

Nr 439

Av herr **Wedén m. fl.**, om en allmän skattereform.

(Lika lydande med motion nr 381 i Första kammaren)

Sedan ett tiotal år tillbaka har det svenska skattesystemet varit föremål för en fortlöpande och intensiv debatt. Denna har dels varit inriktad på det samlade skatteuttagets storlek, beskattningens avvägning mellan olika inkomstgrupper, skatternas marginella höjd, familjebeskattnings utformning m. m. och dels på skattesystemets tekniska utformning i andra avseenden. Även frågan om skatternas sammanhang med kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna har trätt i förgrunden, särskilt under senare år. När 1960 års allmänna skatteberedning tillsattes, vilken hade föregåtts av motioner och uttalanden från riksdagens sida, var de av finansministern givna direktiven ett klart uttryck för att en allmän översyn av skattesystemet var angelägen. Syftet skulle vara att skapa skatteregler som bättre svarade mot de krav, som från skilda utgångspunkter kunde ställas på ett väl fungerande skattesystem, än vad som skattereglerna efter från tid till annan företagna ändringar och kompletteringar tillsammans åstadkom. Det kan emellertid förtjäna uppmärksammas att direktiven icke gick in på frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Detta problem hade emellertid då inte samma räckvidd som det senare fått.

1960 års allmänna skatteberedning blev färdig med sitt arbete på våren 1964. Dess förslag som innebar ett ambitiöst försök att i en sammanhållen och successivt genomförd reform lösa en rad av angelägna skattefrågor lades emellertid i huvudsak åt sidan. Det osystematiska »pålappandet» har i stället fortsatt. Den nu vid årsskiftet genomförda omläggningen av den allmänna varuskatten (omsen) till en mervärdeskatt är dock i och för sig en välmotiverad reform, i tekniskt hänseende baserad på *en del* av skatteberedningens totalförslag. Men samtidigt måste konstateras att det är beklagligt att denna omläggning inte kompletterades med andra angelägna reformer av skattesystemet, vilkas genomförande skulle ha underlättats om de tagits som en del av en större skatteoperation.

Den kritik som i olika sammanhang under senare år riktats mot nuvarande skatteregler kvarstår således i mycket stor utsträckning.

Internationella jämförelser

Det totala skattetrycket torde i Sverige vara ett av de högsta i världen. Skattetrycket mätes då som den andel av bruttonationalprodukten, som inflyter till de

offentliga kassorna, statliga och kommunala inkomstskatter inkl. obligatoriska socialavgifter samt indirekta skatter. AP-avgift ingår inte. Internationella skattejämförelser är alltid vanskliga, därför att definitionen av själva skattebegreppet varierar från land till land. Enligt en sammanställning som utförts av den för drygt ett år sedan avslutade norska skattekommittén på grundval av nationalräkenskapsstatistiken inom OECD och där största möjliga jämförbarhet i tekniskt hänseende eftersträvats, toppade Sverige listan för det undersökta året, år 1965. De samlade skatternas andel uppgick enligt denna undersökning då i Sverige till 39,1 % av bruttonationalprodukten. Frankrike och Nederländerna uppvisade de därefter följande högsta skattekvoterna med 38,5 resp. 37,9 % av BNP. De övriga nordiska länderna redovisade följande siffror: Norge 34,4 %, Danmark 29,7 % och Finland 28,7 %.

Även om jämförelsetalen inte kan bli helt exakta — bl. a. till följd av nationalinkomstberäkningarnas osäkerhet — torde den sålunda redovisade sammanställningen ge en på det hela taget verklighetstrogen bild av läget. De ändringar i beskattningen som genomförts efter undersökningsåret torde inte ändra något väsentligt i totalbilden.

Eftersom den del av bruttonationalinkomsten, som utgöres av avskrivningsmedel och motsvarar förslitningen av maskiner, byggnader m. m., inte är någon för konsumtion tillgänglig inkomst och alltså inte utgör något skatteunderlag, kan det påpekas att nationalinkomsten netto i Sverige ansetts ligga nära 20 % lägre än bruttot. Skatterna i % av nettonationalinkomsten skulle alltså ligga endast några få procent under 50 % i vårt land. Detta måste betecknas som ett mycket högt skatetryck, även om den av den norska kommittén angivna siffran skulle vara något överdriven på grund av beräkningarnas ofullständighet.

Det ligger i sakens natur att ett samhälle med höga ambitioner i fråga om social trygghet och social utjämning, vilket tekniskt till betydande del måste ske genom inkomstöverföringar (s. k. transfereringar) över de offentliga kassorna, kommer att uppvisa en relativt hög skattekvot. Av denna anledning är det därför av intresse att göra justeringar med anledning av transfereringarna, dvs. att tekniskt behandla dessa som en s. k. negativ skatt ur hela folkhushållets synvinkel. Även om en dylik justering göres, uppvisar Sverige den högsta nettoskattekvoten i den av norska skattekommittén redovisade undersökningen. Kvoten anges för Sverige till 27,2 % av BNP mot 20,3 % för Danmark, 19,19 % för Norge och 19,0 % för Finland. För det stora flertalet av OECD-länderna ligger den här angivna nettoskattekvoten runt 20 % med Sverige som markant undantag åt ena hållet (27,2 %) och Italien och Schweiz åt det andra hållet (14,4 resp. 13,6).

Ett ofta observerat särdrag i det svenska skattesystemet, som också på ett markant sätt skiljer det från övriga industriländer, är den höga andelen av direkta inkomstskatter med motsvarande lägre uttag av indirekta skatter och socialavgifter. Enligt den förut refererade undersökningen avseende år 1965 utgjorde uttaget av direkta inkomstskatter i Sverige 20,1 % av bruttonationalprodukten. Avståndet till den närmast högsta andelen var relativt stort. Den redovisades för Neder-

länderna med andelen 14,2 %. Flertalet av övriga länder låg inom intervallen 10—13 %. Storleksordningen av skillnaden i det svenska skattesystemets uppbyggnad gentemot flertalet av övriga industriländers kan illustreras med det hypotetiska antagandet att en lättnad i det direkta skatteuttaget med t. ex. fyra procentenheter i förhållande till bruttonationalprodukten skulle genomföras. En sådan lättnad representerar i Sverige i dag ett belopp av drygt 5 500 miljoner kronor. Även om ett dylikt belopp skulle överskjutas på indirekt skatt och socialavgifter skulle uttaget av direkta skatter vara större i vårt land än i övriga jämförbara länder.

