

## Nr 291

Av herr Hedlund m. fl., angående planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster.

Årets statsverksproposition visar med all önskvärd tydlighet, att vårt lands statsfinansiella läge är ytterst allvarligt. Trots att myndigheternas anslagskrav starkt beskurits har slutresultatet av budgetarbetet blivit, att en brist på 2 470 miljoner kronor uppstått i totalbudgeten, varav 450 miljoner kronor på driftbudgeten. Det föreligger alltså enbart i fråga om kapitalbudgeten ett upplåningsbehov på cirka 2 miljarder kronor.

Flera samverkande orsaker har framkallat den bristande balans mellan statens utgifter och inkomster, som konstateras i statsverkspropositionen. Avmattningen i den ekonomiska konjunkturen har sin andel i den ogynnsamma utvecklingen. Å ena sidan har denna lett till stagnation i statens inkomster och å andra sidan har den av konjunkturförsämringen framkallade arbetslösheten krävt ökade utgifter för att skapa sysselsättning eller omskolning av den friställda arbetskraften. Försämringen av det statsfinansiella läget är dock ingalunda enbart en följd av de försvagade konjunkturerna. Den väldiga expansion av statens utgifter, som länge pågått, bär sin dryga andel av försämringen. Då vi nu kommit in i ett läge, där man inte längre kan påräkna en rent automatisk uppgång i statsinkomsterna, blir verkningarna av utgiftsexpansionen desto mera kännbara. Flertalet av utgiftsstegringarna är av automatisk natur eller på annat sätt i praktiken bundna av tidigare fattade beslut. Kostnaderna för försvaret, för folkpensionerna, för hälso- och sjukvård, för undervisning och forskning m. m. ökar på detta sätt.

Om underskottet i budgeten vore en tillfällig företeelse, funnes det ingen anledning att se särskilt mörkt på budgetläget. Tyvärr är situationen sådan, att de ogynnsamma relationerna mellan inkomster och utgifter torde bli än ogynnsammare under de närmast följande budgetåren. Finansministern förklarar i finansplanen, att föreliggande beräkningar över budgetutvecklingen under åren 1960/61 och 1961/62 snarast pekar på skärpta svårigheter att åstadkomma balans i budgeten. Den automatiskt betingade utgiftsexpansionen kommer att fortsätta, medan en motsvarande ökning av inkomsterna är långt ifrån säker. Snarare kan man befara en relativ tillbakagång i dessa. Hur den statliga inkomstutvecklingen kommer att te sig blir givetvis i hög grad beroende av den samhälls-ekonomiska utvecklingen. Från många håll ges uttryck åt den uppfatt-

ningen, att en uppgång av konjunkturen kommer att inträda redan under senare halvåret av detta år. För vår del vågar vi inte ansluta oss till denna uppfattning. Försiktigheten bjuder oss att se mindre optimistiskt på konjunkturutvecklingen. Det finns så vitt vi kan finna inga säkra tecken på en snabb konjunkturförbättring i Europa, och vi är ju på grund av vår stora utrikeshandel starkt beroende av den ekonomiska utvecklingen i de västeuropeiska länderna. Härtill kommer ovissheten om hur den inter-europeiska handeln kommer att gestalta sig, sedan sexstatsmarknaden nu trätt i funktion och förhandlingarna om ett frihandelsområde, anslutet till denna, ännu icke lett till några resultat. I Förenta staterna har visserligen konjunkturläget förbättrats, men man bör observera, att råvarupriserna alltjämt ligger lågt på världsmarknaden. Och Sverige är ett råvaruexporterande land. Även om konjunkturerna förbättras rent allmänt sett är det icke säkert att arbetslösheten därigenom helt kan övervinnas. Till icke ringa del torde denna ha framkallats av förhållanden, som gör en strukturrationalisering av vissa näringsgrenar nödvändig. Många friställda arbetare och tjänstemän torde icke få någon möjlighet att arbeta inom sin gamla bransch. Detta skapar problem ifråga om omskolning och överflyttning av arbetskraft.

Då stora budgetunderskott kan befaras uppstå även under kommande år, är det ofrånkomligt att redan i år börja ett arbete på att sanera statens finanser, så att en hållbar balans i budgeten kan åstadkommas.

