, skatter och övriga utgiftsposter. Den sistnämnda

posten omfattade emellertid endast inköp av såpa och skolagning, varför budgeten således var betydligt avkortad och omfattade endast omkring 60 procent av hela budgeten. Mot de utgiftssummor, som för olika orter erhållits av de medtagna hushållsposterna tillsammanstagna, har anmärkts, att dessa genom budgetens avkortning icke utgjorde korrekta mått för de lokala levnadskostnadsolikheterna ens för den socialklass och den familjetyp, som budgeten avsett att motsvara. Särskilt från tjänstemän bosatta på billigare orter har en skarp kritik framförts mot detta missförhållande. I resolutioner, antagna av lokala tjänstemannaorganisationer och tillståndda 1936 års lönekommitté, har hävdats, att de icke medtagna utgifterna skulle uppgå till en tredjedel eller inemot hälften av de totala levnadskostnaderna.

De nämnda tjänstemannaorganisationerna gjorde sig till tolk för den uppfattningen, att dessa obeaktade kostnader vore i stort sett desamma överallt, och i resolutionerna uttalades om dyrortsgrupperingssystemet följande allmänna omdöme: »Det nu tillämpade systemet, enligt vilket skillnaden i fråga om levnadskostnaderna mellan två olika dyrortsgrupper i regeln är dubbelt så stor som den rätteligen borde vara, leder uppenbarligen till orättvisor, vilka äro lika stora som de man åsyftat att avhjälpa eller i vissa fall ännu större, och medför dessutom allt tydligare framträdande svårigheter att besätta vissa tjänster å s. k. billiga orter.»

Enligt vår mening gynnar det nuvarande dyrortsgrupperingssystemet beträffande lönerna tjänstemännen på de s. k. dyrare orterna och ställer dem, som äro bosatta på de s. k. billigare orterna, i ett oförmånligare läge.

På samma sätt gynnar skattegrupperingen skattebetalarna på de s. k. dyrare orterna. Beträffande tjänstemän och andra, som erhålla dyrortsgraderade löner, verkar systemet på ett sådant sätt, att de erhålla dels högre löner och dels större skattefria avdrag än sina kolleger på billigare orter. Även andra skattebetalare än löntagare på de dyrare orterna erhålla en förmånsställning genom de högre skatteavdragen, då deras inkomster i regel äro högre än motsvarande grupper på de billigare orterna.

Särskilt landsbygdens befolkning har genom skattegrupperingen kommit i en ogynnsam ställning därigenom att de ålagts en skattebörda som icke står i rimlig proportion till skillnaden i levnadskostnaderna mellan landsbygden samt städer och samhällen, speciellt de, som äro upptagna bland de s. k. dyrare orterna. Den opposition mot dyrortsgrupperingssystemet, som nu förefinnes bland landsbygdsbefolkningen, riktar sig i synnerhet mot missförhållandena med skattegrupperingen. I samma riktning verkar också dyrortsgraderingen av folkpensionerna, varigenom landsbygdens gamla med fog känt sig missgynnade i förhållande till städernas och större samhällenas folkpensionärer. Även familjebidragens dyrortsgradering har givetvis framkallat liknande känslor. Kritiken mot dyrortsgrupperingssystemet bottnar också i den allmänna och av systemets verkningar icke jävade uppfattningen, att detsamma tillförsäkrar städer och tätbebyggda samhällen fördelar, som

landsbygdens folk icke kommer i åtnjutande av. Otvivelaktigt har också systemet bidragit att öka den flykt från landsbygden, som av andra orsaker sedan länge varit i gång.

Statsmakterna ha uppmärksammat missförhållandena med dyrortsgrupperingssystemet, och en reform av detsamma har stått på dagordningen. 1936 års lönekommitté påtalade behovet av en sådan och framlade också vissa riktlinjer därför. 1938 års riksdag uttalade sig i samma riktning, och i mars 1939 erhöll socialstyrelsen av Kungl. Maj:t i uppdrag att upprätta förslag till en ny indelning av riket i dyrortsgrupper beträffande skatter och löner till statsanställda. Till grund för denna skulle ligga en levnadskostnadsundersökning, verkställd genom insamling av prisuppgifter ifrån olika orter. Då världskriget utbröt på hösten samma år kom denna undersökning aldrig att verkställas. I stället har under 1941 en dylik undersökning i förenklade former utförts av socialstyrelsen, sedan den erhållit Kungl. Maj:ts bemyndigande därtill och riksdagen anslagit 45.000 kronor för ändamålet.

