

Nr 6.

Ankom till riksdagens kansli den 30 november 1945 kl. 12 m.

Sammansatt stats- och bevillningsutskotts utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående skattegrupperingen m. m. jämte i ämnet väckta motioner.

I proposition nr 343 angående skattegrupperingen m. m. har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 19 oktober 1945, föreslagit riksdagen medgiva, att gällande skattegruppering må, utan hinder av 48 § 1 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), erhålla förlängd giltighet till och med utgången av år 1947.

Genom propositionen har Kungl. Maj:t tillika berett riksdagen tillfälle att taga ställning till de förslag angående metoderna för mätningen av de lokala levnadskostnadsskillnaderna m. m., som framlagts av 1943 års dyrortskommitté, vilken haft i uppdrag att verkställa den av 1943 års riksdag begärda allsidiga och förutsättningslösa utredningen om dyrortsgrupperingens framtida bestånd och allmänna utformning (skr. nr 119/1943).

I anledning av propositionen ha inom riksdagen väckts följande motioner, nämligen de likalydande motionerna nr 417 i första kammaren av herr *Holmberg* och nr 626 i andra kammaren av herr *Persson* i Stockholm *m. fl.*, de likalydande motionerna nr 424 i första kammaren av herr *Sundelin* och nr 654 i andra kammaren av herr *Malmberg* i Skövde *m. fl.*, de likalydande motionerna nr 425 i första kammaren av herr *Gränebo m. fl.* och nr 652 i andra kammaren av herr *Pehrsson-Bramstorp m. fl.*, de likalydande motionerna nr 426 i första kammaren av herr *Karl Emil Johanson m. fl.* och nr 655 i andra kammaren av herr förste vice talmannen *Magnusson m. fl.*, motionen nr 627 i andra kammaren av herrar *Fröderberg* och *Ståhl* samt motionen nr 653 i samma kammare av herr *Spångberg m. fl.*

Förenämnda proposition och motioner, som hänvisats till bevillningsutskottet, ha enligt överenskommelse mellan statsutskottet och bevillningsutskottet hänskjutits till behandling av sammansatt stats- och bevillningsutskott.

De yrkanden, som framställts i motionerna, återgivas i det följande i anslutning till en redogörelse för den huvudsakliga innebörden av Kungl. Maj:ts föreliggande förslag.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för de i propositionen framlagda förslagen, ävensom i fråga om de skäl, vilka motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till propositionen och motionerna.

Dyrortsgrupperingens syfte och allmänna betydelse.

Dyrortskommittén har till behandling upptagit frågan om det syfte, som legat bakom den vidsträckta användning dyrortsgrupperingen erhållit inom svenskt samhällsliv. Efter att ha berört de skäl, som åberopats vid införandet av den allmänna graderingen efter levnadskostnaderna av statstjänstemännens löner och av ortsavdragen vid den statliga och kommunala beskattningen, och senare framkomna synpunkter på frågan har kommittén för sin del uttalat, att dyrortsgrupperingens uppgift borde vara att utgöra ett underlag för en interlokal utjämning av realvärdet av löner och vissa andra förmåner under den givna förutsättningen, att en interlokal spridning i levnadskostnaderna av viss storlek föreläge. Av en inom kommittén utförd provundersökning rörande levnadskostnaderna på 545 orter i april 1944, för vilken en kort redogörelse lämnats i propositionen (s. 63—69), har kommittén bibragts uppfattningen att denna förutsättning vore för handen.

Kommittén har framhållit, att utjämningen av realvärdet av löner, skatteavdrag m. m. vore att anse såsom ett rättvisekrav. För den enskilde måste det enligt kommitténs mening framstå såsom en gärd av rättvisa, att kontantlönen för en viss arbetsprestation avpassas så, att den ger samma reella fördelar, oavsett på vilken ort arbetet utföres. Ortsgraderingen av de skattefria avdragen har kommittén funnit önskvärd därför, att utan en sådan gradering icke finnes möjlighet åstadkomma, att en viss skattesats träffade samma realinkomst lika på alla orter. Vidare har kommittén uttalat, att en väl utförd dyrortsgruppering torde bidra till att upprätthålla lugnet på arbetsmarknaden genom att den bildar ett sakligt underlag för bedömandet av skäligheten av lönerna på olika orter, dock utan att kunna eller böra vara enda grunden för ett sådant bedömande.

Kommittén har betonat den begränsning, som låge i dyrortsgrupperingens syfte, och framhållit att detta syfte icke ens i teorien kunde vara att bilda underlag för en sådan avvägning av lönerna mellan olika orter, att det bleve lika fördelaktigt för löntagarna att bo på den ena orten som på den andra. Kommittén har bland annat framhållit följande.

Mycket av den oro, som skapats kring dyrortsfrågan, bottnar i att missförstånd rätt beträffande syftet och att besvikelse följt, sedan man funnit, att dyrortsgrupperingen icke motsvarat förväntningarna. Dyrortsgrupperingen kan — även om inga tekniska svårigheter föreligga — icke bli annat än ett redskap för utjämning av realvärdet av vissa inkomstbelopp och dylikt. Eftersom realvärdesynpunkten icke är den enda synpunkt en människa anlägger då hon överväger olika orters fördelar och olägenheter, följer att dyrortsgrupperingen icke heller kan utjämna alla de olikheter i förutsättningarna för bosättning, som råda mellan skilda orter.

Vidare har kommittén behandlat frågan om de återverkningar, som den statliga dyrortsgrupperingen möjligen hade på det ekonomiska livet, och bland annat strukit under, att den s. k. flykten från landsbygden icke kunde ha betingats därav. Denna överflyttning vore en internationell företeelse, som berott på att industri, handel och samfärdsel utvecklats starkare än jordbruket och i större utsträckning än denna näring haft behov av arbetskraft. Kommittén har även framhållit, att den nuvarande interlokala variationen i lönerna på den allmänna arbetsmarknaden vore större än inom det statliga lönesystemet. En variation i lönerna mellan olika orter hade redan tidigt uppkommit under kollektivavtalens utveckling och förelegat före den statliga lönegrupperingens införande.

Två *reservanter* inom kommittén ha ansett dyrortsgrupperingen inom det statliga löne- och skattesystemet böra avskaffas och gjort gällande, att dessa grupperingar verkat orättvist och lett till uppenbara missförhållanden.

Departementschefen har i huvudsak anfört följande.

»Vad kommittémajoriteten anfört om det principiella syftet med dyrortsgraderingen av löner, skatteavdrag och andra förmåner föranleder ingen erinran från min sida. Även om tidigare dyrortsgrupperingar varit i olika avseenden bristfälliga och den gällande grupperingen vid nuvarande prisförhållanden framstår såsom betänkligt föråldrad, synas mig de motiv, som legat till grund för grupperingarna, vara hållbara. Jag finner också uppenbart, att grupperingssystemet i praktiken trots att enskilda orters placering och måhända även spännvidden i den statliga löneskalan kunnat ge anledning till berättigad kritik, i stort sett medfört större rättvisa medborgarna emellan än om någon gradering av förmåner efter orternas dyrhet alls icke skett.

Frågan om behovet av en dyrortsgruppering i fortsättningen är uppenbarligen beroende av de levnadskostnadsskillnader, som nu föreligga och som kunna antagas komma att föreligga i framtiden. Jag delar kommittémajoritetens uppfattning, att dessa skillnader äro och under de år, för vilka en reglering nu är aktuell, komma att förbli så betydande, att en dyrortsgradering av de statsanställdas löner och skatteavdragen är påkallad.»

I olika *motioner* ha framförts yrkanden om dyrortsgrupperingarnas avskaffande eller om principuttalanden i sådan riktning. Till dessa yrkanden återkommer utskottet vid behandlingen av lönegrupperingen, respektive skattegrupperingen.

Metoderna för mätning av levnadskostnaderna på olika orter.

Hushållsbudgeten. Dyrortsgruppering innebär en fördelning av orterna efter levnadskostnadernas höjd. Avgörande frågor äro fördenskill, vad som skall anses höra till levnadskostnaderna och huru dessa kostnader skola mätas.

Dyrortskommittén har bl. a. framhållit följande angående levnadskostnadsmätningens principiella innebörd och begränsning.

Levnadskostnadsmätningen bör principiellt vara en jämförelse mellan kostnaderna för en och samma levnadsstandard på olika orter. Till levnadsstandarderna höra alla de reella fördelar, som kunna fås ut av inkomster på olika orter, icke blott materiella utan även andra fördelar. Men svårigheterna att i praktiken tillämpa denna princip äro enligt kommitténs mening stora, och i vissa avseenden är principen omöjlig att genomföra. De icke materiella fördelarna kunna vara förenade med utgifter för den enskilde konsumenten, såsom då han betalar inträdesbiljetter till museer eller föreställningar, och de kunna vara sådana som erhållas gratis eller som följa med själva miljön på orten, såsom behaget av ortens utseende och allmänna karaktär eller den trygghet, som ortens sociala inrättningar skänka. Sådana miljöfaktorer undandraga sig i allmänhet helt att fångas i en statistisk dyrortsberäkning. Men även vissa av de övriga icke materiella fördelarna bereda betydande svårigheter. Att dessa fördelar för den enskilde dock äro något reellt och ofta i hög grad standardbestämmande, är icke dess mindre otvivelaktigt. Varje statistisk beräkning av levnadskostnaderna på olika orter måste därför vara försedd med en reservation för icke mätbara men dock reella fördelar, som följa med livet på vissa orter. En dyrortsgradering av t. ex. lönerna kan aldrig göras sådan, att det blir lika angenämt för löntagarna att bo på alla orter.

Vid levnadskostnadsjämförelser är man av praktiska skäl hänvisad att i allt väsentligt identifiera hushållens levnadsstandard med deras konsumtion.

Mätningen av levnadskostnaderna innebär sålunda en beräkning av huru stora levnadskostnaderna på olika orter skulle bli för en viss familj, om familjen levat vid en och samma standard på de olika orterna och de vid tidpunkten för prisinsamlingen konstaterade priserna på olika orter gällt hela året. Levnadskostnadstalen kunna sägas ange kostnaderna för familjens årsförbrukning av olika nyttigheter och tjänster, alltså kostnaderna för den s. k. hushållsbudgeten.

Kommittén har ansett, att den hushållsbudget, som skall läggas till grund för lönegrupperingen, lämpligen, liksom vid 1941 års prisgeografiska undersökning, bör avse förbrukningen för ett familjehushåll om man, hustru och ungefär två barn, bosatt i städer och andra tätorter och åtnjutande en inkomst, motsvarande det nuvarande löneläget för en tjänsteman i ungefär 11:e löneklassen av civila avlöningsreglementet. Jämväl graderingen av skatteavdragen har kommittén ansett kunna grundas på denna budget, oaktat dessa avdrag gälla även andra samhällsgrupper.

En måttstock för sammanpressningen av löneplanen i högre lönegrader borde enligt kommitténs mening erhållas av en särskild beräkning, grundad på en budget för en tjänstemannafamilj i ungefär 28:e löneklassen.

Kommittén har utgått från den vid 1941 års undersökning använda hushållsbudgeten och endast förordat vissa mindre ändringar i denna. Konstruktionen av en ny budget på basis av nya hushållsundersökningar skulle enligt kommitténs mening vålla alltför stort dröjsmål med genomförandet av en ny dyrortsgruppering. I budgeten har kommittén föreslagit den kompletteringen, att ytterligare några personliga tjänster (enklare skradderiarbete, flyttningshjälp, tandvård och telefonabonnemang) skulle noteras, medan lokala uppgifter om priserna för biografbesök inte längre skulle inhämtas,

enär dessa uppgifter måhända avsåge olika standard. Kostnaden skulle i stället medräknas i det för alla orter lika beloppet.

Kommittén har i princip ställt sig avvisande mot lokala variationer av budgeten med hänsyn till riskerna för att därmed mäta kostnaden för olika standard. Hänsyn till lokala särdrag i hushållningen kunde dock tagas, då »besläktade» varor byttes mot varandra. Likaså borde självklart sådana särdrag i konsumtionssammansättningen beaktas, som vore framtvungna av eventuell förekommande ransonering, om levnadskostnaderna höjdes till följd av densamma. Kommittén har ej heller ansett det uteslutet, att en viss ökning av de mest kalorialstrande födoämnena borde införas i budgeten vid beräkningar för övre Norrland, då klimatet i denna landsdel otvivelaktigt ställde större krav på näringstillförseln. Likaså vore det värt att överväga, om icke hänsyn borde tagas till att klimatet i de kallare delarna av Norrland ställer större krav också på klädedräkten.

Departementschefen har biträtt kommitténs förslag beträffande hushållsbudgeten. Frågan om skilda budgeter för löne- och skattegrupperingen borde enligt hans mening bedömas ur praktiska synpunkter. Skäl kunde visserligen anföras för att välja en lägre inkomstnivå för skattegrupperingen. Erfarenhetsmässigt betydde mindre förändringar i hushållsbudgetens inkomstläge dock relativt litet för levnadskostnadsskillnaderna. Om man nu åsyftade att vid båda grupperingarna fastställa samma gruppantal, skulle det emellertid vara påtagligt olämpligt att bygga på olika budgeter, för den händelse detta för några orter skulle medföra skiljaktig placering i ortsgrupp i löne- och skattehänseende.

Departementschefen delade uppfattningen, att stor försiktighet borde iakttagas vid införandet av lokala variationer i budgeten. Det borde ankomma på socialstyrelsen att pröva de tillägg i budgeten, som funnes nödvändiga på grund av klimatets växlingar m. m.

Det hade, enligt vad departementschefen framhåller, varit önskvärt om den kommande dyrortsgrupperingen kunnat grundas på en ny hushållsbudget. Nya budgetundersökningar vore visserligen planerade men torde icke kunna igångsättas förrän tidigast under nästa budgetår, enär de ansetts böra grundas på mera normala försörjnings- och prisförhållanden än som föreligga för närvarande. Behovet att snarast möjligt få till stånd en ny dyrortsgruppering ansåge departementschefen vara så trängande, att han icke kunde förorda ett uppskov med dess utförande i avvaktan på konstruktionen av en ny hushållsbudget på basis av nämnda budgetundersökningar, i all synnerhet som en sådan ny budget icke kunde garanteras bli mera representativ för förbrukningen under den kommande grupperingens giltighetstid än den budget, som låge till grund för de fortlöpande levnadskostnadsindexberäkningarna, eller den, som använts vid 1941 års prisgeografiska undersökning. Hinder borde dock icke föreligga för socialstyrelsen att, där så läte sig göra utan tidsspillan, utnyttja eventuellt föreliggande resultat av de nya budgetundersökningarna till ledning vid fastställandet av budgeten för den nu aktuella dyrortsgrupperingen.

Prisinsamlingen. *Dyrortskommittén* har ingående granskat förfarandet vid insamlingen av prisuppgifter på de olika orterna och understrukit vikten av att socialstyrelsen lämnade tillräckligt noggranna beskrivningar av de varukvaliteter, för vilka priser skola insamlas, så att största möjliga garantier erhållas för att prisuppgifterna komma att avse samma kvalitet. Varulistan borde i vissa fall kompletteras med illustrationer av föremålen.

