

Nr 29

Skatteutskottets betänkande i anledning av motioner angående användning av skattesystemet som regionalpolitiskt instrument, m. m.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas
dels följande vid riksdagens början väckta motioner:

1973:225 av herr Helén m. fl. (fp) vari hemställs
att riksdagen vid behandlingen av den regionalpolitiska stödverksamheten ansluter sig till de riktlinjer som i motionen framförts i syfte att stimulera sysselsättningen inom stödområdet, innefattande en åtgärds katalog i 13 punkter bl. a. med förslag till sänkning av den allmänna arbetsgivaravgiften, en särskild lokaliseringsfond och förmånligare avskrivningsregler inom stödområden;

1973:392 av herr Nordgren m. fl. (m) vari hemställs
att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening ger till känna att större krav bör ställas på etablering inom stödområdet när företagen utnyttjar avsatta investeringsfondsmedel;

1973:393 av herr Nordgren m. fl. (m) vari hemställs
att riksdagen beslutar att den allmänna arbetsgivaravgiften ej skall omfatta företag belägna inom det allmänna stödområdet;

1973:395 av herr Petersson i Gäddvik m. fl. (m) vari hemställs
att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om förslag om differentierad beskattning av flytande bränsle i syfte att motverka olika priser på bränsle i olika delar av landet;

1973:560 av herr Bohman m. fl. (m) vari hemställs bl. a.
att riksdagen beslutar att sänka den allmänna arbetsgivaravgiften inom stödområdet med två procentenheter fr. o. m. den 1 juli 1973;

1973:893 av herrar Stridsman (c) och Johansson i Holmgården (c) vari hemställs

att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om utredning om inrättande av utvecklingsfonder i syfte att stimulera företagsetableringar i Norrlands inland och Tornedalen i enlighet med vad som anförts i motionen;

1973:1016 av herr Fälldin m. fl. (c) vari hemställs
att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om en allsidig utredning av skattepolitikens användning som regionalpolitiskt instrument i enlighet med vad som anförts i motionen;

1973:1027 av herr Hovhammar m. fl. (m, c, fp) vari hemställs bl. a.
att riksdagen beslutar upphäva den allmänna arbetsgivaravgiften i

stödområdet med verkan från den 1 juli 1973;

dels följande i anledning av prop. 1973:50 väckta motioner:

1973:1758 av herr Bohman m. fl. (m) vari hemställs bl. a.

att den allmänna arbetsgivaravgiften skall fastställas till 2 % inom det allmänna stödområdet;

1973:1759 av herr Fälldin m. fl. (c) vari hemställs bl. a.

att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär

a. skyndsam prövning och förslag till undantagande från skyldighet att erlägga allmän arbetsgivaravgift för företag i det inre stödområdet samt sänkning av avgiften från 4 till 2 procent för företag i allmänna stödområdet i övrigt,

b. skyndsam prövning och förslag till särskilda åtgärder inom t. ex. beskattningen för att möjliggöra ett för hela landet enhetligt pris på bensin och brännolja;

1973:1760 av herr Helén m. fl. (fp) vari hemställs bl. a.

att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär

a. att förslag föreläggs riksdagen om en differentiering av den allmänna arbetsgivaravgiften i regionalpolitiskt syfte,

b. att företagen ges rätt att av vinstmedel avsätta till en särskild lokaliseringsfond för investeringar inom stödområdet enligt samma regler som gäller för nuvarande investeringsfonder,

c. att högre avskrivningsprocent på anläggningstillgångar tillåts för företag inom stödområdet.

Övriga yrkanden i motionerna 1973:560 och 1973:1027 har behandlats av utskottet i betänkandet 1973:24. Motionerna 1973:225, 1973:1758, 1973:1759 och 1973:1760 har hänvisats till utskottet endast i ovan angivna delar.

Frågans tidigare behandling m. m.

Regionalpolitiskt stöd i form av lokaliseringsstöd, investeringsstöd vid utflyttningen av privat förvaltning från storstadsområdena, utbildningsstöd, sysselsättningsstöd och flyttningsstöd till arbetskraft med kvalificerad utbildning samt lokaliseringsstöd och transportstöd utgör de särskilda medel som används i regionalpolitiken för att direkt påverka näringslivets regionala utveckling.

