

Nr 174.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om en översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma förenklingar och besparingar i förvaltningen m. m.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Werner m. fl.* (I: 320) och den andra inom andra kammaren av herr *Jonsson i Skedsbygd m. fl.* (II: 416), har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte göra framställning om *dels* att en utredning under medverkan av representanter för de politiska partierna måtte tillsättas för översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma förenklingar i förvaltning och besparingar, ägnade att främja genomförande av lättnader i den statliga beskattningen, *dels* att vid ekonomisk långtidsplanering för kommande tidsperiod (event. 1956—1960) även måtte beaktas skattebetalarnas och näringslivets starkt motiverade krav på ett långsiktigt genomförande av effektiva skattelättnader.

Till stöd för ifrågavarande förslag anföres i motionen II: 416 följande.

Vårt land har under fredens hägn kunnat glädja sig åt en på många områden storartad utveckling. Dess politik har eftersträvat och på samarbetets grundval även lyckats ernå en betydande grad av trygghet och stabilitet. Stora naturrikedomar, varvid särskilt må nämnas tilgången på värdefull jord och skog, gruvor och el-kraft, utgör härför en bärkraftig grund. Arbetsflit, framsynthet och kunnande har också mäktat att föra näringslivet framåt och skapa stora produktiva resurser. Förutsättningar har beretts för hög kulturell standard och god social omvårdnad. Näringslivets fortsatta ändamålsenliga utveckling och värden om vårt värdefulla folkmaterial utgör förutsättningar för ett fortsatt framstegsarbete.

Ett högt utvecklat näringsliv är ömtåligare än ett under mera primitiva samhällsförhållanden. De betydelsefulla uppgifter som i det moderna samhället åvilar staten medför även ofrånkomligen att samhällsmaskineriet kompliceras och dess handhavande tager i anspråk ett ökat antal krafter. En konsekvens härav är mycket stora utgifter för de många i allmän tjänst anställda. Även den sociala omvårdnaden har samtidigt som den förbättrats blivit mycket kostnadskrävande. Icke blott produktionslivets ändamålsenliga utveckling utan även avvägningen av kostnaderna mellan olika ändamål kräver därför stor uppmärksamhet. Beskattningsproblemet är ur båda dessa synpunkter brännande. Det låter sig sägas att näringslivet under ett växande skattetryck i hög grad genomfört en förbättrad produktivitet och att skattetrycket i likhet med konkurrensen varit sporre till värdefull driftrationalisering. Därför kan man emellertid inte bortse från den belastning som en hög skattebörda utgör samt att problemet i hög grad är en fråga om avvägning.

En siffermässig belysning av skatteproblemet försvåras bland annat av

penningvärdets fluktuationer under olika tider liksom av den överbalansering av budgetens inkomstsida som bland annat utav valutavärdande skäl företagits. Statsutgifterna på driftbudgetens huvudtitlar utgjorde 1946/47 3 155 miljoner kronor, 1948/49 4 643 miljoner kronor, 1950/51 5 449 miljoner kronor och 1952/53 7 647 miljoner kronor. För 1954/55 beräknas budgeten balansera på cirka 8 500 miljoner kronor. Statsskulden som i juni 1946 uppgick till 11 195 miljoner kronor var vid samma tidpunkt 1953 uppe i 12 532 miljoner kronor och har sedan dess ytterligare vuxit. Statens investeringar på olika områden har krävt mycket betydande belopp, varför stora summor kommit till användning.

Penningvärdets förändringar påverkar direkt skattetrycket i samma mån som de nominella inkomsterna växer utan att medföra reella förbättringar medan skatteskalorna vid progressivbeskattningen förblir oförändrade. Här har dock 1952 års skattereform med förhöjda skattefria ortsavdrag för den statliga inkomstbeskattningen och höjd gräns beträffande den skattefria förmögenheten vid förmögenhetsbeskattning m. m. medfört en viss skattelättnad för de bredare befolkningslagren. Detta till trots uppfattas skattetrycket inom alla samhällsgrupper som mycket tyngande och är det tvivelsutan även.

