

Nr 275

Av herr **Ewerlöf m. fl.**, om åtgärder i syfte att begränsa de offentliga utgifterna och deras stegringstendens.

Ej sällan hävdas det, att våra statsutgifter visserligen är för höga men att eftersom alla meningsriktningar i praktiken varit överens om varje stegring i dem, detta faktum är något ofrånkomligt, något som man endast har att finna sig i. De finnes som till och med vill göra gällande att statsutgifternas oavbrutna ökning endast återspeglar en socialt och tekniskt betingad naturlag, som icke låter sig sättas ur kraft. Den tekniska utvecklingen skapar ett behov av större samlade resurser. Dessa kan endast — säger man — samlas genom och hos staten. Medborgarna är — påstår man vidare — inställda på en omvårdnad som ingriper på allt fler områden. Endast i offentlig regi kan denna ordnas. Det är — förmenar man därtill — av rättvise- och solidaritetsskäl nödvändigt att myndigheterna ingriper och korrigerar inkomstbildningen i samhället.

Alla dessa omständigheter och fler med dem anföres icke blott som förklaring till utan som försvar för höga och stigande offentliga utgifter.

Först en kommentar.

Påståendet att alla meningsriktningar i lika grad delar ansvaret för det statliga utgiftsläge vi nu har i vårt land och vilket för alla meningsriktningar är en källa till akut oro — detta påstående är ej korrekt.

Mot bakgrund av de svårigheter att med reellt sparande täcka statens behov av lånade medel, vilka den förda finanspolitiken gjort akuta, och med den budgetpolitik som ännu officiellt vidhålls — totalbalanseringens budgetpolitik — kan det vara lämpligt att som bas för diskussionen ta statens sammanlagda utgifter. Det kan då fastställas att om bifall i riksdagen kunnat vinnas till högerpartiets under senare år i belopp preciserade besparingsförslag, skulle statens utgifter för nästa budgetår ha kunnat sänkas med minst 900 miljoner kronor. Självfallet kan man diskutera varje sålunda föreslagna utgiftsbegränsning för sig — med hänsyn till innebörd och konsekvenser — men man kan inte samtidigt hävda att alla varit överens om alla utgifter.

Utöver dessa i detalj specificerade besparingsförslag har från högerpartiets sida mer generellt utformade åtgärder i syfte att begränsa de offentliga utgifterna och deras stegringstendens aktualiserats. Bland dessa kan nämnas förslaget att angelägenhetsgradera de offentliga investeringarna och stämna av omfattningen av dessa mot resurserna, den vid olika tillfällen framförda tanken att de anslagsäskande myndigheterna skulle åläggas att framlägga förslag till ordnande av sin verksamhet inom en på visst sätt krympt anslagsram samt erbjudandet om demokratiskt samarbete över partigränserna i syfte att hålla tillbaka de offentliga kapitalutgifternas ansvällning. I dessa framställningar har stort avseende fästs vid rationalise-

ringssynpunkten, vid ansträngningarna att göra administration och drift så effektiva och billiga som möjligt, men samtidigt har det markerats att åtgärder av det slaget, hur väsentliga de än är, icke räcker för att lösa vårt problem. En begränsning av den offentliga verksamhetens omfattning måste till.

Det låter sig naturligtvis förneka att praktiska resultat kan uppnås genom allmänt utformade direktiv om besparingar i en verksamhet och förvaltning. Ett sådant förnekande är ej sällan uttryck för den egna obenägenheten att ta de svårigheter och politiska nackdelar, som självfallet måste vara förenade med ett genomgripande besparingsarbete. Det bortser helt från det faktum att vad det inte minst gäller, om man vill ha framgång i försök att strama åt, är att skapa en ny inställning till utgiftsfrågan, en ny mentalitet hos både medarbetarna och allmänheten. Detta kräver en viljeyttring från de ansvariga, ett besked av det innehållet att det icke går att grunda en utgiftsexpansion på "inflationssinkomster", ej heller på den föreställningen att statens budget ju dock är överbalanserad, ett korttidsfenomen med ödesdigra långtidsverkningar på utgiftsnivån.

