Finansutskottets betänkande

1982/83:10

om upphävande av beslutet om karensdagar, m. m. (prop. 1982/83:55, delvis)

I proposition 1982/83:55 om upphävande av beslutet om karensdagar, m. m., har regeringen

dels hemställt att riksdagen godkänner vad som anförts i propositionen om nödvändigheten av en samlad finansiering av de aktuella åtgärderna,

dels framlagt förslag till vissa åtgärder inom social-, budget-, utbildnings-, jordbruks- och arbetsmarknadsdepartementen (bilagorna 1–5).

Bilagorna 1–5 har remitterats till berörda fackutskott och propositionen i övrigt till finansutskottet.

Med anledning av propositionen har motionerna 1982/83:106–111, 118–119, 121–123 och 128 väckts. Motionerna 106, 118 och 128 yrkande 5 har remitterats till finansutskottet och övriga motioner till berörda fackutskott.

Propositionen

I propositionen anförs att det är ofrånkomligt att ansträngningarna att föra Sverige ur den ekonomiska krisen kommer att kräva uppoffringar av medborgarna. Utgångspunkten måste vara att de bördor som blir nödvändiga för att trygga sysselsättningen och vårt lands ekonomiska oberoende skall bäras av alla grupper i samhället och fördelas efter bärkraft.

Ett viktigt led i strävan att nå social rättvisa är att slå vakt om den sociala tryggheten. Det finns nu inte utrymme för nya kostnadskrävande reformer på det sociala området, anförs i propositionen. Strävan måste därför i första hand vara att försvara de trygghetsreformer som börjat raseras under de senaste åren.

I propositionen framläggs förslag om

– att återställa värdesäkringen av pensioner och andra basbeloppsanknutna förmåner,

– att avskaffa de nyligen beslutade karensdagarna och försämrade ersättningsnivåerna inom sjukpenningförsäkringen,

– att undanröja försämringen av arbetslöshetsförsäkringen,

– att upphäva beslutet om en försämring av statens bidrag till den kommunala barnomsorgen i avvaktan på att ett nytt system hinner utarbetas.

Mot bakgrund av den mycket allvarliga statsfinansiella situationen är det nödvändigt att utgiftsökningar åtföljs av motsvarande inkomstförstärkning-

ar. Finansieringen bör i första hand ske genom en höjning av mervärdeskatten. Förbättringen av arbetslöshetsförsäkringen bör i sedvanlig ordning finansieras genom en höjning av avgifter till arbetsmarknadsfonden.

Barnfamiljerna har i många fall i dag en pressad ekonomisk situation. I propositionen föreslås höjningar av barnbidragen, studiebidragen och livsmedelssubventionerna. Dessa utgör, tillsammans med det ökade stödet till den kommunala barnomsorgen och den redan beslutade höjningen av bostadsbidragen, väsentliga tillskott till barnfamiljernas ekonomi. Sammantaget tillförs barnfamiljerna genom dessa förslag ca 2 miljarder kronor under år 1983.

För att motverka mervärdeskattehöjningens effekter på matpriserna bör en höjning ske av subventionerna på baslivsmedel. De åtgärder som föreslås i detta sammanhang leder till ökade utgifter för staten. Dessa utgifter faller till en del på statsbudgeten, medan andra redovisas under den del av socialförsäkringssektorn som finansieras genom socialavgifter från arbetsgivare och egenföretagare. Att återställa pensionernas värdesäkring m. m. medför en årlig utgiftsökning om 2,5 miljarder kronor, medan återställandet av sjukpenningförmånerna och höjda barnbidrag och flerbarnstillägg ökar de årliga utgifterna med ca 1,8 miljarder kronor resp. ca 0,8 miljard kronor (inkl. höjningen av det s. k. förlängda barnbidraget och studiebidraget). Att bibehålla det nuvarande systemet för statligt stöd till barnomsorgen kan beräknas medföra ökade årliga utgifter om ca 0,6 miljard kronor jämfört med att genomföra riksdagens beslut från våren 1982 om en försämring. Slutligen medför återställandet av arbetslöshetsförsäkringen och de höjda livsmedelssubventionerna en höjning av den årliga utgiftsnivån med 1,5 miljarder kronor resp. 0,2 miljard kronor. Sammantaget ökar med andra ord utgifterna på statsbudgeten och i socialförsäkringssektorn med ca 7,4 miljarder kronor.

Dessa utgiftsökningar bör finansieras genom en höjning av mervärdeskatten och den s. k. arbetsmarknadsavgiften. Dessa åtgärder ökar den statliga sektorns årliga inkomster med ca 4,5 miljarder kronor resp. ca 1,5 miljarder kronor, dvs. sammantaget ca 6 miljarder kronor. Till denna förstärkning av statsinkomsterna kommer de indirekta effekterna på statsbudgeten i form av ökade skatteinkomster, på grund av uppräkningen av pensioner, sjukersättning och ersättning vid arbetslöshet. Sammanlagt uppgår dessa till ca 1,1 miljarder kronor. De ökade utgifter som regeringen föreslår motsvaras sålunda av förslagen om höjda inkomster för staten.

Enligt vad som anförts i propositionen är en sådan ansvarsfull finansiering av de här föreslagna åtgärderna på det sociala området nödvändig.

Motionerna

I motion 1982/83:106 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1982/83:99 – att riksdagen avslår

proposition 1982/83:55 såvitt avser hemställan att riksdagen godkänner vad som i propositionen anförts om nödvändigheten av en samlad finansiering av föreslagna åtgärder.

I motion 1982/83:118 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1982/83:112 – att riksdagen avslår vad som anförts om samlad finansiering av de aktuella åtgärderna.

I motion 1982/83:128 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen beslutar att med godkännande av proposition 1982/83:55 i övrigt

5. godkänna motionens förslag till finansiering av de i propositionen föreslagna och i motionen förordade åtgärderna.