Redan i 1949 års skatteutredning har representanter för alla partier i dess betänkande (1951) angående den statliga direkta beskattningen enhälligt understrukt problemets allvarliga konsekvenser för den enskilde och för produktionen. Till det faktiska tryck, som en hög beskattning utgör för de produktiva krafterna, kommer de psykologiska verkningarna i form av missnöje med det skattesystem som man anser frånhända den enskilde en oskäligen del av frukten av hans ansträngningar, ett därav alstrat »skattetänkande» osv. Det är till skada för samhället om den enskilde av skattetrycket påverkas i riktning att minska sina arbetsansträngningar, tvekar att påtaga sig nya arbetsuppgifter eller hämmas i sund ekonomisk företagsamhet.

Sådana beklagliga tendenser förefinnes, men de motverkas i den mån som de enskilde har kännedom om och känsla för att staten visserligen tager stora belopp men att dessa användes för goda och nödvändiga ändamål, samt att de anslagna penningmedlen handhas på ett klokt och förståndigt sätt, med omtanke och sparsamhet.

De stora utgiftsposterna i statsverkspropositionen, som särskilt kan uppmärksammas, avser folkpensionerna, barnbidragen, sjuk- och olycksfallsförsäkringarna samt försvarskostnaderna. Beloppen för dessa uppgifter representerar en mycket väsentlig del av utgiftsstegringen under de senare åren. Så uppgick statens årsutgifter för folkpensioneringen i början av 1930-talet icke ens till 50 miljoner kronor, men den avses i årets budgetförslag skola kosta 1 350 miljoner kronor. Barnbidragen, som infördes för få år sedan, beräknas för 1954 draga en kostnad av 527 miljoner kronor. Sjukförsäkringen beslöts förra året, och i år väntas proposition om den härmed sammanhängande yrkesskadeförsäkringen. Även om kostnaderna till betydande del bäres av de försäkrades premier och arbetsgivarbidragen är det dock här fråga om mycket väsentliga utgiftsökningar.

Samtliga dessa reformer är enligt vår uppfattning att hälsa med glädje. Utvecklingen har mer och mer gått i den riktningen, att genom avtal eller anställningskontrakt tjänstemän och andra anställda, icke minst inom industrier, heretts goda pensions-, sjuk- och olycksfallsförsäkringsförmåner. Betydande grupper av egna företagare — jordbrukare, hantverkare, köpmän, småföretagare osv. — liksom av självständiga arbetare m. fl. som söker sin utkomst genom att åtaga sig olika arbetsuppgifter delvis av till-

fällig natur, har små eller inga utsikter att bli tillgodosedda på detta sätt. För alla dessa grupper utgör den obligatoriska folkpensionen, sjuk- eller olycksfallsförsäkringen en trygghet av stort värde. För de hemmavarande familjemedlemmarna utgör en obligatorisk sjuk- eller olycksfallsförsäkring ävenledes en icke minst på landsbygden länge eftersträvad förmån. Stora folkgrupper i bygderna har anledning att i sådana resultat av den förda politiken se för bygdefolket värdefulla önskemål realiseras.

Beträffande försvarskostnaderna har utgiftsökningarna likaledes varit betydande. Det kan erinras om att år 1936 en till 148 miljoner kronor förhöjd årskostnad för försvaret ansågs så betydande, att man befarade att den skulle kunna äventyra det sociala framstegsarbetet. Sedan dess har som ovan berörts åtskilliga sociala framsteg ernåtts. Försvarskostnaderna har emellertid stigit i då oanad omfattning och beräknas för 1954/55 skola utgå med 2020 miljoner kronor. I samband med statsverkspropositionen har — med hänsyftning på det ekonomiska utrikesläget — erinrats om de internationella förhållandena som »ett känsligt område, där nästan allting kan hända». Ett sådant omdöme har givetvis även avsatt resultat vid bedömande också av huru den försvarspolitiska beredskapen skall avvägas. Återinförandet av kategoriklyvningen i fråga om de värnpliktigas utbildning genom att från utbildning av årskontingenten utesluta 25 000 man medför en besparing för ögonblicket för statsverket med 20 miljoner kronor. Starka principiella invändningar kan resas häremot, både ur effektivitets- och rättvisesynpunkt. Erfarenheten från krigstiden visar att eftersatt utbildning, visserligen under gynnsamma omständigheter, kan senare inhämtas, men kostnaderna härför blir då icke mindre. Å andra sidan synes fog förefinnas för uppfattningen att på försvarets område, liksom inom andra delar av den statliga verksamheten, åtskilligt torde kunna sparas genom rationalisering och genom ökad försiktighet och sparsamhet med allmänna medel utan att därför effektiviteten behöver eftersättas.