Sedan 1965 har vissa ändringar genomförts i de svenska skattereglerna. De har bl. a. inneburit lättnader i den statliga inkomstbeskattningen för lägre inkomster och högre uttag av indirekt skatt. År 1965 beslöts sålunda en höjning av dåvarande allmänna varuskatten och vissa andra indirekta skatter, representerande ett sammanlagt inkomstbelopp för statskassan om ca 2 000 milj. kronor. Samtidigt beslöts vissa lättnader i inkomstskatten motsvarande ett skattebortfall av 1 500 milj. kronor. År 1967 beslöts en höjning av den indirekta beskattningen med i runt tal 1 400 milj. kronor. Å andra sidan har de kommunala utdebiteringarna genomgående höjts eller från ett genomsnitt av 17:25 kronor per skattekrona för år 1965 till 20:25 kronor per skattekrona för år 1969. Nämnade utdebiteringshöjning motsvarar en skattehöjning brutto av ca 2 000 milj. kronor. Totalt torde skatteandelen av nationalinkomsten vara högre än 1965 med förskjutning mot indirekt skatt. Den allmänna bild som tecknats i det föregående av det svenska skattesystemet mot bakgrund av skattereglerna i OECD-länderna i övrigt torde i stort sett vara giltig.

Även med hänsyn tagen till den relativa osäkerheten i de internationella jämförelserna framstår bl. a. två omständigheter som beaktansvärda. Den ena är det svenska skattetryckets absoluta höjd. Den andra, vilken framträder i särskild relief, är den särställning i fråga om andel av bruttonationalprodukten som den svenska *direkta* beskattningen har. Det är inte antagligt att en ytterligare markering av den svenska positionen i dessa båda avseenden skulle kunna bidra till en förbättring av utsikterna att öka den relativa tillväxttakten i vår ekonomi eller t. ex. till en ökning av den svenska allmänhetens intresse för och villighet att göra avsevärt större insatser för stödet till utvecklingsländerna. I stället framträder behovet av en mer utvecklad och långsiktig budgetplanering och ekonomisk planering över huvud taget för att möjliggöra en samstämmning av reformpolitiken, innefattande en kraftig höjning av stödet till u-länderna, med tillväxten av de totala ekonomiska resurserna. Ehuru under de närmaste åren föga utsikter därtill kan föreligga bör på lång sikt en sänkning av det totala skattetrycket inte betraktas som en reform utom räckhåll. Tvärtom kan en sådan reform bidra till en snabbare resurstillväxt i vårt land. Närmare ligger emellertid en fortsatt måttlig förskjutning från direkt till indirekt skatt med verkningar i samma produktionsfrämjande riktning och under hänsynstagande till låginkomstgruppernas särskilda behov av skattelättnader.

Allmänna skatteberedningens uppdrag

Det kan här vara anledning att erinra om de skatteproblem som enligt finansministerns direktiv 1960 års allmänna skatteberedning skulle särskilt pröva. En huvudfråga var fördelningen mellan direkt och indirekt skatt. Det framhölls i direktiven att den tidigare negativa inställningen till en mer omfattande indirekt beskattning hade förlorat i tyngd med hänsyn till en utveckling innebärande att en väsentlig del av de totala skatterna under alla förhållanden måste träffa de breda lagren av inkomsttagare. Genom en ökad indirekt beskattning kunde förutsättningar skapas för inte minst från löntagarsynpunkt önskvärda reformer inom den direkta beskattningen.

Vad gäller den indirekta beskattningen ifrågasattes i direktiven särskilt behovet av det nuvarande systemet av punktskatter. Det indirekta skattesystemet skulle överses i syfte att vinna en från skilda synpunkter mer rationell ordning.

I fråga om den direkta beskattningen pekade direktiven särskilt på det s. k. marginalskatteproblemet, dvs. det förhållandet att en jämförelsevis hög skatt drabbar extrainkomster och inkomstökningar. I detta sammanhang berördes familjebeskattningen och sambeskattningen, ehuru inte på något ur principiell synvinkel accentuerat sätt. Som allmän riktlinje för utredningens överväganden uttalades att skatteförmågeprincipen skulle vara avgörande vid skattebördans avvägning.

Det framhölls slutligen att sådana ändringar borde undvikas som skulle medföra påtagliga höjningar av de på skattsedlarna debiterade utskylderna. Det på längre sikt betydelsefullaste reformkravet på den direkta beskattningens område var att minska skatten på mindre löneinkomster. Vidare påpekades att nya regler borde konstrueras för att i möjlig mån förhindra skattefusk och skatteflykt. Angeläget var också att eftersträva förenklingar av skatteuppbörden. Möjligheterna att införa definitiv källskatt för löntagare borde allvarligt prövas.

Samtidigt med tillsättandet av 1960 års allmänna skatteberedning påbörjades en översyn av företagsbeskattningen.

Utvecklingen efter allmänna skatteberedningens arbete

Det sålunda inledda utredningsarbetet har som tidigare nämnts inte lett fram till den sammanhållna och omfattande skattereform som åsyftades. Vad gäller inkomstbeskattningen har smärre jämkningar skett i vissa detaljer, varav den för inkomstskattens avvägning viktigaste torde vara det fr. o. m. 1967 års taxering gällande schablonavdraget för kommunalskatt samtidigt som skatteskalen för statlig inkomstskatt utjämnades något i sin nedre, progressiva del. Den fr. o. m. 1968 års taxering tillämpade frivilliga individuella beskattningen för äkta makar utgör en annan detaljreform av intresse liksom de nytillkomna reglerna för aktie- och markvinstbeskattning. I övrigt är inkomstskattereglerna i stort sett oförändrade. De skattefria grundavdragen kvarstår sålunda vid de belopp som fastställdes 1961 och som gällt sedan 1962.

