

Jordbruksutskottets betänkande

1982/83:21

om subventioneringen av livsmedel (prop. 1982/83:55 delvis)

I detta betänkande behandlas proposition 1982/83:55 om upphävande av beslutet om karensdagar, m. m. i den del propositionen avser åtgärder inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde (bilaga 4) jämte två i anslutning härtill framförda motionsyrkanden.

Propositionen

I proposition 1982/83:55 framläggs förslag om att återställa värdesäkringen av pensioner och andra basbeloppsanknutna förmåner. Vidare föreslås att beslutet om införande av karensdagar och andra försämringar i sjukförsäkringen upphävs, att tidigare beslutade försämringar av arbetslöshetsförsäkringen undanröjs och att beslutet om försämring av statens bidrag till den kommunala barnomsorgen upphävs.

Förslag om en höjning av mervärdeskatten och arbetsmarknadsavgiften framläggs.

I fördelningspolitiskt syfte framläggs förslag om en höjning av subventionerna på baslivsmedel. Dessutom framläggs förslag till höjning av de allmänna barnbidragen och flerbarnstilläggen.

Beträffande subventioneringen av baslivsmedel bereder regeringen riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförts av föredraganden, statsrådet Lundkvist, i bilaga 4 till propositionen. Propositionen har i denna del överlämnats till jordbruksutskottet för beredning.

Propositionen behandlas i vad gäller höjningen av mervärdeskatten av skatteutskottet och i övriga delar av resp. finans-, socialförsäkrings-, social- och arbetsmarknadsutskotten.

Motionerna

I motion 1982/83:110 av Ulf Adelson m. fl. (m) yrkas, under hänvisning till vad som anförts i motion 1982/83:99 under rubriken Löftespolitiken, att riksdagen avvisar vad som föreslås i proposition 1982/83:55 bilaga 4 Jordbruksdepartementet.

I motion 1982/83:119 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 10), med stöd av vad som anförts i motion 1982/83:112 att därest yrkandet under 9. (att riksdagen avslår förslaget om höjd mervärdeskatt) bifalles – riksdagen avslår förslaget om ökade livsmedelssubventioner.

I motion 99 anförs att subventionsgraden otvivelaktigt påverkar konsum-

tionsnivån av livsmedel. Enligt motionärernas mening får man dock i detta sammanhang inte glömma bort, att den starka konsumtionsökning i fråga om särskilt animaliska livsmedel som ägde rum under 1970-talet främst berodde på den köpkraftsförstärkning som den s. k. överbrygningspolitiken vid mitten av 1970-talet möjliggjorde. Erfarenheterna från livsmedelsområdet är enligt motionen att statsmakterna måste visa återhållsamhet med åtgärder syftande till konstlade relationer mellan producent- och konsumentpriser. Av det skälet anser motionärerna att livsmedelssubventionerna på sikt måste avvecklas. I motionen erinras om att det i den moderata partimotionen i januari 1982 föreslogs nedskärning av dessa subventioner. Samtidigt föreslogs att ytterligare neddragning av livsmedelssubventionerna ej borde ske förrän avvecklingens effekter på såväl konsumenternas konsumtionsmönster som jordbrukarnas avsättningsutrymme för sina produkter blivit belysta. Motionärerna vidhåller denna uppfattning och avvisar således regeringens förslag till ökning av livsmedelssubventionerna.

I motion 112 avvisar centerpartiet den höjda mervärdeskatten. Av detta följer att några ytterligare medel till livsmedelssubventioner inte bör anvisas. Motionärerna yrkar således avslag på detta förslag. Därest riksdagen biträder mervärdeskattehöjningen finner motionärerna dock att det av fördelningspolitiska skäl är rimligt att mildra effekterna på matpriserna. Regeringens förslag i denna del täcker dock enligt motionärernas mening bara en del av de ökade matpriser som är en följd av den egna politiken.

Yttrande

Genom beslut den 16 november 1982 har utskottet berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1982/83:55 bilaga 4 i frågor som berör detta utskotts beredningsområde.