Kravet på skattesänkningar har ofta och högljutt framförts, men det praktiskt realiserbara förslaget för dess genomförande har låtit vänta på sig. Härvid kan man helt bortse från uppslagen att nå tillfälliga skattelättnader genom bokföringsmanipulationer utan preciserat underlag och med diskutabelt värde för framtiden. Att skönsmässigt minska årsutgiften för avskriften av tilläggs lån till bostadsproduktionen utan att avvakta i vad mån resultatet till slut kan komma att motivera åtgärden, ger intet fast underlag för en skattesänkning. Visar sig de reducerade avskrivningarna förhastade uppstår till och med nya utgifter för täckande av den risk staten medvetet tar. Däremot framstår det som naturligt att, alltefter- om tilläggs lånen prövas och i mån som efterskänkande av statens fordran icke anses böra ifrågakomma, de avskrivna lånebeloppen skall ingå såsom förstärkning vid budgetberäkningen.

Erfarenheterna från förra årets skattedebatt belyser också till vilka i praktisk politik föga värdefulla resultat man kan komma, när ett parti från sina egna utgångspunkter söker uppgöra ett ensidigt besparingsalternativ som går ut över utgifter, som alla andra politiska åsiktsriktningar anser erforderliga. Det är även i detta fall fråga mer om lek med siffror än om praktiskt värdefulla uppslag, som kan leda till skattesänkning. Till sin art är sådana förslag föga skilda från de resultat av ett ensamt tänkande som framkommit i del av en särskild utredningsman med hjälp av annan fackexpertis utarbetade, år 1950 avgivna betänkandet angående översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma besparingar. De förslag som den opolitiska besparingsexperten utarbetade var förvisso många och omfattade betydande belopp, men resultaten har i praktiken blivit påfallande klena.

Skattetryckets omfattning gör emellertid frågan alltfört brännande, och den kan inte längre förbigås. Enighet synes råda om att den nuvarande statliga inkomstbeskattningen för närvarande nått en sådan omfattning att någon höjning icke kan ifrågakomma utan att den tvärtom bör om möjligt nedbringas. Det har i årets statsverksproposition föreslagits en höjning av den indirekta beskattningen, avsedd att träffa sprit och tobak. Även på detta område synes tanken på ytterligare möjligheter till skattehöjningar sakna resonans. Statsrådet och chefen för finansdepartementet avvisade också bestämt ett tänkt alternativ enligt vilket inkomstskattens sänkning skulle finansieras av den höjda sprit- och tobaksskatten. Det förefaller emellertid icke motiverat att därav draga slutsatsen att finansministern skulle föredraga en sänkning av exempelvis en höjd spritbeskattning före sänkt inkomstskatt. Ett sådant bedömande synes även strida mot andra uttalanden i samband med statsverkspropositionen av innebörd att motivera förhöjd spritbeskattning med att spritpriserna numera i jämförelse med på andra områden höjda priser är att betrakta som låga.

Däremot synes man kunna utgå ifrån att möjlighet föreligger för samförstånd över partigränserna om uppfattningen att under närmaste åren intet reformkrav synes föreligga av en angelägenhetsgrad som skulle kunnat motivera en skattehöjning. Endast den nu aktuella och mycket omstridda frågan om bilbeskattningen synes härvid böra undantagas från bedömande, så mycket mera som det framlagda utredningsförslaget i ärendet icke torde erbjuda något underlag för ett beslut i denna fråga.

