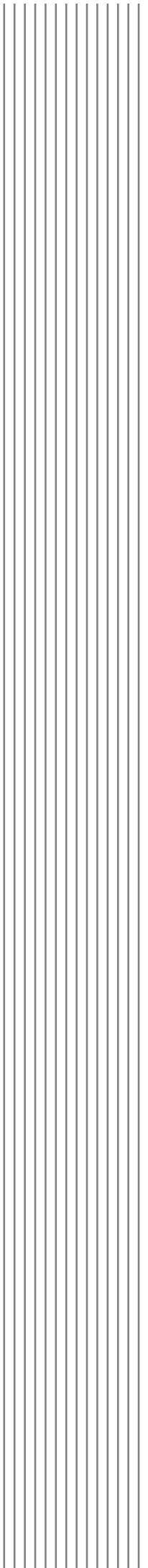


8

# Vissa skattefrågor





## 8 Vissa skattefrågor

### 8.1 Inledning

Regeringen redovisar i denna proposition olika förslag på skatte- och avgiftsområdet med effekter för budgetåret 1998 och de därpå följande budgetåren.

På socialavgiftsområdet lämnas förslag om en förändrad avgiftsstruktur och om en förändring av det sammantagna uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift. I anslutning härtill lämnas också vissa förslag om justeringar av den särskilda löneskatten och den särskilda premieskatten för grupplivförsäkring m.m.

Vissa justeringar i förmögenhetsbeskattningen föreslås.

Avdragen för kostnader för resor till och från arbetet och för resor i tjänsten föreslås höjda. Gränsen för icke avdragsgilla kostnader för resor föreslås höjd.

Förslag lämnas om en förlängning av den period under vilken skattereduktion för reparationer på bostadshus kan medgas.

Regeringen redovisar, utan att lämna några förslag, sin bedömning av inkomstskattens utformning efter år 1998. I bilaga 6 till propositionen lämnar regeringen sin slutliga värdering av 1990-91 års skattereform.

Vidare redovisar regeringen sin syn på dels frågan om ökad miljörelatering av skattesystemet, dels frågan om beskattning av tjänster.

I detta avsnitt redovisar regeringen sin syn på ett antal energiskattefrågor.

I 1997 års vårproposition (prop. 1996/97:150, avsnitt 7.3.2) aviserade regeringen en särskild skattestimulans för att underlätta omställningen till användande av förnybara energikällor. Det gäller ett tidsbegränsat direktavdrag för investeringar i anläggningar för värme- och kraftvärmeproduktion som använder förnybara energikällor samt för investeringar i distributionsnät från sådana anläggningar. Ett förslag till en sådan skattestimulans bereds nu inom regeringskansliet. Sedan godkännande inhämtats från EG-kommissionen enligt statsstödsreglerna

avser regeringen att snarast återkomma till riksdagen med förslag.

#### *Ärendet och dess beredning*

Vid beredningen av lagförslagen avseende förmögenhetsskatten och reseavdragen har synpunkter under hand inhämtats från Riksskatteverket. Vad gäller kontrolluppgiftsskyldigheten för upplupen avkastning på fordringar har synpunkter inkommit från Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlareföreningen. En promemoria med förslag till förändrad avgiftsstruktur på socialavgiftsområdet har underhand tillställts Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket för synpunkter.

#### *Lagrådet*

Lagförslagen i denna proposition, med undantag för de avseende förmögenhetsskatten, avser ändrade avgifts- och skattesatser och andra justeringar av tekniskt sett enkel beskaffenhet. Förslagen är enligt regeringens bedömning därför av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Lagförslagen avseende förmögenhetsskatten är av sådan beskaffenhet att Lagrådets yttrande normalt borde inhämtas. En lagrådsgranskning i denna del skulle emellertid innebära att ett förslag inte skulle kunna lämnas i sådan tid att det vore möjligt att åstadkomma en ändring av lagreglerna före årsskiftet. Det är av synnerlig vikt att de föreslagna ändringarna i förmögenhetsbeskattningen genomförs till 1998 års taxering. Med hänsyn till att Lagrådets hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling har därför Lagrådets yttrande inte inhämtats.

### 8.2 Allmänna överväganden

Flera olika centrala skattepolitiska frågor har varit föremål för utredning de senaste åren. I första hand handlar det om 1990-91 års skattereform. I denna

reform betonades starkt önskvärdheten av ett likformigt skattesystem där skatternas styrande inverkan på olika ekonomiska val begränsas.

Under senare år har delvis nya frågor aktualiserats i skattepolitiken. En bidragande orsak till detta har varit depressionen i början av 1990-talet och den arbetslöshet som då växte fram. Frågan om skatternas roll i sysselsättningspolitiken kom att få ökad betydelse.

Under samma period har miljöfrågorna blivit allt mer betydelsefulla. Frågan om skatternas roll som ekonomiskt styrmedel och som ett instrument i arbetet för ett ekologiskt hållbart samhälle har fått allt större uppmärksamhet.

Regeringen ger i denna proposition sin värdering av 1990-91 års skattereform. Redovisningen lämnas i *bilaga 6* till propositionen. Bland annat med anledning av denna redovisning återkommer regeringen här till utformningen av inkomstskatterna efter år 1998.

Frågan om skatternas miljöstyrande roll och den koppling som har gjorts till sysselsättningsfrågan som aktualiserats i debatten kring skatteväxling har utretts av Skatteväxlingskommittén. Frågan om det önskvärda i att genom skatteåtgärder riktade mot tjänstesektorn förbättra sysselsättningen och välfärden har utretts av Tjänstebeskattningsutredningen. Regeringen gör här en bedömning av de överväganden och förslag som redovisats av dessa utredningar.

### 8.2.1 Inkomstskatten efter 1998

Regeringen lämnar i bilaga 6 sin slutliga värdering av 1990-91 års skattereform. Av denna framgår att det fördelningsmässiga utfallet för hushåll med högst inkomster avviker från de bedömningar som gjordes i reformpropositionen (1989/90:110). I detta sammanhang kan också noteras att de barnbidragshöjningar som avsågs ske som en integrerad del av skattereformen och som syftade till att ge ett tillfredsställande fördelningsmässigt utfall inte kom att förverkligas fullt ut.

Av bilagan framgår också att det inte är möjligt att hävda att skattereformen var fullt ut finansierad, även om det för många av de områden där en underfinansiering tidigare kunde konstateras finns starka tendenser till återhämtning. Det gäller kapitalinkomstbeskattningen, men särskilt företagsbeskattningen. Det är också sannolikt att de i reformen förutsedda dynamiska effekterna till vissa delar har realiserats med positiva effekter på skatteinkomsterna.

Av intresse är dock att det inte finns något underlag för att frånga en tidigare bedömning om en underfinansiering på i storleksordningen 6 miljarder kronor som en följd av att skattesatserna för individer sänktes.

Det förhållandet att den i skattereformen avsedda höjningen av barnbidragen ej helt kom att förverkligas kan ses som en förtida korrigerings av den underfinansiering som senare kunde konstateras för reformens första år. Detta och den reducering av barnbidraget som senare skett som en del av saneringsprogrammet har isolerat betraktat givit negativa fördelningseffekter, genom att den negativa inverkan varit störst för hushåll med lägst inkomster och för barnfamiljerna.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen i annat sammanhang i denna proposition att barnbidraget höjs från den 1 januari 1998. Detta bidrar till att förbättra fördelningsprofilen i linje med vad som åsyftades i skattereformen.

Som ett led i saneringsprogrammet beslutade riksdagen hösten 1994 om en tillfällig höjning av den statliga inkomstskatten på förvärvsinkomster från 20 till 25 procent under åren 1995-1998. Denna värnskatt har bidragit till en tillfredsställande fördelningsprofil på saneringsprogrammet.

I enlighet med riksdagens tidigare beslut upphör värnskatten 1998.

Mot bakgrund av redovisningen i bilaga 6 finns anledning att göra en fördelningspolitisk korrigerings av skattereformen utöver höjningen av barnbidraget. De bedömningar i finansieringsfrågan som redovisas i bilagan talar för att denna korrigerings görs genom förändringar i skatten på förvärvsinkomster. Det är dock angeläget att begränsa skatteuttaget på arbete och att undvika alltför höga marginaleffekter för flertalet av de skattskyldiga med förvärvsinkomster.

För 1998 kan antalet skattskyldiga med förvärvsinkomster som betalar statlig inkomstskatt, inklusive värnskatt, beräknas till 1 270 000 personer eller till drygt 18 procent av denna grupp (se underbilagan till bilaga 6). Den fördelningspolitiska korrigeringen bör endast omfatta en mindre del av denna grupp och beröra inkomsttagare med förvärvsinkomster överstigande ca 30 000 kronor per månad. En sådan åtgärd skulle komma att beröra omkring 300 000 personer eller ca 4 procent av de skattskyldiga med förvärvsinkomster. Regeringen avser att i 1998 års ekonomiska vårproposition presentera förslag med denna innebörd.

I skattereformen var det en uttalad ambition att 15 procent av de skattskyldiga med förvärvsinkomster skulle betala statlig inkomstskatt utöver det fasta grundbeloppet (för närvarande 200 kronor). Av redovisningen i bilaga 6 framgår att så inte varit fallet med undantag för år 1995. När ekonomiskt utrymme föreligger bör inkomstskatten ändras så att det nyss nämnda målet uppnås.

Utöver de åtgärder som nu aviserats bör möjligheten av skattesänkningar för personer i normala inkomstlagen prövas. Åtgärderna bör vara fullt finansierade och prövas mot den inverkan de kan ha på sysselsättning och arbetslöshet.

## 8.2.2 Ökad miljörelatering av skatterna

I början av detta år lämnade *Skatteväxlingskommittén* sitt betänkande *Skatter, miljö och sysselsättning* (SOU 1997:11). En ökad miljörelatering av skattesystemet förordas. Bl.a. presenteras en principskiss till ett nytt energiskattesystem. Kommittén analyserar grundligt vad en växling från skatt på arbete till miljörelaterade skatter kan innebära. En selektiv skatteväxling, där skattesänkningarna riktas mot vissa sektorer, anses av kommittén ha större möjligheter än en generell skatteväxling att minska arbetslösheten och därmed öka välfärden.

Enligt regeringen är en fortsatt miljörelatering av skattesystemet önskvärd. Om åtgärderna utformas på rätt sätt kan de bidra till en ekonomiskt effektivare användning av våra resurser. En ökad användning av skatter som ekonomiska styrmedel kan begränsa olika slag av negativ miljöpåverkan. Om de skatter som tas ut på detta sätt under en övergångstid genererar intäkter kan dessa användas för att reducera skatter som verkar snedvridande på resursanvändningen. Det gäller här olika skatter på arbete. 1990 års skattereform var ett tidigt exempel på skatteväxling.

I vilken takt miljörelateringen kan öka beror av utvecklingen i vår omvärld. Sverige måste ta hänsyn till de konkurrensvillkor som gäller för små öppna ekonomier. Regeringen anser det angeläget att en fortsatt miljörelatering av de svenska skatterna åtföljs av liknande utveckling i vår omvärld. Sverige är därför pådrivande i det internationella arbetet och eftersträvar gemensamma system för ekonomiska styrmedel.

Kommittén konstaterar att förändringar av miljörelaterade skatter kommer att ge upphov till en strukturomvandling. För att denna skall kunna ske utan negativa konsekvenser bör förändringarna vara långsiktiga och ha en bred förankring samt införas stegvis. Effekterna på investeringar, tillväxt, och inkomstfördelning måste beaktas, liksom regionala effekter. Regeringen instämmer i detta och anser att varje förändring måste föregås av en noggrann analys.

