

Nr 804

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

(Lika lydande med motion nr 676 i Första kammaren)

Det statsfinansiella läget har enligt den i den nu framlagda kompletteringspropositionen lämnade redovisningen undergått en markerad förbättring under loppet av den senast förflutna 12-månadersperioden. I den riksstat, som fastställdes i maj i fjol för innevarande budgetår, 1960/61, uppstogs på driftbudgeten ett överskott av 175 milj. kr. Statens lånebehov beräknades vid samma tillfälle till 1 557 milj. kr. för samma budgetår. Nu beräknas utfallet av driftbudgeten bli ett överskott av 1 197 milj. kr., och lånebehovets slutsiffra upptas till 230 milj. kr. För nästkommande budgetår, 1961/62, beräknades i årets statsverksproposition ett överskott på driftbudgeten av 342 milj. kr. (exkl. antagen reservationsmedelsförbrukning) och ett statligt lånebehov av 1 050 milj. kr. Nu upptas överskottet till 828 milj. kr. och lånebehovet till 462 milj. kr. Bakom den förbättring i det statsfinansiella läget, som sålunda inträffat, ligger väsentligen en snabbare ökning av skatteunderlaget och av statens skatteinkomster än vad finansministern i de tidigare beräkningarna antagit. Det må i sammanhanget erinras om att finansministern i den offentliga debatt som år 1959 föregick beslutet om omsättningsskattens införande ansåg att man för budgetåret 1960/61 borde räkna med ett statligt lånebehov av drygt 4 000 milj. kr., utan omsättningsskatt eller annan budgetförstärkande åtgärd. Vi ansåg oss redan då böra framhålla att finansministerns kalkyler var mycket bristfälliga. Bl. a. underskattades i dessa enligt vår mening den väntade inkomstökningen för statsverket. Det senast framkomna siffermaterialet understryker ytterligare det befogade i den från vår sida tidigare framförda kritiken mot de av finansministern då framlagda budgetkalkylerna.

Den förbättring i det statsfinansiella läget som inträffat aktualiserar frågan om en omedelbar skattelättnad. I de från vår sida vid riksdagens början väckta motionerna om skattepolitiken (I: 476 och II: 568) vidrördes denna fråga. Vi pekade på en höjning av de skattefria bottenavdragen (ortsavdragen) vid den statliga inkomstbeskattningen som en form av skattelättnad vilken under rådande förhållanden låg nära till hands. Beslut rörande formen och omfattningen av en allmän skattelättnad borde enligt

vår mening fattas vid slutet av vårsessionen, då riksdagen fått tillgång till den nya beräkningen av statsinkomsterna. I den nu framlagda propositionen tar finansministern upp frågan om en lättnad i beskattningen genom höjning av ortsavdragen. Han ansluter sig därvid till denna tanke. En sådan höjning framstår enligt hans mening som en av de mest angelägna skatte-reformerna. Han avvisar emellertid en omedelbar skattelättnad denna väg. Den bör enligt hans mening komma i fråga först i samband med en om-läggning av beskattningen, varvid hans avsikt tydligen är att en motsva-rande höjning skall genomföras inom andra delar av skattesystemet. Finans-ministern hänvisar till att skatteberedningen arbetar med dessa problem och att förslag i antydda hänseenden torde vara att vänta från beredningen under loppet av nästa år, sedan finansministern i samtal med beredningens ordförande uttryckt önskemål härom.

Då finansministern sålunda tagit upp frågan om en skattelättnad genom höjning av ortsavdragen i propositionen och redovisat sitt ställningstagande, är det nu riksdagens sak att i samband med propositionens behandling fatta ståndpunkt.

Vad gäller skattepolitikens allmänna utformning och reformbehovet på detta område har vi i de i januari väckta motionerna redovisat vår upp-fattning. Då dessa motioner kommer att behandlas i samband med kom-pletteringspropositionen vill vi här hänvisa till dem. I detta sammanhang anser vi oss dock böra erinra om följande synpunkter.

