

Nr 543

Av herr **Hedlund m. fl.**, om utredning angående skattefinansiering av socialförsäkringsförmånerna, m. m.

(Lika lydande med motion nr 455 i Första kammaren)

Den beskattningsreform som beslutades vid fjolårets höstriksdag innebär ett betydelsefullt steg mot en rättvisare beskattning och en riktig förskjutning från direkt till indirekt beskattning. Med skattegrupperingens fullständiga slopande har äntligen en orättvisa försvunnit, mot vilken vi från vårt håll riktat mycket stark kritik. Höjningen av de skattefria ortsavdragen liksom uppjusteringen av inkomstgränsen för socialförsäkringsavgifterna innebär lättnader främst för de lägre inkomstgrupperna. Med breddningen av det proportionella skiktet och den justering av skatteskalorna, som gjordes i anslutning därtill, har den progressivitetsskärpning eliminerats som penningvärdeförsämringen framkallat inom den direkta beskattningen. Den uppräknig av stödet till de skattetyngda kommunerna som i princip beslutades i sammanhanget är en åtgärd till större rättvisa åt de ekonomiskt svaga kommunerna, ehuru den då fixerade bidragshöjningen enligt vår mening är otillräcklig. Av stor betydelse är det också enligt vår mening att genom höjningen av barnbidragen ett steg tagits till förbättrad position för barnfamiljerna.

Även efter fjolårets beskattningsreform återstår sålunda enligt vår mening väsentliga reformönskemål i strävandena att uppnå bättre skatteavvägning efter bärkraft. Hit hör kravet på införandet av rätt till resultatutjämning vid beskattningen och på viss höjning av förvärvsavdragen. Såsom vi framhöll vid förra årets riksdag bör den då företagna höjningen av de skattefria ortsavdragen betraktas som en etapp. Målet för de aktuella strävandena på området bör vara en höjning upp till 5 000 kronor för gifta och 2 500 kronor för ensamstående. En sådan reform är av betydelse framför allt för låg- och mellaninkomstgrupperna. Över huvud taget är det enligt vår mening anledning att eftersträva lättnader framför allt för dessa grupper. En målsättning härvidlag bör vara att slopa avgifterna till socialförsäkringens grundförmåner och övergå till skattefinansiering. I sammanhanget måste man också uppmärksamma situationen för dem som av en eller annan orsak har särskilt nedsatt skatteförmåga, så att enhetliga och rättvisa bedömningsgrunder skapas. Framför allt är det angeläget, att en rättvisare kommunalbeskattning kan uppnås genom en rimligare kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna, innefattande en effektiv skatteutjämning. Det är enligt vår mening nödvändigt att snarast möjligt ett bestående system skapas för en rättvis kostnadsavvägning mellan staten och kommunerna, främst genom den s. k. grundbidragsprincipen.

Av största vikt är också att beskattningssystemet får en sådan utformning, att företagens möjligheter till konsolidering och självfinansiering underlättas. En generell bruttobesättning torde härvid inte kunna ge en tillfredsställande lösning. Inför de nya marknadsperspektiven måste särskilt de mindre företagens situation härvidlag uppmärksammas. Angeläget är också enligt vår mening att genom skattelättnader främja företagsamhet särskilt i områden, som har sysselsättningsvårigheter, liksom också det personliga sparandet.

Kravet på ytterligare 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, vägupprustningen, sjukvården och arbetsvården liksom för tillgodosende av eftersatta gruppers behov, blir kostnadskrävande. Förutsättningen för att dessa uppgifter skall kunna förenas med ett sänkt skattetryck är att näringslivet får utrymme för en ökad produktivitetsutveckling och att samtidigt möjligheterna till besparingar i den statliga verksamheten tillvaratas på de områden där sådana bör kunna uppnås.

