

Nr 1

Av herr Ohlin m. fl., om tillsättande av en allmän besparingskommission för översyn av de stalliga utgifterna.

I anslutning till Kungl. Maj:ts proposition om komplettering av riksstaten (nr 175) vid föregående års vårsession föreslogs från den meningsriktning vi företräder i de likalydande motionerna I:547 och II:686, att en allmän besparingskommission skulle tillsättas för översyn av statsutgifterna. Förslaget vann andra kammarens bifall, men då det avvisades av majoriteten i första kammaren ansågs frågan vid den riksdagen formellt förfallen med hänsyn till kamrarnas skiljaktiga beslut (statsutskottets memorial nr 140). Den statsfinansiella situation som nu föreligger liksom den förutsebara utvecklingen för den närmaste framtiden vad statsutgifterna beträffar har emellertid enligt vår mening ytterligare understrukt angelägenheten av att en sådan översyn kommer till stånd. Vi vill därför på nytt resa kravet på en allmän översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma besparingar.

Statsutgifternas allmänna utveckling är känd. Vi vill här erinra om den kraftiga och fortgående ökning som försiggått under efterkrigsåren. Utvecklingen framgår av nedanstående tablå, som visar ökningen av utgifterna på driftbudgeten sedan 1946.

År	Utgifter på drift- budgeten Milj. kr.	Index (basårets pris- nivå)	Andel av natio- nalinkomsten
1946	3 230	100	16 %
1949	4 822	135	19 %
1954	8 375	182	21 %
1957	11 250	218	23 %

Sedan 1946 har statsutgifterna på driftbudgeten, omräknade i oförändrat penningvärde, alltså mer än fördubblats. Deras andel av nationalinkomsten har ökat i anmärkningsvärd grad, från 16 till 23 procent. Medräknas även de statliga kapitalinvesteringar, som finansieras via kapitalbudgeten, kan de totala statsutgifternas andel i nationalinkomsten beräknas till 26 å 27 procent.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är även de *kommunala* utgifternas utveckling av betydelse. Med medräknande av samtliga kommunala utgifter

¹ Beräknade utgifter.

utom för de kommunala affärsföretagen samt exklusive återbetalning av lån, avsättning till fonder och till följande år överförda överskott, erhålles följande allmänna bild av den kommunala utgiftsexpansionen sedan 1946:

År	Kommunala utgifter Milj. kr.	Statsbidrag Milj. kr.	Utgifter minus statsbidrag (nettoutg.) Milj. kr.	Nettoutgifter i proc. av nationalin- komsten
1946	1 908	334	1 574	8
1949	2 794	479	2 315	9
1954	5 225	994	4 231	11
1957 (beräk- nade)	6 860	1 161	5 699	12

Källa: Meddelande från konjunkturinstitutet, ser. A:30, tab. S. II:24, samt Statsverkspropositionen 1958; Bil. 1; Bih. 2, tab. VII:5.

De sammanlagda offentliga utgifterna uppgår alltså till ca 38 procent av nationalinkomsten. Mot denna bakgrund framstår det som ytterst angeläget att söka uppnå en begränsning av den offentliga utgiftsandelens i samhälls-ekonomien. Sådana begränsningar bör eftersträvas som kan dämpa det allmännas *sammanlagda* anspråk på skattemedel. Att t. ex. flytta över vissa utgifter från den statliga budgeten till den kommunala sektorn är i samhällsekonomisk mening ingen »begränsning». Dylika överflyttningar kan givetvis lämna utrymme för ett minskat statligt skatteanspråk men återkommer på den kommunala sidan och ökar i motsvarande mån skatteanspråken där. Efter dessa observationer är det inte vår avsikt att här vidare ingå på de kommunala utgifterna.

Att *samtliga* politiska partier bär sin del av ansvaret för den ökning som skett bör inte undanskymma det faktum, att varje regering har huvudansvaret för den ekonomiska och den statsfinansiella planeringen. Bakom de stegrade utgiftssiffrorna ligger ju under enighet genomförda reformer på socialpolitikens, sjukvårdens och undervisningens områden samt ökade insatser för vårt försvar, vilka den överväldigande delen av vårt folk torde ansluta sig till. För den totala statliga utgiftsutvecklingen skulle dock en i tid uppgjord, mera långsiktig planering, framför allt på det socialpolitiska området, ha varit av utomordentlig betydelse för den allmänna avvägningen. Vi anser oss med så mycket större skäl kunna göra denna anmärkning i detta sammanhang som vi vid 1953 års riksdag förde fram ett krav på en dylik planering. Denna tanke avvisades emellertid av riksdagens majoritet. Även tidigare — t. ex. år 1946 — har från vårt håll krav förts fram på en flerårsplanering med hänsyn till de statsfinansiella och samhällsekonomiska resurserna.

