

Nr 14

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om avdrag vid beskattning för periodiskt understöd till studerande samt för återbetalade studiemedel m. m.

(2:a avd.)

Till bevillningsutskottet har hänvisats följande inom riksdagen väckta, av utskottet till behandling i ett sammanhang upptagna motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I: 512 av herrar *Hilding* och *Nils Hansson* samt II: 630 av herrar *Jönsson* i Ingemarsgården och *Mundebo*, vari hemställt, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om dels förslag till riksdagen rörande avdragsrätt vid beskattningen för periodiskt understöd till studerande, dels utredning och förslag angående studiekostnadernas behandling i skattehänseende;

2) de likalydande motionerna I: 537 av herr *Wirtén m. fl.* och II: 635 av fru *Kristensson m. fl.*, vari hemställt, att riksdagen måtte besluta om sådana ändringar av skatteförfattningarna, att avdrag för erlagda studiemedelsavgifter medges vid beskattningen fr. o. m. taxeringsåret 1966, samt att vederbörande utskott måtte utarbeta härför erforderlig lagtext; ävensom

3) motionen II: 623 av herr *Sjönell m. fl.*, vari hemställt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning av frågan om rätt för vuxenstuderande att tillerkännas avdrag vid inkomsttaxeringen för kostnader för studiemateriel.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionerna framförda yrkandena, får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II: 623, II: 630 och II: 635.

Gällande rätt

Vid beräkning av inkomsten från särskild förvärvskälla skall enligt 20 § kommunalskattelagen från förvärvskällans intäkter avräknas alla omkostnader för intäkternas förvärvande och bibehållande. Avdrag må därvid icke ske för den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter.

I praxis har avdrag för studiekostnader icke ansetts kunna medgivas (se t. ex. RÅ 1936 not. Fi 211).

Enligt 46 § 2 mom. kommunalskattelagen äger skattskyldig, som varit här i riket bosatt under hela beskattningsåret, i hemortskommunen njuta avdrag för bl. a. periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning, som icke får avdragas från inkomsten av särskild förvärvskälla, dock att avdrag icke må ske för vad som utgått till person, tillhörande givarens hushåll, och ej heller, där understödet icke utgjort skadestånd, för vad som utgått till annans undervisning eller uppfostran. I 31 § och 32 § 1 mom. stadgas, att till intäkt av tjänst hänföres periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk intäkt, därest givaren enligt bl. a. 46 § är berättigad till avdrag därför. Samma bestämmelser med avseende å avdragsrätt och skattskyldighet för periodiskt understöd gäller jämväl enligt 2 § och 4 § 1 mom. förordningen om statlig inkomstskatt vid den statliga beskattningen.

Historik

I sitt år 1950 avgivna betänkande nr IV (SOU 1950:21) framlade 1944 års allmänna skattekommitté förslag angående bl. a. ändrade bestämmelser för beskattning av periodiskt understöd. I fråga om periodiskt understöd till undervisning eller uppfostran föreslog kommittén att avdrag skulle medgivas under förutsättning bl. a. att mottagaren fyllt 17 år och icke tillhörde givarens hushåll. Vidare föreslog kommittén att avdrag å 700 kronor skulle medgivas skattskyldig, som underhållit hemmavarande barn över 16 år, vilket åtnjutit heltidsundervisning vid läroanstalt. Mot dessa förslag reserverade sig två av kommitténs ledamöter.

År 1951 avgav 1944 års allmänna skattekommitté betänkande nr V (SOU 1951:13) angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende, vari föreslogs införande av rätt till avdrag under vissa förutsättningar för amortering av studieskulder. En ledamot av kommittén anförde reservation mot detta förslag.