Denna sanering kan icke begränsas enbart till årets budgetarbete utan måste också erhålla en mera långsiktig inriktning. Finansministern, som i finansplanen hävdar den uppfattningen, att en uppgång i konjunkturerna är att vänta, innan det nästkommande budgetåret gått till ända, anser, att man icke kan börja det nya budgetåret med ett så stort underskott i driftbudgeten, som de föreliggande kalkylerna visar. Underskottet kan icke helt fyllas genom upplåning, menar han, eftersom en sådan skulle få inflationsdrivande effekt vid en förbättrad konjunktur. För innevarande budgetår har statsupplåningen nått rekordhöjden 2,2 miljarder kronor, men enligt finansministerns åsikt har detta ingen inflationistisk verkan, så länge avmattningen i konjunkturen består. Finansministerns motvilja mot att täcka underskottet i nästa års budget med upplåning bottnar således i hans bedömning av konjunkturutvecklingen.

För att täcka underskottet i driftbudgeten anser finansministern en förstärkning av statsinkomsterna nödvändig och inkomstförstärkningen skulle ske i form av skattehöjningar. Vilka metoder som därvidlag bör tillgripas, lämnar finansministern öppet och framför resonemangsvis tre olika förslag, utan att binda sig definitivt vid något. Enligt det första alternativet skulle uttagningsprocenten på den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten höjas, enligt det andra skulle denna skatt skärpas för större inkomsttagare och förmögenhetsägare samt kombineras med ett

utbyggt punktskattesystem ifråga om den indirekta beskattningen och enligt det tredje alternativet skulle en allmän varuskatt införas.

Vi delar icke finansministerns uppfattning att redan under nästkommande budgetår en återhämtning i konjunkturen kan väntas. Vi underskattar ingalunda riskerna för en inflation men vi utgår ifrån, att konjunkturbilden kommer att bli sådan, att vi utan risk för inflation kan genom upplåning anskaffa de medel, som erfordras för att bekämpa arbetslösheten och skapa sysselsättning. Underskottet på kapitalbudgeten bör således enligt vår mening liksom tidigare finansieras genom upplåning och vidare anser vi, att i vårt fall även de ökade utgifterna på driftbudgeten för arbetslöshetens bekämpande bör kunna täckas genom upplåning. Dessa ökade utgifter på driftbudgeten torde kunna beräknas till ungefär 250 miljoner kronor. En viss underbalansering av driftbudgeten bör sålunda kunna ske med hänsyn till det extraordinära läge, som skapats på arbetsmarknaden genom konjunktur nedgången.

Därest, som finansministern synes avse, bristen skall täckas genom höjd beskattning, torde effekten bli ökade kostnader för produktionen. De anställda skulle med all sannolikhet söka skaffa sig kompensation för skatthöjningarna genom ökade inkomster, antingen direkt genom avtalen på arbetsmarknaden eller — om detta inte blir möjligt — indirekt genom löneglidning. De företag, som hade möjlighet att kompensera sig genom ökade priser, skulle göra detta, medan andra näringar, såsom jordbruket och de flesta exportindustrierna, som icke har möjlighet härtill, skulle komma i ett än ogynnsammare läge. Vår utrikeshandel, som redan handicapas av det höga kostnadsläget för vår produktion, skulle ytterligare försvåras. Vår valuta-reserv är otillräcklig för att möta påfrestningarna, om konjunktur nedgången blir långvarig och skulle exporten ytterligare gå ned, kan läget lätt bli prekärt. Visserligen har valuta-reserven ökat under det gångna året, men frågan är om ökningen inte är mera skenbar än verklig, beroende på att varulagren minskat och att betalningar för vår import delvis skjutits fram i tiden. Med hänsyn till den konvertibilitet av de europeiska valutorna, som beslutades vid jultiden, måste vi mer än förr vara aktsamma om vår betalningsbalans med utlandet.

Slutsatsen av detta resonemang blir således att vi icke kan acceptera en täckning av underskottet på driftbudgeten på det sätt som finansministern genom olika alternativa förslag antytt. I stället bör underskottet så långt detta är möjligt täckas genom begränsning av statsutgifterna och upplåning i vart fall av medel för arbetslöshetens bekämpande.

Vi är medvetna om att det erbjuder svårigheter att åstadkomma besparingar i den nu framlagda budgeten men vi menar, att det är ofrånkomligt att göra detta, trots att besparingarna kan bli kännbara för de enskilda medborgarna. I specialmotioner kommer vårt parti att framlägga förslag till besparingar. Vi har därvidlag sökt undvika att övervältra

utgifter från staten på kommunerna och likaså undvikit att pålägga i ekonomiskt avseende svaga folkgrupper ökade bördor.

