

Nr 26.

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckt motion om viss ändring i förordningen angående skattefrihet för viss förmån av hyresavdrag.

(2:a avd.)

I en inom riksdagen väckt, till bevillningsutskottet hänvisad motion, II: 376, av herrar Lager och Dahlgren, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om sådan ändring av förordningen av den 15 juni 1935 angående skattefrihet för viss förmån av hyresavdrag, att därav klart framgår att bidrag från samhället för nedbringandet av barnfamiljers och ensamstående mödrars bostadskostnader skola vara skattefria, oavsett om de utges till sådana som bo i hyreshus eller i egnahem».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det i motionen framställda yrkandet, får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Vissa statliga och kommunala bostadsbidrag.

Sedan 1935 års riksdag beslutat dels att inrätta en statlig utlåningsfond, benämnd lånefonden för bostadsförsörjning för mindre bemedlade, barnrika familjer, vilken förvaltas av statskontoret, dels ock att för budgetåret 1935/36 anvisa ett förslagsanslag av 500 000 kronor till främjande av bostadsförsörjning för dylika familjer (familjebidrag), utfärdades av Kungl. Maj:t kungörelsen den 4 september 1935 (nr 512) om lån och bidrag av statsmedel till främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade, barnrika familjer. Denna kungörelse har sedermera ändrats vid flera tillfällen, bl. a. genom kungörelse den 27 maj 1938 (nr 246), varigenom kungörelsens rubrik erhållit ändrad lydelse i så måtto, att kungörelsen anges gälla lån och bidrag av statsmedel för beredande av hyresbostäder åt mindre bemedlade, barnrika familjer. I sin nuvarande lydelse innehåller kungörelsen, såvitt här är av intresse, i huvudsak följande bestämmelser. För beredande av billiga hyresbostäder åt mindre bemedlade, barnrika familjer i städer samt i stadsliknande och andra tätare bebyggda samhällen kunna under vissa i kungörelsen närmare angivna villkor lån (bostadsanskaffningslån) och årliga bidrag (familjebidrag) av statsmedel eller ock enbart dylika bidrag beviljas vederbörande kommun eller, under förmedling av denna, allmännyttigt bostadsföretag. Om särskilda skäl därtill äro, må bostadsan-

skaffningslån och familjebidrag eller ock enbart dylika bidrag beviljas jämväl för beredande av billiga hyresbostäder åt mindre bemedlade, barnrika familjer i ort på den egentliga landsbygden. Bostadsanskaffningslån och familjebidrag beviljas av statens byggnadslånebyrå. Familjebidrag beviljas kommun eller bostadsföretag för att såsom hyresavdrag tillgodokomma mindre bemedlade, barnrika familjer. På grundval av de förhållanden, som ha avseende å fastighetens ekonomi, skola efter förslag av kommunen eller bostadsföretaget av byggnadslånebyrån fastställas standardhyror för de särskilda lägenheterna. De hyror, vilka skola erläggas av sådana familjer som ovan nämnts, bestämmas genom att från standardhyrorna göras procentuella hyresavdrag, uppgående till mellan 30 procent (för familj med 3 barn) och 70 procent (för familj med 8 eller flera barn).

