

**Nr 221.**

Av herr Ewerlöf m. fl., om begränsning och rationalisering av den statliga verksamheten.

De sammanlagda anspråk, som samhället ställer på andel i de enskildas inkomster och övriga ekonomiska tillgångar, har aldrig fullständigt redovisats. Man är därför vid varje försök att studera dessa grundläggande samhällsekonomiska spörsmål hänvisad till överslagsberäkningar av varierande tillförlitlighetsgrad. Trots alla de reservationer, som av denna orsak måste göras, är det säkerligen berättigat att påstå, att ett genomgående drag i de senare årtiondenas förlopp varit att det allmänna — stat och kommun — undan för undan vidgat området för sitt förfogande, varav följt att medborgaren sett den andel av inkomsten han själv disponerar över gradvis minska. Detta torde vara bakgrunden till det »skattetänkande» som från en relativt ovanlig företeelse utvecklats till en omständighet av verklig betydelse för stora medborgargrupperns ekonomiska handlande. Att ett växande antal människor bedömer sin ekonomiska aktivitet — sin arbetsinsats, sitt sparande, sina projekt — med tilltagande hänsyn till vilka anspråk som därigenom kommer att aktualiseras från det allmänna, är en hämmande omständighet, en faktor som befördrar passiviteten och begränsar framstegen.

En gemensam fara som ett krig eller en naturkatastrof förskjuter säkerligen på en gång gränserna för alla värderingar. Offerviljan väcks, och människan finner sig utan nämnvärt motstånd i att avstå för gemensamt bruk av det de betraktar som sitt. I mera »normala» tider däremot förefaller de psykologiskt betingade gränserna vara förhållandevis fasta. Att fixera var dessa gränser går är naturligtvis omöjligt. Det enda man kan säga är att när det allmänna rättsmedvetandet tyvärr icke längre spontant reagerar mot försök att handla i strid mot skattelagarna, då är gränserna nådda eller överskridna.

Hittills har de stegrade anspråken på andel i människornas inkomster i stort sett kunnat presenteras, då själva inkomsterna varit eller förefallit vara i stigande. Därigenom har marginalskatten — skatten på inkomstökningar — blivit en realitet för allt fler människor och progressiviteten i skattesystemet fått ett måhända icke förutsett, vidgat verkningsområde. Detta har helt naturligt bidragit till att sprida »skattetänkandet» i samhället till nya grupper inkomsttagare. Å andra sidan har den känslan i stora folkgrupper att den behållna inkomsten trots den ökade beskattningen dock

blivit större säkerligen gjort det lättare att vinna gehör för växande skattekrav. Detta torde vara den skattepsykologiska innebörden av en växande nationalinkomst.

Att man inte längre med säkerhet kan räkna med stegringar i nationalinkomsten i »traditionell takt» är uppenbart. Varpå detta beror är ett problem som i sin helhet icke lämpligen diskuteras i detta sammanhang. Erinras må endast om skattetänkandets betydelse och om att avvägningen mellan offentliga och enskilda investeringar spelar en roll. Måhända beror den just nu redovisade stagnationen i viss mån på mer eller mindre tillfälliga omständigheter, men ingen tvekan kan råda om att fortsatta framsteg i »normal» omfattning förutsätter en genomgripande anpassningsprocess, som tar tid och kräver ett sparande i samhället av helt annan storlek än den vi nu kan räkna med.

Det allmännas utgifter måste emellertid täckas. Stagnerar eller sjunker det inkomstunderlag, med vilket man kan räkna, måste resultatet bli en hårdare press på inkomsttagarna och ett starkare motstånd från dessas sida. Att betala tyngre skatter på en låst eller sjunkande inkomst nödvändiggör ingripanden i den personliga livsföringen, vilka erfarenhetsmässigt framkallar betydande svårigheter och en ur allmänna synpunkter ingalunda önskvärd inställning till det allmännas anspråk.

