

Finansutskottets yttrande**1978/79: 1 y****över propositionen 1978/79: 160 om fortsatt reformering av inkomstkatten, m. m., jämte motioner***Till skatteutskottet*

Skatteutskottet har genom beslut 1979-04-03 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen 1978/79: 160 om fortsatt reformering av inkomstkatten, m. m., jämte motioner i vad avser finansutskottets ämnesområde.

Finansutskottet får anföra följande.

När finansutskottet senast i mer samlad form bedömde de ekonomiska perspektiven för vårt land framöver (FiU 1978/79: 20) inskräpte utskottet behovet av att noga följa utvecklingen. Utskottet konstaterade att det rådde osäkerhet i fråga om utvecklingstendenserna på flera viktiga områden. Vad som därefter inträffat inskräper ytterligare vikten av vad utskottet då anförde. Den förvärrade oljekrisen kan nu konstateras få betydande återverkningar på den internationella ekonomin. I Sverige har den ekonomiska uppgången fortsatt, vilket understryker betydelsen av att den ekonomiska politiken sköts med kraft och skicklighet. Riskerna för ökande balansproblem och snabbt stigande inflation under loppet av år 1979 kan nu sägas vara än kraftigare markerade än vad utskottet fann i början av året. Det snabbt stigande budgetunderskottet, vars effekter utskottet varnade för i februari månad, synes nu komma att öka ytterligare, vilket kommer att förvärra de balansproblem vi står inför. Utskottet återkommer till avvägningsproblemen på såväl kortare som längre sikt i samband med behandlingen av den reviderade finansplanen senare i vår.

Den ekonomiska utvecklingen i vårt land framöver är i väsentlig mån beroende av att vi kan åstadkomma en balanserad utveckling av priser och löner. Det är statsmakternas uppgift att genom en aktiv inflationsbekämpning och väl avvägda skattejusteringar skapa goda förutsättningar för parternas avtalsförhandlingar. Den nu förda regeringspolitiken brister emellertid i båda dessa hänseenden. Inflationsbekämpningen drivs inte med tillräcklig kraft och konsekvens. Än allvarligare är att det förslag till åtgärder på skatteområdet som regeringen lagt fram i propositionen 160 inte lägger en god grund för en lugn avtalsrörelse.

En sänkning av de direkta skatterna för hushållen utgör enligt utskottets mening ett ofrånkomligt led i en politik som syftar till fortsatt balanserad ekonomisk tillväxt. Genom en väl avpassad skatteomlägg-

ning kan vi skapa förutsättningar för att den kommande avtalsrörelsen skall ge ett resultat som bidrar till en sådan balanserad uppgång i vår ekonomi. Genom skattesänkningar kan löntagarna tillförsäkras en viss ökning av sina disponibla inkomster utan att detta behöver leda till så stora avtalsmässiga löncökningar att vår internationella konkurrenskraft försvagas. Man kan dessutom genom sänkningar av direktskatten minska de nu så betydande marginaleffekterna i skattesystemet. En förutsättning för att en skatteomläggning skall ha dessa effekter på avtalsrörelsen är emellertid att den ges en sådan fördelning att den verkligen underlättar parternas arbete. Utskottet nödgas konstatera att den fördelning av skattesänkningarna som följer av förslaget i propositionen inte har denna effekt.

För att ett beslut om skatteomläggning skall ha avsedd verkan, nämligen att gynnsamt påverka förutsättningarna för ett nytt avtal, är det vidare av vikt att parterna på arbetsmarknaden vet vilka kompenserande finansieringsåtgärder som skatteomläggningen ger upphov till. Denna fråga lämnas emellertid öppen i regeringsförslaget. Man antyder flera olika vägar, varvid effekterna av de skilda alternativen blir klart olika på företagens lönebetalningsförmåga och hushållens reallt disponibla inkomster. Enligt utskottets mening bör man därför fatta beslut om sänkningar av den direkta skatten samtidigt med att man beslutar om finansieringen. Detta understryks med kraft i partimotionerna från centerpartiet (2432) och socialdemokraterna (2433).