1938 års riksdag beslöt dels medgiva, att lånefonden för bostadsförsörjning för mindre bemedlade, barnrika familjer finge disponeras jämväl för beredande av bostäder i egnahem åt sådana familjer, dels ock för budgetåret 1938/39 anvisa ett förslagsanslag av 1 500 000 kronor till främjande av bostadsförsörjning för dylika familjer (familjebidrag). I anslutning härtill utfärdade Kungl. Maj:t *kungörelsen den 27 maj 1938 (nr 247) om lån och bidrag av statsmedel för beredande av bostäder i egnahem åt mindre bemedlade, barnrika familjer*. Denna kungörelse innehåller i sin nuvarande lydelse bl. a. följande bestämmelser. För att åt mindre bemedlade, barnrika familjer bereda billiga bostäder i egnahem å mark, som innehaves med äganderätt eller tomträtt, må under vissa i kungörelsen närmare angivna villkor beviljas lån av statsmedel (*bostadsanskaffningslån*) samt medgivas eftergifter å de för lånen fastställda ränte- och annuitetsbeloppen (*familjebidrag*). Bostadsanskaffningslån lämnas under förmedling av vederbörande kommun eller i vissa fall av enskilt företag. Bostadsanskaffningslån och familjebidrag beviljas av statens byggnadslånebyrå. Bostadsanskaffningslån skall i regel utgöra till $\frac{2}{9}$ en räntefri stående del, till likaledes $\frac{2}{9}$ en stående del, varå ränta utgår, och till återstoden en amorteringsdel. Amorteringsdelen skall vara slutamorterad inom 20 år. Familjebidrag skola tillgodokomma mindre bemedlade, barnrika familjer i form av avdrag å de årliga ränte- och annuitetsbeloppen eller i visst fall såsom kontantbidrag. Bidragen, vilka sålunda i regel högst kunna uppgå till nämnda belopp och vilka under särskilda förhållanden kunna återkrävas, bestämmas av byggnadslånebyrån. För varje fastighet skall beräknas en normal årlig bostadskostnad. Familjebidraget skall bestämmas till ett procentuellt belopp av normalkostnaden, nämligen lägst 30 procent (för familj med 3 barn) och högst 70 procent (för familj med 8 eller flera barn).

Till och med budgetåret 1943/44 kallades ifrågavarande anslag å riksstaten »Främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade, barnrika familjer». Från och med budgetåret 1944/45 har emellertid anslaget erhållit följande ändrade benämning: »Hyresrabatter för mindre bemedlade, barnrika familjer».

Vid 1947 års riksdag beslöts i anledning av propositionen nr 235 en om-

läggning av den statliga låne- och bidragsverksamheten till förmån för bostadsförsörjningen. Denna omläggning innebar bl. a., att det dittillsvarande familjebidraget ersattes med ett familjebostadsbidrag till familjer med minst 2 minderåriga barn i ny- och ombyggda hus. Vidare infördes en särskild bostadsrabatt (det s. k. trekronorsbidraget) i syfte att stödja familjer med begränsade inkomster och med lägenhet i vissa av kommun eller allmännyttigt företag förvaltade hus. Bestämmelserna angående familjebostadsbidraget trädde i kraft den 1 juli 1948 och föreskrifterna om de särskilda bostadsratterna den 1 juli 1947.

Enligt *kungörelsen den 30 juni 1948 om familjebostadsbidrag och bränslebidrag (nr 547)* utgå dylika bidrag »för att sänka de årliga bostadskostnaderna för familjer med flera barn samt befordra en förbättring av bostadsstandarden». Familjebostadsbidrag, som utgår för familj, bosatt i familjemedlem tillhörigt enfamiljs- eller tvåfamiljshus, vilket uppförts eller ombyggt med stöd av egnahemslån eller lån i enskilt kreditinstitut, skall jämte bränslebidrag tillgodoföras familjen genom avdrag å lånekostnaderna (räntor, amorteringar och ev. tomträttsavgift). Familjebostads- och bränslebidrag, som utgår till övriga familjer, skall, där så kan ske, utanordnas genom avdrag å hyra eller årlig avgift till bostadsrättsförening men må i särskilda fall tillgodoföras familj på annat lämpligt sätt; det får dock ej utbetalas kontant till familjen. Hittills torde icke ha förekommit, att bidrag till sist avsedda familjer tillgodoförts på annat sätt än genom avdrag å hyra eller årlig avgift.

Beträffande bränslebidrag må nämnas, att dylika enligt kungl. brev den 3 september 1948 och den 29 juni 1950 utgå även till familjer, som åtnjuta familjebidrag enligt kungörelserna nr 512/1935 och 247/1938 eller enligt i dessa kungörelser angivna grunder. Bränslebidraget tillgodoföres familjen på motsvarande sätt som familjebidraget.