Enligt *motion 106* (99) av Ulf Adelsohn m. fl. (m) måste slutsatsen av regeringens i propositionerna 50 och 55 framförda förslag bli – om de godtas av riksdagen – att samtliga balansbrister kraftigt kommer att förvärras under nästkommande år. Bytesbalans- och budgetunderskotten växer mycket kraftigt. Inflationen ökar dramatiskt. Även arbetslösheten kan väntas öka. Passivitet inför de stora balansbristerna är ett genomgående drag i propositionerna.

Sålunda leder, menar motionärerna, devalveringen och de åtgärder som föreslås i propositionerna till en jämfört med innevarande år nära nog fördubblad inflationstakt samtidigt som budgetunderskottet drivs i höjden. För att finansiera bidragshöjningar och förmånsförbättringar tillgriper regeringen bl. a. en momshöjning. Enligt motionärerna leder emellertid momshöjningen till lika stora eller större utgiftsökningar för de enskilda hushållen som de påslag på förmåner och bidrag som föreslås. Av här angivna skäl avvisas höjningen av mervärdeskatten.

I den mån detta avslagsyrkande beträffande momsen vinner riksdagens bifall bibehåller, säger motionärerna, hushållen i motsvarande mån sin köpkraft och därmed skulle motiven bortfalla för de ovan angivna förslagen vad gäller pensionsförmåner, allmänna barnbidrag, förlängda barnbidrag, studiebidrag och studiemedel.

Därför yrkas avslag på förslaget att för 1983 komplettera basbeloppet med ett tilläggsbelopp på 300 kr. vid beräkningen av de aktualiserade basbeloppsreglerade förmånerna, t. ex. folkpensioner.

Av motsvarande skäl yrkas avslag på förslaget att höja det allmänna barnbidraget, förlängda barnbidraget och studiebidraget.

Motionärerna tillstyrker propositionsförslaget om flerbarnstillägg. Finansieringen av detta sker genom en minskning av livsmedelssubventionerna.

Vad gäller förslaget att upphäva vårriksdagens beslut om ändrade regler inom sjukpenningförsäkringen finns, säger motionärerna, inga skäl att frångå nämnda beslut.

Inte heller beträffande statsbidraget till den kommunala barnomsorgen finner motionärerna anledning att nu frångå riksdagsbeslutet hösten 1981.

I *motion 118* (112) av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) slår centerpartiet vakt om vårriksdagens sparbeslut och avvisar slopande av karensdagar, höjd ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen, ny beräkningsgrund för basbeloppet, nytt statsbidragssystem till barnomsorgen. Motionärerna yrkar också, under förutsättning av att momsen inte höjs, avslag på förslagen om höjda livsmedelssubventioner.

I motionen biträds höjda barnbidrag och flerbarnsstöd.

Vidare föreslås särskilda ytterligare insatser för de sämst ställda pensionärerna. Pensionärer som inte har rätt till pensionstillskott bör tillerkännas denna möjlighet.

De fyra s. k. vallöftena, bl. a. borttagandet av karensdagarna, kostar 7,4 miljarder kronor. Regeringen vill i huvudsak finansiera dessa genom att höja momsen med 2 % från 21,5 % till 23,5 %. Detta motsvarar exakt den moms mittenregeringen sänkte hösten 1981 för att den dåvarande devalveringen inte skulle ge en för stor minskning av efterfrågan.

I motionen riktas uppmärksamheten på att regeringen samtidigt som momsen höjs gör en unikt stor devalvering.

Socialdemokraterna sägs vilja finansiera vallöftena fullt ut. Momshöjningen påstås ge 4,5 miljarder kronor. När momsen sänktes lika mycket för ett år sedan beräknade finansutskottet kostnaden till 3 miljarder kronor. I motionen framhålls att även om man inräknar penningvärdeförändringen (8 % = ca 240 milj. kr.) och en viss osäkerhetsmarginal kan det allvarligt ifrågasättas om inte regeringens förhoppningar att momshöjningen skall ge 4,5 miljarder kronor är grovt överdrivna. I verkligheten, säger motionärerna, saknas det sannolikt inte 300 milj. kr., som regeringen medger, utan över 1 miljard kronor innan vallöftena är helfinansierade.

I motionen poängteras att en momshöjning mer än någon annan köpkraftsindragande åtgärd har direkta och omedelbara åtstramande effekter på hushållens efterfrågan av varor och tjänster. Det är därför det sämsta sättet att åstadkomma den önskade finansieringen.

Motion 1982/83:120 av Ola Ullsten m. fl. (fp) har ej remitterats till finansutskottet, då något yrkande beträffande här behandlad del av proposition 55 ej ställts. I motiveringen till motionen slår motionärerna fast att den socialdemokratiska regeringen slår in på en för samhällsekonomin skadlig väg genom sina redan beslutade och nu föreslagna åtgärder. I motionen sägs att förhållandena är sådana att en neddragning av de statliga transfereringsutgifternas ökningstakt är alldeles nödvändig. De besparingar inom detta område som riksdagen tidigare beslutat om och som regeringen nu vill riva upp bör därför ligga fast. Som följd härav avvisas de förslag i proposition 55 om upphävande av beslutet om karensdagar, m. m., som i proposition 50 kallas "de fyra vallöftena".

Vad gäller barnfamiljerna tillhör de, menar motionärerna, den grupp som är hårdast utsatt i den nu aktuella politiken med kraftigt sänkta reallöner.

Därför biträds förslaget att barnbidragen höjs och även den konstruktion med extra barnbidrag för flerbarnsfamiljer som f. ö. mittenregeringen introducerade.

I fråga om pensionärernas ekonomiska villkor avser folkpartiet att i budgetmotionen i januari pröva möjligheterna att ånyo göra en uppräkning av det pensionstillskott som utgår till pensionärer med låg eller ingen ATP.

