

Nr 41

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370), m. m., såvitt propositionen hänvisats till lagutskott, jämte motioner.

Genom en den 6 mars 1970 dagtecknad proposition, nr 70, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden, föreslagit riksdagen att bl. a. antaga vid propositionen fogat förslag till lag om ändring i lagen (1962: 398) om finansiering av folkpensioneringen. Propositionen har i denna del hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet. Propositionen innehåller dessutom ytterligare sju författningsförslag. I de delarna har propositionen hänvisats till bevillningsutskottet.

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner

A. vid riksdagens början väckta motioner

1) de likalydande motionerna I: 849 av herr *Bengtson m. fl.* och II: 1010 av herr *Hedlund m. fl.* om en garanterad minimiinkomst,

2) motionen II: 280 av herr *Hermansson m. fl.* om höjning av folkpensionsavgiften.

B. i anledning av propositionen väckta motioner

3) de likalydande motionerna I: 1049 av herrar *Helén* och *Bengtson* samt II: 1214 av herrar *Hedlund* och *Gustafson* i Göteborg. Motionerna har hänvisats till lagutskott beträffande hemmamebidrag, införande av ett extra pensionstillskott och förutsättningarna för garanterade minimiinkomster (yrkandena I b, III a och IV e). Övriga delar av motionerna behandlas av bevillningsutskottet.

Lagförslaget har följande lydelse:

Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1962: 398) om finansiering av folkpensioneringen

Härigenom förordnas, att 3 § lagen (1962: 398) om finansiering av folkpensioneringen skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

3 §.¹

Folkpensionsavgift skall utgå med fem procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomst med de begränsningar som nedan sägs.

Avgiftspliktiga, som samtaxeras, skola erlägga avgift med sammanlagt högst ettusenfemhundra kronor. Därvid skall iakttagas, att om vardera har en beskattningsbar inkomst överstigande femtontusen kronor, envar påföres pensionsavgift med sjuhundrafemtio kronor. Om endast den ene har en beskattningsbar inkomst överstigande femtontusen kronor, minskas i förekommande fall dennes avgift så att sammanlagda beloppet av avgifterna ej överstiger ettusenfemhundra kronor.

Annan avgiftspliktig än som avses i andra stycket skall erlägga avgift med högst ettusenfemhundra kronor.

Folkpensionsavgift skall utgå med fem procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomst, dock med högst ettusenfemhundra kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971. Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande i fråga om folkpensionsavgift, som påföres för år 1970 eller tidigare år.

¹ Senaste lydelse 1967: 39.

Motionsyrkandena

I *motionerna I: 849 och II: 1010* yrkas "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en utredning om ett system med garanterad minimiinkomst samt dess konsekvenser för den framtida socialpolitiken och de befintliga sociala förmånerna".

I *motionen II: 280* yrkas "att riksdagen måtte besluta om sådan ändring av lagen den 25 maj 1962 om finansieringen av folkpensioneringen att 3 § erhåller följande lydelse, innebärande att övrig text strykes: '3 §. Folkpensionsavgift skall utgå med fem procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomst.',

att lagändringen träder i kraft från och med beskattningsåret 1971".

I *motionerna I: 1049 och II: 1214* yrkas, såvitt de behandlas av andra lagutskottet,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att förslag till utformning av ett hemmamekbidrag efter teknisk beredning förelägges årets höstriksdag;

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag till 1971 års riksdag om införande av ett extra pensionstillskott med ikraftträdande snarast möjligt; samt

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning angående garanterade minimiinkomster.

Utskottet

I anslutning till den i propositionen föreslagna övergången till individuell beskattning av arbetsinkomst föreslås vissa ändringar beträffande beräkningen av folkpensionsavgiften. Denna avgift utgår med fem procent av den beskattningsbara inkomsten med maximering till 1 500 kr. Maximibeloppet är lika stort för ensamstående avgiftspliktig som för två samtaxerade makar tillsammans. Som en konsekvens av den individuella beskattningen föreslås att den särskilda beräkningsregeln för makar skall avskaffas. För vardera av två makar skall alltså i framtiden gälla ett maximibelopp av 1 500 kr.

