

### Nr 433.

Av herr **Hjalmarson m. fl.**, om en begränsning av de statliga arbetsutgifternas omfattning i besparingssyfte m. m.

I samfälligheter av begränsad omfattning framstår sambandet mellan de gemensamma utgifterna och anspråken på den enskildes kassa som självklart och påtagligt. Varje ny eller ökad utgift betyder nya eller ökade krav, som ingen samfällighetsmedlem kan undkomma. Den enskilde kan taga sin ståndpunkt i klart medvetande om dess konsekvenser. Han väljer — mellan utgifter, mellan fördelar och nackdelar av en gemensam eller individuell disposition av personliga resurser.

Mycket av den finansiella sundheten i en äldre tids smärre svenska kommuner kan föras tillbaka på detta levande samband och den känsla av direkt personligt ansvar det främjade.

Ju mer omfattande den statliga verksamheten och ju mer komplicerade de statsfinansiella förhållandena blivit, desto svagare avtecknar sig det i själva verket självklara orsakssammanhanget mellan statsutgifter och skattetryck. Människorna synas i växande omfattning föreställa sig att det skulle vara möjligt att isolera dessa båda sidor av samma problem från varandra. Bakom många anspråk på utvidgad statlig verksamhet kunna visserligen spåras speciella gruppintressen men också en tilltagande benägenhet att godtaga uppfattningen att staten skall allting bestyra. Det behöver ingalunda vara fråga om särintressen i ordets mera begränsade eller materialistiska bemärkelse utan kan lika ofta röra sig om organiserade eller oorganiserade framstötter för ändamål, som i och för sig kunna betraktas som behjärtansvärda. Ej sällan utgår man därvid från den icke närmare övervägda ståndpunkten att, om statens resurser räcka för allt annat, böra de även vara tillräckliga för det nya ändamålet — särskilt som begynnelsekostnaden ofta förefaller begränsad. Den samlade effekten — ur skattebetalarsynpunkt — av dessa utgifter är högst påtaglig.

Under senare år ha i stigande utsträckning så kallade principbeslut fattats om utvidgningen av den statliga verksamheten på olika områden. Bakom dessa beslut har ofta stått en enhällig riksdag. Det kan knappast heller råda tvekan om att det i stort sett varit fråga om både angelägna och önskvärda reformer, vilka i den mån icke oöverstigliga ekonomiska hinder möta böra fullföljas. Själva sättet för beslutens fattande har emellertid medfört att riksdagen knappast varit fullt medveten om de statsfinansiella konsekvenserna av sina beslut — måhända icke ens av varje beslut för sig och än mindre om de sammanlagda konsekvenserna.

Organisatoriska utvidgningar ha en tendens att skapa behov av nya utvidgningar. Administrationen växer av sig själv. Kostnaden har en benägenhet att stiga automatiskt till aktningvärda belopp. Detta gäller såväl central som mera lokal administration. Beslut om nya utvidgningar framstå därför ofta som ofrånkomliga.

Att fristående institutioner beviljas statsanslag för sin verksamhet kan vara ett sätt att få nödvändiga uppgifter fullföljda på ett smidigare och billigare sätt än genom den statliga administrationen. Ej sällan medför emellertid ett under flera år utgående anslag att ifrågavarande institution inrättar sig efter bidraget, skapar en fast organisation med detta som utgångspunkt och därifrån framställer anspråk såväl på bibehållet som ökat statsbidrag. Ur statens synpunkt rör det sig om betydande belopp — sammanlagt — av detta slags anslag.

Ovan antydda och andra omständigheter äro de drivande omständigheterna bakom den så kallade automatiska utgiftsstegringen. Denna som numera uppgår till hundratals miljoner, även om man borträknar penningvärdesförsämringens effekt på de statliga utgifterna, är det mest tyngande hindret för den ur alla synpunkter nödvändiga anpassningen av den statliga utgiftsramen efter de statliga inkomster som kunna åstadkommas utan skadeverkningar på arbetsvilja, sparande och riskvilja i samhället.