Grund finnes alltså att konstatera såväl att högerpartiets allmänna besparingsinitiativ borde ha kunnat ge påtaglig effekt som att högerpartiet icke kan anses dela ansvaret för nu rådande höga utgiftsläge.

Att det allmänna i sin hand samlar ekonomiska resurser kan inte sägas medföra att dessas storlek ökar. Snarare måste man befara motsatsen. Mäniskornas vilja att omvandla inkomster till resurser — att spara — måste beräknas bli svagare om de ålägges att avstå dessa till staten. Erfarenheten visar att offentligt förvaltade tillgångar utnyttjas mindre effektivt än de som enskilda under direkt ekonomiskt ansvar förfogar över. Varken räntabilitetskravet eller kostnadssynpunkten har samma tyngd i det allmännas verksamhet. Minskad effekt i användningen ställer ofrånkomligt krav på större tillgångar, ett krav som oavslått växer om man utgår ifrån att en snabb teknisk utveckling skall utnyttjas genom statliga åtgärder. Då som ovan framhållits framväxten av sådan under denna förutsättning hotar att stagnera leder anspråken på statlig dominans i den ekonomiska utvecklingen lätt till en överansträngd och instabil samhällsekonomi och därmed till en lägre framstegstakt än som eljest skulle vara möjlig.

Det finns icke hållbar grund för förmodandet att ej de för ett rationellt utnyttjande av den tekniska utvecklingen nödvändiga ekonomiska resurserna skulle kunna åstadkommas genom frivillig samverkan — under förutsättning av en rimlig och rationell skattepolitik.

Om medborgarnas anspråk på ovanifrån dirigerad omvårdnad är det mycket svårt att säga någonting med säkerhet. Uppenbart torde vara att de flesta är intresserade av en solidariskt ordnad grundtrygghet med klara rättigheter och klara skyldigheter, kanske främst för äldre dar. Att vi genom samhället skall söka garantera varandra och oss själva "frihet från fruktan

för nöd", torde också vara så allmänt accepterat att någon diskussion ej behövs. Meningarna förefaller däremot vara delade då det gäller att bedöma en lång rad "omvårdnadsåtgärder" av generell natur som ligger över denna ram. Visserligen behåller en rad socialpolitiska slagord säkerligen fortfarande i viss mån sin makt över tankarna, men denna makt torde vackla alltmer ju klarare det blir för människorna icke blott att verksamhet av detta slag kostar mycket pengar i största allmänhet utan också pengar som måste avstås även av "mindre inkomstagare", vilket i motsvarande grad minskar deras redan begränsade möjligheter att forma sin egen livsföring. Att den socialpolitiska kalkylen har två sidor — också en utgiftssida för den enskilde — att socialpolitiken enligt gängse uppfattning ej sällan tillämpas utan tillräcklig kontroll och framför allt det nya läge, som inkomstutvecklingen håller på att skapa för flertalet arbetsföra, gör det ytterst tveksamt om man längre kan tala om några krav från människornas sida på ytterligare sociala åtgärder — om något faktiskt "omvårdnadstryck" på statsutgiftsnivån. Däremot kan man utan tvekan tala om en politisk föreställning att ett sådant tryck skulle föreligga.

Att en långsiktig tendens till allmän inkomstlyftning föreligger kan anses säkert. Den tekniska utvecklingen ökar arbetsinsatsernas produktivitet, vilket måste resultera i stigande arbetsförtjänster. Tillfälliga bakslag och kastningar kan naturligtvis tänkas men utvecklingens allmänna riktning torde vara odiskutabel. Allmänt höjda och stigande arbetsförtjänster minskar redan i och för sig både behovet av och intresset för inkomstöverföringar. Detta omdöme gäller inkomstöverföringar mellan arbetsföra och under förutsättning att de faktiskt har möjligheter att finna sysselsättning. Än mindre nödvändiga håller detta slags överföringar på att bli eftersom inkomstutvecklingen också innefattar ett påtagligt moment av naturlig utjämning. I väsentlig grad torde detta bero på att allt fler arbetsuppgifter blir kvalificerade, kräver yrkeskunskap, skicklighet och omdöme. En ytterligare orsak är organisationsväsendets inflytande på löne- och inkomstbildningen. Redan nu håller en rad inkomstöverföringar av generell subventionskaraktär på att få drag av att människor med något så när likartad standard byter pengar med varandra till priset av stora administrationskostnader och av att det naturliga sambandet mellan arbetsinsats och inkomst skenbart brytes.

