

Nr 742

Av herr Hedlund m. fl., om en jämnare inkomstfördelning, m. m.

(Lika lydande med motion nr 638 i Första kammaren)

Sett i ett internationellt perspektiv tillhör Sverige utan tvekan det lilla fåtalet rika och privilegierade länderna i världen. Den höga utvecklingsnivån tilldelar vårt land ett speciellt ansvar i arbetet för en ökad global jämlikhet. Högstandardsamhället och den snabba tillväxten i ekonomin ger goda förutsättningar att förverkliga ett samhälle utan stora ekonomiska klyftor. Men den höga materiella standarden utgör ingen garanti för ökad jämlikhet. Det ökande välståndet leder i stället lätt till växande standardklyftor mellan olika befolkningsgrupper.

Ökad jämlikhet

I ett samhälle med vårt ekonomiska system krävs en konsekvent strävan till ökad jämlikhet vid inkomstbildningen, så att inte konkurrensfaktorn tar överhanden och tränger undan solidariteten mellan olika grupper och individer. Jämlikhetsfrågorna kräver således ständig bevakning och inkomstbildningen måste korrigeras genom utjämnande åtgärder. Samhällets skatte- och avgiftsuttag måste liksom hela reformpolitiken — och då inte minst transfereringarna — vara inriktade på ökad jämlikhet. Den snabba ekonomiska tillväxten ger ständigt förändrade förutsättningar och ofta icke önskvärda effekter på inkomsternas fördelning. Samhället måste här ta på sig det slutliga ansvaret för att de målsättningar beträffande jämlikhetspolitiken, som man önskar se förverkligade, också blir förverkligade. Det kan bl. a. ske genom korrigeringsåtgärder i efterhand av de fria arbetsmarknadsförhandlingarnas resultat t. ex. via finanspolitiska åtgärder.

Samhällets ansvar vid fria avtalsförhandlingar

Statsmakterna och deras företrädare måste i olika sammanhang ge uttryck för sina värderingar inom fördelningsspolitiken. De politiska instanserna bör således, innan ett löneavtal har träffats, söka påverka detta genom att bilda opinion för sin uppfattning. Inte heller efter det att ett avtal träffats, kan statsmakterna bortse från dess fördelningsspolitiska följder utan måste ta konsekvenserna av sin politiska uppfattning. Motsvarande synsätt från statsmakternas sida måste också gälla institutionella förändringar på arbetsmarknaden, vilka bedöms angelägna för att uppnå den för-

delningspolitiska målsättningen, t. ex. en samordning av förhandlingarna mellan parterna på löntagarsidan. Det kan också gälla avtalsförhandlingarnas förläggning i tiden eller andra sådana faktorer, som ingår i de allmänna ramförutsättningarna.

Olika former är naturligtvis tänkbara, när det gäller att realisera tillfredsställande kontakter mellan arbetsmarknadens parter och statsmakterna. Ett utbyte av informationer och bedömningar kan i och för sig ges en mera fast samrådsform inom fördelningspolitikens område på samma sätt som från vårt håll föreslagits vad gäller stabiliseringspolitiken. Enligt vår uppfattning — deklarerad vid många tillfällen — måste emellertid den fria förhandlingsrätten bevaras på arbetsmarknaden. Erfarenheterna från utlandet av statlig intervention i löneförhandlingarna kan knappast betecknas som positiva. Samrådsformen bör dock inte helt uteslutas. Gränsen går naturligtvis, där någon av parterna anser, att förhandlingsrätten träds förnärlig och samrådet får inslag av påtryckningar. Eftersom stabiliseringspolitiken kanske i större utsträckning än fördelningsfrågorna bygger på värderingar, som omfattas av de flesta och dessutom innebär dominerande inslag av ekonomiska prognoser och uppskattningar i en aktuell situation, torde dock stabiliseringspolitiken vara bättre lämpad för samråd mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter. Samordnade överläggningar mellan statsmakterna och arbetsmarknadsparterna skulle dock kunna vara av värde inom fördelningspolitikens ram, då det gäller bedömningen av lönebetalningsförmågan inom enskilda branscher och de förutsättningskapande näringspolitiska insatser som bedöms lämpliga.