I Stockholm utgår *kommunalt bostadsbidrag* med 130 kronor per barn och år till sådana familjer med minst två barn under 16 år, vilka icke åtnjuta statligt familjebostadsbidrag och som bebo lägenheter inom byggnader, färdigställda under tiden 1 oktober 1940—31 december 1947, samt vilka »i fråga om inkomstförhållanden och bostädernas standard m. m. äro jämställda med de barnfamiljer, som erhålla statligt familjebostadsbidrag». Bidrag utgå jämväl till ensamstående mödrar, vilka icke åtnjuta statligt familjebostadsbidrag, även till sådana med ett barn. Reducerade bostadsbidrag utgå i vissa inkomstlägen. Bestämmelserna äro tillämpliga beträffande hushåll såväl i flerfamiljshus som i enfamiljs- och tvåfamiljshus. Bidragen utbetalas icke kontant till familjerna utan tillgodoföras dem genom avdrag å hyra resp. — i fråga om egnahemsägare — genom avdrag å tomträttsavgäld, ränta och amortering. — Även i Solna stad utgå bostadsbidrag av liknande slag (f. n. ca 40—50 bidrag). Fråga om införande av dylika bidrag har väckts på ett flertal andra håll.

*Den skatterättsliga behandlingen av statliga och kommunala
bostadsbidrag.*

Enligt *förordningen den 15 juni 1935 (nr 319) angående skattefrihet för viss förmån av hyresavdrag* skall förmån, vilken såsom hyresavdrag tillgodokommer mindre bemedlad, barnrik familj från å riksstaten uppfört anslag för främjande av bostadsförsörjning för dylika familjer, vid tillämpning av kommunalskattelagen och förordningen om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt (numera förordningen om statlig inkomstskatt) ej utgöra skattepliktig inkomst.

I en den 17 februari 1945 till finansdepartementet inkommen skrift har *Taxeringsnämndsordföranden*s riksförbund anfört, att fråga uppkommit, huruvida familjebidrag (hyresrabatter) som utgått enligt 1938 års kungörelse — i likhet med hyresavdrag enligt 1935 års kungörelse — vore undantagna från skatteplikt. Enligt förbundets erfarenhet bleve hyresratterna på sina håll ej beskattade, men på andra håll, däribland i Stockholm, underkastades desamma beskattning. Då förbundet hade anledning förmoda, att lagstiftarnas avsikt varit att såväl hyresavdrag som hyresrabatter skulle vara undantagna från skatteplikt, hemställde förbundet, att förslag i förtydligande syfte måtte föreläggas riksdagen. Detta kunde ske genom att i 1935 års förordning angående skattefrihet för viss förmån av hyresavdrag efter ordet »hyresavdrag» tillades orden »och hyresrabbatt».

Överståthållarämbetet har, efter remiss, avgivit yttrande över denna framställning och därvid framhållit bl. a. följande. Då uttrycklig bestämmelse saknades angående skattefrihet för familjebidrag enligt 1938 års kungörelse, hade beskattningsnämnderna i Stockholm ansett desamma icke kunna undantagas från beskattning. Ehuru enligt överståthållarämbetets uppfattning en olika behandling i skattehänseende av å ena sidan hyresavdrag och å andra sidan sådant familjebidrag vore principiellt motiverad, ansåge sig ämbetet dock, med hänsyn till den lättnad det skulle innebära för beskattningsnämnderna att icke behöva räkna med dessa för skatteunderlagets storlek helt visst betydelselösa intäkter, böra tillstyrka, att åtgärder vidtoges i syfte att familjebidrag i likhet med hyresavdrag undantoges från skatteplikt. Framställningen har icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Frågan om uttrycklig skattefrihet för familjebidrag till egnahemsägare bragtes under riksdagens prövning genom en motion vid *1948 års riksdag* (nr II: 305). Motionärerna anförde bl. a., att småstugeägare skulle såsom intäkt å fastighetsbilagan upptaga dylikt bidrag, att den statliga taxeringen i ganska hög grad påverkades härav, och att konsekvensen bleve, att småstugeägaren bleve sämre ställd än hyresgästen i ett subventionerat hyreshus. Samma års bevillningsutskott anförde i sitt av riksdagen godkända betänkande nr 50 i anledning av motionen bl. a. följande.

