

Nr 53

Skatteutskottets betänkande i anledning av motioner angående vissa regionalpolitiska skattefrågor.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas

motionen 1971:171 av herr Öhvall m. fl. (fp) vari hemställs

1. att riksdagen uttalar att stödåtgärder bör inriktas på generella åtgärder ägnade att skapa ett företagsvänligt klimat, varvid bör övervägas bl. a. regional utjämning av priserna på bensin och olja, lindring av energiskatten samt andra differentieringar i skattehänseende som kan främja Norrlands utveckling, samt

2. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att 1968 års lokaliseringsutredning får i uppdrag att skyndsamt behandla frågan om ett regionalt slopande av den särskilda arbetsgivaravgiften.

motionen 1971:310 av herr Helén m. fl. (fp) vari hemställs

1. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär, att företagsbeskattningsutredningen genom tilläggsdirektiv får allsidigt utreda skattesystemets användning som regionalpolitiskt instrument,

2. att riksdagen uttalar, att stödåtgärder i större utsträckning bör ges en generell utformning som främjar ett företagsvänligt klimat i enlighet med i motionen 1971:446 angivna riktlinjer;

motionen 1971:598 av herr Hedlund m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller

1. om sådana åtgärder, att investeringsfönderna generellt får användas för aktiv lokaliseringspolitik i lokaliseringsspolitiskt stödområde, varvid som villkor samtidigt skall gälla att investeringarna under alla förhållanden till klart övervägande del måste tjäna den aktiva lokaliseringsspolitiken, samt

2. om att vid fortsatt utredning om lokaliserings- och regionalpolitikens utformning måtte prövas vidgad lokaliseringsspolitisk användning av skatteinstrumentet, avseende bl. a. direkta lättnader i den statliga inkomstskatten, elskatten och den allmänna arbetsgivaravgiften;

motionen 1971:628 av herr Petersson i Gäddvik m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om förslag om differentierad beskattning av flytande bränsle i syfte att motverka olika priser på detta i olika delar av landet;

motionen 1971:1143 av herrar Stridsman (c) och Johansson i Holmgården (c) vari hemställs att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhänga om utredning beträffande ett system med industrietableringsfonder i syfte att stimulera företagsetableringar i Norrlands inland i enlighet med vad som anförts i motionen.

Frågans tidigare behandling m. m.

Gällande skattelagstiftning innehåller inte några regler som syftar till att främja lokaliseringspolitik, miljöpolitik eller dylikt. Riksdagen har emellertid i olika sammanhang haft att ta ställning till frågan om sådana regler bör införas vid beskattningen. De principiella synpunkterna på användningen av skattesystemet som instrument för lokaliseringpolitiken 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 förorda någon speciallagstiftning vill den dock understryka angelägenheten av att investeringsfonderna i all utsträckning som är möjlig används som lokaliseringsspolitiskt styrmedel inom stödområdet. Det synes inte uteslutet att betydande resultat härigenom skall kunna nås.

Beträffande möjligheten att använda fraktsubventioner som ett lokaliseringsspolitiskt medel vill utredningen framhålla följande. Med hänsyn till statsmakternas beslut på transportpolitikens område synes det inte möjligt att behandla dessa problem utan att ingående överväga i vad mån tänkbara lösningar kan påverka nuvarande allmänna riktlinjer. Inga delade meningar torde annars rada om att en utjämning av transportkostnaderna — så att företag i norra Sverige inte på samma sätt som för

närvarande har en belastning i dyra transporter såväl när det gäller råvaror etc. som färdiga produkter skulle ha en gynnsam effekt från lokaliseringssynpunkt. Man bör dock inte glömma bort att de höga transportkostnaderna i vissa fall fungerar som ett slags "tullskydd" för den lokala industrin, som framgått av bl. a. den tidigare lokaliseringsutredningens redovisning.

Enligt utredningens mening bör stor uppmärksamhet ägnas åt detta problem vid det fortsatta utredningsarbetet. Tyvärr har utredningen inte funnit möjligt att framlägga ens ett provisoriskt förslag rörande transportrabatter för vissa områden, detta på grund av konkurrensförhållandena mellan olika transportmedel.

På grundval av detta betänkande och ett betänkande av expertgruppen för regional utredningsverksamhet framlades i prop. 1971:75 förslag om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten. 1970 års riksdag biföll förslag om en regionalpolitiskt satsning på 1 200 milj. kr. för en treårsperiod. Av detta belopp beräknades 200 milj. kr. för lokaliseringsbidrag/avskrivningslån, 800 milj. kr. för lokaliseringslån, 100 milj. kr. för utbildningsstöd och 25 milj. kr. för sysselsättningsstöd.

Indirekt beskattning

Vid 1969 års värriksdag hade bevillningsutskottet att pröva motionsyrkanden som syftade till att använda skatteinstrumentet i miljöpolitiskt syfte.