De här redovisade synpunkterna på relationerna mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter innebär således inte något förord för en egentlig s. k. inkomstpolitik. Men det finns anledning, att statsmakterna i olika sammanhang uttrycker sin mening om inkomstfördelningen, eftersom man ändå inte kan undgå att ta ställning till problematiken i samband med utformningen av t. ex. skattepolitiken och den totala reformpolitiken. Statsmakternas möjligheter att i efterhand korrigera ett avtalsresultat stärker avsevärt ställningen som opinionsbildare. Denna opinionsbildning bör även gälla avtalsförhandlingarnas institutionella ram.

Med fria förhandlingar på arbetsmarknaden har staten intresse av att avtal sluts vid en sådan tidpunkt, att dess innehåll kan bedömas från ekonomisk-politisk synpunkt i statsverkspropositionen. Också i sin roll som arbetsgivare har staten behov av att kunna i budgeten närmare precisera ökningen i lönekostnaderna. Hittills har statsverkspropositionen innehållit mycket ungefärliga uppskattningar på denna punkt eller också har man helt gått förbi problemet.

För att undvika orättvisor mellan löntagarorganisationerna på grund av att uppgörelse nås vid olika tidpunkter bör avtalsförhandlingarna så långt möjligt samordnas, även om en sådan uppläggning kan komplicera situa-

tionen då förhandlingarna strandar. I annat fall riskerar man emellertid, att en organisation i efterhand lyckas uppnå en bättre uppgörelse än de övriga, trots att en annan organisation kanske i realiteten berett väg för resultatet.

När det gäller förhandlingarnas metodfrågor kan självfallet statsmakterna förorda en viss linje. En ständigt återkommande metodfråga av utomordentlig betydelse för förhandlingarnas resultat ur jämlikhetssynpunkt är den slutliga avvägningen mellan öres- och procentlinjen. En undersökning visar, att ingen helårs- och heltidsanställd löntagare skulle haft under 18 000 kr. i årslön 1966, om öreslinjen tillämpats på hela den svenska arbetsmarknaden under perioden 1952—1966. I verkligheten var det 650 000 fulltidsanställda personer, som i slutet av den nämnda perioden hade lägre lön. Självfallet är låginkomstproblemet inte så enkelt som bara ett val av metod, men exemplet visar ändå att metoden för löneökningarnas fördelning har stor betydelse.

Samhället som arbetsgivare

I sin roll som arbetsgivare har samhället givetvis den största möjligheten att direkt påverka inkomstbildningen. Det gäller såväl staten som landsting och primärkommuner. Med det snabbt stigande skatteuttaget i kommuner och landsting har utrymmet inom denna sektor begränsat möjligheterna att bedriva en aktiv lönepolitik med inriktning på ökad jämlikhet. Inom den offentliga sektorn måste staten ta initiativet för egen del och skapa förutsättningar för kommuner och landsting att följa efter genom en annan kostnadsfördelning mellan stat och kommuner. Det är givetvis olyckligt, om bristen i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna påverkar rekryteringen till och värderingen av de viktiga människovårdande uppgifterna i landsting och kommuner.

En stor arbetsgivare som staten kan naturligtvis till skillnad från de flesta andra i viss utsträckning bli »prisledande» på arbetsmarknaden och bör också eftersträva att vara exempelbildande. Ett område där staten i sin egenskap av arbetsgivare har det avgörande inflytandet, även om det f. n. betraktas som en förhandlingsfråga, är dyrortsgrupperingen av lönerna enligt det allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän. Trots gjorda prisgeografiska undersökningar som visat att någon allmän överensstämmelse inte finns mellan lönegrupperingen och levnadskostnaderna på olika orter, har någon ändring inte kommit till stånd. Till bilden hör också, att de högre lönerna utgår lika över hela landet. Vid åtskilliga tillfällen har vi från centerhåll krävt, att dyrortsgrupperingen av lönerna skall avskaffas och de lägsta ortsgrupperna flyttas upp till den högsta nivån. Det är en fråga jämlikhetssynpunkt starkt motiverad reform, som dessutom prioriteras mycket högt från de berörda löntagar-

organisationerna. Kravet på ett avskaffande av lönernas dyrortsgruppering återkommer också vid årets riksdag i en särskild centermotion.

