

Nr 37

Finansutskottets betänkande i anledning av motion angående skattesystemets fördelningspolitiska effekter.**Motionen**

I motionen 1971: 457 av herrar Gadd (s) och Hellström (s) har yrkats att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en utredning om det totala skattesystemets fördelningspolitiska effekter med sikte på att skapa möjligheter att mer ingående kunna bedöma de fördelningspolitiska effekterna av varje års statsverksproposition.

Remissyttrandena

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) samt Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Remissinstanserna ställer sig tämligen genomgående positiva till att de problem som motionärerna berört utredes. Flera av dem vill vidga utredningsuppdraget till att inte bara avse skatternas fördelningspolitiska effekt utan även transfereringarnas verkningar på inkomstfördelning och välfärd.

Enligt *konjunkturinstitutets* uppfattning finns det all anledning att understryka den stora betydelsen av att det totala skattesystemets fördelningspolitiska effekter blir kartlagda på ett sammanhängande och relativt detaljerat sätt. I samband med låginkomstutredningen och långtidsutredningen har ett omfattande material på detta område insamlats och bearbetats. Den övergripande och systematiska behandlingen av den problematik som motionärerna vill ha belyst saknas dock enligt institutet fortfarande. Det skulle behövas en ny och helst "rullande" utredning på detta område. Enligt institutets uppfattning ligger det närmast till hands att tilldela långtidsutredningarna denna uppgift. Institutet förutsätter emellertid att hela denna fråga kommer att prövas inom ramen för det fortsatta arbetet med låginkomstproblematiken.

Riksrevisionsverket framhåller i sitt yttrande att det totala skattesystemets fördelningspolitiska effekter — hur vidlyftig denna fråga än kan synas — likväl endast är en del av den större frågan om vilken fördelningspolitisk effekt som beskattning och socialpolitik m. fl. sam-

hållbara åtgärder tillsammans resulterar i. När det gäller skattesidan hänvisar riksrevisionsverket till två större undersökningar som verket initierat under senare år: datainsamling av taxeringsstatistiskt material och momsundersökningen. Den förra undersökningen är av speciellt intresse i detta sammanhang. Riksrevisionsverket har sedan 1968 insamlat uppgifter ur deklARATIONERNA från ca 16 000 slumpvis utvalda individer. Detta material har hittills i första hand använts som underlag för verkets prognoser över statsinkomsternas utveckling under kommande budgetår. Med anledning av finansutskottets remiss har emellertid riksrevisionsverket gjort en specialbearbetning av detta material avseende taxeringsåret 1970 som visar de direkta skatternas effekt i olika inkomstklasser. En redovisning av denna bearbetnings resultat ges i en särskild bilaga till yttrandet.

LO anser den föreslagna motionen väl motiverad men vill dock framhålla att även om det är värdefullt med en utredning som söker reda ut vilka fördelningspolitiska effekter nuvarande skattesystem har bör det vara ännu angelägnare att genom teoretisk analys och genom skapandet av bättre statistiska informationer lägga grunden till bättre fördelningsanalyser i framtiden. Till sådana analyser måste då hänföras informationer om alla de olika delarna av välfärden — inte bara de i kronor mätbara som taxeringsstatistiken bygger på. Ett sådant bredare angreppssätt bör vara möjligt tack vare det utvecklingsarbete som utförts inom låginkomstutredningen.

SAF framhåller i sitt yttrande att de problem motionärerna tagit upp faller inom mycket svåra områden av ekonomi och statistik. Överallt i världen studeras dessa frågor och det vore ett allmänt intresse att söka sammanfatta hittills kända metoder och erfarenheter av dessa studier. Inom OECD förberedes en sådan jämförande studie. Även SAF understryker att transfereringarna måste inkluderas i en undersökning av denna art. Det framhålls vidare att motionärerna har förenklat frågeställningen genom att inte beröra sambandet mellan skatte- och avgiftssystemets verkningar under olika konjunkturfaser. En statlig kommitté är enligt SAF inte rätt forum för en sammanställning och än mindre för en utveckling av de vetenskapliga metoder som erfordras för att belysa de verkningar motionärerna är intresserade av. Föreningen avstyrker därför motionen men anser att det kunde ha sitt värde att låta någon vetenskapsman sammanfatta dagens kunskap på detta område, gärna under ledning av det tillämnade nordiska institutet för skatterättslig forskning.