I den vid riksdagens början väckta motionen II: 280 yrkas att maximeringsregeln skall avskaffas och folkpensionsavgiften utgöra fem procent av den beskattningsbara inkomsten, oavsett dennas storlek. Motionärerna uppger att en sådan ändring av nuvarande regler skulle tillföra statskassan 320—330 milj. kr. De anser att deras förslag är det rätta sättet att möjliggöra skattelättnader för låginkomsttagare och bättre förmåner för pensionärer.

Folkpensionsavgiftens storlek och konstruktion måste ses i sammanhang

med de regler som gäller för inkomstbeskattningen. Enligt utskottets mening saknas anledning att i vidare mån än som föranleds av propositionen ifrågasätta ändring i bestämmelserna om folkpensionsavgift. Utskottet avstyrker därför motionen II: 280 om avskaffande av maximiregeln för avgiftsuttag. Däremot biträder utskottet med hänsyn till förslaget om individuell beskattning propositionens förslag om individuella folkpensionsavgifter för makar.

I motionerna I: 1049 och II: 1214 yrkas, att riksdagen skall begära att Kungl. Maj:t efter teknisk beredning skall förelägga årets höstriksdag ett förslag till utformning av ett hemmamakebidrag. Detta bidrag avses skola ersätta det i propositionen föreslagna avdraget på skatten, som en av makarna kan få tillgodogöra sig om den andra maken saknar till statlig inkomstskatt taxerad inkomst eller denna inkomst understiger 4 500 kr. Avdraget kan uppgå till högst 1 800 kr.

Principfrågan om hemmamakeavdrag skall ersättas med bidrag prövas av bevillningsutskottet. Enligt vad andra lagutskottet inhämtat har bevillningsutskottet tagit ställning för hemmamakeavdraget. På grund härav saknas anledning att gå in på frågan hur ett hemmamakebidrag skulle kunna konstrueras. Yrkandet om skrivelse till Kungl. Maj:t bör alltså avslås.

I motionerna I: 1049 och II: 1214 behandlas också pensionärernas ställning. Förutom frågan om deras beskattning, som handläggs av bevillningsutskottet, framställs ett yrkande att riksdagen skall begära förslag till nästa år om införande av ett extra pensionstillskott med ikraftträdande snarast möjligt. Motionärerna hänför sig till de i fjol införda pensionstillskotten. Dessa tillskott innebär att pensionär som saknar eller har obetydlig ATP årligen under en tioårsperiod får påslag på folkpensionen med 3 procent av basbeloppet.

Utskottet får erinra om att riksdagen tidigare i år behandlat frågor om höjning av pensionstillskotten. I utlåtandet 1970: 13, som godkänkts av riksdagen, avstyrkte andra lagutskottet således ett yrkande om höjning av det årliga pensionstillskottet till 4 procent av basbeloppet. Detsamma gällde ett yrkande om utredning och förslag till en ur allmänna pensionsfonden finansierad komplettering av pensionstillskotten. Med hänsyn härtill synes det inte nu kunna ifrågakomma annat än att riksdagen lämnar yrkandet om ett extra pensionstillskott utan åtgärd.

I de i anledning av propositionen väckta motionerna I: 1049 och II: 1214 samt de vid riksdagens början avlämnade motionerna I: 849 och II: 1010 tar man upp frågan om införande av ett system med garanterad minimiinkomst. Motionärerna yrkar att spörsmålet skall utredas. I motionerna hävdas att trots vårt omfattade ekonomiska trygghetssystem stora grupper riskerar att hamna utanför välfärdsstegringen. I de berörda grupperna ingår bl. a. långtidsarbetslösa och långtidssjuka. Motionärerna vill därför att det

sociala trygghetssystemet skall stärkas genom införande av någon form av garanterad minimiinkomst. Man diskuterar också en lösning genom negativ skatt. I motionerna I: 849 och II: 1010 hävdas att det socialpolitiska systemet är svåröverskådligt vilket medför informationsproblem och risk för orättvisor. Genom ett system med garanterad minimiinkomst som efter hand kan byggas ut skulle man uppnå administrativa förenklingar. Socialvårdens resurser skulle frigöras och i ökad omfattning kunna koncentreras på rådgivande, förebyggande och rehabiliterande verksamhet.