Mot bakgrund av det anförda är det enligt utskottets mening olämpligt att riksdagen fattar beslut beträffande viss del av skatteomläggningen i vår och andra delar i höst. Mot ett sådant förfarande talar såväl behovet av att senare under året bättre kunna bedöma de ekonomiska utsikterna inför 1980 och 1981 som att skatteomläggningen måste kunna bedömas i sin helhet av avtalsparterna. Till saken hör även att frågan om införande av en s. k. produktionsfaktorskatt är föremål för utredning med sikte på att tidigt i höst redovisa ett preliminärt material.

Enligt finansutskottets mening bör riksdagen sålunda avvisa förslaget till ny skatteskala i propositionen och hemställa hos regeringen att nytt förslag föreläggs riksdagen för beslut i höst. Därmed skulle yrkandet 3 i motionen 2432 vara tillgodosett.

Riktpunkten vid utarbetandet av ett nytt förslag bör vara en sänkning av de direkta skatterna som ges en sådan profil att den verkligen underlättar avtalsrörelsen. Förslaget bör sikta till att dämpa marginalskatterna i ett brett skikt av inkomstskalan och göra det på ett sådant sätt att särskilt de lägre inkomsttagarnas situation uppmärksammas.

En annan utgångspunkt för arbetet med det nya förslaget till skatteomläggning bör vara att det totalfinansieras. Det stora underskottet i statens budget utgör i en uppåtgående konjunktur ett starkt orosmoment. Det är därför en självklar utgångspunkt att beslut som minskar

statsinkomsterna liksom nya åtaganden på utgiftssidan fullt ut kompenseras genom motsvarande inkomstförstärkningar.

Finansutskottet har vid sin inledda beredning av propositionen 95 om den kommunala ekonomin och de motioner som väckts med anledning av propositionen funnit det nödvändigt att beslut om reformeringens inriktning och omfattning fattas redan nu i vår. Detta är nödvändigt med hänsyn till kommunernas ekonomiska planering. Regeringen har i propositionerna 115, 160 och 202 lagt fram förslag om inkomstförstärkningar som täcker kostnaderna för den kommunalekonomiska reformen för år 1980. Förslag om andra inkomstförstärkningar har väckts i motioner. Det tillkommer inte finansutskottet att bereda de sålunda framlagda förslagen.

Finansutskottet vill i sammanhanget påpeka att regeringen i propositionen 95 redovisar förslag om förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget. De härav följande lagförslagen läggs fram i propositionen 160. Den lösning av frågan som regeringen föreslagit är direkt knuten till utformningen av skatteomläggningen för 1980. I motionerna 2371 (s) och 2433 (s) yrkas avslag på regeringens förslag. För att få en samlad behandling av frågan överlämnas härmed yrkandet 6 i motionen 2371 av finansutskottet till skatteutskottet.

En konsekvens av utskottets ställningstagande att regeringens förslag till skattereform för 1980 bör avvisas blir att beslut i frågan om förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget inte heller kan fattas under våren. Ett nytt förslag från regeringen om inkomstskatteskator m. m. för 1980 bör således även inkludera den här berörda frågan.

I motionen 2349 (m) tas upp möjligheterna att i ökad utsträckning använda sparstimulerande åtgärder i konjunkturpolitiskt syfte i stället för skattehöjningar. Motionärerna erinrar om de förslag som tidigare tagits upp i motionen 1108 och för därutöver nu fram tanken på emission av ett särskilt sparobligationslån med förmånliga villkor för att öka hushållssparandet.

Utskottet vill instämma med motionärerna i det betydelsefulla i att söka uppnå ett ökat sparande i samhället, inte minst ett ökat hushållssparande. Åtgärder i denna riktning torde komma att erfordras framöver även med en totalfinansiering av den nu aktuella skatteomläggningen, något som finansutskottet i det föregående kraftigt understrukt behovet av. Vad gäller de konkreta förslag motionärerna hänvisar till har de som väckts i motionerna 1113 och 1612 (med motivering i motionen 1108) på finansutskottets hemställan (FiU 1978/79: 27) nyligen avvisats av riksdagen. Vad gäller förslaget om ett särskilt till hushållen riktat sparobligationslån med kort löptid prövas dessa frågor fortlopande av riksgäldsfullmäktige. Någon särskild hemställan till vare

sig regeringen eller riksgäldsfullmäktige torde mot denna bakgrund inte vara erforderlig.