En allmän lättnad i skattetrycket måste eftersträvas. Vid den ompröv-ning av skattesystemet, som skatteberedningen skall göra, bör denna icke vara bunden av nuvarande omsättningsskatt utan bör väga mot varandra olika former av indirekt beskattning inom ramen för ett sänkt totalt skatte-tryck. En riktpunkt skall vara att åstadkomma en sänkning av den direkta inkomstbeskattningen. Lättnader skall eftersträvas i den hårda beskatt-ningen av inkomstökningar och extrainkomster. Den nuvarande skatte-skalan för den personliga inkomstskatten till staten måste överses. Ett angeläget önskemål är härvid att genomföra en breddning av skiktet för det proportionella skatteuttaget i botten. Den statliga inkomstskatten skulle alltså inte göras progressiv genom en höjning av marginalskatten förrän vid väsentligt högre inkomster för den enskilde än för närvarande. En sådan reform förutsätter även en viss anpassning av skatteskalorna ovanför denna gräns. Dessutom bör en väsentlig höjning ske av de skattefria botten-avdragen, så att lättnad i inkomstskatten nås för *alla* skattskyldiga.

Om således vad här angivits utgör ett reformprogram som vi förutsätter skall kunna förverkligas inom några år, bör hinder uppenbarligen inte möta att redan nu genomföra en mindre lättnad i inkomstskatten för alla, i den mån budgetmässigt och allmänekonomiskt utrymme därför kan beredas. För en omedelbar skattelättnad talar inte minst den omständigheten att skattetrycket under loppet av några år undergått en synnerligen kraftig

skärpning. Denna har särskilt drabbat människor med lägre inkomster. Genom en höjning av de skattefria bottenavdragen skulle skattelättnaden bli *relativt* störst för dem. Av dessa skäl förordar vi att en höjning nu beslutas av ortsavdragen. För att få så stor bredd som möjligt bör ortsavdragshöjningen avse såväl statlig som kommunal inkomstskatt. — De kommunalfinansiella problem som aktualiseras härigenom bör mötas genom särskilda, härför avpassade åtgärder från statsmakternas sida. Vi återkommer härtill i det följande. — De högre ortsavdragen bör gälla fr. o. m. 1962 års inkomster, d. v. s. fr. o. m. 1963 års taxering. De får alltså slå igenom i källskatteuttagen fr. o. m. 1962.

Höjningens storlek måste självfallet bestämmas med hänsyn till budgetutrymmet. En höjning av avdraget med 500 kr. för gift skattskyldig och 250 kr. för ensamstående beräknas medföra ett inkomstbortfall för hel tolv månadersperiod av ca 165 milj. kr. för staten samt ca 180 milj. kr. för kommunerna. Då vi förutsätter att staten ikläder sig åtgärder som löser uppkommande kommunalfinansiella problem, blir kostnaden för statsverket vid fullt genomslag ca 345 milj. kr. Det första budgetåret, 1961/62, skulle vad gäller den statliga inkomstskatten uppkomma ett bortfall av ca 50 milj. kr.

Det nu beräknade budgetöverskottet uppskattas till 828 milj. kr. (exkl. förändring av reservationsmedelsbehållningarna). Vid ställningstagandet måste emellertid hänsyn tas till de krav på budgeten, som den konjunkturpolitiska situationen kan anses resa. Budgetutsikterna för finansåret efter nästa, då skattelättnaden skulle slå igenom i sin helhet på budgeten, bör även tas med i bedömningen.

Vad konjunkturtendenserna angår framförde vi i januarimotionen uppfattningen att dessa motiverade en överbalansering av driftbudgeten för nästa finansår. Det material som därefter framkommit rörande konjunkturutvecklingen ger inte anledning till ändrat ståndpunktstagande.

Budgetutsikterna för finansåret 1962/63 är självfallet svåra att bedöma med någon större grad av säkerhet på nuvarande stadium. I väsentliga avseenden måste ju utfallet för det budgetåret bli beroende av de beslut rörande statens utgifter och inkomster som kommer att fattas av nästa års riksdag. Det material som redovisats i bihang E till propositionen synes ge vid handen att budgetläget icke kan väntas bli lika starkt som 1961/62. Ett inte oväsentligt överskott å driftbudgeten skulle dock kvarstå. Men tillägg har då inte kunnat göras för eventuellt nya utgiftsåtaganden; den höjning av folkpensionerna, som enligt planerna skall genomföras den 1 juli 1962, har dock inkluderats i kalkylen. Å andra sidan har förefintliga besparingsmöjligheter självfallet inte beaktats. Vidare har beräkningarna av inkomstsidan baserats på ett schablonmässigt antagande av en ökning av skatteunderlaget 1962 och därefter med 3,5 procent per år, vilket förefaller underskatta den sannolika utvecklingen.