Det blir alltså alltmer orealistiskt att åberopa nödvändigheten av ett allmänt spritt krav på ingrepp i **inkomstbildningen** som skäl för höga och stigande statsutgifter. Därtill kommer att sådana ingrepp får en alltmer utpräglad benägenhet att störa en naturlig anpassningsprocess i vår ekonomi och konservera förhållanden som inte längre har motsvarighet i verkligheten.

Höga statsutgifter kan således varken anses ofrånkomliga eller önskvärda.

Våra statsutgifter bedöms för närvarande innesluta en risk för automatiska stegringar av storleksordningen trehundra miljoner kronor per år — ett belopp, som ungefär motsvarar den direkta skatt till staten som medborgarna under en månad har att erlægga på sina inkomster. Det finns anledning förmoda att siffran trehundra miljoner snarare är för låg än för hög. Trots alla ansträngningar att hålla tillbaka den automatiska utgiftsstegringen — den alltså som inte hänger samman med formliga beslut om nya utgifter — har takten i den oavbrutet ökats, vilket till en del hänger samman med otillräckliga och otillfredsställande kostnadsberäkningar av beslutade åtgärder men väsentligen med den generella och icke anslagsmässiga bindning man numera och i stigande omfattning ger besluten. Det torde tyvärr vara realistiskt att räkna med en än större årlig automatisk utgiftsökning redan under den närmaste framtiden. En risk i storleksordningen femhundra miljoner kronor årligen av denna art förefaller om ej oundviklig så dock ej otrolig för den händelse problemet ej angripes från grunden.

De nu föreliggande kalkylerna om statsbudgetens utgiftsautomatik är gjorda under förutsättning av en förhållandevis lugn kostnadsutveckling och löneutveckling.

Risken för kvävande automatiska höjningar av det statliga utgiftsläget är en av de omständigheter, som måste läggas till grund för bedömningarna av vad som nu måste göras.

En annan är helt enkelt möjligheterna att finansiera de nuvarande och växande statsutgifterna.

Schematiskt finns det alltid utsikter att få en statsbudget att gå ihop. Staten har tvångsmakt och kan i behövlig utsträckning rekvirera medborgarnas arbetsförtjänster och besparingar. Ökade skatter och avgifter ger staten ökade inkomster. Detta påstående håller inte. Visserligen kan det allmänna genom en hårdhänt skattepolitik, nödvändiggjord av en offentlig utgiftsinflation, befordra en inflationistisk utveckling i samhällsekonomin och därigenom i kronor räknat tillskynda sig ökade inkomster, men dessa är av utpräglat tillfällig natur. Under normala förhållanden finns det en gräns för möjligheterna att överföra medel och resurser från medborgarna till det allmänna. Mycket tyder på att vi uppnått och kanske överskridit den gränsen, totalt sett.

Utvägen att betala också löpande statsutgifter med lån återstår då. Att använda den betyder tre ting. Man vältrar över kostnader för våra förmåner och service åt oss på kommande generationer. Man skjuter undan för undan svårigheterna framför sig, försöker ej klara dem. Man minskar än ytterligare den samhällsekonomiska effektiviteten genom att vidga den sektor där sparmedel tages i anspråk utan att avkastningens rimlighet prövas och utan att en tävlan kommer till stånd om det ekonomiskt riktiga sättet att använda detta sparande.

