

Nr 801

Av herr **Hedlund m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 150, angående komplettering av rikstatsförslaget för budgetåret 1961/62, m. m.*

(Lika lydande med motion nr 669 i Första kammaren)

Med det hårda skattetryck som följde genom den allmänna omsättnings-skattens införande är det enligt vår mening nödvändigt att strävandena inriktas på att skapa förutsättningar för sänkningar av den statliga inkomstskatten och framför allt av kommunalskatten. En mera genomgripande beskattningsreform bör givetvis anstå tills allmänna skatteberedningen fullgjort sitt arbete. På vissa punkter är skattebelastningen dock så hård, att dessförinnan delreformer bör genomföras så snart det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget tillåter. I nämnda syfte har vi i motionerna I: 450 och II: 530 för möjliggörande av en sänkning av kommunalskatterna föreslagit framläggande av en plan för successivt återställande av den kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna, som avsågs vid fastställande av grunderna för de särskilda statsbidragen till kommunerna, och i motionerna I: 462 och II: 543 har vi hemställt om att plan skall framläggas angående skattesänkning genom successiv höjning av de skattefria ortsavdragen upp till, räknat efter gift inkomsttagare i ortsgrupp V, 5 000 kronor.

Såsom redovisas i propositionen nr 150 angående komplettering av rikstatsförslaget har det statsfinansiella läget förbättrats väsentligt under den senaste tiden. För det innevarande budgetåret beräknas statens inkomster nu till 16 388 milj. kronor, vilket med 378 milj. kronor överstiger det i årets statsverksproposition angivna beloppet. Driftbudgetöverskottet beräknas därmed stiga från 469 till 1 197 milj. kronor och totalbudgetunderskottet minska från 1 187 till 230 milj. kronor. För nästkommande budgetår beräknas nu statens inkomster till 17 086 milj. kronor, d. v. s. 588 milj. kronor över det belopp som redovisades i statsverkspropositionen. Driftbudgetöverskottet för budgetåret 1961/62 skulle härmed enligt finansministerns bedömning stiga från 242 till 728 milj. kronor och totalbudgetunderskottet minska från 1 050 till 462 milj. kronor.

De aktuella kraven på skattesänkningar måste givetvis avvägas mot de utgiftskrävande reformer, som måste anses angelägna för framtiden. De ökade uppgifter, som samhället måste påtaga sig i fråga om t. ex. utbildningen, kraftförsörjningen och vägupprustningen liksom för tillgodoseende

av eftersatta gruppers behov, blir kostnadskrävande. I propositionen nr 150 har finansministern för budgetåret 1962/63 angivit ett utgiftsbehov, som skulle öka statens lånebehov med ca 3/4 miljard kronor. Det måste emellertid stå klart, att den offentliga utgiftsexpansionen så långt möjligt måste hållas tillbaka. Vår bedömning är att möjligheterna till sparsamhet med statliga utgifter inte tillvaratagits på tillfredsställande sätt genom de beslut som riksdagen fattat. Från vårt håll har besparingsförslag framförts på väsentliga punkter, varigenom en starkare statsbudget skulle ha möjliggjorts än den som blir resultatet av de anslagsbeslut som riksdagen fattat. Skall den statliga utgiftsexpansionen kunna hållas tillbaka på ett effektivt sätt, måste besparingar genomföras på områden med mindre angelägenhetsgrad. Detta måste emellertid i första hand ske vid budgetarbetet i Kungl. Maj:ts kansli. Genom en sådan avvägning bör utrymme skapas för såväl angelägna reformer, som medför nya utgifter, som för lika angelägna skattesänkningar.

Den väsentliga ökningen av statsinkomsterna har givetvis skapat ett läge, som ur statsfinansiell synpunkt bör kunna medge skattesänkningar inom snar framtid i betydelsefulla avseenden. Avgörande för bedömningen i nuvarande läge av möjligheterna till en skattesänkning är emellertid den samhällsekonomiska situationen. Det efterfrågeöverskott, som man alltså måste räkna med, manar härvid till försiktighet. I nämnda avseende är det enligt vår mening nödvändigt att effektivare åtgärder snarast vidtages till främjande av det personliga sparandet. De åtgärder som i detta syfte föreslagits i propositionen nr 160, nämligen höjning av det skattefria bottenbeloppet för kapitalinkomst och av avdraget för försäkringsavgifter vid inkomsttaxeringen, är givetvis av betydelse men dock inte till fyllest. Såsom föreslås i motion från vårt håll i anledning av sistnämnda proposition bör redan till årets höstriktsdag förslag framläggas om premiering av sparandet genom särskilda spar- och utjämningskonton samt om premiering av det personliga nysparandet.