Det i finansplanen för nästkommande budgetår framlagda förslaget till driftbudget uppvisar ett överskott på cirka 1,5 miljarder kronor, varvid hänsyn dock inte tagits till väntade utgiftsökningar i form av tilläggsstater och anslagsöverskridanden till följd av bl. a. lönehöjningar till de statsanställda. Den statsfinansiella situationen ger sålunda utrymme för skattesänkningar utöver de cirka 300 miljoner kronor per år som beslutades av riksdagen i höstas. Avgörande för bedömningen härvidlag måste emellertid vara de konjunkturpolitiska förhållandena. Det samhällsekonomiska läget kännetecknas alltjämt av högkonjunktur. Men konjunkturbilden är splittrad med tecken till avmattning på vissa områden. I detta läge framstår för oss en snar räntesänkning som den angelägnaste lättnaden. Fortfarande måste bedömningen vara den att ett väsentligt överskott på driftbudgeten måste anses som konjunkturpolitiskt nödvändigt. Detta är angeläget för att man skall kunna undvika övertryck i ekonomin och förhindra att utrymmet på lånemarknaden minskas för näringslivet och framför allt för de mindre företagen.

Vid beskattningsreformen i höstas föreslog vi skattelättnader med cirka 100 miljoner kronor högre belopp än det som riksdagen beslutade. I stort sett måste bedömningen av möjligheterna till lättnader nu bli densamma. I andra motioner har vi föreslagit besparingar på något över 100 miljoner kronor samt skattelättnader och utgiftsökningar på cirka 200 miljoner kronor. Särskild uppmärksamhet har vi funnit anledning att fästa vid anslagen till kommunerna, som i det framlagda riksstatsförslaget fått alltför knappt utrymme. Frågan om möjligheterna till ytterligare lättnader inom snar framtid får givetvis i stort bedömas när den s. k. kompletteringspropositionen lagts fram i slutskedet av vårriksdagen. I förevarande sammanhang har vi dock för avsikt att ta upp frågan om en etappreform i fråga om socialförsäkringsavgifterna.

De skattelättnader som beslutades av 1961 års höstriktsdag innebar bl. a. att gränsen för deklarationsplikt samt påförande av folkpensionsavgift och avgift till sjukvårdsförsäkringen höjdes från 1 200 kronor till 2 400 kronor. Härigenom befriades ensamstående skattskyldiga med en inkomst ej uppgående till då höjda ortsavdrag helt från berörda avgifter. Enligt vår mening bör årets riksdag besluta motsvarande beträffande gifta skattskyldiga. Dessa åtgärder bör ses som led i en total avveckling av folkpensionsavgifterna och avgifterna till sjukförsäkringens grundförmåner och således övergång till skattefinansiering av ifrågavarande förmåner.

Höstens beslut innebär att folkpensionsavgiften utgår med oförändrat fyra procent, dock med den begränsningen att den högst utgör summan av tio kronor och en femtedel av det belopp varmed inkomsten överstiger 2 400 kronor. Detta innebär att uttag av folkpensionsavgift med fyra procent gäller från och med en inkomst på 2 940 kronor. Reglerna är lika för både ensamstående och gifta inkomsttagare. I fråga om sjukförsäkringsavgiften fattades i höstas ej beslut om den definitiva utformningen, emedan förslag till vissa ändringar rörande bl. a. sjukförsäkringen är att vänta till årets vårriksdag. Av den anledningen framställer vi nu intet yrkande beträffande sjukförsäkringsavgiften utan avser att återkomma i den frågan när proposition i frågan förelagts riksdagen. I fråga om folkpensionsavgiften föreslår vi att beslut nu fattas som ger även gifta inkomsttagare och ensamstående med barn total befrielse från avgiften i de fall vederbörandes inkomst ej uppgår till beskattningsbart belopp. I likhet med vad som gäller beträffande ortsavdragen bör därvid det avgiftsfria beloppet för dessa skattskyldiga vara dubbelt så stort som motsvarande belopp för ensamstående skattskyldiga utan barn, dvs. 4 800 kronor. Beträffande inkomster som något överstiger detta belopp bör gälla den avtrappningsregel som bearbetades av höstriktsdagen. Detta medför att uttag med fyra procent inträder vid en inkomst på 5 940 kronor. Avgiftslättnaden för de berörda inkomsttagarna är på grund av bristfälliga statistiska uppgifter svår att beräkna men torde utgöra ca 50 miljoner kronor per år räknat.