Ökande inkomstklyftor före skatt

Inkomstbildningens stora betydelse för möjligheterna att åstadkomma ökad jämlikhet i samhället är ställt utom allt tvivel. Därför är det särskilt olyckligt, att vi i Sverige — till skillnad från åtskilliga andra länder — under lång tid haft en utveckling, som inneburit ökande inkomstklyftor före skatt. FN:s ekonomiska kommission för Europa har i en undersökning som omfattar åren 1954—1963 kunnat påvisa en sådan negativ utveckling. Det är angeläget, att den utredning som tillsattes vid årsskiftet 1965/66 för att undersöka låginkomstproblemen i vårt land blir klar snarast möjligt och snabbt kan omsättas i politiska beslut och konkreta resultat. I en särskild motion kräver vi från centerhåll till årets riksdag, att parlamentariker bör ingå i kommittén i detta syfte. De hittills presenterade uppgifterna från kommittén visar, att låginkomstproblemet är betydande i vårt land. Således uppnådde en tredjedel av de fulltidsanställda personerna under 1966 en årlig löneinkomst om högst 18 000 kr. och en femtedel 15 000 kr. Andelen kvinnor i de lägre inkomstgrupperna är dessutom betydligt högre än deras andel av den totala arbetsstyrkan.

Självfallet måste man för att få en rättvisande bild av den reella inkomst- och standardfördelningen mellan olika individer från bruttoinkomsterna göra avdrag för skatt och lägga till de sociala förmånerna. Eftersom bristerna i jämlikheten ofta grundas på sociala värderingar, som tidigare haft bredare förankring, är det emellertid mycket angeläget att samhällets inställning i jämlikhetsfrågor också slår igenom i inkomstbildningen. Därmed minskar också svårigheterna att finna tekniska lösningar, som utan negativa effekter leder till utjämning av inkomster och standard efter skatt och transfereringar. Ett exempel på en teknisk lösning, som vållat debatt ur denna synpunkt, är den progressiva statsskatten för fysiska personer, där konstruktionen sägs ha arbetshämmande effekter. För den som lägger övervägande ekonomiska synpunkter på sin merinsats i arbetslivet kan det progressiva skattesystemet naturligtvis ha denna verkan. Samtidigt finns det vissa risker för en övergång till ersättning av annat slag än lön inom ett företags ram eller att arbetsgivaren i realiteten övertar merskatten genom en anpassning av lönen. Kompensation i löneavtal för samhällets i demokratisk ordning träffade beslut om skatternas utformning — inte minst ur fördelningspolitisk synpunkt — måste självfallet motarbetas.

Den ekonomiska politiken

I årets finansplan betonas med rätta i ett särskilt avsnitt om fördelningspolitiken hur viktig den ekonomiska politiken är i sammanhanget. Ur fördelningsynpunkt har den senaste tidens dämpning i inflationstakten tro-

ligen verkat återhållande på ökningen i inkomstklyftorna, eftersom kompensationen för prisstegringar i hög grad varierar med förhandlingspositionen. Det betyder att den som har inkomst, som inte berörs av förhandlingar på arbetsmarknaden, lätt blir bortglömd. De redan lågt avlönade har dessutom i allmänhet den sämsta förhandlingspositionen.

Full sysselsättning

Den fulla sysselsättningen är ett mycket viktigt mål ur jämlikhetssynpunkt. På grund av den senaste tidens snabbare strukturomvandling i näringslivet i förening med den långvariga dämpningen i konjunkturen har målsättningen inte kunnat uppfyllas. Arbetslösheten drabbar ofta de redan sämst ställda, som saknar ordentlig grund- eller yrkesutbildning och har mycket få anställningsalternativ. Det gäller också den arbetskraft, som är i behov av skyddad sysselsättning. Företagens och branschernas varierande lönebetalningsförmåga kommer också in i bilden. I debatten har tidigare framförts med varierande styrka, att låginkomstproblemen skulle lösas genom att de mindre lönsamma företagens slås ut. För att inte den anställde skall drabbas förutsätter det, att samhället sätter in stora resurser för att eliminera skadeverkningarna. Trots starkt ökade insatser under de senaste åren främst inom arbetsmarknadspolitiken har det inte visat sig möjligt att bemästra arbetslösheten. Därför är det välbetänkt, när man i årets finansplan slår fast, att det finns en gräns för takten i strukturomvandlingen som inte får överskridas, om full sysselsättning och personlig trygghet skall kunna uppnås. I det här sammanhanget spelar naturligtvis lokaliserings- och näringspolitiken en väsentlig roll för att samhället skall kunna hålla strukturomvandlingen under tillfredsställande kontroll. Dessa frågor behandlas i särskilda centermotioner till årets riksdag.