I ett den 20 december 1956 avgivet betänkande med förslag till bestämmelser om avdragsrätt och skatteplikt för periodiskt understöd samt om avdragsrätt för studieunderstöd, m. m., (stencilerat) har *skattelagssakkunniga* föreslagit en genomgripande omdaning av beskattningsreglerna rörande periodiska understöd. Enligt förslaget skulle de nuvarande avdragsmöjligheterna för periodiska utbetalningar inskränkas väsentligt. Avdrag skulle i princip medges endast i fråga om *understöd på grund av bindande förpliktelser eller då behov av understöd förelåg*. Å andra sidan borde enligt de sakkunnigas mening understöd från föräldrar till barn under dessas studietid i viss omfattning vara avdragsgilla. Barnen föreslogs icke skola beskattas för dylikt studieunderstöd.

Även frågan om avdragsrätt för studiekostnader i övrigt har behandlats

av skattelagssakkunniga. I ett den 20 januari 1960 dagtecknat betänkande (SOU 1960:6) har de sakkunniga utarbetat ett författningsförslag med bestämmelser om avdrag i vissa fall för amorteringar å studieskulder. I betänkandet lämnas redogörelse för skälen för och emot hänsynstagande vid beskattningen till kostnader för utbildning. De sakkunniga framhåller emellertid i samband härmed att, för den händelse hänsyn från det allmännas sida anses böra tas till det förhållandet att vissa personer med dyrbarare utbildning tynges av studieskulder, denna grupps speciella förhållanden i stället kan beaktas genom direkta statsbidrag till amorteringarna. De sakkunniga tillägger att åtskilliga skäl kan anföras för att stödet till personer med tyngande studieskulder ges denna form. De sakkunniga har likväl inte ansett det ligga inom ramen för sitt uppdrag att såsom alternativ till de ifrågavarande avdragsreglerna upprätta förslag till statsbidrag enligt de nu antydda grunderna. Med hänsyn till de betänkligheter, som de sakkunniga funnit att avdragsalternativet obestriddligen är ägnat att framkalla, har de sakkunniga ansett ett system med direkta bidrag vara förtjänt att närmare övervägas, om särskilda åtgärder anses erforderliga för att minska bördan för personer som tynges av studieskulder.

Direkta bidrag till de studerande utgår numera enligt *studiehjälpsreglementet* och *studiemedelsförordningen* av den 4 juni 1964 (nr 401 och 402).

Studiehjälpen är avsedd för studerande inom de gymnasiala skolformererna och innefattar ett begränsat antal typer av förmåner, som utgår efter enkla och schablonmässiga regler. Förmånerna utgöres av studiebidrag, inackorderingstillägg, resetillägg och inkomstprövade tillägg.

Studiemedelsförordningen innebär att alla studerande vid universitet och högskolor, som uppfyller vissa krav på studielämplighet, skall kunna få studiemedel för sitt uppehälle under hela studietiden.

Studiemedel utgår fr. o. m. den 1 januari 1966 med 3 710 kr. per termin jämte ett barntillägg för varje barn under 16 år av 663 kr. I dessa studiemedel ingår ett återbetalningsfritt bidrag om 875 kr.

Inom studiemedelssystemet betraktas de studerande såsom ekonomiskt fristående från sina föräldrar, och rätten till studiemedel påverkas alltså inte av föräldrarnas ekonomiska situation. Däremot reduceras studiemedlen på visst sätt med hänsyn till den studerandes egen och hans makes inkomst och förmögenhet.

Reglerna om den återbetalningspliktiga delen av studiemedlen har utformats så, att återbetalningsskyldigheten vid varje tidpunkt kommer att vara anpassad till betalningsförmågan, mätt i beskattningsbar inkomst och förmögenhet. I allmänhet behöver någon återbetalning ej ske under ett år, då den återbetalningsskyldiges inkomst ej överstiger i dagens penningvärde 14 000—21 000 kr.

Återbetalningstiden kommer normalt att bli 20—25 år. I syfte att åstad-

komma en jämn belastning över hela återbetalningstiden har de avgifter, med vilka återbetalningsskyldigheten skall fullgöras, indexreglerats. Ränta utgår ej. Skulle likväl indexregleringen göra att återbetalningsskyldigheten blir ofördelaktigare för den återbetalningsskyldige än ett vanligt lån, äger denne rätt till återbäring av för mycket inbetalda avgifter.

