

Nr 186.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om en översyn av de statsfinansiella resurserna för de aktuella socialpolitiska reformerna samt angående fördelningen av kostnaderna för socialförsäkringen mellan statsverket och övriga berörda parter.

(3:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Sunne m. fl.* (I: 220) och den andra inom andra kammaren av herr *Svensson* i Ljungskile *m. fl.* (II: 310), har hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en översyn av de statsfinansiella resurserna under de närmaste åren och av kostnaderna för de aktuella socialpolitiska reformerna i syfte att ge riksdagen möjlighet att bedöma reformtaktan med hänsyn till samhällets såväl ekonomiska som personella resurser och till önskvärdheten av lägre direkta skatter.

Vidare har i en inom andra kammaren av herr *Ståhl m. fl.* väckt motion (II: 304) hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en utredning rörande fördelningen av socialförsäkringens kostnader statsverket och övriga berörda parter emellan.

I motionerna I: 220 och II: 310 omnämnes inledningsvis de socialpolitiska reformer, som genomförts under 1953 års riksdag. I motionerna uttalas vidare, att det svenska samhällets och statens ekonomiska resurser med all sannolikhet inte kommer att tillåta en social reformpolitik i denna takt under de närmaste åren, varjämte vissa skäl anföres, varför man bör räkna med begränsade samhällsekonomiska möjligheter till socialpolitisk expansion. Därefter anförs exempel på angelägna sociala reformer och uttalas, att på de flesta av dessa områden finns antingen färdiga delplaner eller pågår utredningar härom, varför för den i motionerna förordade översynen erforderlig utredning på de olika specialområdena bör kunna verkställas utan alltför stor omgång. Avslutningsvis anföres följande.

Som inledningsvis framhållits är det uppenbart att samhällets resurser icke kan räcka till att under en kort följd av år genomföra det reformprogram, som utan anspråk på fullständighet här angivits. En avvägning måste ske med hänsyn till samhällets begränsade ekonomiska resurser liksom till önskemålet att uppnå något lägre direkta skatter. Härför kräves en samlad planering. Dels måste en turordning grundad på de olika reformernas angelägenhetsgrad upprättas. Vissa reformer får uppskjutas, medan andra kräver skyndsamma åtgärder. Dels måste en prognos göras rörande den sannolika utvecklingen av statens finanser med hänsyn till automatiska utgiftstegringar och en möjlig utveckling av statsinkomsterna vid olika national-

inkomstutveckling och skattetryck. Det är angeläget att så snart som möjligt en sådan översyn verkställs och att den inte begränsas till en beräkning av de automatiska utgiftsstegringarna, vilken nyligen igångsatts. Syftemålet med denna översyn bör vara att få en samlad överblick över såväl det statsfinansiella utrymmet som kostnaderna liksom personalbehovet inom socialpolitiken ett antal år framåt. Först sedan detta gjorts kan en effektiv avvägning ske med hänsyn till samhällets resurser och därigenom riskerna för en allt för långtgående in-teckning i framtidens ekonomiska resurser undvikas.

Beträffande detaljer i motiveringen får utskottet hänvisa till motionen II: 310.

I motionen II: 304 anföres följande.

Frågan om de sociala reformernas finansiering har börjat tilldra sig allt större uppmärksamhet. För de olika slagen av socialförsäkring innebär detta bl. a. att man börjat fråga sig, om de i ökad utsträckning bör ges försäkringskaraktär genom att de försäkrade eller deras arbetsgivare betalar en större del av kostnaderna — premierna — medan staten betalar en mindre del. Denna fråga får för olika slag av socialförsäkring bedömas från något olika utgångspunkter, allteftersom det gäller försäkring för vissa speciella folkgrupper eller för hela folket. Det är också betydelsefullt, om huvudsyftet är att ordna försäkringen i fråga eller om man dessutom syftar till att påverka inkomstfördelningen mellan vissa folkgrupper och andra. Enligt vår mening kommer med en allmänt stigande inkomststandard och med efterkrigstidens hårda skattetryck förstnämnda syfte — att få försäkringen till stånd på en tillräcklig bidragsnivå — att få en annan tyngd än under förkrigstiden.

Vid de förändringar och nyskapelser inom den svenska socialförsäkringen som under senare år ägt rum eller planeras kan en tendens i denna riktning spåras. Frågan har emellertid behandlats för varje försäkringsgren för sig utan något försök till samlat grepp, trots att socialvårdskommittén framförde en del synpunkter därpå. Enligt vår mening är tiden nu inne att i ett sammanhang uppta frågan om kostnadsfördelningen vid socialförsäkringen de olika parterna emellan.