I fråga om sådana åtgärder vid den indirekta beskattningen betonade utskottet (BeU 1969:18), som tidigare funnit starka skäl tala mot en utbyggd punktbeskattning och mot en differentiering av den nuvarande beskattningen för att tillgodose miljöintressen, angelägenheten av att beskattningen såvitt möjligt är neutral.

Motionsyrkanden om vissa differentieringar av drivmedelsbeskattningen i lokaliseringspolitiskt syfte har avvisats senast vid 1968 och 1970 års riksdagar. Bevillningsutskottet framhöll 1968 bl. a. (BeU 1968:70) att förslaget förutsatte vittgående näringspolitiska ingripanden för att ge önskat resultat och ansåg att motionärerna valt en från skatteteknisk synpunkt olycklig väg. De zontillägg som oljebranschen tillämpade var att anse som schabloniserade fraktkostnader. Att genom beskattningen utjämna skillnaderna i fraktkostnader mellan olika delar av landet fick betraktas som en olöslig uppgift.

I motioner till 1970 års riksdag föreslogs i lokaliseringspolitiskt syfte en rad åtgärder som berörde stora delar av beskattningen. Sålunda framfördes på den indirekta beskattningens område åter tanken på ett genom beskattningen sänkt oljepris i landsdelar med långa avstånd eller insulärt läge. Ett likartat yrkande framställdes också beträffande endast Norrland. Motionärerna i de sistnämnda motionerna ville dessutom ha en lindring av energiskatten och andra inte närmare preciserade differentieringar i skattehänseende som kunde främja Norrlands utveckling. I andra motioner yrkades att fordonsbeskattningen av lastbilar och släpvagnar i Norrland skulle sänkas med en tredjedel. Bevillningsutskottet anförde

(BeU 1960:36) med anledning av dessa yrkanden bl. a. följande.

Det kan enligt utskottets mening med fog göras gällande att en regional skattepolitik skulle vara särskilt olycklig i fråga om den indirekta beskattningen. Mot bakgrunden av utskottets principiella inställning i denna fråga anser utskottet det inte motiverat att i detalj redovisa alla invändningar som kan göras mot de ifrågavarande åtgärderna utan utskottet inskränker sig här till att framhålla att de skulle äventyra kontrollen, rubba konkurrensneutraliteten och skapa betydande merarbete för såväl de skattskyldiga som beskattningsmyndigheterna utan att några lokaliseringspolitiska resultat kan garanteras.

I samma betänkande berörde utskottet också det regionalpolitiska undantag från beskattningen som 1970 års riksdag beslutat i samband med återinförandet av investeringsavgiften för vissa byggnadsarbeten och erinrade om att utskottet i sitt betänkande 1970:37 visserligen tillstyrkt Kungl. Maj:ts förslag till förordning om investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten, innebärande att sådan avgift inte skall erläggas för byggnadsarbete i det s.k. allmänna stödområdet men därvid särskilt motiverat detta avsteg från de tidigare deklarerade principerna med att investeringsavgiften mera kan betecknas som en form av förbudslagstiftning än som egentlig skattelagstiftning.

Riksdagen godkände utskottets betänkande.

1971 års vårriksdag avslög på hemställan av ett enhälligt skatteutskott (SkU 1971:17) ett motionsyrkande om undantag från den allmänna arbetsgivaravgiften för företag inom allmänna stödområdet. Utskottet motiverade sitt avstyrkande sålunda.

Yrkanden, motsvarande det som nu framförts i motionen 1971:620, om att undanta det allmänna stödområdet från tillämpningsområdet avvisades under 1970 års höstriksdag med hänvisning till att regionala skatteregler inte bör komma i fråga, och denna motivering finner skatteutskottet alltför bärande.

Direkt beskattning

Bevillningsutskottet avstyrkte år 1970 motionsyrkanden om förbättrade avskrivningsmöjligheter för industrins byggnader inom allmänna stödområdet (BeU 1970:36) och om generell användning av investeringsfonderna för investeringar i nämnda område. Utskottet hänvisade därvid bl. a. till att de nya regler om avdrag för värdeminskning på byggnader och markanläggningar i inkomstskällan rörelse som antagits av 1969 års riksdag (Prop. 1969:100; BeU 45) medfört avsevärda skattelättnader för rörelseidkarna. I fråga om investeringsfonderna framhöll utskottet att Kungl. Maj:t även efter den 1 juli 1965, då det statliga lokaliseringstödet började tillämpas, i ett flertal fall medgivit fondernas användning i lokaliseringspolitiskt syfte.