Är betalningsskyldigheten ej fullgjord det år den återbetalningsskyldige fyller 65 år, bortfaller den del av skulden som ännu återstår. Återbetalningsskyldigheten upphör automatiskt, om den återbetalningsskyldige avlider.

Frågan om de periodiska understödens och studiekostnadernas behandling i beskattningshänseende har vid upprepade tillfällen varit föremål för riksdagens uppmärksamhet, senast vid 1963, 1964 och 1965 års riksdagar i anledning av då väckta motioner.

I sitt av 1965 års riksdag godkända betänkande nr 14 avstyrkte bevillningsutskottet bifall till motioner i dessa frågor. Utskottet anförde därvid i fråga om avdragsrätt för periodiskt understöd bl. a. att den nya lagstiftningen om studiehjälp och studiemedel fick anses innebära ett stadfästande av principen att utbildningen på såväl låg- som högstadiet borde främjas i första hand genom statliga stödåtgärder och inte genom införande av en rätt till skattefrihet för enskilda understöd. Det genom studiehjälpsreglementet och studiemedelsförordningen kraftigt utbyggda studiebidragssystemet fick enligt utskottets mening också anses hava ersatt en avdragsrätt vid beskattningen för studiekostnader. Härtill kom att införandet av en rätt till avdrag för studiekostnader skulle innebära ett genombrytande av den i svensk skattelagstiftning upprätthållna principen att avdrag ej medges för kapitalavbetalning på skuld.

Motionerna

Av innehållet i de förevarande motionerna må här återges följande.

I de likalydande *motionerna I: 512* och *II: 630* framhåller motionärerna att skatteförmågeprincipen bör vara utslagsgivande för skatteplikt respektive avdragsrätt för periodiskt understöd om inte andra skäl med betydande styrka talar emot en sådan lösning. Sådana skäl föreligger när det gäller periodiskt understöd i fall där givare och mottagare lever i gemensamt hushåll. I fråga om periodiskt understöd till annans undervisning eller uppfostran föreligger däremot inte skäl att frångå skatteförmågeprincipen. Motionärerna anser det dessutom stötande, att avdrag medges för periodiskt understöd till person som går sysslös men ej till studerande. Avsaknaden av avdragsrätt i fall där mottagaren studerar torde sakna stöd i allmänhetens rättsuppfattning. Enligt studiemedelssystemet skall erhållet periodiskt understöd räknas som inkomst vid bedömning av om inkomst-

prövade tillägg skall utgå. Detta förstärker ytterligare skälen för beviljande av avdragsrätt för givaren.

Enligt motionärernas uppfattning talar även starka skäl för att studiekostnader i övrigt, främst amortering av studieskuld, beaktas vid beskattningen. Genom det studiesociala systemet slopades nämligen den av 1961 års riksdag beslutade avskrivningen med 25 procent av vissa studielån, varigenom de med studiekostnader sammanhängande beskattningsfrågorna kommit att kvarstå olösta.

Från fackligt tjänstemannahåll har poängterats att möjligheter till avdrag för studieskuld skulle ge en skatteutjämning. Nuvarande system innebär nämligen, att studerande i regel inte får nytta av ortsavdrag under studietiden. Detta skulle kunna kompenseras av avdragsmöjligheter för studieskuldsmorteringar i ett senare skede, när den progressiva beskattningen börjat påverka vederbörandes inkomster. Det avdragsgilla beloppet kan begränsas efter schablon till exempelvis 3 000 kr. per år under ett begränsat antal år efter det vederbörande trätt ut i förvärvslivet.