En fast beslutsamhet att bryta utvecklingen mot ständigt stegrade statsutgifter hos beslutande och förslagsgivande instanser är den första förutsättningen för att verkliga resultat skola kunna nås. Ansvarvilar främst på regering och riksdag men därutöver också på de instanser som hava att avgiva petita. Ytterst är det emellertid fråga om att väcka allmänna opinionen, att mobilisera en skattebetalaropinion för förnuftig återhållsamhet, att få människorna att inse sambandet mellan deras egen skatt, deras egen ekonomiska framtid och deras egna krav på olika åtgärder från det allmänna. Inkomstfördelningen i vårt land är sådan och skattebördan spelar för de flesta svenska medborgare en sådan roll att detta ej borde vara omöjligt.

Möjligheterna att mera väsentligt sänka redan utgående anslag äro naturligtvis icke stora på kort sikt. Beloppen äro i stor utsträckning bundna på olika sätt. Detta understryker emellertid endast nödvändigheten att omedelbart planera för utgiftssänkningar. De utgiftsbegränsningar som äro möjliga att tämligen omedelbart göra ha dock trots sin måhända begränsade räckvidd påtaglig betydelse — dels som »marginalansträngningar» dels för att markera allvaret i beslutsamheten att motsätta sig utgiftsökningar. Det gäller att redan i vår förbereda marken för en återhållsam statsverksproposition för budgetåret 1953/54 — det första budgetår då ifrågasatta skattelindringar få sin fulla statsfinansiella effekt.

Från början bör klart sägas ifrån att en begränsning av den statliga organisationsapparaten icke är möjlig utan en begränsning av de statliga arbetsuppgifternas omfång. I själva verket torde läget inom flertalet för-

valtningsgrenar vara sådant att tjänstemännen måste åläggas en arbetsbörda intill och över gränsen för vad som rimligen kan krävas. För undvikande av missförstånd bör det måhända också samtidigt framhållas, att något försök att för statstjänstemännens del hävda möjligheten av en lönesättning, som avviker från vad vederbörandes utbildning och arbetsinsatser samt läget på arbetsmarknaden motiverar, självfallet icke får ifrågakomma.

Vad de praktiska åtgärderna till en begränsning av de statliga arbetsuppgifterna angår kan det icke av en meningsriktning utan tillgång till den administrativa apparaten begäras, att denna skall kunna framlägga detaljerade eller på varje enskild punkt underbyggda förslag. Det enda som kan fordras är en allmän målsättning, konkreta exemplifikationer samt att den initiativtagande åsiktsriktningen tar de politiska konsekvenserna av och det politiska ansvaret för sin målsättning.

Arbetsuppgifternas begränsning måste dels inriktas på reformer inom de verk och styrelser som måste bli bestående, dels på avveckling snarast möjligt av icke absolut nödvändiga verksamhetsgrenar. Som exempel på centrala styrelser, som i särskild grad borde bli föremål för omedelbar granskning ur denna synpunkt, kunna nämnas arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen med underlydande organ — länsarbetsnämnder och länsbostadsnämnder. Inom båda arbetsområdena torde finnas uppgifter, vilka även om de kunna betraktas som i och för sig viktiga, dock ej äro ofrånkomliga. På det mera lokala planet kan samma omdöme fällas till exempel om viss del av den verksamhet som bedrivs av de offentliga arbetsförmedlingarna.

Stora delar av det arbete arbetarskyddsstyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrelsen och skogsstyrelsen utföra är säkerligen nödvändigt. Även för deras del uppställer sig emellertid frågan om möjliga begränsningar av arbetsuppgifterna, varvid jämväl spørsmålet om den tillämpade organisationsformen med ett självständigt ämbetsverk är den rationella och nödvändiga bör upptagas till förutsättningslös prövning. Mycket talar för att så ej är fallet utan att de arbetsuppgifter inom ifrågavarande arbetsområden, som nödvändigtvis måste fyllas, kunna hänskjutas till en särskild sektion eller byrå inom andra verk.

