



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref

BUDGET REFORM

Stabiliseringspolitiska
bilagor

1973:45

NOO
S



Statens offentliga utredningar

1973:45

Finansdepartementet

Budgetreform

Stabiliseringspolitiska bilagor

Bilaga 9—11 till betänkande av budgetutredningen
Stockholm 1973

ISBN 91-38-01710-5

Omslag: Roland Klang

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Budgetutredningen har som underlag för sitt arbete låtit göra ett antal undersökningar inom olika problemområden. Vidare har utredningen, för att illustrera sina förslag, låtit utarbета exempel på utformningen av vissa dokument. Utredningen har ansett det värdefullt att detta material blir lätt tillgängligt och överlämnar det därför som av sekretariatet utarbetade bilagor till betänkandet Budgetreform (SOU 1973: 43). Bilagorna 1–8, 9–11 resp. 12 publiceras i separata volymer (SOU 1973: 44, 45 och 46).

Stockholm i september 1973.

Bo Jonas Sjölander

/Svante Englund

Innehåll

Bilaga 9	<i>Presentationen av finanspolitiska effekter</i>	11
1	Inledning	11
2	Avgränsningar	12
3	Gruppering av budgetposter	13
4	Budgetposternas finanspolitiska effekter	14
5	Några enkla multiplikatoruttryck	15
6	Krav på finanspolitiska modeller	17
7	Några tillämpade modeller	18
8	Jämförelse av modellernas principiella uppbyggnad	22
9	Siffermässig jämförelse av modellerna	24

Diagram

1	Finanspolitiska effekter på aktiviteten i samhällsekonomin enligt olika mätmetoder	25
---	--	----

Bilaga 10	<i>Budgeten i stabiliseringspolitiken</i>	26
1	Inledning	26
2	Budgetens utgiftssida	27
2.1	Inledning	27
2.2	Klassifikation av budgetanslagen	27
2.3	Driftbidrag och transfereringar	31
2.4	Anläggningsbidrag	33
2.5	Löpande förvaltningsverksamhet	37
2.6	Särskild verksamhet	37
2.7	Diverse konsumtion och transfereringar	38
2.8	Investeringar m. m.	40
2.8.1	Inledning	40
2.8.2	Beskrivning	41
2.8.3	Slag av investeringar	50
2.8.4	Stabiliseringspolitisk handlingsfrihet	51
2.8.4.1	Igångsättningsgrad	51
2.8.4.2	Projektering	53
2.8.4.3	Investeringsförloppens längd	56

2.8.4.4	Importandelar	58
2.8.4.5	Regiformer	58
2.9	Flexibilitet i budgetarbetet till kommande år	59
3	Budgetens inkomstsida	60
3.1	Den statliga inkomstskatten	60
3.1.1	Historik	60
3.1.2	Nuvarande förhållanden	63
3.1.3	"Konjunkturparagraf"	63
3.1.3.1	Svenska förhållanden	63
3.1.3.2	Nordiska förhållanden	64
3.1.4	Utländska förhållanden	66
3.1.5	Modeller för utformning av den slutliga skatten	68
3.1.6	Utformning av variationer	69
3.1.6.1	Alternativ	69
3.1.6.2	Fördelningspolitiska aspekter	72
3.1.7	Skatteadministrativa förhållanden	84
3.2	Övriga direkta skatter	87
3.3	Indirekta skatter	87
3.3.1	Aktuella skatter	87
3.3.2	Skatteadministrativa förhållanden	91
4	Betalningsströmmarna	92
4.1	Inledning	92
4.2	Utbetalningarna	93
4.3	Inbetalningarna	94
4.3.1	Inbetalning av preliminärskatt	94
4.3.1.1	Olika konstruktioner	94
4.3.1.2	Modellernas innebörd	95
4.3.2	Reglering av den slutliga skatten	96
4.3.2.1	Nuvarande förhållanden	96
4.3.2.2	Variationsmöjligheter	98
4.3.3	Inbetalning av mervärdesskatt	100
4.3.3.1	Nuvarande förhållanden	100
4.3.3.2	Variationsmöjligheter	101

Tabeller

1	Budgetens bindningsgrupper	31
2	Författningsbundna anslag m. m.	32
3	Vissa författningsbundna anslag	32
4	Vissa avtalsbundna anslag	33
5	Vissa anläggningsbidrag	34
6	Statens utlåningsfonder	35
7	Vissa lånefonder	35
8	Vissa lån under statskontorets delfond	36
9	Personalomsättningen år 1970	37
10	Diverse konsumtion och transfereringar	38
11	Investeringar m. m.	41
12	Investeringar år 1971	42

13	Beredskapsarbetenas sammansättning budgetåret 1970/71 . . .	45
14	Beredskapsverksamhetens omfattning och fördelning på delprogram 1965–1969	46
15	De särskilda beredskapsarbetena budgetåret 1970/71	47
16	Luftfartsverkets investeringsutgifter	47
17	Statens järnvägars investeringsutgifter	48
18	Televerkets investeringsutgifter	49
19	Vattenfallsverkets investeringsutgifter	49
20	Förslag till medelsförbrukning budgetåret 1971/72, vissa myndigheter	52
21	Antal sysselsatta m. m., 1969 och 1970	59
22	Statsutgifternas realekonomiska utveckling	60
23	Rörlig uttagsprocent	75
24	Skattekredit (A-skattebetalare, fall 1)	78
25	Skattekredit (A-skattebetalare, fall 2)	79
26	Skattekredit (A-skattebetalare, fall 3)	80
27	Skattekredit (B-skattebetalare, fall 1)	81
28	Skattekredit (B-skattebetalare, fall 2)	82
29	Skattekredit (B-skattebetalare, fall 3)	83
30	Räntefria förskott, vissa myndigheter	94
31	Influten preliminärskatt respektive fyllnadsinbetalningar 1960/61–1970/71	97
32	Fyllnadsinbetalningar 1965–1970	98
33	Influten mervärdesskatt	101

Diagram

1	Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning m. m. jan. 1968–maj 1972	39
2	Kritisk tidpunkt i investeringsförloppet.	56
3	Riksstaten 1966/67–1971/72	59
4	Den statliga inkomstskatten	69
5	Utagsvariation, 25 %	70
6	Skärpt progressivitet	71
7	Minskad progressivitet	72
8	”Nyttokurva”	76

Underbilaga (diagram)

9	Kritisk tidpunkt (byggnadsstyrelsen)	102
10	Kritisk tidpunkt (statens vägverk)	103
11	Kritisk tidpunkt (televerket)	104
12	Effektfördröjning (byggnadsstyrelsen)	105
13	Effektfördröjning (statens vägverk)	106
14	Effektfördröjning (televerket)	107
15	Utbetalningsstruktur (minstation, nybyggnad)	108
16	Utbetalningsstruktur (minstation, ombyggnad)	109

17	Utbetalningsstruktur (ammunitionsförråd, nybyggnad)	110
18	Utbetalningsstruktur (vaktbyggnad, nybyggnad)	111
19	Utbetalningsstruktur (torkanläggning, ombyggnad)	112
20	Utbetalningsstruktur (taxibanor, nybyggnad, ex. 1)	113
21	Utbetalningsstruktur (taxibanor, nybyggnad, ex. 2)	114
22	Utbetalningsstruktur (förläggningsskasern, ombyggnad)	115
23	Utbetalningsstruktur (elevförläggning, nybyggnad)	116
24	Typexempel på medelsförbrukning per månad vid 400 kV ledning, nybyggnad	117
25	Typexempel på utbetalningar per månad vid nybyggnad av 83 km lång ledning (vattenfall)	118
26	Typexempel på medelsförbrukning per månad vid nybyggnad av 200/70 kV-station	119
27	Exempel på utbetalningar vid upphandling av stationsmateriel .	120
28	Medelsförbrukning per månad vid stationsarbete och med en genomloppstid av ca 1 år	121
29	Medelsförbrukning per månad vid linbyte på 15 kV kraftled- ning 74 km	122
30	Medelsförbrukning per kvartal vid nybyggnad av Vislanda stationshus	123
31	Medelsförbrukning per kvartal vid spårändring, Östersund . .	124
32	Medelsförbrukning per kvartal vid nybyggnad av vagnvåg, Töva .	125
33	Medelsförbrukning per kvartal vid interiörupprustning i sam- band med ombyggnad, Uppsala	126
34	Medelsförbrukning per kvartal vid nybyggnad, Stockholm C, Hus H, Etapp I	127

Bilaga 11	<i>Samordning med kommunerna</i>	128
-----------	--	-----

1	Inledning	128
1.1	Direktiv	128
1.2	Statens informationsbehov	129
2	Erfarenheter av stabiliseringspolitiska åtgärder	130
2.1	Omfattning	130
2.2	Sjukhus	130
2.3	Ålderdomshem	134
2.4	Skolor	134
2.4.1	Institutionella förhållanden	134
2.4.2	Styrningens effektivitet	136
2.5	Väg- och gatubyggande	138
2.5.1	Institutionella förhållanden	138
2.5.2	Styrningens effektivitet	138
2.6	Den totala statsbidragsgivningen	141
2.7	Byggnadsregleringen	143
2.8	Investeringsavgifter	144
2.9	Kommunerna på kreditmarknaden	145
2.9.1	Källproblem	145
2.9.2	Kommunernas ställning på kreditmarknaden	146

2.9.3 Kreditpolitik	149
2.10 Utdebitering	150
3 Konjunkturpolitisk rörlighet	150
3.1 Inledning	150
3.1.1 Kommunallagstiftningen	150
3.1.2 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun	152
3.1.3 Undersökningsmetod	153
3.2 Diskussion	154
3.2.1 Totalfördelning av verksamheter efter lagfäst grund	154
3.2.2 Statsstödd verksamhet	155
3.2.3 Totalfördelning av verksamheter efter lagfäst grund — netto- utgifter	156
3.2.4 Reglering av kommunernas inkomster	158
3.3 Slutsatser	159

Tabeller

1 Kommunala investeringars faktiska och prognostiserade ökning	129
2 Index för sjukhusbyggnadskostnaders fördelning i tiden . . .	131
3 Andel av det beräknade sjukhusbyggandet för varje år 1968—1972, som hänför sig till igångsättningar olika år . . .	131
4 Sjukhusbyggande — igångsättning åren 1968—1969	132
5 Sjukhusbyggande, ramar och investeringar	133
6 Ålderdomshem, igångsättning och investeringar	134
7 Den årliga procentuella förändringen i igångsättningsramar för skolbyggande och i påbörjande av s. k. övriga byggnader för undervisning	137
8 Jämförelse mellan vägverkets och den kommunala finansstati- stikens uppgifter om kommunalt gatu- och vägbyggande . . .	139
9 Förändring i bidragen till kommuner och landsting 1951—1970	142
10 Kommunal nettouplåning 1960—1970	145
11 Kommunernas nettouplåning totalt, årlig procentuell föränd- ring och andel av upplåningen på kreditmarknaden	146
12 Kommunal nettouplåningsandel av kreditmarknaden totalt och av enskilda kreditinstituts och grupper av kreditinstitut hela nettoutlåning till kredittagare utanför kreditinstituten . .	147
13 Kommuners och landstings nettouplåning åren 1967—1970.	149
14 Fördelning av verksamheters kostnader efter lagfäst grund . .	155
15 Relativ fördelning av verksamheters kostnader efter lagfäst grund	155
16 Regleringens fördelning på huvudtitlar	155
17 Statsstödd verksamhets kostnader i andel av samtliga verksam- heters kostnader efter lagfäst grund	156
18 Kostnader av relevans för utdebiteringsbehovet	157
19 Externa utgifters fördelning på verksamheter efter lagfäst grund, statsstöd och nettoutgifter	157

20 Statsstöd i förhållande till kostnader för verksamheter totalt och i förhållande till kostnader för statsstödda verksamheter efter lagfäst grund	158
---	-----

Diagram

1 Utdebiteringsförändringar i kronor, 1946–1972 för samtliga kommuner, landsting och församlingar	151
--	-----

Underbilaga

1 Beräkningstekniska problem	160
--	-----

Bilaga 9 Presentationen av finanspolitiska effekter¹

1 Inledning

Budgetsaldot används ofta som utgångspunkt för uttalanden om finanspolitikens inriktning och effekter trots att det är ett sedan länge känt förhållande att budgetsaldot inte är en bra indikator på de finanspolitiska effekter som utgår från budgeten.

Det väsentliga skälet till att saldot är mindre lämpligt som indikator är att det inte kan tillskrivas några speciella finanspolitiska effekter. Dessa effekter utgår i stället från varje enskild budgetpost och de olika posterna ger upphov till effekter av olika art och styrka. Orsakerna till att budgetposter kan ha olika effekter behandlas utförligt i det följande. En viss förändring av budgetsaldot kan orsakas av ett stort antal olika kombinationer av förändringar i budgetens delposter, där varje kombination kan ha sin karakteristiska effekt på samhällsekonomin. Om de finanspolitiska effekterna skall kunna uppskattas måste åtminstone vissa grundläggande och karakteristiska effektskillnader hos de olika budgetkomponenterna beaktas.

Dessutom påverkas budgetsaldot inte bara av statsmakternas beslut utan även av aktiviteten i samhällsekonomin. Budgeten och budgetsaldot påverkas därför av det man önskar mäta budgetens inverkan på.

Budgetpolitiken — eller finanspolitiken — verkar genom att förändringar i olika budgetposter, generellt eller selektivt, ger upphov till förändringar av olika styrka i den samlade efterfrågan och i den reala aktiviteten i samhällsekonomin. Effekterna uppkommer därför att vissa förändringar av budgetposter, direkt eller indirekt, ger upphov till prisförändringar och förändringar av utbuds- eller efterfrågeförhållanden. Eftersom budgetens påverkan på aktiviteten i samhällsekonomin kan vara ett medel att uppnå olika samhällsekonomiska mål är det av stort intresse att med ett sammanfattande uttryck kunna presentera budgetförändringarnas effekt på aktivitetsnivån eller på efterfrågan.

¹ Bilagan baseras på underlag utarbetat av departementssekreterare Åke Hjalmarsson, finansdepartementet.

I det följande diskuteras några enkla modeller vilka jämfört med ett budgetsaldo kan förväntas ge lika enkel men något säkrare antydan om finanspolitikens effekt på samhällsekonomin. Modellerna är endimensionella i den meningen att de egentligen mäter effekten bara på den samlade efterfrågan eller aktiviteten i samhällsekonomin och inte på andra viktiga mål för den ekonomiska politiken. Förståelsen för finanspolitikens efterfrågepåverkande roll kan vidgas om någon av de metoder som nämns i det följande används för att illustrera de finanspolitiska effekterna.

De metoder som nämns är dock tämligen primitiva, varför de ensamma knappast kan anses utgöra ett tillräckligt underlag vid utformningen av en finanspolitik som syftar mot flera olika mål. Härför krävs väsentligt mer omfattande och finslipade modeller.