Den föreslagna höjningen av mervärdeskatten får en omedelbar effekt i form av höjda priser. Denna prishöjning på ca 1 % i konsumentledet kommer, sägs det i motionen, ovanpå den redan kraftigt höjda inflationstakt som devalveringen innebär. När åtgärder borde föreslås som sänker inflationen, föreslår regeringen i stället en skattehöjning som höjer inflationen. Detta är precis motsatsen till vad mittenregeringen gjorde efter devalveringen i september 1981, då mervärdeskatten sänktes bl. a. för att hålla nere prisstegringarna.

Den föreslagna höjningen av arbetsgivaravgiften på 0,5 % verkar, enligt motionen, på samma sätt höjande på företagens kostnader och inflationstakten.

Ett ytterligare skäl varför momshöjningen är felaktig i nuvarande konjunkturläge har, menar motionärerna, att göra med dess effekt på efterfrågan. Devalveringen i sig innebär en reallönesänkning på 5 à 6 % för hushållen. Höjningen av momsen och arbetsgivaravgiften betyder sålunda en ytterligare nedpressning av hushållens reallöner och därmed den efterfrågan som härrör från deras arbetsinkomster. I detta avseende går därför åtgärderna således i diametralt fel riktning, eftersom det samhällsekonomiskt riktiga vore att öka den del av den totala efterfrågan som härstammar från arbetsinkomsterna.

I motionen hävdas vidare att, eftersom de föreslagna skattehöjningarna inte finansierar alla förslag om nya offentliga utgifter, blir resultatet en kraftig ökning av statens budgetunderskott.

Motionärerna vill även poängtera att regeringens fördelningspolitiska ambitioner är mycket måttliga såsom de kommer till uttryck i propositionernas förslag. Man bortser helt från inflationens kraftiga omfördelningseffekter på inkomster och förmögenheter. Dessa är, sägs det i motionen, i själva verket så stora att kompenserande åtgärder via skatter och transfereringar är nästan helt försumbara.

I *motion 128* av Lars Werner m. fl. (vpk) biträds regeringens förslag att undanröja och upphäva under den borgerliga regeringsperioden fattade beslut om försämringar på det sociala området.

Motionärerna godtar också huvudinriktningen på förbättrat stöd till barnfamiljerna men anser att de medel som regeringen vill använda till en ökning av flerbarnstillägget i stället bör användas för en ytterligare ökning av det allmänna barnbidraget. Vidare bör ungdomar mellan 16 och 18 år även framdeles kunna komma i åtnjutande av KAS.

Regeringen förordar att dess förslag till åtgärder på det sociala området skall motsvaras av höjda inkomster för staten. Detta är i nuvarande läge en riktig utgångspunkt, anför motionärerna.

Regeringen beräknar att dess förslag sammantaget för statsbudgeten och socialförsäkringssektorn ökar utgifterna med ca 7,4 miljarder kronor. Denna siffra är för hög. För det första tycks kostnaderna för sjukförsäkringen allmänt minska till följd av minskad sjukfrånvaro. Men viktigare i sammanhanget är att upphävandet av beslutet om karensdagar – som aldrig trätt i kraft – inte utgör någon kostnad. Dessutom understryker regeringen i propositionen att 85 % av den påstådda "karensdagskostnaden" eller ca 1 500 milj. kr. kommer att täckas med arbetsgivaravgifter och avgifter från egna företagare. Det innebär att den egentliga utgiftsökningen begränsar sig till 5,9 miljarder.

Enligt motionärerna innebär regeringsförslaget en "överfinansiering" på 1,5 miljarder kronor. Motionärerna har inget att erinra mot förslagen till ändrade arbetsgivaravgifter eller mot de beräkningar av ökade skatteinkomster regeringen gjort.

Däremot avvisas förslaget till en allmän höjning av mervärdeskatten. Detta förslag kritiseras såväl från fördelningspolitisk som från allmän ekonomisk-politisk synpunkt.

En viktig del i de senaste årens ekonomiska kris har varit den sviktande hemmamarknaden. En ytterligare kraftig begränsning av denna kommer att försvåra en förbättring av det allmänna ekonomiska läget. Det står i motsättning till kampen mot arbetslösheten. Fördelningspolitiskt slår också mervärdeskatten relativt hårdare mot de sämst ställda – enär de använder en större andel av sina inkomster till konsumtion av momsbelagda varor.

De sociala åtgärderna bör i stället enligt motionen – utöver regeringens övriga finansieringsförslag – finansieras genom:

1.	I förhållande till regeringens i proposition 1982/83:50 förordade höjning en ytterligare ökning av förmögenhets-, arvs- och gåvoskatten	300 milj.kr.
2.	slopande av aktie- och skattefondsparande	800 milj.kr.
3.	slopande av avdragsrätten vid representation	500 milj.kr.
4.	särskild skatt på utlandsinvesteringar	550 milj.kr.
5.	ändrade skatteskalor i den statliga inkomstskatten under 1983, skattereduktioner till låg- och mellaninkomsttagare	1 000 milj.kr
	Summa	3 150 milj.kr

Utskottet

Obalanserna i den svenska ekonomin har vuxit sig allt starkare. Budgetunderskottet har sedan mitten av 1970-talet vuxit som andel av BNP från 2 % till 13 % 1982. Den totala konsumtionen har ökat samtidigt som industriproduktionen i det närmaste stagnerat. Skillnaden i tillväxt mellan produktion och konsumtion har kommit till uttryck i ett växande bytesbalansunderskott som finansierats med ökad statlig upplåning. Den statliga utlandsskulden värderas nu till 100 miljarder kronor. Det krävs kraftiga ökningar av industriproduktionen och exporten för att motsvara de ökade räntekostnaderna.