För stödverksamheten finns ett allmänt stödområde, vars gränser fastställs av riksdagen, och ett inre stödområde, vars gränser bestäms av Kungl. Maj:t. Det allmänna stödområdet omfattar Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Gotlands län samt de delar av Gävleborgs, Kopparbergs, Värmlands, Älvsborgs, Göteborgs och Bohus samt Kalmar län som framgår av kungörelsen (1970:180) om statligt regionalpolitiskt stöd (ändrad senast 1972:831). Det inre stödområdet omfattar Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län, utom

kommunblocken utmed kusten fr. o. m. Luleå kommunblock och söderut, samt Jämtlands län, nordvästra Gävleborgs län och norra Kopparbergs län.

I prop. 1973:50, som hänvisats till inrikesutskottet, föreslås bl. a. en vidareutveckling av det angivna regionalpolitiska stödet och en ram på 2,5 miljarder kr. för detta stöd under en femårsperiod. I den föreslagna ramen ingår inte medel för transportstöd. Transportstödet kommer att behandlas i en särskild proposition.

Skattelagstiftningen innehåller inte några regler som syftar till att främja lokaliseringspolitik, miljöpolitik eller dylikt. De principiella synpunkterna på användningen av skattesystemet som instrument för lokaliseringspolitiken har närmare utvecklats av 1968 års lokaliseringsutredning (In 1969:20) som i betänkandet Lokaliserings- och regionalpolitik (SOU 1969:49) anförde bl. a. följande:

Teoretiskt vore det givetvis möjligt att ha en lägre statsskatt för företag inom vissa delar av landet, men utredningen är inte beredd att framlägga förslag i denna riktning. En sådan "regional" skattepolitik är förenad med så stora komplikationer, att den redan ur tekniska synpunkter synes svår att genomföra. Vidare är möjligheterna till avskrivningar på anläggningstillgångar och nedskrivning av varulager samt avsättningar till investeringsfonder så stora, att beskattningen av ev. företagsvinster knappast är något av de största problemen vid lokalisering till stödområdet.

Det andra slaget av skattestimulans – särskilda skatteförmåner för företag vid deras investeringar i stödområdet – synes i och för sig lättare att genomföra och skulle troligen också ha större effekt. Företagen kan ju nämligen i detta fall från början beräkna värdet av skattestimulansen, då detta värde inte är beroende av den framtida vinstutvecklingen i det nya företaget.

En skattefördel av detta slag skulle kunna konstrueras så, att företaget fick rätt att använda obeskattade vinstmedel vid investeringar i vissa av statsmakterna bestämda regioner. Starka skäl synes kunna anföras för att skapa en sådan ordning. Då utredningen trots detta inte är beredd att föreslå åtgärder i denna riktning, är skälet helt enkelt det, att den anser det inte nödvändigt med dylika bestämmelser. Nuvarande bestämmelser om avsättning till och användning av investeringsfonder torde nämligen helt kunna tillgodose de syften en speciallagstiftning av ovan antydd art skulle främja. Under sådana förhållanden synes det onödigt att ytterligare komplicera vår skattelagstiftning med bestämmelser av angiven innebörd.

Samtidigt som utredningen inte vill förordna någon speciallagstiftning vill den dock understryka angelägenheten av att investeringsfonderna i all utsträckning som är möjlig används som lokaliseringspolitiskt styrmedel inom stödområdet. Det synes inte uteslutet att betydande resultat härigenom skall kunna nås.

På grundval av detta betänkande och ett betänkande av expertgruppen för regional utredningsverksamhet framlades i prop. 1970:75 förslag om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten med väsentliga förstärkningar av de regionalpolitiska medlen. Beträffande beskattningen som ett medel i regionalpolitiken anförde chefen för finansdepartementet bl. a. att det i skilda sammanhang hävdats, att ett medel att påverka den

industriella utvecklingen skulle vara att minska eller avskaffa arbetsgivaravgiften i de norra delarna av landet och samtidigt höja avgiften i vissa expansiva regioner i andra delar av landet. För att få tillräcklig genomslagskraft skulle en sådan åtgärd behöva omfatta större delen av näringslivet. Departementschefen ansåg emellertid att det underlag som stod till buds för att bedöma åtgärdens effekter var alltför ofullständigt. Ett ställningstagande i denna fråga borde därför anstå. Detsamma gällde vissa andra avgifts- och skattefrågor som lokaliseringstudien diskussionsvis fört fram. Beträffande investeringsfondernas utnyttjande i regionalpolitiskt syfte gav gällande bestämmelser liksom den praxis som utvecklats goda möjligheter att tillgodose regionalpolitiska synpunkter. Möjligheterna att utnyttja fonderna som ett regionalpolitiskt instrument borde även i fortsättningen tas till vara.