2 *Avgränsningar*

I denna bilaga följs den i betänkandet redovisade definitionen på finanspolitik, vilken innebär att det offentliga alla transaktioner med fordringsmarknaderna, dvs. upplåning eller utlåning, räknas som kreditpolitik, medan det offentliga alla övriga ekonomiska transaktioner uppfattas som finanspolitik.

Finanspolitiken omfattar således inte bara den statliga budgeten, utan hela den offentliga sektorns åtgärder.

Med denna utgångspunkt bör alla transaktioner över den statliga budgeten med den privata sektorn medräknas. Med hänsyn till omfattningen av den kommunala ekonomiska verksamheten är det av vikt att även kommunerna betraktas som en del av den offentliga sektorn. Beträffande affärsverken synes det lämpligt att betrakta deras investeringar som ett finanspolitiskt instrument. Affärsverkens övriga transaktioner med de privata sektorerna beaktas netto via de vinster och avskrivningar dessa lämnar till stat och kommuner. Statliga och kommunala bolag kan i detta sammanhang räknas till företagssektorn. Socialförsäkringssystemet inkluderas också i den offentliga sektorn. Bostadsbyggandets omfattning styrs mer eller mindre av statsmakterna som fastställer en årlig bostadsbyggnadsplan och beslutar om finansieringsmöjligheterna för mer än 90 % av bostadsbyggandet. Detta bör därför också inkluderas i den offentliga sektorn.

Med denna avgränsning av den offentliga sektorn innefattar den de viktigare tänkbara finanspolitiska variablerna. Vissa av dem kan staten använda i finanspolitiken. Beträffande andra däremot kan det föreligga hinder för ett användande i stabiliseringspolitiken, vilket redovisats i betänkandet. För vissa analys syften kan intresset koncentreras till de finanspolitiska effekter som kommer från någon eller några av de nämnda offentliga delsektorerna. De analysmetoder som beskrivs i det följande kan dock tillämpas i huvudsak oavsett sektoravgränsning.

För att ge en uppfattning om storleken på den bas för finanspolitiken som följer med ovan angiven avgränsning av den offentliga sektorn kan nämnas att sektorns efterfrågan på varor och tjänster utgör ca 35 % av

bruttonationalprodukten. Skatter och socialförsäkringsavgifter motsvarar ca 50 % av faktorinkomsterna. Transfereringar till de privata sektorerna motsvarar ca 20 % av hushållens disponibla inkomster.

3 Gruppering av budgetposter

För att det mycket stora antalet poster på de offentliga budgetarnas inkomst- och utgiftssidor skall bli överskådligt brukar, för de syften det här är fråga om, posterna sammanföras i några få stora grupper.

Det offentliga *inkomster* utgörs huvudsakligen av direkta och indirekta skatter samt avgifter. Direkta skatter utgörs av skatter på inkomst och innehav av olika tillgångar, medan indirekta skatter utgörs av skatt på förbrukning eller omsättning av tillgångar. De direkta skatterna påverkar hushållens och företagens disponibla inkomster och påverkar dessas ekonomiska beteende. Indirekta skatter uppträder i företagen som kostnader för produktion och omsättning och föranleder reaktioner från företagen. Det antas ofta att direkta skatter inte kan övervältras, medan indirekta skatter däremot antas kunna övervältras. Förändringar i avgifter som det offentliga kräver för vissa prestationer verkar genom hushållens och företagens ekonomiska beteendefunktion.

Det offentliga *utgifter* består till en del av direkt efterfrågan på varor, tjänster och arbetskraft. I övrigt utgörs de offentliga utgifterna av direkta och indirekta transfereringar samt av lånetransaktioner. De nyttigheter och den arbetskraft som den offentliga sektorn direkt efterfrågar används i produktion av varor och tjänster. De direkta transfereringarna är utbetalningar till hushåll och företag som påverkar mottagarnas disponibla inkomst och får samhällsekonomiska effekter alltefter utseendet på mottagarnas ekonomiska beteendefunktioner. Indirekta transfereringar är subventioner som påverkar samhällsekonomin via företagens kostnader. En del av transfereringarna utgörs av betalningar till utlandet (t. ex. bidrag till internationella organisationer), vilka inte påverkar den inhemska efterfrågan. Bytesbalans och valutareserv påverkas dock, vilket kan föranleda motverkande åtgärder.

Den offentliga *utlåningen* är inte exklusivt inriktad på något särskilt område även om syftet med utlåningen självfallet är att säkra kreditförsörjning till godtagbara villkor till från samhällelig synpunkt särskilt väsentlig verksamhet. För den händelse låntagarna saknar förutsättningar att betala ränta och att amortera lånet och detta är uppenbart för långivaren, skulle låntagaren också sakna förutsättningar att få lån på den allmänna kreditmarknaden. Lånet har då i stället karaktären av en transferering och bör räknas som en sådan. Beträffande övrig utlåning kan villkoren — räntesats och amorteringstid — i några fall vara fördelaktigare än de som låntagaren skulle ha kunnat erhålla på en helt oreglerad kapitalmarknad. Den uppkommande lägre produktionskostnaden förutsätts resultera i ett lägre pris på den framställda nyttigheten på samma sätt som en indirekt transferering till ett företag. En mindre del av varje enskilt lån skulle då kunna betraktas som en transferering. Detta betraktelsesätt kan vara tillämpligt på t. ex. bostadslån, lokaliseringsslån och studielån.

De effekter man önskar uppnå med direkt statlig långivning på

fördelaktiga villkor kan i vissa fall även nås genom statliga kreditgarantier för viss privat upplåning på kreditmarknaden eller genom krav på placeringskvoter för kreditmarknadens institutioner.

Efter det att utlåningsverksamheten reducerats för transfereringsselementet, är utlåningen renodlad till transaktioner med fordringsmarknaden och faller därmed utom ramen för finanspolitiken såsom denna vanligen avgränsas.

Den indelning av budgetens poster i olika kategorier som redovisats har gjorts utifrån syftet med denna studie. För andra syften kan självfallet andra indelningsgrunder vara relevanta.

4 Budgetposternas finanspolitiska effekter

Den gruppering av posterna i det offentliga budgetar som gjorts i det föregående tillät vissa generella uttalanden om det sätt på vilket förändringar i posterna kommer in i hushållens och företagens ekonomiska beteendefunktioner. Samtidigt är det uppenbart att en sådan sammanslagning döljer inkomst- och utgiftsslag med väsentligt olikartade effekter på efterfrågan. Icke desto mindre är det vanligt att ytterligare sammanföra olika grupper av budgetposter och därmed förutsätta att de har effekter på aktivitetsnivån i samhällsekonomin av i stort sett samma art och styrka. Direkta skatter och direkta transfereringar brukar med skilda tecken sammanföras. Samma sak gäller indirekta skatter och indirekta transfereringar.

I syfte att antyda den skillnad i styrka med vilken olika budgetposter påverkar efterfrågan i samhällsekonomin kan man indela budgetposterna i sådana som *direkt* påverkar utbud och efterfrågan och sådana som endast gör det *indirekt* genom hushållens och företagens ekonomiska beteendefunktioner. Den förstnämnda av dessa två kategorier utgörs av offentlig efterfrågan på produktionsresurser, medan den senare kategorin utgörs av skatter, transfereringar och andra budgetposter. Om syftet i stället hade varit att särskilja budgetposter med i rummet eller tiden olika effekter hade en annan indelning bort komma i fråga.

En förändring av volymen av varor och tjänster, som det offentliga efterfrågar, ger upphov till en lika stor direkt förändring av efterfrågan i ekonomin och — med given lagerhållning — till en förändring av aktiviteten i samhällsekonomin. De hushåll och företag som utbjuder förnödenheter som det offentliga efterfrågar får genom denna efterfrågeförändring ändrade disponibla inkomster som allt efter det närmare utseendet av hushållens och företagens ekonomiska beteendefunktion föranleder dessa att ändra sin efterfrågan. Detta påverkar i sin tur andra hushålls och företags disponibla inkomster och ekonomiska handlande.

Förändringar av regler som gäller för skatter och transfereringar m. m. förändrar hushålls och företags disponibla inkomst eller påverkar företagets kostnadsförhållanden, vilket via prisförändringar får betydelse för omfattningen av hushållens reala efterfrågan. Även i detta fall är det fråga om en reaktion genom en mångfald led.

Det som i effekthänseende skiljer den direkta offentliga efterfrågan från skatter och transfereringar är att den förstnämnda utöver den

indirekta effekten på efterfrågan via hushållens och företagens ekonomiska beteendefunktion, har en direkt efterfrågeeffekt. Allmänt sett har därför förändringar i direkt offentlig efterfrågan en större effekt på den samlade efterfrågan än en beloppsmässigt lika stor förändring av skatter eller transfereringar. Hur dessa effekter fördelas i tiden är en annan fråga.

5 Några enkla multiplikatoruttryck

En förändring av det offentliga transaktioner med den privata sektorn ger upphov till en lång kedja av inkomstförändringar. Om man bortser från att en del av en framkommande inkomstökning används för köp av importerade varor kan den samlade efterfrågeökningen uttryckas som summan av en oändlig geometrisk serie där termerna motsvarar de olika hushåll och företag som successivt påverkas. Eftersom en del av inkomstökningen i varje led sparar minskar inkomstökningen för varje led. Om sparbenägenheten (s) i samhället antas vara 0,20, dvs. 20 % av en inkomstökning sparar, och den ursprungliga efterfrågeförändringen sätts till 1 blir den geometriska serien $1 + 0,8 + 0,8^2 + \dots$

Summan av denna serie är $\frac{1}{1-(1-s)}$ (1) eller med siffervärdet insatt

$\frac{1}{1-0,80} = 5$, dvs. den totala efterfrågeändringen är fem gånger så stor som

den initiala förändringen. Härav är 1 den direkta efterfrågeeffekten, medan resterande 4 är summan av alla indirekta efterfrågeeffekter. En förändring av skatter eller transfereringar av omfattningen 1 skulle däremot ge upphov endast till denna indirekta efterfrågeförändring om 4. Algebraiskt kan detta uttryckas som $\frac{1-s}{1-(1-s)}$ (2).

Hittills har endast beaktats den reducerande verkan på efterfrågetillväxten som sparandet ger upphov till. En del av efterfrågeökningen torde emellertid komma att riktas mot importerade varor och tjänster, och därmed bryts den oändliga serien av allt mindre efterfrågeökningar helt eller delvis på något ställe. Om andelen importerade varor och tjänster betecknas " m " kan effekten på den efterfrågan som riktas mot inhemskt producerade varor och tjänster, eller annorlunda uttryckt nationalprodukten räknad från efterfrågesidan, skrivas $\frac{1}{1-(1-m)(1-s)}$ (3).

Åsätts m värdet 0,35, dvs. 35 % av en efterfrågeförändring antas falla på importerade varor och tjänster, blir den samlade effekten på aktiviteten i samhällsekonomin 2,1 gånger den ursprungliga efterfrågeförändringen.

På motsvarande sätt kan effekten på nationalprodukten av en förändring i skatter eller transfereringar beräknas enligt uttrycket

$$\frac{(1-s)(1-m)}{1-(1-s)(1-m)} \quad (4).$$

Insätts samma värden som ovan erhålls att totaleffekten är 1,1 gånger den ursprungliga förändringen i skatter eller transfereringar.

Uttryck (1) är den offentliga direkta efterfrågans multiplikator med avseende på nationalprodukten i en sluten ekonomi. Schematiskt kan det även ses som den offentliga efterfrågans multiplikator med avseende på den samlade efterfrågan. Uttryck (3) är den offentliga direkta efterfrågans multiplikator med avseende på nationalprodukten i en ekonomi med utrikeshandel.

I nedanstående matris, som avser uttryck (3), anges de multiplikatorvärden som följer av olika värden för sparandebenägenhet och importbenägenhet.

(m)	(1-s)		
	0,70	0,80	0,90
0,20	2,3	2,8	3,6
0,30	2,0	2,3	2,7
0,35	1,8	2,1	2,4
0,40	1,7	1,9	2,2
0,50	1,5	1,7	1,8

För att erhålla värden för uttryck (4), dvs. skatters och transfereeringars multiplikatorvärde, skall 1,0 dras från de i matrisen erhållna värdena. Spännvidden mellan värdena är som synes mycket stor (1,5–3,6). De allra högsta värdena framkommer när importbenägenheten är låg samtidigt som sparbenägenheten är låg. Detta är förhållanden som kan tänkas förekomma i en lågkonjunktur. De lägsta värdena framkommer när omvända förhållanden råder. Därmed antyds att det inte finns en uppsättning med värden på läckagekvoterna som är varaktigt sann, medan alla andra skulle vara osanna. Däremot kan man finna värden på läckagekvoter och multiplikatorer som är genomsnittliga för ekonomin över en längre tidsperiod.

Den genomsnittliga marginella *importbenägenheten* för den svenska ekonomin som helhet har för perioden 1950–1968 beräknats till 0,34. Importbenägenheten varierar emellertid mycket kraftigt med kapacitetsutnyttjandet i ekonomin. Av nedanstående sammanställning framgår den beräknade marginella importbenägenheten under vissa perioder¹.

År	(m)	Konjunkturläge
1960–1961	0,28	stagnation
1961–1965	0,38	expansion
1965–1967	0,22	stagnation
1967–1970	0,57	expansion

Den marginella *sparbenägenhetens* storlek och utveckling är svårare att fastställa. Det sparande som nationalräkenskaperna redovisar är behäftat med stor osäkerhet vad beträffar såväl absolut nivå som utveckling. Även om det redovisade sparandets storlek de olika åren var säkrare skulle man inte utan vidare kunna dra slutsatser om den marginella sparbenägenheten. Ett registrerat "marginellt sparande" är alltid ett netto av långsiktiga förändringar, tillfälligheter och det verkliga marginella sparandet. För perioden 1952–1964 registrerar nationalräkenskaperna en genomsnittlig

¹ 1970 års långtidsutredning. Bilaga 5, SOU 1971:40.

”marginell sparkvot” i den privata sektorn på drygt 15 %. Om man antar att det privata sparandet trendmässigt minskat något och att köprushet totalt dragit upp den privata efterfrågan synes det rimligt att anta att den verkliga marginella sparbenägenheten är av storleksordningen 20 %.

Mot bakgrund av vad som anförts kan dras vissa slutsatser. Om importinnehållet i de varor och tjänster det offentliga köper är obetydligt, innebär detta att en förändring i omfattningen av dessa köp i ”första varvet” ger en förändring av nationalprodukten med i stort sett samma belopp som förändringen i den offentliga efterfrågan. I det föregående visades att produktionsförändringen i många situationer kan antas vara omkring dubbelt så stor som den initiala effekten. Om därför den *direkta* effekten är 1 är den *indirekta* effekten av samma storleksordning.