Kommittén förordar en selektiv skatteväxling där arbetsgivaravgifterna sänks i de sektorer som har störst potential för ökad sysselsättning, exempelvis tjänstesektorn. Regeringen anser dock att eventuella sänkningar av arbetsgivaravgifterna bör utvärderas noggrant så att syftet med sänkningen uppfylls. Tjänstebeskattningsutredningen har också behandlat denna fråga och regeringen återkommer i nästa avsnitt med en bedömning av utredningens förslag.

I betänkandet finns en rad förslag om förändringar i skattesystemet, bl.a. ges ett förslag till en ny modell för energibeskattningen. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet skall se över hela energiskattesystemet. Utgångspunkten för denna översyn utgörs av kommitténs förslag. Ambitionen är att skapa ett

enklare och mer överskådligt system med en klarare uppdelning mellan skatternas fiskala och miljöstyrande roller.

## 8.2.3 Beskattningen av tjänster

I betänkandet *Skatter, tjänster och sysselsättning* (SOU 1997:17) presenterade *Tjänstebeskattningsutredningen* en utförlig och perspektivrik analys av förutsättningarna för tjänsteproduktion och av olika problem vid beskattningen av tjänster.

Utredningen rekommenderar bl.a. att en skattereduktion på 30 procent av arbetskostnaden införs för privatpersoner som låter reparera, bygga om eller bygga till småhus eller bostadsrätter. Vidare föreslås att arbetsgivaravgifter och egenföretagarnas socialavgifter slopas i produktionen av tjänster som kan antas vara nära alternativ till hemarbete och svart arbete. Till denna grupp av tjänster hör, enligt utredningen, reparationer av bilar och hushållsartiklar, serveringstjänster, persontransporter och städtjänster som köps av hushållen.

Utredningens olika förslag beräknas sammantaget leda till en betydande offentlig-finansiell kostnad på 4,6 miljarder kronor. Finansiering föreslås ske med sänkt grundavdrag, slopat representationsavdrag, höjd tobaksskatt och höjd reavinstskatt på privatbostäder. Enligt utredningen kan förslagen öka sysselsättningen med omkring 40 000 personer.

Regeringen kan instämma i utredningens analys av de effektivitets- och specialiseringsvinster som förslagen kan medföra. Skattesänkningar som riktas mot grupper och sektorer med mindre flexibla löner kan påverka sysselsättningen positivt. Regeringen anser därför att en budgetneutral omläggning av skattesystemet av den typ som utredningen föreslår kan öka sysselsättningen. Det finns däremot anledning att vara skeptisk till storleken på den sysselsättningseffekt som utredningen beräknar.

Särbehandlingen av vissa branscher ger upphov till olika gränsdragningsproblem. Avgränsningen måste vara utformad så att snedvridningen av konkurrensförhållandena till den övriga ekonomin minimeras.

Ett annat problem gäller nedsättningen av socialavgifter för näringsidkare som bedriver blandad verksamhet, dvs. såväl sådan verksamhet som skall ges en förmånlig skattebehandling som annan verksamhet.

Utredningens förslag innebär att man inför ytterligare en grund för differentiering av socialavgifterna. För närvarande finns redan differentiering med avseende på regioner och företagsstorlek. Vad detta betyder för det totala avgiftssystemet är otillräckligt belyst i utredningen och måste beaktas vid en fortsatt beredning.

Regeringen kan inte ansluta sig till utredningens förslag till finansiering. En sänkning av grundavdra-

get kan minska arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen. Dessutom är inte fördelningseffekterna acceptabla eftersom ett sänkt grundavdrag innebär en proportionellt större belastning för låginkomsttagare. En anpassning av tobaksskatten till EU:s minimiskattekrav har nyligen genomförts. Någon ytterligare höjning av tobaksskatten är för närvarande inte tänkbar. Inte heller ett slopande av representationsavdraget är invändningsfritt. I den fortsatta beredningen ingår därför att ta fram förslag på lämplig alternativ finansiering.

Utredningen föreslår vidare att den nuvarande skyldigheten för privatpersoner att göra avdrag för preliminär skatt och betala arbetsgivaravgifter på ersättningar till uppdragstagare som betalar A-skatt och som uppgår till minst 10 000 kronor tas bort. I stället bör den som betalar A-skatt och mottar ersättning för arbete från en privatperson åläggas skyldighet att betala preliminärskatt och egenavgifter för sådana ersättningar.

Regeringen delar utredningens bedömning att förslaget medför administrativa förenklingar och lättnader för uppdragsgivaren i förhållande till gällande regler. Bestämmelserna om uppdragsgivares kontrolluppgiftsskyldighet måste dock bli föremål för fortsatt beredning. Skatteförvaltningen måste dessutom ges möjlighet att anpassa sina administrativa rutiner till ett förenklat system för avgifts- och skatteredovisning. Ett eventuellt genomförande av ett förenklat system är därför aktuellt först år 1999.

#### **8.2.4 Nya regler för utfärdande av F-skattsedel**

Nuvarande regler om skattsedlar har gällt sedan den 1 april 1993. Då knöts skyldigheten att göra skatteavdrag och betala sociala avgifter på ersättning för arbete till vilken typ av skattsedel på preliminär skatt – A-skattsedel eller F-skattsedel – som mottagaren av ersättningen har (prop. 1991/92:112, bet. 1991/92:SkU29, rskr. 1991/92:292).

Den som har en F-skattsedel betalar själv sin preliminära skatt och sina sociala avgifter i form av egenavgifter. Som förutsättning för att en F-skattsedel skall utfärdas gäller att den skattskyldige bedriver eller kan antas komma att bedriva näringsverksamhet. I 21 § kommunalskattelagen (1928:370) definieras begreppet näringsverksamhet som yrkesmässig självständigt bedriven förvärvsverksamhet.

Vad som skall anses vara näringsverksamhet är sedan länge fastslaget i praxis. En ändring av begreppet näringsverksamhet kräver därför att ett mer omfattande arbete görs.

Riksskatteverket har för avsikt att starta ett projekt som syftar till att kartlägga nuvarande praxis särskilt med avseende på självständighetskriteriet och som kan läggas till grund för eventuella ändringar.

Regeringen anser att ett sådant arbete är angeläget. I avvaktan på detta bör dock viss ändring göras i reglerna om utfärdande av F-skattsedel.

Vid prövning av en ansökan om F-skattsedel gör skattemyndigheten en preliminär bedömning om den skattskyldiges inkomster av den uppgivna verksamheten vid taxeringen kommer att behandlas som inkomst av tjänst eller inkomst av näringsverksamhet. Bedöms verksamheten vara inkomst av tjänst skall någon F-skattsedel inte utfärdas.

Erfarenheterna från F-skattereformen är i allt väsentligt positiva. Reglerna har på ett påtagligt sätt underlättat bedömningen av vem som skall göra skatteavdrag och betala sociala avgifter. Det har emellertid uppmärksammats att regelsystemet i vissa fall kan lägga hinder i vägen för den som avser att starta en egen verksamhet. Visserligen krävs för att få F-skattsedel endast att den skattskyldige kan antas komma att bedriva näringsverksamhet. Är det vid ansökningstillfället oklart om den verksamhet den skattskyldige avser att bedriva är att bedöma som näringsverksamhet kan det dock vara svårt att få F-skattsedel. Regeringen avser därför i syfte att underlätta nyföretagande senare i höst lägga fram förslag till förändringar i reglerna om utfärdande av F-skattsedel.

### **8.3 Förändrad avgiftsstruktur**

#### **8.3.1 Allmänna utgångspunkter**

I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150 s. 28) aviserades att regeringen avsåg att se över strukturen på socialavgifterna och återkomma till riksdagen med förslag om ändringar. En sådan översyn har nu gjorts.

En promemoria med lagtext, som i huvudsak överensstämmer med propositionen, har underhand tillställts Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket för synpunkter. Riksskatteverket har tillstyrkt samtliga förslag. Riksförsäkringsverket anser att den allmänna sjukförsäkringsfonden bör behållas för reglering av över- och underskott i sjukförsäkringen men tillstyrker i övrigt regeringens förslag. Regeringen lägger i det följande fram förslag till ändrat avgiftsuttag samt vissa ändringar i anslutning till dessa.

De allmänna socialförsäkringarna är en hörnsten för välfärdssamhället. Genom dem tillförsäkras medborgarna både en grundtrygghet och en generell inkomsttrygghet inför sådant som föräldraskap, sjukdom och ålderdom. Försäkringarnas allmänna karaktär förebygger skillnader i levnadsstandard, och skapar bättre förutsättningar för en väl fungerande arbetsmarknad än om motsvarande förmåner och rättigheter knutits till anställningen. De stärker medborgarnas beredskap att med tillförsikt möta föränd-

ringar på arbetsmarknaden och att våga byta anställning och/eller sysselsättning.

Den djupa statsfinansiella krisen under nittioalets första år medförde ofrånkomligen en försvagning av de allmänna socialförsäkringarna. Kostnaderna för socialförsäkringarna har reducerats genom regelförändringar som bidragit till att begränsa storleken på utgående förmåner.

En utbredd osäkerhet om de allmänna socialförsäkringarnas tillförlitlighet och stabilitet medför ökade risker för överförsäkring och därmed en felaktig resursanvändning. Den medför samtidigt att de positiva effekterna av den allmänna försäkringen försvagas. Det är därför angeläget att stärka tilltron till socialförsäkringarna och att trygga en uthållig finansiering. Detta förutsätter i sin tur makroekonomisk stabilitet och sunda statsfinanser.

Socialförsäkringarna finansieras av socialavgifter, allmänna egenavgifter och allmänna skattemedel. Totalt uppgår intäkterna från socialavgifter och allmänna egenavgifter till omkring 90 procent av utgifterna för de förmåner som dessa avgifter är avsedda att finansiera.

Socialavgifter tas ut enligt lagen (1981:691) om socialavgifter för finansiering av den allmänna försäkringen och vissa andra sociala ändamål. Avgifterna tas ut som arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare och beräknas på ett underlag som består av lön och andra skattepliktiga förmåner som en arbetsgivare utger till anställda. Egenavgifter betalas främst av den som bedriver näringsverksamhet, dvs. egenföretagare, och beräknas på ett underlag som består av inkomst av annat förvärvsarbete. Enligt gällande regler för år 1998 kommer arbetsgivaravgifter att tas ut med 29,22 procent och egenavgifter med 27,55 procent. Därtill kommer allmän löneavgift enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift med 3,70 procent.

Allmänna egenavgifter tas ut enligt lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter i form av pensionsavgift och sjukförsäkringsavgift. Pensionsavgiften används till finansiering av försäkringen för tilläggspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och sjukförsäkringsavgiften till finansiering av sjukförsäkringen enligt samma lag. Allmänna egenavgifter betalas av den enskilde och beräknas på ett underlag som består av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete till den del ersättningen inte överstiger 7,5 gånger det förhöjda basbeloppet. För år 1998 uppgår pensionsavgiften till 1 procent och sjukförsäkringsavgiften till 5,95 procent.

De senaste åren har det gjorts stora förändringar av regelverken, bl.a. har den allmänna avgiften för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet slopats. I stället höjdes den allmänna sjukförsäkringsavgiften. Denna har också därefter höjts i flera etapper. Vidare har utgifter flyttats mellan de olika försäkringarna. Det har inneburit att en obalans uppstått i

den meningen att intäkterna från de olika avgifterna inte motsvarar kostnaderna för motsvarande försäkringar.