Utskottet. Vad först angår motionen II: 304 vill utskottet erinra, att frågan om fördelningen av socialförsäkringens kostnader mellan statsverket och övriga berörda parter i skilda sammanhang varit föremål för prövning av årets riksdag. Sålunda avtog riksdagen i samband med antagandet av det genom propositionen nr 15 framlagda förslaget till lag om höjning av folkpensioner ett antal motioner — I: 174 och II: 233, II: 74 och II: 223 — i vilka hemställts, att folkpensionsavgiften skulle utgå med antingen högre eller lägre procent av årsinkomsten än den riksdagen godkände. Vidare avtog riksdagen i samband med antagandet av de vid propositionen nr 166 angående förbättring av ersättningsarna inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen m. m. fogade lagförslagen flera motioner — I: 439 och II: 556 samt I: 440 och II: 557 — i vilka yrkats annan utformning av statsbidraget

till denna försäkring än den som föreslagits i propositionen. Slutligen förelåg i samband med behandlingen av propositionen nr 178 med förslag till lag angående ändring i 1947 års lag om allmän sjukförsäkring ett antal motioner — I: 479 och II: 586, I: 482 och II: 593, I: 483 och II: 592 samt I: 485 och II: 584 — i vilka skilda förslag, avvikande från propositionens, framlagts i avseende å reformens finansiering.

Med hänsyn till vad sålunda förekommit finner utskottet icke lämpligt föreslå riksdagen att ånyo upptaga den i förevarande motion väckta frågan till prövning. Utskottet anser därför att motionen — i den mån den icke får anses besvarad genom riksdagens i våras fattade beslut — icke nu bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Den i motionerna I: 220 och II: 310 ifrågasatta översynen synes omfatta fyra led, nämligen

1:o) en skyndsam prognos rörande den sannolika utvecklingen av statens finanser med hänsyn till automatiska utgiftsstegringar och en möjlig utveckling av statsinkomsterna vid olika nationalinkomstutveckling och skatetryck, vilken inte bör begränsas till en beräkning av de automatiska utgiftsstegringarna;

2:o) en sammanställning av kostnaderna för de aktuella socialpolitiska reformerna och i samband därmed upprättande av en på de olika reformernas angelägenhetsgrad grundad turordning;

3:o) en utredning rörande personalbehovet inom socialvården ett antal år framåt och

4:o) en avvägning mellan de ekonomiska och personella resurserna ävensom önskvärdheten av lägre direkta skatter, å ena sidan, samt de anspråk, ett förverkligande av de aktuella socialpolitiska reformerna skulle aktualisera, å den andra.

Det första önskemålet, en översyn av de statsfinansiella resurserna under de närmaste åren, har i viss mån tillgodosetts genom en den 31 augusti 1953 till chefen för finansdepartementet överlämnad utredning rörande automatiska utgiftsförändringar inom statens verksamhet. Önskemålet tillgodoses vidare i viss utsträckning genom den nationalbudget, som årligen utarbetas av nationalbudgetdelegationen och som brukar fogas till den i statsverkspropositionen intagna finansplanen. Slutligen tillgodoses önskemålet i någon mån genom att vissa kommittéer, exempelvis utredningen för utarbetande av slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring, enligt sina direktiv har att grundligt pröva de samhällsekonomiska verkningarna av de förslag, till vilka man kommer. Såvitt utskottet kan finna återstår alltså för att tillgodose motionärernas ifrågavarande önskemål dels att komplettera nämnda utredning rörande utvecklingen av statens finanser med en utredning, avseende icke automatiska utgiftsstegringar, och dels att utsträcka nationalbudgetarbetet till att avse icke blott det nästkommande.

utan även närmast följande år, varvid hänsyn jämväl bör tagas till den inverkan, olika skattetryck kan komma att få på statsinkomsterna.

Utskottet är ense med motionärerna om att både en prognos, avseende samtliga statsutgifter, och en nationalbudget av typen långtidsplanering, grundad på antaganden jämväl om effekten av olika skattetryck på statsinkomsterna, i och för sig skulle vara av intresse. Emellertid måste sådana utredningar enligt utskottets uppfattning i hög grad bygga på så osäkra antaganden, att utredningarna icke kan tjäna som underlag för praktiskt politiskt handlande på längre sikt. Med hänsyn härtill finner sig utskottet icke kunna förordna ifrågavarande utredningskrav.