Ett starkt skäl för att särskilt frågan om sänkt inkomstbeskattning nu upptages till omprövning sammanhänger med det framförda uppslaget om genomförande av ett förenklat taxeringsförfarande medelst summarisk prövning av vissa löntagargrupper taxering. Det har uttryckligen sagts, att genomförande av ett sådant förfarande skulle för vederbörande medföra förminskad skattebetalning och ur denna synpunkt vara förknippad med minskade intäkter för statsverket. Av 1949 års skatteutredning har på goda grunder framhållits att en hög beskattning särskilt är ägnad att aktualisera rättvisekravet på ett effektivt taxeringsförfarande, som verkligen medför beskattning av alla inkomster. Luckor i beskattningsförfarandet leder nämligen till påtagliga orättvisor beträffande fördelningen av skattetrycket och skulle än mera framstå på sådant sätt om reform i sådant syfte genomfördes med öppna ögon för konsekvenserna. En utveckling hän mot mera summarisk prövning av taxeringsförfarandet skulle — i synnerhet om den avsåges skola tillämpas endast för vissa grupper — förutsätta ett lättat skattetryck, som gjorde orättvisan mindre kännbar.

Som grundval för de gånga årens sociala reformarbete har legat uppfattningen om en fortskridande produktionsökning som underlag för de stegrade utgifterna. Detta betraktelsesätt har kommit till uttryck i det av 1950 års långtidsutredning år 1951 framlagda ekonomiska långtidsprogrammet för perioden 1951/1955. Även för framtiden kommer givetvis framåtskridande på dessa områden att erfordra sin del av de förbättrade resurser, som kan uppstå. Grundläggande principer för en sådan ekonomisk planering synes även böra vara kraven på full sysselsättning, samhällsekonomisk balans och fast penningvärde samt att denna stabiliseringspolitik genomföres genom generellt verkande medel med undvikande av statliga detaljregleringar. Läget synes emellertig ge god grund för uppfattningen att vid planeringen för en kommande tidsperiod måste räknas med att en del av sådana resurser som kommer att stå till förfogande på grundval av framstegen inom produktionen disponeras för genomförande på lång sikt av effektiva skattesänkningar. Det bör understrykas, att en långsiktig skattesänkingspolitik

även kan utgöra ett värdefullt bidrag till förbättrade produktionsvillkor och således medverka till att förmera samhällets resurser.

Men genomförandet av varje verklig skattelindring på lång sikt bör enligt vår uppfattning oundgängligen vara förenad med och underlättas av en grundlig översyn av statslivets olika förvaltningsgrenar och av utgiftspos-terna för genomförande av förenklingar och modernt rationaliserade arbetsformer liksom för realgranskning av utgifterna. Sparsamhet med statens medel och rationella praktiska arbetsmetoder, som förbilligar statens omkostnader, är icke minst i nuvarande läge ett betydelsefullt krav.

Utskottet. Såsom utskottet i sitt denna dag i anledning av motionerna I: 321 och II: 484 avgivna utlåtande nr 173 erinrat, har frågan om rationaliseringar och begränsningar i den statliga verksamheten motionsvägen varit underställd 1952 och 1953 års riksdagar. De i nu förevarande motioner framförda synpunkterna synes i väsentliga delar överensstäm- ma med de tankegångar, varåt vederbörande förslagsställare vid de tidigare tillfällena givit uttryck. Utskottet kan vid sådant förhållande begränsa sig till att i tillämpliga delar hänvisa dels till sina tidigare utlåtanden — nr 205 vid 1952 års riksdag samt nr 191 och 192 vid 1953 års riksdag — dels ock till sitt förenämnda, denna dag avgivna utlåtande nr 173.

