

Nr 36

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

(2:a avd.)

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 447 av herrar *Fritiof Karlsson* och *Alvar Andersson* samt II: 570 av herr *Jansson* i Benestad m. fl. har hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning i syfte att införa ett för hela landet enhetligt ortsavdrag vid såväl den statliga som den kommunala inkomstbeskattningen.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det i motionerna framförda yrkandet, får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 570.

Enligt 48 § 1 mom. kommunalskattelagen indelas samtliga orter i riket med avseende å levnadskostnadernas höjd i fem ortsgrupper (ortsgrupp I—ortsgrupp V) eller det lägre antal, som fastställs genom särskild författning. Enligt förordningen den 5 juni 1953 (nr 406) utgör antalet ortsgrupper tills vidare fyra (II—V). Denna indelning — den s. k. skattegrupperingen — gäller enligt lagen för en tid av fem år i sänder.

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

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

Beloppen för de kommunala ortsavdragen har fastställts genom lag den 2 juni 1950 (nr 252) och tillämpats från och med 1953 års taxering. De statliga ortsavdragens belopp har fastställts genom förordning den 6 juni 1952 (nr 406) och gäller från och med 1954 års taxering.

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

Vid fastställande av dessa belopp för ortsavdragen utgick man ifrån att spännvidden i skattegrupperingen skulle liksom i lönegrupperingen vara

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

16 procent och att skillnaden mellan ortsavdragen för två intill varandra liggande ortsgupper sålunda skulle motsvara 4 procent av ortsavdraget i högsta dyrort. Genom att man numera icke utnyttjar ortsgupp I utan endast de fyra högsta ortsgupperna har spännvidden minskat från 16 till 12 procent.

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

På grund av den förestående allmänna förändringen av kommunindelningen befanns en ny dyrortsundersökning nödvändig som underlag för en allmän omgruppering av orterna. Denna ansågs emellertid böra föregås av en principutredning i dyrortsfrågan. En sådan verkställdes av 1950 års dyr-

ortssakkunniga, vilka den 10 januari 1951 avlämnade betänkande angående principerna för dyrortsgrupperingen (SOU 1951:7).

Sedermera uppdrog Kungl. Maj:t åt socialstyrelsen att verkställa en ny dyrortsundersökning. I skrivelse den 30 oktober 1952 redovisade socialstyrelsen resultaten av undersökningen, och på grundval härav upprättades inom civildepartementet en promemoria angående ändringar i gällande ortsgrupper.

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

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

Med hänsyn till denna frågas betydelse för arbetsmarknadens parter har överläggningar i ämnet inom civildepartementet ägt rum med företrädare för Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation. Därvid har från vissa organisationers sida framkommit stor tveksamhet mot någon minskning av spännvidden i det statliga lönesystemet, enär därigenom ökade svårigheter beträffande löneavvägningen skulle skapas. Om en minskning likväl skulle ifrågakomma, borde den i allt fall icke leda till mindre spännvidd än 12 procent eller mindre antal ortsgrupper än 4. Spännvidden mellan varje grupp skulle då alltjämt bli 4 procent.

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

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

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

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

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

Vid 1955 års riksdag framfördes i väckta motioner (I: 142 och II: 156) yrkanden, som syftade till ett upphävande av skattegrupperingen på det sätt att på alla orter ortsavdrag vid inkomsttaxeringen skulle medgivas med belopp, som enligt gällande bestämmelser tillämpades i ortsgrupp V, dvs. högsta ortsgrupp. I sitt av riksdagen godkända betänkande nr 27 avstyrkte samma års bevillningsutskott motionerna. Utskottet erinrade om att enligt 1951 års dyrortsundersökning skillnaden mellan dyraste och billigaste ort utgjorde cirka 14 procent men att vid skattegrupperingen den totala spännvidden mellan högsta och lägsta ortsgrupp genom 1953 års beslut minskats från 16 till 12 procent. Härefter anförde utskottet.