Det sociala trygghetssystemet bygger dels på generella stödformer avsedda att medföra en utjämning mellan olika grupper i samhället med hänsyn till inkomstförhållanden och försörjningsbörd, dels på särskilda trygghetsanordningar, som skall träda i funktion när den enskilde av någon anledning blir i behov av hjälp. Till den förra gruppen kan hänföras familjepolitiskt stöd såsom barnbidrag och statligt bostadsstöd. I gruppen av mera selektivt inriktade stödformer ingår exempelvis socialförsäkringar som sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Samhällets trygghetsanordningar har byggts upp successivt under en lång följd av år, och vissa ojämnheter i systemet har av naturliga skäl inte kunnat undvikas. Sistnämnda förhållande bör emellertid inte överbetonas. De olika trygghetsanordningarna är i betydande mån samordnade, och exempelvis lagen om allmän försäkring med dess samordnade skydd vid sjukdom, moderskap, invaliditet och ålderdom innefattar ett generellt verkande skydd av mycket förnämligt slag. Trygghetssystemet bygger på tanken att ingen hjälpbehövande skall ställas utan samhällets skydd. Socialhjälpslagen innebär en yttersta garanti för att den enskilde inte skall lämnas utan bistånd, om han är i behov av hjälp och inte fångas upp av andra skyddsanordningar inom social- och arbetsmarknadspolitiken.

Utskottet är skeptiskt till de förslag som lagts fram att man helt eller delvis skall avlösa vårt nuvarande socialpolitiska system med någon form av generellt verkande inkomstrygghet. Förslagen är alltför diffusa för att man skall kunna göra en bedömning av verkningarna. De angivna fördelarna är ingalunda odiskutabla. I den mån förslagen endast innebär införande av grundtrygghet upp till en viss nivå kan man inte avstå från påbyggnadsanordningar av i princip samma slag som de vi f. n. har. Mot den bakgrunden måste de påstådda administrativa vinsterna bli begränsade.

Den i motionerna redovisade argumenteringen har inte övertygat utskottet om att man skall överge de metoder som hittills använts för att ge den enskilde ett så fullständigt socialt skydd som möjligt. Den stora fördelen med ett system med selektiva och differentierade stödformer är att man på ett ändamålsenligt sätt kan styra hjälpen till de grupper eller till de enskilda som är i behov därav. Utskottet anser att man bör fortsätta med det nuvarande systemet med samordnade åtgärder inom social-, familje-, utbildnings-, arbetsmarknads- och skattepolitiken. Det synes också vara möjligt

att inom ramen för socialhjälpslagen nå fram till en ordning, som i viss mån kan tillgodose det syfte som ligger bakom motionerna. I det sammanhanget kan det pekats på ett förslag som socialförvaltningen i Stockholms stad lagt fram om nya riktlinjer för utgivande av socialhjälp. Förslaget innebär enligt förvaltningen fastställande av en klart uttryckt ekonomisk minimistandard för samtliga stadens invånare.

Utskottet hemställer

A. att riksdagen med avslag på motionen II: 280 antas det i propositionen nr 70 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1962: 398) om finansiering av folkpensioneringen;

B. att motionerna I: 1049 och II: 1214, såvitt angår yrkandet om förslag till hemmamakebidrag, inte föranleder någon riksdagens åtgärd;

C. att följande motioner, nämligen

1) motionerna I: 849 och II: 1010 samt

2) motionerna I: 1049 och II: 1214, såvitt angår yrkandet om minimiinkomst, inte föranleder någon riksdagens åtgärd;

D. att motionerna I: 1049 och II: 1214, såvitt angår yrkandet om extra pensionstillskott, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 28 april 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Wanhainen (s), Österdahl (fp), Andreasson (cp) och Blomquist (m);

från a n d r a kammaren: herr Gustavsson i Alvesta (cp), fröken Wetterström (m), herrar Fredriksson (s), Svensson i Kungälv (s), Jonsson i Mora (fp), Nilsson i Kalmar (s), Aldén (s) och fru Håvik (s).