I motionen 2349 begärs ett tillkännagivande om nödvändigheten av att begränsa den offentliga utgiftsexpansionen. Finansutskottet understök allvaret i det statsfinansiella läget i betänkandet över årets finansplan och budgetförslag (FiU 1978/79: 20). Det torde finnas anledning återkomma till frågan vid utskottets behandling av det reviderade budgetförslaget senare i vår. Perspektiven rörande den kommunala ekonomin tar utskottet upp i ett särskilt betänkande med anledning av propositionen 95 med tillhörande motioner. Något särskilt riksdagens tillkännagivande erfordras enligt utskottets mening inte i nu förevarande sammanhang.

Stockholm den 24 april 1979

På finansutskottets vägnar

BJÖRN MOLIN

Närvarande: Björn Molin (fp), Kjell-Olof Feldt (s), Knut Johansson (s), Torsten Gustafsson (c), Paul Jansson (s), Arne Pettersson (s), Anton Fågelsbo (c), Arne Gadd (s), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Anita Gradin (s), Olle Wästberg i Stockholm (fp), Rune Rydén (m), Göthe Knutson (m) och Axel Kristiansson (c).

Avvikande meningar

1. av Björn Molin och Olle Wästberg i Stockholm (båda fp) som anser att den del av utskottets yttrande som på s. 1 börjar med "När finansutskottet" och på s. 3 slutar med "berörda frågan" bort ha följande lydelse:

I propositionen 1978/79: 160 om fortsatt reformering av inkomstskatten, m. m., framhåller föredragande statsrådet att såväl de föreslagna inkomstskattelättnaderna som de i proposition 95 om den kommunala ekonomin föreslagna ökade överföringarna till kommunsektorn måste finansieras. Totalkostnaden för de olika reformerna beräknas till ca 4 450 milj. kr. I propositionen redovisas konkreta inkomstförstärkningar om sammanlagt ca 1 850 milj. kr., varom förslag numera också i olika propositioner förelagts riksdagen.

Beträffande det återstående finansieringsbehovet framhåller föredraganden att det i dagens skattesystem väsentligen endast finns två möjligheter att täcka det, nämligen antingen genom en höjning av mervärdeskatten eller genom en höjning av någon arbetsgivaravgift. I riksdagen har emellertid också framförts förslag om införande av en ny skatteform, som kallats allmän produktionsfaktorskatt. En utredning om olika former av bruttoskatten har därför tillkallats, med uppgift att

redovisa de valmöjligheter som finns och konsekvenserna av olika lösningar. Utredningen skall arbeta skyndsamt och en preliminär redovisning bör föreligga i sådan tid att den kan vara till ledning vid statsmakternas ställningstagande till finansieringsfrågan i höst. I denna situation bör, enligt föredraganden, valet av finansieringskälla nu anstå samtidigt som det betonas att omläggningarna i sin helhet bör finansieras.

I motionen 2433 (s) hävdas att de utgiftsökningar som är förenade med skatteomläggningen kräver en inkomstförstärkning på åtminstone samma belopp. I motionen föreslås att riksdagen nu gör ett "uttalande" om att kostnaderna för en skatteomläggning skall finansieras genom ett skatte- och avgiftsuttag på produktionen som ger staten full täckning för de kostnader som är förenade med skatteomläggningen. Också i motionen 2433 förutsätter man att det definitiva beslutet med åtföljande lagändringar om finansieringarna av skatteomläggningarna tas av riksdagen i höst.

I motionen 2432 (c) föreslås att hela beslutet om skatteskala i den statliga inkomstskatten för 1980 skjuts upp till hösten och att beslut om finansieringarna av skatteomläggningen då självfallet också skall tas i höst. I motionen framhålls f. ö. att man inte bör finansiera ordinarie statliga utgifter via socialförsäkringssystemet.