Finansutskottets yttrande i ärendet (FiU 1982/83:2 y) återges i bilaga till detta betänkande.

Utskottet

Föreliggande proposition innehåller bl. a. förslag om att i propositionen förordade åtgärder på det socialpolitiska området skall finansieras i första hand genom att mervärdeskatten den 1 januari 1983 höjs från 17,7 % till 19 %.

Jordbruksministern framhåller i anslutning härtill att de subventionerade baslivsmedlen svarar för en stor del av hushållens utgifter, främst för barnfamiljer och låginkomsttagare. Effekterna av en höjning av mervärdeskatten på dessa livsmedel bör därför enligt jordbruksministerns mening neutraliseras genom att subventionerna på baslivsmedel utökas i motsvarande grad. För detta ändamål beräknar han att det behövs ca 230 milj. kr. av budgetmedel. Härvid har förutsatts oförändrade marginaler i handelsledet.

För att de utökade subventionerna skall få störst effekt för barnfamiljerna och låginkomsttagarna avser jordbruksministern att senare föreslå regeringen att beloppet främst används för att hålla nere priset på konsumtionsmjölk.

Belastningen på anslaget Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område kan, till följd av den ökade subventioneringen, beräknas öka med ca 115 milj. kr. för innevarande budgetår.

Finansutskottet anför i sitt yttrande att det ser det 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. Finansutskottet delar den uppfattning som redovisas i propositionen att finansieringen i första hand bör ske genom en höjning av mervärdeskatten. Utskottet påpekar i sammanhanget att 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. Livsmedelssubventionerna bör enligt finansutskottet 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 den effekt på subventionerade baslivsmedel som momshöjningen annars skulle få.

Finansutskottet 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.

Moderata samlingspartiets, centerpartiets och folkpartiets representanter i finansutskottet anser att det inte finns skäl att tillstyrka regeringens förslag till förändringar inom pensionssystemet, sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och den kommunala barnomsorgen. Likaså motsätter de sig bestämt en höjning av skattetrycket. Representanten för vänsterpartiet kommunisterna ansluter sig med vissa jämkningar till huvudparten av regeringens förslag till åtgärder på det socialpolitiska området men förordrar

andra finansieringsvägar än en höjning av mervärdeskatten. Enligt vpk bör riksdagen nu ta ett principbeslut om en differentiering av mervärdeskatten med inriktning bl. a. på att mervärdeskatten på livsmedel sänks och på sikt slopas.

Jordbruksutskottet finner utifrån sina synpunkter ingen anledning till erinran mot att regeringen på sätt jordbruksministern anger företar en höjning av livsmedelssubventionerna för att motverka de negativa effekterna av den förordade mervärdeskattehöjningen på de minst bemedlade gruppernas reala disponibla inkomster. Som anförs i propositionen bör det liksom hittills ankomma på regeringen att besluta i hithörande frågor.

Vad utskottet här anfört innebär bl. a. att utskottet avstyrker motion 110.

Det i propositionen förda resonemanget om höjning av subventioneringen av baslivsmedlen blir självfallet aktuellt under förutsättning att riksdagen bifaller regeringens förslag om höjning av mervärdeskatten. Skulle riksdagen i stället avslå sagda förslag faller den i propositionen väckta frågan om ökade livsmedelssubventioner. Motion 119 påkallar därför ingen ytterligare åtgärd från riksdagens sida.

I nyssnämnda motion görs uttalanden av innebörd att de av jordbruksministern aviserade åtgärderna inte skulle vara tillräckliga för att neutralisera effekterna på baslivsmedlen av en höjning av mervärdeskatten.

Utskottet vill i anslutning härtill endast foga den anmärkningen att det givetvis får förutsättas att regeringen uppmärksam följer dessa frågor och vidtar erforderliga åtgärder för att syftet med den föreslagna höjningen av livsmedelssubventioneringen skall uppfyllas.