Aberopande det anförda hemställer utskottet,

att motionerna I: 320 och II: 416 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 16 november 1954.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet ha närvarit

från första kammaren: herrar Karl Andersson, Gustaf Karlsson, Ohlon, Iwar Anderson, Näsgård, fröken Andersson, herrar Näsström, Påls-son, Hesselbom, Gustaf Andersson, Sundelin, Einar Persson, Axel Anders-son, Holmqvist och Rikard Svensson; samt

från andra kammaren; herrar Skoglund i Doverstorp, Ward, Malm- borg i Skövde, Bergström, Andersson i Malmö, Lindholm, Rubbestad, Svens-son i Ljungskile, Åkerström, Jansson i Kalix, Gustafsson i Stockholm, Birke, Hansson i Skegrie, Löfroth och fröken Vinge.

Reservationer

1) av herrar *Ohlon, Sundelin, Axel Andersson, Malmborg* i Skövde, *Svensson* i Ljungskile, *Löfroth* och fröken *Vinge*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»I de föreliggande motionerna framhålles att den nuvarande statliga inkomstbeskattningen nått en sådan omfattning att någon höjning icke kan ifrågakomma utan att den tvärt om bör om möjligt nedbringas. Liknande synpunkter har framförts i de likalydande motionerna I: 321 och II: 484. I motionerna I: 320 och II: 416 framhålles dessutom att som ett led i strävandena att åstadkomma en sänkning av skattetrycket bör statsmakterna vid ekonomiska planeringen för en kommande tidsperiod räkna med att en del av sådana resurser, som kommer att stå till förfogande på grundval av framstegen inom produktionen, disponeras för genomförande på lång sikt av effektiva skattesänkningar. I motionen framhålles vidare att en långsiktig skattesänkingspolitik även kan utgöra ett värdefullt bidrag till förbättrade produktionsvillkor och således medverka till att förmera samhällets resurser. Motionärerna understryker slutligen vikten av att sparsamhet iakttages med statens medel och att rationella, praktiska arbetsmetoder, som förbilligar statens omkostnader, eftersträvas.

Utskottet kan för sin del instämma i dessa synpunkter.

Planering för en sänkning av skattetrycket bör ske efter två huvudvägar. Den första innebär, att man planerar statens verksamhet på längre sikt på sådant sätt, att de inkomststegringar, som kan väntas inflyta till statskassan under normalt konjunkturförlopp, inte i sin helhet uppätas av utgiftsökningar. De synpunkter som i detta avseende framförts i reservation av herrar *Spetz* m. fl. till bevillningsutskottets betänkande nr 57 vid årets riksdag synes bärande. Det bör vara angeläget för Kungl. Maj:t att upprätta en prognos rörande de närmaste budgetårens inkomstutveckling i syfte att bereda väg för en fortsatt skattesänkingspolitik.

Den andra vägen till ett läge där ytterligare skattesänkningar kan genomföras är en fortgående rationalisering och effektivisering av statsförvaltningen. Kraven härpå får emellertid minskad slagkraft, när de konkreta förslagen i stort sett saknas. I de föreliggande motionerna — liksom i de likalydande motionerna I: 321 och II: 484 ävensom i de likalydande motionerna I: 277 och II: 359 — finnes endast vissa allmänna synpunkter i detta hänseende framlagda. I motionerna I: 320 och II: 416 har föreslagits att en utredning under medverkan av representanter för de politiska partierna måtte tillsättas för en översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma förenklingar och besparingar i förvaltningen. Utskottet är tveksamt om ändamålsenligheten i den metod som här föreslagits. Utskottet vill i detta sammanhang i stället erinra om de förslag om förstärkning av besparings- och rationaliseringsorganen, som framfördes bl. a. i motionen II: 269 vid 1953 års riksdag och i reservationen av herrar *Ohlon* m. fl. till statsutskot-

tets utlåtande nr 192 vid samma riksdag. Ett förstärkt besparings- och rationaliseringsorgan, som står vid riksdagens sida och som fortlöpande följer förvaltningens verksamhet, är enligt utskottets mening en väsentlig förutsättning för åstadkommande av hållbara besparingar och rationaliseringar. Förslag i denna riktning har utarbetats av 1949 års rationaliseringsutredning. Detta förslag bör av Kungl. Maj:t efter överarbetning föreläggas riksdagen.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 320 och II: 416, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t måtte

a) efter överarbetning av 1949 års rationaliseringsutrednings betänkande för riksdagen framlägga förslag i enlighet med huvudlinjerna i betänkandet,

b) utarbeta en flerårsplan för statsverksamheten, inrymmande även en prognos för statens inkomstutveckling, vilken tillsammans med möjliga besparingsåtgärder kan läggas till grund för en politik, som konsekvent söker bereda väg för en sänkning av skattetrycket.»