I motionen 2349 (m) avvisas uppfattningen att det i nuvarande samhällsekonomiska och statsfinansiella läge skulle vara nödvändigt att en skatteomläggning i allt väsentligt måste finansieras genom skattehöjningar på andra områden. Man påpekar i motionen att behovet av skattehöjningar under 1980 är helt avhängigt av konjunkturutvecklingen i stort och att några bestämda uttalanden i fråga om finansieringen därför inte kan göras nu.

Enligt finansutskottets mening är det, så som framhållits i propositionen och i några av motionerna, nödvändigt att kompensera statsbudgeten såväl för inkomstbortfallet till följd av en fortsatt reformering av inkomstskatten som för utgiftsökningarna i fråga om den kommunala skatteutjämningen m. m. En utebliven finansiering leder eljest till en oförsvarlig ökning av det redan stora budgetunderskottet. Utskottet anser därför att riksdagen nu bör uttala sig för att de aktuella reformerna i sin helhet finansieras. Om regeringens förslag till höjningar av vissa skatter och avgifter godtas av riksdagen har ett belopp om ca 1 850 milj. kr. täckts in. För att täcka återstående finansieringsbehov torde i dagens skattesystem, så som framhålls i propositionen, endast två skatteformer komma i fråga, nämligen mervärdskatten eller någon arbetsgivaravgift. Ett nytt alternativ kan möjligen vara den s. k. allmänna produktionsfaktorskatt som föreslagits i motionerna 1697 och 2433.

Regeringen har tillkallat en särskild utredning om olika former av bruttoskatter. Denna utredning, som redan inlett sitt arbete, skall bl. a. närmare belysa konsekvenserna av införande av en produktionsfaktor-

skatt och jämföra dess verkningar med nu existerande skatteformer. Utredningen skall arbeta skyndsamt och ett preliminärt material skall redovisas i sådan tid att det kan vara till ledning för statsmakternas ställningstagande till finansieringsfrågan nu i höst. Med detta underlag bör det då vara möjligt att bättre bedöma vilken form av indirekt beskattning som skall väljas för att täcka det föreliggande finansieringsbehovet.

Mot denna bakgrund delar finansutskottet den bedömning som görs såväl i propositionen som i motion 2433, nämligen att det definitiva finansieringsbeslutet bör anstå till i höst. Riksdagen bör inte nu binda sig i fråga om valet av finansieringskälla, utan inskränka sig till uttalandet att reformerna i fråga om den statliga inkomstskatten och den kommunala ekonomin i sin helhet bör finansieras och att beslut om hur finansieringen skall ske bör fattas i höst.

I motionen 2432 föreslås att inte bara finansieringsbeslutet utan också beslutet om den statliga inkomstskattens utformning skall uppskjutas till i höst. Finansutskottet vill emellertid erinra om att det för arbetsmarknadens parter är viktigt att förutsättningarna i form av inkomstskattelättnader är kända när avtalsförhandlingarna skall inledas. Om riksdagens beslut kommer först i november eller december, vilket erfarenhetsmässigt är fallet när skattebeslut fattas under hösten, är detta en nackdel. I år gäller också att gällande avtal löper ut redan i slutet av oktober, vilket innebär att det är mer angeläget än någonsin att förhandlingsstarten inte onödigtvis fördröjs. Utskottet vill vidare betona att bl. a. ledande företrädare för TCO uttalat att marginalskattelättnader av den omfattning propositionen föreslår är ett minimum för att ge en god grundval för löncavtalen. Till sist kan utskottet också konstatera att ett beslut om sänkta marginalskatter nu i vår överensstämmer med trepartiregeringens regeringsförklaringar såväl hösten 1976 som hösten 1978.

I och för sig kunde det då hävdas att även frågan om reformernas finansiering är ett viktigt inslag i avtalsförhandlingarnas förutsättningar och att ett beslut även på denna punkt borde fattas redan nu i vår. Som utskottet redovisat står det emellertid klart att ytterligare faktamaterial behövs för att riksdagen skall kunna fatta ett väl underbyggt beslut på denna punkt. Inte minst från löntagarorganisationernas sida har man efterlyst den ytterligare belysning av de olika tänkbara alternativen som nu skall ges genom den snabbutredning som tillkallats. Även konjunkturpolitiska skäl kan anföras för att vänta med ställningstagandet till finansieringsfrågan i de delar bruttoskatter skall utnyttjas.