Under hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen beträffande subventioneringen av baslivsmedel – under förutsättning av bifall till skatteutskottets hemställan under 1 i betänkande SkU 1982/83:14 – med avslag på motion 1982/83:110 och motion 1982/83:119 lämnar utan erinran vad i propositionen anförts.

Stockholm den 7 december 1982

På jordbruksutskottets vägnar
EINAR LARSSON

Närvarande: Einar Larsson (c), Åke Wictorsson (s), Arne Andersson i Ljung (m), Grethe Lundblad (s), Hans Wachtmeister (m), Gunnar Olsson (s), Håkan Strömberg (s), Kerstin Andersson (c), Martin Segerstedt (s), Jan Fransson (s), Jens Eriksson (m), Börje Stensson (fp), John Andersson (vpk), Jan-Eric Virgin (m) och Åke Selberg (s).

Reservationer

1. Arne Andersson i Ljung, Hans Wachtmeister, Jens Eriksson och Jan-Eric Virgin (alla m) anser att utskottets yttrande fr. o. m. det stycke på s. 4 som börjar med "Jordbruksutskottet finner" och utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

Jordbruksutskottet kan för sin del inte ansluta sig till de synpunkter jordbruksministern anför beträffande subventioneringen av baslivsmedel. Enligt utskottets uppfattning är budgetläget nu så allvarligt att en ytterligare reduktion av livsmedelssubventionerna tvärtom är nödvändig. Detta förhållande illustrerar vilka orimliga konsekvenser som ett subventionssystem i olika avseenden kan leda till. Således kan man inte förutsätta att val av tillfälle för ändring av subventionernas storlek är ett fritt val utan en tvingande nödvändighet vid ett icke önskvärt tillfälle. Otvivelaktigt påverkar subventionsgraden konsumtionsnivån av livsmedel. Man får dock i detta sammanhang inte glömma bort att den starka konsumtionsökning i fråga om särskilt animaliska livsmedel som ägde rum under 1970-talet främst berodde på den köpkraftsförstärkning som den s. k. överbrygningspolitiken vid mitten av 1970-talet möjliggjorde. Det är denna missriktade politik från den dåvarande socialdemokratiska regeringens sida som nu såväl producenterna som konsumenterna dyrt får betala. Erfarenheterna från livsmedelsområdet visar att statsmakterna måste iaktta återhållsamhet med åtgärder syftande till konstlade relationer mellan producent- och konsumentpriser. Av bl. a. angivna skäl anser utskottet att livsmedelssubventionerna på sikt måste avvecklas.

Önskvärt vore att avvecklingen kunde ske då landets ekonomiska tillväxt är stark och då jordbruksnäringen har en sund ekonomisk utveckling baserad på en god produktionsbalans. Sådana förutsättningar föreligger tyvärr inte f. n. Enligt utskottets mening är emellertid en ytterligare minskning av livsmedelssubventionerna med 375 milj. kr. utöver vad som tidigare beslutats ofrånkomlig som ett led i nödvändiga besparingar i det offentliga utgiftsprogrammet för kommande budgetår. Utskottet delar härvidlag den åsikt som kommer till uttryck i motion 99. Till denna fråga torde det emellertid bli tillfälle att återkomma i samband med behandlingen av kommande budgetproposition. Utöver vad nu anförts bör någon nedskärning av ifrågavarande subventioner inte ske förrän konsekvenserna av en avveckling av livsmedelssubventionerna blir närmare belysta. Förutsättningar för detta är att nödvändiga besparingar kan ske inom andra samhällssektorer och att den ekonomiska utvecklingen förbättras.

Vad utskottet här anför innebär att utskottet ställer sig helt avvisande till de i propositionen redovisade planerna på en ökning av livsmedelssubventionerna. Utskottet intar således samma ståndpunkt härvidlag som den som anförts i motion 99 och i den därtill knutna följdmotionen 110.