Det möter betydande svårigheter att avgöra huruvida de avgifter statsverket upptager för särskilda tjänster som dess organ bereder medborgarna äro så avvägda att de täcka statens självkostnader. Vi syfta i detta sammanhang ej på de affärsdrivande verkens taxor utan på de mångahanda avgifter av annat slag som uttagas. Statsrevisorerna hava vid olika tillfällen efter granskning konstaterat att flera av dessa ej kunna anses tillräckliga. Som exempel kan erinras om revisorernas synpunkter på vattendomstolsavgifterna, på avgifter för registrering av anmälningar till handels- och föreningsregister, för vissa extra tullförrättningar och för vissa provningar och undersökningar. På vissa punkter hava justeringar vidtagits. Fältet är emellertid så stort och svåröverskådligt och de berörda av-

gifternas sammanlagda belopp så betydande att en allmän översyn borde vara lämplig.

Vissa slag av lagstiftning — då speciellt koncessionslagstiftningen — skapar ett behov av centrala och lokala övervakningsorgan. Man kan nämna de under senare år tillkomna jordlagarna. Även om det avgörande skälet för en avveckling av dessa lagar icke är möjligheten att rationalisera förvaltningen kan man icke bortse från denna biverkan. Försvunne till exempel jordförvärvslagen och lagen om kronans förköpsrätt, skulle verksamheten inom lantbruksnämnden bli så litet omfattande att den kunde i allt väsentligt överlätas på hushållningssällskapen.

En allmänekonomisk politik, som möjliggör ett snabbt avvecklande av kvarstående krisregleringar, skulle också skapa rationaliseringsmöjligheter. Byggnadsregleringens avskaffande, vilket förefaller möjligt utan alltför stora risker, skulle lätta trycket på både centrala och lokala myndigheter. Prisregleringens successiva avveckling möjliggör avveckling av priskontrollnämnden, hyresregleringens av hyresrådet. Avvecklingen av vissa andra krisuppgifter möjliggör en begränsning av jordbruksnämndens »krisavdelningar». De belopp som på detta sätt skulle kunna sparas äro ingalunda oväsentliga.

Även om de rapporter och analyser konjunkturinstitutet sammanställer äro både vägledande och intressanta borde detta instituts verksamhet kunna begränsas.

Vad den militära förvaltningsapparaten angår torde inom 1949 års försvarsutredning visst material av vikt för bedömandet av rationaliseringsmöjligheterna hava sammanställts, vilket bör bli föremål för ståndpunktstagande från statsledningens sida. I detta sammanhang bör även frågan om krigsmaterielverkets framtida ställning övervägas.

Att ange ens ett ungefärligt mått på den sammanlagda summan av alla de olika slag av bidrag, understöd, ersättningar och lån, som av staten utlämnas till kommuner och andra samfälligheter, föreningar och organisationer samt enskilda är omöjligt. Det rör sig emellertid säkerligen om miljardbelopp årligen. För svensk rätt är det karakteristiskt att den innefattar en rad institut till skydd för den enskildes rätt, för allas lika rätt att erhålla de bidrag, vartill de äro författningsmässigt berättigade. Det är också väsentligt att så är förhållandet. Det måste dock också framstå som angeläget att statens rätt blir säkerställd, att det sörjes för att icke större belopp utbetalas än som avsetts, att inga andra än verkligt berättigade erhålla stöd, att det allmänna återfår utlånade medel och att de villkor som uppställts för lån eller bidrag också bli uppfyllda. Uppenbart är det här fråga om ett avvägningsproblem, där lämplighet, rimlig hänsyn och kostnader för kontroll och övervakning få vägas mot statens intresse av att ej större summor än nödvändigt åtgå för de avsedda ändamålen. I detta sammanhang kan erinras om de förslag som framställts om samordning av socialpolitiken samt på ett annat område om övergången till kredit-

garantisystem för bostadslån. Problemet i sina huvuddrag har mera utförligt behandlats i motion nr I:114:1943 om tillvaratagande av statens rätt inom dess bidrags-, låne- och understödsverksamhet, till vilken motion hänvisas. Här skall endast den meningen uttalas, att denna frågeställning måste vara väsentlig i varje besparingsaktion samtidigt som det erinras om att statens intresse härvidlag betyder skattebetalarnas.