Kommittén har även funnit angeläget att pröva den kritik, som mött socialstyrelsens förfarande att i vissa fall avvika från de lämnade prisuppgifterna. Efter granskning av några av de mest omstridda fallen från 1941 års undersökning (Eksjö, Hultsfred, Vimmerby och Ronneby) har kommittén kommit till den uppfattningen, att socialstyrelsens ändringar i stort sett varit befogade. Anledning funnes dock icke att betvivla, att de noterade priserna förekommit, men all sannolikhet talade för att de i allmänhet gällt andra kvaliteter än dem styrelsen avsett.

Kommittén har ansett att den år 1941 införda medverkan vid de kommunala myndigheternas prisinsamling av de närmast berörda parterna i form av lokala prisinsamlingsnämnder borde bibehållas. I syfte att skapa ökat förtroende till och större säkerhet vid prisinsamlingen har kommittén därutöver föreslagit inrättande av en för hela riket gemensam dyrortsnämnd och härom bland annat anfört följande.

Oron kring dyrortsgrupperingen kan till en viss del hänföras — icke till grupperingen som sådan — utan till dyrortsfrågans tekniskt invecklade natur och de missförstånd som till följd härav uppstå i den allmänna föreställningen om hithörande ting. Det skulle därför innebära en väsentlig fördel, om vissa klagomål och framställningar till myndigheterna med anledning av dyrortsgrupperingen finge granskas av en särskild dyrortsnämnd, sammansatt av t. ex. fyra representanter för de av grupperingen närmast intresserade parterna under ordförandeskap av en opartisk ordförande. Dess uppgift skulle vara att avgiva yttranden i särskilt tveksamma fall av lokal natur och sålunda vara analog med, men väsentligt mera begränsad, än den uppgift som utövas av allmänna lönenämnden. Förtroendet till myndigheternas handhavande av hithörande frågor skulle härigenom stärkas.

Departementschefen har biträtt kommitténs förslag beträffande prisinsamlingen och även tillstyrkt inrättandet av en dyrortsnämnd med representanter för de av grupperingen närmast intresserade parterna under ledning av en opartisk ordförande. I anledning av vid remissbehandlingen framkomna önskemål om vidgad befogenhet för nämnden och ökning av antalet ledamöter, så att olika landsdelar, olika löneklasser och andra intressen kunde bli mera representerade, har departementschefen uttalat, att nämndens uppgift utan olägenhet syntes kunna vidgas så, att nämnden skulle ha att avgiva remissutlåtanden icke endast angående tveksamma fall av lokal natur utan även i fråga om ändring av varulistan och principiella spörsmål angående dyrortsgrupperingen. Departementschefen ville icke heller motsätta sig en mindre ökning av antalet ledamöter i nämnden och avsåg att sedermera underställa Kungl. Maj:t förslag angående nämndens sammansättning och sättet för bestridande av kostnaderna för dess verksamhet.

Bostadsposten. Dyrortskommittén har framhållit den stora betydelsen av att finna en invändningsfri metod för beräkning av bostadsposten, vilken varit föremål för mycken uppmärksamhet i den allmänna debatten.

Kommittén har instämt i den kritik, som av 1936 års lönekommitté riktats mot förfaringssättet vid 1934 års dyrortsundersökning, då man för landsbygdens del i huvudsak byggde på de kommunala myndigheternas uppskattningar av hyresbeloppet för »medelgoda lägenheter efter ortens förhållanden» och icke heller för tätbebyggda samhällen med utbildad hyresmarknad bearbetade det genom hyresräkning införskaffade materialet på ett sådant sätt, att det för levnadskostnadsberäkningen grundläggande kravet på en jämförelse av kostnaden för bostäder på olika orter av samma kvalitet tillgodosågs. Dyrortskommittén har ingående granskat en av nämnda lönekommitté utarbetad metod, som åsyftade att jämföra hyrestal för *bostäder av samma standard* för landsbygdsorter och tätorter. Genom denna metod har bostadspostens beräkning enligt dyrortskommitténs mening förts upp på samma nivå som beräkningen av övriga poster. För att utröna om metoden ytterligare kunde förbättras har kommittén emellertid underkastat 1939 års hyresräkningsmaterial en grundlig specialbearbetning, men icke funnit nödvändigt att påyrka någon förändring av densamma. Kommittén har emellertid uttalat vissa synpunkter och önskemål, som borde beaktas och närmare prövas vid nästa hyresräkning. Bland annat borde prövas vilken betydelse ett hänsynstagande till den mellan olika orter varierande ytstorleken och vissa andra kvalitetsegenskaper hos bostaden kunde ha. Vidare borde socialstyrelsen överväga en modifikation i sättet för anknytningen mellan bostadskostnadsberäkningen för landsbygden och hyresräknade orter.

Beträffande innebörden av nyssnämnda metod, som tillämpades vid 1941 års prisgeografiska undersökning, inhämtas av propositionen följande.

Metoden innebar beträffande de hyresräknade orterna ett noggrannare hänsynstagande till bostädernas kvalitet och beträffande övriga orter, att uppskattningen av hyran för medelgoda bostäder efter ortens förhållanden ersattes av en beräkning, grundad på en jämförelse mellan anskaffningskostnaderna för en egnahemsbostad på ett antal mindre, hyresräknade orter och på icke hyresräknade orter. Denna beräkning grundades på antagandet att den konstaterade skillnaden mellan anskaffningskostnaderna skulle ha motsvarats av en lika stor skillnad i hyresnivåerna, om sådan nivå funnits på de icke hyresräknade orterna.

För de *hyresräknade orterna* var förfaringssättet följande. På grundval av material från 1939 års allmänna hyresräkning har man beräknat den genomsnittliga standardräknade (jfr nedan) nettohyran per eldstad (bottensrum eller kök) i sådana städer, köpingar, municipalsamhällen eller landskommunernas icke municipala delar, för vilka i hyresräkningen redovisats minst 50 hyreslägenheter utan brister (av nedan angivna slag). Vidare skulle där vara representerade minst 6 av följande 9 lägenhetskategorier, nämligen bostadslägenheter om 1, 2 och 3 rum och kök, tillhörande kvalitetsgrupperna 1 (med centralvärme och enskilt badrum), 2 (med centralvärme, utan enskilt badrum) och 3 (utan centralvärme). Som lägenheter med brist betraktades de lägenheter, vilka brusto i fråga om minst en av följande fordringar: a) golvet nivå minst 30 cm över angrän-

sande mark, b) rumshöjden i varje rum ej lägre än 2,1 m, c) alla boningsrum möjliga att uppvärma samt d) tillgång till både vatten- och avloppsledning.

Beträffande var och en av de undersökta orterna (tillhopa 327) beräknades medelhyran (exklusive värmekostnad) för var och en av de 9 nyssnämnda lägenhetskategorierna (lägenheter om 1, 2 och 3 rum och kök inom kvalitetsgrupperna 1, 2 och 3). I de fall, då den redovisade hyran för centraluppvärmda lägenheter innefattade ersättning för värme (och eventuellt varmvatten), erhöles nettohyran genom att den sålunda redovisade bruttohyran minskades med en uppskattad värmekostnad, därvid uppskattningen baserade sig dels på socialstyrelsens statistik över minuthandelspriser å koks, dels på uppgifter från fastighetsägareföreningar i vissa städer om kokspriserna i juni 1939.

Å orter, där hyresuppgifter saknades för en eller flera av de 9 angivna lägenhetskategorierna eller där en eller flera av dessa kategorier i materialet representerades av mindre än 4 bostadslägenheter, uppskattades medelhyran för respektive lägenhetsgrupper med ledning av de relationer, som konstaterats mellan medelhyrorna för de olika kategorierna inom vissa större landsdelar.

Sedan sålunda för varje ort beräknats (respektive uppskattats) medelhyran per eldstad inom vardera av de 9 angivna lägenhetskategorierna, erhöles en standardräknad medelhyra per eldstad för varje ort genom att medelhyrorna för respektive lägenhetskategorier sammanvägdes med hänsyn till den relativa frekvensen av varje kategori i samtliga de 327 orter, för vilka hyrestal beräknades.

För var och en av de 327 undersökta orterna beräknades en (standardräknad) medelhyra för 3 eldstäder (motsvarande 2 rum och kök). Beträffande orter med 50—100 hyreslägenheter (utan brist) beräknades vidare medeltal för den standardräknade medelhyran för 3 eldstäder inom vardera av följande områden: Stockholms förortsområde (655 kronor), östra Sverige i övrigt (455 kronor), Småland och öarna (365 kronor), södra Sverige (430 kronor), västra Sverige (480 kronor), norra Sverige (450 kronor).

För samtliga *icke hyresräknade orter* antogs nyssnämnda medeltal representera hyreskostnaden för en bostad om 3 eldstäder. Undersökningen rörande byggnadskostnaderna för en egnahemsbostad av enhetlig standard dels på 124 hyresräknade orter, dels på 65 icke hyresräknade orter med övervägande jordbruksbefolkning gav nämligen vid handen, att skillnaden mellan byggnadskostnaderna på de båda slagen av orter var så liten att det ansågs befogat bortse ifrån den. Den konstaterade genomsnittliga kostnaden inom de olika landsdelarna på hyresräknade och andra orter var följande.

Beräknad genomsnittlig byggnadskostnad (kr) i	Östra Sverige	Småland och öarna	Södra Sverige	Västra Sverige	Norra Sverige	Hela riket
a) hyresräknade orter med 50—100 läg. utan brist.....	14 789	13 918	14 483	14 493	14 586	14 450
b) icke hyresräknade orter	14 445	13 350	14 319	13 817	14 576	14 083
b) i % av a)	97·7	95·9	98·9	95·3	99·9	97·5

Då man sålunda fastställt bostadskostnaderna i de icke hyresräknade orterna m. m. inom varje landsdel lika med ett medeltal av de standardräknade medelhyrorna i vissa hyresräknade orter, kom den sålunda beräknade bostadskostnaden att överstiga den standardräknade medelhyran i vissa av de orter, som ingingo i medeltalsberäkningen. Det ansågs lämpligt

att göra uppskattningen av bostadskostnaderna i de mindre orterna enhetlig så till vida, att man icke för någon hyresräknad ort fastställde en lägre bostadskostnad än på den kringliggande landsbygden. I de orter, där den standardräknade medelhyran var lägre än den för landsbygden i samma region bestämda bostadskostnaden, insatte man därför den sistnämnda kostnaden i stället för ortens standardräknade medelhyra.

En *reservant* inom kommittén (herr Nilsson i Spånstad) har förordat, att bostadsposten åtminstone försöksvis skulle beräknas med ledning av hyreskostnaderna för en nybyggd standardlägenhet.

Beträffande de synpunkter, som framkommit vid remissbehandlingen, hänvisas till propositionen (s. 31—35).

Departementschefen har i anslutning till dyrortskommitténs uttalanden strukit under, att den vid 1941 års prisgeografiska undersökning vidtagna omläggningen av bostadspostens beräkning för hyresräknade orter innebar att mera noggrann hänsyn än tidigare togs till bostädernas kvalitet, i det att man helt bortsåg från det sämsta bostadsbeståndet och av de övriga bostäderna medräknade hyrestalen för olika kvalitetsgrupper av lägenheter i samma proportioner för alla orter, allt i syfte att den beräknade bostadskostnaden skulle avse en bostad av samma standard på olika orter. För landsbygden och andra orter, där ingen eller för liten hyresmarknad fanns att hyresräkna, tillgodosågs detta krav, enligt vad departementschefen framhållit, genom att den tidigare av vederbörande kommunalmyndigheter verkställda uppskattningen av hyran för »medelgoda lägenheter efter ortens förhållanden» ersattes av en hyresberäkning, som grundade sig på en jämförelse mellan byggnadskostnaderna på landsbygden och på de mindre, hyresräknade orterna för en enhetlig egnahemsbostad. Då byggnadskostnaderna på landsbygden visade sig ligga endast obetydligt lägre än kostnaderna på ifrågavarande hyresräknade orter, bortsågs i praktiken från denna skillnad. För landsbygden sattes sålunda samma hyrestal, som vid hyresräkningen erhöles för de mindre, hyresräknade orterna inom vederbörande landsdel.

Vidare har departementschefen anfört följande angående de synpunkter, som vid remissbehandlingen m. m. framkommit angående bostadspostens beräkning.

»Mot den angivna metoden ha principiella invändningar vid remissbehandlingen gjorts av svenska arbetsgivareföreningen, som ansett, att beräkningen för landsbygdens del alltför mycket avlägsnat sig från de hyror, som faktiskt betalas där. Föreningen har karakteriserat hyrestalen som rena fiktioner, vilka icke kunde ge någon verklig vägledning för lönesättningen, åtminstone ej på den privata arbetsmarknaden. Det är onekligen riktigt, att de beräknade hyrestalen i regel betydligt avvika från de faktiska kostnaderna för landsbygdens genomsnittligt rätt dåliga bostäder, men detta torde icke vara en avgörande invändning. Om levnadskostnadsberäkningen såsom avsetts skall läggas till grund för den statliga lönesättningen, där kravet på lika reallön för samma arbete på olika orter är allmänt godtaget, synas mig hyrestal, avseende samma standard, vara ofrånkomliga fiktioner vid

beräkningen. I annat fall kan med fog från landsbygden tjänstemän resas den invändningen, att de få lägre löner, därför att de bo sämre. Huruvida i praktiken den använda metoden så att säga något överdriver kravet på lika standard till förmån för den tidigare missgynnade landsbygden, kan givetvis diskuteras. Arbetsgivareföreningens påpekande att den stadsmässiga bebyggelsen på grund av brandfara och sanitära olägenheter måste hållas på en högre standard än bebyggelsen på landsbygden, synes icke sakna fog. Även kan erinras att man vid kostnadsjämförelsen bortsett från de högre tomtkostnaderna i tätorter. Å andra sidan bör mot dessa omständigheter vägas, att hänsyn icke tagits till de av kommittén berörda löpande kostnaderna för vatten och avlopp på landsbygden. Det synes mig under alla förhållanden obestridligt, att denna metod ger väsentligt mera rättvisande resultat än det tidigare förfaringssättet.

Av en reservant inom kommittén har, åtminstone för tillämpning försöksvis, ifrågasatts en metod att för städer och stadsliknande samhällen grunda bostadsposten icke på allmän hyresräkning utan på en beräkning av hyran för en nybyggd standardlägenhet å olika orter. Härigenom skulle visserligen mera påtagligt kravet på lika standard tillgodoses och förfarandet skulle rätt väl svara mot förhållandena för en tjänstemannafamilj, som flyttar från en stationeringsort till en annan och måste söka sig bostad i nybyggt hus. Metoden synes mig likväl utesluten redan därför, att dess tillämpning måste inrymma alltför mycket av godtycklig prövning för vederbörande myndighet, exempelvis i fråga om valet av läge i en storstad. Detta val bleve ju helt avgörande för den tomtkostnad, som skulle inräknas i hyran för standardlägenheten. Metoden skulle också, såsom socialstyrelsen påpekat, ge ett resultat, som icke vore representativt för hyresnivån på olika orter, eftersom tillbörlig hänsyn icke skulle tagas till de faktiska kostnadskillnader, som föreligga mellan olika orter för icke nybyggda lägenheter av enahanda kvalitet. Att endast taga hänsyn till en flyttande tjänstemannafamiljs, alltså en speciell grupp, förhållanden synes vidare, såsom styrelsen även framhållit, strida mot de grundprinciper, som hittills tillämpats vid dyrortsgrupperingarna. För min del kan jag av dessa skäl icke godtaga denna metod utan finner nödvändigt att bostadspostens beräkning även i fortsättningen bygger på hyresräkning för sådana orter, där hyresmarknad av viss omfattning föreligger.