Vid en närmare analys av utvecklingen av statsutgifterna på olika områden kan man inte undgå att frapperas av hur starkt förvaltningskostna-

derna ökat. I en expanderande statsbudget med ökade sociala utgifter av transfereringsnatur samt ökade utgifter för materielanskaffningar för försvaret borde förvaltningskostnadernas andel av statsbudgeten rimligtvis påtagligt sjunka. Så har emellertid inte blivit fallet i nämnvärd grad.

Enligt riksräkenskapsverkets beräkningar uppgick de civila myndighetskostnaderna (motsvarande under försvaret har alltså borträknats) budgetåret 1948/49 till 623 milj. kr. och budgetåret 1955/56 till 1 142 milj. kr. innebärande en ökning med 83 procent. Deras andel av samtliga utgifter på driftbudgeten hade endast sjunkit från 13 till 12 procent.

Under perioden har de civila myndighetskostnaderna ökat relativt mera än de direkta transfereringsutgifterna. Även om hänsyn tas till de statliga lönekostnadernas tillväxt på grund av penningvärdets försämring och de genomförda reella löneförbättringarna framstår förvaltningskostnadernas ökning som anmärkningsvärd. Ytterligare belysning härav kan erhållas i uppgifter om den i statlig tjänst anställda personalens antal och förändringar. Enligt den av riksräkenskapsverket och statistiska centralbyrån förda personalstatistiken har antalet i statlig tjänst anställd personal utgjort följande:

År	Totalantalet statsanställda	därav tjänstemän
1945	253 600	173 100
1950	284 700	205 800
1954	289 600	213 100
1956	297 800	220 900

Källa: SOU 1955:34, tabell 2:2
Statistisk Tidskrift nr 7/1957.

I statistiken, som hänför sig till personalläget per den 1 april respektive år — utom för vissa myndigheter där redovisningen skett per årets slut — ingår icke följande kategorier, som avlönas enligt av staten fastställda avlöningsreglementen: präster, kyrkomusiker, personal vid hushållningssällskap och skogsvårdsstyrelser, lärarpersonal inom folk- och småskoleväsendet, lärarpersonal vid Stockholms högskola och socialinstitutet samt polispersonal. Vidare ingår icke de statliga bolagens personal, däremot är affärsverkens personal inräknad.

Det bör vidare observeras, att till en del hänför sig den ökning som skett till att verksamheter, som tidigare ombesörjts av i enskild tjänst anställd personal, förstatligats. Detta gäller framför allt förstatligandet av vissa järnvägsföretag. I huvudsak faller den ökning som inträffat på grund härav under den tidigare delen av perioden. Men även bortsett från nyssnämnda omständigheter framstår den inträffade ökningen av personalantalet som markant.

Av vad vi här anfört torde framgå att särskild uppmärksamhet synes

Böra ägnas åt de statliga förvaltningskostnadernas utveckling. Möjligheterna att genom rationaliseringsåtgärder, i varje fall på längre sikt, vinna besparingar i förvaltningen måste noga prövas. Det kan här förtjäna anmärkas, att det sammanlagda antalet statliga centrala myndigheter av olika slag — ämbetsverk, nämnder och andra permanenta organ — för närvarande utgör ca 130, de regionala förvaltningsorganen alltså ej inräknade. Sedan andra världskrigets slut har antalet statliga myndigheter ökat med ett 30-tal. Vi vill i detta sammanhang erinra om att frågan om en samlad översyn av den statliga förvaltningen togs upp vid 1956 års riksdag i de likalydande motionerna I:209 av herr Lindblom m. fl. och II:462 av herr Sjölin m. fl. Motionärerna pekade på olika tänkbara besparingsmöjligheter. De framhöll sålunda bl. a.:

