

Nr 37

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till förordning om antalet ortsgupper vid skattegrupperingen, såvitt propositionen hänvisats till bevillningsutskottet, jämte i ämnet väckta motioner.

I en den 10 februari 1961 dagtecknad proposition, nr 44, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för samma dag, föreslagit riksdagen att *dels* antaga vid propositionen fogat förslag till förordning om antalet ortsgupper vid skattegrupperingen, *dels ock*, med godkännande av i propositionen angivna ändrade grunder för statsbidrag i anledning av 1957 års ortsavdragsreform, bemyndiga Kungl. Maj:t att utfärda föreskrifter i ämnet.

Propositionen har såvitt angår förordningsförslaget hänvisats till bevillningsutskottet och i övrigt till statsutskottet.

Beträffande *propositionens huvudsakliga innehåll* må här anföras följande.

Kommunerna indelas för närvarande vid beskattningen i fyra dyrortsgupper, betecknade II—V. I propositionen föreslås att ortsgrupp II slopas och att kommunerna i denna ortsgrupp uppflyttas till ortsgrupp III.

Det ovannämnda *författningsförslaget* är av följande lydelse.

Förslag

till

förordning om antalet ortsgupper vid skattegrupperingen

Härigenom förordnas, att antalet ortsgupper, som avses i 48 § 1 mom. kommunalskattelagen och 8 § 1 mom. förordningen om statlig inkomstskatt, skall från och med den 1 januari 1962 tills vidare utgöra tre (ortsgrupp III—ortsgrupp V).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1962 men skall icke äga tillämpning i fråga om 1962 års taxering eller eftertaxering för år 1962 eller tidigare år.

Genom denna förordning upphäves förordningen den 5 juni 1953 (nr 406) om antalet ortsgupper vid skattegrupperingen.

Till behandling i detta sammanhang har utskottet upptagit följande vid riksdagens början väckta, till bevillningsutskottet hänvisade motioner, nämligen

A) de likalydande motionerna I: 77 av herr *Ebbe Ohlsson m. fl.* och II: 92 av herr *Stiernstedt m. fl.*, vari hemstälts, att riksdagen måtte besluta, att dyrortsgrupperingen vid beskattningen skall upphöra att gälla, samt att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till härför erforderliga författningsändringar; samt

B) de likalydande motionerna I: 355 av herr *Thorsten Larsson m. fl.* och II: 540 av herr *Gustavsson* i Alvesta *m. fl.*, vari hemstälts, att riksdagen måtte

1. i princip besluta om slopande av skattegrupperingen och införande av enhetliga skattefria avdrag inom skattesystemet, motsvarande ortsavdragen i ortsgrupp V;

2. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om

a) framläggande av plan till 1962 års riksdag för den successiva avvecklingen av skattegrupperingen i enlighet med vad i motionerna har anförts;

b) samtidig prövning av frågan om särskild dyrhetskompensation till invånare i Norrland med på grund av stora avstånd och klimatförhållanden höga levnadskostnader.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionerna framställda yrkandena, får utskottet, i den mån redogörelse härför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II: 92 och II: 540.

Rörande motiveringen för de i propositionen framlagda förslagen hänvisar utskottet till ovannämnda statsrådsprotokoll. Redogörelsen härutinnan återfinnes under följande rubriker å nedan angivna sidor i propositionen, nämligen

Nuvarande bestämmelser m. m., s. 3—5.

Ortsgrupperingsutredningens förslag m. m., s. 5—7.

Departementschefen, s. 8—9.

Av innehållet i de förevarande motionerna må här återges följande.