Reservationer

Vid B i utskottets hemställan

1) av fru *Hamrin-Thorell* (fp), herrar *Österdahl* (fp), *Andreasson* (cp), *Gustavsson* i Alvesta (cp) och *Jonsson* i Mora (fp), som ansett

dels att det avsnitt på s. 4 i utskottets yttrande som börjar med "Principfrågan om" och slutar med "alltså avslås" bort **ha följande lydelse:**

"Principfrågan huruvida hemmamaakeavdraget skall ersättas med bidrag prövas av bevillningsutskottet. Utskottet anser i likhet med reservanterna i bevillningsutskottet, att detta stöd bör utformas som ett direkt bidrag i enlighet med vad som föreslagits i motionerna I: 1049 och II: 1214.

I fråga om olika detaljer krävs en teknisk beredning. Utgångspunkten bör därvid vara att samma verkningar skall eftersträvas som med det system som föreslås i propositionen, dock med det viktiga undantaget att även familjer med låga inkomster skall kunna tillgodogöra sig hela bidraget. Sålunda bör regler om inkomstbegrepp, avtrappning m. m. kunna anknäytas till vad som i propositionen föreslås gälla för avdraget på skatten.

Utskottet finner det angeläget att särskild uppmärksamhet riktas på frågan om vilket inkomstår som bör vara avgörande för att erhålla bidrag och huruvida återbetalning bör kunna krävas. Även dessa frågor bör överses vid den tekniska beredningen. Det synes emellertid vara möjligt att välja mellan i huvudsak två framkomstvägar. Således kan en preliminär bedömning göras av de aktuella förhållandena och bidraget utbetalas på grundval av denna bedömning. En annan väg är att låta bidragsberäkningen ske på grundval av inkomstförhållandena två år före bidragsåret, d. v. s. låta inkomstförhållandena vid föregående års taxering bli avgörande. En liknande ordning tillämpas nu beträffande bostadsstödet till barnfamiljer. Förslaget i propositionen har svagheten att avdraget inte kan slutgiltigt fastställas förrän långt i efterhand och återbetalningsskyldighet (i form av restskatt för den förvärvsarbetande maken) uppkommer, om den hemmavarande maken tar förvärvsarbete under året. Utskottet finner därför ett system med bidrag även i här berörda tekniska hänseenden överlägset det i propositionen föreslagna systemet.

Utskottet tillstyrker därför yrkandena i motionerna I: 1049 och II: 1214 att förslag om införande av hemmamaakebidrag efter teknisk beredning föreläggs årets höstriktsdag."

dels att utskottet bort hemställa,

"B. att riksdagen med bifall till motionerna I: 1049 och II: 1214 i förevarande del i skrivelse till Kungl. Maj:t anholder att förslag till sådant hemmamaakebidrag som föreslås i de nämnda motionerna efter teknisk beredning föreläggs årets höstriktsdag."

Vid C i utskottets hemställan

2) av fru *Hamrin-Thorell* (fp), herrar *Österdahl* (fp), *Andreasson* (cp), *Gustavsson* i Alvesta (cp) och *Jonsson* i Mora (fp), som ansett,

dels att utskottets yttrande fr. o. m. det avsnitt som börjar på s. 5 med "Det sociala trygghetssystemet" bort ha följande lydelse:

"Som framhålls i motionerna I: 1049 och II: 1214 är den nu föreslagna skattereformen i första hand inriktad på en omfördelning via skatterna. Det innebär inte alltid att situationen för de allra sämst ställda förbättras, eftersom de inte kan bistås genom skattelättnader. Bortsett från kompensationen för mervärdeskattens höjning till barnfamiljer och folkpensionärer, sker ingen förbättring för de konsumtionssvaga grupperna.