Offentliga efterfrågeförändringar — köp av varor och tjänster — består av dessa direkta och indirekta effekter, medan skatter och transfereringar endast har indirekta effekter via hushållens och företagens ekonomiska beteendefunktioner. Med de värden som införts i det föregående leder de enkla multiplikatoruttrycken till att en förändring av det offentligas köp av varor och tjänster har en ungefär dubbelt så stor produktionspåverkande effekt som en beloppsmässigt lika stor förändring i det offentligas inkomster. I verkligheten är sambanden något mera komplicerade. Emellertid kan den slutsatsen dras att en ökning av den offentliga direkta efterfrågan som balanseras av en beloppsmässigt lika stor ökning av skatterna inte utan vidare kan förutsättas verka neutralt på aktiviteten i samhällsekonomin.

6 *Krav på finanspolitiska modeller*

När man skall beräkna budgeteffekter jämför man två ekonomiska förlopp, varav åtminstone det ena är hypotetiskt. Skillnaden mellan förloppen antas förorsakade av vidtagna eller övervägda förändringar i de offentliga budgetarna. För att kunna beräkna det hypotetiska förloppet krävs en uppfattning om ekonomins funktionssätt. Detta kan uttryckas i en ekonomisk modell som beaktar alla samband som är viktiga i korttidsperspektivet.

Målen för den ekonomiska politiken och finanspolitiken avser i regel efterfrågan, produktionen, sysselsättningen, regional utveckling, inkomstfördelningen, sparandet, priserna samt importen och bytesbalansen. De olika finanspolitiska medlen utgörs av samtliga storheter i det offentligas budgetar m. m., vilka kan bidra till ett uppnående av nämnda mål och som kan ändras med detta syfte.

En ekonometrisk modell med vilken man skulle kunna uppskatta finanspolitiska effekter bör därför i princip innefatta alla de finanspolitiska instrument som kan bli aktuella att tillämpa. Modellen bör skilja på instrument som har olika styrka eller som påverkar skilda sektorer av samhällsekonomin eller som har skilda tidsmässiga och regionala effekter.

Direkta skatter kan sinsemellan ha olika effekter. Förändringar i inkomstskatten kan ha olika verkningar om det är hushåll med höga eller låga inkomster som berörs, hushåll och företag kan förmodas reagera

olika på förändringar i skatter, förmögenhetsskatter har sannolikt andra effekter än inkomstskatter osv. Indirekta skatter i form av allmänna konsumtionsskatter kan inte uteslutas ha andra effekter än punktskatter, arbetsgivaravgifter kan förmodas ha andra effekter än investeringsavgifter osv. Beträffande transfereringar och subventioner gäller troligen att olika mottagare uppvisar olika reaktioner. Vidare torde inkomstöverföringens art vara av betydelse när det gäller mottagarens ekonomiska beteende. Effekterna på de ekonomisk-politiska målen kan vidare inte uteslutas variera allteftersom den offentliga efterfrågan avser varor eller arbetskraft och efter vilka varor som efterfrågas.

I ett föregående avsnitt sammanfördes de offentliga inkomst- och utgiftsposterna i direkta skatter och transfereringar, indirekta skatter och subventioner samt köp av varor och tjänster. En sådan indelning döljer sannolikt samband och beteendemönster som är av intresse vid en bedömning av finanspolitiska effekter.

Finanspolitiken påverkar den reala aktiviteten i samhällsekonomin genom inkomst-, substitutions- och förmögenhetseffekter. Förändringar i den offentliga efterfrågan, skatter och transfereringar påverkar den privata sektorns disponibla inkomster (inkomsteffekter). Förändringar i skatter och transfereringar kan påverka konsumtionsvarors eller produktionsfaktorers relativa priser och ge upphov till substitutionseffekter. Slutligen kan finanspolitiken leda till ändringar av de privata förmögenheterna både vad gäller storlek och sammansättning och därmed till ändrad real efterfrågan (förmögenhetseffekter). Den styrka med vilken var och en av dessa effekter verkar varierar för de ovan nämnda finanspolitiska instrumenten och förklarar delvis deras sannolikt skilda effekter på målvariablerna. En modell som syftar till att mera exakt förklara ett ekonomiskt skeende bör beakta detta.

Långtgående önskemål om modellens förklaringsförmåga och detaljeringsgrad kan således framföras. Om dessa skall uppfyllas är det risk för att modellen blir stor och dess mekanismer svåröverskådliga. Ett önskemål om enkelhet och överskådlighet får i allmänhet antas vara i konflikt med önskemål om hög detaljeringsgrad.

Kraven på en ideal finanspolitisk modell som anförts är i och för sig rimliga. Det måste dock konstateras att det inte existerar någon fullständig och tillförlitlig ekonometrisk korttidsmodell för den svenska ekonomin där alla viktigare finanspolitiska instrument specificeras. För analyser av finanspolitiska effekter blir det därför t. v. nödvändigt att använda mer eller mindre schematiska metoder. Även om en ideal finanspolitisk modell fanns skulle det sannolikt också finnas behov av en enkel modell. Några olika sådana modeller beskrivs i det följande.

7 Några tillämpade modeller

Ramen för konjunkturinstitutets bedömning av finanspolitikens effekter kan sägas utgöras av nationalbudgeten eller försörjningsbalansen. I det sektoriserade och stegvisa analyschema som följs kan man föra in och studera effekter av finanspolitiska åtgärder. De direkta effekterna av utgiftsförändringar återfinns i de offentliga budgetposter som är brutto-

nationalproduktkomponenter. Indirekta effekter via förändringar av hushållens disponibla inkomster bedöms utifrån deras inverkan på den privata konsumtionen. Vissa nationalproduktkomponenter som t. ex. privata investeringar bedöms utifrån enkäter eftersom någon förklaringsmodell för ifrågavarande område inte finns. Genom ett upprepat beräkningsförfarande kan effekter på målvariabler som produktion, sysselsättning och bytesbalans uppskattas. Återverkningar på samhälls-ekonomin av finanspolitiska åtgärder fångas därmed in i analysen, men det torde med hänsyn till den tids- och arbetskrävande metoden inte vara praktiskt möjligt att isolera och samlat presentera dessa effekter.

I de nationalbudgetar som biläggs finansplanen tillämpas sedan någon tid en förenklad modell som avser att på ett överskådligt sätt sammanfatta vissa finanspolitiska effekter.

Tillvägagångssättet är att förändringar i det offentliga budgetar uppdelas i två huvuddelar. Först beräknas förändringen i statens och kommunernas konsumtions- och investeringsvolym, vilken kan sägas vara ett mått på den *direkta* efterfrågan på reala faktorer som dessa utövar. Alla icke finansiella in- och utbetalningar (dvs. alla transaktioner utöver lånetransaktioner) i form av löneutbetalningar, varuinköp, transfereringar samt olika former av skattemedelsindragningar antas — bortsett från teckenskillnader — ha likvärdiga effekter på den icke offentliga efterfrågan, dvs. hushållens och företagets efterfrågan. Dessa effekter motsvarar de effekter som i det tidigare benämnts *indirekta* och uppkommer till följd av hushållens och företagets reaktioner på förändringar i deras disponibla inkomster. Förändringen av statens och kommunernas inkomst- och utgiftsoverskott (av det finansiella sparandet) kan därför antas ge en antydning om den indirekta inverkan på de privata sektorernas efterfrågan.

Bostadsbyggandet har, liksom stat och kommun, *direkt* effekt på efterfrågan på reala faktorer och påverkar dessutom *indirekt* resten av samhällsekonomin genom de föranledda förändringarna i de disponibla inkomsterna. Den senare effekten skulle i likhet med vad som antogs gälla för stat och kommun indikeras av förändringen i bostadsbyggandets negativa finansiella sparande. Om socialförsäkringssektorns reala efterfrågan inkluderas i den statliga sektorn skulle i analogi med det ovanstående nettot av premieinbetalningarna och förmånsutbetalningarna antyda socialförsäkringarnas inverkan på den privata sektorns efterfrågan.

Förändringen av den statliga och kommunala verksamhetens samt bostadsinvesteringarnas volym antas således ge ett mått på förändringen av den offentliga sektorns *direkta* efterfrågeeffekt. Förändringen av den sammantagna offentliga sektorns finansiella sparande antas ge en viss föreställning om den *indirekta* effekt som finanspolitiken utövar via förändringar i hushållens och företagets disponibla inkomster.

Härefter summeras de direkta och indirekta effekterna, varvid således förutsätts att dessa båda slag av effekter har jämförbar styrka i vad avser deras påverkan på den samlade efterfrågan. Finanspolitikens sammanlagda inverkan på den totala efterfrågan sätts lika med summa förändring av offentlig real efterfrågan och via det offentliga utgifts- och inkomst-överskottet genererad efterfrågan.

Tillvägagångssättet kan illustreras med ett exempel. Anta att en budget ett år har följande schematiska utseende:

Utgifter		Inkomster	
Konsumtion och investeringar	2 000	Direkta och indirekta skatter	2 500
Transfereringar	1 000	Övriga inkomster	600
Utlåning	500	Saldo	400
	3 500		3 500

Budgetunderskottet uppgår till - 400, medan det finansiella sparandet är positivt och uppgår till + 100. Anta vidare att budgeten det närmast följande budgetåret undergår vissa förändringar och då får följande utseende. (Uppgifterna inom parentes anger förändringen från föregående år.)

Utgifter		Inkomster	
Konsumtion och investeringar	2 600 (+ 600)	Direkta och indirekta skatter	3 300 (+ 800)
Transfereringar	1 500 (+ 500)	Övriga inkomster	800 (+ 200)
Utlåning	400 (- 100)	Saldo	400 (± 0)
	4 500		4 500

Denna budget har en väsentligt mycket större omslutning än den tidigare, men budgetsaldot är oförändrat. Det finansiella sparandet har försvagats något (-100) och uppgår till 0. Stora förändringar har inträffat i real efterfrågan, transfereringar och skatter. Enligt den metod som beskrivits i det föregående skulle budgetens efterfrågeeffekter beräknas som summan av förändringen i omfattning av konsumtion och investeringar (+600) och förändringen i det finansiella sparandet (-100). Beträffande tecknet på förändringen av det finansiella sparandet innebär detta att nettoindragningen av disponibel inkomst är mindre än det föregående året och förändringen häri (+100) samt förändringen i den reala efterfrågan (+600) skulle således antas ge upphov till en efterfrågeökning om sammanlagt + 700.

Även om beräkningen av denna budgeteffekt synes vara en enkel summering av en real storhet och ett finansiellt saldo förutsätter dock beräkningen i själva verket vissa multiplikatorvärden för de olika budgetposterna. Som framgått tidigare tillmäts de direkta och de indirekta efterfrågeeffekterna samma styrka och uppgår båda till 1. Den reala efterfrågan som har såväl direkta som indirekta effekter får därmed multiplikatorvärdet 2, medan övriga icke-finansiella budgetposter som

enbart har indirekta effekter på efterfrågan får multiplikatorvärdet 1. Om dessa värden tillämpas på förändringarna i de budgetposter som angavs ovan erhålls följande:

Efterfrågestimulerande

Konsumtion och investeringar	(+ 600 · 2)	= + 1 200
Transfereringar	(+ 500 · 1)	= + 500

Efterfrågedämpande

Direkta och indirekta skatter	(+ 800 · 1)	= - 800
Övriga inkomster	(+ 200 · 1)	= - 200

Summa efterfrågeeffekt		= + 700
------------------------	--	---------

Den i nationalbudgeten använda modellen mäter finanspolitikens effekter på efterfrågetillväxten. De inbyggda multiplikatorvärdena kan därvid synas låga, men detta kan förklaras med att syftet är att fånga in endast de efterfrågeeffekter som uppkommer inom en tidshorisont av ett år. Multiplikatorvärdena ansluter så nära till vad som genomsnittligt synes gälla för den svenska ekonomin att det även i vissa sammanhang och för vissa syften kan vara rimligt att uppfatta de resultat som metoden ger som en grov approximation på finanspolitikens effekter på produktions-tillväxten.

OECD har gjort en översyn av den i ett antal länder under perioden 1955–1965 förda finanspolitiken¹. Syftet har varit att utreda hur finanspolitiken kunnat utnyttjas i stabiliseringssyfte. Den använda modellen beräknar de totala effekterna som summan av de effekter som utgår från förändringar i volymen av det offentliga köp av varor och tjänster samt förändringar i direkta resp. indirekta skatters och transfereringars belopp. Prisförändringarna på de varor och tjänster det offentliga efterfrågar jämföras med en förändring i de direkta skatterna eller transfereringarna. Skatter och transfereringar ingår med nominella belopp. Till de olika komponenterna knyts multiplikatorer. För att nå fram till multiplikatorvärdena har de genomsnittliga marginella import- och sparbenägenheterna skattats för ifrågavarande tidsperiod för de olika länderna. Vid beräkningarna avseende Sverige har man använt sig av värdena 0,40 för den marginella importbenägenheten och 0,20 för den marginella sparbenägenheten. Dessa två läckagekvoter ger en multiplikator för volymförändringar i den offentliga efterfrågan med avseende på nationalprodukten om 1,92. Multiplikatorvärdet för förändringar i direkta skatter, transfereringar och pris- och löneförändringar på varor och tjänster det offentliga efterfrågar blir 0,92. Till följd av vissa antaganden om utseendet på hushållens ekonomiska beteendefunktion erhålls ett multiplikatorvärde för indirekta skatter och subventioner om 1,15. (I förbigående kan noteras att dessa genomsnittliga värden ligger synnerligen nära dem som den tidigare redovisade modellen bygger på. Denna modell hade dock ett delvis annat syfte.) Modellen mäter finanspolitikens effekter på bruttonationalprodukten exklusive de privata investeringarna.

OECD, Fiscal Policy in Seven Countries 1955–1965, Paris 1969.

Vid handelshögskolan i Stockholm har genomförts en studie av den i Sverige under efterkrigstiden förda finanspolitiken¹. Man har därvid använt sig av en modell (HHS-modellen) för att beräkna de finanspolitiska effekterna. Modellen beaktar endast inkomsteffekterna på den privata konsumtionen. Effekterna på företagens investeringar beaktas intuitivt vid sidan av modellen. Modellen avser att mäta effekterna på den totala efterfrågan och fångar inte in förhållandet att en viss del av efterfrågeförändringarna faller på importerade varor och tjänster. I sitt nuvarande skick mäter modellen endast de primära effekterna på efterfrågan, medan sekundära effekter, dvs. multiplikatoreffekter, inte beaktas. Ett intressant drag i metoden är den valda konsumtionsfunktionen. Man antar nämligen att den reala privata konsumtionen är en funktion av hushållens disponibla inkomster inte bara i samma period utan också i ett antal perioder dessförinnan². I och med att konsumtionen antas beroende av storheter som hänför sig till olika perioder, har ett dynamiskt inslag förts in.

I modellens nuvarande utformning avser det dynamiska inslaget skatterna och transfereringarna, men inte den reala efterfrågan.

I modellen beräknas finanspolitikens effekter som summan av skatteförändringarnas omedelbara effekt, skatteförändringarnas fördröjda effekt och real efterfrågeförändring för den offentliga sektorn. Direkta och indirekta skatter och transfereringar tillmäts i modellen effekter av samma styrka.