Utbildningspolitiken

Utbildningspolitiken tillmäts med rätta stor betydelse för att på längre sikt skapa förutsättningar för ökad jämlikhet. Men otillräckliga resurser under långa perioder har ofta medfört ökande inkomstklyftor till följd av brist på specialutbildad arbetskraft och därmed knapphetsprisstegring på denna arbetskraft. De genom denna situation uppkomna inkomstklyftorna har därefter till följd av den allmänna trögheten i lönesättningen, ofta kommit att konserveras. Paradoxalt nog skapar utbildningsexpansionen i dag nya klyftor. Alla de som inte tidigare haft dagens utbildningsmöjligheter halkar efter, så länge inte vuxenutbildningen hunnit byggas ut. Därigenom uppkommer klyftor mellan generationerna, som det finns särskild anledning att uppmärksamma. Nu liksom i framtiden bör utbildningspolitikens olika konsekvenser noga följas, när det gäller de grupper som förmår att tillgodogöra sig en utbildning å ena sidan och de som saknar denna förmåga å den andra, och samhällets stora ansvar betonas. Genom våra

djupt rotade värderingar angående praktiskt och teoretiskt inriktade yrken finns det betydande risker för växande motsättningar mellan nämnda grupper. Det är dessutom allvarligt att barn från familjer utan utbildningstradition i så stor utsträckning väljer yrke liknande föräldrarnas. Därmed riskerar man att låginkomstproblemet konserveras inom vissa grupper.

Socialpolitiken

Socialpolitiken har naturligtvis en viktig funktion som utjämnande faktor, och den sociala sektorn har expanderat mycket snabbt under de senaste åren. Från 1964 till 1968 uppvisar socialpolitiken en utgiftsökning på 80 % och uppgår f. n. till 21 miljarder kr. Samtidigt bör man komma ihåg, att delar av socialpolitiken är inriktade på att skapa trygghet för alla, exempelvis vid sjukdom, och endast delvis på direkt standardutjämning. Sjukvård och sjukförsäkring tar också i anspråk i det närmaste hälften av socialpolitikens totala resurser.

Eftersom sjukvårdssektorn i stor utsträckning bekostas av kommunerna och finansieras via proportionell beskattning, blir utjämnningseffekten obetydlig. De utjämnande transfereringarna gäller i första hand pensionärer och barnfamiljer

Skattepolitiken

Skattepolitiken kan ses ur ett flertal olika aspekter, t. ex. med utgångspunkt från dess huvuduppgifter eller från dess mera tekniska sida. Bland huvuduppgifterna kan främst tre urskiljas, nämligen den stabiliseringspolitiska att anpassa efterfrågan och tillgång på varor och produktionsfaktorer till varandra, uppgiften att påverka resursanvändningen samt att förändra inkomstfördelningen i samhället. Från en mera teknisk utgångspunkt kan man diskutera de olika skatteslagen. I denna motion begränsar vi oss i stort sett till skattepolitikens roll i fördelningspolitiken och skisserar dessutom grunddragen i de tekniska lösningar, som vi anser att en parlamentarisk skatteutredning bör arbeta på.

I debatten har ofta en ganska stor del av uppmärksamheten ägnats åt det samlade skatteuttagets storlek. Den frågeställningen måste med nödvändighet ses mot bakgrund av vad vi kräver av samhället i olika avseenden. Det gäller både vilken samhällelig service vi önskar — av kommuner, landsting och staten — och vilken inkomstfördelning mellan olika befolkningsgrupper vi anser vara rimlig. Erfarenheterna talar för att det finns en permanent klyfta mellan de krav som ställs på samhället och viljan att ställa tillräckliga resurser till förfogande för att kunna tillgodose kraven.