Motionärerna i de likalydande *motionerna I: 537* och *II: 635* framhåller att det progressiva skattesystemet i mycket begränsad utsträckning tar hänsyn till ojämnheter i inkomstnivån mellan olika beskattningsår. En person, vilkens inkomst är tämligen jämnt fördelad över ett relativt stort antal år, befinner sig i en mera gynnsam situation än en person med dels färre yrkesverksamma år, dels ojämnt fördelade inkomster mellan åren. Denna fråga är naturligtvis av särskild betydelse för individer med lång utbildning. Eftersom deras yrkesverksamma tid blir kort och skillnaden mellan deras begynnelselön och slutlön ofta är stor, drabbas de av en »överbeskattning» på ända upp till 25 procent jämfört med vad de skulle haft att erlægga, om deras totala inkomst varit jämnt fördelad på ett större antal år.

Studietidens längd påverkar sålunda antalet yrkesverksamma år och därmed det antal ortsavdrag en individ kan utnyttja under sin livstid. Ortsavdragen är ett uttryck för tanken, att de elementära levnadskostnaderna bör vara befriade från skatt. För den som uppburit studiemedel kommer emellertid de elementära levnadskostnaderna under de inkomstlösa studieåren att beskattas i samband med att studiemedelsavgifterna erlägges, om inte avdragsrätt för dessa avgifter införes. Avdrag för studiemedelsavgifter kan alltså delvis ses som ett uppskjutet ortsavdrag.

En rörelseidkare kan göra avdrag för avskrivningar på sina investeringsobjekt. Motsvarande rätt bör tillkomma den som investerar i sin utbildning. Enligt motionärernas mening kan man emellertid också anlägga en allmän omkostnadsaspekt på problemet. Såväl levnadskostnaderna under studietiden som direkta studiekostnader för böcker och studiematerial m. m. är en förutsättning för den studerandes framtida inkomst och kan

därför hänförs till avdragsgill omkostnad. Enligt gällande beskattningsregler medges för övrigt avdrag för vissa typer av levnadskostnader, t. ex. ortsavdrag och avdrag för ökade levnadskostnader.

Studiemedelsreformen har medfört, att det blivit lätt att åstadkomma en skattetekniskt tillfredsställande konstruktion av avdragsrätten. Avdrag kan yrkas och beviljas för de under beskattningsåret faktiskt erlagda studiemedelsavgifterna. Visserligen kan då inte avdrag göras för studiekostnader, som bestritts på annat sätt än genom studiemedel. Men om studierna finansierats genom förvärvsarbete under studietiden har vid beskattningen av därifrån härrörande inkomster ortsavdrag och vissa schablonavdrag redan åtnjutits. Den del av studiekostnaderna som täckts med studiebidrag eller andra stipendiemedel bör naturligtvis inte konstituera någon avdragsrätt.

Den vid 1961 års riksdag beslutade provisoriska rätten till avskrivning med 25 procent av studieskulden infördes i stället för en planerad avdragsrätt för amorteringar på studielån. Enligt motionärernas uppfattning hade det varit naturligt att i samband med studiemedelsreformen, då denna avskrivningsrätt borttogs, införa en rätt till avdrag för studiemedelsavgifter.

En möjlig förklaring till dröjsmålet kan enligt motionärernas mening vara, att man räknade med en frist på ett par år, innan återbetalningen av studiemedel kom i gång. Studiemedel utbetalades första gången våren 1965, och normalt börjar återbetalningen först tredje året efter studiernas slut. Emellertid är det möjligt att göra snabbare återbetalningar än vad som är föreskrivet. En person, som uppbar studiemedel under vårterminen 1965 och då avslutade sina studier, kan senare under året ha påbörjat inbetalningen av studiemedelsavgifter. Det skulle vara stötande för rättsskänslan, om denna person genom sin tidiga återbetalning gick miste om en avdragsrätt, som senare kommer att införas. Av det skälet bör avdragsrätten införas redan f. o. m. 1966 års taxering.