8 Jämförelse av modellernas principiella uppbyggnad

I de enkla beräkningsmetoder som presenterats i det föregående beräknas finanspolitikens verkningar på produktionens eller på den totala efterfrågans kortsiktiga tillväxt endast utifrån inkomsteffekterna. Substitutionseffekter ingår alltså inte i modellerna. För stabiliseringspolitiken i stort torde dock verkningarna via inkomstbildningen vara av helt dominerande betydelse.

Det är utmärkande för metoderna att de arbetar med starkt aggregerade budgetposter. OECD-modellen för samman alla budgetförändringar i tre grupper vilka anses påverka samhällsekonomin med väsentligt olika styrka, nämligen 1) offentlig efterfrågan, 2) direkta skatter och transfereringar samt 3) indirekta skatter och subventioner. Den i nationalbudgeten använda modellen och den av handelshögskolan använda modellen är ännu något mer komprimerade såtillvida som posterna 2) och 3) förts samman och således förutsatts ha likvärdiga effekter. Skillnaden i indirekta och direkta skatters efterfrågepåverkande styrka bygger på förutsättningen att hushållens nominella sparande utvecklas mer negativt som följd av en ökning av direkta skatter än av en beloppsmässigt lika stor ökning av den indirekta beskattningen.

Detta förhållande synes vara en inom den finanspolitiska teorin

¹ Se Lars Matthiessen "Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument" i Erik Lundberg m. fl. *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Stockholm 1971.

² Den använda konsumtionsfunktionen har följande utseende:
 $C_t = 0,43 Y_t + 0,58 C_{t-1} - 878,90$.

etablerad tes. Skillnaden mellan de multiplikatorvärden som OECD använder för direkta och indirekta skatter (0,92 och 1,15) är emellertid mycket liten i förhållande till den allmänna osäkerhet som råder om multiplikatorernas verkliga värde vid en viss tidpunkt.

I ett föregående avsnitt hävdades att det inte är uteslutet att budgetposter som sammanförs under en rubrik, t. ex. direkta skatter eller offentlig real efterfrågan, har karakteristiskt olika effekter både vad gäller de sektorer av samhället som påverkas och den styrka en förändring kan ha. Oavsett om budgetens poster samlas i två eller tre grupper gör man sig skyldig till en långt driven schematisering. Med hänsyn till den ringa grad av differentiering som i övrigt utmärker beräkningsmetoderna synes en uppdelning i direkta och indirekta skatter inte väsentligt påverka resultatets värde.

En väsentlig skillnad mellan de redovisade metoderna är att nationalbudgetmodellen och HHS-modellen i första hand mäter finanspolitikens effekter på den samlade efterfrågan, medan OECD-modellen mäter finanspolitikens inverkan på den inhemska produktionen. Även i ett annat avseende finns en skillnad. Innan en finanspolitisk åtgärd har nått den beräknade totaleffekten måste en lång kedja av transaktioner äga rum mellan hushåll och företag. Man kan därför inte förutsätta att de teoretiskt beräknade effekterna till alla delar framkommer det budgetår då åtgärderna vidtas.

OECD-modellen är statisk och mäter effekterna med bortseende från när dessa uppkommer. En viss del måste antas infalla mer än ett år efter det att åtgärderna vidtagits. HHS-modellen däremot har ett dynamiskt inslag och beaktar schematiskt den tid som åtgår innan en åtgärds fulla effekt framkommit. Nationalbudgetmodellen mäter effekten på den samlade efterfrågan som uppkommer det år som åtgärden vidtas. Inverkan samma år av åtgärder som vidtagits tidigare beaktas inte.

Det dynamiska inslaget i HHS-modellen berör endast skatter och transfereringar, dvs. de poster som *endast* har indirekta effekter på efterfrågan och inte den reala offentliga efterfrågan, vilken har såväl direkta som indirekta effekter. Något principiellt hinder torde dock inte föreligga att utvidga dynamiken till att även innefatta den reala offentliga efterfrågan.

Kunskapen om de faktorer som bestämmer företagens investeringsbeteende är mycket ofullständig. Det är därför f. n. inte möjligt att i en modell bygga in en särskild investeringsfunktion för den privata sektorn. Finanspolitikens effekter på och via företagens investeringar får därför behandlas på något annat sätt. OECD-modellen och HHS-modellen förutsätter att investeringarna är utifrån givna. Modellerna beaktar således inte finanspolitikens effekter på och via de privata investeringarna. Dessa får i stället bedömas intuitivt utanför modellen. Nationalbudgetmodellen beaktar formellt effekterna på och via företagens investeringar, men gör det genom att anta att hushåll och företag har samma utgiftsbenägenhet. De resultat som erhålls med OECD-modellen och HHS-modellen samt nationalbudgetmodellen kan därför hävdas även i detta avseende ha något olika innebörd. Det antagande som görs i fråga om företagens beteende bör redovisas i samband med att resultatet av

beräkningar presenteras. De verkliga effekterna på och via de privata investeringarna torde få uppskattas intuitivt.

9 Siffermässig jämförelse av modellerna

De beskrivna metoderna har olika konstruktion och syftar till att mäta något olika effekter. Trots detta kan det vara intressant att jämföra de resultat modellerna ger när de tillämpas på samma tidsperiod.

Vissa smärre skillnader förelåg vad beträffar de multiplikatorvärden som OECD-modellen och nationalbudgetmodellen arbetar med. Med hänsyn till att syftet är en jämförelse mellan de resultat modellerna ger har det syntts rimligt att i båda modellerna använda multiplikatorvärdena 2 för offentlig real efterfrågan och 1 för övriga transaktioner. OECD-modellen delar upp skatterna och transfereringarna i direkta och indirekta samt tillmäter de indirekta en något större efterfrågepåverkande effekt. Det multiplikatorvärde för indirekta skatter som vid en importbenägenhet om 0,35 är förenligt med de två andra multiplikatorerna är 1,3.

HHS-modellen är i sin nuvarande utformning inte försedd med multiplikatorer. Det kan avsevärt komplicera beräkningarna om multiplikatorer på ett teoretiskt helt invändningsfritt sätt skall införas i en dynamisk modell. Om man är beredd att godta vissa förenklingar kan emellertid modellen fortfarande användas. I den jämförelse som görs i det följande åsätts skatter och transfereringar multiplikatorvärdet 1 och offentlig real efterfrågan multiplikatorvärdet 2. Detta sker samtidigt som det dynamiska inslaget vidgas till att innefatta också den offentliga reala efterfrågan. Dennas indirekta effekter ges samma tidsmässiga mönster som tidigare getts åt skatter och transfereringar.

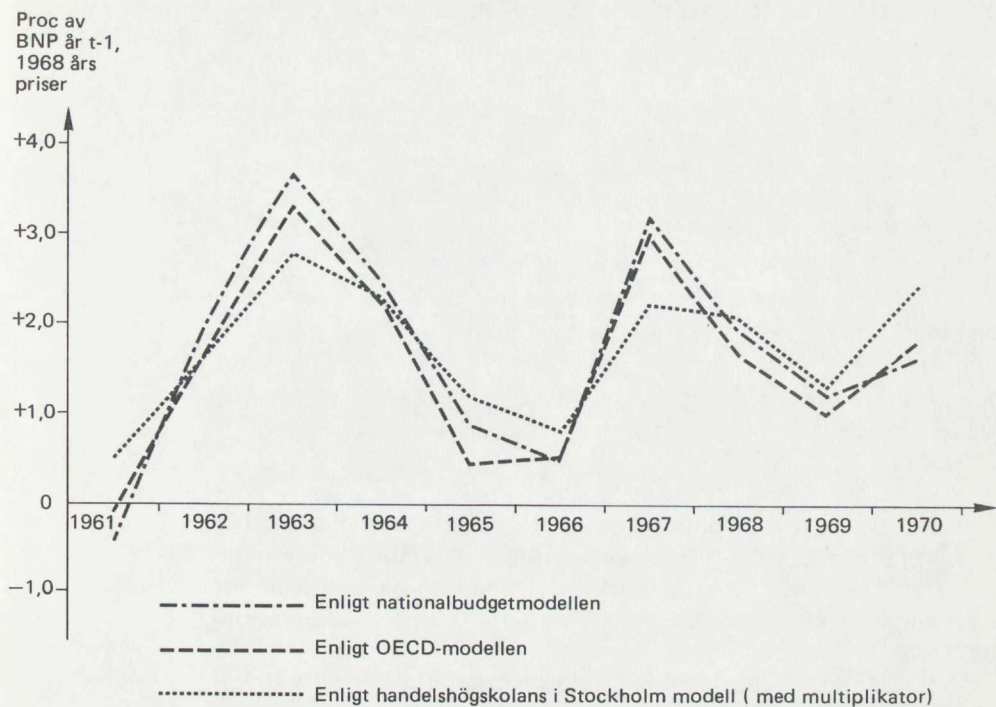
Nationalbudgetmodellen beaktar formellt effekterna på och via företagens investeringar, medan de andra två modellerna inte gör det. Resultaten skulle därför kunna tolkas något olika. Denna principiella skillnad innebär att nationalbudgetmodellen inkluderar förändringen i de direkta bolagsskatterna, medan denna inte ingår i de två andra. Förändringarna i bolagsskatterna är emellertid så små att de inte något år under 1960-talet påverkar resultatet med mer än ungefär 0,1 enheter. Vid jämförelse av de resultat de tre modellerna ger kan man därför bortse från denna principiella skillnad.

Det kan nämnas att hushållens och företagens transaktioner med socialförsäkringssektorn förts till de direkta skatterna i enlighet med vad som gjordes i den tidigare nämnda OECD-analysen.

Den bild som modellerna under angivna förutsättningar ger av finanspolitiken under 1960-talet framgår av följande diagram.

En allmän iakttagelse är att de tre modellerna, trots sina något olika syften, ger en i sina huvuddrag likartad bild av den under 1960-talet förda finanspolitiken. HHS-modellen har dynamiska inslag. Dynamiken innebär att effekterna av den ett år vidtagna finanspolitiken fördelas över en följd av år. Det är därför naturligt att HHS-modellen beskriver ett mer utjämnat förlopp än de två andra modellerna. Endast ett år, 1966, indikerar en av modellerna en svag utveckling i annan riktning än de två andra. Styrkan i förändringen av finanspolitiken jämfört med närmast

Diagram 1 Finanspolitiska effekter på aktiviteten i samhällsekonomin enligt olika mätmetoder



föregående år är emellertid detta år så begränsad att det med hänsyn till den felmarginal som vidhäftar indikationerna torde vara rimligt att beskriva finanspolitiken som av i huvudsak samma styrka och allmänna inriktning som närmast föregående år.

Bilaga 10 Budgeten i stabiliseringspolitiken¹

1 Inledning

I budgetutredningens direktiv sägs att "utredningens huvuduppgift bör vara att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att det skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken".

Vad gäller stabiliseringspolitiken anføres vidare i utredningsdirektiven:

"Av största betydelse för en effektiv ekonomisk politik är att insatserna vid behov kan sättas in snabbt. Den snabbhet med vilken ekonomisk-politiska åtgärder kan genomföras är ofta avgörande för om åtgärden över huvud får den åsyftade effekten. I det nuvarande budgetsystemet finns på budgetens utgiftssida olika instrument som medger viss flexibilitet i utgiftshöjande riktning, bl. a. förekomsten av förslagsanslag och konjunkturreserven på affärsverkens investeringsanslag samt under tider när riksdagen är samlad tilläggsstater. Dessutom är Kungl. Maj: ts möjligheter att ingripa i utgiftsbegränsande riktning formellt sett mycket stora.

När det gäller budgetens inkomstsida är möjligheterna att åstadkomma snabba förändringar i praktiken mycket begränsade. Under tider när riksdagen är samlad finns det formellt möjlighet att snabbt fatta beslut om ändringar. Praxis har emellertid med vissa undantag tenderat mot en betydande stelhet i beslutsprocessen. Under tiden när riksdagen inte är samlad saknar Kungl. Maj: t möjlighet att åstadkomma ändringar på budgetens inkomstsida.

Utredningen bör närmare överväga i vilken utsträckning åtgärder kan vidtas för att förbättra den budgetmässiga flexibiliteten såväl på inkomst- som utgiftssidan och vilka instrument som är bäst avpassade för detta syfte."

Budgetutredningen har mot bakgrund av dessa direktiv kartlagt nuvarande flexibilitet på budgetens utgifts- och inkomstsidor. I denna bilaga presenteras den del av materialet som bedömts vara av mer allmänt intresse.

¹ Bilagan baseras på underlag utarbetat av departementssekreterare Stig Wandén, finansdepartementet.

2 Budgetens utgiftssida

2.1 Inledning

I detta kapitel redovisas de medel på budgetens utgiftssida som står till buds för den löpande konjunkturpolitiken. Redovisningen avser främst flexibiliteten under löpande budgetår. Det är på detta område de största förbättringarna synes kunna göras. Emellertid tas även handlingsfriheten i budgetarbetet till kommande budgetår upp i ett avslutande avsnitt av kapitlet (se avsnitt 2.9).

Vidare diskuteras möjligheterna till påslag och till nedskärningar av medlen under ett anslag var för sig. För löpande budgetår är bådadera intressanta. Till kommande budgetår är möjligheterna att slå på så uppenbara och så stora, att en inventering bedömts som ointressant.

Vad gäller kommande budgetår (budgetarbetet) kan problemet uttryckas så: vilka möjligheter finns att variera takten i budgetanslagens expansion?

Under löpande budgetår är problemet om medel kan hållas inne resp. om anslagen rimligen kan överskridas av stabiliseringspolitiska skäl.

2.2 Klassifikation av budgetanslagen

Budgetens drygt tusen utgiftsanslag indelas på olika sätt. De kan indelas i huvudtitlar och litterae samt efter ändamål. En i detta sammanhang mer relevant indelning är den realekonomiska indelningen, som anger hur statens utgifter fördelar sig på konsumtion, investeringar, transfereringar och ytterligare några kategorier. Statistik rörande till exempel den offentliga sektorns storlek och internationella jämförelser kan presenteras i termer av denna indelning, men främsta syftet torde vara att tjäna den traditionella kortsiktiga konjunkturanalysen.

Denna anslagsindelning efter utgifternas art är av intresse för undersökningarna. Emellertid kan man också indela budgetens anslag allt efter de bindningar anslagen underkastas (jfr kap. 5 i utredningens betänkande). Denna indelning, som uppenbarligen är väsentlig för bedömandet av handlingsfriheten i budgeten, sammanfaller inte med den realekonomiska. Varje realekonomisk kategori innehåller anslag, som är uppbundna på olika sätt. Omvänt: anslag, som underkastas samma bindningar, fördelar sig på olika realekonomiska kategorier. Då syftet med diskussionen just är att studera bindningarna i budgeten utgår redovisningen från bindningsgrupperna och för varje sådan diskuteras dess olika realekonomiska kategorier.

Ytterligare en komplikation är att ett och samma anslag i många fall kan tillhöra flera realekonomiska kategorier. Åtskilliga förvaltningsanslag är således uppdelade på löner och omkostnader. Andra anslag innehåller både konsumtion och investering. På samma sätt kan ett anslags olika delposter vara uppbundna på olika sätt. En del kan vara lagfäst och en annan utgå av praxis.