Utskottet hemställer

att riksdagen beträffande subventioneringen av baslivsmedel med anledning av propositionen och motion 1982/83:119 samt med bifall till motion 1982/83:110 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Börje Stensson (fp) anser att utskottets yttrande fr. o. m. det stycke på s. 4 som börjar med "Jordbruksutskottet finner" och utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

Jordbruksutskottet delar den uppfattning som folkpartiets, centerpartiets och moderata samlingspartiets representanter anför som avvikande mening till finansutskottets yttrande och som innebär att en höjning av skattetrycket bestämt avvisas. Mot bakgrund härav finner utskottet inte att det finns anledning för riksdagen att nu ta upp frågan om en höjning av livsmedels-subventionerna. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen beträffande subventioneringen av baslivsmedel med anledning av propositionen och motionerna 1982/83:110 och 1982/83:119 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. John Andersson (vpk) anser att utskottets yttrande fr. o. m. det stycke på s. 4 som börjar med "Jordbruksutskottets finner" och utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

Jordbruksutskottet finner utifrån sina synpunkter ingen anledning till erinran mot att regeringen företar en höjning av livsmedelssubventionerna för att åstadkomma en nödvändig förbättring i de mest utsatta gruppernas, framför allt barnfamiljernas, ekonomiska situation. Utskottet har således inte heller någon invändning mot att medel för ändamålet tas i anspråk från det under jordbruksdepartementets avsnitt av budgeten uppförda anslaget Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område. När det gäller motiveringen för en höjning av livsmedelssubventionerna vill dock utskottet anlägga en något annorlunda syn på frågan än den som kommer till uttryck i propositionen. Regeringen föreslår att 230 milj. kr. skall användas till ökade livsmedelssubventioner. Mot bakgrund av devalveringen, de aviserade jordbruksavtalen och tidigare upprepade nedskärningar i subventionerna framstår denna summa som mångfaldigt för liten. Kampen mot de stigande livsmedelspriserna kommer att bli en huvudfråga framöver. Nästa år kan dessa komma att stiga med mer än 15 %. Detta måste finnas med i en kommande bedömning av livsmedelssubventionernas storlek, oavsett om mervärdeskatten ökas eller ej. I och för sig avvisar utskottet regeringens förslag om en allmän höjning av mervärdeskatten. Förslaget måste kritiseras

såväl från fördelningspolitisk som från allmän ekonomisk-politisk synpunkt. För att de fördelningspolitiskt orättfärdiga följderna av mervärdeskatten skall motverkas bör skatten differentieras. Ett särskilt skäl härför är den allvarliga utvecklingen av livsmedelspriserna. Inriktningen på en skattedifferentiering måste vara att mervärdeskatten på livsmedel sänks och på sikt slopas, att mervärdeskatten icke höjs från nuvarande nivå på vissa andra oundgängliga varor medan den kan höjas på mer oundgängliga varor och lyxvaror. Hithörande frågor bereds emellertid av skatteutskottet.

Vad utskottet här anfört innebär bl. a. att utskottet tar bestämt avstånd från uttalandena i den moderata partimotionen 99 om en fortsatt avveckling av livsmedelssubventionerna. Den tillhörande följdmotionen 110 avstyrks således. Utskottet ställningstagande innebär likaså att centermotionen 119 avstyrks.

Utskottet hemställer

att riksdagen beträffande subventioneringen av baslivsmedel med anledning av propositionen och med avslag på motion 1982/83:110 och motion 1982/83:119 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Einar Larsson och Kerstin Andersson (båda c) anför:

Mervärdeskatten ingår som en betydande del i våra livsmedelspriser. Ändringar i denna skatt medför därför alltid stora ingrepp i de enskilda hushållens ekonomi och betyder ofta mer än prisändringar på livsmedel till följd av jordbruksavtalen. Enligt vår mening talar starka skäl för att mervärdeskatt över huvud taget inte borde få påverka priset på livsmedel. Den enklaste och administrativt billigaste formen för att restituera momsen är utan tvivel det system vi nu har med subventionering av vissa baslivsmedel. Om man vill ha bort momsens snedvridande inverkan på prisbildningen uppnås detta således lättast genom att de s. k. livsmedelssubventionerna ökas i motsvarande grad. Skulle mervärdeskattens inverkan på livsmedelspriserna elimineras på en gång blir det emellertid fråga om en miljardsatsning, som i dagens ansträngda budgetläge får anses otänkbar. En uppräknning av livsmedelssubventionerna måste således bli en fråga på lång sikt.

