

Nr 27

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om införande av enhetligt ortsavdrag för hela riket.

(2:a avd.)

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I:142 av herr *Fritiof Karlsson* m. fl. och II:156 av herr *Jansson* i Benestad m. fl. har hemställts, att riksdagen i enlighet med motionernas syfte måtte besluta, att ortsavdraget skall vara enhetligt över hela riket, samt fastställa detsamma till 4 000 kronor vid den statliga inkomstbeskattningen och till 2 000 kronor vid den kommunala inkomstbeskattningen.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det i motionerna framförda yrkandet, får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II:156.

Enligt 48 § 1 mom. kommunalskattelagen indelas samtliga orter i riket med avseende å levnadskostnadernas höjd i fem ortsgrupper (ortsgrupp I—ortsgrupp V) eller det lägre antal, som fastställs genom särskild författning. Enligt förordningen den 5 juni 1953 utgör antalet ortsgrupper tillshvare fyra (II—V). Denna indelning — den s. k. skattegrupperingen — gäller enligt lagen för en tid av fem år i sänder.

Gällande skattegruppering återfinnes i kungörelsen den 9 oktober 1953 (nr 624) ändrad genom kungörelsen den 19 november 1954 (nr 675). Lönegrupperingen för statens tjänstemän m. fl. överensstämmer med skattegrupperingen.

Indelningen i ortsgrupper är av betydelse när det gäller att bestämma det ortsavdrag, som vid den kommunala och statliga inkomsttaxeringen tillkommer fysisk person. Ortsavdragens belopp varierar nämligen med hänsyn till vilken ortsgrupp den skattskyldiges hemortskommun tillhör. Ortsavdragen är lägst i ortsgrupp I och högst i ortsgrupp V.

Ortsavdragens belopp för helt år framgår, såvitt avser gifta och därmed likställda skattskyldiga och ogifta skattskyldiga (ensamstående), av nedanstående tabell.

Nyssnämnda belopp har såvitt avser kommunala ortsavdrag fastställts genom lag den 2 juni 1950 (nr 252) och tillämpats från och med 1953 års taxering. De statliga ortsavdragens belopp har fastställts genom förordning den 6 juni 1952 (nr 406) och gäller från och med 1954 års taxering.

	Gift skattskyldig		Ensamstående skattskyldig	
	Statligt ortsavdrag Kr.	Kommunalt ortsavdrag Kr.	Statligt ortsavdrag Kr.	Kommunalt ortsavdrag Kr.
Ortsgrupp I	3 360	1 680	1 680	1 180
» II	3 520	1 760	1 760	1 230
» III	3 680	1 840	1 840	1 290
» IV	3 840	1 920	1 920	1 340
» V	4 000	2 000	2 000	1 400

Vid fastställande av dessa belopp för ortsavdragen utgick man ifrån att spännvidden i skattegrupperingen skulle liksom i lönegrupperingen vara 16 procent och att skillnaden mellan ortsavdragen för två intill varandra liggande ortsgupper sålunda skulle motsvara 4 procent av ortsavdraget i högsta dyrort. Genom att numera endast fyra ortsgupper utnyttjas har spännvidden minskat från 16 till 12 procent.

Spörsmålet om löne- och skattegrupperingens utformning har tidigare vid olika tillfällen sedan år 1948 varit föremål för riksdagens uppmärksamhet i anledning av till statsutskottet hänvisade motioner (jfr statsutskottets utl. nr 220/1948, 183/1949, 98/1950, 132/1951 och 54/1954). I dessa motioner har yrkats, att dyrortsgrupperingen borde revideras och i vissa fall även att den borde helt avskaffas. Här må allenast nämnas, att vid 1949 års riksdag väckta motioner om avskaffande av dyrortssystemet m. m. samt om slopande av lägsta dyrortsgruppen upptogs till behandling av statsutskottet i dess utlåtande nr 183. Utskottet anförde bl. a., att utskottet med hänsyn till att betydande olikheter i levnadskostnaderna på olika orter alljämt föreläge icke kunde tillstyrka förslaget om utredning syftande till dyrortssystemets avskaffande. Ej heller kunde utskottet dela uppfattningen att ortsgroup 1 borde slopas och att ortsgupperna 1 och 2 då borde sammanslås, även om den gällande indelningen i de lägsta dyrorterna måhända gåve upphov till en del ojämnheter. Den förestående kommunindelningsreformen komme att medföra genomgripande förändringar beträffande rikets landsbygd, vilka förändringar även komme att återspeglas i dyrortsindelningen. Det syntes utskottet antagligt, att flertalet av de nuvarande skiljaktigheterna mellan angränsande och strukturellt likartade kommuner därvid skulle komma att elimineras. Enligt utskottets mening vore det icke lämpligt att genom angivna åtgärd föregripa de resultat i nämnda hänseende, som komme att föranledas av kommunindelningsreformen. Först när denna genomförts, borde — om det då befundes påkallat — frågan tas upp till förnyad prövning. Utskottet hemställde, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet anført. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