Sambandet mellan växande statsutgifter och riskerna för en fortgående penningvärdesförsämring anmäler sig också i detta sammanhang, varmed ånyo kravet på återhållsamhet i nya utgifter får aktualitet. Läget för ögonblicket och den närmaste framtiden torde kunna ges i påståendet att nationalinkomsten utan störande ingrepp måste ges tid att växa ifatt statsutgifterna. Vi måste nå en säkrare grund för de behövliga inkomsterna än inflation och stigande skattetryck.

En förutsättningslös genomgång av redan nu utgående anslag skulle emellertid säkerligen även den ge vissa besparingsmöjligheter på olika huvudtitlar. Vi vilja sålunda endast erinra om de så kallade bostadssubventionerna, där reduktioner förefalla möjliga utan allvarligare risker.

Över huvud taget är det angeläget att rensa bort så mycket som möjligt av allmänna och mera permanenta subventioner ur budgeten. Med allmänna subventioner syfta vi icke på bidrag som motiveras av socialpolitiska skäl utan på subventioner som utgivas i syfte att dirigera prissättningen på olika varor. Dylika subventioner äro samhällsekoniskt snedvridande och statsfinansiellt tyngande. De ge endast skenbara fördelar åt konsumenterna. Subventionernas fortsatta avveckling måste emellertid ske i sådan takt att nödvändiga prisjusteringar kunna genomföras utan häftiga förskjutningar i efterfrågan, vilket tar tid. Det måste alltså bli fråga om en successiv avveckling men framför allt om beslutsamt motstånd mot nya *bestående* subventionsformer. Endast i den mån detta slag av statsutgifter avse att undanröja tillfälliga övergångssvårigheter och redan vid sitt införande äro kompletterade med en plan för avvecklingen böra de godtagas.

På framställning av 1949 års skatteutredning uppdrog Kungl. Maj:t på sin tid åt direktören Tage Wärn att avgiva en översiktlig redogörelse för de möjligheter till besparingar som enligt hans mening förefunnos. Riksdagen bereddes sedan tillfälle att mera allmänt uttala sig rörande denna. I vissa hänseenden hava utredningsmannens förslag redan lett till resultat men knappast i den utsträckning man väntat. Det skulle onekligen vara av värde att som ett underlag för budgetbehandlingen erhålla en sammanfattande redogörelse från Kungl. Maj:t, dels över i vad mån utredningen resulterat i åtgärder, dels i vad mån nya regeringsförslag i anledning av densamma kunna förväntas. Utredningen är visserligen offentlig handling men dels har sedan utredningen avgavs så lång tid förflutit att nya moment tillkommit som endast kunna bedömas av dem som hava den administrativa expertisen till sitt förfogande, dels är det i främsta rummet regeringen som kan äga den allmänna överblick konkreta förslag i ett komplicerat

sammanhang förutsätta. Därtill kommer den avgörande omständigheten att nuvarande parlamentariska situation knappast ger möjlighet att vinna tillfredsställande anslutning till konkreta förslag som icke äro beredda av Kungl. Maj:t. I den mån utredningsmannens besparingsförslag i huvudsak skulle medföra en övervältring på kommunerna eller andra samfälligheter av utgifter, äro de ur allmän synpunkt knappast besparingar och sakna ur här hävdade synpunkter större betydelse.

Som ovan framhållits är det väsentligt att engagera hela administrationen och all dess expertis i besparingsarbetet. För att nå största möjliga resultat utan skadeverkningar bör den speciella sakkunskap som finns inom varje förvaltningsgren utnyttjas. I vissa länder har man sökt erhålla denna effekt genom allmänna deklARATIONER. Även om det icke kan betvivlas att sådana även i vårt land skulle vara till gagn böra måhända även andra framgångsvägar prövas. Det gäller icke minst att fasthålla synpunkten att arbetsuppgifternas omfång skall begränsas.