Under senare år har inkomsterna från den allmänna sjukförsäkringsavgiften tillsammans med sjukförsäkringsavgift i form av arbetsgivar- och egenavgift betydligt överstigit utgifterna för de förmåner dessa avgifter är avsedda att finansiera. Detta är en konsekvens av att förmånerna inom sjuk- och föräldraförsäkringen reducerats till följd av bl.a. införande av sjuklöneperiod, sänkta ersättningsnivåer, minskande sjuktal m.m. Nivån på sjukförsäkringsavgifterna har inte anpassats till denna utveckling, varför ett överskott uppstått.

Det förhållandet att sjukförsäkringen uppvisar ett finansiellt överskott har i olika sammanhang uppfattats som ett oskäligt överuttag av avgifter alternativt som ett utrymme för reformer. Sjukförsäkringen betraktas då som mer eller mindre fristående i förhållande till statsbudgeten.

Sjukförsäkringen utgör emellertid en integrerad del av statsbudgeten. Enligt den finansieringsmodell som använts har intäkterna från sjukförsäkringsavgifterna bokförts tillsammans med andra socialavgifter på inkomsttitel och förmånerna finansierats med anslagsmedel på budgetens utgiftssida. De besparingar som under de senaste åren gjorts inom försäkringen har motiverats av underskottet i de samlade offentliga finanserna, inte av sjukförsäkringens finansiella ställning.

Inom folkpensioneringen är å andra sidan sedan lång tid inkomsterna från folkpensionsavgiften mindre än folkpensionsutgifterna. Detta underskott steg kraftigt när folkpensionsavgiften år 1993 reducerades med knappt 2 procentenheter. Denna åtgärd hade emellertid rent stabiliseringspolitiska motiv och kunde ha avsett någon annan socialavgift.

Allmänt sett har det skett flera förändringar rörande socialförsäkringens förmåner och av socialavgifterna som inte varit samordnade. Under- eller överskott har därför uppstått som inte avspeglar utvecklingen av inkomster eller utgifter inom respektive försäkring.

Samtidigt sker i flera sammanhang en redovisning av inkomster och utgifter inom respektive försäkringsgren, som om de vore från statsbudgeten fristående försäkringar. Enligt regeringens mening har det uppstått en oklarhet om socialförsäkringens ställning i förhållande till statsbudgeten.

Det reformerade ålderspensionssystemet är avsett att vara ett i finansiellt hänseende avskilt system. Värdet på ålderspensionsförmånerna kommer att anpassas till förändringar i den allmänna inkomstutvecklingen och förväntad livslängd på ett sätt som innebär att inkomsterna från ålderspensionsavgiften sett över längre perioder alltid kommer att räcka för utgifterna. Tillfälliga under- eller överskott skall regleras med allmänna pensionsfonden.

Graden av autonomi inom sjukförsäkringen och förtidspensioneringen behandlades av Sjuk- och arbetsskadekommittén. I sitt slutbetänkande En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113) föreslog kommittén att dessa försäkringsgrenar ges en högre grad av finansiell autonomi. Enligt kommitténs förslag skulle det inrättas en fond dit avgiftsintäkterna förs och ur vilken utgifterna för ersättning finansieras. Överskott skulle placeras på kapitalmarknaden och underskott täckas av upplåning hos Riksgäldskontoret. En liknande ordning gäller i dag för delpensioneringen.

Enligt regeringens bedömning bör, som vi återkommer till i avsnitt 8.3.4, sjukförsäkringen vara en integrerad del av statsbudgeten. Någon fond bör inte vara kopplad till försäkringen.

Finansiell autonomi inom socialförsäkringen förutsätter att det finns någon form av automatisk anpassning när avgiftsintäkter och utgifter kommer i obalans över en längre period. I annat fall medför autonomi enbart att försäkringen undandras normal budgetprövning och att nödvändiga beslut skjuts upp.

Inom ålderspensionssystemet avses denna anpassning ske genom en löpande justering av förmånerna bl.a. med hänsyn till ekonomisk utveckling och till förändring i den risk försäkringen hanterar. Detta är en rimlig ordning eftersom förändringar i förväntad livslängd sker långsamt. Inom sjukförsäkringen, där variationerna i bl.a. sjuktal över tiden kan vara förhållandevis stora, är en motsvarande automatisk anpassning av förmånsnivåerna svårare att etablera. Det skulle bl.a. kunna leda till att stora förändringar i kompensationsgraden inom t.ex. sjukförsäkringen äger rum automatiskt. En automatisk anpassning av avgiftsuttaget skulle å andra sidan medföra att sjukförsäkringen vid varaktiga underskott tränger undan andra offentliga åtaganden utan att detta blir föremål för explicit prövning.

Enligt regeringens mening bör sjukförsäkringen i budgethänseende hanteras på samma sätt som övriga offentliga åtaganden med bl.a. en årlig budgetprövning. I denna prövning skall självfallet beaktas värdet av stabila villkor i socialförsäkringen.

Det kan finnas skäl att särredovisa inkomster och utgifter inom sjukförsäkringen. En sådan redovisning fyller dock enbart en informativ funktion och har inte några konsekvenser för hur sjukförsäkringen hanteras i budgetprocessen.

Regeringen gör bedömningen att principerna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten även skall gälla för de delar av socialförsäkringssektorn som ligger vid sidan av statsbudgeten. Denna bedömning görs med förbehåll för eventuella juridisk-tekniska komplikationer som kan vara förknippade med en tillämpning av budgetlagen på denna sektor. Detta kan föranleda regeringen att göra en ny bedömning. Regeringen bereder nu frågan om hur budgetlagen och principerna om bruttoredovisning skall tillämpas på

de delar av socialförsäkringssektorn som ligger vid sidan av statsbudgeten. Regeringen avser att återkomma och redovisa sina bedömningar och förslag i dessa frågor i den aviserade propositionen om socialförsäkringsadministration.

Syftet med de förändringar som nu föreslås är främst att uppnå balans mellan inkomster och utgifter i sjukförsäkringssystemet samtidigt som den allmänna egenavgiften till sjukförsäkringen omvandlas till en egenavgift till tilläggs-pensioneringen.

I denna proposition föreslås under utgiftsområde 10 att sjuklöneperioden förkortas från 28 till 14 dagar fr.o.m. den 1 april 1998. Med anledning av detta föreslås förändringar av det samlade uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift.

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna för det reformerade pensionssystemet (prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439) skall ålderspensionsavgiften uppgå till 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten och andra pensionsgrundande belopp. De avgiftsförändringar som föreslås nu försvårar inte en sådan framtida förändring av avgiftsuttaget och påverkar inte heller i övrigt genomförandet av den överenskomna pensionsreformen. Inte heller påverkas förutsättningarna för den fortsatta diskussionen om socialförsäkringarnas omfattning och organisation.

Beräkningarna i förslagen baserar sig bl.a. på aktuella prognoser över utgifter och avgiftsunderlag för 1998. Avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifterna antas uppgå till 764 miljarder kronor år 1998. För egenavgifterna och de allmänna egenavgifterna antas avgiftsunderlaget uppgå till 17,6 respektive 807 miljarder kronor. Någon exakt samstämmighet mellan inkomster och utgifter för olika socialförsäkringar har inte eftersträvat. Smärre och tillfälliga diskrepanser mellan inkomster och utgifter kommer i framtiden att kunna finnas utan att det föranleder justeringar av avgiftsnivån.

### 8.3.2 De allmänna egenavgifterna

#### Regeringens förslag:

Den allmänna egenavgiften i form av sjukförsäkringsavgift omvandlas till allmän pensionsavgift. Den allmänna pensionsavgiften uppgår därefter till 6,95 procent av avgiftsunderlaget.

Rubriken till lagen om allmänna egenavgifter ändras samtidigt till lag om allmän pensionsavgift.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt gällande regler för år 1998 skall allmänna egenavgifter betalas dels i form av pensionsavgift med 1 procent, dels i form av sjukförsäkringsavgift med 5,95 procent (2 § lagen [1994:1744] om allmänna egenavgifter). Pensions-



avgiften förs till Allmänna pensionsfonden för finansiering av försäkringen för tilläggspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och sjukförsäkringsavgiften förs till staten för finansiering av sjukförsäkringen enligt samma lag (6 § lagen om allmänna egenavgifter).

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna för det reformerade pensionssystemet (prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439) skall ålderspensionsavgiften uppgå till 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten och andra pensionsgrundande belopp. Som ett led i reformeringen av ålderspensionssystemet infördes den allmänna egenavgiften i form av pensionsavgift på 1 procent den 1 januari 1995.

Regeringen föreslår att den allmänna egenavgiften i form av sjukförsäkringsavgift omvandlas till allmän pensionsavgift. Den allmänna pensionsavgiften höjs därmed till 6,95 procent. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1998. Den föreslagna förändringen innebär att ett tydligare samband mellan pensionsavgifter och utgående pensionsförmåner uppnås. Förslagen föranleder ändringar i 1-4, 6 och 7 §§ lagen om allmänna egenavgifter. Genom den föreslagna ändringen kommer allmänna egenavgifter utslutande att finansiera pensioner. Beteckningen allmän egenavgift bör därför ändras till allmän pensionsavgift. Lagens rubrik bör ändras i enlighet med detta.

### 8.3.3 Tilläggspensionsavgiften

#### Regeringens förslag:

Tilläggspensionsavgiften för arbetsgivare och för dem som har inkomst av annat förvärsarbete sänks från 13,00 procent till 6,40 procent av avgiftsunderlaget.

Av influtna tilläggspensionsavgifter skall 22,4 procent placeras på konto hos Riksgäldskontoret.

Riksförsäkringsverket får årligen som förskott på tilläggspensionsavgiften från egenföretagare tillgodoföra sig 5,4 procent av den preliminära skatt som debiterats fysiska personer samma år.

**Skälen för regeringens förslag:** Tilläggspensionsavgiften uppgår för närvarande till 13 procent för såväl arbetsgivare som för dem som har inkomst av annat förvärsarbete (2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § lagen [1981:691] om socialavgifter, SAL). Av influtna tilläggspensionsavgifter förs enligt 4 kap. 3 § SAL sju procent till staten och elva procent placeras på konto hos Riksgäldskontoret för att användas för framtida pensioner inom det premiereservsystem som skall inrättas inom det reformerade ålderspensionssystemet. Återstoden förs, liksom den allmänna pensionsavgiften, till Allmänna pensionsfonden. Fondens tillgångar

skall täcka kostnaderna för försäkringen för tilläggspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. I enlighet med de av riksdagen beslutade riktlinjerna för ålderspensionsreformen skall pensionsavgifter inte tas ut på inkomstdelar som överstiger förmånstaket. De sju procent av intäkterna från tilläggspensionsavgiften som förs till staten avses motsvara pensionsavgifter på inkomstdelar över förmånstaket på 7,5 basbelopp. Totalt beräknas de socialavgifter och allmänna egenavgifter som förs till den Allmänna pensionsfonden och kontot hos Riksgäldskontoret uppgå till 102,6 miljarder kronor år 1998.