Propositionen godkändes av riksdagen (SU 1970:103, BaU 1970:40), och i detta sammanhang framhöll bevillningsutskottet (BeU 1970:36) att i propositionen föreslagna åtgärder innebär en lämpligare form av stöd än de skatteåtgärder som förordats i vissa motioner.

Samma år föreslogs i prop. 1970:101 en investeringsavgift enligt tidigare mönster för vissa s. k. oprioriterade byggnadsarbeten. I motsats till tidigare skulle emellertid avgift icke utgå för byggnadsarbeten inom stödområdet. Med anledning härav anförde bevillningsutskottet (BeU 1970:37) följande:

— — — Enligt utskottets mening kan erinringar riktas mot förslaget i denna del. Det finns otvivelaktigt även inom de län eller delar av län inom vilka avgift enligt förslaget inte skall utgå områden där en dämpning av investeringsbenägenheten framstår som angelägen. Bevillningsutskottet har tidigare upprepade gånger med riksdagens godkännande ansett sig inte kunna biträda motionsyrkanden om införande av bestämmelser som medger skatteförmåner endast inom vissa delar av landet. Att utskottet likväl ansett sig böra acceptera ett förslag som innebär ett avsteg från denna princip sammanhänger med att förordningen om investeringsavgift inte kan hänföras till den vanliga skattelagstiftningen, vars främsta uppgift är att skapa täckning för det allmännas utgifter, utan mera kan betecknas som en form av förbudslagstiftning.

Riksdagen har vid upprepade tillfällen prövat och avslagit motioner som syftat till att använda beskattningen i lokaliseringspolitiskt eller miljöpolitiskt syfte. I motioner vid 1971 års riksdag berördes bl. a. regionala utjämningar av priserna på bensin och olja, regional sänkning av energiskatten, regionala undantag från skyldighet att erlägga allmän arbetsgivaravgift eller differentiering av samma avgift, lättnader i den direkta beskattningen, avseende bl. a. rätt till högre initialavskrivning på investeringar inom stödområden m. m. Några motionärer berörde frågan om investeringsfonderna och ansåg att dessa borde få användas generellt för att främja regionalpolitiska målsättningar. I en motion förordades ett system med industrietableringsfonder i syfte att stimulera företagsetableringar i Norrlands inland. Skatteutskottet (SkU 1971:53) avstyrkte motionerna och anförde.

Riksdagen har under senare år i olika sammanhang konsekvent avvisat motionsyrkanden av innebörd att vissa regioner, verksamheter, varor eller tjänster bör ges särskilda skattesubventioner. Därvid har riksdagen – i enlighet med uttalanden av bevillningsutskottet – framhållit, att de ändamål motionärerna velat främja – det kan ha gällt åtgärder på arbetsmarknadsområdet eller lokaliserings- och miljöpolitik – bättre tillgodose genom statliga bidrag än genom lättnader vid beskattningen.

Även skatteutskottet anser vägande skäl tala mot en regional differentiering av skattebestämmelserna. Förutom att en sådan differentiering klart strider mot det berättigade kravet på att skattebestämmelserna så långt möjligt bör vara konkurrensneutrala är den i hög grad ägnad att göra vår redan komplicerade skattelagstiftning än mer svårtillämpad.

Vad särskilt angår frågan om temporära skatteförmåner vid nyinvesteringar i stödområdet anser skatteutskottet – i likhet med lokaliseringsutredningen – nuvarande bestämmelser om avsättning till och användning av investeringsfonder väl tillgodose de syften som en sådan speciallagstiftning skulle kunna främja. I sammanhanget vill skatteutskottet erinra om att investeringsfonderna i realiteten redan i dag är fria i stödområdet, även om kravet på ansökan om att få ta fonderna i anspråk formellt kvarstår.

Även vid 1972 års riksdag avslogs motionsyrkanden på detta område enligt förslag av skatteutskottet (SkU 1972:47). Utskottet vidhöll att skattebestämmelserna så långt möjligt borde vara neutrala även i detta hänseende. Därtill kom att en differentiering, som i hög grad torde kunna utnyttjas för ej avsedda skattelättnader utan att något regionalpolitiskt syfte uppnåddes, skulle göra vår redan komplicerade skattelagstiftning mer svårtillämpad. Vad särskilt angick frågan om investeringsfonderna framhöll utskottet att dessa fonder tillkommit i konjunkturpolitiskt syfte men att de i realiteten var fria i stödområden. Ytterligare lättnader i fråga om fondernas användning kunde få den av motionärerna ej eftersträlvade effekten att möjligheterna att styra investeringarna till stödområden och andra områden med särskilda problem minskar.