Redovisningen bygger på den realekonomiska klassifikation som gällde våren 1970. Denna har sedan dess modifierats. Indelningarna presenteras i följande sammanställningar.

Koder för realekonomisk gruppering av budgeten (t. o. m. hösten 1970)

Finansdepartementets gruppering	Finansdeparte- mentets kodbe- teckning	Riksrevisionsverkets gruppnamn
<i>Konsumtionsutgifter</i>	01	Löner
	02	Omkostnader; Hyror
Statliga	03	Direkt inkomstöverföring till vissa fonder
	04	Bidrag till internationell verksamhet
Driftbidrag till kommuner	05	Direkt inkomstöverföring till kommuner (för konsumtions- ändamål)
Driftbidrag till vissa organisationer etc.	06	Direkt inkomstöverföring till privata organisationer etc. (för konsumtionsändamål)
<i>Investeringsutgifter</i>		
Statliga	07	Investeringsverksamhet
Investeringsbidrag till kommuner	08	Direkt inkomstöverföring till kommuner (för investering)
Investeringsbidrag till vissa organisationer etc.	09	Direkt inkomstöverföring till privata organisationer etc. (för investering)
<i>Direkta inkomstöver- föringar</i>		
Till enskilda	10	Direkt inkomstöverföring till enskilda
Skatteutjämningsbi- drag m. m.	11	Direkt inkomstöverföring till kommuner (för konsumtions- ändamål)
<i>Subventioner</i>	12	Direkt inkomstöverföring till statliga bolag (för konsumtion)
Driftbidrag	13	Indirekt inkomstöverföring till enskilda m. fl. (för konsumtion)
	14	Direkt inkomstöverföring till statliga bolag (för investering)
Investeringsbidrag	15	Indirekt inkomstöverföring till enskilda (för inve- stering)
<i>Statsräntor</i>	16	Statsräntor
<i>Finansiella transaktioner m. m.</i>		
Statliga lån	17	Statliga lån
Övrigt	18	Övrigt
<i>Pensioner, merkostnader för löner</i>	19	
<i>Rörliga krediter</i>	20	

Realekonomisk gruppering av budgeten (fr. o. m. våren 1971).

Konsumtion (1–6)

1. Löner
2. Hyror och arrenden
3. Försvarets materiel och anläggningar
4. Övriga varu- och tjänsteinköp
5. Reparationer och underhåll exkl. löner
6. Reparationer och underhåll: löner

Investeringar (7–8)

7. Löner
8. Övrigt

Transfereringar (9–18)

Transfereringar till hushåll (9–10)

9. Till hushåll för subventionerad konsumtion
10. Övrigt till hushåll
11. *Till socialförsäkringssektorn*

Transfereringar till företag (12–13)

12. Till statliga affärsverk och bolag
13. Till privata bolag, organisationer och ideella föreningar

Transfereringar till kommuner (14–16)

14. Transferering för konsumtion exkl. löner, (inkl. ospecificerat)
15. Transferering för konsumtion: löner
16. Transferering för investeringar
17. *Internationella transfereringar*
18. *Ränteutgifter*

Finansiella transaktioner (19–20)

19. Statliga lån
20. Övrigt (inkl. rörliga krediter)

Klassificeringen av budgetens utgiftsanslag i grupper allt efter de bindningar som åvilar dem har skett efter intervjuer med finansdepartementets s. k. kontaktmän våren 1970 enligt följande frågeformulär.

Kontaktmännaintervjuerna

Följande frågor ställdes, främst vad gäller s. k. förvaltningsanslag, bidrags- och investerings- (utrustnings-) anslag. Uppdragsverksamhetsanslag behandlas på annat sätt (se nedan).

1. *Kan utgifterna under anslaget i praktiken skäras ned under löpande budgetår?*

Om nej, gå till fråga 2. Om ja, gå till fråga 3.

2. Ange orsak (bindning).

3. a) Går det att uppskatta med hur mycket?

b) Har nedskärning under löpande budgetår skett någon gång?

Belopp? Resultat?

c) Finns principer eller praxis för nedskärningar?

4. *Kan utgifterna under anslaget i praktiken ökas under löpande budgetår?*

Om nej, gå till fråga 5. Om ja, gå till fråga 6.

5. Ange orsak (bindning).

6. Finns andra bindningar än organisatoriska – personal – politiska – lokalmässiga vad gäller ökningens storlek?

Utgör denna övre gräns för påslag?

7. *Kan anslagsbeloppet i praktiken skäras ned under budgetarbetet till kommande budgetår?*

Om nej, gå till fråga 8. Om ja, gå till fråga 9.

8. Ange orsak.

9. a) Går det att uppskatta beloppet?

b) Har nedskärning till kommande budgetår någon gång skett?

Belopp?

c) Finns principer eller praxis för nedskärningar?

10. *Är anslaget uppbundet av något antaget program eller plan för en kommande följd av år?*

Finns det således för anslaget på lång sikt:

– riksdagsbeslut

– regeringsbeslut

– lagbundet principbeslut

– någon annan formell bindning

11. *Kan man identifiera hur anslagets utgifter fördelas regionalt?*

Är det möjligt att få fram sådant informationsunderlag?

Kommentar

För "förvaltningsanslag" ställdes ej frågorna 2 och 8. För uppdragsverksamhetsanslag ställdes enbart frågorna:

12. Vad styr uppdragsverksamhetens omfattning?

13. Kan subventionsgraden påverkas? Självfinansieringsgraden? Fordras lagändring härför?

För varje bindingsgrupp redovisas nedan dess olika egenskaper: dess realekonomiska sammansättning, anslagens och anslagsbehållningarnas

storlek, eventuella ramar, anslagens innehåll etc.

De olika bindningsgrupperna kan beskrivas på två olika sätt. Dels kan de definitionsmässigt karakteriseras med hjälp av de bindningar, som är gemensamma och särtecknande för anslagen i de olika grupperna. Dels har det visat sig att varje grupp av anslag i stort sett har ett eget sakinnehåll. Detta innebär, att den konjunkturpolitiska flexibiliteten hos ett anslag är beroende av anslagets sakliga innebörd — en i och för sig föga förvånande slutsats. Det bör dock betonas att i praktiken en rad ”överlappningar” och gränsfall vad gäller sakinnehållet hos anslagen förekommer. De olika bindningsgrupperna är inte heller alltid så skarpt avgränsade. Bilden blir alltså i verkligheten inte så klar och enhetlig som här antytts. I stora drag gäller dock det sagda.

Den följande presentationen utgår från det ungefärliga sakinnehållet som kännetecknar grupperna. Bindningarna diskuteras i det följande. Anslagen har alltså primärt indelats i grupper efter de bindningar de är underkastade. Först därefter har det visat sig, att varje grupp i grova drag har sitt sakinnehåll.

Tabell 1 Budgetens bindningsgrupper (budgetåret 1970/71)

Grupp	Antal anslag (avrundat)	Anslags- belopp (miljarder kr) ¹	Andel av totalbudgeten (%)
1. Driftbidrag och transfereringar (till kommuner och enskilda)	155	23,3	50,5
2. Anläggningsbidrag (främst till kommuner)	50	3,6	7,8
3. Löpande förvaltningsverksamhet	375	8,1	17,6
4. Särskild verksamhet (utredningar, övningar m. m.)	100	1,0	2,2
5. Diverse konsumtion och trans- fereringar	200	1,6	3,5
6. Investeringar m. m.	180	8,5	18,4
Summa	1 060	46,1	100,0

¹ Förändringar i anslagsbehållningar och rörlig kredit har inte beaktats.

2.3 Driftbidrag och transfereringar

Anslagen i denna grupp, som beloppsmässigt omfattar drygt hälften av budgeten, kännetecknas av att beräkningsgrunden för anslaget är formellt bunden i lag eller författning eller av avtal. Anslagets utfall är dessutom beroende av faktorer som inte kan påverkas på kort sikt, t. ex. demografiska (antalet barn under 16 år, antalet skolbarn, antalet studenter, antalet pensionärer), ekonomiska (förändringen av ett index) eller av opåverkbar icke-statlig verksamhet.

Anslagen i denna grupp kan indelas i tre undergrupper, beroende på den formella bindningens karaktär. Det kan röra sig om författningsmässig bindning, avtal eller av riksdagen antagen plan, som ej är bunden i författning.

Tabell 2 Författningsbundna anslag m. m. (budgetåret 1970/71)

	Antal	Anslagsbe- lopp (mkr)
1. Författningsbundna anslag	102	21 301,6
2. Avtalsbundna anslag		
Inhemskta avtal	21	1 109,3
Internationella avtal	27	77,4
3. Planbundna anslag	5	840,4
Summa	155	23 328,7

1. De *författningsbundna* anslagen är alltså sådana att beräkningsgrunden för anslaget återfinns i författning, medan utfallet under anslaget beror på icke-styrbara faktorer. Dessa kan vara demografiska eller ekonomiska faktorer eller icke-statlig verksamhet.

Utgifterna i denna grupp utgörs väsentligen av inkomstöverföringar till enskilda och driftbidrag till kommunerna. De senare klassificeras realekonomiskt som konsumtion. De tyngsta anslagen är:

Tabell 3 Vissa författningsbundna anslag (budgetåret 1970/71)

Anslag	Anslagsbe- lopp (mkr)	Realek. kategori
<i>Drift- budgeten</i>		
V.B.4. Folkpensioner	7 200	10
V.B.6. Bidrag till sjukförsäkringen	625	10
V.C.1. Allmänna barnbidrag	1 885	10
V.C.3. Bostadstillägg för barnfamiljer	415	13
V.C.4. Ersättning för bidragsförskott	85	05
V.D.1. Bidrag till social hemhjälp	175	05
V.D.3. Bidrag till driften av barnstugor	77	05
V.J.4. Bidrag till driftkostnader vid er- kända vårdanstalter för alkoholmiss- brukare m. m.	70	05, 06
V.J.5. Bidrag till kommunala nykterhets- nämnder m. m.	85	05
V.K.4. Bidrag till vissa hjälpmedel för handikappade	90	05
VII.D.2. Skatteutjämningsbidrag till kommunerna	1 680	11
VIII.D.8. Bidrag till driften av grundskolor m. m.	2 932	05
VIII.D.14. Bidrag till driften av kommunala gymnasiala skolor	1 118	05
VIII.G.5. Bidrag till driften av kommunala skolor för vuxna	98	05
VIII.G.6. Bidrag till studiecirkelverksamhet	98	13
VIII.G.8. Bidrag till driften av folkhögskolor	74	05, 06
VIII.H.2. Studiebidrag	547	10
IX.C.2. Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område	116	13
XI.B.8. Kontant stöd vid arbetslöshet	226	10
XI.B.11. Bidrag till driften av verkstäder för handikappade	75	13
XVI. Riksgäldsfonden	1 750	16
<i>Kapital- budgeten</i>		
4. Statens utlåningsfonder:		
Allmänna studielånefonden	111	17
5. Studiemedelsfonden	756	17

Sammanlagt finns 102 författningsbundna anslag med ett totalt anslagsbelopp på 21 301,6 mkr. De statliga lånen diskuteras nedan.

2. De *avtalsbundna* anslagen utgörs dels av bidrag och lån enligt avtal till internationella organisationer, dels av avtalsstyrda bidrag och lån till kommuner och organisationer. Dessa anslag kan i och för sig vara författningsbundna; det avgörande är att de uppkommit genom avtal med en oberoende part. De tyngsta anslagen är:

Tabell 4 Vissa avtalsbundna anslag (budgetåret 1970/71)

	Anslag	Anslagsbe- lopp (mkr)	Realek. kategori
V.G.8.	Bidrag till kommunala undervisnings- sjukhus	140	05, 08
V.H.4.	Bidrag till driften av kliniker för psykiskt sjuka m. m.	927	10
V.H.5.	Bidrag till viss hälso- och sjukvård	109	05

Under internationella avtal faller 27 anslag om tillhopa 77 mkr. De räknas väsentligen till kategori 04, bidrag till internationell verksamhet. Hit hör kostnaderna för europeiskt samarbete inom kärnforskning (17,9 mkr) och rymdforskning (15,3 mkr) samt bidragen till en rad internationella organisationer, främst FN (11,5 mkr) och OECD (5,1 mkr).

Totalt är 48 anslag avtalsstyrda med ett totalt anslagsbelopp på 1 187 mkr.

3. De *planbundna*, men ej författningsreglerade, anslagen utgörs huvudsakligen av u-hjälpsanslagen. Även några anslag avseende atomenergiverksamhet redovisas här.

Enligt planen skall u-hjälpsmålet 1 % av BNP vara uppnått i mitten på 1970-talet. Till u-hjälpen hör 5 anslag under utrikesdepartementet om tillhopa 799 668 tkr. SIDA:s förvaltningsanslag samt rekrytering och utbildning borträknas här. Dessa anslag förs till bindningsgrupperna innehållande statlig förvaltningsverksamhet av löpande och tillfällig art, dit de innehållsmässigt hör.

Antalet planbundna anslag blir då totalt 5 stycken på tillhopa 840 mkr.

2.4 Anläggningsbidrag

Anslagen i denna grupp, väsentligen investeringsbidrag och -lån till kommuner och organisationer men även vissa transfereringar, är formellt bundna såtillvida att beräkningsgrunden för anslaget är given i lag eller författning. Emellertid beror anslagsutfallet på av staten påverkbara faktorer. Statsmakterna har alltså normalt möjligheter att påverka anslagsutfallet såväl under löpande som till kommande budgetår. Detta kan ske på olika sätt.

De tyngsta anslagen framgår av följande tabell.

Tabell 5 Vissa anläggningsbidrag (budgetåret 1970/71)

Anslag	Anslags- belopp (mkr)	Reserve- rade medel 30.6.70 (mkr)	Realek. kategori
<i>Drift- budgeten</i>			
IV.N.9. Bidrag till byggande av skyddsrum	39,6	84,9	08
V.D.2. Bidrag till anordnande av barnstugor	40	4,4	08
V.H.3. Bidrag till anordnande av kliniker för psykiskt sjuka	79	51,2	08
V.J.3. Bidrag till anordnande av erkända vårdanstalter för alkoholmissbrukare m. m.	70	6,0	06, 08
V.K.8. Bidrag till anordnande av vissa institutioner för psykiskt utvecklingsstörda	10	3,6	08
VI.B.4. Bidrag till drift av kommunala vägar och gator	107,1	—	05
VI.B.5. Bidrag till byggande av kommunala vägar och gator	331	127,1	08
VI.B.6. Bidrag till drift av enskilda vägar m. m.	54,5	12,1	06
VI.B.7. Bidrag till byggande av enskilda vägar	23,4	18,3	06
VIII.D.27 Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m.	267	—	08
IX.I.10. Bidrag till kommunala avloppsreningsverk m. m.	84	25,7	08
IX.I.11. Bidrag till vatten- och luftvårdande åtgärder inom industrin	50	49,8	15
XI.C.1. Lokaliseringsbidrag	60	45,2	08
XI.D.6. Bidrag till viss bostadsförbättringsverksamhet	105	—	15
Ytterligare 15 anslag på driftbudgeten	143,1	13,7	
	1 463,7	442,0	
<i>Kapital- budgeten</i>			
IV.10. Lånefonden för bostadsbyggande	1 650	25,0	17
V.9. Lokaliseringslån	250	138,0	17
4 st. Kommunala lån	117		17
13 st. Övriga lån	84,2	120,3	17
Summa drift- och kapitalbudget	3 564,9	725,3	

De flesta anslagen är reservationsanslag, och reservationsmedlen har givetvis stort intresse. Totalt kan i denna grupp på driftbudgeten under budgetåret 1970/71 förbrukas ca 1 900 mkr, 1 463,7 plus 442,0 mkr.