De planerade avgiftsförändringarna skall inte påverka de avgiftsintäkter som förs till Allmänna pensionsfonden respektive Riksgäldskontoret. Den i avsnitt 8.3.2 föreslagna nivån på den allmänna pensionsavgiften om 6,95 procent kan förväntas inbringa 56,1 miljarder kronor till Allmänna pensionsfonden år 1998. För att de avgiftsintäkter som förs till Allmänna pensionsfonden och Riksgäldskontoret sammantaget inte skall påverkas av avgiftsförändringarna måste tilläggspensionsavgiften uppgå till 6,40 procent. Hänsyn har då tagits till att sju procent av intäkterna från tilläggspensionsavgiften även i fortsättningen skall föras till staten. Regeringen föreslår därför ändringar i 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § SAL som innebär att tilläggspensionsavgiften för såväl arbetsgivare som dem som har inkomst av annat förvärsarbete sänks från 13,00 procent till 6,40 procent fr.o.m. den 1 januari 1998.

Vid nuvarande nivå på avsättning till premiereservsystemet (11 procent) blir avsättningen år 1998 ca 11,2 miljarder kronor. Om tilläggspensionsavgiften sänks från 13,00 till 6,40 procent måste den andel av de influtna tilläggspensionsavgifterna som förs till premiereservsystemet höjas för att det önskade avsättningsbeloppet skall uppnås. Vid en oförändrad nivå på det önskade avsättningsbeloppet – 11,2 miljarder kronor – måste 22,4 procent av de influtna tilläggspensionsavgifterna föras till kontot hos Riksgäldskontoret. Det föreslås därför en ändring i 4 kap. 3 § SAL som innebär att 22,4 procent av influtna tilläggspensionsavgifter placeras på konto hos Riksgäldskontoret fr.o.m. år 1998.

Enligt gällande regler för år 1998 förväntas AP-fondens avgiftsintäkter uppgå till 91,4 miljarder kronor. AP-fondens avgiftsintäkter år 1998 kommer inte att påverkas om den allmänna pensionsavgiften höjs till 6,95 procent och tilläggspensionsavgiften sänks till 6,40 procent samtidigt som 7 procent av avgiftsintäkterna från tilläggspensionsavgiften förs till staten och 22,4 procent förs till kontot hos Riksgäldskontoret.

Sänkningen av tilläggspensionsavgiften till 6,40 procent föranleder en sänkning av den procentsats som Riksförsäkringsverket förskottsvis får avräkna för tilläggspensionsavgiftsdelen av egenavgiften. Re-

geringen föreslår att procentsatsen i 3 kap. 6 § SAL sänks från 11 till 5,4 procent.

### 8.3.4 Sjukförsäkringsavgiften

#### Regeringens förslag:

Sjukförsäkringsavgiften för arbetsgivare höjs från 2,94 till 7,90 procent av avgiftsunderlaget fr.o.m. den 1 januari 1998 och till 7,93 procent av avgiftsunderlaget fr.o.m. den 1 januari 1999. För dem som har inkomst av annat förvärvsarbete höjs sjukförsäkringsavgiften från 3,62 till 8,66 procent av avgiftsunderlaget fr.o.m. den 1 januari 1998.

Sjukförsäkringsavgiften skall även finansiera kostnader för folkpension i form av förtidspension och en del av de allmänna försäkringskassornas förvaltningskostnader. I övrigt förtydligas i lagen om socialavgifter vad sjukförsäkringsavgiften skall finansiera.

Bestämmelsen i lagen om socialavgifter om att det för reglering av över- och underskott skall finnas en fond, allmänna sjukförsäkringsfonden, slopas.

**Skälen för regeringens förslag:** Sjukförsäkringsavgiften skall enligt 4 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter (SAL) finansiera bl.a. sjukförsäkringsförmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), den allmänna försäkringens kostnader för förmåner enligt lagen (1996:1150) om högkostnads- skydd vid köp av läkemedel m.m. och de allmänna försäkringskassornas förvaltningskostnader. I sjukförsäkringen inräknas även föräldraförsäkringen.

Enligt gällande regler för år 1998 uppgår arbetsgivarnas och egenföretagarnas sjukförsäkringsavgifter till 2,94 respektive 3,62 procent av avgiftsunderlaget (2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § SAL). Om egenföretagaren väljer en karenstid på 3 eller 30 dagar blir sjukförsäkringsavgiften lägre. Riksförsäkringsverket fastställer nivån på de reducerade avgifterna. Tillsammans med den allmänna sjukförsäkringsavgiften på 5,95 procent uppgår de förväntade avgiftsintäkterna till sjukförsäkringssystemet år 1998 enligt gällande regler till ca 71 miljarder kronor, varav 22,5 miljarder kronor avser arbetsgivaravgifter, 0,2 miljarder kronor egenavgifter och 48,2 miljarder kronor allmän egenavgift i form av sjukförsäkringsavgift.

De förväntade utgifterna för förmåner som sjukförsäkringsavgiften enligt gällande regler beräknas finansiera kan år 1998, efter den under utgiftsområde 10 föreslagna förkortningen av sjuklöneperioden från 28 till 14 dagar, beräknas uppgå till 52,3 miljarder kronor, varav 15,4 miljarder kronor avser sjukpenning, 1,3 miljarder kronor rehabiliteringspenning, 0,04 miljarder kronor närståendepenning, 14,8 miljarder kronor föräldraförsäkring (föräldra-

penning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning), 1,1 miljarder kronor ej inkomstrelaterad rehabilitering, 15,4 miljarder kronor läkemedel och tandvård samt 4,3 miljarder kronor försäkringskassornas förvaltning.

Sjukförsäkringens kostnader finansieras över budgeten. Avgiftsnivån anpassas nu till de beräknade kostnaderna. Om det åter skulle uppkomma en mer signifikant avvikelse mellan intäkter och kostnader kommer regeringen att pröva om det finns skäl att åter justera hur avgiftsuttaget skall fördelas.

För reglering av över- och underskott finns enligt 4 kap. 1 § SAL en fond, benämnd allmänna sjukförsäkringsfonden. Grunderna för överföring av medel till och från fonden fastställs av regeringen. Den 20 december 1990 beslutade regeringen att den allmänna sjukförsäkringsfondens behållning på ca 5 miljarder kronor skulle föras över från Riksgäldskontoret till statsbudgeten. Efter det att fondens nollställts har inga bokföringsmässiga åtgärder vidtagits med fonden. I enlighet med regeringens ställningstagande i avsnitt 8.3.1 bör någon fond inte vara kopplad till försäkringen. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om allmänna sjukförsäkringsfonden i 4 kap. 1 § andra stycket SAL upphävs.

Sjukförsäkringsavgiften bör bestämmas så att den även täcker kostnaderna för folkpension i form av förtidspension (inkl. pensionstillskott till sådan pension). Skälet är det arbete som pågår inom Utredningen om ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (S 1997:03) angående ersättningar till personer som drabbats av långvarig ohälsa. Detta arbete syftar till att inrymma såväl sjukpenning som den ersättning som skall utbetalas till sådana personer i samma försäkringssystem. Utredningens förslag skall redovisas senast den 31 oktober 1997. Förtidspensionsdelen i folkpensionsavgiften hör därför naturligen hemma i sjukförsäkringsavgiften. Det föreslås mot bakgrund härav en ändring i 4 kap. 1 § SAL som innebär att sjukförsäkringsavgiften finansierar även folkpension i form av förtidspension samt pensionstillskott till sådan pension. Kostnaderna för folkpension i form av förtidspension förväntas 1998 uppgå till 13,4 miljarder kronor.

Den nuvarande bestämmelsen i lagen om socialavgifter om att sjukförsäkringsavgiften skall täcka de allmänna försäkringskassornas förvaltningskostnader kan ifrågasättas eftersom endast omkring hälften av försäkringskassornas förvaltningskostnader kan hänföras till sjukförsäkringen och folkpension i form av förtidspension. Regeringen föreslår därför att 4 kap. 1 § SAL ändras så att det framgår att sjukförsäkringsavgiften endast skall finansiera en del av de allmänna försäkringskassornas förvaltningskostnader. Denna del av förvaltningskostnaderna kan förväntas uppgå till drygt 2 miljarder kronor år 1998.

Sjukförsäkringsavgiften är för närvarande olika för arbetsgivare och egenföretagare. Den differens på

0,68 procentenheter som finns mellan arbetsgivaravgiften och egenavgiften har sin försäkringsmässiga grund i anställdas sjuklöneperiod. Nivån på differensen är en följd av en rad olika avgiftsförändringar som gjorts under det senaste decenniet. Det är därför lämpligt att nu även se över storleken på differensen i samband med att nya nivåer föreslås för sjukförsäkringsavgiften.

Den del av sjukförsäkringsavgiften för arbetsgivare som skall täcka utgifterna för anställdas sjukpenning kan beräknas som kvoten mellan förväntade sjukpenningutgifter för anställda och underlaget för arbetsgivaravgiften.

Regeringen föreslår att sjuklöneperioden skall förkortas från 28 till 14 dagar fr.o.m. den 1 april 1998. Detta innebär att statens utgifter för sjukpenning åt anställda höjs fr.o.m. detta datum. Med hänsyn till denna höjning av sjukpenningutgifterna bör den del av arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen som skall täcka utgifterna för anställdas sjukpenning uppgå till 1,90 procent fr.o.m. den 1 januari 1998. År 1999 ökar statens utgifter för anställdas sjukpenning ytterligare eftersom förkortningen av sjuklöneperioden fr.o.m. 1999 omfattar ett helår. Med hänsyn till detta bör den del av arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen som finansierar utgifterna för anställdas sjukpenning uppgå till 1,93 procent fr.o.m. den 1 januari 1999.

För egenföretagare skall sjukförsäkringsavgiften vid en karensdag beräknas.

Eftersom samtliga anställda endast har en karensdag kan den avgift som fullt ut skulle finansiera anställdas sjukpenning om sjuklöneperioden slopades tillämpas för egenföretagare med en karensdag. Under förutsättning att sjuklöneperioden inte påverkar sjukskrivningsbeteendet skulle sjukpenningutgifterna för anställda uppgå till 20,3 miljarder kronor om sjuklöneperioden avskaffades. Balans mellan utgifter och inkomster skulle erhållas om den del av avgiften som finansierar sjukpenningutgifterna sattes till 2,66 procent.

Enligt regeringens bedömning bör således den del av egenföretagares sjukförsäkringsavgift som skall finansiera sjukpenning vid en karensdag uppgå till 2,66 procent. Beräkningen av den del av egenföretagarnas sjukförsäkringsavgift som skall finansiera sjukpenningen förutsätter att skillnaden i sjuktal mellan anställda och egenföretagare inte bör påverka avgiftens storlek. Detta är rimligt eftersom sjukförsäkringsavgiften för arbetsgivarna inte är differentierad med hänsyn till skillnader i risk mellan olika yrken och branscher.

Den del av sjukförsäkringsavgiften som skall täcka kostnaderna för de övriga sjukförsäkringsutgifter som anges i SAL, inklusive folkpension i form av förtidspension och en del av de allmänna försäkringskassornas förvaltningskostnader, kan beräknas till 6,0 procent för både arbetsgivare och egenföretagare. Arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen blir därför

7,90 procent fr.o.m. den 1 januari 1998 och 7,93 procent fr.o.m. den 1 januari 1999. För egenföretagare blir sjukförsäkringsavgiften 8,66 procent fr.o.m. den 1 januari 1998. Det föreslås därför ändringar i 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § SAL som innebär att sjukförsäkringsavgiften för arbetsgivare höjs från 2,94 till 7,90 procent fr.o.m. den 1 januari 1998 och till 7,93 procent fr.o.m. den 1 januari 1999 och att sjukförsäkringsavgiften för dem som har inkomst av annat förvärvsarbete höjs från 3,62 till 8,66 procent fr.o.m. den 1 januari 1998.