I vissa yttranden ha önskemål framställts därom, att de vid hyresräkningen framkomna hyrestalen skulle omräknas med hänsyn till rummens ytstorlek. Det har gjorts gällande, att kravet på samma standard icke är uppfyllt, så länge jämförelsen icke avser lägenheter av samma ytstorlek. Dyrortskommittén har, som förut nämnts, även varit inne på detta spörsmål och framhållit såsom önskvärt att få betydelsen därav belyst genom en undersökning. Trots de svårigheter, som föreligga att införskaffa uppgiftsmaterial på detta område, vill jag i anledning av de framkomna önskemålen förorda, att en representativ undersökning verkställs. För närvarande saknas underlag för

en bedömning, huruvida så stora skillnader i bostädernas ytstorlek verkligen föreligga, att hänsyn därtill bör tagas.

Vidare har vid remissbehandlingen påyrkats, att hänsyn skulle tagas till bostadsrättslägenheter m. m. vid bostadspostens beräkning. Sådana lägenheter torde dock icke kunna medtagas vid hyresräkningen, eftersom man beträffande dem icke har några avtalsmässigt fastställda hyror att utgå från och de av taxeringsmyndigheterna årligen fastställda hyresvärdena knappast synas lämpade som underlag. Däremot synes man, som dyrortskommittén antytt, vid fastställandet av de proportioner, i vilka hyrestalen för olika kvalitetsgrupper av lägenheter på de olika orterna skola medräknas, kunna taga hänsyn till bostadsrättslägenheterna. Nämnda proportioner för standardräkningen grundades vid 1941 års levnadskostnadsundersökning på fördelningen av hela det hyresräknade materialet. Även om åtgärden icke kan antagas få någon större betydelse för hyrestalen, vill jag tillstyrka, att bostadsrättslägenheterna i så måtto medräknas vid nästa dyrortsgruppering.

Slutligen har vid remissbehandlingen föreslagits en ytterligare modifikation beträffande standardräkningen av hyrestalen. Förslaget innebär, att varje Orts relativa hyresnivå skulle beräknas i förhållande till genomsnittet för samtliga hyresräknade orter i riket på grundval av ortens egna proportioner av lägenheter i olika kvalitetsgrupper under antagande att samma proportioner gällde för hela rikets bestånd av hyresräknade lägenheter. Jämförelsen mellan olika orter inbördes skulle sedan grundas på dessa relationstal. Den år 1941 tillämpade standardräkningen innebär däremot, som förut nämnts, att hyrestalen för varje enskild ort beräknas under antagande att proportionerna av lägenheter i olika kvalitetsgrupper inom hela rikets bestånd av hyresräknade lägenheter gällt för orten. Konsekvenserna i olika avseenden av den föreslagna modifikationen synas mig svåra att överblicka. Jag finner mig för den skull icke nu kunna förorda dess tillämpning. Den år 1941 använda metoden synes mig ha åtminstone ett psykologiskt företräde framför den föreslagna, så till vida att den på ett enkelt sätt markerar kravet på lika standard mellan olika orter. Jag förutsätter emellertid, att socialstyrelsen ägnar uppmärksamhet åt spörsmålet och till Kungl. Maj:t inkommer med det förslag i ämnet, vartill övervägandena kunna föranleda.»

Bostadspostens beräkning har berörts i flertalet av de i ämnet väckta motionerna.

I motionerna *I: 417* och *II: 626* har bland annat anförts, att skillnaden i bostadskostnaden för dem, som bodde i nybyggda hus, och dem, som bodde i äldre fastigheter, lämnats ur räkningen och att i fråga om de olika bostadskvaliteterna lägenheternas olika yttinnehåll inom olika orter icke medtagits vid jämförelsen.

I motionerna *I: 425* och *II: 652* har framhållits, att ett ovillkorligt krav vid bostadspostens beräkning måste vara, att hyreskostnaderna avsåge bostäder av samma kvalitet och standard på olika orter. Ehuru det nu tillämpade beräkningssättet på grundval av allmänna hyresräkningar syntes vara överlägset tidigare använda metoder, uppfyllde det enligt motionärernas mening

icke helt detta krav. Utan att taga bestämd ställning till värdet av den av en reservant föreslagna metoden att inom tätorterna grunda beräkningen på hyreskostnaderna för en nybyggd standardlägenhet på olika orter ville motionärerna dock framhålla, att den syntes ge till resultat en mera rättvis uppskattning av hyreskostnaderna för en bostad av samma kvalitet än den nu tillämpade metoden.

I motionerna *I: 426* och *II: 655* har anförts följande beträffande bostadspostens beräkning.

Enligt vår mening bör man till grund för beräkningen lägga byggnadskostnaden för en standardlägenhet på de olika orterna. Det föreligger nämligen en stark tendens till utjämning av dessa kostnader och därmed hyrorna, i och med att nya bostäder uppföras eller gamla moderniseras, vilken tendens föranletts av bl. a. statsmakternas prispolitik och fackföreningarnas lönepolitik under de senaste åren. Den nödvändiga saneringen av landets bostadsbestånd måste också enligt vår uppfattning i första hand insättas beträffande landsbygdens bostäder, och i samma mån som detta sker komma hyreskostnaderna att utjämnas.

Slutligen har i motionen *II: 627* uttalats, att dyrortskommittén endast sett bakåt men icke framåt beträffande bostadskostnaderna, då kommittén till grund för sin beräkning lagt de befintliga bostäderna med deras betydande standardskillnad, dock med frånräknande av »bostäder med brister», i stället för att utgå ifrån nybyggnadskostnaderna för en likvärdig bostad.

Skatteposten. Frågan om de direkta skatterna borde medräknas vid mätning av de lokala levnadskostnadsskillnaderna har *dyrortskommittén* besvarat jakande under hänvisning till att beräkningen borde omfatta alla de ändamål, för vilka medborgarna gåve ut sina inkomster. Detta vore så mycket viktigare, som skatteutgifterna varierade starkt mellan olika orter. Kommittén har föreslagit, att de inkomstbelopp och de skatteavdrag, på vilka skattepostens beräkning grundades, skulle liksom vid 1941 års undersökning variera mellan olika orter i enlighet med nu gällande löne- och skattegrupperingar, men att socialstyrelsen skulle äga rätt till viss skälighetsprövning i sådana fall, då inkomstens fastställande blivit alltför schablonmässig. För att icke en tillfälligt hög eller låg kommunal debitering inom en primärkommun skulle avgöra grupperingsresultatet har kommittén föreslagit den avvikelser från förfarandet år 1941, att den kommunala genomsnittsdebiteringen för de sista fem åren skulle läggas till grund i stället för sista årets debitering.

Departementschefen har biträtt uppfattningen, att de direkta skatterna skulle medräknas vid dyrortsjämförelsen med hänsyn till att de kommunala skatterna fortfarande varierade så starkt, att ett borttagande av skatteposten skulle framstå som en betydande orättvisa mot invånarna i de skattetyngda kommunerna.

Beträffande de inkomst- och avdragsbelopp, som föreslagits skola läggas till grund för beräkningen, har departementschefen förordat en modifiering av kommitténs förslag och anför följande.

»Dyrortskommittén synes vara enig om att det inkomstbelopp, på vilket skatten beräknas, icke bör vara enhetligt för hela riket utan principiellt bör variera med levnadskostnaderna, och att ortsavdragen likaså böra variera. Kommittémajoriteten, som velat anknyta beräkningen till existerande förhållanden, har såsom en lämplig approximation förordat, att inkomsten och avdragen på varje ort skulle bestämmas efter nu gällande löne- och skattegrupperingar. För att motverka de orättvisor, som kunde uppkomma genom detta schablonmässiga sätt att bestämma inkomsten, skulle socialstyrelsen enligt förslaget äga rätt att jämka efter skälighetsprövning. Häremot ha två reservanter gjort gällande, att beräkningssättet bleve felaktigt, eftersom gällande lönegruppering ingalunda motsvarade de nu föreliggande dyrhetsskillnaderna. I stället har den ene reservanten föreslagit, att skatterna skulle beräknas proportionellt mot de av kommittén konstaterade levnadskostnadsskillnaderna. Vid remissbehandlingen ha liknande kritiska synpunkter mot kommittéförslaget gjorts gällande av socialstyrelsen och landsorganisationen. Jag delar uppfattningen, att nu gällande grupperingar äro så föråldrade, att den av kommittén föreslagna metoden för ett mycket stort antal orter skulle till en början ge påtagligt felaktiga resultat i fråga om levnadskostnadstalen. En justering efteråt av dessa levnadskostnadstal, i den mån de medfört placering inom en felaktig ortsgrupp, skulle på grund av de kanske talrika omräkningar och skälighetsprövningar, som bleve erforderliga, vara rätt betungande och dessutom måhända verka mindre förtroendeingivande hos allmänheten. I princip bör skatteposten enligt min mening beräknas på ett inkomstbelopp, som motsvarar de totala levnadskostnaderna. Den av socialstyrelsen angivna metoden tillgodoser detta önskemål och synes jämväl beträffande de statliga ortsavdragen ge ett mera tillfredsställande resultat än en tillämpning av kommittéförslaget. Styrelsen har visserligen ansett sig icke kunna utan vissa provundersökningar taga definitiv ställning till frågan, om detta förfaringssätt bleve mindre arbetskrävande än kommitténs metod med skälighetsprövningar. Även om det administrativa arbetet eventuellt skulle bli något ökat enligt den av styrelsen angivna metoden, synes mig dock denna metod vara att föredraga både av principiella och psykologiska skäl.

Vad slutligen angår den kommunala skattesatsen har ifrågasatts, att en avräkning skulle ske för den skillnad i förmåner, som skattebetalarna på olika orter kunna erhålla för en och samma skatt. Teoretiskt synes mig detta önskemål icke obefogat, men dess praktiska genomförande torde möta betydande vanskligheter och påkalla skönsmässiga avgöranden i sådan utsträckning, att det troligen icke skulle öka tilltron till dyrortsgrupperingen. Kommitténs förslag, att man skall utgå från den kommunala genomsnittsdebiteringen för de sista fem åren för att därmed undgå risken för att de tillfälligheter, som sista årets debitering kan innefatta, få i högre grad påverka den kommande dyrortsgrupperingen, vill jag icke motsätta mig, även om värdet av denna omläggning kan diskuteras. Det är ju icke osannolikt, att man därigenom avlägsnar sig från det skattetryck, som kommer att gälla under grupperingens giltighetstid.»

I motionerna *I: 417* och *II: 626* har anmärkts, att skattepostens beräkning enligt kommitténs förslag byggde på »antagandet», att inkomsten för alla inkomsttagare varierade i enlighet med statstjänstemännens löneskalor. Hänsyn hade icke heller tagits till skillnaden i förmåner, som skattebetalarna i olika kommuner kunde erhålla för en och samma kommunala skattesats, och genomsnittet för de sista fem åren avlägsnade sig måhända från skattestrycket under grupperingens giltighetstid.

I motionerna *I: 425* och *II: 652* har anförts, att kommitténs tillvägagångssätt icke vore tillfredsställande, dels därför att löner och skatteavdrag enligt gällande grupperingar ej längre motsvarade rådande skillnader i dyrhet, dels ock därför att hänsyn ej tagits till olikheten i de förmåner av social och kulturell art, som invånarna i olika kommuner kunde erhålla för sina kommunalskatter.

Liknande synpunkter ha framförts i motionerna *I: 426* och *II: 655*.

Avståndskostnaderna. Vid tidigare undersökningar har hänsyn icke tagits till avståndskostnaderna. *Dyrortskommittén* har kommit till uppfattningen, att en allsidig utredning av levnadskostnadsskillnaderna icke kunde begränsas till att avse priserna vid inköpskällan på de förnödenheter, varom vore fråga, utan borde omfatta hänsynstagande till även andra omständigheter, bland annat de rese- och transportkostnader, som uppstode till följd av avstånden mellan bostaden och den plats, där varor och tjänster inköptes eller eljest övertoges av konsumenterna. Kommittén har i huvudsak framhållit följande allmänna synpunkter på frågan.

Resor och transporter företagas dels då konsumenterna anskaffa livsmedel, husgeråd m. m., som krävas för den egentliga hushållsdriften, dels när de själva förflytta sig inom orten eller till andra orter för att komma till sitt arbete eller för att komma i åtnjutande av behöflig sjukvård, rekreation o. s. v. Kostnaderna härför kunna utgå i form av penningutlägg eller (och) som kraft- och tidsförlust.

Principiellt förefaller det klart, att man vid en dyrortsundersökning bör taga skälig hänsyn till alla med hushållningen förenade kostnader för resor och transporter, som krävas för att den levnadsstandard skall kunna upprätthållas, som ligger till grund för dyrortsjämförelsen.

Med uttrycket »skälig hänsyn» menas, att hänsynen bör tagas under förutsättning att en viss anpassning efter orternas växlande förhållanden äger rum på de punkter, där anpassning är möjlig, t. ex. då det gäller inköp av förnödenheter till hushållet. Den anpassning det här är fråga om gäller antalet inköpstillfällen. Väl är det sannolikt, att de täta inköpstillfällen, som de korta avstånden i tätorterna möjliggöra, verka till att där höja standarden i jämförelse med vad fallet är på landsbygden, men betydelsen härav torde i den allmänna föreställningen vara avsevärt överdriven. Uttrycket för klok anpassning synes tvärt om tämligen stort på denna punkt. Att förutsätta, att den enhetliga standard, som dyrortsjämförelsen avser, endast kunde uppnås genom tillämpning av tätortsbefolkningens vanor i fråga om butiksbesök synes därför icke logiskt nödvändigt. En sådan förutsättning skulle också leda till orimliga resultat. Vid en dyrortsjämförelse bör och kan man icke rimligen förutsätta att tätorternas frekvens är nödvändig för att uppnå tätorternas standard.

Hur många resor och transporter som skola anses erforderliga på orter med långa avstånd för att levnadsstandarden icke skall bli lägre än på orter med korta avstånd och hur kostnaden för dessa resor och transporter skall beräknas, torde emellertid kunna avgöras endast efter skälighetsprövning. Frågan om avståndskostnaderna blir härigenom i väsentlig mån av annan beskaffenhet än övriga problem, som måste lösas vid en dyrortsjämförelse.

Det sagda gäller sådana resor och transporter, beträffande vilka en viss anpassning till orternas förhållanden kan anses rimlig. Beträffande de övriga — t. ex. resor i samband med sjukdomsfall — kan den allmänna regeln formuleras, att antalet resor och transporter lämpligen bör svara mot det *genomsnittliga* behovet av desamma. Att här förutsätta färre resor än genomsnittsbehovet, vore obilligt, och att räkna med flera, synes heller icke motiverat. En beräkning efter individuella behov är icke möjlig.