Motionärernas andra önskemål, en kostnadssammanställning för de aktuella socialpolitiska reformerna och en turordning efter deras angelägenhetsgrad, är, såsom i motionerna framhålles, så till vida uppfyllt att färdiga delplaner finns på flera av de avsedda områdena, varjämte utredningar pågår beträffande andra av dessa områden. Beträffande pågående utredningar begränsar sig utskottet till att hänvisa till årets riksdagsberättelse. Motionärerna uttalar, att den för den samlade översynen erforderliga utredningen på de olika specialområdena bör kunna verkställas utan alltför stor omgång.

Såvitt utskottet kan finna förutsätter detta resonemang att det successiva sociala reformarbetet skulle avstanna, intill dess samtliga på området verk samma kommittéer kunnat framlägga kostnadsberäkningar. Även om detta icke varit av motionärerna avsett, kan utskottet icke hysa några större förhoppningar om den praktiska möjligheten att åstadkomma den av motionärerna önskade rangordningen. Dels griper nämligen de olika socialvårdsåtgärderna in i varandra på ett sätt som ofta icke kan i förväg förutses och dels torde en angelägenhetsgradering med nödvändighet bestämmas av så många subjektiva moment att en avvägning härutinnan med obestriddlig objektivitet knappast är möjlig. Utskottet finner med hänsyn till det anförda icke skäl tillstyrka en framställning på denna punkt.

Det tredje ledet i kravet på översyn, fastställande av personalbehovet ett antal år framåt, bearbetas av 1949 års arbetskraftsutredning, som har att bilda sig en uppfattning om hur stor del av landets arbetskraftsresurser som under olika förutsättningar kan beräknas bli tagen i anspråk under de närmaste åren på skilda områden av den offentliga verksamheten. Härigenom torde detta krav redan vara uppfyllt.

Vad slutligen angår motionärernas sista önskemål, en avvägning med syfte att ge möjlighet till bedömning av reformtakten mellan resurser och skattesänkingskrav, å ena, samt de framtida kostnaderna för sociala reformer, å andra sidan, vill utskottet erinra om att utskottet i utlåtande nr 185 till 1951 års riksdag i anledning av väckta motioner om en tioårsplan för eftersatta sociala vårdområden anfört bl. a. följande.

Möjligheterna att förbättra den vård, som meddelas av samhället, är i sista hand beroende av samhällets ekonomiska bärkraft. Vid genomförandet av planer, varom här är fråga, är man därför nödsakad anpassa sig efter utvecklingen i detta avseende med alla de möjligheter till omkastningar, den rymmer. Förutom av den ekonomiska utvecklingen är sådana planer för sitt genomförande beroende av tillgång på byggnader och annan utrustning. Ytterligare kräver planerna tillgång till tillräcklig och lämpligt utbildad personal. Uppfattningarna rörande lämpliga former för samhällsomhändertagande och behandling kan också undergå genomgripande förändringar, vilket under perioder av energisk och djupgående forskning kan ske på relativt kort tid. Det saknas inom svensk offentlig förvaltning icke exempel på att framlagda planer till följd av bristande hänsyn till någon av dessa omständigheter visat sig sakna praktiska förutsättningar för sitt genomförande. Slutligen får icke förbises risken av att en alltför strikt upplagd och alltför energiskt fasthållen tioårsplan kan skymma blicken för möjligheterna att under årens lopp genomföra mindre omfattande men därför icke mindre värdefulla reformer.

Vad utskottet sålunda anfört rörande den år 1951 föreslagna tioårsplanen synes utskottet kunna tillämpas på den nu ifrågasatta avvägningen, vilken skulle ge riksdagen möjlighet att bedöma reformtakten på det sociala området. Härav följer att utskottet icke heller kan tillstyrka ifrågavarande yrkande i motionerna.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

- a) att motionen II: 304 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda;
- b) att motionerna I: 220 och II: 310 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 24 november 1953.