Kostnadsansvaret för läkemedelsförmåner och förbrukningsartiklar vid inkontinens överförs fr.o.m. år 1998 till kommunsektorn (prop. 1996/97:27, bet. 1996/97:SoU5, rskr. 1996/97:58). Staten kommer dock att kompensera kommunsektorn för överföringen av detta kostnadsansvar. Vissa justeringar behöver göras i SAL för att det skall framgå att sjukförsäkringsavgiften även i framtiden avses finansiera läkemedelssubventioner. Det bör också tydligare framgå vad sjukförsäkringsavgiften i övrigt skall finansiera. Regeringen föreslår därför ett förtydligande av 4 kap. 1 § SAL så att det klart framgår att sjukförsäkringsavgifter förs till staten för finansiering av kostnader för ersättning för sjukvård m.m. enligt 2 kap., sjukpenning m.m. enligt 3 kap., föräldrapenningförmåner enligt 4 kap., folkpension i form av förtidspension enligt 7 kap., rehabiliteringsersättning m.m. enligt 22 kap. AFL, pensionstillskott till förtidspension enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott och kostnader för förmåner enligt lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m.

Höjningarna av arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998 och den 1 januari 1999. Samtliga övriga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

### 8.3.5 Folkpensionsavgiften

#### Regeringens förslag:

Folkpensionsavgiften för arbetsgivare höjs från 5,86 procent till 6,83 procent av avgiftsunderlaget. För dem som har inkomst av annat förvärvsarbete höjs folkpensionsavgiften från 6,03 procent till 6,83 procent.

Endast särskilda folkpensionsförmåner i form av bostadstillägg och särskilt bostadstillägg till pensionärer, handikappersättning och vårdbidrag finansieras helt av statsmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** Folkpensionsavgifter förs till staten som bidrag till finansieringen av folkpensioneringen (4 kap. 2 § SAL). Ålders-, förtids- och efterlevandepensioner från folkpensioneringen

finansieras, förutom av socialavgifter, av statsmedel. Särskilda folkpensionsförmåner finansieras enbart av statsmedel (19 kap. 3 § AFL). Folkpensionsavgiften uppgår för närvarande till 5,86 procent för arbetsgivare och till 6,03 procent för egenföretagare (2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § SAL). Folkpensionsavgifterna beräknas inbringa 45,8 miljarder kronor år 1998, varav 1,0 miljarder kronor i egenavgifter.

Någon försäkringsmässig grund till en skillnad i avgiftsuttag mellan arbetsgivare och egenföretagare föreligger inte. Nivån på folkpensionsavgiften bör därför vara densamma för de två grupperna.

Samtliga särskilda folkpensionsförmåner finansieras för närvarande av statsmedel. En ändring föreslås i 19 kap. 3 § AFL som innebär att endast de särskilda folkpensionsförmånerna bostadstillägg och särskilt bostadstillägg till pensionärer (kostnad 9,6 miljarder kronor 1998), handikappersättning (1,0 miljarder kronor) och vårdbidrag (1,6 miljarder kronor) finansieras med statsmedel fr.o.m. år 1998. Folkpension i form av förtidspension bör, enligt vad som tidigare föreslagits, finansieras med sjukförsäkringsavgiften. Kostnaden för resterande folkpensioner och särskilda folkpensionsförmåner kan totalt beräknas uppgå till 53,3 miljarder kronor under år 1998, varav folkpension i form av ålderspension 52,5 miljarder kronor (inkl. pensionstillskott, barn- och hustrutillägg och särskilt pensionstillägg) och efterlevandepension 0,8 miljarder kronor (inkl. omställningspension, särskild efterlevandepension, änkepension, pensionstillskott till dessa förmåner och barnpension).

Ett avgiftsuttag på 6,83 procent kan för år 1998 beräknas inbringa 53,3 miljarder kronor, varför balansen kan förväntas uppnås mellan avgiftsintäkterna och de utgifter som folkpensionsavgiften skall finansiera. Det föreslås därför ändringar i 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § SAL som innebär att folkpensionsavgiften för arbetsgivare höjs från 5,86 till 6,83 procent och att folkpensionsavgiften för dem som har inkomst av annat förvärvsarbete höjs från 6,03 till 6,83 procent. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

### 8.3.6 Arbetsskadeavgiften

#### Regeringens förslag:

Arbetsskadeavgiften för den som har inkomst av annat förvärvsarbete sänks från 1,40 procent till 1,38 procent av avgiftsunderlaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Arbetsskadeavgifter förs till en fond, benämnd arbetsskadefonden. Fondens tillgångar skall finansiera kostnaderna för ersättningar enligt lagen (1976:380) om arbetsskade-

försäkring och motsvarande äldre bestämmelser samt försäkringens förvaltningskostnader. Socialavgifter till arbetskadeförsäkringen tas för närvarande ut med 1,38 procent för arbetsgivare och 1,40 procent för egenföretagare (2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § SAL). Inkomsterna från arbetsskadeavgiften kan för 1998 beräknas uppgå till 10,8 miljarder kronor medan utgifterna kan beräknas uppgå till 6,0 miljarder kronor. Arbetskadefonden uppvisade vid utgången av 1996 ett ackumulerat underskott på 15,9 miljarder kronor. Det årliga överskottet, som 1998 kan beräknas uppgå till 4,8 miljarder kronor, medför att skulden minskar för varje år med oförändrad avgift. Enligt Riksförsäkringsverkets beräkningar förväntas skulden vara borta år 2000. Den skuld som arbetskadefonden för närvarande har kan motivera en oförändrad nivå på avgiftsuttaget. Skillnaden i avgiftsuttag mellan arbetsgivare och egenföretagare är dock inte försäkringsmässigt motiverad. Arbetskadeförsäkringen för den som har inkomst av annat förvärvsarbete bör därför sänkas till 1,38 procent fr.o.m. den 1 januari 1998. Förslaget föranleder en ändring i 3 kap. 1 § SAL.

### 8.3.7 Förändring av det sammantagna uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift till följd av kortare sjuklöneperiod

#### Regeringens förslag:

Det sammantagna uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift höjs med 0,11 procentenheter fr.o.m. den 1 januari 1998 och med ytterligare 0,03 procentenheter fr.o.m. den 1 januari 1999 genom att den allmänna löneavgiften fastställs till 4,48 procent.

**Skälen för regeringens förslag:** När sjuklöneperioden förlängdes från 14 till 28 dagar den 1 januari 1997 kompenenserades arbetsgivaravskattningen för hälften av den totala kostnaden som förlängningen av sjuklöneperioden innebar genom en sänkning av arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen med 0,14 procentenheter. Mot bakgrund av att regeringen föreslår att sjuklöneperioden återställs till 14 dagar fr.o.m. den 1 april 1998 föreslår regeringen att kompensationen återtas genom att det sammantagna uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift höjs med 0,11 procentenheter fr.o.m. den 1 januari 1998 och med ytterligare 0,03 procentenheter fr.o.m. den 1 januari 1999.

Det sammantagna uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift uppgår för närvarande till 32,92 procent. Enligt gällande regler uppgår den allmänna löneavgiften till 3,70 procent år 1998. De föreslagna förändringarna av arbetsgivaravgifterna in-

nebär att uttaget av arbetsgivaravgifter sänks med 0,67 procentenheter år 1998 och med 0,64 procentenheter år 1999 i förhållande till gällande regler för dessa år. För att det sammantagna uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift skall öka med 0,11 procentenheter mellan år 1997 och 1998 och med 0,14 procentenheter mellan år 1997 och 1999 måste därför den allmänna löneavgiften höjas med 0,78 procentenheter.

Regeringen föreslår mot bakgrund härav att den allmänna löneavgiften enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift fr.o.m. den 1 januari 1998 fastställs till 4,48 procent. Tillsammans med de föreslagna förändringarna av arbetsgivaravgifterna uppnås därmed en höjning av det samlade avgiftsuttaget på 0,11 procentenheter 1998 och en höjning med ytterligare 0,03 procentenheter 1999.

Förslaget innebär att en lika stor allmän löneavgift tas ut från arbetsgivarna och egenföretagarna. Detta medför att det samlade uttaget av allmän löneavgift och egenavgifter blir 31,25 procent, dvs. samma nivå som för närvarande.

Regeringen har i prop. 1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m. aviserat att arbetsgivarna bör kompenseras för den kostnadsökning som uppkommer med anledning av den höjda ersättningsnivån från 75 till 80 procent under sjuklöneperioden fr.o.m. den 1 januari 1998. Den aviserade förändringen gjordes mot bakgrund av en sjuklöneperiod på 28 dagar. Den föreslagna förkortningen av sjuklöneperioden till 14 dagar medför att den höjda ersättningsnivån får en betydligt mindre effekt på arbetsgivarkollektivets sjuklönekostnader. Efter förkortningen av sjuklöneperioden kommer höjningen av ersättningsnivån medföra ökade sjuklönekostnader på omkring 0,5 miljarder kronor. Regeringen gör nu den bedömningen att arbetsgivarkollektivet inte skall kompenseras för denna kostnadshöjning. Till följd av förkortningen av sjuklöneperioden och de förändrade avgiftssatserna kommer arbetsgivarkollektivets kostnader för arbetskraft (inkl. sjuklönekostnader) att minska med omkring 0,6 miljarder kronor, trots att någon kompensation för den höjda ersättningsnivån inte görs.

### 8.3.8 Den särskilda löneskatten och den särskilda premieskatten för grupplivförsäkring m.m.

#### Regeringens förslag:

Den särskilda löneskatten enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster och den särskilda löneskatten enligt lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader höjs från 23,52 procent till 24,26 procent.

Likaså sker en justering av schablonavdraget för särskild löneskatt.

Den särskilda premieskatten enligt lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring m.m. höjs med 0,34 procentenheter för försäkringsföretag och med 1,11 procentenheter för övriga skattskyldiga.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt gällande regler kommer den särskilda löneskatten enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster och den särskilda löneskatten enligt lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader för år 1998 att uppgå till 23,52 procent av avgiftsunderlaget. Den särskilda löneskatten skall motsvara skattedelen av socialavgifterna. Denna skatt beräknas för närvarande schablonmässigt, enligt de principer som fastslogs i samband med skattereformen (prop. 1989/90:110), som summan av egenföretagarnas folkpensionsavgift och allmänna löneavgift plus hälften av övriga egenavgifter och den allmänna sjukförsäkringsavgiften. Den allmänna pensionsavgiften på en procent har inte inkluderats i beräkningen av skattedelen i socialavgifterna. När denna beräkningsschablon tillämpas på de föreslagna avgiftsnivåerna, varvid liksom tidigare 1 procentenhet av den allmänna pensionsavgiften undantas vid beräkningen, erhålls en särskild löneskatt på 24,26 procent av avgiftsunderlaget. Med anledning av pensionsreformen och förändringar av socialförsäkringarna inom ohälsoområdet kommer regeringen att se över beräkningsschablonen för den särskilda löneskatten.

Med utgångspunkt i de regler som för närvarande gäller för 1998 förväntas intäkterna från den särskilda löneskatten uppgå till 12,8 miljarder kronor. En höjning av den särskilda löneskatten från 23,52 till 24,26 procent kan förväntas ge upphov till en förstärkning av statsbudgeten på 0,41 miljarder kronor brutto. Den varaktiga nettobudgetförstärkningen för offentlig sektor kan uppskattas till hälften av detta belopp. Mot bakgrund härav föreslår regeringen att den särskilda löneskatten enligt lagen om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster och den särskilda löneskatten enligt lagen om särskild löneskatt på pensionskostnader höjs från 23,52 till 24,26 procent.