2) av herrar *Näsgård, Pålsson, Rubbestad* och *Hansson* i Skegrie, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»De lättnader i beskattningen, som genom 1952 års reform genomfördes, har enligt utskottets mening varit av betydelse för befolkningen och näringslivet. Såsom i de föreliggande motionerna framhålles uppfattas emellertid skattetrycket fortfarande inom alla samhällsgrupper som mycket tyngande.

De möjligheter, som kan föreligga för en effektiv skattesänkning, måste därför tillvaratagas. Utskottet vill understryka önskvärdheten av att största möjliga återhållsamhet med statens utgifter iakttages under de kommande åren.

Möjligheterna till en skattesänkning skulle givetvis ökas, om redan beslutade statsutgifter kunde undergå en minskning. I enlighet med vad som framhålles i de föreliggande motionerna vill utskottet härvid betona, att sådana reformer som folkpensioneringen samt sjuk- och olycksfallsförsäkring för stora folkgrupper utgör en trygghet av stort värde, som icke kan få eftersättas. Enighet råder också om de allmänna barnbidragens sociala värde.

Utskottet delar den i förevarande motion — liksom f. ö. även i motionerna I: 277 och II: 359 — uttalade uppfattningen att det är angeläget att söka åstadkomma en rationalisering av statsapparaten, så att om möjligt en effektivisering av förvaltningen kan uppnås och därmed också besparingar, vilka kan öppna vägen för skattesänkningar. I våra dagars samhälle måste helt naturligt den statliga verksamheten vara av betydande omfattning, och

det kan förutsättas, att densamma för framtiden kommer att ökas ytterligare.

Därmed måste också kravet på effektivitet och rationalitet skärpas. Statsrevisorerna har vid upprepade tillfällen fäst uppmärksamheten på mindre tillfredsställande effektivitet inom olika delar av förvaltningen. Utskottet finner det angeläget, att statsförvaltningen blir föremål för en översyn i syfte att åstadkomma förenkling och effektivisering och därmed en begränsning av statsutgifterna.

Såsom bevillningsutskottet i sitt betänkande nr 57/1954 framhållit, har svårigheterna att vinna tillräcklig enighet om de utgifter, som skulle kunna sänkas, lett till att tidigare framförda besparingsförslag endast i begränsad omfattning kunnat genomföras. Utskottet delar den i motionerna framförda meningen, att en utredning under medverkan av representanter för de politiska partierna för översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma förenklingar i förvaltningen och besparingar, ägnade att främja genomförandet av lättnader i den statliga beskattningen, skulle öppna möjligheter till samförstånd över partigränserna och därmed också till effektiva skattelättnader på lång sikt.

Även för framtiden bör det ekonomiska framåtskridandet kunna tillföra samhället ökade resurser. Utskottet biträder den i motionerna framförda uppfattningen, att en del av sådana resurser, som kommer att stå till förfogande på grundval av framstegen inom produktionen, bör disponeras för genomförandet på lång sikt av effektiva skattesänkningar. Utskottet vill understryka, att en sådan långsiktig skattesänkingspolitik även bör utgöra ett värdefullt bidrag till förbättrade produktionsvillkor och därmed också till ökade resurser för samhället.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 320 och II: 416, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att en utredning under medverkan av representanter för de politiska partierna måtte tillsättas för översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma förenklingar och besparingar, ägnade att främja genomförande av lättnader i den statliga beskattningen, samt i övrigt giva tillkänna vad utskottet anført.»

3) av fröken *Andersson*, herrar *Skoglund* i Doverstorp och *Birke*.