Samtliga anslag i gruppen är på något sätt formellt uppbundna. Endast två (därav V.H.3.) är avtalsbundna, övriga regleras av lag eller författning.

Bidrag till kommunala investeringar, som dominerar gruppen, diskuteras i bilaga 11.

I budgeten kommer endast *anslagen* till de statliga lånefonderna till synes. Vad som är av intresse hos lånefonderna är emellertid den *utelöpande lånevolymen*, som alltså inte redovisas i budgeten (men väl i rikshuvudboken). Uppgifter härom redovisas i det följande. Först tas

utlåningsfonderna upp, därefter fonden för låneunderstöd. Skillnaden är att de förra är revolverande, medan utlåning ur den senare kräver riksdagens medverkan.

a) Statens utlåningsfonder

Det finns 37 statliga utlåningsfonder. Av dessa fick 14 nya medel över budgeten budgetåret 1970/71. Dessa anslag medtogs vid diskussionen av grupperna Driftbidrag och transfereringar resp. Anläggningsbidrag. Nu beaktas endast volymen utlånta medel, inte anslagsbeloppen.

Utlåningsfonderna kan indelas på följande sätt (utlåningsvolymerna per 30.6.1970):

Tabell 6 Statens utlåningsfonder (mkr)

Antal fonder	Ändamål	Utlånat per 30.6.70	Ökning från föregående år
15	Investeringar och utrustning	17 891,8	+ 2 540,9
4	Konsumtion	2 990,8	+ 725,2
18	(Under avveckling)	233,1	+ 32,1
37	Summa	21 115,7	+ 3 298,2

Bland de fonder, som är avsedda för investerings- och utrustningslån, väger lånefonden för bostadsbyggande särklassigt tyngst. De större lånevolymerna framgår av följande tabell.

Tabell 7 Vissa lånefonder (mkr)

	Total utlåning	Ökning från föregående år
Lånefonden för bostadsbyggande	17 128,5	+ 2 442,5
Bosättningslånefonden	137,0	+ 12,6
Lånefonden för den mindre skeppsfarten	38,7	+ 3,6
Fiskerilånefonden	51,5	+ 2,5
Statens hantverks- och industrilånefond	230,1	+ 35,6
Lånefonden för kommunala markförvärv	34,7	—
Lånefonden för allmänna samlingslokaler	137,5	+ 7,6

Här diskuteras inte bostadsbyggandet — detta regleras utanför budgeten med ramar. Budgeten registrerar endast utfallet av denna styrning.

Bland de fyra för konsumtion avsedda lånefonderna dominerar allmänna studielånefonden (utlåningsvolym 522,2 mkr) och studiemedelsfonden (utlåningsvolym 2 468,6 mkr, under budgetåret 1969/70 utlånades 616 mkr). Anslagen till hithörande fonder har redovisats i gruppen Driftbidrag och transfereringar.

Kvar står de icke-kommunala investeringslånen, som bör beaktas i stabiliseringspolitiken. Även om endast ca 100 mkr (exkl. bostadslånen) utlånades under budgetåret 1969/70, är den totala lånesumman så stor (nära 800 mkr, bortsett från lånefonden för bostadsbyggande) att fonderna är stabiliseringspolitiskt intressanta.

b) Fonden för låneunderstöd

Denna fond, vars bruttotillgångar budgetåret 1969/70 var 2,7 miljarder kr, är alltså inte revolverande och består av sex delfonder, som förvaltas av olika myndigheter: statskontoret, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, riksbanken och riksgäldskontoret. Lånen är av engångskaraktär och återbetalda medel återförs till riksgäldsfonden.

Statskontorets delfond

Denna består av en stor mängd disparata lån till kommuner, organisationer, företag och enskilda. Regeringen reglerar lånevillkoren, i regel i varje särskilt fall men ibland genom generella föreskrifter. Den totala lånevolymen per 30.6.1970 var 1,7 miljarder kr och budgetåret 1969/70 utlånades 233 mkr. De största lånen var:

Tabell 8 Vissa lån under statskontorets delfond (mkr)

	Utlånat budgetåret 1969/70	Total utlåning
Lån till utbyggnad av oljelagring	73,5	588,7
Lån till anordnande av barnstugor	23,5	43,5
Lån till byggande av sjukhem	98,1	324,5
Övriga låneunderstöd, varav	19,8	662,0
AB Atomenergi	12,0	315,0
AB Statens Skogsindustrier	2,5	40,0
Sv. Skifferolje AB	—	68,4
Uddevallavarvet AB	—	115,0

Oljelagringen tas upp i samband med de statliga investeringarna. Lånen till barnstugor och sjukhem är kommunala. Övriga låneunderstöd beviljas av riksdagen i varje särskilt fall och är snarast av näringspolitisk karaktär.

Arbetsmarknadsstyrelsens delfond omfattar de tunga lokaliseringslånen. Medelsramen för lokaliseringslån under den femåriga försöksperioden 1965/66–1969/70 utgjorde 1 000 mkr, varav 916 mkr i lån beviljades. Utbetalningar skedde med 612 mkr. Totalt anvisades 750 mkr, varför en kassamässig reservation på 138 mkr kvarstod. Dessa lån utgör ett medel i närings- och lokaliseringspolitiken.

I *bostadsstyrelsens delfond* ingår räntefria lån till bostadsbyggande, lån till uppförande och förbättring av lantarbetarbostäder, lån till bostadsbyggnader för centrala torpedverkstaden och lån till stiftelsen MHS-Elevhem.

De räntefria bostadslånen används för vinterbidrag och studentbostäder m. m. Budgetåret 1969/70 utlånades 45 mkr.

Under *riksbankens delfond* redovisas internationella utvecklingsfonden, egnahemslån, stödlån och värnpliktslån.

Under *riksgäldskontorets delfond* redovisas inköp av FN-obligationer, kreditgivning för utvecklingsändamål, AB Kinda båtled, Linköpings stad, ackordslån åt jordbrukare m. m. och ränta på ackordslån.

Under *lantbruksstyrelsens delfond* redovisas endast en typ av lån, nämligen "hjälpån till jordbrukare".

2.5 Löpande förvaltningsverksamhet

Denna grupp, som omfattar drygt 8 miljarder kr, utgörs väsentligen av anslagen till den statliga förvaltningen samt förvaltningsbidrag till formellt fristående organ (museer, vissa teatrar, Operan, vissa institut etc.). Kännetecknande för dessa anslag är att den absolut största delen av anslaget utgörs av avlöningar. Anslagen faller således till största delen, normalt 80–90 %, under de realekonomiska kategorierna 01 resp. 06. Även 02, omkostnader och hyror, är representerat. Anslagen har en formell grund i verksinstruktioner och författningar, men omfattningen av myndigheternas verksamhet är en ambitionsfråga.

Vidare har till denna grupp räknats de efterfrågestyrda s. k. uppdragsanslagen. Uppdragsverksamheten utförs i allmänhet av fast anställd personal och kan sägas ingå i den statliga förvaltningen tagen i vid mening. De bruttoredovisade anslagen motsvaras av inkomster på budgetens inkomstsida, titeln uppbörd i statens verksamhet. Vid de s. k. 1 000 kr-anslagen sker nettoredovisning. Eventuella subventioner redovisas då i princip på särskilda anslag, som medräknats här. De 38 uppdrags- och subventionsanslagen uppgår till drygt 80 mkr.

Avtalsverket har gjort en (opublicerad) intervjuundersökning om omsättningen av statligt anställd personal år 1970 hos 56 myndigheter, representerande 57 % av de statsanställda. Härur inhämtas följande uppgifter.

Tabell 9 Personalomsättningen år 1970

	Antal myndigheter med personalomsättning		
	0–15 %	15–25 %	25– %
Affärsverken	7	1	0
Myndigheter inom försvaret	6	1	0
Övriga myndigheter	26	12	3
Summa myndigheter	39	14	3

I tabellhuvudet angivna procentsiffror avser avgångar, inklusive pensionsavgångar, i förhållande till antal anställda. Flertalet av de tillfrågade myndigheterna har enligt undersökningen haft mindre än 15 % personalomsättning under det senaste året. De tre myndigheterna som angivit mer än 25 % personalomsättning är statens bakteriologiska laboratorium, SIDA och statskontoret.

2.6 Särskild verksamhet

Den verksamhet, som finansieras av gruppens anslag, har inte samma "löpande" karaktär som den rena förvaltningsverksamheten. Hit hör utgifterna för arbetsmarknadsutbildning, kommittéer, utredningar, försöksverksamhet, kurser och försvarets övningar, tillhoppa på ca en miljard kr. Det rör sig om engångsprojekt med varierande varaktighet.

Anslaget till arbetsmarknadsutbildning på drygt en halv miljard kr är gruppens dominerande post. Från anslaget bestrids utgifter för yrkesutbildning som sker av sysselsättningspolitiska skäl. Huvudsakligen är det fråga om omskolning och annan yrkesutbildning åt personer som är eller löper risk att bli arbetslösa eller är svårplacerade på arbetsmarknaden och för vilka utbildningen bedöms vara nödvändig för att stadigvarande arbete skall kunna erhållas. Som försöksverksamhet anordnas fr. o. m. budgetåret 1966/67 i viss omfattning utbildning av inte arbetslösa personer inom s. k. bristyrken (bristyrkesutbildning).

Utgifterna avser kostnader främst för anordnande av utbildningen och för utbildningsbidrag åt kursdeltagarna. Arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen handhar arbetsmarknadsutbildningen. Bidrag utgår i form av grundbidrag, hyresbidrag, familjetillägg och särskilt bidrag.

Som framgår av diagram 1 har arbetsmarknadsutbildningen, mätt i antalet personer i utbildning, stadigt ökat under senare år, väsentligen oberoende av konjunkturläge. Säsongsvariationerna är emellertid utpräglade.

2.7 Diverse konsumtion och transfereringar

I denna grupp finns uppemot tvåhundra ytterst heterogena anslag av konsumtions- och transfereringskaraktär om tillhopa drygt 1,6 miljarder kr. Följande undergrupper kan dock särskiljas.

Tabell 10 Diverse konsumtion och transfereringar (budgetåret 1970/71)

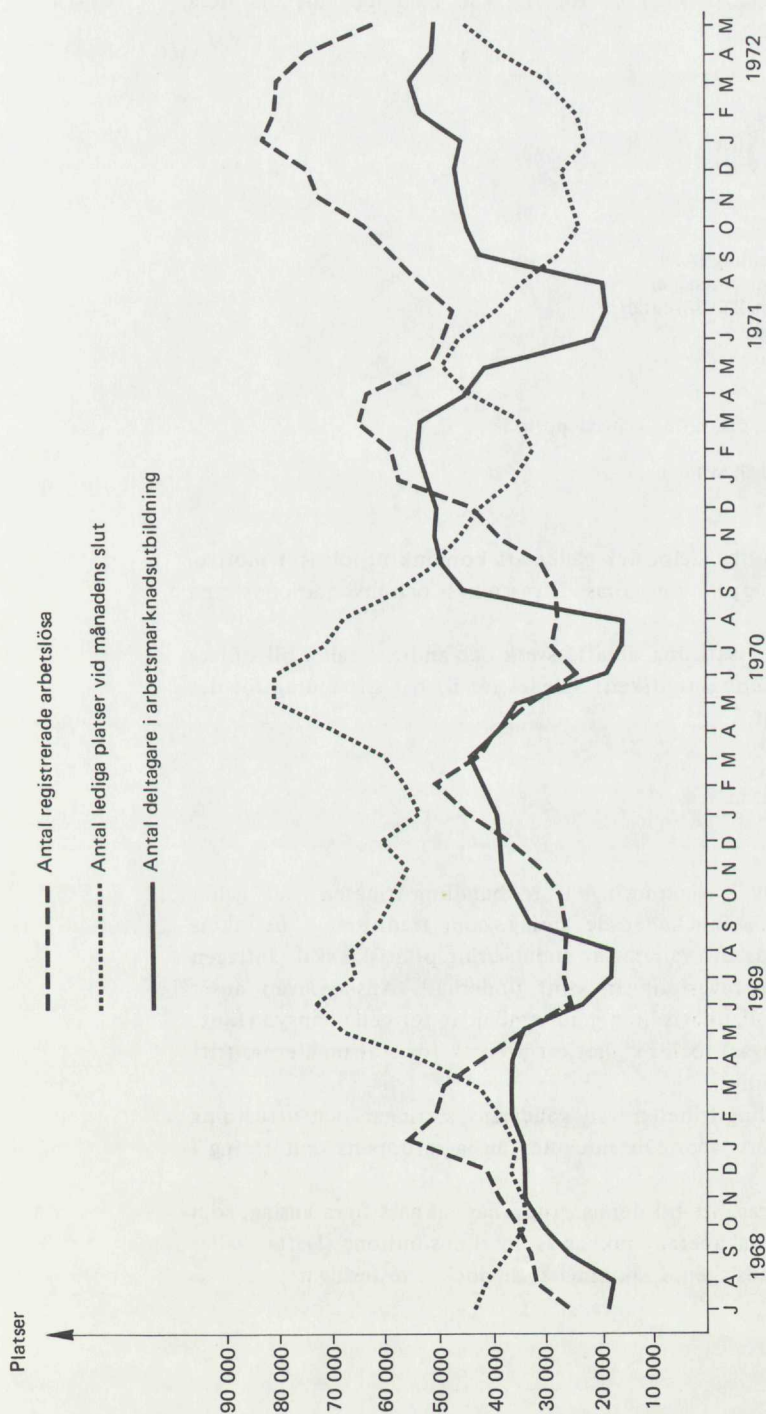
	Anslagsbelopp (mkr)	Realek. kategori
1. Omkostnadsanslag innebärande interndebitering inom statsverket (telefon, hyra, porto)	487,3	02
2. Ersättning till SJ, trafikföretag och luftfartsverket	250,2	12, 13
3. Diverse omkostnadsanslag (resor, kongresser, sak-kunniga etc.)	243,1	01, 02
4. Försvarets omkostnadsanslag etc. (under försvarsramen)	241,1	02
5. Diverse lån	22,8	17
6. Övriga	365,6	
Summa	1 610,1	

Bland *omkostnaderna* ingår *inte* den del av förvaltningsanslagen, som faller under den realekonomiska kategorin omkostnader (02). Hela denna kategori belöper sig till drygt 3,5 miljarder kr.