Som en konsekvens av nämnda höjning bör även schablonavdraget för särskild löneskatt höjas från 18 till 20 procent av underlaget. Förslaget föranleder en ändring i punkt 19 av anvisningarna till 23 § och punkt 7 av anvisningarna till 33 § kommunalskattelagen (1928:370).

Förändringen av den särskilda löneskatten föranleder även en förändring av premieskatten enligt lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring m.m.. Skattesatsen för försäkringsföretag föreslås bli höjd från 44,66 till 45,00 procent av beskattningsunderlaget. För övriga skattskyldiga föreslås en höjning av skattesatsen från 80,72 till 81,83 procent av beskattningsunderlaget. Dessa skattehöjningar kan förväntas ge en bruttobudgetförstärkning på 0,01 miljarder kronor.

Samtliga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

### 8.3.9 Sammanfattning av förslagen om förändrade avgiftsnivåer

Förslagen till nya nivåer på socialavgifter m.fl. avgifter sammanfattas i nedanstående tabell.

	GÄLLANDE REGLER 1998 (PROCENT)	FÖRSLAG TILL NYA AVGIFTER (PROCENT)
<b>Allmänna egenavgifter</b>		
Sjukförsäkringsavgift	5,95	
Pensionsavgift	1,00	6,95
<b>Arbetsgivaravgifter</b>		
Tilläggsavgift	13,00	6,40
Sjukförsäkringsavgift	2,94	7,90
	(7,93 fr.o.m. 1999)	
Folkpensionsavgift	5,86	6,83
Övriga oförändrade arbetsgivaravgifter	8,21	8,21
<b>Egenavgifter</b>		
Tilläggsavgift	13,00	6,40
Sjukförsäkringsavgift	3,62	8,66
Folkpensionsavgift	6,03	6,83
Arbetssskadeavgift	1,40	1,38
Övriga oförändrade egenavgifter	3,50	3,50
<b>Allmän löneavgift</b>	3,70	4,48
<b>Särskild löneskatt</b>	23,52	24,26
<b>Särskild premieskatt gruppliv</b>		
Försäkringsföretag	44,66	45,00
Övriga skattskyldiga	80,72	81,83

## 8.4 Förmögenhetsskatten

### Regeringens förslag:

Aktier som var inregistrerade på börsens A-lista den 29 maj 1997 eller senare görs skattepliktiga. Skattefriheten för huvuddelägars innehav av aktier utvidgas till att omfatta bolag som har inregistrerats på A-listan före år 1992 om förutsättningarna för huvuddelägarskap var uppfyllda vid utgången av år 1991. Marknadsnoterad aktie skall tas upp till 80 procent av noterat värde.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har under våren 1997 antagit en ny förmögenhetsskattelag. I denna har avseende aktier i huvudsak samma regler som tidigare gällt införts, vilket innebär att aktier som är inregistrerade på Stockholms fondbörs, dvs aktier som är noterade på börsens A-lista, är skattepliktiga och skall tas upp till noterat värde. Den skattefrihet som vid 1997 års taxering gällde för aktier som inregistrerats på A-listan efter utgången av år 1991 har dock begränsats till att gälla endast för s.k. huvuddelägare. Med huvuddelägare avses aktieägare som, ensam eller tillsammans med närstående, vid tidpunkten för inregistreringen innehade aktier direkt eller indirekt motsvarande minst 25 procent av röstvärdet för aktierna i bolaget. För aktier som är noterade på börsens OTC- respektive O-listor kvarstår den tidigare gällande skattefriheten. Denna åtskillnad i beskattningen av aktier på olika börslistor motiverades med önskemålet att skapa goda villkor för investeringar i små och medelstora företag jämfört med stora företag, där investeringarna närmast uteslutande har karaktär av kapitalplaceringar.

Gränsdragningen mellan noterade aktier som är skattefria respektive skattepliktiga har föranlett flera bolag att under senare tid flytta från A-listan till annan börslista i syfte att aktieägarna skall undgå förmögenhetsskatt. Andra företag sägs överväga en sådan förflyttning. Att bolag som har kvalificerat sig för och inregistrerats på börsens A-lista flyttar ned till lägre rankade listor är enligt regeringens mening olämpligt. Ett sådant förfarande får negativa konsekvenser och då särskilt för den svenska aktiemarknaden och företagets möjligheter att anskaffa riskkapital samt leder även till ett minskat förmögenhetsskatteunderlag. För att förhindra fortsatta förflyttningar till förmögenhetsskattefria listor och samtidigt upprätthålla den beskattning som riksdagen har beslutat om, föreslår regeringen att aktier som varit A-listade den 29 maj 1997, dvs. den dag riksdagen beslutade förmögenhetsskattelagen, eller senare, skall förmögenhetsbeskattas även om bolaget har lämnat A-listan.

Definitionen av huvuddelägare skiljer på ägarförhållandena i bolag som har inregistrerats på börsen före respektive från och med år 1992. Denna gräns-

dragning bygger på den indelning i skattepliktiga och ej skattepliktiga aktier som har tillämpats fr.o.m. 1992 års taxering. Även om gränsdragningen bygger på objektiva förhållanden och har tillämpats sedan relativt lång tid tillbaka är den från andra synvinklar mindre lämplig. Regeringen föreslår därför att regeln ändras så att den kommer att omfatta även aktieägare i bolag som har inregistrerats på börsen före år 1992. Villkoret för skattefrihet bör i detta fall vara att aktieägaren uppfyllde kraven enligt huvudbegränsningsdefinitionen vid utgången av år 1991.

Riksdagen beslutade år 1996 att skattepliktiga börsaktier fr.o.m. 1997 års taxering skulle tas upp till noterat värde. Genom denna värderingsregel motverkades i viss mån den inkomstskatteförmån som ligger i att en värdestegring på aktier inte beskattas förrän aktien realiserats. En på detta sätt utformad värderingsregel får anses vara materiellt korrekt. Samtidigt kan inte bortses från att den nya värderingsregeln leder till ökade spänningar i beskattningen gentemot sådana tillgångar som inte förmögenhetsbeskattas. Det finns därför anledning att genom en någon lägre värdering av de skattepliktiga aktierna minska denna spänning. Regeringen föreslår att skattepliktiga börsaktier och andra aktieliknande tillgångar skall tas upp till 80 procent av noterat värde.

För att motverka incitament till skatteplanering bör även fordran avseende aktier o.d. vara skattepliktig. En utvidgning av fordringsbegreppet görs därför.

Förslagen föranleder ändringar i 3, 12, 17 och 18 §§ lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt.

Riksdagen har under våren 1997 även antagit en ny lag om betalning av skatter och avgifter, skattebetalningslagen (1997:483). Denna lag träder i kraft den 1 november 1997 och ersätter bl.a. uppbördslagen (1953:272). Uppbördslagen tillämpas fortfarande i fråga om preliminär skatt för tid före den 1 januari 1998 samt slutlig, kvarstående och tillkommande skatt avseende 1998 års taxering eller tidigare års taxeringar. Med anledning av den nya lagen föreslås nu följdändringar i 4 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt och 4 och 6 §§ lagen (1997:324) om begränsning av skatt.

Vad gäller skattemyndighetens skyldighet att förtrycka förmögenhetssuppgifter i den förenklade självdeklarationen som infördes i samband med den nya förmögenhetsskattelagen bör en begränsning göras för att rationalisera förfarandet. Regeringen föreslår att skattemyndigheten endast skall förtrycka uppgifter om skattepliktiga tillgångar och avdragsgilla skulder om myndigheten av befintliga uppgifter kan anta att beskattningsbar förmögenhet uppkommer. När det gäller kontrolluppgiftsskyldigheten för upplupen avkastning på fordringar, har Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlareföreningen i en skrivelse anfört att det visat sig praktiskt ogörligt att lämna sådan uppgift redan vid 1998 års

taxering. Regeringen föreslår därför att uppgift om upplupen avkastning inte skall behöva lämnas vid 1998 års taxering. Förslagen medför ändringar i 2 kap. 11 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter och i övergångsbestämmelserna till lagen (1997:329) om ändring av nämnda lag.

## 8.5 Reseavdrag

### Regeringens förslag:

Det avdragsgilla beloppet för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats med egen bil respektive för resor i tjänsten med egen bil höjs från 13 kronor per mil till 15 kronor per mil. Gränsen för avdragsgilla kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen höjs från 6 000 kronor till 7 000 kronor. De nya reglerna föreslås tillämpas första gången vid 1999 års taxering.

**Skälen för regeringens förslag:** Avdrag för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen med egen bil medges för närvarande med 13 kronor per mil. Samma schablonmässigt beräknade belopp gäller vid avdrag för kostnader för resor med egen bil i tjänsten eller i näringsverksamhet. Beloppet skall i dessa fall täcka de rörliga kostnader i form av bl.a. slitage, bensin och reparationer som den skattskyldige förorsakas när han eller hon använder bilen för resorna. Såvitt gäller kostnaden för slitage beaktas endast det rena slitaget, dvs. värdeminskning som beror på bilens åldrande beaktas inte. De kostnader som avdraget skall täcka är således de som är direkt beroende av körd vägsträcka (milbundna kostnader).

Det schablonmässigt beräknade beloppet för resekostnader med egen bil har införts i syfte att förenkla reglerna. När det avdragsgilla beloppet skall bestämmas är det emellertid önskvärt att det läggs på en sådan nivå att det inte behöver ändras alltför ofta och att beloppet för flertalet skattskyldiga täcker de faktiska rörliga kostnaderna för bilen.

Nuvarande schablon har gällt sedan inkomståret 1993. Det finns därför anledning att pröva huruvida den nu gällande nivån står i ett rimligt förhållande till de faktiska rörliga kostnaderna. Bl.a. mot bakgrund av att bensinpriserna för närvarande ligger nära nog en krona över den genomsnittliga nivån för år 1996 har regeringen funnit att så inte är fallet utan att det finns anledning att justera upp nivån. Med hänsyn till önskemålet att den nya nivån skall kunna bestå ett antal år bör en uppjustering ske med två kronor per mil, vilket innebär att avdrag skall medges med 15 kronor per mil.

Avdrag för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får oavsett färd sätt göras endast till

den del kostnaderna överstiger 6 000 kronor. I samband med att avdraget för kostnader för bilresor till och från arbetet samt i tjänsten föreslås höjas är det med hänsyn till de offentliga finanserna och för att ge åtgärden en tillfredsställande profil motiverat att höja det icke avdragsgilla beloppet från 6 000 kronor till 7 000 kronor.

En förhöjd beloppsgräns för avdragsgilla kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen – från 6 000 kronor till 7 000 kronor – innebär att höjningen av kostnadsavdraget för bilresor ger en skattelättnad för dem som har en årliga körsträcka till och från arbetet som överstiger 500 mil (eller 2,3 mil per dag vid 220 arbetsdagar per år). Det innebär att åtgärden särskilt inriktas mot dem med förhållandevis långa avstånd mellan bostaden och arbetsplatsen.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1998 och tillämpas första gången vid 1999 års taxering.

## 8.6 Energiskattefrågor

### 8.6.1 Produktionskatten på el

#### **Regeringens bedömning:**

Regeringen avser att ta ställning till frågan om produktionskatt på el när översynen av energibeskattningen inom Regeringskansliet har avslutats.