Senare samma år instämde inrikesutskottet (InU 1972:28) vid sin behandling av det regionalpolitiska handlingsprogrammet i skatteutskottets ståndpunkt. Utskottet erinrade samtidigt om att investeringsfondslagstiftningen är föremål för utredning inom företagsskatteberedningen (Fi 1970:77) och att de förslag som förts fram i länsprogrammen i fråga om fondernas användning överlämnats till beredningen. Inrikesutskottet inhämtade vidare att arbetsmarknadsstyrelsen under budgetåret 1971/72 medgett att investeringsfondsmedel på närmare 105 milj. kr. togs i anspråk för investeringar i stödområdet.

Frågan om investeringsfondernas användning utgör i första hand en fråga som behandlas av finansutskottet, som här hävdar samma uppfattning som skatteutskottet (FiU 1971:27).

Utskottet

I likhet med vad som skett under en följd av år har vid riksdagens början framställts olika motionsyrkanden med förslag till beskattningsåt-

gärder i regionalpolitiskt syfte. Motionsyrkanden i detta hänseende upprepas också i vissa motioner, som väckts i anslutning till prop. 1973:50 angående medlen i den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten och hänvisats till skatteutskottet i denna del.

Motionärerna anser, att den allmänna arbetsgivaravgiften bör slopas eller differentieras i det allmänna stödområdet, att man bör genomföra förmånligare avskrivningsregler i stödområdet, att investeringsfondsmedel bör få utnyttjas inom stödområdet utan särskilt tillstånd och utnyttjas inom andra områden endast under förutsättning att tillstånd härtill i större utsträckning än för närvarande kombineras med krav på investeringar också i stödområdet, att särskilda lokaliseringssonder bör tillskapas för investeringar inom det inre stödområdet respektive Norrlands inland och Tornedalen, att beskattningen av flytande bränsle bör differentieras för att motverka olika priser i landet, och att frågan om en allmän lokaliseringsspolitisk differentiering av företagsskatter i egentlig mening och avgifter bör utredas.

Bakgrunden till förslagen är bl. a. önskemålet att regionalpolitiken i större utsträckning än för närvarande bör inriktas på generella åtgärder. Att riksdagen konsekvent tillbakavisat yrkanden om särskilda beskattningsregler med regionalpolitisk inriktning beror inte på skilda uppfattningar om behovet av generella regionalpolitiska stödåtgärder utan på rent skattetekniska bedömningar. Så sent som hösten 1972 fastlades ett regionalpolitiskt handlingsprogram (prop. 1972:111, InU 1972:28) med långtgående åtgärder av såväl selektiv som generell natur. Bakgrunden till att en regionalpolitisk differentiering av beskattningen inte accepterats är att olika skatteregler i skilda delar av landet leder till snedvridande effekter och till betydande merarbete, inte minst i kontrollhänseende. Vidare måste åtgärder av detta slag i allmänhet medföra betydande skattebortfall, om regionalpolitiska effekter skall kunna uppnås, samtidigt som det är svårbedömbart i vilken utsträckning regionalpolitiska fördelar uppkommer.

Beträffande investeringsfondernas användning i regionalpolitiken vill utskottet framhålla, att dessa fonder tillkommit i konjunkturpolitiskt syfte, och att de bör få utnyttjas när detta är motiverat av konjunkturpolitiska skäl. Detta hindrar emellertid inte att även lokaliseringsspolitiska synpunkter beaktas vid tillståndsgivningen. Av tidigare riksdagsbehandling av denna fråga framgår, att investeringsfonderna i realiteten är fria i stödområdet, även om kravet på ansökan för att få ta fonderna i anspråk formellt kvarstår. Som tidigare framhållits ingår investeringsfondslagstiftningen och därmed sammanhängande frågor i företagsskatteberedningens utredningsuppdrag, och de förslag som förts fram i de regionalpolitiska länsprogrammen angående fondernas användning har överlämnats till beredningen. Med hänvisning till beredningens utredningsuppdrag och till att vidgade möjligheter till fondavsättning förutsätter en omprövning av hela företagsbeskattningen har utskottet senast i sitt betänkande SkU 1973:13 avstyrkt ändrade regler på detta område.