Det kan alltså allvarligt ifrågasättas om en skärpt beskattning i varje läge resulterar i ökade inkomster för det allmänna, och med fog kan hävdas att lindringar i beskattningen på någon sikt ger avkastning även i form av förbättrade nettoinkomster av beskattningen.

Om man från de mera allmänna bedömningarna närmar sig den konkreta frågan om den svenska statens utgifter och det inkomstbehov, som därigenom framkallas, möter man även i samband med detta mera begränsade problem svårigheterna att få säkra hållpunkter för en något längre tidsperiod. Alla de försök som gjorts att analysera fram utvecklingstendenser har lidit av påtaglig otillförlitlighet. Detta är ingalunda förvånansvärt. Det rör sig här om faktorer som icke blott är direkt beroende av ett komplicerat samhällsekonomiskt förlopp utan dessutom av politiska beslut, vilkas riktning och omfattning ej alltid kan förutses.

Med alla reservationer torde man dock i grova drag kunna beskriva utvecklingen på ungefär följande sätt.

Svensk demokrati har haft en tendens att diskontera beräknade ökningar i nationalinkomsten. Denna benägenhet att i förväg disponera väntade inkomster har varit särskilt stark under de senaste årens inflationsförlopp, då dels ett antal skatter av icke-fiskal natur gett inkomster, dels de ökningar i statsinkomsterna, som berott på inflationen, i tiden kommit före den av samma omständighet beroende stegringen i utgifterna. De beslutade utgiftsökningarna har i stor utsträckning varit av permanent och automatiskt växande natur. Inkomsterna är utomordentligt konjunkturkänsliga. Det

internationella läget har ställt landet inför ofrånkomliga försvarsutgifter av icke beräknad omfattning.

Resultaten av denna utveckling kan sammanfattas i följande konstateranden. Trots ett maximalt skattetryck och en i stort ännu obruten högkonjunktur innefattar den statliga inkomstramen intet reservutrymme för framtida utgiftsstegringar. Det kan till och med ifrågasättas, om inkomsterna i nuläget täcker utgifterna. Möjligheterna att skärpa den direkta beskattningen är uttömda. Att finna skattekraft för en mera betydande ökning av den indirekta beskattningen möter svårigheter.

För den närmaste framtiden måste man — under förutsättning av ett något så när inflationsfritt förlopp — räkna med sjunkande statsinkomster. Vidtages inga speciella åtgärder kommer utgifterna att fortsätta att stiga. Även för den händelse att högkonjunkturen fortsätter nalkas svensk stats-hushållning alltså den zon, där en underbalansering av budgeten — i fredstid — framstår som ett faktum. Om sambandet mellan osunda statsfinanser och sjunkande samhällsekonomisk effektivitet föreligger ett rikt erfarenhetsmaterial.

Mot denna bakgrund framstår nödvändigheten att få grepp över den statliga utgiftsutvecklingen som tvingande. Läget torde i själva verket vara det, att det icke är nog att hålla ökningarna under kontroll. Det är nödvändigt att eftersträva en krympning även av den nuvarande utgiftsramen, under alla förhållanden i avvaktan på att de enskildas och därmed statens inkomster skall hinna växa i kapp det allmännas utgiftskrav.

I den demokratiska statsformen är det statliga utgiftsproblemet måhända det som är svårast att angripa. Utgiftssammanhangen är ytterst komplicerade. Bakom de flesta utgifter finns ett intresse med mer eller mindre bred förankring i valmanskåren. Det finns onekligen bland medborgarna en oreflekterad känsla av att »staten kan betala». Den demokratiska mekanismen arbetar i icke obetydlig utsträckning på ett sådant sätt, att stora grupper utgifter blir politiskt bundna.

Det reella problemet kvarstår emellertid och kräver sin lösning.