Mot bakgrunden av vad vi ovan anført blir vår bedömning att strävandena till skattesänkingsreformer bör intensifieras. Av de reformönskemål som anmäler sig på området måste givetvis flertalet anstå tills allmänna skatteberedningen fullföljt sitt uppdrag. Hit hör exempelvis marginalskatteproblemet. En annan fråga i sammanhanget utgör socialavgifterna. Såsom framgått av material som skatteberedningen lämnat debiteras årligen ca 200 000 personer med så låg inkomst, att de därför ej kan påföras skatt, dock socialavgifter med tillhoppa ca 25 à 30 milj. kronor. Enligt vår mening bör allmänna skatteberedningen pröva möjligheterna av att avskaffa nämnda socialavgifter och finansiera ändamålen i stället genom skatterna.

Det angelägna är att skattesänkingssträvandena inriktas på lättnader i första hand för mindre och medelstora inkomsttagare. Av skattebered-

ningens material har framgått, att det totala skatte- och avgiftstrycket är förhållandevis mycket hårt i de ifrågavarande inkomstlägena. För en gift skattskyldig utan barn är sålunda den totala skatten 29,9 % vid en årsinkomst av 6 000 kronor, 34,7 % vid en årsinkomst av 10 000 kronor, 36,7 % vid en årsinkomst av 14 000 kronor och 39,6 % vid en årsinkomst av 20 000 kronor. Det hårda skattetrycket på dessa grupper har föranletts av den allmänna omsättningsskatten, men framför allt av kommunalskatten, vilken senare höjts under 1950-talet med i genomsnitt 50 %. Härtill kommer, att skatteunderlaget varierar kraftigt kommunerna emellan, i stort mellan 20 och 80 skattekrönor per invånare, vilket gör att samma utgift per standardenhet, t. ex. för en skola, i vissa kommuner leder till tre å fyra gånger högre skatter per skattekröna än i andra. Den stora skillnaden i kommunal utdebitering mellan landets kommuner — från 10 till 20 kronors utdebitering per skattekröna — härrör i huvudsak från denna skillnad i skatteunderlag.

Lättnader för de mindre och medelstora inkomstgrupperna kan i nuvarande läge beredas effektivast genom höjning av de skattefria ortsavdragen, som medför procentuellt väsentligt större skattelättnader för de lägre inkomstgrupperna, samt genom att möjligheter skapas för sänkning av kommunalskatterna. Reformen i nämnda avseenden bör kunna genomföras oberoende av den slutliga ståndpunkt, som skatteberedningen kommer att ta till frågan om skattesystemets tekniska utformning. På dessa punkter har vi, såsom ovan framhållits, i motioner i januari begärt, att planer skall framläggas för reformernas genomförande.

I årets statsverksproposition gjorde finansministern den bedömningen, att skattereformer innebärande sänkning av skattetrycket över huvud taget inte kunde övervägas. I den förevarande propositionen nr 150 förklarar finansministern, att en höjning av ortsavdragen framstår som en av de angelägnaste skattereformerna, men att en sådan reform kan genomföras endast i samband med en omläggning av beskattningen. Departementschefen uttalar i propositionen önskvärdheten av att allmänna skatteberedningen bedriver sitt arbete i denna del med sådan skyndsamhet, att den kan redovisa sina överväganden under loppet av nästa år. I propositionen framhåller finansministern också angelägenheten av att åtminstone minska takten i den eljest förutsebara uppgången i de kommunala utdebiteringarna. Det är att hälsa med tillfredsställelse, att regeringen nu dock har sin uppmärksamhet riktad på de skattefrågor som vi aktualiserat genom de ovannämnda motionerna.

På grundval av nuvarande statsfinansiella och samhällsekonomiska situation framstår det som angeläget, att beslut om höjning av ortsavdragen fattas snarast, avseende såväl den statliga som den kommunala beskattningen. Såsom vi angav i vår tidigare motion i frågan bör ortsavdragen successivt höjas med 1 000 kronor för makar och 500 kronor för ensam-

stående. Denna höjning motsvarar dock inte fullt den penningvärdeförsämring, som ägt rum sedan de nuvarande avdragsbeloppen för den statliga beskattningen fastställdes 1952. En sådan reform kan beräknas medföra ett skattebortfall för staten av ca 320 milj. kronor och för kommunerna av ca 360 milj. kronor. I samband med denna höjning av ortsavdragen bör dyrortsgrupperingen beträffande skatterna successivt avskaffas och ett glesbygdstillägg införas för landets nordligare delar. Skattebortfallet ökas härigenom med 50—60 milj. kronor. Enligt vår mening är det nödvändigt, att kommunerna i lämpliga former tillföres kompensation för det bortfall av skatteunderlag, som sker vid höjning av ortsavdragen. Kommuner med skattekraft upp till medelskatteunderlaget bör under alla förhållanden erhålla full kompensation för skattebortfallet, medan därutöver en gradering av skatteersättningen bör kunna övervägas i förhållande till kommunernas skatteunderlag. En sådan kompensation till kommunerna måste fastställas samtidigt med beslut om höjning av ortsavdragen.