I *motionerna I:77 och II:92* framhålles att veterligt endast ett fåtal län-der graderar ortsavdragen efter dyrhetsförhållandena. Utan tvivel äger i vårt land en utjämning av levnadskostnaderna rum. I den mån man alltjämt kan finna skiljaktigheter, t. ex. i fråga om hyror, torde dessa i det väsentliga förklaras av standardskillnader. I de s. k. billiga orterna, vartill i allmänhet torde räknas glesbebyggda trakter å den rena landsbygden, förekommer därtill en del kostnader som knappast kan statistiskt mätas. Landsbygdens folk saknar sålunda på många håll alltjämt vissa förmåner som är vanliga inom städer och tätorter, t. ex. möjlighet till utbildning och till differentierat och allsidigt kulturutbyte. För att över huvud taget invånarna

i kommuner inom de lägre ortsgrupperna i dessa olika avseenden skall kunna komma på jämställd fot med det stora flertalet kommuner inom de högre ortsgrupperna erfordras speciella, kostnadskrävande åtgärder såsom för resor och dylikt.

Motionärerna finner tiden nu vara inne att helt slopa dyrortsgrupperingen vid beskattningen. Eftersom det förekommer så många speciella kostnader inom de lägre orterna som inte statistiskt kan mätas bör en ifrågasatt prisgeografisk undersökning inte avvaktas. Vid oförändrat utdebiteringsbehov nödvändiggör ett sådant beslut i kommuner inom ortsgrupper under den högsta en höjning av de kommunala skattesatserna. Detta betyder emellertid inte i och för sig någon försämring i finansiellt avseende för kommunerna utan endast en skatteomfördelning inom varje kommun. I den mån de nuvarande Ortsavdragen relativt sett varit för låga, innebär denna omfördelning tillskapande av större rättvisa kommunernas invånare emellan. Med hänsyn härtill finns inte skäl att föreslå statliga bidrag för att eliminera eller modifiera de utdebiteringshöjningar som skulle följa. De speciella förhållanden, som kan göra sig gällande beträffande kommuner i övre Norrland med dess stora avstånd, bör beaktas i annat sammanhang.

Till stöd för yrkandet i *motionerna I: 355 och II: 540* anföres att det numera torde vara allmänt erkänt att dyrortsgrupperingen inte är motiverad. Sådana skillnader i dyrhet mellan olika orter som den skulle utjämna föreligger inte. De prisgeografiska undersökningar som hittills företagits har visserligen — fast i minskad utsträckning — statistiskt uppvisat viss dyrhetskillnad. Det torde emellertid härvid inte kunna bestridas att glesbygdernas speciella dyrhet till följd av stora avstånd och dylikt inte kommit med i bedömningen på ett rättvisande sätt. I många väsentliga avseenden torde en högre dyrhet kunna påvisas i glesbygderna än i de stora tätorterna. Det framstår som nödvändigt att dyrortsgrupperingen avvecklas snarast. De finansiella konsekvenser som avvecklingen av dyrortsgrupperingen medför för staten och kommunerna utgör dock alltså skäl för att avvecklingen bör ske successivt. Särskild uppmärksamhet måste härvid givetvis fästas vid de kommunalekonomiska konsekvenserna. En höjning av de kommunala Ortsavdragen kan medföra en viss omfördelning av skattetrycket, vilket kan bli kännbart i kommuner med genomsnittligt lågt skatteunderlag. Sådana konsekvenser måste enligt vår mening förhindras genom en effektiv kommunalskatteutjämning.

Riksdagen bör nu fatta principbeslut om avveckling av dyrortsgrupperingen i skatteavseende. Kungl. Maj:ts nu framlagda förslag om uppflyttning av orterna i grupp II till grupp III bör följas av att orterna i grupp III uppflyttas till grupp IV den 1 januari 1964 och att därefter grupp IV slutligen flyttas till grupp V den 1 januari 1966. Kungl. Maj:t bör förelägga nästa års riksdag en plan för en sådan avveckling av skattegrupperingen. Därvid bör beaktas att en speciell dyrhet gäller för vissa områden i Norrland på grund av de stora avstånden och klimatförhållandena. En särskild kompensering till invånare där är enligt motionärernas mening nödvändig.