Med hänsyn till överväganden av här angiven natur anser vi att den allmänna skattelättnad som nu bör komma i fråga bör till huvudsaklig del vara täckt av besparingar eller andra budgetförstärkningar, så att påfrestningen på budgeten begränsas. I olika förslag som från vår sida framförts under loppet av denna riksdag har besparingar och andra budgetförstärkande åtgärder redovisats intill ett belopp av ca 280 milj. kr. vid fullt genomslag. De utgiftsökningar vi föreslagit uppgår till ett belopp av ca 50 milj. kr. Häri ingår ökade anslag till stöd åt underutvecklade länder med 19 milj. kr. Vi har således givit anvisning om en förstärkning, netto, av budgeten med ca 230 milj. kr. Med hänvisning till de av oss redovisade besparingsförslagen anser vi att förutsättningar kan skapas för höjning av ortsavdragen med 500 kronor för gift skattskyldig och 250 kronor för ensamstående.

Vad det statliga lånebehovet beträffar vill vi erinra om vårt yrkande om en emission av en minoritetspost av statsägda aktier i LKAB till allmänheten. Härigenom skulle det ordinära lånebehovet reduceras med 450 milj. kr.

Den enda omedelbara lättnad i inkomstskatten, som finansministern anser sig kunna förorda, är en höjning av försäkringsavdraget samt en höjning av det skattefria beloppet vid inkomst av kapital. Medan den skattelättnadseffekt, som härigenom uppkommer, begränsas till vissa kategorier av medborgare — dem som tecknat försäkringar till premier av visst minsta belopp och innehavare av kapital över 17 000 kronor (ungefär) — så skulle en höjning av ortsavdragen komma *alla* skattskyldiga till godo och särskilt för dem med låga inkomster medföra en kännbar skattesänkning.

En höjning av ortsavdragen för den kommunala inkomstskatten aktualiserar frågan om och på vad sätt åtgärder bör vidtagas från statsmakternas sida för att underlätta de kommunala finansernas anpassning till den minskning i skatteunderlaget som avdragshöjningen medför. Härvid bör först erinras om att gällande tekniska ordning för överföringen av de av staten uppburna kommunalskattemedlen till kommunerna innebär, att en ändring av ortsavdragen icke omedelbart återverkar på kommunernas faktiska skatteintäkter. Staten förskotterar kommunerna deras intäkter av den kommunala inkomstskatten. Förskottet, som lämnas kalenderårsvis, beräknas på grundval av taxeringsutfallet föregående år och de på hösten detta år beslutade utdebiteringarna. Därest ortsavdragen höjes från och med 1963 års taxering, kommer ortsavdragshöjningen sålunda att påverka förskottet av kommunalskatt för år 1964. Men samtidigt kommer *slutavräkningen* av 1962 års kommunalskatt att detta år också påverkas av ortsavdragshöjningen. Om således inga ortsavdragshöjningen kompenserande åtgärder vidtages skulle det kommunala finansåret 1964 påverkas i negativ riktning på två vägar: dels genom förskotteringen, dels via slutavräkningen av 1962 års kommunalskatt.

En höjning av ortsavdragen med 500 kronor för gift skattskyldig och

250 kronor för ensamstående beräknas på nuvarande skatteunderlag medföra ett inkomstbortfall av 180 milj. kr. för kommunerna, varav 35 milj. kr. för landstingen.

Att statsmakterna bör vidtaga åtgärder för att avlyfta den belastning för kommunerna som sammanhänger med ortsavdragshöjningen synes oss uppenbart. Detaljutformningen av dessa åtgärder behöver — såsom framgått av det anförda — icke nödvändigtvis fastställas nu. Men det måste betraktas som väsentligt för kommunerna att redan nu få besked om ett beslut av sådan innebörd.