Utvecklingen visar att ständigt nya krav ställs på samhället med åtföljande stegring av skatteuttaget. Vi måste också framöver räkna med att en betydande del av efterfrågan och ökningen i denna kommer att riktas mot de sektorer, som ombesörjs av samhället. Denna utveckling utesluter inte,

att det *vid varje tillfälle* finns en gräns för skatteuttagets storlek, som om denna överskrids påverkar tillväxttakten i ekonomin. Denna påverkas naturligtvis också av skattesystemets uppbyggnad mera i detalj, t. ex. av fördelningen mellan olika skatteslag. Däremot finns det ingenting som tyder på att ens en ganska långtgående omfördelningspolitik inriktad på ökad jämlikhet verkar ovillkorligt tillväxthämmande för ekonomin som helhet. Beroende på den konstruktion man väljer uppstår tillväxthämmande effekter, skatteflykt eller övervältringstendenser i större eller mindre omfattning. Någon *allmän* motsatsställning mellan inkomstutjämning och tillväxt kan däremot inte påvisas. I annat fall skulle Sveriges internationellt sett höga skattenivå och vår i jämförelse med andra länder ganska omfattande transfereringspolitik ofelbart försämrat vårt konkurrensläge i förhållande till lågskatteländerna. Men eftersom det finns ett motsatsförhållande under vissa omständigheter är det viktigt, att inkomsterna *före* skatt har en rimlig spridning. Annars försvåras användningen av skatteinstrumentet för utjämning, och riskerna för att efterhandskorrigeringen får tillväxthämmande verkningar ökar naturligtvis också i den mån ingreppen måste förstärkas.

Negativ utveckling för låginkomstgrupperna

Låginkomstgrupperna har missgynnats av den senaste tidens utveckling såväl när det gäller inkomstfördelningen *före* skatter, avgifter samt transfereringar som *efter* dessa. Som nämnts i det föregående har inkomstklyftorna ökat i vårt land sedan mitten av 1950-talet. Möjligen har en förbättring inträtt i och med den lugnare prisstegringstakten under de senaste åren. Den sedan några år verksamma låginkomstutredningen har bl. a. en viktig uppgift i att klarlägga den reella standardutvecklingen för låginkomstgrupperna.

På skattesidan har särskilt utdebiteringen i kommunerna ökat mycket kraftigt under kort tid, och det finns anledning räkna med en fortsatt expansion i de kommande utgifterna, även om en viss uppbromsning nu kan skönjas. På de senaste tio åren har den genomsnittliga kommunala utdebiteringen ökat med ca 50 % eller från 13:68 under 1958 till 20:25 för innevarande år. Prognoserna för 1975 visar på en genomsnittlig utdebitering av hela 25 kr. och med oförändrad takt omkring 30 kr. 1980. Eftersom kommunalskatten utgår proportionellt men samtidigt är avdragbar i den statliga taxeringen får den snarast en regressiv verkan och drabbar därmed de lägsta inkomstgrupperna särskilt hårt. Samtidigt utgår kommunalskatten också vid mycket låga inkomster, och för närvarande har 90 à 95 % av skattebetalarna högre kommunal än statlig skatt. Endast i mycket höga inkomstlägen väger den statliga skatten över totalt sett.

De för kommunalskatteavdraget gällande bestämmelserna ändrades vid 1967 års taxering såtillvida att avdrag för kommunalskatt medgavs vid

taxeringen till statlig inkomstskatt med minst en fjärdedel av beskattningsårets s. k. sammanräknade nettoinkomst — dock ej över 4 500 och 2 250 kr. för gifta och ofullständiga familjer respektive ensamstående. Fr. o. m. 1968 medges avdrag till nämnda belopp utan någon begränsning oavsett inkomst och i övrigt utan maximering för den totala kommunalskatten.

De olika avdragsmöjligheternas betydelse framgår i någon mån av vissa beräkningar, som utförts av riksrevisionsverket enligt vilka ortsavdragen utgjorde 17,2 % av fysiska personers nettoinkomst under 1967. Motsvarande siffra för de allmänna avdragen var 21,6 %. Det beskattningsbara beloppet var således ca 61 % av nettoinkomsten. Noteringen för de allmänna avdragen bestod till ca 75 % av kommunalutskylder. Genom de senaste årens reformer och den kommunala expansionen har den avdragsposten stigit ganska kraftigt. Med nuvarande obegränsade avdragsmöjligheter har ökningen säkerligen till en del inneburit lättnader för de som har den högsta marginalskatten — i varje fall i absoluta tal.