De större ändringar som genomförts har gällt den indirekta beskattningen, där dels uttaget vad den generella indirekta skatten beträffar höjts i olika omgångar från 4 till 10 procent av beskattningsvärdet, dels en omläggning skett till mervärdeskatt. Höjningen representerar i dagens läge ett belopp av drygt 4 000 milj. kronor.

Regeringen och finansministern har emellertid inte samlat sig till ett större sammanfattande reformgrepp i fråga om beskattningen. Intresset för dessa problem har uppenbarligen inte varit tillräckligt.

Flera omständigheter gör nu att reformkraven beträffande skattesystemet framträder som alltmer angelägna. Låginkomstproblemet, vilket berör olika områden för det allmännas insatser, framträder med allt större skärpa. I stor utsträckning sammanhänger dessa problem med den inflationsbetingade penningvärdeförsämringen vilken varit särskilt markant under senare år, fränsett det senast förflutna. Men även skattefrågorna aktualiseras i detta sammanhang. De höjda kommunala utdebiteringarna har skärpt skatteproblemet för låginkomsterna. Det s. k. marginalskatteproblemet, som bl. a. direktiven för allmänna skatteberedningen fäste uppmärksamhet vid, har inte upptagits till behandling. Även om den frivilliga särbeskattningen inneburit en förbättring vad gäller beskattningen för förvärvsarbete äkta makar, har det s. k. tröskelproblemet inom familjebeskattningen — dvs. i praktiken den höga marginalskatt som drabbar förvärvsarbete gift kvinnas inkomst — inte lösts. Dessutom är det stora flertalet lägre och medelstora inkomsttagare över huvud taget inte berörda av den frivilliga särbeskattningen. Beskattningen av äkta makar och avvägningen av ensamståendes beskattning erbjuder frågor som regeringen alltför länge skjutit ifrån sig. Dessa frågor kan knappast få någon lösning, som både är tekniskt godtagbar och som kan förväntas bli accepterad av skattebetalarna, med mindre det sker inom ramen för en omfattande skattereform.

En skattereform bör inplaneras i de statsfinansiella flerårsplanerna

Det är en truism att påstå att många av de skatteproblem, som kräver en bättre lösning än vad gällande regler medger, sammanhänger med beskattningens höjd. Marginalskattefrågan liksom frågan om äkta makars beskattning skulle exempelvis ha varit lättare att hantera om det samlade skatteuttaget hade varit lägre. Det kan vara nödvändigt att göra detta påpekande av två skäl. En lättnad i det totala skatteuttaget torde som ovan framhållits med hänsyn till de engagemang, som krävs av samhället för att lösa en rad viktiga problem, inte vara realistisk som målsättning för de närmaste åren. Man måste beakta att en ökning av transfereringsutgifterna är en ändamålsenlig väg att skapa bättre lösningar av frågor som är direkt anknutna till skattepolitiska reformbehov. Ändamålsenliga lösningar av familjebeskattningen kräver att förstärkningar av inkomstöverföringarna till barnfamiljerna tas in i bilden. De allmänna barnbidragen har f. ö. sedan länge i vårt land betraktats som en form av skattereduktion.

Ett ytterligare skäl för nyssnämnda påpekande är följande. De betydande reformbehov som föreligger på olika områden talar för att *en dylik skattereform bör läggas in som en viktig del av den statsfinansiella planeringen för en framförliggande flerårsperiod*. I likhet med den slutsats som allmänna skatteberedningen kom fram till bör en skattereform av den räckvidd som enligt vår uppfattning framstår som angelägen genomföras i etapper vilka är i förväg planerade.

Den nuvarande marginalbeskattningens storlek

Av uttalanden att döma torde finansministern ha kommit till den uppfattningen att den direkta statliga inkomstbeskattningen nu totalt nått sådan höjd att denna skatteform är ointressant som inkomstkälla för det ytterligare skattebehov som avtecknar sig i ett statsfinansiellt flerårsperspektiv. I denna mening — som källa för ökat skatteuttag — kan således sägas, att den statliga inkomstbeskattningen blivit utan fiskalt intresse. Skattetaket skulle med andra ord vara nått.

Om finansministern har denna bedömning, har han dragit en riktig slutsats av den politik på skatteområdet som han själv varit den främste företrädaren för. Vi har anledning att säga detta så mycket mera som vi länge förordat omläggningar i beskattningen innebärande lättnader i inkomstskatten i kombination med förskjutning till ökat uttag av indirekt skatt, för vilken vi krävt en mera rationell utformning, *samt* — som ett annat viktigt led i en skattereform — inkomstöverföringar till ekonomiskt svaga grupper.

Ser vi till den marginella inkomstskattens höjd — dvs. den skatt som drabbar en inkomstökning eller extrainkomst — uppgår den nu redan i det låga inkomstläget av 12 000—15 000 kronor för gifta till ca 40 % och i inkomstläget strax över 25 000 kronor till ca 44 %. För ensamstående skattskyldig utan barn är marginals-katten i samma inkomstlägen ca 44 % resp. 51 %. För ensamstående skattskyldig nås 50 %-strecket, där hälften av inkomstökningen måste avstås i skatt, något ovanför inkomstnivån 20 000 kronor (motsvarande en månadslön av 1 666 kronor). Gift skattskyldig når 50 %-strecket vid inkomstnivån 30 000 kronor (månadslön 2 500 kronor). Det kan nämnas att enligt den undersökning av inkomstfördelningen bland heltidsarbetande anställda (med minst 31 timmars genomsnittlig arbetstid per vecka), som låginkomstutredningen utfört, var medianinkomsten bland män i åldrarna 25—64 år 25 000 kronor. Bland hushåll med enbart mannen som inkomsttagare utgjorde medianinkomsten ca 26 500 kronor. I sistnämnda belopp ingår dock även icke skattepliktiga inkomster, såsom barnbidrag och andra transfereringsinkomster. Undersökningen avser förhållandena år 1966. Sedan dess har den nominella inkomstnivån förskjutits ytterligare uppåt, dock utan att realinkomstnivån höjts i samma grad. Det bör observeras att de låga inkomster som registreras i taxeringsstatistiken i stor utsträckning härrör från korttids- eller deltidarbetande eller sådana som arbetat bara en del av året. De har t. ex. inträtt i eller lämnat det aktiva yrkeslivet under året.