Ett befriande av inkomster under ortsavdragets nivå från skatter och avgifter i enlighet med vad som här förordats kan betraktas som en etapp på vägen till skattefinansiering av grundförmånerna. Tekniskt eller formellt sett kan visserligen en viss avgiftsfinansiering upprätthållas vid en tillämpning av ortsavdragen i fråga om socialförsäkringsavgifterna. Det är emellertid uppenbart att en sådan avgiftsfinansiering skulle bli alltmer illusorisk och i än mindre grad än nu kunna ge uttryck för den faktiska försäkringskostnaden. Det är också uppenbart att hänsyn måste tagas till förekomsten av sådana avgifter vid utformningen och avvägningen av skattesystemet, särskilt i fråga om den progressiva skalan vid den statliga inkomstbeskattningen. Behovet av att se avgifts- och skattesystemet som ett helt skulle med andra ord bli ytterligare accentuerat. Även det ofta anförda skälet att påförandet av en ej försäkrings-

mässig utan formell avgift har psykologisk betydelse, emedan det bidrar till ökade insikter i fråga om sambandet mellan kostnad och förmån, skulle förlora sin nuvarande vikt. Skall ett sådant skäl tillmätas någon avgörande betydelse måste det uppenbarligen föreligga ett direkt samband mellan avgift och förmån. En sådan ordning är dock inte önskvärd och inte heller möjlig. För den enskilde är givetvis fördelningen på t. ex. avgifter, kommunal inkomstskatt och statlig inkomstskatt av synnerligen underordnad betydelse. Det är den totala skatte- och avgiftssumman som är av reellt intresse.

Ur administrativa synpunkter är en uppdelning på skatter och olika slags avgifter ej önskvärd. Påförandet av t. ex. folkpensionsavgift medför ett omfattande merarbete för skattemyndigheterna. Ändå är dessa avgifter illusoriska i den meningen att de efter uppbörden inte särskiljes från skattemedlen utan tillsammans med dessa inflyter till statskassan. I fråga om sjukförsäkringsavgifterna är det administrativa merarbetet ännu större till följd av att specificerad redovisning enligt gällande ordning måste lämnas till sjukkasseorganisationen. En övergång till enbart skattefinansiering av de grundläggande socialförsäkringsförmånerna skulle således medföra betydande besparingar och rationaliseringar inom administrationen och förvaltningen.

Det tyngst vägande skälet för en övergång till skattefinansiering ligger emellertid i det socialpolitiska förmånssystemets grundtanke, som enligt vår mening är att medborgarna genom samhället solidariskt skall tillförsäkra varandra en god grundtrygghet. Denna solidaritet måste inbegripa såväl förmåner som kostnader. Förmånerna måste i princip vara lika för alla medborgare, och kostnaden måste fördelas efter bärkraft och — såsom redan nämnts — framför allt inte inkräkta på de inkomster, som ligger inom grundtrygghetens ram. Beskattningen är utformad med hänsyn till en sådan bärkraftprincip. Den bör således på ett ändamålsenligt sätt kunna utnyttjas för en riktig fördelning av kostnaderna.

Vi förordar att de grundläggande förmånerna inom socialförsäkringarna, t. ex. folkpensionerna samt inom sjukförsäkringen grundsjukpenning, sjukvård, barn tillägg o. d., helt skattefinansieras. Utredning i detta syfte bör företagas utan dröjsmål. Då allmänna skatteberedningen överväger hela avgifts- och skattesystemets utformning synes det lämpligast att den erhåller även detta utredningsuppdrag.

Det måste hälsas med tillfredsställelse att dyrortsgrupperingen inom beskattningen upphört att gälla fr. o. m. den 1 januari innevarande år. Såsom ständigt hävdats från vårt håll kan inte den gradering av landets medborgare som dyrortsgrupperingen inneburit anses förenlig med de rättvisepprinciper som bör prägla beskattningen. De prisgeografiska undersökningar som legat till grund för graderingssystemet kan ingalunda anses ge en rättvisande bild av kostnaden för en viss levnadsstandard på skilda orter.