Under de senaste tio åren, d. v. s. samma period som för den genomsnittliga kommunala utdebiteringen inneburit en ökning med hälften, har den indirekta beskattning i form av allmän varuskatt och från senaste årsskiftet mervärdeskatt skärpts i snabb takt. Sedan den allmänna varuskatten infördes 1960 har de indirekta skatterna (exkl. särskilda varuskatter) tillsammans med tullmedel och omsättningsskatt på motorfordon i det närmaste fördubblat sin andel av driftbudgetens inkomster — från 12,7 % budgetåret 1959/60 till 24,5 % under 1966/67. Under samma tidsperiod har de direkta inkomstöverföringarna till enskilda personer ökat i absoluta tal, men ganska obetydligt relativt sett eller med drygt en procent. En viss omfördelning har dock sannolikt skett inom denna sektor till de lägsta inkomsttagarna, men det kan ifrågasättas, om det utgjort en rimlig kompensation för de genom den indirekta skatten ökade levnadskostnaderna.

En summering av de mest betydelsefulla utvecklingstendenserna under den senaste tioårsperioden ger alltså ett ganska dystert facit för de lägre inkomsttagarna och för grupperna i inkomstskikten närmast däröver.

Skattepolitik med inriktning på ökad jämlikhet

Med den i det föregående kortfattat skisserade bakgrunden framstår låginkomstproblemet som den viktigaste uppgiften att lösa för närvarande även ur isolerat skattepolitisk synpunkt. Om man menar allvar med kravet på ökad jämlikhet, så måste skatterna *i första hand* lättas för låginkomstgrupperna och i angränsande skikt. Denna prioritering har gjorts under en följd av år från centerhåll bl. a. i samband med de återkommande förslagen om ett schablonavdrag i den kommunala beskattningen som en motsvarighet till det statliga avdraget. Efter hand som kommunalskatteproblemet skärpts har en reform med motsvarande effekt blivit alltmera angelägen.

En viss progressivitet i skattesystemet måste accepteras som *ett* av de medel, som står till buds för att åstadkomma en jämnare standardfördelning inom ramen för de begränsade resurserna. För att vinna fördelar t. ex. i form av minskad skatteflykt och mindre arbetshämmande effekter är dock en *förskjutning från direkt till indirekt beskattning befogad. En avgörande förutsättning är emellertid, att låginkomstgrupperna kompenseras för de ökade levnadskostnaderna.* Särskilt barnfamiljer och pensionärer samt grupper med trögrörliga inkomster måste få del av inkomstöverföringarna i samband med en sådan utveckling.

Det är väsentligt ur fördelningssynpunkt, att *skatteuttaget ses i ett sammanhang.* Alltför lätt bortser man från kommunalskattens betydelse och dess avsevärda tyngd långt ner i inkomstklasserna. I och med att avdragsmöjligheter motsvarande det kommunala schablonavdraget i den statliga beskattningen saknas, inträder i normalfallet kommunalskatten vid lägre inkomst än i statsskatten — 2 250 kr. för ensamstående och 4 500 kr. för gifta. Därmed leder också kommunalskatten över den statliga jämte folkpensionsavgiften upp till 25 000 kr. inkomst för ensamstående och ca 40 000 kr. för gifta och motsvarande.

Den obegränsade avdragsrätten för kommunalskatten i den progressiva statsskatten innebär, att staten »betalar» ungefär hälften av kommunalskatten i de fall den beskattningsbara inkomsten överstiger drygt 40 000 kr., oavsett om det gäller ensamstående eller gift. Avdragsrätten för kommunalskatten kan således innebära en ganska avsevärd skattelindring. Det kan t. o. m. ifrågasättas, om kommunalskatten skall vara avdragbar utan någon som helst maximigräns. Trots en viss tröskeeffekt bör ett högsta belopp för kommunalskatteavdraget övervägas. En maximering är desto mera befogad som avdraget för kommunalskatt vid den statliga taxeringen ursprungligen tillkom för att utjämna den skillnad i skattebördan, som på grund av ojämnheter i den kommunala utdebiteringen uppkommer mellan skattskyldiga med lika stora inkomster. Den effekten har uppenbarligen kommunalskatteavdraget inte längre. Det torde stå klart, att kommunalskatteavdraget i betydligt större utsträckning verkar utjämnande i skatteuttaget mellan personer med olika inkomster genom att eliminera en del av statsskattens progressivitet.