Kommunalskattens storlek

Att marginalskatten blivit så stor redan i låga och medelstora inkomstlägen beror väsentligen på den stegring av kommunala inkomstskatten som inträffat under de senaste två åren. Denna skatt drabbar — låt vara att den som en teknisk följd av det skattefria grundavdraget är svagt progressiv i förhållande till den faktiska inkomsten — med särskild tyngd låga inkomster.

De nu utgående grundavdragen (de s. k. ortsavdragen) har stått oförändrade sedan 1962. Under tiden har de kommunala utdebiteringarna kraftigt stegrats. Den *genomsnittliga* kommunala utdebiteringen uppgick år 1962 till kronor 15: 24 och är för år 1969 kronor 20: 25. Den stegring av de kommunala utdebiteringarna som skett och som alltså uppgår till i runt tal 5 kronor/skattekrona motsvarar enligt nu tillämpade skatteregler en höjning av den totala skatten för t. ex. en gift skattskyldig i inkomstläget 15 000 kronor med 500 kronor, eller med 15 procent. I inkomstläget 25 000 kronor innebär den höjda kommunala utdebiteringen en skattehöjning med 1 000 kronor eller 13 procent. I inkomstläget 50 000 kronor är motsvarande siffror 1 300 kronor och 7 procent. Den totala skattens relativa skärpning ligger kring 15 à 16 procent i inkomstlägen i inkomstskalans nedre hälft (under 25 000 kronor) och kring 5 procent i inkomstlägena 75 000—100 000 kronor.

Det bör här inskjutas att den fr. o. m. år 1966 gällande schabloniseringen av utskyldsavdraget vid den statliga inkomstbeskattningen och den då samtidigt genomförda ändringen beträffande folkpensionsavgiftens beräkning på beskattningsbar i stället för taxerad inkomst inte kompenserar för den skattehöjning som stegringen av de kommunala utdebiteringarna medfört utom för de allra lägsta inkomsterna (under ca 10 000 kronor för gift och ca 5 000 kronor för ensamstående). De lättnader i den statliga inkomstskatten, inkl. folkpensionsavgifter, som då vidtogs genomfördes f. ö. inte med hänsyn till inträffad eller väntad utveckling av de kommunala utdebiteringarna.

Den ökade finansieringsbördan på kommunerna

Bakom den stegring av de kommunala utdebiteringarna som inträffat ligger självklart den ökning som skett av finansieringsbördan på kommunerna. Som väsentliga förklaringsfaktorer återfinns det ökade engagemang som krävs av kommunerna för bostadsförsörjningen och stads- eller samhällsbyggandet med den stegring av de samlade följdinvesteringarna som detta innefattar. Vidare återfinns kommunernas ökade uppgifter på undervisningsområdet samt — måhända i allra främsta rummet — de ökade kommunala kostnaderna för hälso- och sjukvården. Från 1962 till 1966, vilket är det senaste år för vilket fullständiga statistiska uppgifter föreligger, ökade de totala kommunala nettoutgifterna (såväl drift- som kapitalutgifter) med 74 procent (i löpande priser). Därav ökade utgifterna för hälso- och sjukvård med 93 procent, för bostadsförsörjningen och stadsbyggnad (inkl. vägar och gator) med 75 procent och för undervisning och kulturell verksamhet med 69 procent. — Med nettoutgifter förstås i detta sammanhang bruttoutgifterna minskade med statsbidrag

och andra intäkter än skatter. — Det totala kommunala skatteunderlaget ökade under samma tid med ca 50 procent, vilket är avsevärt lägre än nettoutgifternas ökning. En oförändrad utdebitering skulle med bibehållna intäkter från hyror, avgifter m. m. ha förutsatt en motsvarande ökning av kommunernas utrymme på lånemarknaden, vilket inte har medgivits, och/eller ökning av de statliga bidragen. Vi vill i detta sammanhang inte fälla något omdöme om de reella möjligheterna för de kommunala huvudmännen att genom omdisponeringar i sina utgiftsstater eller ökning av andra löpande inkomster än skatter ha kunnat skapa erforderligt finansiellt utrymme. Det är dock orealistiskt att tänka sig att det skulle varit möjligt att på denna väg täcka in ett belopp motsvarande angivna gap mellan tillväxten i skatteunderlaget och utgifternas ökning.

Det expansiva trycket på de kommunala utgifterna kvarstår med oförändrad styrka. Den analys som finansdepartementet redovisade i anslutning till den våren 1968 utförda avstämningen av 1965 års långtidsutredning gav vid handen att de kommunala utgifterna ökat i snabbare takt efter 1966 och betydligt snabbare än långtidsutredningens prognos från 1965. Bakom detta ligger givetvis en ambition från de kommunala huvudmännen att så snabbt som möjligt tillgodose för medborgarna gemensamma behov som är eftersatta.

Bostads- och samhällsbyggandet — vari en starkt utgiftskrävande del utgöres av investeringar för vägar, gator och andra kommunikationer samt ledningsarbeten — är som nyss nämnts härvid en av de mest utgiftsexpansiva områdena. De finansiella krav som kommer att emanera från miljövärdssidan torde endast vara i sin början. Det mest expansiva trycket härrör dock sannolikt från vårdsektorn, där de starkt stigande kostnaderna och utgifterna för den slutna sjukvården kräver skärpt uppmärksamhet.