Detta innebär, att de enskilda hushåll, vilka till äventyrs ha större behov av resor och transporter än genomsnittet, icke kunna genom den dyrortsgraderade lönen uppnå samma standard som personer med det genomsnittliga behovet av resor. De som ha behov av färre resor och transporter än genomsnittet återigen kunna nå en högre standard än genomsnittet.

Med denna utgångspunkt har kommittén funnit det praktiskt taget ogörligt att vid dyrortsgrupperingen på ett rimligt sätt taga hänsyn till andra avståndskostnader än sådana, som avse resor och transporter, varmed alla behöva räkna.

Kostnaderna för barns resor och inackordering på skolorter för erhållande av högre undervisning har kommittén icke ansett böra medtagas vid levnadskostnadsberäkningen. Dessa kostnader hörde till det slags avståndskostnader, som träffade somliga hushåll hårt och andra icke alls. Ehuru kommittén livligt behjärtade önskemålet, att alla barn oavsett bostadsorten skulle beredas samma möjligheter till utbildning, hade kommittén funnit, att generell hänsyn till dessa kostnader — som innebure, att ersättningen fördelades på samtliga löntagare — skulle medföra ett så litet tillägg, att de familjer, som verkligen hade sådana skolbarn, icke bleve hjälpta därav.

Kommittén har ansett, att hänsyn icke heller borde tagas till kostnaderna för resor till och från arbetet eller för rekreatiionsresor för tätorternas befolkning.

Kommittén har diskuterat olika metoder för beräkning av de tillägg för rese- och transportkostnader, som landsbygdsorterna borde erhålla, men stannat vid att den hänsyn, som kunde tagas till avståndskostnaderna, i det väsentliga måste grundas på en skälighetsprövning. Tilläggen kunde icke sägas täcka kostnaderna för vissa resor utan skulle representera de *merkostnader*, som landsbygdens hushåll finge vidkännas för resor och transporter på grund av bebyggelsens gleshet. Detta hindrade icke, att man som grundval för skälighetsprövningen kunde föreställa sig ett konkret antal resor för vissa uppgivna ändamål. Kommittén har som utgångspunkt för beräkning av den ungefärliga kostnadsramen angivit kostnaderna enligt en försöksvis prövad men sedermera ej godtagen kalkyl, avseende 12 inköpsresor till den s. k. huvudorten, 6 resor till läkare (därav en bilresa) och 6 till tandläkare per år samt transport av ett paket från huvudorten per vecka.

Kostnaderna varierade enligt kalkylen från ett fyrtiotal till upp emot 350 kronor per år. Med denna utgångspunkt har kommittén framlagt följande förslag beträffande tillämpningen av avståndstilläggen vid kommande dyrortsgruppering.

Tillämpningen av metoden för avståndsberäkningen måste i praktiken komma att bli så schematisk att särskild hänsyn icke kan tagas till flera än *ett* avstånd och det synes då lämpligt att anknyta tilläggen till avståndet mellan den ort som skall dyrortsplaceras och huvudinköpsorten. Följande huvudregler torde kunna angivas.

För avstånd kortare än 6 km räknas intet avståndstillägg. För längre avstånd utgå tilläggen med lägst 50 kronor och därefter med jämna 50-kronorsintervaller upp till högst 350 kronor vid nuvarande rese- och transporttariffer. Sju grader av tillägg skulle alltså förekomma.

Avståndstillägg skulle åsättas alla orter, som icke själva äro huvudinköpsorter. Varje kommun (särort) betraktas därvid som en enhet, och avstånden räknas från kommunens befolkningscentrum till huvudortens centrum, eller — för större huvudorter — till butikscentrums periferi.

Mot kommitténs förslag ha *fyra reservanter* anmält avvikande mening under framhållande att de föreslagna avståndstilläggen enligt deras mening vore för låga. Två av reservanterna ha därvid biträtt kommitténs uppfattning, att skolkostnaderna icke skulle medräknas, medan de två andra ansett, att så borde ske.

Beträffande de motiv, som anförts i reservationerna, torde få hänvisas till propositionen (s. 52—53). Även beträffande de synpunkter, som framkommit vid remissbehandlingen, hänvisar utskottet till propositionen (s. 53—59).

Departementschefen har framhållit, att de föreslagna avståndstilläggen be-tecknade en principiell nyhet för dyrortsjämförelserna. Denna hade i allmänhet tillstyrkts av remissmyndigheterna. Även om införandet av dylika objektivt svårberäknliga element på dyrortsgrupperingens relativt känsliga område kunde medföra vissa olägenheter, vore departementschefen beredd att för sin del godtaga principen. Intresset att åstadkomma en i stort sett mera rättvis avvägning vid levnadskostnadsjämförelsen måste enligt hans mening väga tyngre än de administrativa olägenheterna av de talrika invändningar över godtycke och orättvisor, som till äventyrs kunde följa av den anvisade metoden.

Departementschefen har jämväl tillstyrkt kommitténs förslag beträffande avståndstilläggens storlek m. m. och härom anført följande.

»Flertalet remissmyndigheter har, som nämnts, tillstyrkt kommitténs förslag. Det av två reservanter framförda yrkandet att kostnaderna på landsbygden för sådana kulturella och sociala förmåner, som de större städerna bjuda sina invånare, skulle medräknas vid levnadskostnadsjämförelsen har dock såtillvida tillstyrkts av ett par myndigheter, att de ifrågasatt medräknande av åtminstone kostnaderna för barns skolgång utom hemorten. I ytterligare några remissutlåtanden ha tilläggsbeloppen ansetts väl låga. Å andra sidan har i flera yttranden påyrkats, att hänsyn skulle tagas jämväl till resor till och från arbetsplatsen och andra nödvändiga resor i de större städerna.

Efter överbägande av olika på frågan inverkan omständigheter har jag ansett mig icke kunna frågå den av kommittén verkställda avvägningen. Jag delar uppfattningen att hänsyn till de nyssnämnda skolkostnaderna icke bör tagas vid levnadskostnadsjämförelsen. Frågan om studiehjälp för landsbygdens barn kan uppenbarligen icke vinna en tillfredsställande lösning inom dyrortsgrupperingens ram, vilket medgivits av personalorganisationerna. De önskemål, som eljest framställts om höjning av tilläggsbeloppen, böra bedömas under beaktande av att tilläggen endast avse att täcka merkostnaderna för landsbygdens hushåll. I det inkomstläge, varom här är fråga, representera redan de föreslagna tilläggen betydande utgiftssummor; maximibeloppet innebär ju ett tillägg till budgeten av samma storleksordning som hela bostadskostnaden för billigare orter. En ytterligare utbyggnad av avståndstilläggen lär icke heller kunna göras utan ett samtidigt tillmötesgående av de enligt min mening principiellt icke obefogade kraven på hänsynstägande till arbetsresor m. m. i storstäderna. Genom ett sådant mera allsidigt medräknande av resekostnaderna vid dyrortsjämförelsen skulle givetvis betydelsen av landsbygdens tillägg i avsevärd grad reduceras.

De olika synpunkter, som vid remissbehandlingen framkommit rörande de vanskligheter, som komma att möta vid fastställandet av avståndstilläggen för de olika orterna, böra av socialstyrelsen noga beaktas. Metoderna kunna icke sägas ha blivit definitivt utformade ännu. Det synes önskvärt att styrelsen i god tid före nästa gruppering grundligt arbetar igenom de problem, som här kunna möta, och i möjligaste mån fixerar reglerna för den praktiska tillämpningen av systemet, så att utrymmet för mera subjektiva bedömningar begränsas.»

I motionerna *I: 417* och *II: 626* har bland annat framhållits, att i de föreslagna avståndstilläggen icke inräknats vare sig kostnaderna för mistad arbetsförtjänst under restiden, de högre skolkostnaderna för landsbygden eller kostnaderna för resor till och från arbetsplatserna.

I motionerna *I: 424* och *II: 654* har föreslagits en höjning av avståndstilläggen genom dels upptagande av en högre rese- och transportfrekvens, dels slopande av den föreslagna maximigränsen, 350 kronor. En ökning med 50 procent har synt motiönärerna ägnad att på ett bättre sätt än kommittéförslaget tillgodose de av 1943 års riksdag uttalade önskemålen om beaktande av landsbygdsbefolkningens ifrågavarande kostnader.

I motionerna *I: 425* och *II: 652* har uttalats, att den föreslagna uppskattningsvis fastställda summan för landsbygdsbefolkningens inköp och resor sannolikt upptagits till för lågt belopp.

I motionerna *I: 426* och *II: 655* har anmärkts, att de föreslagna avståndstilläggen inte gäve skälig kompensation för de betydligt sämre möjligheter, som landsbygdens befolkning hade i jämförelse med städernas invånare, då det gällde att tillfredsställa behov på exempelvis kulturlivets område. Motiönärerna ha godtagit kommittéförslaget, såvitt anginge kostnaderna för barns

uppföstran och utbildning å annan ort, under förutsättning att statsmakterna genom stipendier eller på annat sätt beredde kompensation för dessa merkostnader och att studiehjälpen åt landsbygdens ungdom utbyggdes. Vid beräkningen av tilläggen borde enligt motionärernas mening ha inräknats kostnaden för tidspillan. Vidare borde hänsyn tagits till befolkningsspridningen inom kommunerna, d. v. s. ytterområdenas avstånd till centrum. Med åberopande av dessa omständigheter ha motionärerna föreslagit, att maximeringen av avståndstilläggen vid 350 kronor skulle slopas och att även avstånd under 6 km skulle kompenseras.

Riktlinjer för en ny lönegruppering.

Som underlag för bedömandet av dyrortsgrupperingens berättigande och framtida utformning har *dyrortskommittén* verkställt en provundersökning, ägnad att belysa de faktiskt rådande olikheterna i levnadskostnaderna mellan skilda landsändar och olika typer av orter. Provundersökningen, som i huvudsak hänför sig till prisläget i april 1944 och omfattar 545 orter, är grundad på samma hushållsbudget, som användes vid 1941 års prisgeografiska undersökning. Resultaten från båda undersökningarna äro för den skull jämförbara, och kommittén har på grundval av detta material gjort jämförelser mellan levnadskostnadstalens spridning för ifrågavarande 545 orter år 1941 och 1944.

Beträffande resultaten av denna provundersökning hänvisar utskottet till den i propositionen lämnade redogörelsen (s. 63—69).

Med utgångspunkt från de vid provundersökningen konstaterade skillnaderna i levnadskostnader mellan olika orter har dyrortskommittén gått att pröva principerna för utformningen i dyrortshänseende av löneplanerna i de statliga avlöningsreglementena. Enligt direktiven skulle kommittén taga ställning endast till frågan om behovet av en omreglering, den lämpliga tidpunkten och riktlinjerna för en sådan omreglering, medan den närmare utformningen skulle upptagas till behandling i särskild ordning, sedan genom kommitténs arbete en utgångspunkt erhållits för erforderliga förhandlingar angående löneplanernas utformning.

En fortsatt lönegruppering har kommittén funnit utan tvekan vara motiverad med hänsyn till nu föreliggande levnadskostnadsskillnader. Kommittén har sammanfattat skälen sålunda.

Trots det utjämnande inflytandet från den statliga prisregleringen består för närvarande en olikhet mellan dyraste och billigaste ort på omkring 24 procent, om tillägg för rese- och transportkostnader icke inräknas. Bortser man från extremfall, kvarstår en skillnad på omkring 21 procent, räknat på den dyrare ortens tal. Tilläggas skäliga belopp för rese- och transportkostnader — av kommittén uppskattade till 50 à 100 kronor för de billigaste orterna — sjunker sistnämnda differens till omkring 20 procent. För extrema fall synes man böra räkna med en spännvidd på omkring 22 procent.

Dessa skillnader anser kommittén vara så betydande, att en fortsatt lönegruppering utan tvekan är motiverad.

Den angivna skillnaden i levnadskostnaderna — 20 procent — gäller i första hand tjänstemän i lägre löneklasser och upp till omkring 11:e löneklassen. För högre placerade tjänstemän torde skillnaden vara mindre och i 28:e löneklassen vara av en storleksordning av ungefär 15 procent. Även denna spännvidd är enligt kommitténs mening stor nog att motivera en ortsdifferentiering av lönerna.

Tanken på ett lönesystem med endast regionala tillägg har av kommittén avvisats under hänvisning till den betydande skillnad, som levnadskostnaderna visade mellan städer och landsbygd.

Beträffande frågan, huru *gruppgränserna* på dyrhetsskalan borde dragas, har kommittén förordat, att Stockholm skulle placeras mitt i den dyraste ortsgruppen och nedre gränsen av den lägsta gruppen vid den punkt på skalan, där — med bortseende från extremorter — billigare orter låge till ett icke obetydligt antal, eller 20 procent lägre än Stockholm. Genom att placera nedre gruppgränsen och icke mitten av gruppen vid sistnämnda punkt har kommittén åstadkommit en i viss mån godtycklig, automatisk sammanpressning av den maximala levnadskostnadsskillnaden motsvarande halva den nedre gruppen.

Spännvidden i den blivande löneskalan har kommittén — som velat pröva sakskaLEN för och emot full överensstämmelse mellan löneskala och dyrhetsskillnader med hänsyn uteslutande till vad som kunde anses skäligt gentemot löntagarna på olika orter — föreslagit till 18 procent, alltså mindre än den siffermässigt konstaterade dyrhetsskillnaden. Tillika har kommittén uttalat, att en ytterligare sammanpressning till 15 procent borde kunna övervägas, och härom anfört bland annat följande.

Med vistelsen på orter av vissa typer följa olägenheter, som icke siffermässigt komma till uttryck vid en dyrortsjämförelse, varvid den allmänna tendensen är, att de glest bebyggda landskommunerna — trots medräknandet av vissa avståndskostnader i dyrortskalkylen — bli något för lågt placerade i förhållande till tätorterna. Då landskommunerna i allmänhet tillhöra de låga dyrortsgrupperna, talar denna omständighet för en viss sammanpressning av löneskalan, varigenom dessa orters tjänstemän skulle få en relativt högre lönesättning än den som anges av den siffermässigt framräknade kostnadsskillnaden.

Beräkningsmetoden vid dyrortsjämförelsen efter de förbättringar, som föreslagits av 1936 års lönekommitté och av dyrortskommittén, torde få anses väsentligt mera fullständig än den, varpå nuvarande lönegruppering vilar. Redan dyrortsskalans konstruktion enligt kommitténs förslag innebär en sammanpressning av den konstaterade dyrortsskillnaden från — om man tar hänsyn även till de extrema fallen — 22 procent till 18 procent. Det torde dock vara ovisst, huruvida denna sammanpressning möjliggör skälig kompensation för nyssberörda i dyrortsjämförelsen ej inrymda omständigheter. Kommittén anser därför, att en ytterligare sammanpressning av löneskalan till en spännvidd, som dock ej bör understiga 15 procent, bör kunna övervägas. Resultatet skulle således bli, att kommittén — i rådande situation vad angår levnadskostnadernas variationer — räknar med en

maximal skillnad på 18 procent i levnadskostnaderna vid orternas inplacering i dyrortsgrupper men anser att en sammanpressning av spännvidden mellan lönebeloppen i yttergrupperna till 15 procent ändock kan övervägas.