Det behov av statlig upplåning för de tre framförliggande budgetåren som

enligt nu föreliggande förutsättningar kan anses troligt torde röra sig i storleksordningen åttatusen miljoner kronor. Detta innebär mot varje krona, som de enskilda betalar i direkt statsskatt på sina inkomster, skulle svara en upplåning för statens räkning på cirka sjuttio öre. Men det innebär framför allt att de ansvariga har två vägar att välja på. Antingen måste staten i praktiken monopolisera i det närmaste hela kapitalmarknaden för sig och vara beredd att ta de konsekvenser till vilket detta leder för sparande, för möjligheterna till produktiva framsteg, till upplåning för ännu ej konsoliderade, särskilt mindre företag, för bostadsbyggande. Eller också måste den helt eller delvis täcka sitt löpande och växande behov av lånemedel i riksbanken och ur affärsbankernas likvida reserver. Detta är att oavbrutet försämra motståndskraften i hela vår ekonomi mot allmänna prisstegringar, utlösta av utländska eller inhemska omständigheter. Vart en sådan finansiering av ett uppenbart för högt offentligt utgiftsläge för, ger Frankrike exempel på. Där nödgas man nu räkna med fortgående valutaavtappning och akuta risker för en allmän prisstegring på tio procent.

Att staten liksom företag skaffar medel för fasta anläggningar med förhållandevis lång livslängd genom långfristig upplåning är naturligt och föranleder inga invändningar, självfallet under villkor att denna anläggningsverksamhet till sin omfattning avvägs mot de samlade resurser som står till förfogande och med hänsyn till övriga anspråk på dessa resurser. En ökad skuld motsvaras då av ökade tillgångar, ökade ränteutgifter och amorteringar av de tjänster anläggningen gör medborgarna. Men att — särskilt i ett ansträngt läge på marknaden för sparande — betala årliga kostnader i statens verksamhet med lån är varken försvarligt eller i längden hållbart. Riskerna blir än större om staten tvingas ta upp sina lån mot kortfristiga förbindelser.

Vid årsskiftet 1957/58 utgjordes den svenska statsskulden till 24,3 procent av statens växlar. Den sammanlagda "kortfristiga" upplåningen nådde då 30 procent av den totala skulden. Av de medel som lånades för statens räkning under året 1957 mobiliserades ej mindre än 72 procent mot växelförbindelser. Det lär väl knappast vara överdrivet att mot denna bakgrund tala om risker för en statlig likviditetskris, vilken visserligen på kort sikt men knappast på längre kan undanskjutas med en inflationsdrivande centralbanks- och affärsbanksupplåning.

Strax efter nyåret 1958 passerade den svenska statsskulden 20 000-miljonerstreck och nådde därmed nära nog ett dubbelt så stort belopp som samtliga svenska insättare hade på sina sparbanksböcker vid senast kända rapporttillfälle.

Utgifterna på den preliminära budget för budgetåret 1958/59 som nu framlagts är icke täckta av inkomster. Lån måste således upptagas ej blott för kapitalutgifterna utan även för de löpande kostnader som brukar sammanföras under rubriken "driftutgifter".

Så vitt man nu kan bedöma blir utsikterna framöver undan för undan allt mörkare.

I detta läge framstår det icke blott som ett angeläget önskemål, som samhällsekonomiskt nödvändigt, utan också som statsfinansiellt ofrånkomligt att sänka statens utgifter, att på nytt bringa dem under kontroll.

Just det förhållandet att situationen fått tillspetsa sig som skett gör behovet av omedelbara och ingripande åtgärder än mer pressande. Därtill medverkar även de ofrånkomliga ytterligare utgiftsökningar man har att räkna med samt de förbindelser, vilka medför utgiftsökningar för staten i framtiden, som under fullständig enighet lämnats.

Målet måste vara att sänka statens sammanlagda utgifter, framför allt den del av nationalprodukten som därigenom tages in anspråk. Begränsningarna måste göras såväl på kapitalbudgeten som på driftbudgeten. Detta kommer att ta tid. Det gör en anpassning alltid. Men just därför är det angeläget att saneringsarbetet börjar och börjar på konkreta punkter. Den första deluppgiften är att hålla tillbaka stegringen totalt sett. Redan detta ställer stora anspråk på återhållsamhet.