Det krävs nu krafttag för att vända den ekonomiska utvecklingen. Vi måste hålla tillbaka konsumtion och stimulera produktion och investeringar. Åtstramningsåtgärderna måste drabba alla efter bärkraft. Det är emellertid enligt utskottets mening utomordentligt angeläget att de begränsningar som måste vidtas inte belastar de sämst ställda i samhället. Det kärva ekonomiska läget får inte tas till intäkt för att rasera det sociala trygghetssystem som byggts upp i vårt land. Det är tvärtom nödvändigt att värna om grundtryggheten i ett läge då det krävs åtgärder, som innebär påfrestningar på stora befolkningsgrupper. Utskottet ser det därför som väl motiverat att återställa de tidigare bidragsnivåerna i pensionssystemet, sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och kommunala barnomsorgen. Dessa åtgärder är en viktig förutsättning för att skapa vilja och förståelse för att genomföra de övriga åtgärder som behövs för att vända den ekonomiska utvecklingen.

Det statsfinansiella läget är emellertid sådant att dessa åtgärder som innebär ökade offentliga utgifter måste kompenseras med motsvarande inkomstförstärkningar. Det är inte ansvarsfullt att tillåta att ens dessa angelägna utgiftsökningar skulle få leda till ytterligare ökat underskott i de offentliga finanserna. Redan tillväxten i räntekostnaderna för de tidigare årens upplåning beräknas bli ca 11 miljarder kronor mellan 1982/83 och 1983/84. Att låta underskottet växa ytterligare genom att underlåta att finansiera nödvändiga utgiftsökningar skulle öka räntebelastningen i framtiden än mer.

Vidare skulle de ökade utgifterna till hushållen, om de inte finansierades, stimulera den inhemska efterfrågan och driva upp den privata konsumtionen och därmed motverka devalveringens syften. Som utskottet anfört är det nödvändigt att begränsa den inhemska konsumtionsefterfrågan. I annat fall försämras bytesbalansen ytterligare, och vägen mot ökad balans blir allt längre. Devalveringens kortsiktiga effekter innebär vissa påfrestningar på bytesbalansen. Dessa växer till oacceptabel storlek om den inhemska efterfrågan samtidigt tillåts expandera. Enligt utskottets mening kräver således en ansvarsfull politik, som syftar till att understödja devalveringens positiva effekter, att utgiftsökningarna finansieras med inkomstförstärkningar.

Enligt utskottets mening bör dessa förstärkningar inte drabba en begränsad grupp utan bäras av alla. Det är vidare angeläget att åtgärderna inte bidrar till att försämra den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Utskottet kan mot denna bakgrund dela den uppfattning som redovisas i propositionen att finansieringen i första hand bör ske genom en höjning av mervärdeskatten. De åtgärder som föreslås inom arbetslöshetsförsäkringen för att förbättra de arbetslösas ekonomiska situation bör finansieras inom försäkringssystemet med en höjning av avgifterna till arbetsmarknadsfonden.

En höjning av mervärdeskatten från 17,7 % till 19 % leder till en allmän höjning av prisnivån med ca 1 %. Det finns vissa grupper, främst barnfamiljer, som drabbas särskilt hårt av en momshöjning. Det finns därför enligt utskottet fog för att kompensera barnfamiljerna genom höjda barnbidrag och genom att öka livsmedelssubventionerna för att begränsa prisökningarna på baslivsmedel. Utskottet tillstyrker mot bakgrund härav förslagen att höja barnbidragen med sammantaget 750 milj. kr. räknat för helår. Hur fördelningen bör göras mellan en generell bidragshöjning och en höjning av flerbarnstillägget får ankomma på vederbörande utskott att bedöma. Vidare bör livsmedelssubventionerna öka med 230 milj. kr. räknat för helår, vilket i konsumentledet kan beräknas motsvara en utgiftsminskning för hushållen med närmare 300 milj. kr. Härigenom undanröjs effekten på subventionerade baslivsmedel som momshöjningen annars skulle få.

Det finns enligt utskottets mening anledning att närmare studera åtgärdernas totala effekter, framför allt med avseende på konsekvenserna för statsbudgeten. Enligt propositionen beräknas förslagen innebära ökade utgifter för statsbudgeten och socialförsäkringssektorn med totalt 7,3 miljarder kronor som helårseffekt. Inkomsterna beräknas till 7,1 miljarder kronor. Till den del dessa åtgärder direkt berör statsbudgeten beräknar utskottet att åtgärderna sammantaget leder till en förstärkning med närmare 1 miljard kronor. För ATP-systemet och arbetslöshetsförsäkringen, som i huvudsak ligger utanför statsbudgeten, beräknas totaleffekten bli ett underskott med drygt 1,1 miljarder kronor. Det sammanlagda resultatet blir således, som även framgår av propositionen, en skillnad på ca 0,2 miljarder kronor, som motsvarar livsmedelssubventionerna, vilka utgör kompensation för totalfinansieringens effekter.

Det bör i detta sammanhang noteras att åtgärderna avseende sjukförsäkringen och folkpensionerna i sin helhet faller på statsbudgeten. I det begrepp som i den ekonomiska analysen i nationalbudgeterna kallas den konsoliderade offentliga sektorn ingår de tre delsektorerna stat, kommuner och socialförsäkringssektorn. Begreppet staten i detta sammanhang liksom i nationalräkenskaperna är en statistisk konstruktion som inte innefattar allmän sjukförsäkring eller erkända arbetslöshetskassor. KAS och folkpensioner inryms däremot numera i staten.

I propositionen görs uppskattningar av de indirekta effekterna i form av

ökade skatteinkomster. Dessa avser de statliga skatterna och beräknas till 1,1 miljarder kronor. Kassamässigt tillförs emellertid staten även kommunalskatterna på förmånerna. Skatterna utbetalas till kommunerna med två års eftersläpning. Under 1983 och 1984 förstärks därför statsbudgeten med dessa inkomster. En överslagsmässig beräkning av hur statsbudgeten påverkas innevarande och nästa budgetår utvisar att åtgärderna i stort sett balanseras budgetåret 1982/83 och ger ett kassamässigt överskott på närmare 3 miljarder kronor budgetåret 1983/84. Överskottet bortfaller år 1985, då medel utbetalas till kommunerna till följd av ökat skatteunderlag 1983.