SACO framför i sitt yttrande några synpunkter på skattesystemets fördelningspolitiska effekter vilka inte tagits upp i motionen eller vilka skiljer sig från de synpunkter som där framförts. Sålunda delar SACO

inte uppfattningen att avdragsmöjligheterna vid inkomstbeskattningen missgynnar de lägre inkomsttagarna. Enligt SACO är vidare progressiviteten i skatteskalorna ett trubbigt och föga ändamålsenligt instrument för ekonomisk utjämning. Likväl anser organisationen det önskvärt med en kartläggning av det totala skattesystemets fördelningspolitiska effekter och tillstyrker därför att en utredning härom kommer till stånd. I denna utredning bör enligt SACO ingå företrädare för arbetsmarknadsorganisationerna.

TCO anser det angeläget att den föreslagna utredningen kommer till stånd och önskar i sammanhanget framhålla följande frågeställningar som intressanta att få belysta:

— Vilken effekt har den ändrade kostnadsfördelningen mellan stat och kommun haft på skattetrycket i allmänhet och skattesystemets inkomstutjämnande verkningar i synnerhet?

— Hur har fördelningen av beskattningen av företag respektive enskilda personer utvecklats under efterkrigstiden och vilka fördelningspolitiska effekter har denna utveckling medfört?

— Hur påverkas vårt skattesystem av en kontinuerlig inflation och vilken inverkan har inflationen på de fördelningspolitiska målsättningar som eftersträvas medelst beskattningen?

— I vilken utsträckning leder ett skattesystem med stark progression till ökad bruttolönespridning?

— Vilka fördelningseffekter har arvs-, gåvo- och förmögenhetsbeskattningen i vårt nuvarande skattesystem?

Liksom SACO anser TCO det önskvärt att arbetsmarknadsorganisationerna blir representerade i den föreslagna utredningen.

Utskottet

Utskottet vill först erinra om att frågan om en utredning rörande skattesystemets verkningar i olika hänseenden, framför allt dock med avseende på samhällsekonomin var uppe vid 1969 års riksdag. Under hänvisning till Nordiska rådets rekommendation till regeringarna att undersöka möjligheterna att upprätta ett nordiskt skattevetenskapligt forskningsråd avstyrkte bevillningsutskottet motionerna i detta ärende och de avslogs av riksdagen (BeU 1969: 50, s. 33).

Liksom flertalet remissinstanser anser finansutskottet det angeläget att ett bättre underlag skapas för en bedömning av det totala skattesystemets fördelningspolitiska effekter. Intresset för frågor, som har med inkomst- och förmögenhetsfördelningen att göra, har ytterligare ökat under senare år såväl i vårt land som ute i världen. Detsamma gäller frågan om skatternas inverkan på produktivitet och ekonomisk tillväxt. Samtidigt som forskningen kring dessa svåra och viktiga problem

intensifierats har man börjat ta fram ett utvidgat och mer systematiskt faktamaterial på detta fält. Motionärerna har i det senare fallet hänvisat till låginkomstutredningens och riksrevisionsverkets insatser.

Sedan motionen avlämnades har vidare publicerats två arbeten av betydelse i detta sammanhang nämligen dels centralbyråns "Hushållsbudgetundersökningen 1969" (Statistiska meddelanden P 1971: 19) dels låginkomstutredningens "Den svenska köpkraftsfördelningen 1967" (SOU 1971: 39). Den förra undersökningen belyser den privata konsumtionens fördelning efter sammanräknad nettoinkomst resp. disponibel inkomst, hushållets typ och storlek, hushållsföreståndarens ålder och yrke m. m. Den ger bl. a. ett färskt grundmaterial för beräkning av de indirekta skatternas betydelse för olika hushållstyper. Den andra undersökningen, som arbetar med individen i stället för hushållet som enhet, redovisar i en tabellbilaga på över 250 sidor ett mycket detaljerat material över inkomstspridningen och de ekonomiska och sociala förhållandena för olika grupper av befolkningen.