En särskild faktor, vars effekt på den kommunala finansieringsbördan är svårare att kvantifiera men som inte bör förbises, är de ökade standardkrav som framföres i föreskrifter från centrala statliga myndigheter som komplement till statsbidragsanvisningar eller eljest i syfte att främja standardkrav som myndigheten anser befogade.

Den kommunala inkomstskattens tyngd

Vi har uppehållit oss så utförligt som skett vid den kommunala utgiftsexpansionen och även berört några av de faktorer som ligger bakom denna, därför att den kommunala inkomstskatten måste kräva en betydande uppmärksamhet vid en reformering av det samlade systemet för inkomstbeskattningen. Att så måste bli fallet sammanhänger med det faktum att den kommunala inkomstskatten är den dominerande för flertalet av inkomstagarna. Vid nuvarande kommunala utdebitering — genomsnittligt ca 20 kronor per skattekrona — uppgår kommunalskatten till större belopp än summan av statlig inkomstskatt och folkpensionsavgift upp till inkomstläget 25 000 kronor för ensamstående (utan barn) och drygt 40 000 kronor för gift skattskyldig.

Sammanlagt utgör de kommunala inkomstskatterna ett något större belopp än de statliga.

Fördelningen av summa statlig inkomstskatt och folkpensionsavgift å ena sidan och kommunal inkomstskatt vid utdebitering 20 kronor är följande:

Årsinkomst 1 000-tal kr.	Andel i procent av inkomsten			
	för ensamstående		för gift	
	sa statl. ink.- skatt o. folk- pens.-avg	kommunal skatt	sa statl. ink.- skatt o. folk- pens.-avg	kommunal skatt
8	6,0	13,6	0	7,5
12	9,5	15,8	3,2	11,7
15	12,2	16,6	5,5	13,3
20	15,5	17,4	7,8	15,0
25	18,0	18,0	10,0	16,0
30	20,2	18,3	12,2	16,7
40	23,8	18,7	16,3	17,5
50	26,0	19,0	19,6	18,0
100	33,4	19,5	29,7	19,0

Av de redovisade siffrorna torde *en* klar slutsats kunna dras. Vill man jämte andra användbara medel angripa det rikt förgrenade komplex, som sammanfattas i låginkomstproblemet medelst åtgärder som i mera begränsad mening hör hemma inom skatteområdet, är det kommunalskatten som främst kommer i blickpunkten. Denna slutsats blir så mycket mer självklar inför det sannolika framtidsperspektivet av fortsatt snabb stegring av de kommunala utdebiteringarna. Ett genomsnitt av 25 kronor per skattekrona ligger med nuvarande press på de kommunala utgifterna inom ett så pass kort tidsperspektiv som några få år.

På några håll i den allmänna debatten har förslag framförts om ändring av den kommunala inkomstskatten från proportionellt till progressivt uttag. En dylik ändring torde emellertid knappast vara en framkomlig väg framför allt därför att det kommunala finansieringsbehovet är så stort, att progressionen skulle med hänsyn till inkomstfördelningen i så fall behöva göras relativt betydande. I förening med den progressiva statliga inkomstskatten skulle den sammanlagda progressionen i inkomstbeskattningen då leda till resultat som ur andra synpunkter skulle vara oacceptabla. I sammanhanget bör uppmärksammas att de fr. o. m. årsskiftet utgående kommunala bostadstilläggen för barnfamiljer är förenade med inkomstprövningsregler, som medför att den marginella effekten av marginalskatt och minskade tillägg innebär en reell marginell belastning på en inkomstökning av storleksordningen 50 procent i inkomstläget 20 000 kronor och ca 65 procent i inkomstläget 30 000 kronor. En progressiv kommunal inkomstskatt skulle för att ge erforderliga skatteinkomster inte kunna undgå att ytterligare skärpa nyssnämnda marginella belastningar.

En metod bland andra att komma till rätta med eller i varje fall dämpa den skärpning av skattebelastningen på mindre inkomster som fortsatt stegring av den kommunala utdebiteringen för med sig är en mera omsorgsfull kostnads kontroll, angelägenhetsgradering och flerårsplanering i fråga om utgiftsutvecklingen från de

kommunala huvudmännens sida. Staten borde mer än hittills kunna medverka i utvecklandet av effektiva metoder härför. Särskild uppmärksamhet kräver kostnadsutvecklingen inom sjukvårdsområdet. Här måste staten anses ha ett särskilt ansvar därför att sjukvårdens struktur i hög grad sammanhänger med den allmänna sjukförsäkringens utformning. Denna utövar nämligen ett direkt inflytande på vårdarbetets uppdelning i slutna resp. öppna former och därmed på kostnadsutveckling och finansieringsformernas lösning. Detta problemkomplex, som trots allt endast är en del av det större problem vi här behandlar, kräver en betydligt mera målinriktad insats av studier och utredningsarbete än vad som hittills åstadkommit och för vilket staten i första hand har att svara, givetvis i samarbete med företrädare för de kommunala huvudmännen. I framställning till Kungl. Maj:t i mars 1968 har Svenska landstingsförbundet aktualiserat här berörda problem och föreslagit en parlamentarisk utredning i saken. En sådan utredning är enligt vår mening starkt motiverad.

Det senast anförda ger en antydning om en av de åtgärder som bör vidtas för att inom ramen för en omfattande skattereform skapa bättre lösningar. Det framstår sålunda som alltmer ofrånkomligt att som en av utgångspunkterna för ett mera ändamålsenligt skattesystem se de offentliga utgifternas finansieringsproblem — alltså *både* de statliga *och* de kommunala — över ett. Den skattepolitiska miljön har förändrats under senare år genom den starka tillväxten av den direkta proportionella kommunalskatten. Samtidigt och som en följd därav har frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun blivit alltmer brännande.

Det är nödvändigt för den kommunala självstyrelsen att kommunerna behåller sin självständiga beskattningsrätt. För att ta ett extremfall — om kommunerna skulle bli helt beroende av statlig bidragsgivning för finansiering av sina utgifter, skulle den kommunala självstyrelsen bli illusorisk och förvandlas nära nog enbart till administrering. Vid varje utformning av ett kommande skattesystem måste denna till synes självklara synpunkt ingå som en oeftergivlig förutsättning.