I de nu förevarande motionerna har inte återuppsat några omständighe-

ter som inte varit kända tidigare. Med hänvisning till det anförda vidhåller utskottet därför sin uppfattning att regionalpolitiken bör främjas genom andra åtgärder än speciella förmåner vid beskattningen och avstyrker ifrågasvarande motionsyrkanden.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår

1. motionen 1973:225
2. motionen 1973:392
3. motionen 1973:393
4. motionen 1973:395
5. motionen 1973:560, i vad den behandlas i detta betänkande
6. motionen 1973:893
7. motionen 1973:1016
8. motionen 1973:1027, i vad den behandlas i detta betänkande
9. motionen 1973:1758, i vad den hänvisats till skatteutskottet
10. motionen 1973:1759, i vad den hänvisats till skatteutskottet
11. motionen 1973:1760, i vad den hänvisats till skatteutskottet.

Stockholm den 26 april 1973

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

Närvarande: herrar Brandt (s), Engkvist (s), Kristenson (s), Josefson i Arrie (c), Wärnberg* (s), Larsson i Umeå (fp), Sundkvist (c), Wikner (s), Nilsson i Trobro (m), Stadling* (s), Westberg i Hofors* (s), Olof Johansson i Stockholm* (c), Hörberg (fp), Söderström (m) och fru Normark (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av herrar Josefson i Arrie (c), Larsson i Umeå (fp), Sundkvist (c), Nilsson i Trobro (m), Olof Johansson i Stockholm (c), Hörberg (fp) och Söderström (m), som

dels anför följande:

Den regionalpolitik som drivits här i landet sedan 1964 kännetecknas i hög grad av stöd till kapitalinvesteringar, selektiva åtgärder med subventioner av olika slag som kan utgå efter ansökan och en fortsatt centraldirigering och därmed ökad byråkratisering. Från vårt håll har hävdats – senast i motionerna 1973:1758, 1973:1759 och 1973:1760 – att det regionalpolitiska stödet i ökad utsträckning bör inriktas på metoder som främjar sysselsättningen och på generella åtgärder som förbättrar grundsituationen i stödområdena och skapar större utrymme för enskilda initiativ. Dessa synpunkter har också lett till att den förda politiken kompletterats med betydande åtgärder av generell natur, men

framförda krav i detta hänseende är långt ifrån tillgodosedda. Vår inställning i dessa frågor redovisas närmare i nyssnämnda motioner.

Ett av våra upprepade krav är att utnyttja skattesystemet som ett regionalpolitiskt instrument. Detta krav har konsekvent avisats av riksdagen. Som påvisats i motionerna innehåller beskattningen tvärtom inslag, som kan antas förvärpa den regionala obalansen genom att i form av löneskatt motverka den sysselsättning man vill främja i avfolkningsområdena. Endast i ett avseende har skattelagstiftningen – om än i blygsam omfattning – utnyttjats i regionalpolitiskt syfte, nämligen i fråga om investeringsfondsmedel, och detta styrmedel har då visat sig värdefullt.

Enligt vår uppfattning skulle exempelvis en differentiering av den för många företag otvivelaktigt betungande arbetsgivaravgiften kunna vara ägnad att främja regionalpolitiken. En annan metod är att mer allmänt utnyttja investeringsfondslagstiftningen i syfte att stimulera intresset för lokalisering i stödområdet och att bygga ut denna lagstiftning så att den kan utnyttjas även av andra än redan väletablerade och välkonsoliderade företag. Även andra förslag framförs i motionerna. Här kan nämnas differentierad energibesättning för att motverka olika priser på bränsle i skilda delar av landet, förmånligare avskrivningsregler inom stödområdet och andra lättnader vid beskattningen.

De invändningar som riktats mot de framförda förslagen har i första hand varit av administrativ och teknisk karaktär. Svårigheterna i dessa hänseenden bör inte överdrivas och kan enligt vår uppfattning inte heller bedömas på ett tillfredsställande sätt innan frågan blivit belyst av en allsidig och förutsättningslös utredning. De skäl som motionärerna åberopat för en regionalpolitisk differentiering av beskattningen är vägande. Enligt vår uppfattning är det därför motiverat att skyndsamt utreda om och i vilken utsträckning en sådan reform bör genomföras.

dels ansett att utskottet bort hemställa

att riksdagen i anledning av motionerna 1973:225, 1973:392, 1973:393, 1973:395, 1973:560, 1973:893, 1973:1016, 1973:1027, 1973:1758, 1973:1759 och 1973:1760 i skrivelse till Kungl. Maj:t begär skyndsamt utredning av frågan om en differentiering av beskattningen i regionalpolitiskt syfte.