Skattegrupperingens uppgift är att differentiera skatten efter dyrort. Denna differentiering sammanhänger med tanken, att genom ortsavdragen ett visst existensminimum skall kunna undantagas från beskattning samt att detta existensminimum måste anses vara olika stort på olika orter. Av 1951 års dyrortsundersökning framgick, att skillnaden i dyrhet visserligen nedgått men att spännvidden mellan dyraste och billigaste ort alltjämt måste uppskattas till 14 procent. Även om det kan finnas fog för det antagandet, att en fortskridande utjämning av levnadskostnaderna sker, måste dock antagas, att alltjämt betydande olikheter föreligger mellan olika orter. Därest emellertid i väsentlig mån ändrade förhållanden skulle kunna påvisas, tor-

de anledning kunna föreligga till att ortsavdragens utformning upptoges till omprövning. Detta synes dock böra ske i ett vidare sammanhang, då detta spörsmål äger samband icke blott med lönegrupperingen och det kommunala skatteunderlaget utan jämväl med de statliga inkomstskatteskalornas utformning.

I de nu föreliggande motionerna har anförts bl. a. att den nuvarande skattegrupperingen måste betraktas som en orättvisa mot landsbygdens folk. Målsättningen måste vara att snarast möjligt införa enhetliga ortsavdrag för hela landet. Detta kunde ske genom en uppflyttning av de lägsta ortsgrupperna, men det vore sannolikt, att sådana förändringar i levnadskostnaderna inträffat eller kunde komma att inträffa att en omprövning av Stockholms placering i högsta ortsgrupp borde komma i fråga. En särskild kompensation borde emellertid med hänsyn till de speciella dyrhetsförhållandena i övre Norrland ges den där bosatta befolkningen. Motionärerna erinrar vidare om att utredning om höjning av de kommunala ortsavdragen påginge. Det vore enligt motionärernas mening väl motiverat att snarast hela frågan om ortsavdragen, de kommunala såväl som de statliga, upptoges till omprövning med sikte på införande av ett för hela landet enhetligt ortsavdrag. En sådan prövning kunde anförtros åt de sakkunniga, vilka har att utreda frågan om de kommunala ortsavdragens höjning eller ock borde frågan prövas i annat sammanhang.

Utskottet. I de föreliggande motionerna har framförts yrkande, som syftar till ett upphävande av skattegrupperingen. I stället för differentierade ortsavdrag borde enligt motionärernas mening på alla orter ortsavdrag vid inkomsttaxeringen medgivas med samma belopp, eventuellt med de undantag som kunde föranledas av de speciella förhållandena i övre Norrland. I anslutning till pågående utredning av frågan om en höjning av de kommunala ortsavdragen till samma belopp som de statliga ortsavdragen borde även frågan om införande av ett enhetligt ortsavdrag övervägas.

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen framfördes i de vid 1955 års riksdag väckta motionerna I: 142 och II: 156 yrkande om införande av ett enhetligt ortsavdrag för hela riket. I sitt av riksdagen godkända betänkande nr 27 avstyrkte 1955 års bevillningsutskott motionerna. Därvid erinrade utskottet om att spännvidden mellan de olika ortsgrupperna såväl vid lönegrupperingen som skattegrupperingen genom 1953 års lagstiftning minskats från 16 till 12 procent genom att den lägsta ortsgruppen slopats. Utskottet underströk vidare att vid genomförandet av nyssnämnda lagstiftning utgångspunkten varit att skattegrupperingen borde utformas på samma sätt som lönegrupperingen. Utskottet uttalade vidare att, även om det kunde finnas fog för antagandet att en fortskridande utjämning av levnadskostnaderna skedde, dock finge antagas att alltjämt betydande olikheter förelåge mellan olika orter. Därest i väsentlig mån ändrade förhållanden skulle kunna påvisas, kunde anledning föreligga att ompröva frågan om ortsavdragens utformning. Detta borde dock enligt utskottet mening ske i ett vi-

dare sammanhang, då spørsmålet ägde samband icke blott med lönegrupperingen och det kommunala skatteunderlaget utan jämväl med de statliga inkomstkatteskalornas utformning.