**Skälen för regeringens bedömning:** I regeringens proposition 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning behandlades vissa energiskattefrågor, bl.a. produktionskatten på kärnkraft. Regeringen meddelade att den avsåg att senast i budgetpropositionen för år 1998 återkomma till frågan om nivån och utformningen av produktionskatten på el. I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) upprepade regeringen att den avsåg att återkomma till frågan om nivån och utformningen av produktionskatten på el.

I propositionen om en uthållig energiförsörjning uttalade regeringen att den, om den bedömer att produktionskatten bör behållas, skall överväga om det är möjligt och ändamålsenligt att ersätta den nuvarande skatten på kärnkraftsproducerad el med en fast skatt som är oberoende av produktionsnivån.

En promemoria har i juni 1997 tagits fram inom Finansdepartementet med ett förslag till en skatt på kärnkraft som baserar sig på reaktorernas högsta tillåtna effekt. I promemorian framhölls att förslaget inte innebar något ställningstagande i frågan om produktionskatten bör behållas eller ej.

Promemorian har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser har därvid avstyrkt att en ändring av kärnkraftsbeskattningen görs nu mot bakgrund av

den genomgripande översyn av energibeskattningen som skall ske inom Regeringskansliet.

Frågan om produktionskatten på el bör med hänsyn härtill ingå som en del i arbetet med den nämnda översynen av energibeskattningen. Regeringen föreslår således nu inga förändringar i rådande lagstiftning.

### 8.6.2 Elpannor i fjärrvärmesystemet

#### **Regeringens bedömning:**

Utformningen av ett system med förhöjd energiskatt för elektrisk kraft som förbrukas i elektriska pannor som ingår i en elpanneanläggning bör utredas ytterligare. Avsikten är att presentera ett förslag under våren 1998 med ikraftträdande den 1 juli samma år.

**Bakgrunden till regeringens bedömning:** Regeringen föreslog i proposition 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning åtgärder för att under de närmaste åren ersätta bortfallet av elproduktion från Barsebäcksverket med minskad elanvändning och ny el- och värmeproduktion från förnybara energikällor. För dessa åtgärder föreslogs att 3,1 miljarder kronor skulle anvisas under en femårsperiod. Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag (bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272).

Regeringen föreslog i ovannämnda proposition också att åtgärder skall vidtas för att minska användningen av el i fjärrvärmesystemet. I propositionen pekade regeringen på att ca 3 TWh el per år under de senaste tre åren har använts i fjärrvärme-nätens elpannor. I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet var utnyttjandet högre, 5 - 6 TWh per år. En minskad användning av elpannorna kan således bidra till en minskad elanvändning under ett normalår. Regeringen aviserade att den avsåg att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för år 1998 med förslag till åtgärder för att påskynda en minskning av elanvändningen i fjärrvärmesystemen. En utgångspunkt skall vara att elanvändningen skall minskas främst när så är ekonomiskt och miljömässigt motiverat utifrån driftförhållandena i det samlade el- och värmeförsörjningssystemet.

I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) angav regeringen att det i väntan på att elmarknaden skall fungera fullt ut är lämpligt att ta ytterligare ett steg i omvandlingen från produktionskatten på elektrisk kraft till den nuvarande konsumtionskatten på el. Regeringen föreslog en sänkning med 1,21 procentenheter av fastighetsskatten på markvärdet av vattenkraftverk. Den nya skattesatsen föreslogs bli 2,21 procent från den 1 januari 1998. Samtidigt upprepade regeringen att den avsåg att återkomma till frågan om nivån på och utformning-



en av produktionsskatten på el. Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag (bet. 1996/97: FiU20, rskr. 1996/97:284, SFS 1997:442).

Det tas inte ut någon energiskatt på el som förbrukas i industriell verksamhet i tillverkningsprocessen eller vid yrkesmässig växthusodling. Enligt riksdagens beslut skall energiskatt från den 1 januari 1998 tas ut med 9,6 öre per kWh i vissa norrlandskommuner, 12,9 öre för el som förbrukas inom el-, gas-, vatten- och värmeförsörjningen och 15,2 öre i övriga fall. Det innebär alltså att energiskatten på el som förbrukas i elpannor i fjärrvärmesystemet kommer att uppgå till 12,9 öre per kWh, utom i vissa norrlandskommuner där den lägre skattesatsen 9,6 öre istället skall tas ut. Skatten på olja, som är ett alternativt bränsle i värmeproduktionen, kommer att uppgå till belopp motsvarande 18 öre per kWh.

S.k. avkopplingsbara elpannor har länge använts inom industrin och fjärrvärmeverken för att utnyttja el under tider då elpriset är lågt. Under 1970-talet och 1980-talets första hälft ökade användningen av elpannor beroende på det höga oljepriset. Under åren 1984-1991 var elen till elpannor skattebefriad under förutsättning att pannorna inte utnyttjades när fossilt bränsle användes i det svenska elproduktionssystemet. I fjärrvärmesystemen används normalt elpannor jämsides med bränseleddade pannor. Elpannorna är därför avkopplingsbara i den meningen att de kan stängas av samtidigt som värmebehovet tillgodoses med hjälp av bränseleddade pannor.

Efter år 1991 har användningen av el i fjärrvärmesystemet varierat från år till år och uppgick enligt NUTEK:s statistik under åren 1992 - 1995 till 5,8 TWh, 5,3 TWh, 2,6 TWh och 3,2 TWh. År 1996 användes enligt preliminära uppgifter från Fjärrvärmeföreningen 1,7 TWh el i fjärrvärmeverkens elpannor.

Sedan skattebefrielsen för el till s.k. avkopplingsbara elpannor upphörde år 1991 har motivet för att göra dem "avkopplingsbara" minskat väsentligt. Andra typer av leveranskontrakt, som inte innefattar någon förbindelse från kundens sida att vara avkopplingsbar, tillämpas också numera.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt Energi-kommissionens prognoser (SOU 1995:139) är ett minskat utnyttjande av el i fjärrvärmenäten den anpassningsåtgärd som först tillgrips på elmarknaden för att möta tendenser till elprisstegring. Det är en anpassning som kan ske snabbt och utan nyinvesteringar. Den kan väntas ske före andra åtgärder som t.ex. ett ökat utnyttjande av oljekondensanläggningarna. I kommissionens scenarier förutsattes att användningen av el i elpannorna skulle minska som en följd av ökade elpriser. Den minskade elproduktionen skulle således balanseras i dessa kalkyler med en minskad elanvändning som en följd av stigande generella elpriser. En minskad användning av el i fjärrvärmesystemen, som är resultatet av en riktad skattehöjning, kan beräknas att få en liknande effekt.

Tekniskt kan detta ske genom en höjning av energiskatten på el som förbrukas i elpannor. Elanvändningen bör minskas främst när så är ekonomiskt och miljömässigt motiverat utifrån driftförhållandena i det samlade el- och värmeförsörjningssystemet. Under sommarmånaderna, då det normalt finns god tillgång på vattenkraft, fyller elpannorna en viktig reglerande funktion. En förhöjd skattesats bör därför inte gälla under den perioden. Därmed kan vattenkraften fortsätta att användas effektivt under s.k. vårtår, då vattentillrinningen under vårfloren inte kan tas till vara i vattenmagasinen. Höjningen bör därför inskränkas till att gälla endast under perioden november - april. Av administrativa skäl bör endast pannor med en installerad effekt överstigande 1 MW omfattas.

Vissa definitionsfrågor bör ytterligare utredas innan regeringen kan lämna sitt förslag. Förslaget bör även remissbehandlas. Regeringen avser att under våren 1998 presentera ett förslag till beskattning av el som används i fjärrvärmesystemens elpannor med ikraftträdande den 1 juli 1998.

### 8.6.3 Principer för beviljande av pilotprojektdispenser avseende etanol

Enligt nu gällande EG-rätt skall alla fordonsbränslen beskattas lika. Detta framgår av rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor (EGT nr L316, 31.10.1992 s. 12, Celex 392L0081), det s.k. mineraloljedirektivet. Regeringen får dock enligt 2 kap. 12 § lagen (1994:1776) om skatt på energi i särskilda fall medge nedsättning av eller befrielse från energiskatt och koldioxidskatt på bränslen som används inom ramen för pilotprojekt som syftar till att utveckla mer miljövänliga bränslen, s.k. pilotprojektdispenser. Bestämmelsen grundar sig på artikel 8.2 d i mineraloljedirektivet.

För etanolens del har regeringens hittillsvarande praxis inneburit att etanol för ren etanoldrift helt har befriats från energi- och koldioxidskatt. Etanol i bränsleblandningar har befriats från koldioxidskatt men erhållit en reducerad energiskattesats. För år 1997 uppgår den reducerade skattesatsen till 90 öre per liter. Regeringens praxis har grundat sig på de uttalanden som gjordes vid införandet av lagen om skatt på energi. Där sades att pilotprojektsbestämmelsen skulle tillämpas så att någon faktisk förändring av beskattningen av motoralkoholer och vegetabiliska bränslen inte skulle ske jämfört med vad som gällde innan vårt EU-medlemskap (prop. 1994/95:54 s. 58, bet. 1994/95:SkU4 s. 46).

Kommissionen har lagt fram ett förslag till ett nytt energibeskattningsdirektiv, som bl.a. innebär att medlemsländerna fritt och efter egen bedömning kan

besluta om skattelättnader för biobränslen, KOM(97)30 slutlig. Sverige stöder i stort förslaget och verkar för ett snart antagande. Det är dock oklart när enighet kan nås om utformningen av ett nytt direktiv. Innan ett nytt direktiv antagits måste därför skattelättnader för etanol som fordonsbränsle åstadkommas genom ovan nämnda dispensförfarande.

Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med anledning av skatteförslagen i betänkandena från Skatteväxlingskommittén och Alternativbränsleutredningen.

Regeringen anser dock att det finns anledning att i ett kortare tidsperspektiv vidta särskilda åtgärder för att främja en bredare introduktion av biobränslen som fordonsbränsle och bedömer att det under en betydande tid kommer att behövas skattelättnader i syfte att tillförsäkra biobränslen en tillräcklig kostnadsfördel i förhållande till fossila bränslen. Det är dock svårt att uppnå en tillräcklig kraft i introduktionen av etanol så länge tillgången är beroende av tillfällig import. För en mer stabil och långsiktig försörjning med etanol krävs att den svenska marknaden är tillräckligt omfattande för att kunna ge utrymme för en inhemsk tillverkning. Härvid är dock att märka att internationella regler om ickediskriminering respektive gemenskapsrättens villkor för statsstöd måste iakttas. Det innebär bl.a. att det inte är möjligt att skattemässigt göra åtskillnad mellan inhemska och importerade bränslen. En svensk etanolproduktion måste således kunna konkurrera med utländska producenter av egen kraft.

I avvaktan på ett nytt och mer tillfredsställande EG-direktiv avser regeringen att vid prövningar av ansökningar om skattelättnader för biobränslen utgå från följande riktlinjer.

Dispenser kommer att under åren 1997-1999 normalt att beviljas för perioden fram till utgången av år 2003. Därefter kommer dispenser att beviljas för det innevarande och de två därpå följande åren.

Dispenser som löper ut kommer normalt att förlängas på tre år i taget på oförändrade villkor, såvida inte förutsättningarna förändrats på ett väsentligt sätt.

Vid dessa återkommande kontrollstationer skall hänsyn tas dels till nya fakta om bränslenas miljö- och hälsoegenskaper, dels till hur kostnadsrelationen mellan biobränslen och fossila bränslen utvecklats, samt vidare till om gemenskapsrätten ändrats.