Den reform, som vi sålunda förordar i fråga om ortsavdragen, bör träda i kraft snarast och — om konjunkturläget visar sig medge detta — redan fr. o. m. nästa beskattningsår. Om möjligt bör den första etapphöjningen av ortsavdragen, räknat efter ortsgrupp V, fastställas till 500 kronor för makar och 250 kronor för ensamstående, vilket skulle medföra skattebortfall för staten med ca 160 milj. kronor och för kommunerna med ca 180 milj. kronor. Det statsfinansiella och konjunkturpolitiska läget får givetvis avgöra i vilken takt ortsavdragsreformen kan genomföras. Allmänna skatteberedningen bör kunna bedriva sitt arbete i ifrågavarande del så skyndsamt, att en plan för den successiva ortsavdragshöjningen kan föreläggas årets höstriksdag och om möjligt beslut redan då fattas om den första etappen. Såsom vi ovan framhållit måste plan framläggas och beslut fattas om kompensationen till kommunerna samtidigt med ställningstagande i frågan om ortsavdragshöjningen.

En sänkning av kommunalskatten, som är den tyngsta bördan för de lägre inkomstgrupperna, är såsom vi framhållit det mest angelägna. Den ortsavdragsreform, som vi ovan förordat, får för de nämnda grupperna sin största betydelse på kommunalskattesidan. Den kostnadsöverbältrning från staten till kommunerna, som under en följd av år ägt rum genom penningvärdeförsämringen och statsbidragens konstruktion, elimineras härigenom emellertid endast till en mindre del. Såsom exempel på kostnadsöverflyttningen kan nämnas, att bidragskvoten från 1948 sänkts i fråga om skolbyggnader från 50 till 37 %, i fråga om skolmåltider från 70 till 15 %, i fråga om de folkpensionsförmåner, till vilkas finansiering kommunerna bidrager, från 63 till 44 % och i fråga om vatten- och avloppsanläggningar från 50 till 17 %. I tidigare motion har vi, såsom framhållits, begärt att plan skall framläggas för successivt återställande av den kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna som ursprungligen

avsetts. Då reformer i detta avseende dels tekniskt nära sammanhänger med ortsavdragskompensationen till kommunerna, dels också i fråga om takten för genomförandet måste avvägas mot etapphöjningarna av ortsavdragen, är det nödvändigt, att planläggningen i princip sker i samband med densamma för ortsavdragsreformen.

Primärkommuner och landsting måste anses som de naturliga förvaltningsorganen för en rad allmänna angelägenheter såsom skola respektive sjukvård. Ur den kommunala självstyrelsens synpunkt är det väsentligt, att kommunerna beredes ekonomiska förutsättningar att ombesörja dessa angelägenheter utan att det för vissa kommuner behöver ske till priset av en sämre standard eller orimligt hög kommunal utdebitering. Kommunernas utgifter gäller f. n. till minst 75 % områden, där de har ringa eller intet inflytande på kostnadsutvecklingen, främst i fråga om skola, sjukvård och åldringsvård. Det kan enligt vår mening inte accepteras, att kostnaderna härför på grund av ett varierande kommunalt skatteunderlag skall fördelas så ojämnt på samhällets invånare som f. n. sker. På vissa områden bör staten helt överta kostnaderna. Så bör enligt vår mening ske beträffande de kommunala folkpensionskostnaderna, såväl i fråga om invalidpensionerna som övriga inkomstprövade pensionsförmåner och därvid även de kommunala bostadstilläggen upp till en viss miniminivå. Genom en sådan reform skulle kommunerna avlyftas en utgiftssumma av ca 300 milj. kronor per år. Överförandet av dessa folkpensionskostnader till staten bör emellertid av statsfinansiella skäl ske successivt, varvid staten i första etappen övertar kostnader över viss kostnad per skattekrona i respektive kommun, i andra etappen kostnader över viss lägre nivå o. s. v. På så sätt åstadkommes även en riktig skatteutjämningseffekt. I fråga om andra områden, såsom skolväsen, sjuk- och åldringsvård, måste statsbidragen successivt återställas till ursprungligen avsett realvärde.