Vid bedömandet av denna fråga måste givetvis hänsyn tagas även till de statsfinansiella verkningarna. Enligt senare åberopade kostnadsberäkningar, vilka dock äro mycket osäkra, skulle verkningarna härav i förhållande till sammanlagda lönekostnaden icke vara synnerligen betydande.

Frågan om *antalet ortsgrupper* har kommittén ansett vara en ren lämplighetsfråga, som tillmåtts en alltför stor betydelse i den allmänna diskussionen. Kommittén har funnit fem lönegrupper vara det lämpligaste antalet vid den föreslagna lönespännvidden 18 procent och har till stöd för minskningen från nio till fem åberopat dels att antalet närliggande orter, som komme att hänföras till skilda ortsgrupper, kunde antagas bli färre än vid nuvarande gruppantal, dels att det skulle vara en administrativ förenkling, om löne- och skattegrupperingarna praktiskt taget överensstämde.

Kommittén har vidare gjort en grovt approximativ kalkyl över statens *kostnader* för de ifrågasatta förändringarna i lönegrupperingen. Beräkningen är grundad på förutsättningen, att nuvarande löner på I-ort skulle bibehållas oförändrade i högsta ortgruppen och att alltså den minskade spännvidden skulle taga sig uttryck i en höjning av lönerna för de lägre grupperna, men kommittén har betonat, att denna förutsättning icke innebure något ställningstagande till frågan, huru den framtida löneregleringen skulle utföras. Vid en löneskala av 18 procents spännvidd ha merkostnaderna beräknats till omkring 19 miljoner kronor för tjänstemännen (exklusive rörliga tillägg och kristillägg) och omkring 6 miljoner kronor för statsanställda arbetare med löner enligt kollektivavtal, som reglerats i anslutning till lönegrupperingen. Med inräknande av kostnadsökningen för rörliga tillägg och kristillägg, 6 miljoner kronor, skulle kostnaderna enligt denna beräkning bli *31 miljoner kronor*. Om löneskalan ytterligare sammanpressades till 15 procent, skulle den beräknade kostnadsökningen stiga till *45 miljoner kronor*.

Mot kommitténs förslag ha *fyra reservanter* anmält avvikande meningar, därvid två påyrkat avskaffande av den nuvarande lönegrupperingen och två ansett, att kommittén mera bestämt borde ha förordat 15 procents spännvidd i löneskalan.

Beträffande remissyttrandena hänvisas till propositionen (s. 79—90).

Departementschefen har för sin del anfört följande.

»Genom dyrortskommitténs utredning och förslag angående riktlinjer för en ny lönegruppering har, såsom avsetts, erhållits en utgångspunkt för en överarbetning av löneplanerna. På min föredragning har Kungl. Maj:t den 29 sistlidne juni tillsatt en lönekommitté, benämnd 1945 års lönekommitté, med uppdrag att verkställa revision av gällande avlöningsbestämmelser för befattningshavare vid den civila och militära statsförvaltningen och det statsunderstödda kommunala skolväsendet. Åt denna kommitté har överarbetningen av löneplanerna anförtrotts.

Vid kommitténs tillsättande framhöll jag såsom angeläget, att tjänstemännens löner så snart som möjligt, sedan det europeiska kriget upphört, avvägdes efter den standard, som kunde anses skälig med hänsyn till efterkrigsläget förhållanden. Vid löneutredningen skulle, med aktgivande på utvecklingen av det ekonomiska läget och löneutvecklingen på den enskilda arbetsmarknaden, prövas i vilken mån och på vilka vägar den genomsnittliga lönenivån kunde återföras till förkrigstidens reallönestandard. Den centrala uppgiften för löneutredningen komme att bli utarbetandet av nya löneplaner. Fastställandet av däri ingående lönebelopp och löneplanernas konstruktion i övrigt finge göras beroende på de resultat, som erhöles vid prövning av såväl frågan om den allmänna lönestandard och lönernas dyrortsgradering som olika andra lönespörsmål, vilkas lösning i större eller mindre utsträckning bleve bestämmande för den verkliga löneställningen.

Beträffande lönebeloppens dyrortsgradering framhöll jag, att dyrortskommitténs förslag jämte däröver avgivna yttranden — utom vad anginge metoderna för fastställandet av levnadskostnadernas variationer olika orter emellan, vilken fråga avsågs skola jämte frågan om skattegrupperingen upptagas i det nu förevarande propositionsärendet — borde tagas till utgångspunkt vid de överväganden i dyrortsfrågan, som skulle äga rum vid löneplanernas omarbetning. Jag ansåg mig dock redan då kunna fastslå, att en dyrortsgradering alltfört borde ingå i lönesystemet och att den kommande dyrortsgraderingen borde innebära en minskning av den nuvarande spänvidden å löneskalan. Graden av denna minskning och sättet för dess genomförande komme att starkt påverka löneställningen för de av frågan närmast berörda löntagargrupperna och även lönenivån i genomsnitt. De närmare avvägningarna härutinnan ävensom bestämmandet av antalet ortsgrupper borde vid löneregleringen bli föremål för vidare prövning med ledning av det föreliggande utredningsmaterialel.

Vad som förekommit vid remissbehandlingen av dyrortskommitténs betänkande synes icke giva anledning till avvikelser från de riktlinjer för dyrortsfrågans behandling i samband med löneregleringen, vilka uppdragits i direktiven för lönekommittén. Förrän denna kommitté — vilken skall fungera icke blott som sakkunnigutredning utan jämväl som delegation för löneförhandlingar med representanter för av utredningen berörda personalgrupper — framlagt förslag i ämnet, bör sålunda närmare ståndpunkt till löneplanernas utformning icke tagas.

Vad angår den tidpunkt, då en lönereglering med ny allmän dyrortsgruppering kan genomföras, är det avsett att lönekommitténs arbete skall bedrivas i sådan takt, att av riksdagen godkända nya löneplaner skola kunna träda i tillämpning så snart det är tekniskt möjligt att genomföra en ny ortsgruppering enligt de metoder, varom förslag nu föreligger. Av socialstyrelsens yttrande framgår, att prisinsamlingen och det egentliga grupperingsarbetet skulle, under förutsättning av en ytterligare pressning av tidsmarginalerna i jämförelse med vad som skett vid tidigare grupperingar, kunna färdigställas på sådan tid, att den nya grupperingen kunde träda i kraft den 1 juli

1947. Givetvis hade det varit önskvärt att kunna grunda den nya grupperingen på ett statistiskt material hänförande sig till mera stabiliserade förhållanden än som blir möjligt vid ett påskyndande av grupperingsarbetet på sätt nu angivits. I anslutning till den uppfattning, som uttalats av dyrortskommittén, vill jag emellertid med hänsyn till angelägenheten av att snarast få en omreglering av lönerna till stånd icke förorda så långt ytterligare uppskov med löneregleringsfrågan, som bleve nödvändigt, om man skulle avvakta ett förbättrat tekniskt utgångsläge för dyrortsgrupperingens genomförande.»

Frågan om lönernas gradering efter dyrort har ägnats mycken uppmärksamhet i motionerna. Yrkandena i dessa ha i flertalet fall avsett denna fråga.

I motionerna *I: 417* och *II: 626* har bland annat hemställts, att riksdagen måtte besluta att i princip uttala sig för slopandet av dyrortsgrupperingen samt i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om ny skyndsamt utredning i sådant syfte, dock att detta principbeslut icke finge föranleda ytterligare dröjsmål med statstjänstemännens lönereglering.

I motionerna *I: 425* och *II: 652* har bland annat hemställts, att riksdagen måtte uttala, att nu gällande dyrortsgruppering av lönerna borde avskaffas och pågående utredningar verkställas på sådant sätt, att lönerna fastställdes att utgå efter enhetliga, för hela riket gemensamma grunder, samt att i avvaktan härför befattningshavare på lägre dyrorter måtte från och med nästa budgetår tillerkännas provisoriska lönetillägg efter lämpliga grunder.

I motionerna *I: 426* och *II: 655* har bland annat hemställts, att riksdagen måtte uttala, att en spännvidd mellan lägsta och högsta ortsgrupp av 12 procent borde läggas till grund vid utformningen av det statliga lönesystemet, och att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa, att nästa års riksdag i avvidan på en sådan omreglering måtte föreläggas förslag till provisorisk utjämning av lönerna, innebärande en högsta spännvidd av 18 procent.

I motionen *II: 653* har hemställts, att riksdagen måtte, i avvidan på den kommande löne- och dyrortsregleringen, hemställa om förslag till provisoriskt ordnande av dyrortsgrupperingsfrågan, så att de olika orterna i lönehänseende komme att motsvara för orterna konstaterade indextal.

Skattegrupperingen.

Dyrortskommittén har haft i uppdrag att i första hand pröva frågan om skattegrupperingens avskaffande. Teoretiskt sett skulle ett sådant avskaffande kunna ske antingen i den formen att skatteavdragen överhuvud taget avlägsnas ur skattelagstiftningen eller så att ett för alla orter lika skatteavdrag införes, varvid exempelvis kan väljas skatteavdraget för någon av nuvarande ortsgrupper. Ett gemensamt avdrag efter någon helt ny regel kan också tänkas.

Det första alternativet, avskaffandet av avdragssystemet överhuvud, har *dyrortskommittén* avböjt helt kort med följande motivering.

Avdragen äro enligt sin tillkomsthistoria avsedda att skydda ett visst minimum av inkomst från att tagas i anspråk för skatteändamål. Även om det nuvarande systemet blott bristfälligt fyller denna uppgift, är det dock tydligt, att om skatteavdragen skulle avskaffas utan att ersättas av något annat, skulle detta medföra att skattskyldighet komme att inträda i många fall, där skatteförmåga saknas. En förpliktelse till formen, som icke kan uppehållas i verkligheten, kan icke vara lämplig ur principiell synpunkt.

Kommitténs undersökningar ha icke speciellt inriktats på denna fråga. Det framgår dock indirekt av de utredningar, som gjorts av kommittén, att en väsentlig utvidgning av skatteenheterens antal skulle komma att äga rum, i händelse avdragen helt avskaffas, samt att denna ökning framför allt skulle omfatta inkomsttagare i de lägsta inkomstskikten, icke minst familjeförsörjare, som för närvarande tack vare avdragen äro fria från skatt. Inom kommunerna skulle borttagandet av avdragen på flera håll, särskilt i de största städerna, medföra en avsevärd överflyttning av skattebelastningen från de högre till de lägre inkomsttagarna. Om dessa följder skulle kunna förebyggas, skulle säkerligen en ganska ingripande förändring av beskattningsreglerna bli nödvändig. Varken kommunalskatteberedningen eller familjebeskattningsakkunniga ha ifrågasatt avdragens avskaffande. *Dyrortskommittén* anser sig icke heller kunna förorda en sådan åtgärd.

Beträffande det andra alternativet, avskaffandet av skattegrupperingen genom införande av enhetliga avdrag för hela riket, har kommittén låtit verkställa undersökningar beträffande verkningarna dels för den statliga och dels för den kommunala beskattningen. Undersökningarna ha verkställts på det sätt att för ett material av skattskyldiga, som torde få anses vara representativt, lika avdrag för hela riket beräknats enligt reglerna för var och en av nu gällande fem skattegrupper och jämförts med resultatet av nu gällande fem olika avdrag för de särskilda skattegrupperna (för en viss del har beräkningen endast genomförts med avdrag enligt skattegrupper I, III och V). Något alternativ med avdrag enligt helt nya grunder har kommittén icke ansett i detta sammanhang erforderligt att undersöka.

I fråga om resultaten av dessa undersökningar hänvisas till den i propositionen lämnade redogörelsen (s. 95—97).

Det ifrågasatta utbytet av nuvarande varierande avdrag mot ett för riket enhetligt avdrag har kommittén avböjt och därvid bland annat framhållit följande.

Ett blott utbyte av nuvarande varierande avdrag mot något av de för en viss skattegrupp gällande, vilket skulle tillämpas för hela riket, har visat sig i åtskilliga fall medföra en tendens till överflyttning av beskattning från ensamstående och makar utan barn till makar med barn och från högre till lägre inkomsttagare, således ett understrykande av vissa svagheter i nuvarande system. Den lättnad i beskattningen för de lägsta ortsgruppernas befolkning, som man måhända trott sig kunna förvänta, skulle icke komma att inträffa, om man ej övergår till något av de högsta avdragen.

Ur allmän synpunkt och såvitt angår *statsbeskattningen* synes den starka reduktionen av beskattningens enheterens antal i de högre alternativen erbjuda de största betänkligheterna, och detta så mycket mera som skatte-

befrielsen särskilt skulle komma att gälla de ensamstående. För att undvika detta icke önskvärda resultat torde krävas en omprövning av reglerna för skattskyldighet även ur andra synpunkter än dem dyrortskommittén har att beakta.

I fråga om den *kommunala* beskattningen medför ett slopande av skattegrupperingen medelst införande av avdrag för någon av nu gällande kommunala skattegrupper särskilt betydelsefulla, men i den allmänna diskussionen ofta förbisedda verkningar. Vikten ligger här på kommunerna, icke på den enskilde skattebetalaren. Landskommunerna tillhöra för närvarande till alldeles övervägande del skattegrupp I. Ett utbyte av där gällande skatteavdrag mot avdrag för högre grupp skulle framför allt för de små kommunerna medföra en understundom betydande minskning av skatteunderlaget för icke-fastighetsägare och övervältring av beskattningen från dem till fastighetsägarna samt en ofta avsevärd ökning av utdebiteringen per skattekrona. I de städer, som tillhöra högsta skattegruppen, skulle ett minskat skatteavdrag överflytta en mängd nu skattefria till skattskyldiga samt medföra ökat skatteunderlag och minskad debitering, vilken torde komma särskilt de högre inkomsterna tillgodo. Då hela den kommunala skattelagstiftningen för närvarande är föremål för utredning, torde det icke kunna ifrågakomma att isolerat vidtaga så ingripande åtgärder.

Kommittén har ansett, att de två principer, på vilka skattegrupperingen vilat, fortfarande borde tillerkännas giltighet, nämligen dels principen att skattskyldigheten skall rätta sig efter skatteförmågan, sådan denna bestämmas av försörjningsbördan och beskattningsortens dyrhet, dels principen att vid den kommunala beskattningen hänsyn skall tagas till skatteunderlaget och skattebelastningen i kommunerna, därvid särskilt fastighetsägarnas beskattning bör beaktas. Kommittén har strukit under bristerna i det nuvarande avdragssystemet men ansett att önskemålet ur rättvisans synpunkt måste bli en reformering, icke ett avskaffande av systemet. Så länge en spridning i levnadskostnaderna på omkring 22 procent kvarstode och de direkta skatterna hade nått en sådan tyngd som för närvarande även för de lägre inkomsttagarna, skulle ett borttagande av skattegrupperingen enligt kommitténs mening strida mot syftet att utjämna den reella skattebelastningen.

På grund av de komplicerade verkningarna av ändringen i skatteavdragen och det nära sambandet mellan nuvarande avdragssystem och andra under utredning varande skattefrågor har kommittén funnit, att hela frågekomplexet borde bli föremål för behandling i annat sammanhang. Kommittén har emellertid förordat en allmän omgruppering av orterna, sedan en ny levnadskostnads-mätning verkställts på samma sätt som vid lönegrupperingen.