Med anledning av vad som sägs i *motion 118* (112) av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) om beräkning av effekterna av momshöjningen vill utskottet anföra följande. Motionärerna anser att propositionens beräkning av effekterna är grovt överdrivna. Man jämför med finansutskottets kalkyler hösten 1981 då skattesatsen skulle sänkas lika mycket som den nu föreslås bli höjd. Effekten härav beräknades då till 3 miljarder kronor.

När konsumtionsskattesatsen justeras antas som regel, förutsatt att inte andra åtgärder vidtas samtidigt som påverkar konsumtionsbeteendet, att konsumenterna påverkas så att om exempelvis skatten sänks ökar konsumtionsvolymen. Därigenom minskar skattebortfallet jämfört med om konsumtionen skulle ha varit oförändrad. Hösten 1981 antog finansutskottet i sina beräkningar att så skedde. I de nu föreliggande kalkylerna i propositionen har inte antagits att konsumtionsvolymen påverkas av skattesatsens höjning. Skälet härför är att hushållens köpkraft hålls uppe av de förbättringar som föreslås i de olika bidragssystemen. Genom att dessa åtgärder vidtas samtidigt finns det inte skäl att räkna med någon motverkande effekt på konsumtionsvolymen till följd av skattehöjningen. Utskottets kalkyler utförda på motsvarande sätt som föregående år men med en högre prisnivå och med beaktande av detta resonemang leder till en effekt som är obetydligt lägre än de 4,5 miljarder kronor som anges i propositionen.

Riksrevisionsverket kommer att under första hälften av december till regeringen överlämna en beräkning av statsbudgetens inkomster för nästa budgetår. Verket har med anledning härav begärt in underlag från berörda myndigheter och avser att revidera sina tidigare beräkningar. Det finns enligt utskottets mening skäl att, när säkrare underlag föreligger, på nytt bedöma effekterna av momshöjningen. Skulle det då visa sig att mervärdeskatten inte ger de inkomster för staten som motsvarar de av utskottet ovan tillstyrkta utgiftsökningarna utgår utskottet från att regeringen föreslår kompletterande åtgärder för att finansiera dessa.

I *motionerna 120* av Ola Ullsten m. fl. (fp) och *118* (112) av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) anförs att en höjning av mervärdeskatten skulle dämpa efterfrågan alltför kraftigt. När den borgerliga regeringen hösten 1981 devalverade den svenska kronan föreslog regeringen i stället en sänkning av mervärdeskatten. En momshöjning leder till kraftiga reallönesänkningar,

menar motionärerna. Detta kan endast leda till ytterligare avmattning av konjunkturen och en ökad arbetslöshet. En momshöjning är enligt motionärerna det sämsta sättet att åstadkomma den önskade finansieringen.

Som utskottet redovisat innebär höjningen av mervärdeskatten en köpkraftindragning som, tillsammans med avgiftshöjningar till arbetsmarknadsfonden, skulle motsvara de ökade disponibla resurser som återställandet av de sociala förmånerna i pensionssystemet, sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och barnomsorgen skulle innebära. Om hushållens totala köpkraft återställs på detta sätt finns det enligt utskottets mening inte skäl för att påstå att åtgärderna i proposition 55 skulle leda till realinkomstförsämringar och ökad arbetslöshet. Åtgärderna innebär endast en fördelningspolitiskt motiverad omfördelning inom hushållssektorn. Utskottet delar inte motionärernas bedömning av effekterna av de föreslagna åtgärderna.

I *motion 106* (99) av Ulf Adelsohn m. fl. (m) anförs att momshöjningen leder till utgiftsökningar för de enskilda hushållen som är lika stora som eller större än de påslag på förmåner och bidrag som föreslås. Om inte momsen höjs bibehåller hushållen i motsvarande mån sin köpkraft. Därmed bortfaller, enligt motionärerna, motiven för att höja momsen och förbättra de olika förmåner och bidrag som föreslås i propositionen. Endast förslaget om höjning av flerbarnsstödet godtas i motionen. Man anvisar finansiering av förslaget genom minskade livsmedelssubventioner. Något konkret yrkande på detta framläggs emellertid inte.

Som utskottet anfört talar främst fördelningspolitiska skäl för att återställa de bidragsnivåer som tidigare gällt. Ett återställande av ersättningsnivåerna ger 7,3 miljarder kronor till de direkt berörda grupperna barnfamiljer, arbetslösa, pensionärer, studerande, sjuka och handikappade. Detta betalas av samtliga hushåll genom momshöjningen och avgiftshöjningen. Den fördelningspolitiska effekten för hushållen av åtgärderna är därmed uppenbar. Motionärerna hävdar å ena sidan att bidragsökningen blir mindre än skattehöjningen, dvs. åtgärderna överfinansieras. Å andra sidan påstår man att förslagen totalt sett leder till en försämring av budgetsaldot, dvs. att åtgärderna underfinansieras. Detta är varken konsekvent eller, som framgått, korrekt. Utskottet kan således inte godta den uppfattning som kommer till uttryck i motionen vad gäller förslagen i proposition 55.

I *motion 128* av Lars Werner m. fl. (vpk) tillstyrker man regeringens förslag till förbättringar av transfereringarna. Endast på två punkter som avser flerbarnstilläggen och slopandet av KAS för ungdomar under 18 år avviker man från regeringens förslag. När det gäller finansieringen av de förslag man accepterar anger motionärerna i stället för momshöjningen flera egna finansieringskällor, som tillsammans med höjningen av arbetsgivaravgiften beräknas öka inkomsterna med 5,7 miljarder kronor. Återtagandet av beslutet om karensdagar i sjukförsäkringen anser inte motionärerna behöver

finansieras då karensdagarna ännu inte införts.