Utskottet

Enligt för närvarande gällande bestämmelser indelas kommunerna vid beskattningen i fyra ortsgupper, betecknade II—IV. I den förevarande propositionen föreslås att ortsgrupp II slopas och att kommunerna i denna ortsgrupp uppflyttas till ortsgrupp III med verkan fr. o. m. 1963 års taxering. Längre gående yrkanden framställs i de motioner som utskottet upptagit till behandling i detta sammanhang. Således yrkas i motionerna I: 77 och II: 92 lagstiftning av innebörd att dyrortsgrupperingen i sin helhet upphör att gälla. I motionerna I: 355 och II: 540 hemställs att riksdagen måtte fatta principbeslut om dyrortsgrupperingens avskaffande och i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en plan till 1962 års riksdag för en successiv avveckling av densamma, därvid samtidigt skulle prövas om avvecklingen borde kombineras med särskild dyrhetskompensation till invånare i Norrland.

Vad först angår frågan om dyrortsgrupperingens avskaffande vill utskottet erinra om att ortsgrupeeringsutredningen i sitt under hösten 1957 avlämnade betänkande (SOU 1957: 42) föreslog att principbeslut skulle fattas om slopande av skattegrupperingen. Enligt utredningens mening borde avvecklingen ske etappvis men redan från början borde beslutas att enhetliga skattefria avdrag, motsvarande gällande ortsavdrag i högsta dyrortsgrupp, skulle införas.

Utredningens förslag i denna del avstyrktes emellertid vid remissbehandlingen av flertalet hörda myndigheter och organisationer. Därvid anfördes från flera håll att, även om skattegrupperingen ofullständigt tillgodosåg sina två huvudsyften — garanterande av existensminimum och differentierande av skattebördan — detta inte kunde åberopas som skäl för att slopa skattegrupperingen. Ett flertal remissinstanser ansåg, att en prisgeografisk undersökning borde föregå eventuella ändringar i den nu gällande skattegrupperingen.

Vid förevarande frågas senare behandling i riksdagen har från bevillningsutskottets sida — med utgångspunkt från remissutlåtandena över ortsgrupeeringsutredningens betänkande — konstaterats att kravet på att skattebelastningen skall stå i relation till skatteförmågan med hänsyn till orternas dyrhetsförhållanden fortfarande förfäktas av organisationer, representerande mycket stora befolkningslager. Utskottet har vidare framhållit att en prisgeografisk undersökning syntes vara den naturliga fortsättningen på strävandena att åstadkomma berättigade justeringar av ortsgrupeeringsförhållandena.

Inte minst med hänsyn till att det i motionerna I: 77 och II: 92 förutsatts att avskaffande av ortsgrupeeringen bör ske utan kombination med särskild gottgörelse till kommunerna för skatteunderlagsbortfallet vill utskottet påpeka att denna fråga är av betydande finansiell räckvidd för staten och kommunerna. Av den undersökning, som ortsgrupeeringsutredningen på sin tid verkställde, framgår att i dåvarande läge ett slopande av skattegrupperingen

och en tillämpning av enhetliga avdrag, motsvarande de gällande oravsavdragen i grupp V, skulle för staten medföra ett skattebortfall på drygt 105 milj. kronor. För kommunerna skulle det kommunala skatteunderlaget nedgå med sammanlagt något över 6 milj. skattekrönor. Det är troligt att dessa tal i nuvarande läge är än större. I de enskilda kommunerna kunde utdebiteringshöjningar beräknas på högst 86 och lägst 10 öre per skattekröna. I flertalet kommuner skulle ökningen ligga mellan 20 och 40 öre per skattekröna.