Enligt vår uppfattning bör en kommande *skattereform i första hand inriktas på att komma till rätta med låginkomstgruppernas problem. I en första etapp av en sådan reform bör man åstadkomma en omfördelning inom skattesystemets ram, som medger skattefrihet under 12 000 kr. beskattningsbar inkomst för gifta och 6 000 kr. för ensamstående — i den statliga taxeringen, motsvarande ca 22 000 respektive 11 000 kr. i verklig inkomst.* Inom detta etappmål är *lättnader i kommunalskatten mest angelägna.*

På kommunalskattesidan innebär en sådan skattelättnad inga tekniska problem, eftersom skatten där utgår proportionellt, men ett fullföljande av

våra tidigare förslag om ett *schablonavdrag också i den kommunala beskattningen bör vara en första åtgärd* i syfte att ställa skatteuttaget på den kommunala sidan i partiet med statsskatten. De minskade kommunala skatteintäkterna måste täckas genom *kompensation från statskassan* för att få den åsyftade fördelningseffekten och inte endast medföra höjd kommunal utdebitering.

När det i övrigt gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun hänvisar vi i detta sammanhang till särskild motion i ämnet till årets riksdag. Vid en reform på kostnadsfördelningens område är det självfallet ett villkor, att den kommunala självstyrelsen inte urholkas utan att kommunerna också i fortsättningen har en självständig beskattningsrätt med ett reellt innehåll. En annan och för kommunerna förmånligare kostnadsfördelning i förhållande till staten är avgjort att föredra framför införandet av en progressiv skatteskala också i den kommunala beskattningen. I sak innebär en förskjutning av kostnaderna från kommuner till staten samma effekt som en progressiv kommunalskatt. En sådan skulle dessutom bli tekniskt svårare att hantera.

När det gäller åstadkommandet av *ett skattefritt bottenbelopp i den statliga beskattningen* finns det naturligtvis *olika tänkbara lösningar*. En metodik skulle vara *ett fast avdrag på skattens slutbelopp*, som alltså kom att utgå lika för alla, men som *relativt* sett skulle bli en större lättnad för de mindre inkomsttagarna. För att kunna koncentrera hela skattelättnaden i de lägre inkomstskikten är det också möjligt att konstruera om skatteskallorna, så att dessa börjar vid den tidigare nämnda nedre gränsen med viss avtrappning också i närmast angränsande skikt. Däremot kan man inte uppnå den eftersträvade fördelningseffekten genom en höjning av ortsavdraget, som påverkas av progressiviteten och därmed innebär den största lättnaden för de största inkomsttagarna.

Som nämnts i det föregående bör finansieringen av en skattereform av ovan skisserat innehåll ske genom en fortsatt *förskjutning från direkt till indirekt beskattning i kombination med inkomstöverföringar* till de ekonomiskt svaga grupper, som främst drabbas av ökande levnadskostnader. En annan möjlighet som inte bör uteslutas i detta sammanhang gäller den tidigare omnämnda maximeringen av det avdrag, som i den statliga beskattningen får göras för kommunala utskylder. Det kan för övrigt ifrågasättas, om avdrag som till sitt innehåll direkt påverkas av progressionsnivån kan få en rättvis och lätthanterlig fördelningseffekt. Ett slopande av den nämnda avdragsrätten bör kombineras med en justering av marginalskatteerna i berörda inkomstskikt.

Minimiinkomst

En andra etapp av en stor skattereform bör enligt vår mening syfta till att uppnå en garanterad minimiinkomst. Också här är naturligtvis olika

konstruktioner tänkbara, men en sådan skulle kunna vara den modell som diskuterats i anslutning till den s. k. negativa inkomstskatten. Med en sådan konstruktion skulle inkomsttagare under en viss inkomstnivå erhålla ett procentuellt tillskott av den underskjutande delen. Vid en viss balanspunkt i systemet, t. ex. 12 000 kr. inkomst, utgår vare sig inkomsttillskott eller skatt.

Självfallet har ett omfördelningssystem av det skisserade innehållet omvälvande betydelse för t. ex. socialpolitik och socialförsäkringssystem. De nuvarande bestämmelserna för existensminimum skulle bli helt överflödiga o. s. v.

Systemet är värt att pröva av flera olika skäl. Den omfattande administrativa apparat, som byggts upp för att tillgodose olika former av ekonomiska hjälpbehov, skulle kunna avvecklas, och resurserna inom socialvården på ett helt annat sätt än i dag ägnas åt rådgivande, förebyggande och uppsökande verksamhet. Därmed skulle också väsentligt bättre förutsättningar kunna skapas för en närmare kontakt med de hjälpbehövande.

