

Nr 173.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående planmässiga åtgärder för rationaliseringar och begränsningar i den statliga verksamheten.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Ewerlöf m. fl.* (I: 321) och den andra inom andra kammaren av herr *Hjalmarson m. fl.* (II: 484), har hemställts, att riksdagen måtte uttala, att den anser planmässiga åtgärder för fortgående effektiva lättnader i den sammanlagda beskattningen ofrånkomliga och att den av denna orsak anhaller, att Kungl. Maj:t måtte framlägga de förslag till rationaliseringar och begränsningar i den statliga verksamheten, som kan befinnas möjliga och erforderliga för genomförande av sådana skattelättnader.

Till stöd för ifrågavarande förslag anföres i motionen II: 484 följande.

I vissa främmande länder har man på senare tid fäst ett växande avseende vid sambandet mellan det totala skattetrycket och den ekonomiska aktiviteten i samhället, då främst det enskilda och frivilliga sparandets omfattning och spridning. Den tanken synes alltmer vinna mark att beskattningen under och efter kriget nått en höjd, som icke är förenlig med det intresse, som måste vara det väsentliga för all progressiv politik — att främja snabbast och säkrast möjliga tillväxt i det personliga väståndet och i de samlade resurser över vilka arbetslivet och människorna förfogar.

En jämförelse mellan skattehöjdan i olika länder är varken möjlig att göra med någon större grad av exakthet eller särskilt givande — såvitt den icke kompletteras av en mycket ingående analys av en lång rad av med skattefrågan sammanhängande problem. Det torde emellertid även utan sådana jämförelser kunna sägas, att de sammanlagda skattehöjderna, som vilar på svenska folket, är stora och att de ökat i tyngd opåräknat snabbt samt säkerligen i under senare år stegrad takt. Följderna av denna utveckling kan sammanfattas i konstaterandet att det allmänna nu torde taga omkring en tredjedel i anspråk av vad en familj med så kallad normalinkomst i allt har att förfoga över.

Att en gång för alla försöka fixera någon bestämd andel av den enskildes inkomst, vilken lämpligen bör kunna överlätas till allmänt förfogande, kan inte vara möjligt. Det beror naturligtvis på vad de medel användes till, som undandrages inkomstägarens direkta inflytande, på den vanliga inkomstens absoluta och relativa höjd och på en serie svåröverskådliga psykologiska sammanhang. Rent erfarenhetsmässigt förefaller det emellertid som om en förhållandevis stabil gräns för skattemöjligheterna skulle gå i närheten av 25 %. Överskrides den mera märkbart och sjunker alltså den efter skatt behållna inkomsten för »normalfamiljerna» mera avsevärt under tre fjärdedelar av den ursprungliga inkomsten, måste man tydligen räkna med risker

för ej önskvärda återverkningar av samhällsmoralisk, samhällsekonomisk och till slut statsfinansiell art. 1949 års skatteutredning har från sina utgångspunkter beskrivit några av dessa.

Under krig, eller eljest då utomordentlig fara uppenbart hotar den fria samlevnadens grundvalar, kan det allmänna av medborgarna begära mycket stora även ekonomiska prestationer utan att befara negativa reaktioner. Men det kan varken anses klokt eller förutseende att under förhållanden, vilka ingen kan betrakta som extraordinära, konservera ett skattetryck, som ur den enskildes synpunkt haft en alldeles särskild och strängt tidsbegränsad motivering.

Målet måste alltså vara att undan för undan lindra den totala beskattningen, så att människor med genomsnittsinkomst själva kan disponera över tre fjärdedelar av sina löpande medel. Det är alldeles uppenbart att denna angelägna reform inte går att genomföra på en gång. Dess realiserande förutsätter ett *planerat skattesänkingsarbete*, som under de närmaste åren står i centrum för de politiska bedömningarna.

Planering för skattesänkningar betyder planering för gradvisa minskningar i den statliga verksamhetens omfattning och kostnader. Att skjuta över skatt från den ena gruppen till den andra är icke någon användbar metod. Marginalskatten är redan uppenbart för hög som den är. Fortsatt och än mer intensivt driven rationaliseringsverksamhet inom förvaltning och statliga verk torde säkerligen kunna ge i och för sig betydelsefulla besparingsresultat. Detta torde särskilt bli fallet, om det enskilda initiativet även inom den statliga verksamheten befordras, och om utrymmet för det personliga ansvaret vidgas, samt om det företagsmässiga betraktelsesättet där så ske kan ges friare spelrum. De rationaliseringsvinster, med vilka man kan räkna, torde emellertid icke ensamma bli tillräckliga som grund för föregående skattelättnader. Därför kommer dessutom otvivelaktigt att erfordras en medveten strävan att koncentrera statens insatser till områden, där sådana måste betraktas som omistliga. Det förtjänar erinras om att därvid icke endast driftutgifterna kommer in i synfältet utan även kapitalutgifterna. Dessa betingar varandra ömsesidigt.