Huvudproblem för en allmän skattereform

Vid en omprövning av skattesystemet bör de skilda grundelementen överses i fråga om sin konstruktion. Det gäller således de skattefria grundavdragen, skattekalkalorna, socialavgifterna, den indirekta beskattningen samt principerna för avvägningen mellan olika familjetyper.

Vad gäller företagsbeskattningen anser vi det lämpligt att avvakta den proposition som aviserats att avlämnas senare under årets riksdag. Vi vill i detta sammanhang erinra om att förslag om mera rationella avskrivningsregler för byggnader som användes såsom produktionsmedel i rörelse eller jordbruk väcktes från vår sida i motioner till 1958 års riksdag. Ett utredningsförslag föreligger sedan fjolåret. Vi vill nu endast betona angelägenheten av en reform av ifrågasvarande avskrivningsregler. Kravet framträder med ökad tyngd inför den stagnation som industriinvesteringarna utvisat under de senaste åren.

Ett annat reformkrav avseende företagsamheten som vi i detta sammanhang också vill erinra om är vårt sedan länge resta krav på möjlighet till öppen resultatutjämnning vid beskattningen. Dylika regler, som bör stå öppna för alla ekonomiska rörelser, oavsett företagsform som tillämpar redovisning efter bokföringsmässiga grunder, skulle inte minst ha betydelse som riskutjämnning vid vikande konjunkturer och således tjäna ett stabiliseringssyfte och innebära ökad ekonomisk trygghet i främsta rummet för mindre företag. Förslag i denna fråga framföres i särskilda motioner, till vilka vi hänvisar.

Den översyn av skattereglerna som vi här föreslår och som skall avse fysiska personer, bör särskilt beakta möjligheterna:

- a) att åstadkomma lättnader i skattebelastningen på lägre inkomster; häri innefattas då den sammanlagda belastningen av statlig och kommunal inkomstskatt samt obligatoriska socialavgifter;
- b) att under en övergångsperiod av avsevärd längd genomföra individuell beskattning, dvs. skattens storlek skall utgå oberoende av civilstånd och oberoende av andra makens inkomst;
- c) att inom ramen för en skatteomläggning i större utsträckning än för närvarande beakta barnförsörjningskostnaderna, vilket kan ske genom ökande inkomstöverföringar till samtliga barnförsörjare, såväl gifta som ensamstående;
- d) att åstadkomma lättnader i marginalbeskattningen för lägre och medelstora inkomster;
- e) att tillskapa skatteregler som minskar utrymmet för skatteflykt; dvs. att åstadkomma ett beskattningssystem som ur fiskal synvinkel är effektivare än hittillsvarande och därigenom mera rättvist;
- f) att åstadkomma förenklingar i den indirekta beskattningen; den i princip riktiga målsättningen är att slopa alla särskilda punktskatter utom de som är motiverade av sanitära eller medicinska skäl eller som uttas för vägändamål; genom att använda mervärdeskatteinstrument mera generellt än vad som nu är fallet kan administrativa kostnadsbesparingar vinnas; skattesystemet blir effektivare vilket är till gagn för alla skattskyldiga.

De målsättningar som här angivits förutsätter en förskjutning mot indirekta skatteformer och innebär således en motsvarande lättnad i den direkta inkomstbeskattningen, inkl. lättnader för barnfamiljerna genom transfereringar och kompensationer för pensionärer och andra förmånstagare inom socialförsäkringarna. Vid en fortsatt övergång till indirekt beskattning måste grupper med svag ekonomisk bärkraft t. ex. barnfamiljer, folkpensionärer, studerande och värnpliktiga kompenseras genom ökade transfereringar.

Särskilda lättnader för lägre inkomst

Som tidigare antytts kan låginkomstproblemet angripas på ett mera effektivt och rationellt sätt med andra medel än de som skattelagstiftningen erbjuder. Detta får

dock inte hindra att den direkta skattebelastningen på låga inkomster så långt möjligt lättas eller helt avlägsnas. Olika tekniska vägar är här tänkbara. Den mera traditionellt brukade är *höjningen av grundavdragen (ortsavdragen)*, varigenom en ökad del av inkomsten undantas från skatt. För att nå den eftersträfvade skattelättnaden för de lägsta inkomsterna måste en höjning av grundavdragen i så fall ske i första hand vid den kommunala beskattningen. Även om kommunerna kompenseras för bortfallet av skatteunderlag genom ökad bidragsgivning över statskassan, visar erfarenheten att bidragen på sikt urholkas och höjningar av de kommunala utdebiteringarna blir då ofrånkomliga. Därför bör också andra utvägar prövas.

En sådan skulle i princip kunna bestå av ett *fast avdrag, varmed den eljest uträknade skatten skulle reduceras med ett för alla skatteskyldiga lika belopp*. Avdraget skulle dock inte överstiga skattebeloppet (statlig inkomstskatt, folkpensionsavgift och kommunal inkomstskatt). Kommunerna skulle i så fall i förskott och vid skatteavräkning via statsverket tillföras de kommunalskattemedel som framkommer på skatteunderlaget med fastlagda grundavdrag. Denna metod innebär således för kommunernas del att de kan bestämma sin utdebitering på ett av ifrågavarande skattereduktion opåverkat underlag. Skattelättnaden för den enskilde skattebetalaren blir relativt mest förmånlig i de lägre inkomstlägena. Härav följer också att denna metod ställer sig gynnsammare för innevånare i kommuner där inkomstnivån ligger lägre än rikets genomsnitt, och i motsvarande mån mindre gynnsam för kommuner vilkas innevånare ligger i ett högre inkomstläge. Med allt annat oförändrat påverkas marginalskatten inte i någondera riktningen. Marginalskatten är väsentligen beroende av skatteskalans utseende förutom den kommunala utdebiteringens höjd.