Utskottet

De motioner utskottet har att behandla i detta betänkande syftar alla till att ge skatteinstrumentet en vidgad användning som lokaliseringspoli-

tiskt medel. De spörsmål som berörs gäller bl. a. regionala utjämningar av priserna på bensin och olja, minskning av energiskatten, regionala undantag från skyldighet att erlägga allmän arbetsgivaravgift eller differentieringar av samma avgift, lättnader i den direkta beskattningen, avseende bl. a. rätt till högre initialavskrivning på investeringar inom stödområden m. m. Några motionärer berör frågan om investeringsfonderna och anser att dessa bör få användas generellt för att främja regionalpolitiska målsättningar. I en motion förordas ett system med industrietableringsfonder i syfte att stimulera företagsetableringar i Norrlands inland.

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 tillgodoses 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.

Med det anförda avstyrker skatteutskottet bifall till samtliga motioner.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslar

1. motionen 1971:171
2. motionen 1971:310
3. motionen 1971:598
4. motionen 1971:628
5. motionen 1971:1143.

Stockholm den 13 oktober 1971

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

Närvarande: herrar Brandt (s), Magnusson i Borås (m), Eriksson i Bäckmora (c), Kristenson (s), Wörnberg (s), Larsson i Umeå (fp), Carlstein (s), Nilsson i Trobro (m), Wikner (s), Sundkvist (c), Stadling (s), Westberg i Hofors (s), Hörberg (fp), Björk i Gävle (c) och fru Normark (s).

Reservationer

1. av herrar Eriksson i Bäckmora (c), Larsson i Umeå (fp), Sundkvist (c), Hörberg (fp) och Björk i Gävle (c) vilka

dels anfört följande:

”I flera utpräglade industriländer används vissa skattelättnader för att främja de regionalpolitiska målsättningarna. Skattelättnaderna kan beröra företagsbeskattning av vinster eller fastigheter, speciella avskrivningsregler, befrielse från energi- och transportskatter etc.

Som framhålls i flera av motionerna har skatteinstrumentet hittills inte använts i regionalpolitiken i samma utsträckning i vårt land som i en rad andra industriländer. I stort sett har åtgärderna inskränkt sig till en viss användning av investeringsfonderna i regionalpolitiskt syfte. Bl. a. den begränsade effekt som detta instrument har på etableringar av helt nya företag och på den mindre företagsamheten talar enligt utskottets mening för att man nu utreder möjligheterna att vidta även andra förändringar i skattesystemet i syfte att styra företag och arbetstillfällen till de sysselsättningssvaga regionerna. Sådana åtgärder kan utformas på många olika sätt både inom ramen för den direkta beskattningen – i form av t. ex. speciella avskrivningsregler eller skattebefrielse under viss tid – och genom en differentiering av olika indirekta skatter och avgifter.

För företag i andra delar av landet som har intresse av att förlägga filialföretag till inlandet kan särskilda skatteförmåner spela en avsevärd roll vid lokaliseringspolitiska avgöranden. Det kan därför enligt utskottets mening vara motiverat, att frågan om skattesystemets användning som regionalpolitiskt instrument nu blir föremål för en allsidig utredning, varvid även differentierad arbetsgivaravgift som medel för regional utjämning bör bli föremål för övervägande.”

dels ansett att utskottet bort hemställa

”att riksdagen med anledning av motionerna 1971:171, 1971:310, 1971:598, 1971:628 och 1971:1143 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om en allsidig utredning av skattesystemets användning som regionalpolitiskt instrument.”

2. av herrar Magnusson i Borås (m) och Nilsson i Trobro (m), vilka

dels anfört följande:

”I flera utpräglade industriländer används skatteinstrumentet för att främja regionalpolitiska målsättningar. Mot bakgrund härav kan det vara befogat att i en utredning pröva frågan om användning av skattelagstiftningen i lokaliseringspolitiskt syfte i vad gäller indirekta skatter och avgifter.

Enligt vår mening skulle exempelvis en regional befrielse från eller

nedsättning av den för många företag otvivelaktigt betungande arbetsgivaravgiften kunna vara ägnad att främja en aktiv lokaliseringspolitik. En liknande effekt skulle man kunna uppnå genom skatteregler som möjliggör en differentiering av transportkostnaderna inom skilda delar av landet. Sålunda bör utredningen pröva möjligheten att via beskattningen utjämna bensinpriserna till förmån för avlägsna bygder. En betydelsefull faktor i sammanhanget utgör givetvis investeringsfonderna. Utskottet framhåller att dessa i realiteten redan i dag är fria i stödområdet. Häremot kan den invändningen göras att investeringsfonderna – om de skall kunna få en avgörande regionalpolitisk effekt -- bör kunna få tas i anspråk även i en högkonjunktur. Vi anser således att investeringsfonderna generellt bör få användas i alla de fall då användningen sker för att främja en aktiv lokaliseringspolitik.”

dels ansett att utskottet bort hemställa

”att riksdagen med anledning av motionerna 1971:171, 1971:310, 1971:598, 1971:628 och 1971:1143 i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning av frågan om en differentiering i lokaliseringspolitiskt syfte av indirekta skatter och avgifter.”