På grund av den förestående allmänna förändringen av kommunindelningen befanns en ny dyrortsundersökning nödvändig som underlag för en allmän omgruppering av orterna. Denna ansågs emellertid böra föregås av en principutredning i dyrortsfrågan. De tillkallade sakkunniga, 1950 års dyrortsakkunniga, avlämnade den 10 januari 1951 betänkande angående principerna för dyrortsgrupperingen (SOU 1951: 7).

Sedan riksdagen med bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 111 år 1951 anvisat medel till kostnader för en dyrortsundersökning uppdrog Kungl. Maj:t den 18 maj 1951 åt socialstyrelsen att verkställa en sådan undersökning. I skrivelse den 30 oktober 1952 redovisade socialstyrelsen resultaten av undersökningen, och på grundval härav upprättades inom civildepartementet en promemoria angående ändringar i gällande ortsgrupper.

I den inom civildepartementet upprättade promemorian erinrades till en början, att skillnaden mellan dyraste och billigaste ort enligt 1951 års dyrortsundersökning utgjorde cirka 14 procent. Det vore emellertid icke möjligt att precisera hur spännvidden mellan dyraste och billigaste ort förändrats mellan den närmast föregående dyrortsundersökningen, som verkställdes år 1946, och 1951 års dyrortsundersökning, eftersom helt olika metoder kommit till användning vid de båda undersökningarna. Själva metoden för utförandet av 1951 års undersökning hade i hög grad bidragit till att skillnaden i extremvärden minskat. I promemorian uttalades vidare, att den omprövning som borde ske av då gällande ortsgrupperingar skulle syfta till att åstadkomma skäliga relationer mellan de olika orterna på grundval av den skillnad i dyrhet, som kunde föreligga. Däremot hade icke avsetts, att de eventuella justeringar, som kunde visa sig erforderliga, skulle innebära i fråga om skattegrupperingen en allmän skattesänkning. Vidare framhölls i promemorian, att skattegrupperingen även i fortsättningen borde utformas på samma sätt som lönegrupperingen. Härjämte anfördes bl. a. följande.

Då skillnaden i dyrhet synes ha minskat, bör emellertid frågan om antalet ortsgrupper och storleken av spännvidden mellan grupperna upptagas till övervägande. Enligt nuvarande grupperingar är antalet ortsgrupper 5 och spännvidden mellan varje grupp är 4 procent. Den totala spännvidden är således 16 procent. Då spännvidden i den enskilda arbetsmarknadens faktiska löner i allmänhet är väsentligt högre — för industriens vuxna manliga arbetare är spännvidden sålunda enligt den officiella statistiken genomsnittligt 27 procent — framhöll departementschefen i förenämnda proposition, att det synes vara tveksamt, om spännvidden i den statliga löneskalan under alla förhållanden bör vara densamma som den vid en dyrortsundersökning konstaterade spännvidden i levnadskostnader. Detta uttalande föranledde ingen erinran från riksdagens sida.

Med hänsyn till denna frågas betydelse för arbetsmarknadens parter har överläggningar i ämnet inom civildepartementet ägt rum med företrädare för Svenska arbetsgivarföreningen, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Landsorganisationen

i Sverige, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation. Därvid har från vissa organisationers sida framkommit stor tveksamhet mot någon minskning av spännvidden i det statliga lönesystemet, enär därigenom ökade svårigheter beträffande löneavvägningen skulle skapas. Om en minskning likväl skulle ifrågakomma, borde den i allt fall icke leda till mindre spännvidd än 12 procent eller mindre antal ortsgrupper än 4. Spännvidden mellan varje grupp skulle då alltså bli 4 procent.

I proposition nr 133 förelades 1953 års riksdag förslaget om minskning av antalet ortsgrupper vid skattegrupperingen. Chefen för finansdepartementet anförde därvid bl. a. följande.