Vad gäller utformningen av kompensationsåtgärderna synes oss en mera bestående lösning stå att finna i att staten övertar från kommunerna någon kostnadspost av motsvarande omfattning där kommunerna saknar reellt inflytande över utgifternas storlek. En sådan kostnadspost är kommunernas bidrag till finansieringen av invalidpensionerna inom folkpensioneringen. De kommunala utgifterna härför kan beräknas till 190 à 200 milj. kr. och motsvarar sålunda i storlekshänseende ungefärligen det beräknade skattebortfallet. Ett överflyttande till staten av den kommunerna nu åvilande bidragsskyldigheten till invalidpensioneringen — för vilket starka sakliga skäl i och för sig talar — skulle medföra en bestående lättnad i kommunernas ekonomi. Det skulle också tjäna ändamålet att underlätta kommunernas anpassning till den genom en ortsavdragshöjning vållade minskningen i skatteunderlaget. Vi föreslår att riksdagen nu uttalar sig för att kommunernas bidragsskyldighet till invalidpensioneringen övertas av staten.

De övergångsvis uppkommande anpassningsproblemen kan emellertid inte anses helt lösta härmed. Dels kan icke nu fixeras när statens övertagande av invalidpensioneringskostnaderna kan äga rum. Härför krävs vissa förberedande utredningar av teknisk art. Dels fördelar sig dessa kostnader ojämnt över kommunerna. Landstingen skulle icke alls beröras av reformen. För att nå en fullt tryggsamt lösning för kommunerna av anpassningsproblemen i samband med ortsavdragshöjningen bör under en övergångstid i avvaktan på en bestående anordning direkta bidrag av statsmedel utgå till kommunerna. Statsbidraget skall bestämmas på grundval av det genom ortsavdragshöjningen uppkomna bortfallet i skatteunderlaget. Skatteunderlagsbortfallet bör beräknas på grundval av 1961 års taxering. Bidraget bör utgå med ett i kronor bestämt belopp. Med hänsyn till det relativt begränsade skatteunderlagsbortfallet och till att bidraget förutsättes utgå under en kort övergångstid torde bidraget för att vinna största möjliga enkelhet kunna beräknas med utgångspunkt från de för 1961 fastställda utdebiteringarna. Genom ett förfarande av angiven utformning vinnas fördelen att kommunerna i princip kan beräkna storleken av det bidrag de övergångsvis har att påräkna, vilket i sin tur är av betydelse för kommunerna inför fastställandet av utdebiteringen för 1962. Höjningar av denna

på grund av de högre ortsavdragen skall m. a. o. kunna undvikas. Bidraget blir således ett provisorium i avvaktan på ett överflyttande till staten av förut angivna kommunala kostnader. Förslag om sådan provisorisk bidragsgivning bör av Kungl. Maj:t föreläggas höstriktsdagen.

Som vi förut framhållit bör den av oss här föreslagna ortsavdragshöjningen ses som ett steg i en kommande höjning av ortsavdragen i samband med en mera genomgripande reform av inkomstbeskattningen. I detta sammanhang måste de kommunala anpassningsproblemen på nytt aktualiseras. Detta förhållande understryker ytterligare provisoriekaraktären i de ovan förordade bidragen. På något längre sikt kommer de kommunala skattejämningsproblemen också in i bilden.

Högre bottenavdrag för folkpensionärer

Då frågan om storleken av den botteninkomst, som bör vara undantagen från inkomstbeskattning, aktualiserats vill vi peka på de särskilda problem som är för handen för folkpensionärer med en mindre inkomst vid sidan av folkpensionen. En pensionär som endast har folkpensionen att leva på blir regelmässigt befriad från inkomstskatt till såväl stat som kommun. Har folkpensionären en obetydlig inkomst vid sidan om folkpensionen blir han enligt rådande praxis ej beskattad, men uppgår inkomsten till nämnvärt belopp beskattas han för en växande del av den samlade inkomsten och får redan vid en relativt låg sidoinkomst erlægga skatt för hela inkomsten, inklusive folkpensionen. Till detta kommer att bostadstilläggen, som är inkomstprövade, reduceras och bortfaller vid viss storlek av sidoinkomsten. Tas hänsyn även till detta faktiska inkomstbortfall blir »marginalskatten» vid sidoinkomster på några tusen kronor vida högre än för inkomster i något högre läge.