Som exempel på sådana åtgärder, som möjligen skulle kunna medföra en förenklad och förbilligad organisation och som borde bli föremål för närmare undersökningar, kan nämnas en reduktion av antalet centrala, militära förvaltningar; samordning av den militära och civila hälso- och sjukvården; sammanslagning av skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning; sammanslagning av statens jordbruksnämnd och lantbruksstyrelsen; sammanslagning av statens maskin- och redskapsprovningsanstalt och statens provningsanstalt; sammanslagning av statens växtskyddsanstalt, statens centrala frökontrollanstalt och statens plantskolenämnd; sammanslagning av statens bilinspektion, statens biltrafiknämnd och statens trafiksäkerhetsråd; samordning under gemensam styrelse och administration av statens bakteriologiska laboratorium, statens farmaceutiska laboratorium, statens rättskemiska laboratorium, statens institut för folkhälsan och statens veterinärmedicinska anstalt; sammanslagning av statens nämnd för byggnadsforskning och statens forskningsanstalt för lantmannabyggnader samt eventuell inordning i byggnadsstyrelsen; överföring av lantbruksnämndernas arbetsuppgifter till hushållningssällskapen; inrangering av statens väginstitut i väg- och vattenbyggnadsstyrelsen; samordning av den militära och civila väderlekstjänsten; överförande till statspolisen av de åtgärder för skydd mot spioneri och sabotage, som nu handhas av civilförsvarsstyrelsen; överförande av medicinalstyrelsens platsförmedlingsverksamhet beträffande läkare till arbetsförmedlingen; överförande av kammarkollegiets arbetsuppgifter till statskontoret och riksräkenskapsverket; sammanföring av det arbete rörande statstjänstemännens pensioner, som nu är uppdelat på statens pensionsanstalt, statskontoret och de affärsdrivande verken; överförande av det omfattande statistikarbete, som nu ligger på socialstyrelsen m. fl. verk, till statistiska centralbyrån samt koncentration av handläggningen av utlänningsärenden.

Ovanstående uppräknade bör givetvis fattas endast som en exemplifiering. På vissa enstaka punkter har en prövning efter det dessa motioner väcktes skett. Flera där angivna rationaliseringsåtgärder kan vid närmare prövning komma att visa sig mindre lämpliga, och andra förvaltningsområden än de angivna kan vid en samlad översyn visa sig mera lämpade för sammanslagningar eller andra rationaliseringsåtgärder. Ett huvudsyfte för den översyn vi här avser bör vara att åstadkomma en rationellt genom-

förd samordning. Möjligheterna att uppnå besparingar och effektivare arbetsformer genom en decentralisering av förvaltningsuppgifter bör också prövas.

I de inledningsvis omnämnda, i fjol väckta motionerna framhöll vi, att det är uppenbart, att statsutgifternas konjunkturpolitiska återverkningar på samhällsekonomien i övrigt, d. v. s. deras roll som orsaksfaktor i konjunkturförloppet, kräver en alltmer skärpt uppmärksamhet, när utgifterna börjar närma sig en andel av 30 procent av den samlade nationalinkomsten. Vi påpekade vidare:

Av grundläggande betydelse för statsutgifternas konjunkturpolitiska effekt är givetvis på vad sätt eller med vilka metoder de finansieras. Dessa inte endast teoretiskt utan även praktiskt svårlösta problem skall vi emellertid inte här ingå på. Det principiella resonemang som vi här fört innehåller i och för sig inte mer än ett återgivande av sammanhang, som torde vara väl kända. Men det torde inte skada att påminna om dessa faktiska förhållanden mot bakgrunden av det höga relativa läge för statsutgifterna, som vi för närvarande står inför och som, därest inte åtgärder i återhållande riktning vidtages, kan bli bekymmersamt.

Vad den närmaste överblickbara framtiden angår står statskassan inför ökade utgiftsengagemang genom den kommande förbättringen av folkpensionerna. Därest produktionslivet beredes gynnsamma förutsättningar och den allmänna standardförbättringen härigenom kan tryggas, kan med lämpligt avvägd finansieringsmetod denna välmotiverade reform utan tvivel genomföras under den skisserade tioårsperioden. Men härutöver torde en sträng återhållsamhet med nya större statliga utgiftsengagemang av allmän typ få iakttagas. Bl. a. av skäl som anförts i det föregående synes det tvärtom bli alltmer nödvändigt att få till stånd utgiftsreduktioner på de punkter där så är möjligt.