Enligt *motionen II: 623* bör de studiesociala åtgärderna beaktas i samband med vuxenutbildningen. Motionärerna anser det vara såväl för den enskilde som för samhället av yttersta vikt att de som vill utbilda sig som vuxna skall få möjligheter att göra det. Även om det måhända oftast är fråga om deltidsstudier, som har inkomst under studietiden, kan studierna vara förenade med kännbara kostnader. En väsentlig utgiftspost rör studiemateriel. Enligt motionärernas uppfattning skulle införandet av en avdragsrätt för utgifter för studiemateriel kunna innebära en för vuxenstudier värdefull stimulans.

Utskottet

Enligt 20 § kommunalskattelagen får vid beräkning av inkomsten från särskild förvärvskälla avräknas alla omkostnader för intäkternas förvärvande och bibehållande. Avdrag må därvid inte göras för levnadskostnader. I praxis medges inte avdrag för studiekostnader. Enligt 46 § 2 mom. kommunalskattelagen äger skattskyldig inte åtnjuta avdrag för periodiskt understöd för belopp, som annorledes än i form av skadestånd utgått till annans undervisning eller uppfostran.

I de förevarande motionerna förordas åtgärder i syfte att genom avdragsrätt vid beskattningen underlätta finansieringen av studier. Motionerna I:512 och II:630 syftar således till införande av beskattningsregler, som medger avdragsrätt för periodiskt understöd till studerande och för amortering av studieskuld. Motionärerna i motionerna I:537 och II:635 föreslår lagstiftning om avdragsrätt för återbetalade studiemedel, medan i motionen II:623 föreslås utredning av frågan om rätt för vuxenstuderande till avdrag för studiematerielkostnader.

I sitt betänkande nr 14 till 1965 års riksdag anförde bevillningsutskottet med anledning av motionsyrkanden om avdrag för periodiskt understöd till studerande och för studiekostnader, att frågan om dylika avdrag fick anses ha kommit i ett helt nytt läge genom 1964 års studiesociala reform, vilken enligt utskottets mening fick anses innebära ett stadfästade av principen att utbildningen, på såväl låg- som högstadiet, borde främjas genom statliga stödåtgärder. Utskottet ansåg det inte rimligt att jämsides med den avsevärda utgiftsökning, som denna reform medfört för staten, införa en avdragsrätt för periodiskt understöd till studerande och för studiekostnader, vilken skulle innebära ett högst avsevärt skattebortfall.

Utskottet vill instämma i detta uttalande och erinrar i sammanhanget om att studiemedel fr. o. m. den 1 januari 1966 utgår med inte mindre än 7 420 kr. per år, vartill kommer barntillägg med för varje barn under 16 år 1 326 kr. per år. Av studiemedlen utgör 1 750 kr. ett återbetalningsfritt s.k. studiebidrag. Reglerna om återbetalning av återstoden av medlen är enligt utskottets mening gynnsamma för den återbetalningsskyldige. Återbetalningarna skall nämligen normalt inte börja förrän tredje året efter studiernas slut och fortsätta t. o. m. det år den återbetalningsskyldige fyller 50 år, vederbörande dock obetaget att fullgöra återbetalningarna snabbare om han har möjlighet därtill. Återbetalningarna skall ske i fast penningvärde utan ränta och är jämnt fördelade i tiden. Skulle indexregleringen emellertid medföra att återbetalning i fast penningvärde blir ofördelaktigare än ett vanligt lån äger den återbetalningsskyldige rätt till återbäring av för mycket inbetalda avgifter. Anlitande av studiemedel får således inte ställa sig dyrare än att ta ett lån med ränta. Härtill kommer att reglerna

om återbetalningsskyldigheten är så utformade att denna vid varje tidpunkt kommer att vara anpassad till betalningsförmågan mätt i beskattningsbar inkomst och förmögenhet. Är betalningsskyldigheten inte fullgjord det år, då den återbetalningsskyldige fyller 65 år, bortfaller den del av skulden som ännu återstår. Likaså upphör återbetalningsskyldigheten vid den återbetalningsskyldiges död.