Skall en på längre sikt hållbar balans i statens budget kunna skapas kräves oundgängligen en ekonomisk politik, som gynnar näringslivet och främjar produktionen och utrikeshandeln.

På ett par punkter har regeringen föreslagit åtgärder, som främjar det av oss här angivna syftet, förandet av en mera näringsvänlig politik, nämligen uppskov med införande av de skärpta varulagervärderingarna ifråga om beskattningen och en friare disposition av vissa tidigare avsatta konjunkturutmättningsmedel. Dessa åtgärder bör emellertid redan för det kommande budgetåret följas av andra. Vi kommer att i särskild motion föreslå avskaffande av den extra bolagsskatten, vars bibehållande i nuvarande konjunkturläge icke kan motiveras. Dess avskaffande bör bidra till lättnader i kostnadsläget för näringslivet. Samma effekt — och i än större omfattning — bör en räntesänkning innebära. Centerpartiets riksdagsgrupp har tidigare uttalat sig för en räntesänkning. Även för budgetbalansen skulle en räntesänkning få effekt. Därigenom skulle utgifterna för statskuldens förräntning minska och vidare skulle statens utgifter för bostadsproduktionen kunna skäras ner.

Utvecklingen av statens finanser under senare år visar starkt på behovet av en mera långsiktig planering av såväl utgifts- som inkomstsidan. Detta problem får en alltmera brännande aktualitet.

Av gammal hävd fastställes statens budget för ett år i sänder. I äldre tider var det också fullt naturligt att statens ekonomi planerades på så kort sikt som ett år. Inom det enskilda näringslivet uppfattades året som den givna enheten för bokslut och redovisning av resultaten inom ett företag eller en rörelse. Den statliga verksamheten var av relativt ringa omfattning och några större förändringar av denna från år till år ägde inte rum. Ramen för statens verksamhet låg tämligen fast från det ena året till det andra. Beslut av statsmakterna, som sträckte sina ekonomiska verkningar många år framåt i tiden förekom knappast eller var i varje fall ytterst fåtaliga. Samhällsekonomin påverkades icke nämnvärt av statsbudgetens utformning. Något behov av långsiktsplanering av statens ekonomi gjorde sig således inte gällande.

Dessa förutsättningar för budgetarbetet existerar emellertid inte längre. Den statliga verksamheten har sedan 1930-talet expanderat i allt hastigare takt. Särskilt under och efter det andra världskriget har denna expansion varit mycket stark. Icke mindre än en dryg fjärdedel av hela nationalinkomsten passerar nu via statskassan, varför statens ekonomiska dispositioner mycket starkt påverkar landets hela ekonomiska liv. Statsbudgetsfrågorna kan således inte längre betraktas som från de samhällsekonomiska frågorna isolerade problem. Tvärtom påverkar statsbudget och samhällsekonomi varandra mycket intimt. En följd av den statliga verksam-

hetens utvidgning har blivit, att statsmakterna numera fattar beslut, vilkas ekonomiska verkningar sträcker sig långt fram i tiden. Detta gäller för ett flertal områden, särskilt socialförsäkringarna, bostadspolitiken, vägväsendet, materialanskaffningen till försvaret och statens affärsdrivande verk, däri inbegripet de statliga aktiebolagen. Formellt fattas sådana beslut som bindande endast för det närmaste budgetåret men den faktiska räckvidden av besluten sträcker sig över mer eller mindre långa tidsperioder. Utgifterna för det första budgetåret kan ofta vara av en relativt blygsam storlek men sedan stiger de successivt. Även om besluten i statsrättslig mening binder statsmakterna för ett enda budgetår blir de i realiteten bindande för lång framtid. Visserligen måste nya beslut fattas för varje år angående de utgifter, som det ursprungliga beslutet för med sig, men på grund av automatiken i utgiftsstegringarna kan dessa successiva beslut i regel icke föregås av någon realprövning av utgiftssummans storlek. Statsmakterna är faktiskt bundna av det första beslutet.

När den enskilde medborgaren skall göra upp sin egen budget, måste han först beräkna hur stora inkomster han kan tänkas få och sedan anpassa utgifterna därefter. Med någon förenkling av problemet kan man säga, att det för statens del förhåller sig tvärtom. Staten fastställer först sina utgifter och därefter överväger den på vilket sätt de erforderliga inkomsterna skall anskaffas. Staten — eller enligt grundlagens bud riksdagen allena — har rätt att beskatta medborgarna, varför genom höjning av olika skatter medel alltid kan anskaffas, om de ordinarie inkomsterna inte räcker till för att täcka utgifterna.