I propositionen nr 132 har chefen för civildepartementet i fråga om lönegrupperingen föreslagit att spännvidden skall — med bibehållen spännvidd de olika grupperna emellan — från och med den 1 januari 1954 minskas från 16 till 12 procent och således antalet ortsgrupper minskas från fem till fyra. Tekniskt skall förslaget genomföras så att nu gällande löneplaner bibehållas, men att ortsgrupp 1 i fortsättningen icke skall tillämpas i fråga om statstjänstemännens löner.

Avgörande skäl talar för att, såsom i den inom civildepartementet uppräntade promemorian föreslagits, skattegrupperingen utformas på samma sätt som lönegrupperingen. Följaktligen bör antalet ortsgrupper jämväl vid skattegrupperingen minskas till fyra och den totala spännvidden mellan högsta och lägsta ortsgrupp minskas från 16 till 12 procent. Likaledes bör spännvidden mellan varje ortsgrupp även i fortsättningen vara 4 procent. Härav följer att ortsavdragens belopp icke behöver ändras i följd av minskningen av den totala spännvidden, utan ändringen bör genomföras så att endast ortsavdragen för de fyra nuvarande högsta ortsgrupperna tillämpas.

Såsom förut nämnts skall i fråga om lönegrupperingen minskningen av den totala spännvidden och av antalet ortsgrupper enligt det i propositionen nr 132 framlagda förslaget genomföras så att nuvarande ortsgrupp 1 icke tillämpas. Lägsta löneortsgrupp blir sålunda ortsgrupp 2. Enligt min uppfattning bör man beträffande skattegrupperingen följa samma system. Det bör icke ifrågakomma att skilda beteckningar användes för de olika ortsgrupperna i löneavseende och skatteavseende.

Propositionen nr 133 lämnades av samma års bevillningsutskott utan erinran i dess betänkande nr 47, vilket godkändes av riksdagen.

I de nu föreliggande motionerna har anförts bl. a., att det nu tillämpade systemet innebure att medborgarna erlade skatt av olika storlek på samma inkomst. Som exempel kunde nämnas att vid en uttagning av 100 procent till statlig inkomstskatt en inkomsttagare med 6 000 kronors inkomst erlade 58 kronor mer i skatt i lägsta ortsgrupp än i högsta. Om man beaktade, att man även hade en lönegruppering, som alla levnadskostnadsundersökningar till trots vore gynnsammare för inkomsttagare i högsta ortsgrupp än i den lägsta, framstode denna skattegruppering som en klar orättvisa emot medborgarna i de lägsta ortsgrupperna, och den borde snarast möjligt

undanröjas. Med konstaterande av det faktum, att det sedan länge påginge en folkförflyttning i samhället, vilken kännetecknades av dels de tunga yrkenas avfolkning, dels en utflyttning från landsbygden, där dock nyckelnäringarna och råvarubaserna vore belägna, framstode det som nödvändigt, att alla åtgärder vidtoges för att bromsa en för hela samhället på lång sikt skadlig och ödesdiger utveckling. Givetvis kunde sägas, att ingen bytte bostadsort för ett 480 kronor högre skatteavdrag, men tillsammans med övriga faktorer hade ett sådant fastställande av olika stort existensminimum en betydande inverkan. Människorna sökte sig givetvis dit, där förmånerna vore störst. Påståendet att levnadsvillkoren skulle vara så vitt skilda, att efter bostadsorten både olika löner och skatter skulle utgå för samma arbetsprestation, hade aldrig varit med verkligheten överensstämmande. Enhetliga och lika skatteavdrag, som normerade ett lika stort existensminimum, oavsett bostadsort, vore därför en angelägen reform på skatteområdet, som icke borde uppskjutas.

Utskottet. I de föreliggande motionerna har framförts yrkande, som syftar till ett upphävande av skattegrupperingen på det sätt att på alla orter ortsavdrag vid inkomsttaxeringen skulle medgivas med belopp, som enligt nu gällande bestämmelser tillämpas i ortsgrupp V, dvs. högsta ortsgrupp. Enligt motionärernas förmenande hade det aldrig varit med verkligheten överensstämmande att levnadsvillkoren skulle vara så vitt skilda, att efter bostadsorten både olika löner och skatter skulle utgå för samma arbetsprestation. Enhetliga och lika skatteavdrag, som normerade ett lika stort existensminimum, oavsett bostadsort, vore därför en angelägen reform på skatteområdet vilken icke borde uppskjutas.

Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår utgjorde skillnaden mellan dyraste och billigaste ort enligt 1951 års dyrortsundersökning cirka 14 procent. Då skillnaden i dyrhet syntes ha minskat i förhållande till närmast föregående dyrortsundersökning, vilken verkställdes år 1946, ansågs att med anledning därav frågan om antalet ortsgrupper och storleken av spännvidden mellan grupperna borde upptagas till övervägande. Enligt tidigare gällande grupperingar hade antalet ortsgrupper varit fem och spännvidden mellan varje grupp 4 procent. Den totala spännvidden hade således varit 16 procent. Sedan överläggningar med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer ägt rum, föreslogs i propositionen nr 132 till 1953 års riksdag i fråga om lönegrupperingen att spännvidden skulle — med bibehållen spännvidd de olika grupperna emellan — minskas från 16 till 12 procent och således antalet ortsgrupper minskas från fem till fyra. I proposition nr 133 till samma års riksdag anfördes, att avgörande skäl talade för att skattegrupperingen utformades på samma sätt som lönegrupperingen. Följaktligen borde antalet ortsgrupper jämväl vid skattegrupperingen minskas till fyra och den totala spännvidden mellan högsta och lägsta ortsgrupp minskas

från 16 till 12. Ändringen borde genomföras så att endast ortsavdragen för de fyra högsta ortsgrupperna (II—V) tillämpades. Förslagen godkändes av riksdagen.

Skattegrupperingens uppgift är att differentiera skatten efter dyrort. Denna differentiering sammanhänger med tanken, att genom ortsavdragen ett visst existensminimum skall kunna undantagas från beskattning samt att detta existensminimum måste anses vara olika stort på olika orter. Av 1951 års dyrortsundersökning framgick, att skillnaden i dyrhet visserligen nedgått men att spännvidden mellan dyraste och billigaste ort alltjämt måste uppskattas till 14 procent. Även om det kan finnas fog för det antagandet, att en fortskridande utjämning av levnadskostnaderna sker, måste dock antagas, att alltjämt betydande olikheter föreligger mellan olika orter. Därest emellertid i väsentlig mån ändrade förhållanden skulle kunna påvisas, torde anledning kunna föreligga till att ortsavdragens utformning upptages till omprövning. Detta synes dock böra ske i ett vidare sammanhang, då detta spörsmål äger samband icke blott med lönegrupperingen och det kommunala skatteunderlaget utan jämväl med de statliga inkomstskatteskalornas utformning.

Utskottet finner sig sålunda icke kunna tillstyrka bifall till de föreliggande motionerna.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att de likalydande motionerna I:142 av herr Fritiof Karlsson m. fl. och II:156 av herr Jansson i Benestad m. fl. om införande av enhetligt ortsavdrag för hela riket icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 15 mars 1955

På bevillningsutskottets vägnar:

ADOLV OLSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Sjödahl, Heüman, Spetz, Franzon, Gustaf Elofsson, Söderquist, Niklasson, Snygg, Erik Jansson och Magnusson; samt från a n d r a kammaren: herrar Olsson i Gävle, Kristensson i Osby, Orgård, Sundström, Sjölin, Brandt, Vigelsbo, Allard, Kollberg och Nilsson i Svalöv.

Reservation

av herrar *Gustaf Elofsson, Niklasson och Vigelsbo*, vilka ansett, att tredje stycket av utskottets yttrande bort erhålla följande lydelse:

»Skattegrupperingens uppgift är att differentiera skatten efter dyrort. Denna differentiering sammanhänger med tanken, att genom ortsavdragen ett visst existensminimum skall kunna undantagas från beskattning samt att detta existensminimum måste anses vara olika stort på olika orter. Av 1951 års dyrortsundersökning framgick, att skillnaden i dyrhet visserligen nedgått men att spännvidden mellan dyraste och billigaste ort alltjämt måste uppskattas till 14 procent. Även om olika grunder för bedömande av frågan om eventuella olikheter i levnadskostnader på olika orter kan anläggas, anser sig dock utskottet icke utan vidare utredning kunna biträda motionärernas förslag. Det synes nämligen utskottet icke uteslutet att en fortgående utjämning skett i fråga om levnadskostnaderna vilket gör det sannolikt att den vid 1953 års riksdag antagna spännvidden 14 procent nu är för hög. Detta förhållande synes utskottet, utan avvaktande av en ytterligare prövning av hela dyrortsgruppsfrågan, böra underkastas en särskild undersökning. Utskottet förutsätter, att Kungl. Maj:t har sin uppmärksamhet riktad på det i motionerna berörda spörsmålet.»