Efter att ha erinrat om angelägenheten av att genom besparingar skapa utrymme för ökade insatser från samhällets sida på sådana områden där allvarliga eftersläpningar nu kan konstateras och att kunna genomföra olika reformer på beskattningens område, så att lägre och rimligare skatetryck kan uppnås, främst i fråga om de direkta inkomstskatterna, framhölls vidare i motionen:

Det anförda leder oss till att resa frågan: Har inte utvecklingen på det statsfinansiella området lett eller håller den i varje fall inte på att leda dithän, att tiden mognat för en allvarlig prövning av statsutgifterna ur principiell synvinkel? Vilket är samhället mest betjänt av: ökade engagemang genom *statens verksamhet* eller större utrymme för och tillit till *enskild förmåga*? Skulle inte alla tjäna på om man från samhällets sida mer litade på den enskildes förmåga och omtanke om sig och de sina och också skapade bättre förutsättningar för den enskilde att förbättra sin ekonomiska ställning? Skulle inte detta samtidigt medföra ökad känsla av trivsel? Med tanke på att den sociala grundtryggheten, efter folkpensionernas höjning under den närmast framförliggande tioårsperioden till det mål pensionsberedningen uppställt, får anses i stort sett lagd, tvekar vi för vår del inte att svara jakande på dessa frågor. Och vidare: Finns

det inte t. ex. statsbidragsformer kvar, som varit naturliga under tidigare förhållanden med lägre allmän inkomstnivå och annan näringslivsstruktur? Så torde helt visst vara fallet. Detta borde närmare prövas och en anpassning av bidragsformerna till nu rådande förhållanden borde ske.

Vad här anförts synes kunna franhållas med ännu större styrka i den situation som föreligger i dag. Det statsfinansiella läget har sedan i fjol allvarligt försämrats. En mera positiv och framstegsfrämjande inställning från statens sida på ett tillräckligt tidigt stadium av den art vi föreslagit skulle säkerligen ha lett till en snabbare stegring av nationalinkomsten och därmed till både en relativ minskning av skattetrycket och ett gynnsammare allmänekonomiskt läge.

I nu rådande situation kräves en noggrann översyn av statens utgifter i syfte att uppnå besparingar. Den bör komma till stånd genom en allmän besparingskommission. Särskild uppmärksamhet torde böra ägnas åt statliga bidrag och understöd av olika slag samt förvaltningskostnaderna. Kontakt och samråd borde härvid hållas med 1956 års rationaliseringsutredning samt med den pågående besparingsutredningen rörande statsbidragen inom jordbruksdepartementets område. Vad riksdagens revisorer anförde om arbetsformerna i förvaltningen i den till fjolårets riksdag avlämnade berättelsen borde också beaktas. Med anledning av förslag från riksdagens revisorer hemställde fjolårets riksdag vidare i skrivelse till Kungl. Maj:t om en detaljundersökning rörande det sätt socialpolitiken jämte inkomstförskjutningen i övrigt faktiskt har verkat under senare år. Föredragande statsråd meddelar nu under femte huvudtiteln i årets statsverksproposition, att en sådan undersökning inom kort skall igångsättas. Resultatet av denna undersökning, vilken vi utgår från kommer att påbörjas snarast, torde böra ingå som en del av underlaget för den här föreslagna besparingskommissionens arbete.

Den senaste statsfinansiella utvecklingen understryker betydelsen av att de s. k. automatiska utgiftsökningarna på nytt upptas till analys och kartläggning. Enligt de senast utförda beräkningarna, vilka skedde inom finansdepartementet år 1956 och redovisades i kompletteringspropositionen det året, kunde de automatiska utgiftsökningarna uppskattas till ca 200 milj. kr. per år. Enligt i årets finansplan meddelade uppgifter kan den »normala» årliga utgiftsökningen numera beräknas till minst 300 milj. kr. Den ökande utgiftsautomatiken får givetvis ses som en direkt följd av statsutgifternas totalt sett växande omfång.

Vi utgår från att samtliga demokratiska partier blir representerade i utredningen. Som framhölls i fjolårsmotionerna skulle det säkerligen vara av stort värde om arbetsmarknadens liksom näringslivets organisationer bleve företrädda.

Med hänvisning till det ovan anförda får vi alltså föreslå,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om tillsättandet av en allmän besparingskommission för översyn av de statliga utgifterna.

Stockholm den 14 januari 1958

Bertil Ohlin
Sven Gustafson
i Göteborg
O. Malmborg

Bertil v. Friesen
Sven Wedén
Wald. Svensson

Manne Ståhl
Per A. Johnsson
i Kastanjegården
Henning Gustafsson
i Skellefteå