Redan enligt det traditionella parlamentariska mönstret har regeringen ett alldeles särskilt ansvar för statsutgifternas anpassning till de ekonomiska möjligheterna. Ju mer komplicerade dessa sammanhang blir, desto större måste regeringsansvaret vara, då ju endast en regering förfogar över den behövliga insynen och utredningsapparaten. Särskilt i det läge, då strid stått mellan regering och opposition om den ekonomiska politik, som även statsfinansiellt betyder så mycket, måste ansvarsfördelningen anses förhållandevis klar. Av oppositionen kan begäras, att den ger en allmän målsättning och mera allmänt utformade riktlinjer samt tar det politiska ansvaret härför. Det är regeringens uppgift att prestera de konkreta förslagen.

Allmän enighet synes råda om nödvändigheten för svenskt näringsliv att snabbast möjligt anpassa sina kostnader efter de krav den internationella

utvecklingen ställer. Rent företagsekonomiskt är naturligtvis en hög beskattning och framför allt risken för skärpt beskattning en återhållande faktor i denna nödvändiga process. Men även på ett mera indirekt sätt kommer den samhälleliga kostnad, som statsutgifterna är, in i bilden. Ur den enskildes synpunkt är skatten en bunden kostnad. Han kan erkänna att vad han betalar det allmänna är ett slags ersättning för tjänster det allmänna gör honom men känner sig sakna varje möjlighet att direkt påverka denna utgift. Följden är att den tanken lätt inställer sig att söka compensation. I detta samband kan det framhållas, att löntagarnas skattefråga redan i avtalsförhandlingar förebragts som en omständighet till vilken hänsyn bör tagas vid lönesättningen. Att ett högt skattetryck ökar den ekonomiska stelheten i samhället kan anses säkert.

Då det kravet ställes på näringslivet att kostnaderna måste ner är det icke mer än rimligt att det allmänna genomför en översyn av sina utgifter i samma syfte. Vid en allmän samhällsekonomisk kostnadsanpassning går det icke att avgränsa något speciellt område.

Utsikterna att uppnå sänkta kostnader för det allmännas tjänster beror naturligtvis i viss mån på möjligheterna att rationalisera den statliga verksamheten. Även om förmodligen åtskilligt finnes att vinna på denna väg, framstår det som förhållandevis uppenbart, att mera betydande förbättringar endast kan nås genom en begränsning av området för den statliga verksamheten. Detta betyder en ny avvägning mellan de uppgifter det allmänna ombesörjer för den enskilde och dem han själv svarar för. En sådan förefaller ofrånkomlig.

Mera konkret torde det vara lämpligt att närma sig detta problem över de offentliga investeringarna, subventionspolitiken och bostadspolitiken. Likaledes borde framför allt vissa planerade socialpolitiska utvidgningar göras till föremål för omprövning. Vad de offentliga investeringarna angår, kan ingen förneka, att huvuddelen av dem avser att täcka både nödvändiga och angelägna behov. Speciellt i nuvarande situation måste emellertid räntabilitetssynpunkten tillmätas ökad betydelse. De generella subventionerna är i huvudsak att betrakta som av tillfälliga omständigheter framkallade försök att dölja det verkliga kostnadsläget. En successiv anpassning till detta är ofrånkomlig, vartill kommer att generella subventioner alltid har en tendens att snedvrída det ekonomiska förloppet. Den hittills förda bostadspolitiken har i hög grad varit betingad av plötsligt uppdykande kriser och arbetat med en blandning av speciella och generella subventioner. Därjämte har uppgiften att anskaffa behövliga lånemedel direkt åvilat statsverket i betydande grad. Målsättningen måste vara, att de generella subventionerna även på detta område undan för undan försvinner och att de speciella subventionerna begränsas till att utgå, då verkligt bärande motivering kan åberopas. Kreditgarantisystemet bör snarast införas och det

allmännas ansvar för bostadsbyggandets försörjning med kapital inriktas på allmänna åtgärder i syfte att öka tillgången på sparmedel i samhället.

Även på andra områden än det ovan antydda kan en begränsning av den statliga verksamheten övervägas. Som exempel kan nämnas den mycket omfattande konsulentverksamhet av olika slag, som bedrivs, övervakningen av kommunerna, den verksamhet, som föranleds av koncessionslagstiftningen särskilt på jordbrukets område, viss del av byggnadslagstiftningen och liknande, där statsverket i syfte att nå ett visst mål av allmänpolitisk natur ikläder sig betydande utgifter av olika slag. Den regleringspolitik, som föres, medför också direkta statsutgifter, vilka, om en friare linje följdes, automatiskt skulle försvinna.