Besparingsarbetet måste spela på alla strängar. Det måste inriktas på generella åtgärder, på att förändra mentaliteten, på att stärka medborgarnas självansvar. Det måste hållas samman av en vilja till resultat och kan ej — såsom läget förvärrats — väja inför nödvändigheten att ompröva redan fattade beslut och intagna ståndpunkter.

Uppenbart måste varje förslag till lägre statsutgifter aktualisera ej sällan svåra avvägningsproblem mellan medborgare och olika kategorier medborgare. Förslagen till lösningar kan ej gärna undvika att framkalla motsättningar och missnöje. Över varje specialintresse och gruppintresse måste dock alltid stå det för alla gemensamma intresset av sunda statsfinanser, ett säkert underlag för utkomst och sysselsättning, ett hållbart penningvärde och en framtid på vilken var och en kan hysa förhoppningar.

Två vägar står till buds för att åstadkomma den samstämmning mellan våra faktiska statsutgifter nu och i framtiden samt de utgifter, som kan bedömas som rationella och möjliga utan risk för snedvridningar i vår ekonomi och krisartade jämviktsstörningar. Man kan direkt ange de punkter där en omprövning måste ske. Man kan bestämma sig för riktlinjer, vilka skulle lända till efterrättelse i det arbete varmed riksdagens budgetarbete förbereds.

Situationen både i ögonblicket och för den närmaste framtiden är så allvarlig att båda dessa vägar måste beträdas — samtidigt. För vår del har vi också i en rad motioner framställt specificerade yrkanden om utgiftsbegränsningar. Med denna motion hemställer vi om ett mera principiellt ståndpunktstagande från riksdagens sida. Vi ställer frågan huruvida icke folkrepresentationen bör taga direkt och grundläggande ansvar för en över hela fältet insatt utgiftsbegränsningspolitik.

I princip bör denna omfatta alla statsutgifter. Riksdagen har emellertid redan långsiktigt planerat en förstärkning av folkpensionen och dess gradvisa omvandling till en medborgerlig och solidarisk grundpension och i samband därmed successivt höja folkpensionsavgiften. Någon omprövning av principen och målsättningen härvidlag är i detta sammanhang ej befogad, då hela denna fråga intimt sammanhänger med "svenska folkets pensionsfråga" i stort. Tidsödande och ingående undersökningar av de krav den internationella situationen och den tekniska utvecklingen ställer på vårt försvar står inför sitt avslutande. I dessa undersökningar har expertis, den ansvariga försvarsledningen, representanter för regering och riksdag medverkat. Det har gällt alla problem av betydelse för försvarets uppbyggnad och funktion. En avvägning mellan försvarets behov och samhällets möjligheter att fylla dessa har gjorts. Av dessa skäl synes också försvaret böra undantagas vid en allmän omprövning av statsutgifterna.

Vi hemställer,

att riksdagen måtte besluta,

1) att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t med beaktande av vad i denna motion anförts ville anmana underställda myndigheter att i sina petita framlägga alternativa förslag till sin verksamhets ordnande, varvid det ena av alternativen skall resultera i sammanlagda anslagsäskanden som med skälig differentiering understiger anslagen för budgetåret 1958/59 med i genomsnitt fem procent,

2) att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t måtte bereda representanter för de i riksdagens utskott företrädde partierna tillfälle att på ett förberedande stadium framföra sina allmänna synpunkter vid utformningen av budgeten för 1959/60 — särskilt i avseende på investeringsfrågorna — i syfte att på detta sätt skapa politiska förutsättningar för den med hänsyn till de otillräckliga resurserna nödvändiga åtstramningen på detta område, samt

3) att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att Kungl. Maj:t måtte gå i författning om en allmän översyn av statsverksamheten samt om de möjligheter på längre sikt till besparingar och begränsningar i denna som det statsfinansiella läget kräver.

Stockholm den 26 januari 1958

Ragn. Bergh
Carl Eskilsson

E. Birke
Ebon Andersson

K. G. Ewerlöf
Erik Hagberg
Axel Mannerskantz