För närvarande pågår en utredning rörande principerna för en prisgeografisk undersökning. Enligt uppgift i årets riksdagsberättelse kommer utredningen att avsluta sitt arbete under innevarande år. Sedan utredningens därvid framlagda förslag varit föremål för bedömande torde den av riksdagen begärda prisgeografiska undersökningen komma att verkställas. Utskottet anser i likhet med tidigare års bevillningsutskott att resultatet av denna undersökning bör avvaktas innan ställning tas till principfrågan om skattegrupperingens avskaffande. Utskottet kan således inte tillstyrka motionsyrkandena om lagstiftning eller principbeslut med sådan innebörd. Härav följer att utskottet inte heller kan biträda skrivelseyrkandet i motionerna I: 355 och II: 540 med begäran om en plan för slutgiltig avveckling av skattegrupperingen.

Vad därefter avser förslaget i propositionen om att kommunerna i oravsgrupp II skall uppflyttas till oravsgrupp III får utskottet erinra om att 1960 års riksdag på hemställan av bevillningsutskottet i betänkande nr 35 avlät skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om åtgärder i syfte att slopa oravsgrupp II vid beskattningen så snart detta lämpligen kunde ske. Såsom föregående års bevillningsutskott uttalat torde det framför allt vara den nuvarande indelningen i oravsgrupperna II och III, som väcker irritation och medför skillnader i skattehänseende, som för de skattskyldiga i berörda kommuner ställer sig svårförklarliga, och vilkas sakliga berättigande objektivt sett framstår såsom tveksamt. Det må i detta sammanhang erinras om att ett slopande av oravsgrupp II på sätt förordas i propositionen tillstyrktes i ett mycket stort antal remissyttranden över oravsgrupperingsutredningens betänkande, vari motsvarande förslag framställdes. Med hänsyn till åtgärdens relativt begränsade räckvidd bör enligt utskottets mening en uppflyttning av kommunerna i oravsgrupp II till oravsgrupp III kunna ske utan att resultatet av den prisgeografiska undersökningen avvaktas. Utskottet tillstyrker således propositionen i vad den hänvisats till utskottet.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att riksdagen med bifall till Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 44, såvitt propositionen hänvisats till bevillningsutskottet, måtte antaga det vid propositionen fogade förslaget till förordning om antalet oravsgrupper vid skattegrupperingen;

B) att följande motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I: 77 av herr Ebbe Ohlsson m. fl. och II: 92 av herr Stiernstedt m. fl. om slopande av dyrortsgrupperingen vid beskattningen, samt

2) de likalydande motionerna I: 355 av herr Thorsten Larsson m. fl. och II: 540 av herr Gustavsson i Alvesta m. fl. om slopande av dyrortsgrupperingen inom beskattningen, måtte, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt, av riksdagen lämnas utan åtgärd.

Stockholm den 23 mars 1961

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar John Ericsson, Hagberg, Einar Eriksson, Jansson, Spetz, fröken Ranmark, herrar Gustaf Elofsson, Söderquist, Oscar Carlsson och Yngve Nilsson; samt

från andra kammaren: herrar Brandt i Aspabruk, Allard, Nilsson i Svalöv, Vigelsbo, Wiklund i Öjebyn, Engkvist, Gustafson i Göteborg, Magnusson i Borås, Christenson i Malmö* och Andersson i Essvik.

* Icke närvarit vid justering av betänkandet.

Reservation

av herrar *Hagberg, Gustaf Elofsson, Yngve Nilsson, Nilsson* i Svalöv, *Vigelsbo* och *Magnusson* i Borås vilka dels anfört följande:

Såsom framhållits i de föreliggande motionerna har en utjämning av levnadskostnaderna i vårt land ägt rum. I den mån olikheter i kostnadshänseende alltfjämt kan påvisas, beror dessa i det väsentligaste på skiljaktigheter i standardhänseende. Glesbygdernas speciella förhållanden, med bl. a. stora avstånd dels inom kommunen dels mellan kommunen och någon tätort, åsamkar vidare kommunmedlemmarna kostnader till vilka motsvarighet inte finnes inom städer och stadsliknande områden. Det är obestriddigt att vid dyrortsgrupperingen hänsyn icke tagits till dessa speciella fördyrande omständigheter på ett rättvisande sätt. De sämre möjligheterna till utbildning och till ett differentierat och allsidigt kulturutbyte inom glesbygderna är exempel på föreliggande standardskiljaktigheter som inte vunnit beaktande vid kostnadsjämförelserna. Möjligheter att med någon större grad av exakt-
het mäta dessa kostnadsfördyringar synes inte heller föreligga. På grund

härav anser vi att anledning ej finnes att här avvakta en ifrågasatt prisgeografisk undersökning.