På statsutskottets vägnar:

KARL WARD.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar Karl Andersson, Gustaf Karlsson, Näs-gård, fröken Andersson, herrar Leander, Gillström, Näsström, Sundelin, Bergh, Hesselbom, Einar Persson, Edvin Thun, Bergman, Axel Andersson och Nils Theodor Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Ward, Bergström, Andersson i Malmö, Mårtensson i Uddevalla, Svensson i Ljungskile, Johansson i Mysinge, Åkerström, Hoppe, Kyling, Onsjö, Nihlfors, Birke, fru Ericsson i Luleå, herr Löfroth och fröken Ager.

Reservationer.

1) av herrar *Sundelin, Axel Andersson, Svensson* i Ljungskile, *Nihlfors, Löfroth* och fröken *Ager*, vilka ansett att utskottet bort tillstyrka motionen II: 304 och att därför

dels det stycke i utskottets yttrande på s. 3, som börjar med orden »Med hänsyn» och slutar med orden »riksdagens åtgärd», bort ha följande lydelse:

»Frågan om fördelningen av socialförsäkringens kostnader har alltså av årets riksdag endast behandlats för olika slag av socialförsäkring vart för sig utan något försök till samlat grepp. Såsom i motionen framhålles bör emellertid nämnda fråga upptagas i ett sammanhang. Utskottet, som i likhet med motionärerna anser att en samlad utredning härutinnan är önskvärd med hänsyn både till nuvarande skattetryck och till syftet att få försäkringen till stånd på en tillräcklig bidragsnivå, förordar därför yrkandet i motionen.»

dels ock moment a) i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»a) att riksdagen må med bifall till motionen II: 304 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en utredning rörande fördelningen av socialförsäkringens kostnader statsverket och övriga berörda parter emellan.»

2) av fröken *Andersson*, herrar *Sundelin, Bergh, Axel Andersson, Svensson* i Ljungskile, *Kyling, Nihlfors, Birke, Löfroth* och fröken *Ager*, vilka ansett att utskottet bort tillstyrka yrkandet i motionerna I: 220 och II: 310 och att därför

dels nedannämnda stycken i utskottets yttrande bort ersättas med text av följande lydelse, nämligen

a) det stycke på s. 4, som börjar med orden »Utskottet är» och slutar med orden »ifrågavarande utredningskrav»:

»Utskottet är ense med motionärerna om att både en prognos, avseende samtliga statsutgifter och deras fördelning på de olika huvudtitlarna, samt en nationalbudget av typen långtidsplanering, grundad på antaganden jämväl om effekten av olika skattetryck på statsinkomsterna, skulle vara av största intresse. Även om sådana utredningar i viss mån måste bygga på osäkra antaganden, kan de dock ge riktlinjer för det praktiskt politiska handlandet på längre sikt. Med hänsyn härtill finner sig utskottet böra förorda ifrågavarande utredningskrav.»

b) det stycke på s. 4, som börjar med orden »Såvitt utskottet» och slutar med orden »denna punkt»:

»För att icke det successiva sociala reformarbetet skall avstanna, bör den för den samlade översynen erforderliga utredningen på de olika specialområdena enligt utskottet mening kunna i viss utsträckning inskränkas till

överslagsberäkningar, vilka såsom i motionerna framhålles bör kunna färdigställas utan dröjsmål. Att de olika socialvårdsåtgärderna i viss mån griper in i varandra och att en angelägenhetsgradering med nödvändighet torde bestämmas av åtskilliga subjektiva moment hindrar enligt utskottets mening icke att en sådan gradering skulle ha en viktig uppgift att fylla. Utskottet tillstyrker med hänsyn till det anförda en framställning även på denna punkt.»

c) det stycke på s. 5, som börjar med orden »Vad utskottet» och slutar med orden »i motionerna»:

»Att märka är, att motionen till 1951 års riksdag avsåg en tioårsplan, medan de nu föreliggande motionerna åsyftar en avvägning mellan resurser och behov, avsedd att ge riksdagen möjlighet att bedöma reformtakter på det sociala området för de närmaste åren. Det skilda syftet med 1951 års och de nu föreliggande motionerna föranleder utskottet att utan frångående av vad utskottet år 1951 anförde tillstyrka jämväl ifrågavarande yrkande i förevarande motioner.»

dels ock moment b) i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»b) att riksdagen må med bifall till motionerna I: 220 och II: 310 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en översyn av de statsfinansiella resurserna under de närmaste åren och av kostnaderna för de aktuella socialpolitiska reformerna i syfte att ge riksdagen möjlighet att bedöma reformtakter med hänsyn till samhällets såväl ekonomiska som personella resurser och till önskvärheten av lägre direkta skatter.»