Det har hävdats att den så kallade automatiska inkomstökning för statsverket, som är en återspeglning av de undan för undan växande inkomsterna för människorna och av skatteskalornas progressivitet, skulle vara stor nog för att möta den automatiska utgiftsökningen. Så har förmodligen inte varit fallet under senaste år. Detta har i så fall inte haft sin orsak i uteblivna inkomstökningar utan däri, att de politiskt ansvariga ej sällan med otillfredsställande statsfinansiellt underlag fattat vad man kallar principbeslut, vilkas slutliga och sammanlagda utgiftseffekt man ej beräknat. Automatiska utgiftsstegringar av denna omfattning leder till automatiska skattestegringar. Det är nödvändigt att komma fram till ett tillstånd där i stället automatiska inkomstökningar för staten också ger rum för automatiska lindringar i anspråken på de enskilda. Även på mycket kort sikt borde de inkomstökningar, som »av sig själv» kommer statskassan till del, användas främst för skattelindringar. Härför krävs emellertid dels att de ansvariga får den automatiska utgiftsökningen under kontroll, dels som ovan påpekats att politiken ställs in på en koncentration av statsverksamheten.

Effektiva åtgärder i rationaliseringssyfte och för att få till stånd en i sitt sammanhang insatt omprövning av icke ofrånkomliga, statliga uppgifters behövlighet måste sättas in på ett tidigt stadium av budgetarbetet. Sedan huvudtillarna föreligger i färdiga förslag möter det betydande svårigheter att göra de utredningar som bör föregå besparingsingripanden av större räckvidd. Riksdagen och framför allt enskilda ledamöter av riksdagen sak-

nar den apparat som oundgängligen behövs för sådana. Detta konstaterande betyder inte att riksdagens granskning av framställda anslagsäskanden skulle vara ligkiltig eller ej kunna leda till resultat. Det innebär inte heller att den som mera allmänt kräver sparsamhet med statens medel skulle vara befriad från att framställa konkreta förslag därtill. Det är endast ett uttryck för det förhållandet, att så komplicerat som samhället är och så djupt som det allmänna numera ingriper, så måste ett förslag i stort till begränsningar i dessa ingripanden komma från den verkställande makten med underlydande myndigheter.

Man kan naturligtvis tänka sig ett ökat faktiskt inflytande och ett vidgat ansvar för riksdagen i detta hänseende i den formen att folkrepresentationen bereddades tillfälle att genom särskilda förtroendemän följa budgetarbetet även i de mera förberedande stadierna. Mot en sådan lösning kan dock vägande invändningar göras av både praktisk och konstitutionell art. Godtar man dessa, måste man å andra sidan — om man verkligen vill ha en förnyad avvägning till stånd mellan statens och de enskildas förfoganderätt över de enskildas inkomster — vara beredd att godtaga, att riksdagen kläder sitt intresse för saken i en allmän anhållan om konkreta förslag till utgiftsbegränsningar och att den — sedan Kungl. Maj:t framlagt sådana — tar slutlig ställning till fråga efter fråga.

Vi har för avsikt att inrikta vår medverkan i vårens riksdagsarbete på ett sådant sätt, att förslag vid den tidpunkt då detta kan ske skall kunna framställas om en lindring i inkomstskatten med tio procent från första möjliga datum. Denna skattelättnad som ju egentligen endast innebär att uttagningsprocenten på den direkta skatten för enskilda inkomsttagare återföres till en normal höjd, är för oss endast ett led i en strävan efter en undan för undan sänkt total beskattning, för vilken vi till riktmärke valt, att skatten för familjer med normala inkomster ej bör taga större del i anspråk än högst en fjärdedel.

Utskottet. Såväl vid 1952 som vid 1953 års riksdag har utskottet utlåtit sig i anledning av då väckta motioner om begränsning och rationalisering av den statliga verksamheten; härutinnan får utskottet hänvisa till sina utlåtanden nr 205 vid 1952 års riksdag och nr 191 — jämför även utlåtande nr 192 — vid 1953 års riksdag. Utskottet, som än en gång vill understryka, att det ytterst är en avvägningsfråga, i vilken omfattning och med vilken styrka besparings- och rationaliseringsarbetet bör bedrivas inom statsförvaltningen, får under framhållande jämväl att läget i stort sett synes oförändrat sedan utskottet sist yttrade sig i förevarande ämne, hemställa,

att motionerna I: 321 och II: 484 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 16 november 1954.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Närvarande: se under utlåtandet nr 174.