Det tillkommer givetvis icke utskottet att taga ställning till denna tolkningsfråga, vilken, såvitt utskottet har sig bekant, icke varit föremål för

skattedomstolarnas prövning. Då emellertid olika uppfattningar i detta hänseende kommit till uttryck vid tillämpningen, finner utskottet önskvärt, att den oklarhet, som här råder, genom införande av tydligare bestämmelser undanröjes. Utskottet vill härvid påpeka, att förmånen av hyresavdrag enligt 1935 års kungörelse och familjebidraget enligt 1938 års kungörelse utgå från ett och samma anslag å riksstaten, vilket anslag från och med budgetåret 1944/45 benämnes »Hyresrabatter för mindre bemedlade, barnrika familjer». Även om de båda bidragsformerna i så måtto äro olika, att hyresavdraget enligt 1935 års kungörelse utgår för en förhyrd bostad, medan däremot familjebidraget enligt 1938 års kungörelse gäller en bostad, som innehaves med äganderätt, är dock syftet med dessa förmåner det samma. I båda fallen avses att bereda hjälp åt mindre bemedlade, barnrika familjer. Bägge bidragsformerna ha sålunda tillkommit i barnens intresse. På grund härav och då hyresavdraget enligt 1935 års kungörelse är undantaget från skatteplikt, synas utskottet vissa skäl kunna anföras för att även familjebidraget enligt 1938 års kungörelse bör vara fritaget från beskattning.

Emellertid anser sig utskottet icke böra, såsom i motionen yrkats, föreslå skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om förslag i ämnet. 1946 års riksdag har på förslag av samma års bevillningsutskott i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt om en översyn av reglerna om skattefrihet för vissa slag av intäkter i syfte att åvägabringa en samordning mellan dessa regler och de sociala förmånerna. Denna översyn har visserligen ännu icke kommit till stånd, men utskottet förutsätter, att så kommer att ske så snart tillfälle därtill gives. Enligt utskottets mening bör spörsmålet om den skatterättsliga behandlingen av de ifrågavarande familjebidragen därvid tagas under övervägande. Vid denna omprövning bör uppmärksamhet ägnas även åt de bidragsformer, som vid den år 1947 beslutade omläggningen av den statliga låne- och bidragsverksamheten till förmån för bostadsförsörjningen ersatt familjebidragen, liksom även åt andra därmed jämförliga bidragsformer. Med hänsyn härtill avstyrker utskottet det i den förevarande motionen framställda yrkandet.

Även beträffande de år 1948 beslutade bidragsformerna har tvekan uppstått rörande skatteplikten. 1949 års *skatteutredning* har i sitt den 30 november 1951 avgivna betänkande angående den statliga direkta beskattningen (SOU 1951: 51, s. 91) härom anført, att familjebostadsbidragen torde på sina håll beskattas, nämligen då fråga vore om sådana bidrag, som utginge till ägare av egna hem för att täcka viss del av kostnaderna för räntor och amortering. Däremot torde någon beskattning icke förekomma av bidrag, som utginge till familjer vilka förhyrde lägenheter. Frågan om skatteplikten syntes icke ha prövats av regeringsrätten. I anslutning härtill har skatteutredningen anført följande:

Av den ovan lämnade redogörelsen för nuvarande läge vid beskattningen av vissa sociala bidrag framgår, att detta läge för närvarande delvis är oklart. Det synes angeläget, att frågan om de sociala bidragens skatterättsliga natur upptages till närmare undersökning. Framställning om en sådan översyn har också gjorts av riksdagen år 1946. Efter vilka riktlinjer en lösning skall sökas kan synas ovisst. En tänkbar möjlighet har dock synt oss vara att förlägga alla av barnförsörjningen beroende bidrag utanför beskattningen. Sedan numera barnförsörjningskostnaderna i princip frikopplats från beskattningen, kan det synas konsekvent att alla sådana

sociala bidrag, vilka äro avsedda att komma barn till godo eller för vilkas åtnjutande barnförsörjningskostnaderna äro bestämmande, undantagas från skatteplikt. En uppdelning av bidragen efter denna grund torde, för att praktiskt realiseras, förutsätta medverkan av socialstyrelsen och riksskatte-nämnden. Möjligen skulle härigenom en säkrare grund kunna läggas för den skatterättsliga behandlingen av de sociala bidragen.