I övrigt består omkostnadsanslagen av tre delar: interndebiteringsdelen (undergrupp 1), diverse omkostnader (undergrupp 3) och militära delen (undergrupp 4).

Med undergrupp 6 Övrigt avses ett hundratal anslag, som är spridda över nästan alla realekonomiska kategorier och bildar en synnerligen heterogen grupp av bidrag, omkostnader m. m.

Diagram 1 Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning m. m. jan. 1968-maj 1972



Av administrativa skäl torde alla dessa anslag svårigen kunna utnyttjas i konjunkturpolitiken. Det är fråga om mer än hundra disparata anslag, vilket försvårar hanterandet av dem. Motsvarande resonemang gäller för undergruppen 5: Diverse lån.

Betraktar man *omkostnaderna* för sig, kan man häri urskilja flera tänkbara delposter:

Telefon, porto m. m.
Utlandsresor
Inrikes resor
Kurs- och konferensavgifter
Annonser, information
Publikationstryck
Kontorsarbeten
Automatisk databehandling (ADB)
Beställningsarbeten, entreprenader
Reparation och underhåll av inventarier
Konsultationer
Transporter
Maskinhyror
Lokal- och markhyror
Avgifter för bränsle, el, gas, vatten och avlopp
Fastighetservice
Reparation och underhåll av lokaler
etc.

Även för dessa olika delposter gäller att konjunkturpolitiskt motive-
rade variationer knappast kan göras. Utrustnings- och inventarieposterna
tas upp nedan.

Undergrupp 2 — ersättning till affärsverk och andra — faller till största
delen under lokaliseringpolitiken. Således får SJ här sitt bidrag för det
icke lönsamma nätet.

2.8 Investeringar m. m.

2.8.1 Inledning

Den sista gruppen i genomgången av handlingsfriheten vad gäller
budgetens utgiftssida innehåller de anslag, som traditionellt betraktas
som särskilt lämpade att varieras av stabiliseringspolitiska skäl: anslagen
till utrustning och investeringar samt underhåll. Anslagsnivån anses
vanligen vara i förhållandevis liten grad bunden av formella hänsyn (t. ex.
lagar och författningar), och i stället ett uttryck för statsmakternas fritt
bestämda ambitionsnivå.

Den reella handlingsfriheten vad gäller investeringar och utrustning
skall nu prövas. Först redogörs dock för anslagsgruppens omfattning i
denna inledning.

Det bör observeras, att till denna grupp har räknats flera anslag, som
enligt nationalräkenskaperna räknas som konsumtion. Detta gäller
särskilt de militära anslagen. I sak innebär de dock investeringar.

Tabell 11 Investeringar m. m. (budgetåret 1970/71)

	Antal anslag	Reserverade me- del 30.6.1970 (mkr)	Riksstaten 1970/71 (mkr)	
<i>Driftbudgeten</i>				
Civila utrustningsanslag	69	82,2	205,7	
Väginvesteringar, vägdrift	2	867,0	1 457,9	
Beredskapsarbeten	2	85,2	830,0	
Övriga civila investeringar	11	9,7	157,6	2 651,2
Militära utrustningsanslag	38	204,2	207,4	
Militära underhållsanslag	3	151,4	403,0	
Militära materielanslag	3	604,8	1 690,3	
Militära prisregleringar	1	—	167,0	2 467,7
Summa	129	2 004,5		5 118,9
<i>Kapitalbudgeten</i>				
Affärsverksfonden	12	182,5	1 860,5	
Fastighetsfonden	23	274,9	311,5	
Fonden för beredskapslagring	2	—	855,0	
Diverse kapitalfonder		65,8	125,9	3 152,9
Försvarets fastighetsfond	13	57,4	236,5	236,5
Summa	50	580,6		3 389,4
Totalt drift- och kapitalbudget		2 585,1		8 508,3
varav försvaret		1 017,8		2 704,2

2.8.2 Beskrivning

Anslagsgruppen omfattar således 8,5 miljarder kr. Enligt upphandlingskommittén (SOU 1971: 88) uppgick den statliga upphandlingen vid den tiden till drygt 7 miljarder kr. Skillnaden beror på att en stor del av den statliga investeringsverksamheten, som sker i egen regi, inte räknas till upphandling. Nedan visas att ungefär hälften av byggnads- och anläggningsverksamheten sker i egen regi, vilket innebär ett belopp av storleksordningen 2 miljarder kr. Det bör då beaktas, att viss upphandling erfordras för att statens egen anläggningsverksamhet skall kunna bedrivas.

I det följande bortses från de två anslagen till fonden för beredskapslagring (se tab. 11).

De realekonomiska kategorierna var i tidigare gällande klassificering:

	1970/71
02 Statlig konsumtion. Omkostnader; Hyror	3 506,9
07 Statliga investeringsutgifter	6 677,8
08 Investeringsbidrag till kommuner	1 066,8

Den nu gällande realekonomiska klassificeringen innehåller följande kategorier:

	1970/71
3. Försvarets materiel och anläggningar	2 253,1
5. Reparationer och underhåll exkl. löner	859,3
8. Investeringar (exkl. löner)	3 983,3
16. Transferering för kommunala investeringar	1 076,1

Här beaktas inte kommunbidrag (bortsett från sådana för vägändamål).

De statliga investeringarnas andel av de totala investeringarna framgår av följande tabell. Det bör observeras att vad som här kallats "försvarsinvesteringar" inte medräknats; dessa klassificeras som framhållits som offentlig konsumtion. Vidare har inte utrustningar och engångsanslaget till fonden för beredskapslagring medtagits.

Tabell 12 Investeringar år 1971

	Mkr
Totala bruttoinvesteringar inkl. lagerförändringar	38 563
privata (exkl. bostäder)	15 350
offentliga (exkl. bostäder)	14 611
statliga	5 592
kommunala	9 019
bostäder	8 602

Källa: Reviderad nationalbudget 1972.

I det följande redogörs för de större av de berörda anslagen. Redogörelsen sker myndighetsvis, med en kort beskrivning av verksamheten, anslagen och anslagsbehållningarna.

Följande myndigheter berörs.

Statliga ämbetsverk: byggnadsstyrelsen
fortifikationsförvaltningen
materielverket
vägverket
arbetsmarknadsstyrelsen

Affärsverk: luftfartsverket
postverket
statens järnvägar
televerket
vattenfallsverket

Byggnadsstyrelsen

Byggnadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för ärenden om byggande för statens räkning och förvaltning av statliga fastigheter.

I styrelsens uppgifter ingår främst att förvalta de delfonder av statens allmänna fastighetsfond som är ställda under styrelsen, att anskaffa lokaler för statsmyndigheterna och utreda behovet av statliga byggnadsföretag, allt i den mån dessa uppgifter inte ankommer på annan myndighet, att efter uppdrag projektera och utföra byggnader för statens räkning samt att genom utvecklings- och normeringsarbete verka för rationaliseringar och besparingar i fråga om byggande och fastighetsförvaltning för statens räkning.

Fastighetsfonden, över vilken alltså förvaltningsbyggnader, vissa sjukhus, universitetsbyggnader etc. bekostas, har beräknats följande anslag (mkr):

1969/70	Utgift	298,7	Behållning 274,9
1970/71	Anslag	311,5	
1971/72	Förslag	375,7	

Fortifikationsförvaltningen

Fortifikationsförvaltningen (FortF) är central myndighet för krigsmaktens fortifikations- och byggnadsväsende. I dess uppgifter ingår också att för krigsmaktens räkning svara för markfrågor samt att i fred organisera byggnads- och reparationsberedskapen.

FortF administrerar således verksamheten under försvarets fastighetsfond, som består av kasernbyggnaders, befästningars och försvarets forskningsanstalts delfonder. Det sammanlagda anslaget för försvarets fastighetsfond har haft följande utveckling (mkr):

1969/70	Utgift	261,1	Behållning 57,4
1970/71	Anslag	236,5	
1971/72	Förslag	220,8	

Materielverket

Försvarets materielverk är central förvaltningsmyndighet för tyg- och intendenturförvaltningen vid krigsmakten och har till uppgift att tillgodose krigsmaktens behov av materiel och andra förnödenheter inom verkets verksamhetsområde.

Detta innebär, att materielverket handlägger försvarets anskaffnings- och underhållsverksamhet. Berörda anslag på IV huvudtiteln (mkr; anslagssystemet har ändrats sedan undersökningen gjordes):

B 27. Anskaffning av tygmateriel m. m.

1969/70	Utgift	540,9 ¹	Reservation	191,0
1970/71	Anslag	493,0 ²		
1971/72	Förslag	575,0		

¹ Härtill kommer utgift under anslaget Armén: Förband med särskild budget.

² Härutöver får 52,0 mkr av reservationsmedelsbehållningen den 30 juni 1970 disponeras (Kungl. Maj: ts beslut den 5 juni 1970, regleringsbrev).

C 23. Anskaffning av fartygsmateriel m. m.

1969/70	Utgift	233,0	Reservation	124,8
1970/71	Anslag	229,0		
1971/72	Förslag	270,0		

D 23. Anskaffning av flygmateriel m. m.

1969/70	Utgift	998,1	Reservation	289,0
1970/71	Anslag	968,3		
1971/72	Förslag	1 124,8		

Enligt tab. 11 uppgick övriga militära materielanslag 1970/71 till sammanlagt 207,4 mkr.

B 28. Underhåll av tygmateriel m. m.

1969/70	Utgift	95,8 ¹	Reservation	35,3
1970/71	Anslag	90,0		
1971/72	Förslag	105,0		

¹ Härtill kommer vissa andra utgifter.

C 24. Underhåll av fartyg m. m.

1969/70	Utgift	92,7 ¹	Reservation	3,1
1970/71	Anslag	81,0		
1971/72	Förslag	90,0		

D 24. Drift och underhåll av flygmateriel m. m.

1969/70	Utgift	242,6 ²	Reservation	113,0
1970/71	Anslag	232,0		
1971/72	Förslag	245,0		

¹ Härtill kommer utgift under anslaget Marinen: Förband med särskild budget.

² Härtill kommer utgift under anslaget Flygvapnet: Förband med särskild budget.

Vägverket

Vägverket administrerar byggande och drift av statliga vägar samt bidragsgivandet till byggande och drift av kommunala och enskilda vägar. De senare klassificeras under gruppen Anläggningsbidrag, men kan även studeras i detta sammanhang. Anslagen i milj. kr:

B 2. Drift av statliga vägar

1969/70	Utgift	749,4	Reservation	389,2
1970/71	Anslag	774,0		
1971/72	Förslag	826,8		

B 3. Byggande av statliga vägar

1969/70	Utgift	678,6	Reservation	477,8
1970/71	Anslag	683,9		
1971/72	Förslag	685,5		

B 4. Bidrag till drift av kommunala vägar och gator

1969/70	Utgift	99,4		
1970/71	Anslag	107,1		
1971/72	Förslag	122,1		

B 5. Bidrag till byggande av kommunala vägar och gator

1969/70	Utgift	309,6	Reservation	127,1
1970/71	Anslag	331,0		
1971/72	Förslag	331,0		

B 6. Bidrag till drift av enskilda vägar m. m.

1969/70	Utgift	52,3	Reservation	12,1
1970/71	Anslag	54,5		
1971/72	Förslag	54,6		

B 7. Bidrag till byggande av enskilda vägar

1969/70	Utgift	22,3	Reservation	18,3
1970/71	Anslag	23,4		
1971/72	Förslag	23,4		

Sammanlagt

Vägbyggande

1969/70	Utgift	1 010,5	Reservation	623,2
1970/71	Anslag	1 038,3		
1971/72	Förslag	1 039,9		

Vägdrift

1969/70	Utgift	901,1	Reservation	401,3
1970/71	Anslag	935,6		
1971/72	Förslag	1 003,5		

Arbetsmarknadsstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) administrerar bl. a. de allmänna och särskilda beredskapsarbetena. Dessa två anslag på XI huvudtiteln redovisas samt dessutom några tabeller, som belyser beredskapsarbetenas sammansättning. (Materialet ur anslagsframställningar och statsverkspropositioner. Anslagssystemet har sedermera ändrats.)

B 3. Allmänna beredskapsarbeten

1968/69	Utgift	564,5	Reservation	104,7
1969/70	Utgift	480,7	Reservation	69,3
1970/71	Anslag	380,0 ¹		
1971/72	Förslag	430,0		

¹ Av anslaget skall förslagsvis 100 mkr avräknas mot automobilskattemedlen.

Av anslaget har själva beredskapsarbetena under de berörda åren räknats till 491,1 387,3, 275,0 resp. 325,0 mkr. Flyttningsbidragen tar omkring 55–65 mkr i anspråk. I övrigt bekostas under smärre poster inlösen av egna hem, industribeställningar, detaljplaneringsbidrag, löne-kostnadspålägg etc.

Beredskapsarbetenas sammansättning under budgetåret 1970/71 belyses av följande tabell (faktiskt utfall).

Tabell 13 Beredskapsarbetenas sammansättning budgetåret 1970/71

Arbetsobjekt	Antal dagsverken, tusental	Nedlagda kostnader ¹ (mkr)	
		Totalt	AMS' andel
Vägar	420	182	171
Vatten och avlopp	132	66	26
Husbyggnad	175	107	41
Skogsvård	315	47	36
Övriga arbeten	65	37	24
Summa	1 107	439	299
Därav:			
Statliga arbeten	753	238	217
Kommunala arbeten	329	189	75
Enskilda arbeten	25	11	7

¹ Exkl. lönekostnadspålägg och sociala kostnader.

Källa: Statsverksprop. 1972, bilaga 13.

Vägverkets engagemang i utförande av beredskapsarbeten är beroende av i vad mån verket disponerar egna fasta arbetsledningsresurser samt möjligheten att utöka dessa med tillfälligt anställd arbetsledningspersonal. Under budgetåret 1969/70 utförde nämnda personal inom byggnadsorganisationen ca 2 300 manmånader vid beredskapsarbeten.

Omfattningen av beredskapsarbeten på landsbygdens allmänna vägnät som vägverket (VV) resp. arbetsmarknadsverket (AMS) svarat för under åren 1965–1969 framgår av följande tabell. Vidare framgår verksamhetens uppdelning på riksvägar och länsvägar.

Tabell 14 Beredskapsverksamhetens omfattning och fördelning på delprogram 1965–1969 (mkr)

År	Vägbyggnad i VV regi	Vägbyggnad i AMS' regi	Därav	
			riksvägar	länsvägar
1965 ¹	199,3	68,2	115,0	152,5
1966	142,2	70,1	106,3	106,1
1967	160,4	71,1	84,2	147,3
1968	206,9	58,0	71,7	193,3
1969	214,1	68,0	84,0	198,2

Vägverkets engagemang i de vägbyggnadsarbeten som utförts i AMS' regi utgörs av planerings-, projekterings- och marklösenverksamhet.