Reservationer

1) av fröken *Andersson*, herrar *Skoglund* i Doverstorp och *Birke*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Den s. k. automatiska utgiftsstegringen har särskilt under senare år utgjort ett allvarligt samhällsekonomiskt och statsfinansiellt problem. Gjorda överslagsberäkningar har visat att även för den närmast framförliggande tiden denna automatiska utgiftsstegring i hög grad kommer att bli bestämmande för den statsfinansiella rörelsefriheten. Automatiska utgiftsstegringar och nya anspråk på statskassan, som trots allt tvingas igenom får ur medborgarnas synpunkt uttryck i en undan för undan skärpt skattebelastning eller däri att skattelättnader, som den allmänna inkomstutvecklingen i och för sig borde ha möjliggjort, uteblivit. Såvitt nu kan bedömas är takten i den automatiska utgiftsstegringen så hög, att den överväger den automatiska ökningen av inkomster, med vilka statsverket har att räkna.

Från utskottets sida har i samband med utlåtande över besparingsmotioner bl. a. år 1952 och 1953, framhållits nödvändigheten av att ramen för statsutgifterna krympes genom effektiva och rationella besparingar inom statsförvaltningen. Härigenom skulle de enskildas inkomster få möjlighet att växa ikapp det allmännas utgiftskrav, varigenom ett naturligt utrymme för successiva skattelättnader skulle uppstå.

Utskottet anser emellertid numera denna målsättning vara alltför begränsad. För närvarande förfogar samhället genom skatter och obligatoriska avgifter över närmare en tredjedel av »normalfamiljens» inkomst. Det synes utskottet som om man härigenom överskridit gränsen för vad som är rimligt och lämpligt. Skattetrycket har åstadkommit ej önskvärda återverkningar av samhällsmoralisk, samhällsekonomisk och statsfinansiell art. Målet måste därför vara att undan för undan lindra den totala skattebördan. Människor med genomsnittsinkomst bör själva enligt utskottets mening få disponera över i första hand tre fjärdedelar av sina löpande medel. En förutsättning för att realisera denna målsättning är, som anges i motionerna I: 321 och II: 484, ett planerat skattesänkingsarbete, som under de närmaste åren får stå i centrum för de politiska bedömningarna.

En planering för skattesänkning innebär i första hand att de rationaliserings- och effektiviseringssträvanden, som för närvarande genom bl. a. statens organisationsnämnd bedrivs inom statsförvaltningen, intensifieras. Det är härvid nödvändig att företagsmässiga betraktelsesätt får större utrymme än hitintills. Utskottet ställer sig dock tveksamt till möjligheterna att enbart genom rationaliseringar kunna åstadkomma erforderliga utgiftsbesparingar för en långsiktig och bestående skattesänkning. Härför erfordras återhållsamhet i fråga om nya utgifter men även en medveten begränsning av statens hittillsvarande uppgifter. Först härigenom kan åstadkommas den krympning av statens utgifter, som tillsammans med de automatiska inkomstökningarna lämnar utrymme för en skattesänkning.

Riksdagen saknar emellertid den apparat som behövs för att utforma besparingsingripanden av större räckvidd. Detta konstaterande betyder icke att riksdagen är befriad från att framställa konkreta förslag till begränsningar i de för riksdagen framlagda anslagsäskandena. Det är, som det uttryckes i motionerna I: 321 och II: 484, endast ett uttryck för det förhållandet att, så komplicerat som samhället är och så djupt som det allmänna numera ingriper, ett förslag i stort till begränsningar i dessa ingripanden måste komma från den verkställande makten med underlydande myndigheter.

Riksdagen bör därför i första hand visa sitt intresse för saken i en allmän anhållan om konkreta förslag till utgiftsbegränsningar, och den får — sedan Kungl. Maj:t framlagt sådana — senare ta slutlig ställning till fråga efter fråga.

Under återopande av det ovan anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen må, med bifall till motionerna I: 321 och II: 484, i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala, att riksdagen anser planmässiga åtgärder för fortgående effektiva lättnader i den sammanlagda beskattningen ofrånkomliga, och att den av denna orsak anhåller, att Kungl. Maj:t måtte framlägga de förslag till rationalisering och begränsningar i den statliga verksamheten, som kan befinnas möjliga och erforderliga för genomförande av sådana skattelättnader.»

2) av herrar *Ohlon, Sundelin, Axel Andersson, Malmborg* i Skövde, *Svensson* i Ljungskile, *Löfroth* och fröken *Vinge*.

3) av herrar *Rubbestad* och *Hansson* i Skegrie.