En garanterad minimiinkomst kan säkerligen ges en mycket smidig och effektiv administrativ hantering samtidigt som det skulle kunna avsevärt reducera skattefusket och begränsa deklaraionsförfarandet. Den utredning som för närvarande pågår angående definitiv källskatt skulle också kunna passa in i mönstret. En trygghetsförsäkring av antytt slag bör naturligtvis kunna träda i funktion vid den tidpunkt som hjälpbehovet uppstått. Därför bör det kombineras med ett snabbt och effektivt administrativt system.

Avgörande i dagens situation vid en reform på skattepolitikens område med direkt inriktning på att åstadkomma minskade standardklyftor och en skyndsam förbättring av låginkomstgruppernas situation måste vara att en sådan utredning tar hänsyn till också den här i korthet skisserade andra etappen i skattereformen och i sina förslag ger möjlighet till en naturlig sammanlänkning med denna i ett senare skede.

Utredningar på skatteområdet

Erfarenheterna har inte varit odelat positiva när det gällt förverkligandet av de förslag som presenterades av allmänna skatteberedningen. Därför kan det vara välbetänkt, att i en kommande skatteutredning avgränsa fältet något snävare. Enligt vår uppfattning bör utredningen inriktas på att finna lösningar på skatteområdet, som kan väsentligt förbättra låginkomstgruppernas ekonomiska situation. I det utredningsarbetet uppkommer naturligtvis frågeställningar över ett brett fält, som måste behandlas i sammanhanget, men någon samlad översyn av hela skattesystemet kan knappast vara lämplig, bl. a. eftersom utredningen bör arbeta skyndsamt. Dessutom

arbetar redan utredningar på skilda områden, t. ex. familjeskatteberedningen, som snart beräknas vara klar med sitt arbete. I det sammanhanget vill vi hänvisa till vår motion angående familjepolitiken vad beträffar vår inställning till den individuella beskattningen, vilken f. ö. deklarerats också vid föregående års riksdag. Vi vill särskilt understryka behovet av att man i en reform med individuell beskattning tar speciell hänsyn till de kvinnor, som på grund av ålder, bristande utbildning eller ensidig näringsstruktur på hemorten inte kan få anställning utanför hemmet.

På företagsbeskattningens område väntas proposition under årets riksdag angående avskrivningsreglerna för rörelse- och hyresfastigheter och utredningen fortsätter med avskrivningsreglerna inom jordbruket m. m., där vi senast under förra riksdagen krävde generösare regler med ökad initialavskrivning. Andra viktiga områden inom företagsbeskattningen, där vi återkommer med motionsförslag till årets riksdag, gäller resultatutjämnningen, t. ex. genom användning av kontometoden. Bland de nu arbetande utredningarna har i det föregående nämnts den som behandlar frågan om definitiv källskatt. Denna utredning har säkerligen klara beröringspunkter i det längre perspektivet med det i denna motion preciserade utredningskravet.

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi,

I. att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala att staten i sin egenskap av arbetsgivare målmedvetet bör verka för en jämnare inkomstfördelning före skatt i syfte att *dels* inom det egna avtalsområdet minska klyftorna mellan låg- och höginkomsttagare, *dels* därigenom indirekt stödja en sådan utveckling på arbetsmarknaden i övrigt; samt

II. att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en skyndsam utredning av beskattningen för låginkomstgrupperna och inkomsttagare i närmast angränsande skikt för att främst genom förskjutning från direkt till indirekt beskattning i *en första etapp*

a) lätta det totala skattetrycket för låginkomstgrupperna och inkomsttagarna i angränsande skikt genom införande av ett schablonavdrag i den kommunala beskattningen motsvarande avdraget i den statliga beskattningen och samtidigt kompensera kommunerna får skattebortfallet,

b) stärka barnfamiljernas, pensionärernas och konsumentsvaga gruppers ställning genom inkomstöverföringar,

c) skapa utrymme för ett skattefritt hottenbelopp i statlig och kommunal beskattning; samt att som *en andra etapp*

d) överväga införande av minimiinkomst samt närmare

utreda dess konsekvenser för den framtida socialpolitiken
och de befintliga sociala förmånerna.

Stockholm den 28 januari 1969

Gunnar Hedlund (cp) Lars Eliasson (cp) S. G. W. Wahlund (cp)
i Sundborn

Gunnar Larsson (cp) Johannes Antonsson (cp) Thorbjörn Fälldin (cp)
i Luttra