Förslaget om nämnda undersökning kom ursprungligen från socialstyrelsen, vars mening det torde ha varit, att undersökningen skulle utmynna i allmänna omgrupperingar, som sedan, när mera normala förhållanden inträtt, skulle få ersättas med nya, baserade på material utvisande då rådande, stabiliserade prisrelationer. Socialministern ställde sig emellertid avvisande till denna tanke och ville ej taga ställning till frågan om provisoriska dyrortsgrupperingar nu böra ske eller icke. Han ansåg att vid nu rådande prisrelationer kunde en fullständig revision av dyrortsgrupperingen leda till obilliga resultat.

I motioner av landsbygdsrepresentanter till 1941 års riksdag yrkades dels, att i samband med den förestående omprövningen av andra delar av dyrortsgrupperingsproblemet även upphävandet av ortsgupperingen av folkpensionerna såsom en konsekvens av dyrortsgrupperingssystemets avskaffande måtte tagas under övervägande, och dels, att riksdagen med upphävande av gällande ortsguppering av de skattefria familjeavdragen måtte besluta att vid statlig beskattning lika familjeavdrag tillämpas i enlighet med förortsgrupp I gällande bestämmelser. Motionerna behandlades av resp. andra lagutskottet och bevillningsutskottet, vilka avstyrkte desamma. Andra lagutskottet ansåg, att frågan om dyrortsgrupperingen i dess helhet icke borde upptagas till närmare prövning förrän de nuvarande prisetförhållandena erhållit en större stabilitet, så att erforderliga ekonomiska undersökningar på längre sikt kunde verkställas. Bevillningsutskottet anslöt sig till denna motivering men förklarade dock, att det icke förbisåg, att förhållandena kunde komma att utveckla sig så, att en provisorisk lösning beträffande skattegrupperingen blir nödvändig i avvaktan på en kommande reform.

Gemensamt för de här citerade uttalandena är den uppfattningen, att dyrortsgrupperingssystemet bör bibehållas i princip, men att det bör reformeras för att avskaffa påtagliga missförhållanden. Emellertid har på flera håll i

landet den uppfattningen tagit allt fastare form, att hela dyrortsgrupperings-systemet med dess konsekvenser för olika områden av samhällslivet bör helt avskaffas. Såväl löner som skatteavdrag böra fastställas efter enhetliga grunder, gemensamma för hela landet. Särskilt på landsbygden och i s. k. billigare orter är denna mening starkt företrädd. Synnerligen starka skäl tala också för densamma.

Då dyrortsgrupperingssystemet ursprungligen infördes, omedelbart efter förra världskrigets slut, var det säkerligen med hänsyn till då rådande förhållanden berättigat. Skiljaktigheterna i levnadskostnader mellan olika områden och olika orter i landet voro betydande. Sedermera ha emellertid dessa skiljaktigheter i väsentlig mån utjämnats — särskilt har så skett under nu rådande kristid — även om de icke helt utplånats. Livsmedelspriserna ha i mycket betydande omfattning utjämnats, så att de kvarstående olikheterna mellan olika orter torde sakna betydelse. Detta förhållande får tillskrivas den utveckling jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse haft. Genom de förädlingsindustrier denna rörelse skapat och det omfattande distributionssystem den byggt upp ha variationerna i livsmedelspriser på olika platser och i olika trakter nästan helt utjämnats. I den mån variationer förekomma äro dessa snarare så beskaffade, att priserna äro högre på landsbygden än i de tätbebyggda samhällena. Förädlingsindustrierna äro i regel belägna i samhällena, varför de färdiga varorna måste återföras till produktionsområdena. Utgifterna för sådana poster som kläder och lyse torde vara tämligen likartade över hela landet, medan däremot utgifterna för bränsle och hyror torde uppvisa variationer. Beträffande hyror bör dock ihågkommas, att de lägre hyror på billigare orter till stor del äro beoende av lägre kvalitet på bostäderna. För övrigt torde även erfarenheten visa, att hyror på åtminstone s. k. medeldyra orter ofta torde vara lika höga som på de dyra. De s. k. övriga utgifter, vilka långt ifrån alltid kunna statistiskt mätas och vägas, äro säkerligen i regel likartade över hela landet. I den mån olikheter förekomma hänföra sig dessa till bundenhet av miljön och vanor inom olika folkgrupper, däremot föga till lägre eller högre kostnader på olika orter.

Skattegrupperingen ger upphov till mycket uppenbara missförhållanden, för vilka tidigare redogjorts i denna motion och som därför ej här behöva återupprepas. Dessa missförhållanden jämte övriga icke önskvärda konsekvenser, var till det stora och invecklade dyrortskomplexet ger upphov, kunna icke vara lyckliga för en önskvärd samhällsutveckling. Det befördrar inflyttning till städer och samhällen, som ligga högt på dyrortsgrupperingsskalan, medan den rena landsbygden och samhällen i billigare ortsgrupper tömmas på folk. Denna befolkningsförskjutning är ur många synpunkter fördärlig; särskilt bidrar den till att försvåra en förnuftig lösning av vårt folks kanske viktigaste samhällsfråga för närvarande, nämligen befolkningsfrågan. För en sund utveckling av näringslivet är den avgjort till skada.