Dessa regler torde tillgodose rimliga anspråk på att återbetalningarna inte blir oskäligt betungande.

Enligt utskottets mening skulle ett tillgodoseende av kravet på avdragsrätt för studiekostnader innebära ett genombrytande av den i svensk beskattningsrätt eljest upprätthållna principen att avdrag inte medges för kapitalavbetalning på skuld. En dylik avdragsrätt skulle otvivelaktigt också medföra ett merarbete vid det redan nu komplicerade deklarations- och taxeringsförfarandet och kunna försvåra genomförandet av en definitiv källskatt. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna I:512 och II:630 samt I:537 och II:635.

Vad slutligen angår utredningsyrkandet i motionen II:623 kan utskottet ansluta sig till syftet med motionen. Det är givetvis ett angeläget samhällsintresse att vuxenutbildningen på allt sätt stimuleras. Enligt utskottets mening bör emellertid denna stimulans ske inom ramen för den allmänna studiesociala reform som påbörjats 1964. Det kan inte anses rimligt att enbart för vuxenstudierande införa en avdragsrätt för studiematerielkostnader. Utskottet vill erinra om att 1960 års gymnasieutredning i ett den 4 september 1965 dagtecknat betänkande (SOU 1965:60) framlagt ett förslag, som innebär att det reguljära skolväsendets resurser i betydligt större omfattning än nu är fallet engageras i vuxenutbildningen. Med det anförda avstyrker utskottet motionen II:623.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att följande motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I:512 av herrar Hilding och Nils Hansson samt II:630 av herrar Jönsson i Ingemarsgården och Mundebo,

2) de likalydande motionerna I:537 av herr Wirtén m. fl. och II:635 av fru Kristensson m. fl., ävensom

3) motionen II:623 av herr Sjönell m. fl.,
icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 mars 1966

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar John Ericsson, Einar Eriksson, fröken Ranmark, herrar Stefanson, Yngve Nilsson, Tage Johansson, Lundström, Gösta Jacobsson, Paul Jansson och Sundin; samt

från andra kammaren: herrar Brandt, Gustafson i Göteborg, Vigelsbo, Engkvist, Asp, Eriksson i Bäckmora, Andersson i Essvik, Larsson i Umeå, Lothigius och Hammarsten.

Reservationer

1) av herrar *Stefanson, Yngve Nilsson, Lundström, Gösta Jacobsson, Gustafson* i Göteborg, *Larsson* i Umeå och *Lothigius*, vilka — under åberopande av innehållet i motionerna I:512 och II:630 samt I:537 och II:635 — ansett att utskottet under punkterna 1) och 2) bort hemställa,

att riksdagen i anledning av de likalydande motionerna I:512 av herrar Hilding och Nils Hansson samt II:630 av herrar Jönsson i Ingemarsgården och Mundebo, i vad motionerna avser frågan om studiekostnaders behandling i skattehänseende, ävensom de likalydande motionerna I: 537 av herr Wirtén m.fl. och II:635 av fru Kristensson m. fl. måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående studiekostnadernas behandling i skattehänseende.

2) av herrar *Stefanson, Yngve Nilsson, Lundström, Gösta Jacobsson, Sundin, Gustafson* i Göteborg, *Vigelsbo, Eriksson* i Bäckmora, *Larsson* i Umeå och *Lothigius*, vilka — under åberopande av innehållet i motionerna I: 512 och II:630 — ansett att utskottet under punkten 1) bort hemställa,

att riksdagen med bifall till de likalydande motionerna I: 512 av herrar Hilding och Nils Hansson samt II: 630 av herrar Jönsson i Ingemarsgården och Mundebo, i vad motionerna avser frågan om avdragsrätt för periodiskt understöd till studerande, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag till riksdagen rörande avdragsrätt vid beskattningen för periodiskt understöd till studerande.