Regeringen kommer, liksom i dag, att generellt medge befrielse från koldioxidskatt för alla biobränslen.

Vidare kommer, i likhet med vad som hittills gällt, bioetanol för ren etanoldrift att vara befriat från energiskatt. Regeringen kommer även att medge hel befrielse från energiskatt för bioetanol som används för inblandning i bensin och dieselolja och för etanoldelen i etyl-tertiär-butyl-eter (ETBE).

Enligt nu gällande finansieringsprinciper skall regeländringar finansieras genom andra regeländringar. I den utsträckning som de framtida dispenserna svarar mot tidigare beviljade dispenser krävs ingen tillkommande finansiering. Däremot krävs en finansiering av dels befrielsen från energi- och koldioxidskatt för etanoldelen i ETBE, dels befrielsen från energiskatt för etanol som används för inblandning i bensin och dieselolja.

Enligt regeringens bedömning kommer en ändring av praxis för de närmaste två åren att innebära helt försumbara intäktsbortfall. Därefter, när bl.a. en större inhemsk produktion av etanol kan antas ha kommit igång, kan dock skattebortfallet vara mer betydande, upp emot 150 miljoner kr per år. Detta skattebortfall bör lämpligen finansieras genom höjda bränsleskatter. På längre sikt kan framför allt den skattemässiga behandlingen av ETBE medföra skattebortfall i storleksordningen 1 miljard kronor.

## 8.7 Förlängd tid för s.k. ROT-avdrag

### Regeringens förslag:

Reglerna om skattereduktion enligt lagen (1996:725) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus förlängs ett år. Det betyder att byggnadsarbeten som utförts under tiden den 1 januari – 31 december 1998 kan ge rätt till skattereduktion.

**Skälen för regeringens förslag:** Skattereduktion för vissa utgifter för reparationer m.m. på bostadshus kan medges för sådana arbeten som utförts till och med utgången av 1997. Reduktionen innebär bl.a. att egnahemsägare kan erhålla en skattereduktion om 30 procent på arbetskostnader upp till 35 000 kronor. Reduktionen erhålls efter särskild ansökan vid 1997 och 1998 års taxeringar och den sammanlagda maximala skattereduktionen kan uppgå till 10 500 kronor för hela perioden.

Skattereduktionen aviserades i prop. 1995/96:198 Ekonomisk-politiska åtgärder på skatte- och avgiftsområdet i anslutning till presentationen av 1996 års ekonomiska vårproposition och reglerna trädde i kraft den 1 juli 1996 (prop. 1995/96:229, bet. 1995/96:SkU32, rskr. 1995/96:306, SFS 1996:725). Bakgrunden var att det vid tidpunkten för den ekonomiska vårpropositionen kunde förutses en avmattning av den totala byggnadsverksamheten. Detta gällde särskilt för bostadsbyggandet såväl för nybyggnader som ombyggnader. Som ett led i ansträngningarna att bekämpa arbetslösheten bedömdes det då angeläget att ge en temporär stimulans att denna sektor.

Enligt de bedömningar som nu kan göras kommer aktiviteten i byggsektorn att vara fortsatt låg under en tid framåt. Dock kan förutses en uppgång under slutet av 1998. Mot denna bakgrund finns anledning att förlänga perioden för skattereduktion med ett år till utgången av 1998.

Förslaget innebär inga ändringar när det gäller underlaget för beräkning av reduktionen. Inte heller när det gäller det maximala reduktionsbeloppet föreslås några förändringar, vilket innebär att de som redan erhållit maximal reduktion inte kan erhålla någon ytterligare lättnad. Däremot kan de som tidigare inte medgett eller medgett mindre reduktion än den maximala få en skattelättnad även för reparationer utförda under 1998.

## 8.8 Finansiella effekter

I detta avsnitt redovisas budgeteffekterna av de olika förslagen på skatte- och avgiftsområdet i denna proposition. De effekter som anges i tabell 8.1 är av flera slag.

Den *bruttoeffekt* som anges utgör den primära budgeteffekten för den skatt som förändras genom den föreslagna åtgärden. Bruttoeffekten anger med något undantag denna primära effekt räknat på helår med antagande att den underliggande skattebasen ej påverkas. Bruttoeffekten avser den offentliga sektorn.

De *kalenderårseffekter* för staten och för den offentliga sektorn som anges i tabellen kan av olika skäl avvika från bruttoeffekterna. För det första är kalendersårseffekterna beräknade kassamässigt, dvs. hänsyn har tagits till olika slag av uppbördsförskjutningar.

För det andra uppkommer en avvikelse i förhållande till bruttoeffekten då i flera fall skatte- och avgiftsförändringar får indirekta effekter på baserna för andra skatter eller på offentliga utgifter. Den senare typen av avvikelser kan bero på att en höjd skatt, normalt med viss tidsfördröjning, övervältras från den formellt skattskyldige, skattesubjektet, och därmed påverkar andra skattebaser.

Vid en kalenderårsredovisning kan föreligga avvikelser mellan effekterna för *staten* och effekterna för den konsoliderade *offentliga sektorn*. Dessa beror av att vissa socialavgifter redovisas på socialförsäkringssektorn men också på att kommunala skattebaser kan påverkas.

Slutligen redovisas i tabellen *den varaktiga netto-budgeteffekten* för offentlig sektor. För skatter som påverkar andra skattebaser och/eller offentliga utgifter kommer denna effekt att avvika från bruttoeffekten. Nettoeffekten mäter budgeteffekten när sådana slag av anpassningar slagit igenom fullt ut. En annan avvikelse i relation till bruttoeffekten – och till kalendersårseffekterna – uppkommer vid temporära åtgärder.

För sådana överstiger brutto- och kalenderårseffekterna den varaktiga nettobudgeteffekten. Vid exempelvis en temporär skattelättnad utgörs den varaktiga kostnaden för det offentliga av räntan på summan av de nuvärdesberäknade kalenderårseffekterna. Som ränta används den s.k. statslåneräntan.

### *Effekterna av olika förslag*

Förslaget till *förändrad struktur på socialavgifterna* innebär i princip en budgetneutral omläggning, innebärande ett skifte mellan olika slag av allmänna egenavgifter och ett flertal förändringar av socialavgifterna och allmän löneavgift. Det samlade uttaget av dels allmänna egenavgifter, dels socialavgifter och allmän löneavgift, är dock oförändrat.

Som en konsekvens av den förändrade avgiftsstrukturen lämnas emellertid också förslag till förändringar i bl.a. den särskilda löneskatten. Det är effekterna av detta som redovisas i tabellen. Den varaktiga nettobudgeteffekten beräknas till 0,20 miljarder kronor. Avvikelserna mellan de olika slagen av effekter beror i huvudsak på att den särskilda löneskatten med tidsfördröjning antas övervältras på löneutrymmet vilket påverkar underlaget för inkomstskatter och socialavgifter. Under denna anpassning uppkommer också vissa effekter på bolagsskatteintäkterna.

I samband med att sjuklöneperioden för arbetsgivarna begränsas från 28 till 14 dagar *höjs arbetsgivaravgifterna* med 0,11 procentenheter från den 1 januari 1998 och med ytterligare 0,03 procentenheter från den 1 januari 1999. Den varaktiga budgetförstärkningen uppgår till 0,5 miljarder kronor. Avvikelsen mellan å ena sidan den varaktiga nettoeffekten, å andra sidan bruttoeffekten och de olika kalenderårseffekterna, beror på att avgiftshöjningen med viss tidsfördröjning antas påverka löneutrymmet. En liknande mekanism, men i motsatt riktning, förutsätts gälla den lönekostnadsminskning som följer av den förkortade sjuklöneperioden.

*Höjningen av reseavdraget* från 13 kronor per mil till 15 kronor per mil beräknas ge en varaktig budgetförsvagning på 0,5 miljarder kronor. På grund av uppbördsförskjutningar uppkommer den fulla effekten först 1999.

*Höjningen av avdragsbegränsningen* från 6000 kronor till 7000 kronor beräknas ge en varaktig budgetförstärkning på 0,33 miljarder kronor. Effekten uppkommer under år 1998, då förslaget förutsätts påverka jämkningen av skatten för detta år.

De olika *justeringarna i förmögenhetsskatten* beräknas sammantagna ge en varaktig budgetförstärkning på 0,17 miljarder kronor.

Förslaget om att utvidga skatteplikten för de aktier som den 29 maj 1997 eller senare var registrerade på A-listan beräknas ge en budgetförstärkning på ca en miljard kronor. Denna beräkning har gjorts i förhållande till utfallet i frånvaro av regeländringar. Urholkningen av skattebasen på grund av omnoteringar

av bolag från A-listan till O/OTC-listorna har för år 1998 (avseende förmögenhetsskatteintäkterna för år 1997) beräknas innebära en budgetförsvagning på en miljard kronor.

Utvidgningen av det s.k. huvuddelägarbegreppet till att avse dem som var huvuddelägare vid utgången av år 1991 beräknas ge en budgetförsvagning på 0,40 miljarder kronor.

Reduktionen av den skattepliktiga andelen för A-aktier från 100 till 80 procent av marknadsvärdet beräknas ge en budgetförsvagning på 0,42 miljarder kronor.

Förlängningen av *skattereduktionen för byggnadsarbete, det s.k. ROT-avdraget*, till att avse arbeten även under 1998 beräknas ge en bruttobudgetförsvagning på 1,5 miljarder kronor. Kassamässigt uppkommer huvuddelen av denna effekt i huvudsak 1999 genom att skattereduktionen påverkar skattebetalningarna detta år. Resterande effekt uppkommer 2000.

Genom att åtgärden är temporär blir den varaktiga nettobudgeteffekten betydligt mindre än bruttoeffekten och beräknas uppgå till -0,08 miljarder kronor.

**TABELL 8.1 BUDGETEFFEKTER AV ÅTGÄRDER PÅ SKATTE- OCH AVGIFTSOMRÅDET I BP 98. BRUTTOEFFEKTER OCH VARAKTIGA NETTOEFFEKTER FÖR OFFENTLIG SEKTOR SAMT KASSAMÄSSIGA EFFEKTER FÖR STAT OCH OFFENTLIG SEKTOR.**

MILJARDER KRONOR

	BRUTTO- EFFEKT	STATEN			OFFENTLIG SEKTOR			VARAKTIG NETTOEFFEKT
		1998	1999	2000	1998	1999	2000	
Höjd särskild löneskatt m.m.	0,41	0,3	0,33	0,33	0,21	0,23	0,23	0,20
Höjda arbetsgivaravgifter m.m.	1,07	0,61	0,83	0,85	0,4	0,56	0,56	0,50
Höjt reseavdrag från 13 till 15 kr	-0,5	0,03	-0,06	-0,10	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Höjd avdragsgräns till 7 000 kronor	0,33	0,03	0,05	0,07	0,33	0,33	0,33	0,33
Justeringar i förmögenhetsskatten	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
varav utvidgad skatteplikt A-aktier	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
varav utvidgat huvuddelägarbegrepp	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
varav sänkt värdering från 100 till 80 %	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42
Förlängt ROT-avdrag till 981231	-1,5	0	-1,0	-0,5	0	-1,0	-0,5	-0,08
<b>Summa förslag</b>	<b>-0,02</b>	<b>1,14</b>	<b>0,32</b>	<b>0,82</b>	<b>0,71</b>	<b>-0,21</b>	<b>0,29</b>	<b>0,62</b>