Utskottet vill därutöver peka på det arbete på inkomst- och transferingsstatistikens förbättring som pågår eller planeras inom statistiska centralbyrån. Som framgår av statistiska centralbyråns anslagsframställning för budgetåret 1972/73 (s. 12) har verket sedan ett par år önskat utvidga sin verksamhet när det gäller statistik för att belysa fördelningsfrågor i samhället. En arbetsgrupp i vilken även ingår representanter för statistikkonsumenterna på detta område arbetar med dessa frågor inom centralbyrån. Verket har redan erhållit medel för deltagande i en jämförande internationell inkomstfördelningsstudie avseende år 1972. Vidare planerar man — förutsatt att medel härför beviljas — att från och med 1973 genomföra årliga urvalsundersökningar över inkomstfördelningen efter skatter och transfereringar.

Vid Stockholms universitet pågår sedan något år ett forskningsprojekt rörande budgetpolitikens innebörd för inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Projektet leds av professor Lars Werin och har finansierats av Riksbankens jubileumsfond. Ett av delprojekten häri utgörs av en allmän studie av skatternas och transfereringarnas verkningar på inkomsternas fördelning efter storlek, familjetyp etc., dvs. just något som motionärerna efterfrågat. Ett annat delprojekt är inriktat på att undersöka den offentliga verksamhetens fördelningsaspekter och skall i första hand avse en beräkning av vilka utgifter stat och kommun haft för olika grupper av medborgare. Ett tredje delprojekt analyserar kapitalskatternas effekter och ett fjärde ägnas åt analys av de kommunala budgetproblemen. Studien beräknas vara klar om ett och ett halvt à två år.

Sammanfattande kan konstateras att betydelsefullt statistiskt grundmaterial för belysning av de frågor, som motionärerna tagit upp, framkommit sedan motionen väcktes. Vidare pågår på flera håll forsknings- och utvecklingsarbete på detta fält. Vad som enligt utskottets mening

framstår som angeläget i denna situation är inte att någon ytterligare utredning tillsätts men väl att forsknings- och utvecklingsarbetet rörande budgetpolitikens verkningar på inkomst- och förmögenhetsfördelningen drivs vidare och ytterligare utvecklas. Av intresse är också att skattesystemets effekt på produktivitet och tillväxt blir belyst. Enligt vad utskottet inhämtat kommer det senare problemet i vad gäller företagsbeskattningen att behandlas av 1970 års företagsskatteberedning.

Själva analysen av och forskningen kring de nu berörda problemen kan tänkas organiserad på olika sätt. Utskottet vill i sammanhanget erinra om hur man i Norge hanterar motsvarande analys. Där har man ända sedan början av 1950-talet haft en permanent skatteforskningsgrupp. Goda skäl kan enligt utskottet anföras för att man även i Sverige ger forskningen om dessa problem en mer permanent karaktär och en fastare institutionell förankring.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att de fördelningspolitiska effekterna av budgetpolitiken förtjänar att bli mer ingående belysta i statsverkspropositionen. Hur detta lämpligast bör ske torde få ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra.

Utskottet hemställer

att riksdagen i anledning av motionen 1971: 457 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 26 oktober 1971

På finansutskottets vägnar
SVEN EKSTRÖM

Närvarande: herrar Ekström (s), Wedén (fp), Franzén (s), Burenstam Linder (m), Larsson i Karlskoga (s), Kristiansson i Harplinge (c), Löfgren (fp), Josefsson i Halmstad (s), Arne Pettersson i Malmö (s), Åsling (c), Gadd (s), Gustavsson i Eskilstuna (s), Lindahl (s), Magnusson i Borås (m) och Gustafsson i Byske (c).