Utskottet finner för sin del att vad sålunda från 1955 års bevillningsutskotts sida uttalats i denna fråga alltjämt äger giltighet. Enligt utskottets mening föreligger icke tillräcklig grund för ett antagande, att levnadskostnaderna så utjämnats mellan olika orter att dyrortssystemet skulle kunna slopas och ett enhetligt ortsavdrag tillämpas. Så länge skillnaden i levnadskostnadshänseende består, bör i enlighet med de principer som hittills tillämpats i skattelagstiftningen ortsavdragens belopp differentieras.

Utskottet vill erinra om att skattegrupperingen fastställs för en tid av fem år i sänder och att nu gällande skattegruppering endast tillämpats vid två års taxeringar. Om det vid de undersökningar, som kan komma att befinnas erforderliga för en omprövning av lönegrupperingen eller i annat sammanhang, påvisas att en avsevärd utjämning av levnadskostnaderna å olika orter skett, förutsätter utskottet att detta kommer att av Kungl. Maj:t beaktas i samband med fastställande av ny skattegruppering, varvid givetvis även bör övervägas, om någon ortsgrupp bör slopas.

Med hänsyn till det anförda kan utskottet icke finna att den i motionerna begärda utredningen nu bör komma till stånd. Utskottet avstyrker därför de föreliggande motionerna.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att de likalydande motionerna I: 447 av herrar Fritiof
Karlsson och Alvar Andersson samt II: 570 av herr Jansson
i Benestad m. fl. icke måtte föranleda någon riksdagens
åtgärd.

Stockholm den 19 april 1956

På bevillningsutskottets vägnar:

FILIP KRISTENSSON

Närvarande: se under betänkandet nr 35.

Reservation

av herrar *Niklasson, Bengtson och Vigelsbo*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort erhålla följande lydelse:

Skattegrupperingens uppgift är att differentiera skatten efter dyrort. Den- na differentiering sammanhänger med tanken att det existensminimum, som ortsavdraget avser att täcka, är olika på olika orter.

Utredningar från olika tidpunkter har kommit till det resultatet att spännvidden mellan olika orter minskat. 1953 års riksdag beslöt också att antalet ortsgrupper skulle minskas från fem till fyra.

Högre levnadskostnader i de högre ortsgrupperna torde, i den mån de ej är att hänföra till olika standard, i huvudsak vara att hänföra till bostadskostnader, i en del fall även beroende på av trängseln på bostadsmarknaden förorsakade långa resor till arbetsplatser. Dessa förhållanden i sin tur beror på större efterfrågan och högre löneläge.

De högre bostadskostnaderna torde böra vägas mot avståndskostnader och sämre service, mindre möjligheter till utbildning etc. Huruvida och i vad mån skiljaktigheter i levnadskostnader på olika orter i realiteten föreligger beror i hög grad på vilket värde man tillägger de olika faktorerna, alltså i viss grad en subjektiv bedömning.

Befolkningsrörelsen går allttjämt och i ökad takt från lägre till högre ort. Både löne- och skattegrupperingen torde därvid spela en icke oväsentlig roll.

Då nu frågan om de kommunala ortsavdragen kommer att omprövas, synes det lämpligt att även frågan om differentieringen av dessa avdrag behandlas. Utskottet tillstyrker därför bifall till de föreliggande motionerna.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen, i anledning av de likalydande motionerna
I: 447 av herrar Fritiof Karlsson och Alvar Andersson samt
II: 570 av herr Jansson i Benestad m. fl., måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning i syfte att införa ett för hela landet enhetligt ortsavdrag vid såväl den statliga som den kommunala beskattningen i enlighet med motionernas syfte.