Det synes oss därför motiverat att framställa ett yrkande om att dyrortsgrupperingssystemet avskaffas och ersättes med för hela riket gemensamma, enhetliga grunder för såväl lönesättning som de skattefria avdragen vid beskattningen ävensom folkpensionerna och familjebidragen. Emellertid förbise vi icke att frågan är av mycket invecklad natur och att ett dylikt radikalt steg ej blir lätt att taga under nu rådande förhållanden med icke stabiliserade priser. Oberoende av detta bör dock en utredning om avskaffande av dyrortsgrupperingen kunna verkställas redan nu. På vissa områden ligger problemet enklare till än på andra, varför ett avskaffande av vissa dyrortsgrupperingar bör kunna ske relativt snabbt.

Så är fallet med de dyrortsgraderade skattefria avdragen. Likaväl som skattesatserna kunna ändras från år till år, likaväl kunna gällande bestämmelser ifråga om skatteavdragen ändras utan mera ingående utredningar. Ett avskaffande av skattegrupperingen kan ur det allmännas synpunkt och med hänsyn till önskvärdheten av att erhålla en rättvisare avvägning av skattebördan vara av behovet påkallat. Statens behov av skatteintäkter har under den senaste tiden ofantligt stegrats, och även ifråga om kommunernas skattebehov är läget mångentades bekymmersamt. Nya skatter kunna icke uttagas i vilken omfattning som helst av det gamla skatteunderlaget. Det synes därför uppenbart, att den skattekraft, som genom de högre skatteavdragen på dyrare orter förefinnes, i ökad omfattning bör kunna tagas i anspråk. En anpassning av skatteavdragens storlek i anslutning till vad som gäller för den lägsta avdragsgruppen (ortsgrupp I) synes oss därför motiverad.

Även ett avskaffande av dyrortsgraderingen av folkpensionerna borde kunna ske relativt snabbt. Också detta skulle väl harmoniera med den uppfattning, som kommit till uttryck hos landsbygdsbefolkningen. Det må också erinras om att de vid 1941 års riksdags höstsession antagna allmänna tjänste- och familjepensionsreglementena icke dyrortsgraderat pensionerna för statens tjänstemän utan gjort dem enhetliga. I anslutning till de principer, som därvidlag tillämpats, skulle vi vilja förorda, att folkpensionerna måtte komma att utgå enhetligt med de belopp, som nu gälla för grundpensioner och tilläggspensioner inom Ortsgrupp II.

Med tillämpning av samma resonemang som här ovan anse vi det också lämpligt att avskaffa dyrortsgraderingen av familjebidragen till de värnpliktiga. De böra kunna göras enhetliga efter samma grunder som här ovan föreslagits rörande folkpensionerna.

Beträffande lönesättningen för statens tjänstemän vilja vi förorda en utredning, som tar sikte på dyrortsgrupperingens avskaffande. Då denna sak är av mera komplicerad natur, anse vi det motiverat med en utredning som ger en anvisning på hur man lämpligast bör nå detta mål. En viss övergångstid torde därvid vara nödvändig.

Med stöd av vad som ovan anförts få vi därför hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning om avskaffande av dyrortsgrupperingsystemet, så att löner, skatteavdrag, folkpensioner och familjebidrag m. m. komma att fastställas efter enhetliga, för hela riket gemensamma grunder, samt att vid fastställandet av dessa grunder de här ovan anförda synpunkterna måtte beaktas.

Stockholm den 16 januari 1942.

		<i>Hjalmar Svensson</i> i Grönvik.
<i>Axel Hansson</i> i Rubbestad.	<i>I. Pettersson</i> i Rosta.	<i>Sam. B. Norup.</i>
<i>K. A. Ryberg.</i>	<i>J. V. Pettersson</i> i Norregård.	<i>Th. Gardell.</i>
<i>Gillis Olsson.</i>	<i>Gustav Hallagård.</i>	<i>Aron Gustafsson</i> i Lekåsa.
<i>Sven Andersson</i> i Vigelsbo.	<i>Anders Pettersson,</i> Dahl.	<i>C. O. Carlsson</i> i Bakeröd.
<i>Gust. E. Andersson,</i> Södergård.	<i>Nestor Hammarlund.</i>	<i>Hj. R. Nilson</i> i Spånstad.
<i>K. A. Westman.</i>	<i>G. Hedlund.</i>	<i>K. E. Hansson.</i>
<i>Arvid Jonsson.</i>	<i>Emil Gustafson.</i>	<i>Jones Erik Andersson</i> i Ovanmyra.
<i>Osc. Werner.</i>	<i>Lars E. Andersson.</i>	<i>Per Persson</i> i Norrby.