Bostadsstyrelsen, som uppmärksammat, att i en del kommuner familje-bidrag, familjebostadsbidrag och bränslebidrag till familjer i egnahem upp-tagits till beskattning, överlämnade med skrivelse den 16 januari 1950 till statsrådet och chefen för socialdepartementet bl. a. en inom styrelsen upp-rättad och av denna godkänd promemoria, vari föreslogs, att ändring av förordningen nr 319/1935 måtte ske, då nämnda förhållande enligt styrel-sens uppfattning icke vore tillfredsställande.

Till fullgörande av ett den 2 februari 1952 till 1951 års *bostadsutredning* under hand lämnat uppdrag att till socialdepartementet inkomma med en utredning rörande beskattningen av familjebidrag, familjebostadsbidrag och bränslebidrag har bostadsutredningen till chefen för socialdepartemen-tet överlämnat en av utredningens expert, taxeringsinspektören Herman Malmer, utarbetad och av bostadsutredningen godkänd promemoria, i vilken anförts bl. a. följande.

Skäl kunna anföras för att frågan om skatteplikt för ifrågavarande bo-stadsbidrag löses i samband med en utredning om skatteplikten för sociala bidrag över huvud eller åtminstone för alla sociala bidrag, vilka äro avsedda att komma barn till godo eller för vilkas åtnjutande barnförsörjningskost-naderna äro bestämmande. Av anledningar som ovan berörts synes emel-lertid en dylik allmän utredning icke kunna avvaktas, utan torde förord-ningen nr 319/1935 böra ersättas med ny författning. Denna författning synes böra givas det innehåll, att barnfamilj — jämväl ensamstående med barn — tillgodokommande förmån av hyresavdrag, familjebidrag, familje-bostadsbidrag och bränslebidrag enligt kungörelserna nr 512/1935, 247/1938 eller 547/1948 eller enligt bestämmelser, utfärdade i anslutning till dessa kungörelser, ävensom av kommunalt bidrag i liknande form och med likartat syfte ej skall vid tillämpning av kommunalskattelagen och förordningen om statlig inkomstskatt utgöra skattepliktig inkomst.

För det fall att en bestämmelse av detta innehåll gives, förutsättes, att egnahemsägare vid beräkning av inkomst av fastighet blir berättigad till av-drag för de totala utgifterna för räntor och tomträttsavgäld även till den del dessa kunna beräknas ha guldits genom att bidrag av här avsett slag till-godoförts ägaren i form av avdrag å lånekostnaderna. En motsatt ståndpunkt skulle innebära, att bidraget i realiteten icke i sin helhet bleve skattefritt, och nödvändigöra särskilda regler om proportionering av bidraget mellan ränta, amortering och eventuell tomträttsavgäld.

Beträffande kommunala bidrag av samma eller väsentligen likartat slag som de statliga familje-, familjebostads- och bränslebidragen är enligt pro-memorian icke känt, huruvida de i något fall blivit föremål för beskattning.

I den förevarande *motionen* har inledningsvis erinrats om att de familje-bidrag, som enligt kungörelsen den 4 september 1935 utginge till mindre

bemedlade, barnrika familjer vore skattefria jämlikt förordningen den 15 juni samma år men att de bidrag, som enligt kungörelserna den 27 maj 1938 och den 30 juni 1948 utginge till sådana familjer boende i egna hem, icke uttryckligen omfattades av bestämmelserna i förenämnda förordning den 15 juni 1935. Följden hade blivit att beskattningsnämnderna på en del håll i landet ansett dessa senare bidrag vara underkastade skatteplikt. Även om båda bidragsformerna i så måtto vore olika, att hyresavdragen enligt 1935 års kungörelse utginge för en förhyrd bostad, medan däremot familjebidraget enligt 1938 och 1948 års kungörelser kunde gälla en bostad, som innehades med äganderätt, vore dock syftet med dessa förmåner detsamma. I båda fallen avsåges att bereda hjälp åt mindre bemedlade, barnrika familjer. Bägge bidragsformerna hade sålunda tillkommit i barnens intresse. Och alla av barnförsörjningen beroende bidrag borde givetvis förläggas utanför beskattning. Därtill kunde det inte finnas något skäl som talade för att de bidrag som utginge till egnahemsägare skulle till sitt värde reduceras genom en beskattning, från vilken de barnfamiljer vore befriade, som bodde i hyreshus. Detta torde vara så självklart, att någon särskild utredning i det stycket vore obehövlig.