Trots vårt omfattande ekonomiska trygghetssystem riskerar därför stora grupper — oftast de allra sämst ställda — att även i fortsättningen hamna utanför både välfärdsstegringen och den ekonomiska utjämning, som i första hand borde komma dem till godo. Samtidigt är dock svårigheterna att åstadkomma en ekonomisk grundtrygghet för denna heterogena grupp uppenbara.

Allmän enighet råder om att det sociala trygghetssystemet på sikt bör förstärkas. Då de olika trygghetsanordningarna har byggts upp successivt under en lång följd av år har det av naturliga skäl inte heller gått att undvika vissa ojämnheter i systemet. Detta förhållande skall givetvis inte överbetonas. Utskottet vill dock understryka nödvändigheten av att ansträngningar sätts in för att genom en bättre samordning mellan de nuvarande socialförsäkringsgrenarna eller på annat sätt komma till rätta med de här påtalade bristerna. Därvid uppkommer bl. a. frågan om möjligheten att införa någon form av garanterad minimiinkomst för alla. Syftet med en sådan generell trygghetsförsäkring skulle också vara att förbättra den ekonomiska situationen för de sämst ställda i samhället. Direkta inkomstöverföringar är den enda möjliga metoden för att bistå dessa. Den sannolika höga andelen indirekt skatt även på lång sikt skärper kravet på en garanterad inkomst.

Olika system kan därvid tänkas. Genom att bygga på skattesystemet med någon form av s. k. negativ skatt kan man komma ett steg på vägen. Inte heller då blir emellertid systemet fullkomligt. De som helt saknar beskattningsbar inkomst kommer således att lämnas utanför. Det finns därför skäl att låta övervägandena även omfatta någon form av garanterad minimiinkomst. En sådan lösning kräver emellertid en fullständig jämförbarhet mellan olika inkomstbelopp. För att få en möjlighet att överblicka de verkliga behoven torde därför en mängd nu icke skattepliktiga inkomster få lov att göras skattepliktiga och en beloppsmässig justering ske i anslutning därtill.

Både tekniskt och ekonomiskt erbjuder också frågan betydande svårigheter. Det ligger därför i sakens natur att den måste ses i ett långt perspektiv. Samtidigt har den en sådan vikt, att det omfattande och säkerligen tidskrä-

vande utredningsarbete, som måste föregå en sådan reform, icke bör uppskjutas utan snarast möjligt igångsättas. En viktig del av detta utredningsarbete måste vara att tillgodogöra sig utländska rön och erfarenheter av liknande system. Utskottet tillstyrker alltså de förevarande motionsyrkandena.”

dels att utskottet bort hemställa,

”C. att riksdagen med bifall till motionerna I: 849 och II: 1010 samt I: 1049 och II: 1214 i förevarande del i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning angående förutsättningarna för införande av ett system med garanterad minimiinkomst.”

3) av herr *Blomquist* (m) och fröken *Wetterström* (m), som ansett att de två sista styckena i utskottets yttrande bort ersättas med text av följande lydelse:

”Utskottet kan inte dela uppfattningen att man helt eller delvis skall avlösa vårt nuvarande socialpolitiska system med någon form av generellt verkande inkomstrygghet. I varje fall har den i motionerna redovisade argumenteringen inte övertygat utskottet om att man skall överge de metoder som hittills använts för att ge den enskilde ett så fullständigt socialt skydd som möjligt. Den stora fördelen med ett system med selektiva och differentierade stödformer är att man på ett ändamålsenligt sätt kan styra hjälpen till de grupper eller till de enskilda som är i behov därav. Utskottet utgår från att man fortsätter ansträngningarna med att förbättra den nuvarande ordningen bl. a. genom en ökad samordning mellan olika åtgärder inom social-, familje-, utbildnings-, arbetsmarknads- och skattepolitiken. I sistnämnda avseende anser utskottet att man vid lämpligt tillfälle kan ta upp frågan om negativ skatt som ett socialpolitiskt instrument. Med det anförda avstyrker utskottet bifall till ifrågakvarande motionsyrkanden.”