Två *reservanter* ha ansett, att ortsgraderingen av skatteavdragen borde slopas, såvitt anginge statsbeskattningen, men bibehållas i det kommunala skattesystemet i avvaktan på kommunalskattereformens genomförande.

Beträffande remissyttrandena hänvisas till propositionen (s. 100—103).

Departementschefen har anslutit sig till kommitténs uppfattning om behovet av en skattegruppering och uttalat, att sloandet av skatteavdragens principiella anpassning efter den lokala dyrheten enligt hans mening icke stode i överensstämmelse med önskemålet om rättvisa och likställighet medborgarna emellan vid beskattningen.

Beträffande behovet av ändringar i ortsavdragen och möjligheterna att genomföra sådana ändringar har departementschefen, efter att ha berört kommitténs ståndpunktstagande, framhållit följande.

»Efter den framlagda utredningen framstår det emellertid såsom ett önskemål, att ortsavdragen liksom lönerna i olika grupper bringas i en riktig relation till de konstaterade levnadskostnadsskillnaderna. Åtminstone i fråga om de statliga avdragen torde svårigheterna att realisera detta önskemål vara relativt begränsade. De komplicerade verkningarna av rubbningar i de kommunala avdragen kunde tänkas motivera att omläggningen uppskjutes att ske i samband med lösningen av övriga kommunala beskattningsfrågor. Olägenheterna av måttliga förändringar i avdragsbeloppen böra dock icke överdrivas. Om den kommunala skattegrupperingens syftemål att på ett för olika orter enhetligt sätt avväga den kommunala skattebelastningen mellan olika samhällsgrupper skall kunna realiseras, måste man vara beredd att godtaga de förskjutningar i skattebördan mellan större och mindre inkomsttagare samt mellan fastighetsägare och andra, vilka bli en följd av att avdragen på ett riktigt sätt avvägas efter levnadskostnaderna. Förskjutningar av denna art ha dock icke ansetts utgöra hinder för kommitténs tillstyrkan av en allmän omgruppering av orterna, trots att därav skulle följa ändringar i avdragen, vanligen i höjande riktning, för en betydande del av alla orter. Enligt socialstyrelsens beräkning skulle av de 545 orter, för vilka kommittén undersökt levnadskostnaderna, icke mindre än omkring 30 procent flyttas i ortsgrupp vid en allmän omgruppering enligt kommitténs förslag, och i många fall skulle förskjutningarna i skattebördan bli större än som följer av en jämkning i avdragsbeloppens inbördes relationer.

Även utan att dyrortskommittén framlagt förslag till riktlinjer för en reform på området, torde det dock icke vara uteslutet, att den jämkning i avdragsbeloppen, som finnes skälig med hänsyn till nu föreliggande interlokala levnadskostnadsskillnader, kan, eventuellt i samband med lösningen av andra skattespörsmål, verkställas och bli färdig att genomföras till den tidpunkt, då den allmänna omgrupperingen av orterna kan äga rum. Som förut nämnts har socialstyrelsen beräknat, att grupperingsarbetet såvitt angår lönegrupperingen kan vara klart tidigast den 1 juli 1947. Då förändringar i skatteavdragen av taxeringsskäl måste äga rum vid kalenderårsskifte, har styrelsen förutsatt, att den nya skattegrupperingen skall träda i kraft den 1 januari 1948. Enligt min uppfattning är det ett befogat önskemål, att reviderade avdragsbestämmelser samtidigt skola träda i kraft.»

Slutligen har departementschefen anfört följande om behovet av en förlängning av gällande skattegruppering.

»En förlängning av nu gällande skattegruppering, vars giltighet utgår den 31 december 1945, är, såsom framgår av det förut anförda, påkallad för tiden intill utgången av år 1947. Frågan bör av denna anledning underställas riksdagen. Jag förordar, att Kungl. Maj:t genom proposition inhämtar riksdagens medgivande att gällande skattegruppering må erhålla förlängd giltighet intill utgången av år 1947.

Vid motsvarande bemyndigande för innevarande år förutsattes, att Kungl. Maj:t skulle äga vidtaga de smärre provisoriska jämkningar i dyrortsgrupperingen, som kunde befinnas erforderliga för att avlägsna de mest framträdande ojämnheter i gällande grupperingar i avseende å såväl löner som beskattning. Jag utgår ifrån att motsvarande befogenhet för Kungl. Maj:t skall innefattas jämväl i det nu ifrågasatta medgivandet om förlängd giltighet av gällande skattegruppering.»

Beträffande skattegrupperingen har i motionerna föreslagits följande.

I motionerna *I: 417* och *II: 626* har hemställts, att riksdagen måtte i princip uttala sig för slopande av dyrortsgrupperingen och i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om ny skyndsamt utredning i sådant syfte, därvid borde utarbetas förslag till nya skatteavdrag, vilka motsvarade ett ur folkhälsans synpunkt godtagbart existensminimum. Tillika har föreslagits, att Kungl. Maj:ts förslag i övrigt måtte godkännas att gälla, intill dess definitivt beslut i dyrortsgrupperingsfrågan fattats av riksdagen.

I motionerna *I: 425* och *II: 652* har hemställts, att riksdagen måtte uttala, att nu gällande dyrortsgruppering av bevillningsfria avdrag måtte avskaffas — dock att skattegrupperingen vid kommunalbeskattningen måtte erhålla förlängd giltighet till och med utgången av år 1947 — och pågående utredningar verkställas på sådant sätt, att skatteavdragen fastställdes efter enhetliga, för hela riket gemensamma grunder.

I motionerna *I: 426* och *II: 655* har hemställts, att riksdagen måtte uttala, att endast den kommunala skattegrupperingen måtte erhålla förlängd giltighet till och med utgången av år 1947, samt att vid utformningen av ortsavdragen vid statsbeskattningen en spännvidd av 12 procent borde läggas till grund. Tillika har föreslagits, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa, att nästa års riksdag, i avbidan på en sådan omreglering, måtte föreläggas förslag till provisorisk utjämning av skatteavdragen, innebärande en högsta spännvidd av 18 procent.

I motionen *II: 627* har slutligen föreslagits, att skattegrupperingen, såvitt anginge den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten, skulle upphöra och avdragen i stället fastställas att motsvara de nuvarande avdragen i skattegrupp III.

Utskottets yttrande och hemställan.

Den av dyrortskommittén verkställda levnadskostnadsundersökningen i april 1944 har visat en skillnad i kostnaderna mellan dyraste och billigaste ort av omkring 24 procent eller — om man bortser från extremt billiga orter och endast fäster avseende vid de levnadskostnader, som beräknats gälla för ett mera avsevärt antal billiga landsbygdsorter — i runt tal 21 procent. Om skäliga tillägg till de beräknade levnadskostnadstalen för landsbygdsorterna göras för rese- och transportkostnader i enlighet med kommitténs förslag, skulle sistnämnda skillnad enligt vad kommittén beräknat minskas

till omkring 20 procent. Den sålunda konstaterade dyrhetskillnaden är mindre än motsvarande skillnad enligt 1941 års prisgeografiska undersökning och utan tvivel betydligt mindre än den levnadskostnadsskillnad, som förelåg vid 1934 års dyrortsgruppering. Det må anmärkas, att den verkliga sammanpressningen av levnadskostnaderna sedan sistnämnda år icke låter sig exakt angiva på grund av vidtagna metodomläggningar vid levnadskostnads-mätningen. I vad mån den inträdda prisutjämningen betingats av krigsförhållandena och därav föranledda statliga prisregleringar samt fördenskull icke kan väntas bli bestående i framtiden, eller om utvecklingen till äventyrs kommer att fortskrida i samma riktning som under de senare åren, synes omöjligt att med rimlig grad av säkerhet bedöma.

De nu föreliggande olikheterna i levnadskostnader mellan olika orter äro emellertid så betydande, att utskottet i likhet med dyrortskommittén och departementschefen funnit en dyrortsgradering av de statsanställdas löner och av skatteavdragen påkallad, ehuru med en mindre spännvidd mellan dyraste och billigaste ort än för närvarande. Ett slopande av dyrortsgrupperingen skulle enligt utskottets mening i nuvarande läge medföra allvarliga orättvisor såväl bland de statsanställda som mellan skattebetalarna inbördes. En sådan åtgärd skulle nämligen betyda, att en statstjänsteman för en och samma arbetsprestation skulle betalas med väsentligt olika reallön, allteftersom prestationen utförts på en dyrare eller billigare ort, och att det reala skattetrycket för personer i samma inkomstläge i princip skulle bli hårdare, ju högre levnadskostnaderna vore på skattebetalarnas hemort. Utskottet har funnit en reformering av dyrortsgraderingen men icke ett avskaffande av systemet vara den lösning av frågan, som vid nu föreliggande levnadskostnadsspridning bäst kan tillgodose rimliga anspråk på rättvisa medborgarna emellan. Utskottet har sålunda icke kunnat tillstyrka vare sig de förslag om principuttalanden från riksdagens sida angående dyrortsgrupperingens avskaffande, vilka ha framlagts i de likalydande motionerna I: 417 och II: 626 samt i de ävenledes likalydande motionerna I: 425 och II: 652, eller det i motionen II: 627 framlagda förslaget om omedelbart upphörande av gällande skattegruppering och införande i hela riket av de för Ortsgrupp III nu fastställda avdragen. Ej heller har utskottet funnit anledning att efter den av dyrortskommittén verkställda undersökningen påyrka igångsättande av ytterligare utredning i dyrortsfrågan, på sätt föreslagits i de nyssnämnda motionerna I: 417 och II: 626.

Vid en reformering av dyrortsgrupperingssystemet blir det centrala problemet att åstadkomma möjligast tillförlitliga metoder för mätning av levnadskostnadsskillnaderna mellan olika orter. Dyrortskommittén har underkastat de hittills tillämpade metoderna en ingående granskning och framlagt förslag till förbättringar i olika avseenden. Genom förevarande proposition har riksdagen beretts tillfälle taga ställning till nämnda metodfrågor. Med hänsyn till det allmänna intresse, som ägnats dessa frågor, och de synpunkter på dem, som framkommit i motionerna — merendels dock endast såsom motiveringar för ställda yrkanden — uppta-

ger utskottet i fortsättningen till behandling de viktigare ändringsförslagen härutinnan och följer därvid den ordning, i vilken de behandlats i propositionen.

Utskottet har ej funnit anledning till erinran mot vad departementschefen anfört och föreslagit beträffande den *hushållsbudget*, som avsetts skola läggas till grund för nästkommande löne- och skattegrupperingar. I likhet med departementschefen anser utskottet behovet av en revision av nu gällande grupperingar vara så trängande, att ett ytterligare uppskov — utöver vad som erfordras för verkställande av en ny levnadskostnadsmätning enligt nu omprövade metoder och utförandet av nya grupperingar på grundval av denna — icke bör äga rum i anledning av önskemålet, att beräkningarna skulle kunna bygga på en ny hushållsbudget.

Ej heller förslagen angående *prisinsamlingen* ha föranlett någon erinran från utskottets sida. Inrättandet av en särskild dyrortsnämnd med de arbetsuppgifter och den sammansättning, som av departementschefen angivits, synes ägnat att öka förtroendet för myndigheternas handläggning av omstridda dyrortsgrupperingsfrågor och tillstyrkes av utskottet.

En beräkning av *bostadsposten* på sådant sätt, att endast kostnader för bostäder av samma standard jämföras, erbjuder onekligen stora vanskligheter. Utskottet, som vill understryka vikten av att detta krav till fullo upprätthålles, delar uppfattningen, att den av 1936 års lönekommitté utarbetade metoden innefattar en väsentlig förbättring i förhållande till tidigare beräkningssätt. Huruvida ytterligare förbättringar äro möjliga, synes svårt att med nu föreliggande material bedöma. Utskottet har emellertid ej funnit anledning till erinran mot de förslag till komplettering och förbättring av metoden, som förordats av departementschefen.

Den av en reservant inom dyrortskommittén framförda tanken att åtminstone försöksvis grunda jämförelsen av bostadskostnaderna för städer och stadslänkande samhällen på en beräkning av hyran för en nybyggd standardlägenhet har berörts i flera motioner. En utarbetad sådan metod föreligger emellertid icke. Såvitt nu kan bedömas skulle den, såsom departementschefen framhållit, inrymma ett betydande mått av godtycke vid tillämpningen och icke heller kunna ge ett lika representativt uttryck för hyresnivån på de olika orterna som bearbetningen av hyresräkningsmaterialet. Även enligt utskottets mening bör emellertid den tendens till utjämning av hyreskostnaderna mellan skilda orter, som den livliga byggnadsverksamheten under de senare krigsåren kan antagas ha medfört, påverka den kommande dyrortsgrupperingen. Detta torde dock i tillbörlig omfattning ske på grundval av det material, som införskaffas vid pågående allmänna hyresräkning och i anslutning till denna utförda undersökningar. Utskottet förutsätter, att socialstyrelsen vid bearbetningen av detta material ägnar uppmärksamhet åt de förslag till förbättring och förfining av beräkningsmetoderna för bostadsposten, som framkommit vid frågans behandling, samt till Kungl. Maj:t inkommer med de förslag, vartill övervägandena må kunna föranleda.

Beträffande beräkningen av *skatteposten* ha i vissa motioner framförts

kritiska synpunkter mot ett förfarings sätt, enligt vilket skattekostnaderna skulle beräknas på grundval av inkomst- och avdragsbelopp, som varierade mellan olika orter i överensstämmelse med nu gällande, föråldrade löne- och skattegrupperingar. Utskottet vill påpeka, att denna kritik icke kan göras gällande mot det av departementschefen förordade förslaget, som härutinnan avviker från dyrortskommitténs förslag. Utskottet, som håller för sannolikt, att skillnaden mellan de båda metodernas resultat vid själva grupperingen blir relativt ringa, har på de av departementschefen angivna skälen funnit sig böra godtaga propositionens förslag, även om därav skulle följa visst administrativt merarbete.

Det i vissa motioner och även av departementschefen berörda önskemålet, att vid skattepostens beräkning hänsyn skulle tagas till den olikhet i förmåner, som en och samma kommunala skattesats kunde giva skattebetalarna inom olika kommuner, anser jämväl utskottet vara i och för sig beaktansvärt. I likhet med departementschefen har utskottet emellertid kommit till uppfattningen, att ett praktiskt genomförande av en avräkning i detta hänseende skulle erbjuda alltför stora vanskligheter för att vara tillrädligt.

Införandet av särskilda *avståndstillägg* vid levnadskostnadsräkningen i syfte att kompensera landsbygdens hushåll för merkostnaderna vid resor och transporter anser utskottet vara ägnat att medföra ökad rättvisa i jämförelsen mellan orter av olika typ. Utskottet kan i stort sett biträda vad departementschefen föreslagit och delar uppfattningen, att kostnaderna för barns skolgång utom hemorten icke böra medräknas vid levnadskostnadsjämförelsen. En tillfredsställande lösning av frågan om studiehjälp åt landsbygdens ungdom synes förutsätta, att så icke sker. Enligt utskottets mening bör lösningen i stället sökas efter de riktlinjer, som lågo till grund för riksdagens beslut i våras om anslag till stipendier och skolhem för lärjungar vid högre läroanstalter, och utskottet finner för sin del en utbyggnad av denna studiehjälp önskvärd.