Utskottet. I den föreliggande motionen har yrkats skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om sådan ändring av 1935 års förordning angående skattefrihet för viss förmån av hyresavdrag, att även andra bidrag för nedbringande av barnfamiljers och ensamstående mödrars bostadskostnader bliva skattefria, oavsett om mottagarna bo i hyreshus eller i egna hem.

Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen utgå enligt kungörelsen den 4 september 1935 vissa hyresavdrag till mindre bemedlade, barnrika familjer. Enligt förordningen den 15 juni 1935 utgör sådant hyresavdrag icke skattepliktig inkomst. Jämlikt kungörelsen den 27 maj 1938 må till barnrika familjer, som bo i eget hem, utgå familjebidrag i form av eftergifter å ränte- och annuitetsbelopp å bostadsanskaffningslån samt i vissa fall såsom kontantbidrag. Barnfamilj kan även erhålla familjebostadsbidrag och bränslebidrag jämlikt kungörelsen den 30 juni 1948 i form av hyresavdrag, eller, för egnahemsägare, eftergifter å lånekostnader. Beträffande nu nämnda bidrag till ägare av eget hem finnes intet uttryckligt stadgande om skattefrihet. Dessa bidrag till familjer i egna hem ha av beskattningsnämnderna behandlats olika och på åtskilliga håll upptagits till beskattning.

Det i motionen berörda spørsmålet har såsom ovan angivits tidigare varit föremål för riksdagens uppmärksamhet. Sålunda avslog 1948 års riksdag på hemställan av samma års bevillningsutskott ett motionsvis framfört yrkande av enahanda innebörd som i den nu förevarande motionen. Utskottet framhöll därvid, att vissa skäl kunde anföras för att familjebidrag enligt 1938 års kungörelse borde vara fritaget från beskattning. Dock ansåg sig utskottet icke böra föreslå skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet, enär 1946 års riksdag hos Kungl. Maj:t hemställt om en översyn av reglerna om skattefrihet för vissa slag av intäkter i syfte att åvägbringa en samordning mel-

lan dessa regler och de sociala förmånerna. Denna översyn hade visserligen då ännu inte kommit till stånd, men utskottet förutsatte, att så skulle komma att ske, så snart tillfälle därtill gäves. Enligt utskottets mening borde spørsmålet om den skatterättsliga behandlingen av de ifrågavarande familjebidragen därvid tagas under överbägande.

1949 års skatteutredning har i sitt den 30 november 1951 avgivna betänkande angående den statliga direkta beskattningen berört spørsmålet om de sociala bidragens behandling i beskattningshänseende, och i 1951 års bostadsutrednings den 8 februari 1952 dagtecknade promemoria har förordats särskild lagstiftning av innebörd att barnfamiljer och ensamstående med barn tillkommande förmåner av den art, varom i förevarande motion är fråga, icke skola hänföras till skattepliktig inkomst. Enligt vad utskottet inhämtat är bostadsutredningens promemoria föremål för överbäganden inom social- och finansdepartementen. Med hänsyn härtill finner utskottet anledning saknas att förorda skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet. Utskottet avstyrker således den föreliggande motionen.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att motionen II: 376 av herrar Lager och Dahlgren om viss ändring i förordningen angående skattefrihet för viss förmån av hyresavdrag icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 mars 1952.

På bevillningsutskottets vägnar:

ADOLV OLSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Sjö Dahl, Heüman, Petrn, Velande, Falk, Ramberg, Niklasson, Wehtje, Damström och Fritiof Karlsson; samt

från andra kammaren: herrar Olsson i Gävle, Kristensson i Osby, Björklund, Jonsson i Skedsbygd, Sundström, Hagberg i Malmö, Sjölin, Olofsson, Gunnarsson och Kärlander.