Inkomstbortfallet för statsverket genom ett dylikt avdrag på skatten får förutsättas bli kompenserat genom höjning av mervärdesskatten. Nettoresultatet för skattebetalarna blir lättnader i den totala skattebelastningen för lägre inkomster och ökad belastning för de högre inkomsterna. Inkomstskatten skulle bli lägre för alla.

Vi är medvetna om att invändningar av principiell art, baserade på de grunder på vilka det i vårt land tillämpade systemet för inkomstbeskattningen är uppbyggd, kan resas mot ett inslag av avdrag från skatten. Beträktat såsom ett tekniskt medel att inom ramen för skattereglerna i övrigt åstadkomma en ändrad *skatteavvägning* — till förmån för de lägre och medelstora inkomsterna — bör skatteavdraget av skisserad typ dock inte behöva avvisas av nyssnämnda principiella skäl. Det bör observeras, att lättnader i skatteskalan för den statliga inkomstskatten t. ex. genom sänkning av skatteuttaget i skalans nedre del, vilken f. n. är 10 %, inte skulle vara nämnvärt effektiv för det eftersträfvade syftet att lätta skattebelastningen med markerad tyngdpunkt för ifrågavarande inkomstgrupper. Detsamma gäller ändringar i de statliga ortsavdragen.

Det är ur låginkomsttagarnas synpunkt lättnader i belastningen av kommunalskatten som bör eftersträvas, helst utan att föranleda höjningar i de kommunala utdebiteringarna. Det senare skulle nämligen ytterligare skärpa marginalskatterna vid inkomstbeskattningen. Ett skatteavdrag av ovan antydda konstruktion skulle fylla

de angivna syftena. Det skulle också innebära en ändring av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, så att staten bär en större del av kostnaderna för de samhällsuppgifter som kommunerna fullgör.

Övergång till individuell beskattning

Vi har i motioner vid tidigare riksdagar angivit de såväl principiellt som mera praktiskt grundade skäl som utgör tungt vägande motiv för successiv övergång till individuell beskattning. I en samhällsstruktur, där yrkesutbildningen bland kvinnorna är lika utbredd som bland männen och ambitionen att delta i förvärvslivet lika stor hos båda könen, blir det ett starkt krav att också förutsättningarna att delta i yrkesliv efter eget val skall vara likvärdiga för kvinnor och män. Skattelagstiftningen måste då också anpassas till de ändrade förhållandena. Den faktiska könsdiskrimineringen i skattelagstiftningen bör successivt avvecklas. Målet är att skattesystemet görs neutralt och att var och en bör beskattas oberoende av civilstånd.

Den frivilliga särbeskattningen, vilken förordades av en minoritet inom allmänna skatteberedningen — herr Sven Gustafson (fp) och löntagarorganisationernas representanter — har uppenbarligen haft god effekt i de hänseenden den var avsedd att verka. Tillämpningen av frivillig särbeskattning synes ha fått en större omfattning än som väntades. Denna åtgärd har dock inte annat än i begränsad utsträckning kunnat lösa det s. k. tröskelproblemet, dvs. den höga marginalskatt som inträder då gift kvinna tar förvärvsarbete. Över huvud taget är den frivilliga särbeskattningen ingen lösning för inkomsttagare med låga och medelstora inkomster. Till och med vid jämförelsevis låga inkomster blir denna marginalskatt — den s. k. tröskeeffekten — f. n. 40 à 50 procent. Det är därför naturligt att den verkar starkt återhållande på gifta kvinnors intresse av förvärvsarbete, även i de fall där minderåriga barn saknas i familjen. Den höga marginella skattebelastningen i dessa fall upplevs av vederbörande som en orättvisa.

Det ligger i sakens natur att en övergång från sambesattning till individuell beskattning måste innefatta praktiska svårigheter. *En dylik reform måste därför innefatta särskilda övergångsordningar*, gällande under en lång tid, som gör det möjligt att ta hänsyn till de kvinnor som på grund av ålder eller ensidig näringsstruktur på orten har begränsade möjligheter till förvärvsarbete. Som tidigare nämnts bör barnkostnaderna i större omfattning än nu kompenseras genom transfereringar t. ex. genom höjning av de allmänna barnbidragen eller annan tekniskt lämplig form. För att övergångsbestämmelser inte skall bli komplicerade och svåradministrerade måste de göras schematiska. En väg är t. ex. att anknyta till kvinnans födelseår, varigenom man på ett enkelt sätt kan undanta de äldre äktenskapen och således — möjligen med en glidande skala — i praktiken anknyta de nya reglerna till de yngre äktenskapen. På så sätt skulle det totala skattekollektivet successivt växa in i det nya regelsystemet. Andra anordningar kan också tänkas som underlättar övergång till individuell beskattning. Vi har endast här önskat anföra exempel

på olika utvägar. De ogynnsamma verkningar som kan komma att uppstå för familjer på orter med ett odifferentierat näringsliv måste lösas utanför skattesystemets ram genom t. ex. arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska medel.

Lättnader i marginalskatten

Vi har från folkpartiets sida länge hävdlat att lättnader i marginalskatten bör vara ett viktigt led i en större skattereform. Härför talar flera skäl. För hälften av inkomsttagare med full arbetsvecka är marginalskatten 50 % och mera. Höga marginalskattesatser som drabbar varje inkomstökning och varje extrainkomst hos den enskilde verkar avhållande på viljan till extra arbetsinsatser. »Det lönar sig inte.» Ett annat skäl att söka minska marginalskatterna — och att över huvud taget minska andelen för skattebelastningen på inkomsterna — är att därigenom samtidigt skatteflykten skulle minska. Skattesystemet skulle därigenom bli mer effektivt och mer rättvist. Ett tredje skäl är den nödvändiga samordningen med skattesystemen i andra länder med vilka vårt land bedriver ett växande ekonomiskt samarbete. Arbetsmarknaden tenderar mot en ökad grad av internationalisering. En alltför stor skillnad i fråga om den direkta skattebelastningen på inkomsterna medför problem för det eller de länder som har det högsta direkta skattetrycket.