En fullständig överblick över möjliga begränsningar i den statliga verksamheten är endast tänkbar efter en översyn i detalj av hela denna stora del av samhällets ekonomi. En sådan torde bäst genomföras av de skilda förvaltningarna, varvid emellertid framstår som angeläget, att regeringen fastställer en konkret målsättning. Denna kan få formen av en på visst sätt angiven besparingsnorm, vilken efter överväganden för varje förvaltningsgren fastställs särskilt för densamma. Inom denna besparingsram bör naturligtvis uppdraget även gälla att tillvarata alla rationaliseringsmöjligheter — således även dem som resulterar i försämrad »kundtjänst». På detta vis skulle icke blott regering och riksdag utan även en intresserad allmänhet kunna konfronteras med de nackdelar, som en begränsad kostnadsram måste medföra även för den enskilde. En viss valmöjlighet skulle uppstå.

I den offentliga diskussionen har frågan om en friare ställning och en mera affärsmässig organisation för de s. k. affärsdrivande verken ofta berörts. Mycket talar för att reformer i denna riktning skulle möjliggöra en rationellare drift och därmed skapa förutsättningar för en bättre avkastning på de medel det allmänna investerat i dessa företag. Samtidigt skulle investeringsfrågorna för dessa verk komma att ses ur måhända mer utpräglat affärsmässiga synpunkter. Det kan icke heller utan vidare hävdas, att den nuvarande företagsstorleken är den bästa. Varje företag har sitt optimum, och mycket talar för att detta passerats i några av de statliga verken.

Särskilt under senare år har inrättats ett antal nya centrala ämbetsverk och särskilda förvaltningar, vilka från en ringa början utvecklats till kostnadskrävande institutioner. Samtidigt har den iakttagelsen kunnat göras, att de ursprungliga ämbetsverken, från vilka de nya styrelserna brutits ut, icke förmått sänka sina kostnader i tillnärmelsevis motsvarande grad. En förnyad omprövning av dessa verks och förvaltningars nödvändighet torde vara motiverad.

I motionerna I: 246 och II: 433 till 1952 års riksdag behandlades här vidrörda problem. Till dessa motioner hänvisas i detta sammanhang.

Sedan ovan omförmälda motioner behandlades av riksdagen har Kungl. Maj:t tillkallat en särskild utredningsman med uppdrag att utreda frågan om de s. k. automatiska utgiftsstegringarna. Denna utredning har avsetts vara färdig inom förhållandevis kort tid. Det är att hoppas, att densamma ger underlag för konkreta åtgärder snarast möjligt från statsmakternas sida. Den automatiska utgiftsstegringen har nämligen vuxit till en storlek, som äventyrar en sund statsfinansiell utveckling.

Att åstadkomma en begränsning av de statliga utgifterna framstår speciellt i nuvarande läge som en ofrånkomlig nödvändighet. Riksdagen, som enligt grundlagen äger att utöva svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta, bör vara angelägen om att för sin del framhålla, att förutsättningarna för en rimlig beskattning måste åstadkommas. Detta kan endast ske genom att riksdagen får sig förelagt förslag till begränsningar och rationaliseringar i den statliga verksamheten.

Under återopande av det ovan anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t framhålla, att en begränsning och rationalisering av den statliga verksamheten enligt dess uppfattning är ofrånkomlig som förutsättning för en sund statsfinansiell och samhällsekonomisk utveckling i vårt land, samt anhålla om de konkreta förslag, som därav kan föranledas.

Stockholm den 27 januari 1953.

*K. G. Ewerlöf.*

*Harald Nordenson.*

*Ebon Andersson.*

*Nils Herlitz.*

*Carl Eskilsson.*

*Gustaf Velander.*

*Karl Wistrand.*

---