Så länge den statliga verksamheten var av blygsam omfattning kunde de skattehöjningar, som då och då måste företagas, hållas inom mycket snäva gränser. De inverkade inte nämnvärt vare sig på samhällsekonomin i dess helhet eller på de enskilda personernas ekonomiska ställning. Numera föreligger helt ändrade förhållanden. Staten tar en avsevärd del av företagens och de enskilda personernas inkomst i anspråk genom beskattningen och denna statliga andel av nationalinkomsten har på senare tid ständigt ökat. Man torde kunna säga, att skattebördan, sett i relation till nationalinkomsten, fördubblats på de senaste tjugo åren. Det säger sig självt att med denna utveckling förändringar i skattetrycket har en mycket väsentlig inverkan på nationens hela ekonomiska liv. Det blir frågor av yttersta vikt, inte bara hur högt skattetrycket är utan också hur skatteintäkterna fördelas på olika skatteformer. Relationerna mellan direkt och indirekt beskattning blir ett problem av väsentlig räckvidd.

Beslut om uttagning av skatt enligt olika skatteförordningar, rörande såväl den direkta som den indirekta beskattningen, måste enligt nu gällande regler fattas för varje särskilt budgetår. Skatteintäkterna anpassas i efterhand till det utgiftsbehov för det kommande budgetåret, som fastställts sedan de budgetberedande riksdagsutskotten slutfört behandlingen

av statsbudgetens utgiftssida. Planeringen ifråga om inkomstsidan sträcker sig sålunda över endast ett enda år. I formell mening sträcker sig utgiftsplaneringen också över detta enda år, men denna planering blir bunden av automatiken i utgiftshöjningarna dels på grund av redan tidigare fattade, långsiktigt verkande beslut och dels på grund av förändringar i befolkningsstrukturen m. m. Antalet folkpensionärer t. ex. växer för närvarande med ökade totalbelopp i folkpension som följd. Allt flera ungdomar söker sig till högre utbildning, vilket medför ökade kostnader för denna utbildning osv.

En annan väsentlig omständighet måste också beaktas i detta sammanhang. Sedan 1930-talet har statsbudgeten också använts som ett instrument för att påverka konjunkturutvecklingen. Under efterkrigstiden har man vidare, utöver försöken till allmän konjunkturstyrning genom budgeten, speciellt inriktat sig på att med budgetens hjälp söka bromsa inflationen. Tyvärr har detta inte givit tillfredsställande resultat, säkerligen till stor del beroende på att planering av statens inkomster och utgifter på längre sikt icke kunnat ske. På 1930-talet resonerade man ungefär så, att statsverksamhetens genomsnittliga omfattning för framtiden skulle bli relativt konstant. Budgetens stomme skulle således från år till år vara given, medan däremot vissa delar såväl på inkomst- som på utgiftssidan skulle bli rörliga och alltefter konjunkturläget ändras från år till år. Detta gällde bl. a. utgifter för byggnads- och anläggningsarbeten, som antogs kunna i viss utsträckning uppskjutas från högkonjunktur till lågkonjunktur, och utgifter för att skapa sysselsättning, som måste bli högre under en lågkonjunktur. På inkomstsidan räknade man med att skatterna kunde sänkas under en lågkonjunktur och höjas under en högkonjunktur.

Utgångspunkten för det nämnda resonemanget var att låg- och högkonjunkturer skulle normalt och tämligen regelbundet växla med varandra så som skett under 1800-talet och de första årtiondena av innevarande århundrade. Långsichtsplaneringen skulle alltså vara given från första början, det gällde bara att söka utjämna konjunkturväxlingar, som antogs komma att upprepa sig tämligen regelbundet. Den ekonomiska utveckling, som ägt rum under efterkrigstiden, visar emellertid att den regelbundenhet i växlingen mellan hög- och lågkonjunkturer, som förekom i äldre tider, numera är ett passerat stadium. Vi har haft en ihållande högkonjunktur efter kriget och de konjunkturavmattningar som förekommit har varit av en annan art än tidigare. De har delvis berott på förändringar i näringslivets struktur och sådana förändringar torde bli allt vanligare i framtiden. Den snabba tekniska utvecklingen kommer sannolikt att i hög grad förändra betingelserna för näringslivet. En planering av statens finanser på längre sikt blir därigenom mycket svår men den blir desto nödvändigare.