Här föreligger således ett speciellt »marginalskatteproblem» för folkpensionärer, som har mindre inkomster, t. ex. av någon extrasyssla, vid sidan om folkpensionen. En justering av beskattningsreglerna i fall som dessa skulle bidra till en rimligare ordning. Vid den särskilda prövning av ortsavdragsproblemen, som nu skall verkställas av skatteberedningen, bör här berörda problem upptas till utredning och förslag utarbetas om sådana avdrag för folkpensionärer som kan göra smärre sidoinkomster vid sidan om folkpensionen i ökad utsträckning skattefria. I anslutning till vad departementschefen anfört om skatteberedningens särbehandling av ortsavdragsfrågan bör riksdagen enligt vår mening i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att denna fråga upptas till prövning.

En samlad inkomstskattereform nödvändig

Vid sidan av en höjning av ortsavdragen bör snarast en förändring av skatteskalorna genomföras. Vi syftar på det från vår sida förut resta kravet på en höjning av den inkomstgräns vid vilken den statliga inkomstskatten

övergår från att vara proportionell till att bli progressiv. Nackdelarna av en hög marginals katt skulle därigenom väsentligt minska. Givetvis bör en viss avtrappning av marginals katteprocenten ske ovanför den gräns där progressiviteten då börjar. Denna reform, inkluderande en sådan ändring av skatteskalorna, bör genomföras i en andra etapp.

Hemställen

Under hänvisning till det anförda hemställer vi,

A. att riksdagen måtte i samband med behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 150 ävensom i anslutning till tidigare väckta motioner rörande ortsavdragen vid beskattningen

1. besluta att som ett led i en lindring av inkomstskatten göra en första höjning av ortsavdragen vid statlig och kommunal inkomstskatt med 500 kronor för gift skattskyldig liksom för ensamstående skattskyldig med hemmavarande minderårigt barn och med 250 kronor för övriga, ensamstående skattskyldiga att gälla fr. o. m. den 1 januari 1962,

2. i skrivelse till Kungl. Maj:t

a) uttala att kommunerna skall kompenseras för det genom ortsavdragshöjningen minskade skatteunderlaget genom att kommunernas kostnader för invalidpensionerna inom folkpensioneringen övertas av staten och att, i avvaktan härpå, kommunerna övergångsvis skall av statsmedel erhålla kompensation för inkomstbortfallet; samt

b) hemställa att förslag i sistnämnda avseende snarast förelägges riksdagen;

3. — likaledes i anledning av departementschefens uttalande i propositionen om skatteberedningens särbehandling av ortsavdragsfrågan — i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att skatteberedningen i detta sammanhang måtte utarbeta förslag till särskilda bottenavdrag för folkpensionärer, som kan göra smärre inkomster vid sidan av folkpensionen i ökad utsträckning skattefria;

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderlig författningsändring i anslutning till det under A. 1. ställda yrkandet.

Stockholm den 16 maj 1961

Bertil Ohlin

Sven Wedén

Henning Gustafsson

Skellefteå

O. Malmborg

G. Helén

Brita Elmén

Sänkning av inkomstskatten genom höjning av ortsavdragen med 500 kr. för gift skattskyldig och 250 kronor för ensamstående.

Ortsgrupp III Kommunal utdebit. 15 kr.

Inkomst kr.	Nuvarande skatt ¹ kr.	Skattelättnad	
		kr.	%
<i>Gift</i>			
6 000	395	118	30,0
10 000	1 295	118	9,1
12 000	1 755	118	6,7
16 000	2 735	139	5,1
20 000	4 065	190	4,7
30 000	8 180	236	2,9
50 000	18 110	258	1,4
<i>Ensamstående</i>			
6 000	865	58	6,7
10 000	1 909	82	4,3
12 000	2 545	82	3,2
16 000	3 992	98	2,5
20 000	6 686	107	1,6
30 000	10 366	125	1,2
50 000	20 793	142	0,7

¹ Summa statlig och kommunal inkomstskatt.