Det borde därför vara möjligt att — med nödvändiga undantag — ålägga centrala ämbetsverk och myndigheter att anvisa utvägar till ordnande av den verksamhet, för vilken vederbörande svarar, under förutsättning av ett med bestämd procentsats begränsat anslag räknat i fast penningvärde. Med den överblick över förvaltningen som bör finnas inom Kungl. Maj:ts kansli bör det vara möjligt att bestämma besparingsprocenten för varje särskild förvaltningsgren. På så sätt skulle det bliva möjligt för de i sista hand avgörande instanserna att på varje särskilt förvaltningsområde mot varandra väga fördelarna av besparingarna och nackdelarna av begränsningarna.

Undantagen från besparingsregeln böra av naturliga skäl vara så få som möjligt. Försvarsutgifterna äro i den mån de bestämma försvarets slagkraft principiellt sett av annan art än övriga utgifter. Deras nivå beror i hög grad på det internationella lägets utveckling. Över detta ha vi här i landet intet bestämmande inflytande. Barnbidragen äro att anse som i huvudsak en form av skattelindring åt barnfamiljerna. Vad folkpensionerna angår föreligga särskilda mänskliga och andra hänsyn. En begränsning av dessa skulle i betydande utsträckning endast medföra en övervältring av utgifter på kommunerna. Kostnaderna för den ofrånkomliga upprustningen av vårt vägväsende bestridas av särskilda inkomster, vilka varken ingå eller böra ingå bland »statsinkomsterna» i mera allmän bemärkelse.

Dessa undantag från den allmänna besparingsnormen begränsa naturligtvis i hög grad området för besparingarna — måhända till hälften av statsutgifternas totalsumma. Den skisserade normen bör emellertid trots detta kunna ge icke oväsentliga resultat och dessutom vara en första utgångspunkt för fortsatta ansträngningar i samma riktning.

Att i siffror ange den omedelbara effekten av en sparsamhetspolitik efter ovan angivna huvudlinjer är icke utan omfattande utredningsarbete möjligt. Klart är emellertid att redan för nästa budgetår vissa resultat

skulle kunna ernås men att det mest betydande genomslaget skulle komma först budgetåret därefter.

Vi hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t, i anslutning till de huvudlinjer som i denna motion anförts, anhålla att Kungl. Maj:t måtte

a) framlägga en plan för de begränsningar av arbetsuppgifterna, som äro möjliga inom statsförvaltningen, särskilt inom verksamhetsområdena för bostadsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrelsen, skogsstyrelsen, priskontrollnämnden, statens hyresråd, jordbruksnämnden, konjunkturinstitutet samt krigsmaterielverket — med underställda organ i den mån sådana förekomma — ävensom lantbruksnämnderna liksom en plan för de organisatoriska förenklingar detta gör möjligt,

b) överväga i vad mån det allmännas rätt må kunna på ett effektivare sätt än hittills tillvaratagas inom statens bidrags-, understöds- och låneverksamhet,

c) företaga en översyn av de avgifter statsverket upptager för särskilda tjänster, varmed ej avses de affärsdrivande verkens taxor, i syfte att statsverkets kostnader skola täckas samt framlägga de förslag detta kan föranleda,

d) framlägga förslag om fortsatt avveckling av allmänna prissubventioner i sådan takt att nödvändiga prisjusteringar kunna ske utan häftiga förskjutningar i efterfrågan,

e) efter hörande av vederbörande myndigheter framlägga de förslag till begränsningar i den statliga verksamheten, vilka visat sig lämpliga med utgångspunkt i en generell besparingsnorm med för varje förvaltningsgren angiven rikt-punkt.

Stockholm den 26 januari 1952.

*Jarl Hjalmarson.*

*Erik Hagberg.*

*Elis Håstad.*

*Folke Kyling.*

*Martin Skoglund.*

*Ernst V. Staxäng.*

*E. Birke.*