De önskemål om höjning av avståndstilläggen, som framkommit i olika motioner, anser utskottet böra bedömas mot bakgrunden av tilläggens syfte att endast kompensera merkostnaderna på landsbygden samt med beaktande av att en mera betydande ökning av tilläggsbeloppen måste aktualisera kraven på att jämväl de för storstäderna betydelsefulla resorna till och från arbetsplatserna skulle medräknas vid jämförelsen. Å andra sidan synes det utskottet naturligt, att olika meningar göras gällande i frågan, huruvida de belopp, till vilka dyrortskommittén kommit vid sin skälighetsprövning, motsvara största möjliga rättvisa. Det material, på vilket kommitténs bedömning grundats, har varit relativt begränsat, och metoderna för tilläggens beräkning kunna, såsom departementschefen framhållit, ännu icke sägas vara definitivt utformade. Med hänsyn härtill vill utskottet understryka önskemålet, att socialstyrelsen före nästa gruppering grundligt arbetar igenom de problem, som här kunna möta, och för Kungl. Maj:t framlägger de förslag, vartill övervägandena kunna föranleda. Styrelsen bör därvid enligt utskottets mening icke vara helt bunden av kommitténs avvägning utan även äga ompröva av-

ståndstilläggens belopp, därest de erfarenheter, som vinnas vid den fortsatta utredningen, motivera en sådan omprövning.

Ej heller i övrigt har utskottet funnit anledning till erinran mot vad i propositionen föreslagits angående metoderna vid levnadskostnadsmätningen.

Beträffande riktlinjerna för en ny lönegruppering har departementschefen framhållit, att en utgångspunkt för utarbetande av nya löneplaner erhållits genom dyrortskommitténs utredning och förslag, men i övrigt hänvisat till sina uttalanden i direktiven för 1945 års lönekommitté, åt vilken överarbetningen av löneplanerna anförtrotts. Varken i dessa direktiv eller i förevarande proposition har departementschefen ansett sig kunna ingå närmare på frågan om löneplanernas utformning än till uttalandet i nämnda direktiv, att en dyrortsgradering alltfort borde ingå i lönesystemet samt att en minskning av spännvidden å löneskalan vore motiverad. Graden av denna minskning, sättet för dess genomförande m. fl. problem, som vore av stor betydelse för de närmast berörda löntagargrupperna, borde däremot enligt departementschefens uppfattning bli föremål för vidare prövning med ledning av det vid löneregleringen föreliggande utredningsmaterialet. Såsom framgår av vad tidigare anförts, anser även utskottet, att behov av en dyrortsgradering av lönerna föreligger under den regleringsperiod, som nu är i fråga, och att spännvidden å löneskalan bör minskas. Jämväl utskottet har funnit det icke vara lämpligt att nu taga närmare ståndpunkt till löneplanernas utformning och avstyrker sålunda det i motionerna I: 426 och II: 655 framlagda förslaget, att riksdagen skulle uttala sig för en högsta spännvidd å löneplanen av 12 procent. Erforderligt underlag för ett sådant ståndpunkts-tagande, vilket skulle binda lönekommittén vid dess förhandlingar med personalorganisationerna, synes icke föreligga, förrän kommittén efter slutfört utredningsuppdrag framlagt förslag i ämnet.

Lönekommitténs arbete är, enligt vad departementschefen framhållit, avsett att drivas i sådan takt, att löneregleringen skall kunna träda i kraft, så snart det är tekniskt möjligt att genomföra en ny dyrortsgruppering enligt de nu föreslagna metoderna. Det har i propositionen ställts i utsikt, att detta skulle kunna ske från och med den 1 juli 1947. Även med en sådan takt i utredningsarbetet, som utskottet finner i och för sig tillfredsställande, synes emellertid det av kriget och andra omständigheter föranledda, redan nu betydande dröjsmålet med ny dyrortsgruppering bli påfrestande för särskilt tjänstemännen i de fyra lägsta ortsgrupperna. I anslutning till de i olika motioner uttalade önskemålen har utskottet ansett det påkallat, att dessa tjänstemän redan från och med nästa budgetår erhålla compensation för den inträdda sammanpressningen av levnadskostnadsskillnaderna. Då detta icke lämpligen kan ske genom en omarbetning av löneplanerna och provisorisk omgruppering av orterna, vill utskottet i stället förorda, att vid utformningen av de provisoriska lönetilläggen för nästa budgetår hänsyn tages till den minskning i spännvidden mellan levnadskostnaderna, som konstaterats genom dyrortskommitténs undersökningar, och att därigenom i möjligaste mån tillgodoses önskemålet om minskad spännvidd mellan lönerna å dyrare och

billigare orter. Utskottet föreslår, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t framställer förslag härom.

I avseende å skattegrupperingen ansluter sig utskottet, såsom framgår av vad tidigare anförts, till dyrortskommitténs och departementschefens ståndpunkt, att skatteavdragens principiella anpassning efter den lokala dyrheten vid nu föreliggande levnadskostnadsspridning icke rimligen kan avskaffas. Kommittén har ansett en reformering av gällande avdrags-system påkallad men under hänvisning bland annat till det nära sambandet mellan detta system och andra aktuella skattesporsmål icke framlagt förslag till riktlinjer för en reform på området. Enligt vad departementschefen framhållit borde det emellertid icke vara uteslutet, att den jämkning i avdragsbeloppen, som funnes skälig med hänsyn till föreliggande levnadskostnadsskillnader, kunde genomföras i samband med den allmänna omgruppering av orterna, som förutsatts skola ske på samma sätt som vid lönegrupperingen.

Enligt utskottets mening tala samma skäl, som ansetts motivera en minskning av spännvidden i löneskalan, för att spännvidden mellan ortsavdragen å dyrare och billigare orter jämväl minskas. Att nu fastlåsa denna spännvidd, såsom i de likalydande motionerna I: 426 och II: 655 föreslagits, till 12 procent finner utskottet icke sakligt motiverat av föreliggande prismaterial. Utskottet vill för sin del stryka under angelägenheten av att den sammanpressning av levnadskostnadsskillnaderna, som numera konstaterats, så snart ske kan må komma till uttryck i spännvidden mellan ortsavdragen. Om en sådan reform, på sätt departementschefen antytt, kan genomföras i samband med den allmänna omgrupperingen av orterna — vilken på skatteområdet avsetts skola träda i kraft den 1 januari 1948 — anser utskottet icke heller tillräckliga skäl föreligga att påkalla några provisoriska jämkningar i avdragsbeloppen och avstyrker sålunda i nyssnämnda motioner framlagt förslag om dylikt provisorium. Vid revisionen av avdragsbestämelsema bör enligt utskottets mening jämväl till prövning upptagas frågan, i vad mån den allmänna stegringen i levnadskostnaderna bör föranleda en höjning av avdragens nivå, som särskilt vid den kommunala beskattningen numera synes alltför låg.

En förlängning av nuvarande skattegruppering, vars giltighet utgår den 31 december 1945, blir under sådana förhållanden erforderlig för åren 1946 och 1947. Utskottet tillstyrker, att riksdagen, med bifall till Kungl. Maj:ts förslag, medgiver en sådan förlängning av gällande skattegruppering. Utskottet förutsätter därvid att Kungl. Maj:t liksom vid motsvarande bemyndigande för innevarande år skall äga befogenhet att vidtaga de smärre provisoriska jämkningar, som må finnas erforderliga för att avlägsna de mest framträdande ojämnheter i gällande gruppering.

Under åberopande av det anförda får utskottet hemställa,

A) att riksdagen måtte — med bifall till Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 343 och med avslag ej mindre på

motionen II: 627 av herrar Fröderberg och Ståhl än även på följande motioner, i vad de avse skattegrupperingen, nämligen de likalydande motionerna I: 417 av herr Holmberg och II: 626 av herr Persson i Stockholm m. fl., de likalydande motionerna I: 425 av herr Gränebo m. fl. och II: 652 av herr Pehrsson-Bramstorp m. fl. samt de likalydande motionerna I: 426 av herr Karl Emil Johanson m. fl. och II: 655 av herr förste vice talmannen Magnusson m. fl. — medgiva, att gällande skattegruppering må, utan hinder av 48 § 1 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), erhålla förlängd giltighet till och med utgången av år 1947;

B) att riksdagen, i anledning av motionen II: 653 av herr Spångberg m. fl. ävensom de nyssnämnda motionerna I: 425 och II: 652 samt I: 426 och II: 655, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t vid framläggande av förslag till provisoriska lönetillägg åt statstjänstemännen för nästa budgetår måtte beakta av utskottet i det föregående angivna synpunkter; samt

C) att riksdagen måtte lämna utan åtgärd de likalydande motionerna I: 424 av herr Sundelin och II: 654 av herr Malmberg i Skövde m. fl. ävensom de förutnämnda motionerna I: 417 och II: 626, I: 425 och II: 652 samt I: 426 och II: 655, i den mån dessa icke kunna anses besvarade genom vad utskottet förut anfört och hemställt.

Stockholm den 27 november 1945.

På sammansatta stats- och bevillningsutskottets vägnar:

ELON ANDERSSON.

Närvarande:

från statsutskottet

första kammaren: herrar *Carlström**, *Gustaf Iwar Anderson* och *Albertsson*;

andra kammaren: herrar *Eriksson* i Stockholm, *Pettersson* i Dahl och *Mårtensson*;

från bevillningsutskottet

första kammaren: herrar *Elon Andersson*, *friherre De Geer* och *Herman Ericsson*;

andra kammaren: herrar *Lövgren*, *Björklund* och *Janson* i Frändesta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

I) av herr *Albertsson*, som ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort hava följande lydelse:

»Den av — — — (s. 26—27) — — — säkerhet bedöma.

Skäl kunna anföras för antagande, att den verkliga levnadskostnadsskillnaden mellan dyrare och billigare orter är ännu mindre än som framgår av de siffror, till vilka dyrortskommittén kommit vid sin provundersökning. Olika meningar kunna hävdas om storleken av den reella dyrhetsskillnaden. Utskottet delar emellertid dyrortskommitténs och departementschefens mening, att denna skillnad alltfört är sådan, att ett slopande av dyrortsgraderingen beträffande de statsanställdas löner icke i nuvarande läge kan ifrågakomma. Vid detta ståndpunktstagande har utskottet även beaktat de betydande löneskillnader, som föreligga på den allmänna arbetsmarknaden mellan olika orter. I fråga om lönesättningen för statstjänstemännen har utskottet sålunda funnit en reformering av dyrortsgraderingen men icke ett avskaffande av systemet vara den lösning av frågan, som för närvarande bäst kan tillgodose rimliga anspråk på rättvisa. I fråga om de statliga ortsavdragen, där man icke är bunden av hänsyn till växlingarna i löneläget på den allmänna arbetsmarknaden eller av hänsyn till det kommunala skatteunderlaget, anser däremot utskottet dyrortsgraderingen utan större olägenheter kunna avskaffas genom införande, på sätt i motionen II: 627 föreslagits, av enhetliga ortsavdrag för hela riket. Utskottet, som i det följande återkommer till frågan om löne- och skattegrupperingarna, har sålunda icke kunnat tillstyrka de förslag om principuttalanden från riksdagens sida angående dyrortsgrupperingens generella avskaffande, som framlagts i de likalydande motionerna I: 417 och II: 626 samt i de ävenledes likalydande motionerna I: 425 och II: 652. Ej heller har utskottet funnit anledning att efter den av dyrortskommittén verkställda undersökningen påyrka igångsättande av ytterligare utredning i dyrortsfrågan, på sätt föreslagits i de nyssnämnda motionerna I: 417 och II: 626.

Vid en — — — (s. 27—31) — — — förslag härom.

I avseende å skattegrupperingen vill utskottet erinra om att 1943 års riksdag fann behovet av en ändring i gällande gruppering så trängande, att förslag i frågan om möjligt borde framläggas för 1944 års riksdag. Så skedde emellertid icke. Den nu framlagda propositionen föreslår icke heller någon omedelbar ändring utan utmynnar i ett förslag om förlängning av gällande gruppering till utgången av år 1947, trots att dyrortskommittén konstaterat, att nuvarande system för skatteavdrag är behäftat med olika brister och icke fyller sin uppgift att från skatt befria den del av inkomsten, som kan anses svara mot existensminimum. Utskottet anser en omedelbar reform

på området påkallad och vill i anslutning till det förslag, som framlagts i motionen II: 627 förorda, att nuvarande skattegruppering, i vad angår de statliga Ortsavdragen, bringas att upphöra i och med utgången av innevarande år och ersättes av för hela riket enhetliga avdragsbestämmelser, motsvarande dem som nu gälla för Ortsgrupp III. För ogifta böra på motsvarande sätt för alla orter tillämpas de för Ortsgrupp III gällande skatttabellerna. I sådant syfte bör riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte utarbeta och för nästa års riksdag framlägga förslag till erforderliga ändringar i skattelagstiftningen i så god tid, att taxeringsarbetet under år 1946 kan i normal ordning fortlöpa utan hinder av reformen. En sådan åtgärd skulle icke i högre grad påverka statens skatteinkomster men däremot medföra en välbehörlig höjning av avdraget för familjeförsörjare på landsbygden och andra billigare orter. Samtidigt skulle det förhållandet, att statstjänstemännen på dyrare orter erhålla både högre löner och större avdrag än löntagarna på billigare orter — vilket en utbredd opinion funnit stötande — bringas att upphöra.

I fråga om de kommunala avdragen har utskottet på grund av de komplicerade verkningarna av ändringar i dessa funnit sig böra biträda Kungl. Maj:ts förslag om förlängning av gällande gruppering till utgången av år 1947.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

A) att riksdagen måtte — med bifall till motionen II: 627 av herrar Fröderberg och Ståhl samt i anledning av Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 343 och de likalydande motionerna I: 417 av herr Holmberg och II: 626 av herr Persson i Stockholm m. fl. ävensom de likalydande motionerna I: 425 av herr Gränebo m. fl. och II: 652 av herr Pehrsson-Bramstorp m. fl. samt med avslag på de likalydande motionerna I: 426 av herr Karl Emil Johanson m. fl. och II: 655 av herr förste vice talmannen Magnusson m. fl., i vad motionerna avse skattegrupperingen, — *dels* medgiva, att gällande skattegruppering beträffande de kommunala Ortsavdragen må, utan hinder av 48 § 1 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), erhålla förlängd giltighet till och med utgången av år 1947, *dels ock* i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte förelägga nästa års riksdag förslag om sådana ändringar i skattelagstiftningen, att de för Ortsgrupp III nu gällande bestämmelserna om statliga Ortsavdrag m. m. bli tillämpliga för hela riket redan vid 1946 års taxeringsarbete;

B) att riksdagen — — — synpunkter; samt

C) att riksdagen — — — och hemställt.»