Enligt vår mening saknas sålunda numera de förutsättningar som en gång kan ha funnits för en dyrortsgradering av ortsavdragen vid beskattningen. Rättsviseskäl talar starkt för ett omedelbart avskaffande av denna gradering. Praktiska omständigheter kan emellertid göra det lämpligt att göra övergången mjuk. Vi vill därför åtnöja oss med att förorda, att riksdagen nu fattar principbeslut i frågan och samtidigt hos Kungl. Maj:t hemställer, att 1962 års riksdag förelägges en plan för en skyndsamt successiv avveckling av dyrortsgraderingen. Vi vill i detta sammanhang erinra om att ortsgrupperingsutredningen i sitt under hösten 1957 avlämnade betänkande enhälligt föreslog, att principbeslut skulle fattas om slopande av skattegrupperingen. Utredningen förordade även, att avvecklingen skulle ske etappvis.

I motionerna har även berörts de speciella förhållanden som råder i övre Norrland. Det är enligt vår mening angeläget att förevarande problem utan alltför stort dröjsmål erhåller en tillfredsställande lösning. Här kommer emellertid en mängd olika omständigheter in i bilden, såsom frågan om beskattningsföremålets fördelning mellan kommunerna, om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, om den allmänna skatteutjämnningen m. m. Att i förevarande sammanhang komma tillrätta med den fördyring av levnadskostnaderna som man har att räkna med i övre Norrland finner vi därför inte möjligt men förväntar, att Kungl. Maj:t i anslutning bl. a. till pågående utredningar så snart ske kan förelägger riksdagen förslag härutinnan.

dels ock ansett att utskottet — med anledning av de likalydande motionerna I: 77 av herr Ebbe Ohlsson m. fl. och II: 92 av herr Stiernstedt m. fl. samt de likalydande motionerna I: 355 av herr Thorsten Larsson m. fl. och II: 540 av herr Gustavsson i Alvesta m. fl. — bort under punkten B) hemställa,

att riksdagen måtte

1) i princip besluta, att dyrortsgrupperingen vid beskattningen skall upphöra att gälla och att enhetliga skattefria ortsavdrag skall införas motsvarande ortsavdragen i ortsgrupp V;

2) i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t till 1962 års riksdag framlägger en plan för en skyndsamt successiv avveckling av skattegrupperingen; samt

3) lämna ifrågavarande motioner, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt, utan åtgärd.

Särskilt yttrande

av herrar *Spetz*, *Söderquist* och *Gustafson* i Göteborg, vilka anfört följande.

Erfarenhetsmässigt går utvecklingen i riktning mot en utjämning av dyrtetskillnaderna mellan olika orter och landsdelar. Därmed förändras grunden för ortsgrupperingen vid beskattningen. En successiv avveckling av grupperingen i takt med denna utjämning är därmed motiverad. Borttagandet av ortsgrupp II får ses som en följd av denna utveckling. Övervägande skäl talar emellertid enligt vår mening för att resultatet av pågående utredning om grunderna för en prisgeografisk undersökning, vilken väntas bli färdig innevarande år, avvaktas innan slutlig ställning tas till ortsgrupperingens fortsatta avveckling. Vid ett sådant ställningstagande måste givetvis också hänsyn tas till de olika följdverkningar som skattegrupperingens avveckling kan få på andra områden.