Utskottet delar inte motionärernas syn vad gäller finansieringen av förbättrade förmåner inom sjukförsäkringen. I den statsbudget som riksdagen fastställt för budgetåret 1982/83 har utgifterna för sjukförsäkringen beräknats med förutsättningen att bl. a. karensdagar införs den 1 januari 1983. Om dessa karensdagar slopas innebär det ökade utgifter, och om dessa inte finansieras leder det till ökat budgetunderskott. Som utskottet angett tidigare faller inkomst- och utgiftsförändringarna i sjukförsäkringen helt inom statsbudgeten. Förslagen till inkomstförstärkningar i motion 128 innebär således inte att de föreslagna åtgärderna totalfinansieras. Enligt utskottets mening är det angeläget att utgifterna finansieras redan från årsskiftet 1982-1983, då de träder i kraft. Det får ankomma på skatteutskottet att bedöma huruvida de motionsvägen framlagda skatteförslagen kan ge effekter redan fr. o. m. 1983. Enligt utskottets mening är det emellertid uppenbart att de inkomstförstärkande åtgärderna inte i tillräckligt hög grad kan bidra till att finansiera utgiftsförslagen. Utskottet kan därför inte tillstyrka finansieringsalternativet enligt motion 128.

Utskottet tillstyrker att åtgärderna att förbättra ersättningsnivåerna i pensionssystemet, sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, barnomsorgen och barnbidragen totalfinansieras med en höjning av mervärdeskatten och arbetsgivaravgiften till arbetslöshetsförsäkringen. Behovet av att åtgärderna totalfinansieras är enligt utskottets mening så angeläget att detta bör komma till uttryck i riksdagens beslut vad gäller dessa utgiftsökningar. Förslagen i propositionens olika bilagor bör godkännas, antas eller medel anvisas endast på det uttryckliga villkoret att riksdagen bifaller förslagen om höjning av mervärdeskatten resp. höjning av arbetsgivaravgiften till arbetslöshetsförsäkringen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *nödvändigheten av en totalfinansiering av de aktuella åtgärderna*
   att riksdagen med avslag på motionerna 1982/83:106 och 1982/83:118 godkänner vad som föreslås i proposition 1982/83:55 såvitt nu är i fråga,
2. beträffande *förslag till finansiering av de aktuella åtgärderna*
   att riksdagen avslår motion 1982/83:128.

Stockholm den 2 december 1982

På finansutskottets vägnar
MATS HELLSTRÖM

Närvarande: Mats Hellström (s), Lars Tobisson (m), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Lennart Blom (m), Per-Axel Nilsson (s), Tage Adolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Christer Nilsson (s), Torsten Karlsson (s), Filip Fridolfsson (m), Rolf Wirtén (fp), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Gunnar Nilsson i Eslöv (s) och Rolf Andersson (c).

Reservationer

1. Lars Tobisson (m), Lennart Blom (m), Tage Adolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Filip Fridolfsson (m), Rolf Wirtén (fp) och Rolf Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Obalanserna i" och på s. 10 slutar med "proposition 55" bort lyda:

De internationella betingelserna för den svenska ekonomin har förändrats på ett dramatiskt sätt sedan början av 1970-talet. Detta har drabbat alla länder i västvärlden men i vissa centrala avseenden har den svenska utvecklingen varit sämre än det internationella genomsnittet. Industriproduktionen har utvecklats svagt, och bytesbalansunderskottet är större än genomsnittet för Västeuropa i övrigt. I andra avseenden har Sverige klarat sig bättre. Det gäller framför allt att hålla sysselsättningen uppe. Fram till devalveringen var inflationstakten i avtagande.

Flera av de problem som finns i den svenska ekonomin i dag är emellertid inte enbart betingade av den internationella utvecklingen. Många svårigheter är av långsiktig eller strukturell natur. De kommer att finnas kvar även vid en konjunkturuppgång. Flera betydelsefulla insatser har emellertid gjorts de senaste åren för att vända utvecklingen åt rätt håll.

Ett av de största problemen i den svenska ekonomin har varit ökningstakten i den offentliga sektorn. Ökningen har varit större än i ekonomin som helhet.

De statliga utgifterna har vuxit betydligt snabbare än inkomsterna, vilket gjort att vi fått ett mycket stort budgetunderskott. Utgiftstillväxten har till stor del varit automatisk. Genom regelsystemet har utgifterna knutits till prisutvecklingen, löneutvecklingen, demografiska faktorer etc.

Växande budgetunderskott skapar inflation, hög ränta och minskat utrymme för industrins investeringar. Enligt utskottets mening måste ett väsentligt inslag i den ekonomiska politiken vara att förhindra att budgetunderskottet ökar i reala termer. De borgerliga regeringarna inledde en nödvändig sanering av statsfinanserna.

Utskottet anser att det är nödvändigt att hålla tillbaka de offentliga utgiftsökningarna. Ansträngningarna att minska budgetunderskottet måste göras på utgiftssidan samtidigt som tillväxtfrämjande åtgärder måste vidtas. Det höga skattetrycket, det högsta inom OECD-området, kan inte höjas ytterligare utan att allvarliga effekter uppkommer på arbetsvilja, nyföretagande och skattemoral.

De borgerliga regeringarna vidtog med början hösten 1980 vissa åtgärder för att bryta utgiftsutvecklingen. Bl. a. togs den automatiska kompensationen för energiprishöjningar bort i pensions- och studiemedelssystemet. Samtidigt vidtogs vissa kompenserande åtgärder för de ekonomiskt svagaste grupperna. Vidare beslutade riksdagen hösten 1981 om förenklade statliga regler inom barnomsorgen. Besluten decentraliserades och reglerna förenklades. Genom riksdagsbeslutet kommer all kommunal barnomsorg att värderas lika och skall ges statligt stöd. Alla barn skall få del av pedagogisk verksamhet. Riksdagsbeslutet om förenklade regler för barnomsorgen innebar en besparing utan att målet för barnomsorgens innehåll och utveckling ändrades till det sämre.

Genom beslut våren 1982 minskades sjukförsäkringens utgifter. Ersättningsnivån för korttidssjuka sänktes och spännvidden i kompensationsgraden minskades genom begränsningar i de högre inkomstskikten.