II) av friherre De Geer och herr Pettersson i Dahl, vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort hava följande lydelse:

»Den av dyrortskommittén i april 1944 verkställda levnadskostnadsundersökningen har visat en skillnad i kostnaderna mellan dyraste och billigaste ort av omkring 24 procent. Om man bortser från levnadskostnaderna på de allra billigaste orterna och endast fäster avseende vid de levnadskostnader, som beräknats gälla för ett avsevärt antal billiga landsbygdsorter, blir skillnaden i runt tal 21 procent. Om vissa tillägg göras för rese- och transportkostnader till levnadskostnadstalen på dessa orter skulle skillnaden enligt kommitténs beräkningar minskas till omkring 20 procent. Den sålunda konstaterade dyrhetsskillnaden är utan tvivel betydligt mindre än den som förelåg enligt 1941 års prisgeografiska undersökning och väsentligt mindre än den levnadskostnadsskillnad som förelåg då 1934 års dyrortsgruppering beslutades. Det kan måhända i viss mån göras gällande, att den prisutjämning som skett betingats av förhållandena under kriget och de därav föranledda statliga prisregleringarna. Sannolikheten talar emellertid för att denna prisutjämning även kommer att fortsätta för framtiden. Utskottet vill i detta sammanhang hänvisa till att en betydande utjämning av levnadskostnaderna försiggick redan före kriget. Särskilt var detta fallet med livsmedelskostnaderna. Då kommunikationsförhållandena med all sannolikhet komma att väsentligt förbättras i framtiden, är det skäl att antaga, att en liknande utjämning kommer att ske även beträffande andra poster i levnadskostnadsbudgeten.

Såsom uti motionerna I: 425 och II: 652 anförts kunna vägande erinringar göras mot de beräkningar, som gjorts av dyrortskommittén, och de metoder, som därvid kommit till användning. Undersökningsmaterialet är ganska bristfälligt, vartill kommer att icke alla levnadskostnadsposter kunna exakt beräknas. I vissa fall har man varit nödsakad att lita till osäkra uppskattningar. Vid de provundersökningar, som företagits av kommittén, ha endast 545 orter medtagits och av livsmedelspostens värde har 20 procent, bland annat fisk, kalvkött, kaffebröd, skorpor, frukt m. m. icke varit föremål för ny prisinsamling. Dessa värden ha, liksom priset på elektrisk ström samt bostadskostnaderna och utgifterna för arbetshjälp tagits från socialstyrelsens undersökning 1941. Hänsyn till kulturella förmåner och yrkesfördelar har icke alls tagits och avståndskostnaderna ha beräknats mycket lågt. Bostads-posten, som är av stor betydelse för normalfamiljens hushållsbudget, kräver omsorg för att beräkningen av densamma skall bli tillfredsställande och resultatet av en ortsguppering icke skall bli skevt. Utskottet ansluter sig till den uppfattningen, att den av 1936 års lönekommité utarbetade metoden innefattar en väsentlig förbättring i förhållande till tidigare beräkningssätt men vill samtidigt understryka, att den dock icke kan anses tillfredsställande. Enligt utskottets mening bör den av en reservant inom dyrortskommittén framförda tanken att grunda jämförelsen av bostadskostnaderna för städer och stadlika samhällen på en beräkning av hyran för en nybyggd stan-

dardlägenhet givas företräde. Utskottet vill i detta sammanhang slutligen erinra om att i levnadskostnaderna ingå många faktorer, vilka icke kunna statistiskt mätas och vägas, men vilka likväl äro av väsentlig betydelse för den enskildes eller normalfamiljens ekonomi.

Det nu anförda ger vid handen, att varken den nuvarande eller den föreslagna dyrortsgrupperingen på ett tillfredsställande sätt kan anses tillförsäkra lika stor reallön å alla orter i en och samma löneklass. Utskottet har kommit till den uppfattningen att största grad av rättvisa ernås genom dyrortsgrupperingens avskaffande och införande av lika löner på alla orter. De högre levnadskostnader, som göra sig gällande i vissa områden, framför allt i Norrland, och bero på sådana speciella orsaker som klimatiska förhållanden, frakter och andra avståndskostnader, äro dock av en sådan vikt att de böra skyndsamt undersökas genom förnyad utredning. Den kompensation, som därvid kan komma i fråga, bör kunna beredas i form av speciella lönetillägg.

Enhetliga löner å alla orter synas böra genomföras först i samband med den lönereglering, som förberedes av den nu arbetande lönekommittén. Det har i propositionen ställts i utsikt att löneregleringen skulle kunna träda i kraft den 1 juli 1947. Även med en sådan takt i utredningsarbetet, som utskottet finner i och för sig tillfredsställande, synes emellertid det av kriget och andra omständigheter föranledda, redan nu betydande dröjsmålet med omprövningen av gällande dyrortsgruppering blir påfrestande — — — (s. 30—31) — — — förslag härom.

Även för skattegrupperingens avskaffande tala liknande skäl, som här ovan anförts mot en dyrortsgruppering av de statliga lönerna. Utskottet vill i princip hävda, att jämväl skattegrupperingen bör avskaffas. I fråga om statsskatterna bör denna princip genomföras utan uppskov varför förlängd giltighetstid för gällande gruppering enligt utskottets mening ej är erforderlig för deras del. Avdragen böra för hela riket fastställas till i ortsgrupp III nu gällande belopp. Utskottet förutsätter att Kungl. Maj:t skyndsamt förelägger riksdagen förslag till sådana författningsändringar, som påkallas härav. Däremot torde avskaffandet av den kommunala skattegrupperingen av lämplighetsskäl böra uppskjutas till dess rättvisare grunder för avdragen ha kunnat fastställas. Av denna anledning tillstyrker utskottet Kungl. Maj:ts förslag om förlängning av giltighetstiden för den kommunala skattegrupperingen till och med utgången av år 1947.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

A) att riksdagen måtte — med bifall till de likalydande motionerna I: 425 av herr Gränebo m. fl. och II: 652 av herr Pehrsson-Bramstorp m. fl. samt i anledning av Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 343 och motionen II: 627 av herrar Fröderberg och Ståhl, de likalydande motionerna I: 417 av herr Holmberg och II: 626 av herr Persson i Stockholm m. fl. samt med avslag på de likalydande motionerna I: 426 av herr Karl Emil Johanson m. fl. och II: 655 av herr

förste vice talmannen Magnusson m. fl., i vad motionerna avse skattegrupperingen — *dels* medgiva, att gällande skattegruppering beträffande de kommunala ortsavdragen må, utan hinder av 48 § 1 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), erhålla förlängd giltighet till och med utgången av år 1947, *dels ock* i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte förelägga nästa års riksdag förslag om sådana ändringar i skattelagstiftningen, att de för ortsgroup III nu gällande bestämmelserna om statliga ortsavdrag m. m. bli tillämpliga för hela riket redan vid 1946 års taxeringsarbete;

B) att riksdagen — — — synpunkter; samt

C) att riksdagen måtte — med uttalande att dyrortsgraderingen av de statsanställdas löner vid kommande lönereglering bör bringas att upphöra — lämna utan åtgärd de likalydande motionerna I: 424 av herr Sundelin och II: 654 av herr Malmborg i Skövde m. fl. ävensom de förutnämnda motionerna I: 417 och II: 626, I: 425 och II: 652 samt I: 426 och II: 655, i den mån dessa icke kunna anses besvarade genom vad utskottet anfört och hemställt.»

III) av herrar *Carlström* och *Janson* i Frändesta, vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort hava följande lydelse:

»Den av — — — (s. 26—27) — — — metodomläggningar vid levnads-kostnadsmätningen.

De nu föreliggande olikheterna i levnadskostnader mellan olika orter äro emellertid så betydande, att utskottet i likhet med dyrortskommittén och departementschefen funnit en dyrortsgradering av de statsanställdas löner och av skatteavdragen påkallad, ehuru med en mindre spännvidd mellan dyraste och billigaste ort än för närvarande. Ett slopande av dyrortsgrupperingen skulle enligt utskottets mening i nuvarande läge medföra vissa ogynnsamma verkningar i enlighet med vad som anförts i motionerna I: 426 och II: 655. Utskottet har funnit en reformering — — — (s. 27—28) — — — kunna föranleda.

Beträffande beräkningen av *skatteposten* — — — (s. 28—29) — — — avviker från dyrortskommitténs förslag. Utskottet har på de av departementschefen och i berörda motioner angivna skälen funnit sig böra godtaga propositionens förslag även om därav skulle följa visst administrativt merarbete.

Det i — — — (s. 29) — — — anser jämväl utskottet vara beaktansvärt vid en ny dyrortsundersökning.

Införandet av — — — (s. 29) — — — studiehjälp önskvärd.

De erinringar, som beträffande avståndstilläggen anförts i motionerna I: 426 och II: 655, anser utskottet böra läggas till grund för dessas beräkning. Med hänsyn — — — (s. 29—30) — — — sådan omprövning.

Beträffande riktlinjerna — — — (s. 30) — — — bör minskas. Utskottet anser, att riksdagen nu bör taga ställning till frågan om spännvidden i den blivande löneskalan. Att överlåta principavgörandet av denna så viktiga fråga till Kungl. Maj:t synes icke befogat. Ett riksdagens uttalande nu i denna sak skulle enligt utskottets mening icke binda lönekommittén vid dess förhandlingar med personalorganisationerna, då därvid endast kan bliva fråga om lönegrads- och löneklassplaceringar av berörda tjänstemanna- och arbetargrupper i en löneskala med en viss fastställd spännvidd mellan ortsgrupperna eller om sådana omständigheter som icke kunna inverka på spännvidden.

Den spännvidd, som i detta sammanhang bör ifrågakomma, anser utskottet böra bestämmas i enlighet med det yrkande, som framställts i motionerna I: 426 och II: 655 och där närmare motiverats, nämligen 12 0/0. Visserligen är utskottet fullt införstått med att en dylik spännvidd med 8 0/0 understiger den av dyrortskommittén konstaterade maximala levnadskostnads-skillnaden mellan högsta och lägsta ortsgrupp enligt sakkunnigförslaget; likväl anser utskottet sig böra förorda denna spännvidd i enlighet med grundtankarna i nyssnämnda motioner, då de lägre ortsgrupperna därigenom i lönehänseende skulle beredas förutsättningar för en önskvärd standardhöjning i närmare anslutning till den normala standarden i de stora städerna.

Utskottet anser sig samtidigt böra förorda de i nyssnämnda motioner framförda yrkandena om införande av vid sidan av löneskalan utgående regionala, för varje ifrågakommande ort speciella tillägg, vilka — främst grundade på avståndskostnaderna utöver den hänsyn, som därtill tagits i den till grund för löneskalan liggande levnadskostnadsberäkningen — böra utgöra kompensation därför till befattningshavare på vissa mera isolerat liggande orter, företrädesvis i Norrland, samt dessutom utgöra ersättning för sådana omständigheter, vilka nu föranleda utgående av kallortstillägg.

En sådan realgruppering skulle enligt utskottets mening tillfredsställa sakligt motiverade rättvisekrav i närvarande läge och under den regleringsperiod, varom här är fråga, bland annat när utskottet förutsätter, att lönerna i nuvarande högsta ortsgrupper icke skola sänkas.

Ehuru det är förenat med stora vanskligheter att med någorlunda säkerhet förutspå den framtida utvecklingen, såsom även i motionerna I: 426 och II: 655 framhållits, talar enligt utskottets mening skäl för att skillnaderna i dyrhet mellan olika orter alltmera komma att utjämnas, så att anledning att upprätthålla en dyrortsgruppering, med bortseende från de i nyssnämnda motioner föreslagna regionala tilläggen, så småningom kommer att försvinna. Därför anser utskottet att en plan bör uppgöras för dyrortssystemets avveckling. Därest utvecklingen skulle gå i den riktning, som utskottet nu förmodat, torde nämligen en successiv avveckling icke kunna ske utan att någon dylik plan föreligger. En dylik avveckling skulle kunna anordnas så, att

grupperingsdifferenserna krympas med viss procent om året, varigenom hela systemet, under förutsättning av en fortsatt stadig prisutjämning, skulle kunna avvecklas under en relativt kort tid.

Lönekommitténs arbete — — — (s. 30—31) — — — vid lönegrupperingen.

Enligt utskottets mening tala samma skäl, som ansetts motivera en minskning av spännvidden i löneskalan, för att spännvidden mellan ortsavdragen å dyrare och billigare orter jämväl minskas. Av samma skäl, som tidigare av utskottet framhållits beträffande lönegrupperingen, anser utskottet i avseende å de statliga ortsavdragen med bifall till yrkandena i motionerna I: 426 och II: 655, att riksdagen nu bör uttala sig för en spännvidd mellan högsta och lägsta skattegrupp av 12 % för nästa regleringsperiod. Enär en sådan reform endast torde kunna genomföras i samband med den allmänna omgrupperingen av orterna — vilken på skatteområdet enligt departementschefen avsetts skola träda i kraft först den 1 januari 1948 — anser utskottet med bifall till nyssnämnda motioner skäl föreligga att anordna ett provisorium, enligt vilket spännvidden mellan högsta och lägsta skattegrupp bör motsvara genomsnittligt 18 % av samma skäl som i motionerna I: 426 och II: 655 framförts beträffande löneprovisorium. Utskottet föreslår, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om förslag härom.

De komplicerade verkningarna av rubbningar i de kommunala skatteavdragen måste däremot enligt utskottets mening anses motivera ett uppskov av frågans avgörande i denna del.

På grund därav anser utskottet att Kungl. Maj:ts prop. nr 343 endast bör bifallas med avseende å den kommunala skattegrupperingen. Under åberopande av det anförda får utskottet hemställa,

A) att riksdagen måtte — med bifall till de likalydande motionerna I: 426 av herr Karl Emil Johanson m. fl. och II: 655 av herr förste vice talmannen Magnusson m. fl. samt i anledning av Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 343 och med avslag på de likalydande motionerna I: 417 av herr Holmberg och II: 626 av herr Persson i Stockholm m. fl., de likalydande motionerna I: 425 av herr Gränebo m. fl. och II: 652 av herr Pehrsson-Bramstorp m. fl., i vad motionerna avse skattegrupperingen, samt motionen II: 627 av herrar Fröderberg och Ståhl — *dels* medgiva, att gällande skattegruppering beträffande de kommunala ortsavdragen må, utan hinder av 48 § 1 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), erhålla förlängd giltighet till och med utgången av år 1947, *dels ock* i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att den förestående revisionen av ortsavdragen vid den statliga beskattningen måtte grundas på en spännvidd mellan högsta och lägsta ortsgrupp av 12 procent, samt att förslag skyndsamt förelägges riksdagen om ett provisorium beträf-

fande nämnda avdrag, grundat på en spännvidd av 18 procent;

B) att riksdagen — — — synpunkter; samt

C) att riksdagen måtte — med uttalande, att löneplanerna vid kommande löne reglering för de statsanställda skola grundas på en spännvidd mellan högsta och lägsta ortsgrupp av 12 procent — lämna utan åtgärd de likalydande motionerna I: 424 av herr Sundelin och II: 654 av herr Malmborg i Skövde m. fl. ävensom de förutnämnda motionerna I: 417 och II: 626 samt I: 425 och II: 652, i den mån dessa icke kunna anses besvarade genom vad utskottet anfört och hemställt.»