Vi har inte förordat en höjning av momsen i nuläget men skulle ett sådant beslut fattas av riksdagen ställer vi oss givetvis bakom ett förslag att eliminera momseffekten på vissa livsmedel.

Finansutskottets yttrande

1982/83:2 y

över proposition 1982/83:55 om upphävande av beslutet om karens-
dagar, m. m.

*Till skatteutskottet,
socialförsäkringsutskottet,
socialutskottet,
jordbruksutskottet och
arbetsmarknadsutskottet*

Beträffande proposition 1982/83:55 om upphävande av beslutet om karensdagar, m. m., jämte motioner vill utskottet anföra följande.

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. Åtstrammingsåtgärderna 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 mervärdesskatten. 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 mervärdesskatten 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 kommunal-skatterna 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 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 konsumtionskattesatsen 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 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 Fäldin 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 flerbarnstödet 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 uppen-

bar. Motionärerna hävdar å ena sidan att bidragsökningen blir mindre än skattechöjningen, 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 sloandet 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. Årtetagandet 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 mervärdskatten 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 visas endast på det uttryckliga villkoret att riksdagen bifaller förslagen om höjning av mervärdskatten respektive höjning av arbetsgivaravgiften till arbetslöshetsförsäkringen.

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 Råmgård (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).

Avvikande meningar

1. Lars Tobisson (m), Lennart Blom (m), Tage Adolfsson (m), Rolf Råmgård (c), Filip Fridolfsson (m), Rolf Wirtén (fp) och Rolf Andersson (c) anser att utskottets yttrande 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 öknings-takten 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 kompensatio- nen 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 förenk- lades. 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. Ersätt- ningsnivån för korttidssjuka sänktes och spännvidden i kompensationsgra- den minskades genom begränsningar i de högre inkomstskikten.

Så sent som i våras godtog riksdagen vissa ändringar i arbetslöshetsför- säkringen som innebar besparingar i statens utgifter samtidigt som ersätt- ningsnivån höjdes från den 1 juli 1982 från 210 till 230 kr.

Det är dessa åtgärder inom pensionssystemet, sjukförsäkringen, arbets- löshetsförsäkringen 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 ekono- miskt sämst rustade.

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.

2. Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser att utskottets yttrande 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 försämlra ersättningsnivåerna inom sjukförsäkringen, vilket främst skulle slå mot arbetarklassen. De genomdrev försämringar i arbetslöshetsförsäkringen. De försämlrade 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.

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 "karensdagkostnaden" 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 mervärdesskatten.

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 mervärdesskatten. 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 ökning 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 mervärdesskatten – en skatt som relativt hårdare drabbar de sämst ställda, när de använder en större del av sina inkomster till konsumtion av momsbelagda varor – är i detta läge fördelningspolitiskt oacceptabel. Mervärdesskattens 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 momsens, enligt utskottets mening, differentieras. Ett ytterligare skäl härför är den allvarliga utvecklingen av livsmedelspriserna. Inriktningen på en differentiering av momsens måste vara att momsens på livsmedel sänks och på sikt slopas, att momsens icke höjs från nuvarande nivå på vissa andra oundgängliga varor medan momsens kan höjas på mera oundgängliga varor och lyxvaror. En differentiering av mervärdeskatten kräver en viss förberedelsestid. 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.

De borgerliga partierna uttrycker i sina motioner 99 (m), 112 (c) och 120 (fp) sitt avståndstagande från att de fyra vallöften 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. 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.