Såsom många gånger framhållits är det i hög grad berättigat att övre Norr-

land vid ett slopande av dyrortsgrupperingen erhåller någon form av kompensation för de högre kostnader som föranledes av klimatförhållanden och stora avstånd m. m. Motiven härför kan närmare belysas av de prisgeografiska undersökningar som tidigare genomförts — eller av ofullständigheten i dessa undersökningar. Kostnadsposten resor i en sådan undersökning utvisade lika hög nivå i den tätbefolkade delen av högsta dyrort som inom områden med 8—9 mil till närmaste inköpsort. Anmärkningsvärt är också att resekostnads-posten direkt påverkats uppåt av t. ex. god tillgång på skolor och utbildningsanstalter. Omvänt har dåliga kommunikationsmöjligheter och sämre tillgång till skolor och utbildningsanstalter medfört lägre resekostnader. I undersökningarna har mätts de nominella kostnaderna. Däremot har man bortsett från om en hög nominell kostnad varit förknippad med en i vid bemärkelse hög standard eller om trots hög nominell kostnad ifrågavarande standard varit låg. Inte heller har uttrönts om den nominella kostnaden varit förenad med olägenheter, t. ex. ianspråktagande av fritid, arbetstid eller bådadera. När trots de ofullständigheter i underlaget, som denna exemplifiering visar, övre Norrland i dyrhetsavseende kommit upp i samma nivå som övriga delar av högsta dyrort, måste detta innebära att man i övre Norrland nominellt får betala ett relativt sett högre pris för en standard, som är lägre än i andra delar av landet. Behovet av en särskild kompensation till övre Norrland synes från dessa synpunkter odiskutabelt.

Kompensationen kan utformas på olika sätt. Det ligger nära till hands att ge den formen av en förhöjning av ortsavdraget. Med hänsyn till det allmänt sett låga skatteunderlaget i landsdelen och särskilt till det extremt låga skatteunderlaget i åtskilliga kommuner måste emellertid en sådan åtgärd åtföljas av kompensation i någon form till kommunerna för det inkomstbortfall som de åsamkas. Enbart ett förhöjt ortsavdrag kan således inte godtagas, utan det måste åtföljas av andra åtgärder. Alternativt kan därför övervägas att enbart välja det sistnämnda dvs. att genom ett ekonomiskt tillskott från staten till kommunerna ge medborgarna i övre Norrland den erforderliga kompensationen. En sådan kompensation kan lämnas t. ex. genom ett särskilt tillägg inom ramen för skattelindringsbidraget eller genom en särskild bidragsform.

Båda dessa vägar synes framkomliga. Endast genom en mera ingående utredning med beaktande av olika omständigheter, varvid inte minst administrativa och skattetekniska skäl bör uppmärksammas, kan klarhet erhållas om vilket tillvägagångssätt som är mest ändamålsenligt. Det väsentliga är att berörda områden erhåller en berättigad kompensation för de av stora avstånd och strängt klimat betingade höga kostnaderna. Vi föreslår att riksdagen anhåller om skyndsam utredning av dessa spörsmål.

Med stöd av vad som ovan anförts får vi hemställa,

- I. att riksdagen måtte besluta att folkpensionsavgift, såvitt gäller äkta makar och ensamstående med barn, från och

med den 1 januari 1963 må utgå endast då den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten uppgår till 4 800 kronor och därvid enligt i motionen angivna avtrappningsregler intill dess avgiften uppgår till eljest gällande procentsats för folkpensionsavgiften, samt

att vederbörande utskott måtte utarbeta härför erforderligt författningsförslag;

- II. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att frågan om skattefinansiering av de grundläggande socialförsäkringsförmånerna måtte hänskjutas till allmänna skatteberedningen för utredning i enlighet med vad i motionen anförts;
- III. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att frågan om särskild kompensation till främst övre Norrland för dess speciella avstånds- och klimatkostnader måtte utredas i enlighet med vad i motionen anförts;
- IV. att riksdagen även i övrigt måtte beakta vad i motionen anförts.

Stockholm den 26 januari 1962

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson
i Sundborn
Sven Vigelsbo

Nils G. Hansson
i Skegrie
Per Svensson
i Stenkyrka

S. G. W. Wahlund
Gustaf Svensson
i Vä