Så sent som i våras godtog riksdagen vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen som innebar besparingar i statens utgifter samtidigt som ersättningsnivån höjdes från den 1 juli 1982 från 210 till 230 kr.

Det är dessa åtgärder inom pensionssystemet, sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och den kommunala barnomsorgen som regeringen i proposition 55 nu föreslår skall tas tillbaka. Enligt utskottets mening har den statsfinansiella utvecklingen sedan besluten fattades snarare stärkt motiven för de tidigare besluten. Utskottet ser därför inte skäl att tillstyrka regeringens förslag.

De tidigare riksdagsbesluten vad gäller t. ex. sjukförsäkringen och barnomsorgen får effekt först 1983. För att dessa åtgärder skall upphävas föreslår regeringen att mervärdeskatten höjs med 2 procentenheter från 21,51 % till 23,46 % och att arbetsgivaravgiften till arbetsmarknadsfonden höjs med en halv procentenhet. Den sammanlagda effekten av förslagen i proposition 55 innebär således att mellan 1982 och 1983 höjs skatterna samtidigt som bidragsnivåerna hålls oförändrade. Utskottet motsätter sig bestämt en höjning av skattetrycket.

Redan devalveringen bidrar till att höja prisnivån 1983 med ca 5 %. Detta leder till påtagliga reallönesänkningar och försämrad standard. Att dessutom höja mervärdeskatten innebär en ytterligare påspädning av inflationen med 1,2 %. Detta leder till avmattning av konjunkturen och risk för ökad arbetslöshet. En momshöjning slår främst mot de grupper som är ekonomiskt sämst rustade.

dels att utskottets hemställan under 1. bort lyda:

1. beträffande *nödvändigheten av en totalfinansiering av de aktuella åtgärderna*
   att riksdagen med bifall till motionerna 1982/83:106 och 1982/83:118 avslår vad som föreslås i proposition 1982/83:55 såvitt nu är i fråga,

2. Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Obalanserna i" och slutar med "med inkomstförstärkningar" bort lyda:

Den ekonomiska krisen är djup och långvarig. Den innebär successivt försämrade levnadsvillkor för folkflertalet. Arbetslösheten drabbar främst arbetare och lägre tjänstemän eller ungdom och kvinnor i dessa skikt, som ännu inte kommit in på arbetsmarknaden. Reallöneförsämringarna träffar hårdast de breda grupperna av arbetare och lägre tjänstemän. De ekonomiska åtstramningarna riktade mot den offentliga sektorns överföringar och verksamhet drabbar också främst dessa kategorier. Krisens bördor delas inte lika. De finns som inte ens känner några bördor. De senaste åren har det varit möjligt med framgångsrik spekulation. Aktievärdena och vinsterna har stigit. Delar av storfinansen har stärkt sin makt. Krisen ställer därför fördelningspolitiken i centrum.

Den ekonomiska krisen i vårt land är orsakad av det kapitalistiska systemets motsättningar. Den är inte följden av att folkflertalet haft en "för hög" konsumtion. Krisen kan bara bekämpas med en medveten och långsiktig politik som angriper det kapitalistiska systemets maktförhållanden och anarkiska produktionssystem. Det är ingen väg ur krisen att trycka ner de arbetandes levnadsvillkor. Åtstramningspolitik som den hittills bedrivits fördjupar den ekonomiska krisen, ökar arbetslösheten och skärper orättvisorna.

Detta står helt klart såväl mot bakgrund av internationella erfarenheter som efter de 6 åren av borgerlig regeringspolitik i Sverige. De borgerliga regeringarna började göra allt större ingrepp för att rasera för folkflertalet viktiga sociala erövringar. De genomdrev försämringar för pensionärer och andra grupper med basbeloppsanknutna inkomster genom att holka ur beräkningsgrunden för basbelopp. De drev igenom beslut om att införa karensdagar och försämra ersättningsnivåerna inom sjukförsäkringen, vilket främst skulle slå mot arbetarklassen. De genomdrev försämringar i arbetslöshetsförsäkringen. De försämrade statens bidrag till den kommunala barnomsorgen.

Denna borgerliga politik mötte berättigad och hård kritik inom hela arbetarrörelsen och andra folkorganisationer.

I proposition 55 drar den nya regeringen för sin del sina slutsatser av den kritik arbetarrörelsen drev mot den borgerliga regeringspolitiken och ställer förslag som i huvudsak innebär ett uppfyllande av de fyra vallöften de båda arbetarepartierna utställde, nämligen att återställa vad den borgerliga regeringen börjat rasera inom sjukförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen, att återställa beräkningsgrunden för basbeloppet och det statliga stödet för den kommunala barnomsorgen. Utskottet finner regeringens förslag i dessa delar vara välmotiverade.

Regeringen anser att dessa åtgärder som innebär ökade offentliga utgifter

måste kompenseras med motsvarande inkomstförstärkningar. Utskottet finner att också denna utgångspunkt är välmotiverad. Krisen och den borgerliga politiken, med bl. a. stora skattelättnader för höginkomsttagare, har skapat ett mycket besvärande underskott i statsbudgeten. Ökningstakten i detta underskott bör inte skärpas genom ytterligare konsumtionsexpansiva utgifter, allra minst som möjligheter finns för motsvarande inkomstförstärkningar på ett sätt som stärker de föreslagna åtgärdernas fördelningspolitiska effekter.

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "Det finns" och på s. 10 slutar med "proposition 55" bort lyda:

De borgerliga partierna uttrycker i sina motioner 99 (m), 112 (c) och 120 (fp) sitt avståndstagande från att de fyra vallöftena genomförs och avvisar därför också löftenas finansiering. Med hänvisning till vad utskottet anfört i det föregående förordar utskottet ett avslag på dessa motioner.

Utskottet tillstyrker sålunda att åtgärderna att förbättra ersättningsnivåerna i pensionssystemet, sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, barnomsorgen och barnbidragen genomförs på sätt som förordas i motion 128. Utskottet förordar att åtgärderna totalfinansieras.

3. Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "skulle få" bort lyda:

Det finns, såsom påpekas i motion 128, emellertid anledning att ifrågasätta om inte regeringen beräknar kostnaderna för åtgärderna något för högt. Från försäkringstagarnas synpunkt måste det te sig underligt att stoppandet av en försämring som aldrig trätt i kraft kan utgöra en kostnad (karensdagarna m. m.). Dessutom understryker regeringen att 85 % av den påstådda "karensdagskostnaden" eller ca 1 500 milj. kr. kommer att täckas med arbetsgivaravgifter och avgifter från egna företagare. Det kan sålunda hävdas att regeringen räknat för högt på kostnaderna för åtgärderna.

Regeringsförslagen innebär ökade arbetsgivaravgifter m. m. om 1,5 miljarder kronor och ökade skatteinkomster för det allmänna genom de uteblivna försämringarna i sjukförsäkringssystemet etc. med 1,1 miljarder kronor. Det resterande beloppet som regeringen anser uppgå till 4,5 miljarder kronor vill den finansiera genom en allmän höjning av mervärdeskatten.

Utskottet har inget att erinra mot förslagen till ändrade arbetsgivaravgifter eller mot de beräkningar av ökade skatteinkomster regeringen gjort.

Däremot avvisar utskottet förslaget till en allmän höjning av mervärdeskatten. Detta förslag kan inte godtas vare sig från fördelningspolitisk eller allmän ekonomisk-politisk synpunkt.

De senaste årens ekonomiska utveckling i vårt land har inneburit en stark nedpressning av folkflertalets reala inkomster och privata konsumtion. Klasskillnaderna har ökat. Den nyss genomförda devalveringen har ytterligare accentuerat denna utveckling. Avtalsrörelsen har inletts med lönebud som för det stora flertalet kommer att innebära ytterligare kraftiga reallöneförsämringar. Regeringens förslag till skattereform kommer att medföra att de med höga inkomster däremot kommer att få större reala disponibla inkomster. Aviserade, mycket omfattande ökningar av såväl hyror som matpriser kommer ytterligare att skärpa läget för det stora flertalet. Samtidigt ger devalveringen och den allmänna utvecklingen möjligheter till ökade bolags- och spekulationsvinster.

En allmän höjning av mervärdeskatten – en skatt som relativt hårdare drabbar de sämst ställda, enär de använder en större del av sina inkomster till konsumtion av momsbelagda varor – är i detta läge fördelningspolitiskt oacceptabel. Mervärdeskattens regressiva karaktär gäller speciellt när den tas ut på livsmedel och andra nödvändighetsvaror.

En allmän höjning av momsen kommer också att ytterligare beskära den redan sviktande svenska marknaden, vilket kommer att få negativa följder för den hemmamarknadsproducerande industrin. En allmän momshöjning står därför i motsättning till kampen mot arbetslösheten.

För att de fördelningspolitiskt orättfärdiga följderna av mervärdeskatten skall motverkas bör momsen, enligt utskottets mening, differentieras. Ett ytterligare skäl härför är den allvarliga utvecklingen av livsmedelspriserna. Inriktningen på en differentiering av momsen måste vara att momsen på livsmedel sänks och på sikt slopas, att momsen icke höjs från nuvarande nivå på vissa andra oumbärliga varor medan momsen kan höjas på mera umbärliga varor och lyxvaror. En differentiering av mervärdeskatten kräver en viss förberedelsetid. Riksdagen bör därför nu ta ett principbeslut om en differentiering av mervärdeskatten. Denna bör vara möjlig att genomföra från den 1 juli 1983.

Intill dess bör inte mervärdeskattesatsen ändras. Utskottet förordar därför avslag på regeringens förslag till allmän höjning av mervärdeskatten.

Det finns andra möjligheter att finansiera de i propositionen förordade åtgärderna. I motion 128 visas på fem olika förslag som tillsammans skulle ge statskassan mer än tre miljarder kronor. Dessa förslag – en ytterligare skärpning av skatten på stora förmögenheter, stora arv och gåvor, ett fullständigt slopande av skatte- och aktiefondsparandet, ett slopande av rätten till avdrag för representation, en särskild skatt på utlandsinvesteringar och en annan utformning av skatteskalorna för år 1983 så att de av regeringen föreslagna kraftiga skattelindringarna för höginkomsttagare kraftigt reduceras – har enligt utskottet en riktig fördelningspolitisk profil och är synnerligen välmotiverade. De kommer att öka statsinkomsterna med drygt tre miljarder kronor. Skulle det visa sig att dessa inkomster skulle vara otillräckliga för att helt finansiera de förordade sociala åtgärderna, förutsätter utskottet att

regeringen i budgetpropositionen föreslår kompletterande åtgärder för att finansiera de utgiftsökningar utskottet tillstyrkt.

dels den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "I *motion 128*" och på s. 11 slutar med "till arbetslöshetsförsäkringen" bort lyda:

Utskottet förordar att denna finansiering sker på sätt som angivits ovan och som närmare utvecklats i motion 128. Utskottet bifaller regeringens förslag till ändrade arbetsgivaravgifter men avslår dess förslag till allmän höjning av mervärdeskatten.

dels att utskottets hemställan under 2. bort lyda:

> 2. beträffande *förslag till finansiering av de aktuella åtgärderna* att riksdagen godkänner vad som föreslås i motion 1982/83:128 och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Lars Tobisson (m), Lennart Blom (m), Tage Adolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Filip Fridolfsson (m), Rolf Wirtén (fp) och Rolf Andersson (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "I *motion 128*" och på s. 11 slutar med "till arbetslöshetsförsäkringen" bort lyda:

Utskottet kan inte heller acceptera de förslag till skattehöjningar som föreslås i motion 128 som innebär bl. a. skärpningar i marginalskatterna och slopande av skattefondsparande.