Särskilt betydande marginaleffekter inträder i de fall sambeskattning sker och alltså båda makarna har inkomst.

I detta sammanhang vill vi påpeka att önskemålet att mildra marginalskatten och önskemålet att successivt och på lång sikt övergå till individuell beskattning inte står i något motsatsförhållande till varandra. En övergång till individuell beskattning kan i mycket stor utsträckning komma att reducera marginalskatteproblemet. En sådan övergång måste, som vi ovan framhållit genomföras stegvis för att de levnads- och arbetsvanor som utbildats under sambeskattningssepoken utan svårigheter skall kunna anpassas.

Som en av utgångspunkterna för en större skattereform anser vi, i likhet med finansministern i direktiven till allmänna skatteberedningen, att lättnader bör eftersträvas i de på skattsedeln debiterade utskylderna. En övergång till individuell beskattning och begynnande hyfsning av marginalskatteproblemen bör därför läggas in som *en del* av en större skattereform, vilken totalt sett skall innebära lättnader i de direkta inkomstskatterna och förskjutning mot ökad andel av indirekt skatt. Låga inkomster kan då helt befrias från inkomstskatt.

En skattereform som omfattar skilda element i skattesystemet och som genomföres som en sammanhållen, klart målinriktad och i den statsfinansiella planeringen inlagd reform öppnar helt andra och bättre möjligheter att åstadkomma gynnammare skattetekniska förhållanden än osammanhängande ändringar i detaljerna, vidtagna från tid till annan utan närmare inbördes samband.

Vi har i det föregående inte särskilt berört socialavgifterna och socialförsäkringarnas finansiering. Eftersom lösningen av de egentliga inkomstskattefrågorna kan vara beroende av socialavgifternas utformning, bör en utredning av skatte-

systemet ha frihet att även pröva socialförsäkringarnas finansiering. I främsta rummet gäller det avgifterna för folkpensioneringen och sjukförsäkringen.

Andra skattefrågor

Frågan om införande av definitiv källskatt — med bevarad rätt till egen taxering — tillhör enligt vår mening de reformkrav som en allmän översyn av skattesystemet bör ta upp till beaktande. Vi förutsätter att det särskilda utredningsarbete som pågår om definitiv källskatt på lämpligt sätt samordnas med den bredare översyn som vi föreslår i denna motion.

En annan reformtanke, som under senare tid vunnit aktualitet, gäller åtgärder som har karaktär av s. k. negativ skatt. Vi erinrar om att de allmänna barnbidragen sedan länge haft denna innebörd. De infördes som en ersättning till de år 1947 avskaffade barnavdragen. Det skatteavdrag som vi förordat i denna motion som en mera omedelbar reformåtgärd i syfte att lätta den direkta inkomstskatten med tyngdpunkten vid små och medelstora inkomster har en liknande karaktär. Vi anser att »negativa» skatteformer tillhör de framåtsyftande grepp som bör ingå i uppdraget för en allmän översyn av skattesystemet, vilken för att nå rationella lösningar måste gå in på transfereringsåtgärder (inkomstöverföringar) såsom komplement till de skattetekniska reglerna i mera begränsad mening.

Vi erinrar slutligen om det uttalande, som finansministern tidigare gjort, av innebörd att det totala finansieringsbehovet för de genom stat och kommun gående offentliga utgifterna är så betydande, att en stor del av skatteuttaget nödvändigtvis måste ske från de breda inkomstgrupperna. Administrativt är det då enklare att det sålunda ofrånkomliga skatteuttaget i dessa inkomstskikt sker genom en generell indirekt skatt, samtidigt som belastningen av inkomstskatt minskas och för de lägsta inkomsterna helt avskaffas. Genom mervärdeskatten har nu också erhållits ett ur fiskal synvinkel effektivare instrument än tidigare. Möjligheterna att komma till rätta med skattefusket är med andra ord bättre. Denna omständighet torde i stort sett ge förutsättningar för en gynnsammare skattemässig ställning för låginkomstgrupperna. De särskilda grupper som i och för sig drabbas hårdare av en generell indirekt skatt — därest man enbart ser till denna — kan tekniskt kompenseras transfereringsvägen. Det gäller här grupper som barnfamiljerna, pensionärerna, handikappade, arbetslösa etc. Skatt efter förmåga skall alltså vara en huvudprincip. Den kan uppfyllas med i tekniskt hänseende annorlunda utformade medel än tidigare. Målsättningen skall vara ett effektivare och mera rättvist skattesystem.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda föreslår vi,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära översyn för en sammanhållen och planenligt genomförd reform av skattesystemet främst i syfte att inom ramen för lättnader i den di-

rekta inkomstskatten och förskjutning mot ökad andel för indirekt skatt

a) lätta det totala skattetrycket på låginkomstgrupperna genom att i vidgad omfattning befria de låga inkomsterna från inkomstskatt, varvid särskilt beaktas den skattebelastning som härrör från den kommunala skatten;

b) successivt genomföra övergång till individuell beskattning i stället för nuvarande sambesattning;

c) genom inkomstöverföringar stärka och skydda barnfamiljernas, pensionärernas och andra socialt utsatta gruppers ställning;

d) åstadkomma lättnader i skattebelastningen på inkomstökningar och extrainkomster (marginalskatten);

e) genom vidgad användning av systemet för indirekt skatt, vilket bör göras mera enhetligt och förenklas, minska utrymmet för skatteflykt, varigenom skattesystemet blir effektivare och mera rättvist.

Stockholm den 27 januari 1969

		<i>Sven Wedén (fp)</i>
<i>Bertil Ohlin (fp)</i>	<i>Cecilia Nettelbrandt (fp)</i>	<i>Sven Antby (fp)</i>
<i>Sven Gustafson (fp)</i> i Göteborg	<i>Ingemar Mundebo (fp)</i>	<i>Elias Jönsson (fp)</i> i Ingemarsgården