Det går inte längre att fatta beslut om reformer, som kräver år från år ökade utgifter och sedan för vart och ett av dessa år genom nya skatteskärpningar skrapa ihop pengar för att få budgeten någorlunda i balans. Sådana skatteskärpningar för att täcka underskott i budgeten har på senare tid i den politiska agitationen camouflerats som skatter för vissa behjärtansvärda ändamål. Punktskattehöjningarna i fjol kallades försvarsskatter, fastän de pengar de gav användes för att täcka budgetunderskottet och ingalunda bokfördes som inkomster för täckning av utgifterna på försvarets huvudtitel. Denna camouflering tjänar ju endast till att förvirra begreppen.

En bedömning — så detaljerad som möjligt — måste ske av den sannolika samhällsekonomiska utvecklingen och statens hela utgiftspolitik anpassas efter vad man anser staten kan ta i anspråk av näringslivets och de enskildas inkomster, utan att produktionen — grunden för allt ekonomiskt framåtskridande — därigenom hålles tillbaka. Omvänt måste också bedömas, vad statens egna ekonomisk-politiska åtgärder kan ha för effekt på produktionsutvecklingen. En hel mängd problem, som det här är omöjligt att närmare gå in på, anmäler sig i dessa avseenden men slutsatsen är klar: staten kan inte inskränka sig till att planera sina inkomster och utgifter för ett år i sänder, planeringen måste läggas på längre sikt. Hur långt fram i tiden den bör sträcka sig, kan givetvis diskuteras, men en femårsperiod torde vara det minsta.

Då en långsiktplanering av statens ekonomi skall läggas upp måste hänsyn tagas till såväl samhällsekonomiska som statsrättsliga och budgettekniska synpunkter. Olika metoder eller kombinationer av metoder kan därvid komma ifråga. Inom den kommunala förvaltningen i vårt land har man gjort försök med s. k. rullande budgeter, vilket innebär att en kommun gör upp en finansplan för längre tid, exempelvis fem år. Efter det första året undersöker man hur utfallet har blivit och med ledning av detta resultat upplägges en plan för fem år framåt igen. Huruvida metoden passar för statens budgetarbete får utredningen ge besked om. En tänkbar utväg kan vara att statens budget med samma rättsliga verkningar som den nuvarande ettårsbudgeten fastställs för en period av låt oss säga fem år. Det betyder alltså att de av riksdagen beviljade anslagen disponeras av Kungl. Maj:t för en tid av fem år mot ett år nu. Kungl. Maj:t blir under hela perioden bunden av de villkor riksdagen fäst vid anslaget. Med hänsyn till de snabba växlingarna i det ekonomiska livet torde en sådan metod emellertid vara alltför stelbent. Bättre torde vara att göra upp en finansplan för längre tid, av vilken statsmakterna icke rättsligt blir bundna, samtidigt som en budget med sådana verkningar liksom nu göres upp för ett år i sänder. Vid uppgörandet av ettårsbudgeten bör dock såväl inkomst- som utgiftssidan anpassas efter de förutsättningar, på vilka långtidsplanen bygger. När dessa förutsättningar mera väsentligt

ändras, måste givetvis långtidsplanen också revideras. Givetvis kan även andra alternativa lösningar av budgetproblemet övervägas. Såväl över- som underbalanseringar av budgeten bör kunna företagas, beroende på hur den ekonomiska utvecklingen sker, men huvudsaken är att en förnuftig planering kommer till stånd, så att statsmakterna inte ideligen ställs inför tvånget att genom mer eller mindre improviserade skattehöjningar bringa budgeten i en med hänsyn till det ekonomiska läget godtagbar balans. I nuvarande ansträngda statsfinansiella läge är det nödvändigt att man, innan beslut fattas om nya kostnadskrävande reformer, undersöker vad reformerna kommer att kosta framdeles och hur de skall finansieras. En redovisning härför skulle helt säkert leda till återhållsamhet med statens utgifter.

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster.

Stockholm den 27 januari 1959

*Gunnar Hedlund*

*Nils G. Hansson*  
i Skegrie

*Lars Eliasson*  
i Sundborn

*S. G. W. Wahlund*

*J. Onsjö*

*C. O. Carlsson*  
i Bakeröd

*Per Svensson*  
i Stenkyrka

*Anders Pettersson*  
i Dahl

*J. W. Pettersson*  
i Norregård

*S. Vigelsbo*