Vid återställande av statsbidragens realvärde måste särskilt eftersträvas en effektiv skatteutjämning till förmån för de skattesvaga kommunerna. Med den utformning, som vi förordat för ortsavdragskompensationen till kommunerna, uppnås i viss mån detta syfte. Det bör också vara möjligt att göra en viss om disposition av de särskilda statsbidragen, så att en starkare skatteunderlagsdifferentiering erhålles. Vidare bör man överväga att ersätta det nuvarande särskilda skattelindringsbidraget med ett allmänt grundbidrag, utformat på sådant sätt att kommunerna genom tillskjutande av skattekronor från staten garanteras ett visst skatteunderlag. På det sålunda tillskjutna skatteunderlaget bör statsbidrag utgå, motsvarande en viss maximerad utdebitering, exempelvis 65—75 % av genomsnittsutdebiteringen. En sådan maximering bibehåller det kommunala incitamentet till förbättring av det egna skatteunderlaget. Med ett sådant grundbidrag skulle de särskilda statsbidragen kunna minskas till antalet från f. n. över 50 till några få på områden, där en skälig kostnadsfördelning eljest inte kan

åstadkommas, främst på skolans område. Härigenom skulle sålunda en administrativ förenkling uppnås, samtidigt som ökade förutsättningar skulle skapas för upprätthållande av den kommunala självstyrelsen. En grundbidragsreform med ett garanterat skatteunderlag, motsvarande genomsnittsunderlaget, skulle under förutsättning av att staten övertar folkpensionskostnaderna på sätt vi förordat betyda en kostnadsåterflyttning från kommunerna till staten på 300—400 milj. kronor.

Statens kostnader för återställande av bidragens realvärde blir såsom framgått betydande. Det är emellertid inte fråga om nya utgifter utan om återflyttning av kostnaderna från kommunerna till staten. Då ett sådant återställande av kostnadsfördelningen är nödvändigt för uppnående av skäliga skattelättnader för de mindre och medelstora inkomstgrupperna och för en rättvis fördelning av skatetrycket mellan olika områden, måste det tillsammans med höjning av ortsavdragen tillmätas hög angelägenhetsgrad. Reformerna på området får givetvis genomföras successivt i den takt besparingar i den statliga verksamheten och produktivitetsökningen i samhället medger. De medel, som nu inbesparas genom att skatteersättningen till kommunerna i anledning av 1957 års ortsavdragsreform successivt reduceras för kommuner med högre skattekraft, bör anses reserverade för ändamålet.

Frågan om statsbidragen till kommunerna och skatteutjämningen överväges f. n. av 1958 års skatteutjämningskommitté, vars förslag inte torde kunna förväntas förrän efter ännu några år. Det är emellertid, såsom vi framhållit, angeläget att grunddragen för lösningen av dessa frågor uppdrages samtidigt med att ställning tages i frågan om höjning av ortsavdragen, dels på grund av det tekniska sambandet med ortsavdragskompensationen till kommunerna, dels därför att en avvägning bör ske mellan de båda reformkomplexen i fråga om takten för genomförandet. Det synes oss därför nödvändigt att redan till höstriksdagen framläggas en plan i princip för återställande av statsbidragens realvärde, med beaktande jämväl av den skatteutjämningsseffekt som enligt vad vi anfört måste eftersträvas. Lämpligast synes oss vara att en sådan plan utarbetas tillsammans av allmänna skatteberedningen och skatteutjämningskommittén.

Med anledning av vad ovan anförts och med hänvisning till motiveringen i motionen II: 530 får vi hemställa,

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 150 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära

I. att en plan måtte utarbetas och framläggas för innevarande års höstriksdag angående skattesänkning genom successiv höjning av de skattefria ortsavdragen upp till, räknat efter ortsgrupp V, 5 000 kronor för makar och 2 500 kronor för ensamstående i enlighet med vad i motionen anförts;

II. att en plan måtte framläggas till årets höstriksdag an-

gående kompensation till kommunerna för skattebortfall, som föranledes av den förordade höjningen av ortsavdragen, i enlighet med vad ovan anförts, samt

III. att i samband därmed även plan i princip måtte förläggas angående successivt återställande av realvärdet av de till kommunerna utgående statsbidragen, i syfte att uppnå en sänkning av kommunalskatterna och en effektiv kommunalskatteutjämning, i enlighet med vad i motionen har anförts.

Stockholm den 16 maj 1961

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson
i Sundborn

Nils G. Hansson
i Skegrie

Per Svensson
i Stenkyrka