I debatten efter det att propositionen framlagts har emellertid den åsikten framkommit att ett beslut om inkomstskatteskalen m. m. inte kan fattas i vår därför att finansieringsfrågan inte är i detalj löst. Från regeringens sida har därvid uttalats att man är beredd att medverka till

ett beslut om finansieringen av hela reformpaketet vid innevarande riksmöte, om det visar sig att majoritet finns för detta. Finansutskottet anser på angivna grunder att finansieringsbeslutet bör anstå och att riksdagen nu endast bör uttala att en fullständig finansiering är nödvändig i höst. Finansutskottet förutsätter dock att skatteutskottet prövar en annan lösning i fråga om tidpunkt för finansiering, om en sådan lösning trots allt visar sig mest ändamålsenlig för att säkerställa att ett beslut om skatteskalen m. m. fattas nu i vår.

Finansutskottet vill i sammanhanget påpeka att regeringen i propositionen 95 redovisar förslag om förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget. De härav följande lagförslagen läggs fram i propositionen 160. Den lösning av frågan som regeringen föreslagit är direkt knuten till utformningen av skattcomläggningen för 1980. I motionerna 2371 (s) och 2433 (s) yrkas avslag på regeringens förslag. För att få en samlad behandling av frågan överlämnas härmed yrkandet 6 i motionen 2371 av finansutskottet till skatteutskottet. Finansutskottet tillstyrker från sina utgångspunkter förslaget i propositionen till förenklad skatteberäkning.

2. av Rune Rydén och Göthe Knutson (båda m) som anför:

Finansutskottet kommer senare i samband med sin behandling av kompletteringspropositionen att få tillfälle att mer i detalj behandla utvecklingstendenserna i den svenska ekonomin på kortare och längre sikt. Att regeringen i propositionen 160 om fortsatt reformering av inkomstkatten m. m. och i propositionen 95 om den kommunala ekonomin inte sökt sätta in där framlagda förslag i ett vidare samhällsekonomiskt perspektiv är i och för sig att beklaga. En sådan analys finns däremot i moderata samlingspartiets motion 1978/79: 2349.

Enligt vår uppfattning förutsätter en utveckling, som kommer ens i närheten av de förhållandevis optimistiska beräkningarna i 1978 års långtidsutredning, att skattepolitiken ges en sådan utformning, att den möjliggör reala inkomstförbättringar efter skatt för den yrkesverksamma delen av befolkningen. Detta förutsätter en långtgående återhållsamhet med offentliga utgifter för att eliminera behovet av skattehöjningar. Det förutsätter vidare en sådan utformning av skattepolitiken att det lönar sig att arbeta och att arbete, företagande, initiativ och sparande stimuleras.

Förslagen i proposition 160 i fråga om en nedjustering av marginalskatterna samt om tillskapandet av ett marginalskaftet kan enligt vår bedömning ses som ytterligare steg i en sådan politik och en fortsättning av den reformering som inleddes av den borgerliga trepartiregeringen genom skatteomläggningarna för 1977 och 1978 samt genom indexregleringen av skatteskalen. Riksdagen bör enligt vår uppfattning under

våren fatta beslut i dessa frågor. Att som utskottets majoritet av socialdemokrater och centerpartister förordar skjuta upp ett beslut till hösten om utformningen av skatteskalorna för 1980 är enligt vår bedömning inte meningsfullt. Det är tvärt om angeläget att t. ex. parterna på arbetsmarknaden på ett så tidigt stadium som möjligt har kännedom om de skatteregler som kommer att gälla under nästa år för att därigenom kunna göra de överväganden som erfordras inför slutandet av nya avtal.

Vad gäller finansieringen av en skattcomläggning kan däremot denna fråga med fördel skjutas till hösten, när vi vet mer om den ekonomiska utvecklingen under 1980. Behovet av skatteåtgärder är beroende av såväl den interna som den externa ekonomiska utvecklingen liksom av löne- och kostnadsutvecklingen i övrigt. Målet bör vara att några skattehöjningar inte alls skall ske.