B 4. Särskilda beredskapsarbeten (mkr)

1968/69	Utgift	429,1	Reservation	34,7
1969/70	Utgift	443,8	Reservation	15,9
1970/71	Anslag	450,0 ¹		
1971/72	Förslag	525,0		

¹ Av anslaget skall förslagsvis 50 mkr avräknas mot automobilskattemedel.

Från anslaget bestrids utgifter för beredskapsarbeten för handikappad och av andra skäl svårplacerad arbetskraft, arbetspsykologiska undersökningar och läkarundersökningar i samband med arbetsvård, upplysningsverksamhet avseende handikappade, arkivarbeten, näringshjälp m. m. samt bidrag och lån till motorfordon åt handikappade. Bidragsbestämmelserna återfinns i arbetsmarknadskungörelsen. Omfattning redovisas i följande sammanställning.

	1970/71	Förslag 1971/72
1 Beredskapsarbeten m. m.	323,0	325,0
2 Arkivarbeten	79,0	150,0
3 Näringshjälp m. m.	12,0	12,0
4 Bidrag och lån till motorfordon för handikappad	13,0	13,0
5 Lönekostnadspålägg	23,0	25,0
	450,0	525,0

Vid beredskapsarbetena sysselsätts dels mentalvårdspatienter, psykiskt utvecklingsstörda samt nykterhetsvårds-, kriminalvårds- och ungdoms-

vårdsfall, dels personer med nedsatt arbetsförmåga sysselsatta vid s. k. T-arbeten, dels ock äldre lokalt bunden arbetskraft och övriga arbetslösa som av olika skäl är svårplacerade i öppna marknaden.

Tabell 15 De särskilda beredskapsarbetena budgetåret 1970/71

Arbetsobjekt	Antal dags- verken (tusental)	Nedlagda kostnader ¹ (mkr)	
		Totalt	AMS' andel
Vägar	170	64	56
Vatten och avlopp	279	120	46
Husbyggnad	139	69	35
Skogsvård	442	59	48
Natur- och landskapsvård	173	26	20
Kultur- och fornminnesvård	80	13	12
Militära arbeten	18	6	6
Turism och fritid	30	14	7
Industriella beredskapsarbeten	165	31	15
Övriga arbeten	775	124	63
Summa	2 271	526	308
Statliga arbeten	999	192	162
Kommunala arbeten	1 046	288	115
därav			
s. k. T-arbeten	585	77	30
Enskilda arbeten	226	46	31

¹ Exkl. lönekostnadspålägg och sociala kostnader.
Källa: Statsverksprop. 1972, bilaga 13.

Tabellen anger det faktiska utfallet budgetåret 1970/71.

Luftfartsverket

Luftfartsverket (Lfv) administrerar bl. a. flygfältsbyggen, markförvärv, byggnader, belysningsanläggningar samt diverse utrustning och maskiner i anslutning till flygfält. Anslag i milj. kr:

1969/70	Utgift	32,0	Behållning	6,9
1970/71	Anslag	48,0		
1971/72	Förslag	65,1		

Verkets investeringsutgifter har haft följande sammansättning.

Tabell 16 Luftfartsverkets investeringsutgifter (mkr)

	1969/70	1970/71
Markförvärv	6,5	—
Flygfältsbyggen	6,2	14,5
Byggnader	6,8	11,7
Belysningsanläggningar	2,5	4,4
Radioanläggningar, teleutrustning och utrustning för flygväderlekstjänsten	6,0	7,8
Fordon, maskiner och redskap	4,0	6,5
Summa	32,0	45,0

Källa: Statsverksprop.

Postverket

För posthus m. m. har anslagits (mkr):

1969/70	Utgift	58,3	Behållning	9,9
1970/71	Anslag	55,2		
1971/72	Förslag	27,3		

Statens järnvägar

För SJ:s fasta anläggningar, rullande materiel, sjöfartsmateriel, bussmateriel, inventarier etc. har följande anslag beräknats (mkr).

1969/70	Utgift	366,4	Behållning	36,9
1970/71	Anslag	367,6		
1971/72	Förslag	363,6		

Tabell 17 Statens järnvägars investeringsutgifter (mkr)

	1969/70	1970/71	1971/72
<i>Järnvägar m. m.</i>			
Ingående behållning	21,1	36,9	
Anslag	382,2	367,6	363,6
Medelsförbrukning	403,3	404,5	
Fasta anläggningar	156,7	174,2	159,0
Rullande materiel	164,3	168,9	130,0
Sjöfartsmateriel	0,2	10,0	18,8
Bussmateriel	13,7	15,9	19,2
Försvarsberedskap	2,4	2,3	2,3
Inventarier	17,5	20,0	20,7
Diverse och oförutsett	11,7	13,1	5,0
Tidigarelagda industribeställningar	—	—	—
	366,4	404,4	355,0
Utgående behållning	36,9	0,1	0,0
Fastställd investeringsram	366,5	367,6	355,0

Källa: Statsverksprop.

Det är att märka, att samtliga tre budgetår har ingående behållning + anslag överstigit den beräknade utgiften. Detta beror på den 10-procentiga investeringsramen.

Televerket

För televerkets utgifter för fastigheter, telefon- och telegrafanläggningar har följande anslag beräknats (mkr)

1969/70	Utgift	592,0	Behållning	59,2
1970/71	Anslag	592,1		
1971/72	Förslag	631,4		

Tabell 18 Televerkets investeringsutgifter (mkr)

	1969/70	1970/71	1971/72
<i>Teleanläggningar m. m.</i>			
Inköp och byggande av fastigheter			
Telefonstationsbyggnader m. m.	37,6	43,4	65,4
Byggnader för arbetscentraler	6,2	8,3	
Förrådsanläggningar	3,7	3,0	
Verkstadsbyggnader	0,5	1,0	
Övriga byggnader	12,4	—	
Inköp av fastigheter	8,0	3,0	
Telefon- och telegrafanläggningar			
Abbonnentanläggningar	215,2	243,9	538,0
Förbindelseanläggningar	136,8	130,0	
Kopplingstekniska anläggningar	156,4	137,0	
Aktieköp	—	6,0	—
Radioanläggningar för kommersiell trafik	4,7	8,4	10,0
Försvarsberedskap vid televerket	7,5	7,6	8,5
Diverse och oförutsett	3,0	3,0	3,0
Summa	592,0	594,6	624,9
<i>Rundradioanläggningar</i>			
Ljudradioanläggningar	5,3	5,3	
Televisionsradioanläggningar	67,3	68,9	
Summa	72,6	74,2	
Totalsumma	664,6	668,8	

Källa: Statsverksprop.

Vattenfallsverket

För vatten- och värmekraftsverk, regleringar, distributionsanläggningar m. m. har beräknats (mkr).

1969/70	Utgift	579,9	Behållning	55,3
1970/71	Anslag	670,0		
1971/72	Förslag	975,0		

Tabell 19 Vattenfallsverkets investeringsutgifter (mkr)

	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
Vattenkraftsstationer	106,7	66,7	76,6	104,6	106,8
Värmekraftsstationer	86,1	167,7	266,8	379,0	434,0
Regleringar	20,1	31,9	26,3	36,2	28,4
Distributionsanläggningar	162,1	176,2	192,9	210,0	214,0
Övriga ändamål	9,0	17,5	17,3	20,2	16,8
Urananskaffningar	—	—	—	—	160,0
Summa	384,0	460,0	579,9	750,0	960,0

Källa: Statsverksprop.

2.8.3 Slag av investeringar

I stället för att betrakta de statliga investeringarna myndighets- och anslagsvis skall de nu grupperas efter slag. Varje sådan gruppering är i och för sig godtycklig. Här används följande indelning, som synes väl lämpad att belysa den statliga investeringsverksamhetens innehåll.

- a) Byggnader
- b) Vägar
- c) Speciella större anläggningar
- d) Fast teknisk apparatur
- e) Fordon, maskiner och redskap
- f) Övrigt

a) Byggnader

	Anslag 1970/71 (mkr)
Tele: inköp och byggnader av fastigheter	58,7
Lfv: byggnader	11,7
Fastighetsfonden	311,5
Posten: posthus och fastighetsköp	43,8
AMS: beredskapsarbeten: husbyggnad	76,0
Summa	501,7

b) Vägar

Byggnade	1 038,3
Drift	935,6
AMS: beredskapsarbeten	
allmänna	171,0
särskilda	56,0
Summa	2 200,9

c) Speciella större anläggningar

Vattenkraftstationer	104,6
Värmekraftstationer	379,0
Regleringar	36,2
Flygfältsbyggen	14,5
SJ fasta anläggningar	174,2
Fö fastighetsfond (Fort F)	236,5
AMS: beredskapsarbeten	
skogsvård	84,0
VA-anläggningar	72,0
Summa	1 101,0

d) Fast teknisk apparatur

Vattenf: distributionsanläggningar	210,0
Tele: telefon- och telegrafanlägg.	519,3
Tele: rundradioanlägg.	74,2
Lfv: belysning, radio, tele	12,2
Summa	815,7

e)	<i>Fordon, maskiner och redskap</i>	Anslag (mkr)
	Lfv: fordon etc.	6,5
	SJ: rullande materiel	168,9
	sjöfartsmateriel	10,0
	bussmateriel	15,9
	inventarier	20,7
	Civila utrustningsanslag	205,7
	Posten: bilar etc.	9,2
	Materielverket:	
	armén	493,0
	marinen	229,0
	flyget	968,3
	underhåll	403,0
	övrig utrustning	207,4
	prisreglering	167,0
	Summa	2 904,6
f)	<i>Övrigt</i>	
	Tele: försvarsberedskap	7,6
	diverse och oförutsett (inkl. aktieköp)	9,0
	SJ: diverse och oförutsett	13,1
	försvarsberedskap	2,3
	AMS: div. beredskapsarbeten	145,0
	Posten: diverse	0,5
	Vattenfall: övrigt	20,2
	Div. kapitalfonder	125,9
	Försvarets fabriksverk	55,0
	Övr. anslag	157,6
	Fonden för beredskapslagring	855,0
	Summa	1 391,2
<i>Sammanlagt:</i>		
a)	byggnader	501,7
b)	vägar	2 200,9
c)	speciella större anläggningar	1 101,0
d)	fast teknisk apparatur	815,7
e)	fordon, maskiner och redskap	2 904,6
f)	övrigt	1 391,2
	Summa	8 915,1

Avvikelsen mot slutsumman i tab. 11 (8 508,3 mkr) beror främst på att statens samtliga vägutgifter tagits med här, men i tab. 11 enbart anslag.

2.8.4 Stabiliseringspolitisk handlingsfrihet

I de följande tre avsnitten redovisas vissa av de faktorer av teknisk och formell natur, som förhindrar eller försvårar användandet av de statliga investeringarna i konjunkturpolitiken.

2.8.4.1 Igångsättningsgrad

Av de medel, som varje år beviljas för statliga investeringar, är en del avsedda för redan före budgetårets början igångsatta investeringsobjekt,

medan övriga medel används för objekt, som påbörjats under budgetåret i fråga. Såväl i budgetarbetet till kommande budgetår som under löpande budgetår torde det främst vara medelsanvisningen till de senare, ännu inte påbörjade objekten som kan påverkas i konjunkturstyrande syfte. Det är alltså av intresse att söka kartlägga relationen mellan påbörjade och ännu inte igångsatta investeringsobjekt under ett budgetår.

Någon systematisk statistik häröver finns inte. Emellertid har vissa myndigheter i sina anslagsframställningar angivit uppgifter häröver, vilka kan ge en viss om än ofullständig uppfattning av situationen.

Uppgifterna rörande medelsförbrukningen budgetåret 1971/72 har hämtats ur resp. anslagsframställning 1970 och gäller alltså myndighetersnas förslag till medelsförbrukning. Uppgifterna för olika myndigheter är inte helt jämförbara, beroende bl. a. på skilda definitioner av termen "medelsförbrukning".

Tabell 20 Förslag till medelsförbrukning budgetåret 1971/72 (mkr), vissa myndigheter.

- A. Före 1.7.1970 påbörjade objekt.
B. Objekt, som avsågs påbörjas under budgetåret 1970/71.
C. Objekt, som föreslås påbörjas under budgetåret 1971/72.

	A	B	C	Summa	Riksstat	C i % av summa
Försvarets fastighetsfond	55,6	79,4	164,5	299,5	220,8	55
Luftfartsverket	80,4		44,1	124,5	65,1	35
SJ ¹	185,8	73,1	192,1	451,0	363,6	43
Televerket (dvs. byggnader och fjärrförbindelseanläggningar)	56,2		46,4	102,6	— ²	45
Vattenfallsverket (kraftstationer och regleringar)	72,7	37,3	63,6	173,6	— ²	37
Summa	640,5		510,7	1 151,2		44

¹ För SJ definieras A-objekt som påbörjat objekt, B-objekt som i tidigare anslagsframställning anmält objekt och C-objekt som nytt objekt.

² Beloppen anges inte i statsverkspropositionen.

Källa: Myndigheternas anslagsframställningar år 1970.

Av dessa visserligen ofullständiga siffror framgår alltså, att av myndigheterna för budgetåret 1971/72 begärda medel mindre än hälften var avsedda för objekt, som planerades igångsättas det året. Riksstatsbeloppen innebär allmänt en prutning av det totalt begärda beloppet. Det kan förmodas, att prutningen gått ut över just de nya objekten, varför i riksstaten dessa svarar för en ännu mindre andel. Studerar man extremfallet, där *hela* det prutade beloppet tagits från kategori C, finner man för de tre första myndigheterna i sammanställningen, att den reducerade C-gruppen utgör 27 % av riksstatsbeloppen.

Den sistnämnda procentsiffran grundas på en liten del av de statliga investeringarna, endast drygt 7 %, varför den självfallet inte bör tillmätas alltför stor vikt.

I statsverkspropositionen 1971 föreslogs för försvarets fastighetsfond en medelsförbrukning för nya objekt (grupp C) på 127,8 mkr, vilket utgör 48 % av den totala föreslagna medelsförbrukningen på 264,9 mkr. (Riksstatsbeloppet 220,8 mkr inkluderar inte reservationsmedelsförbrukning.)

Av de myndigheter, för vilka motsvarande uppgifter inte föreligger, torde vägverket och AMS (vad gäller beredskapsarbeten) ha en relativt stor andel nya objekt under budgetåret. Vägarbeten och övriga beredskapsarbeten är ju begränsade i tiden. Materielverket, å andra sidan, torde ha en relativt liten andel nya objekt. De stora materielanskaffningarna (band- och stridsvagnar, krigsfartyg, stridsflygplan) sträcker sig över ett antal år.

Vidare bör beaktas, att de i sammanställningen redovisade siffrorna varierar år från år. Allmänt torde dock kunna sägas, att av investeringsmedlen under ett budgetår betydligt mindre än hälften går till nya objekt. Detta innebär, att möjligheterna att reducera investeringsverksamheten begränsas. Självfallet minskar de under löpande budgetår, allteftersom objekten hinner igångsättas.

2.8.4.2 Projektering

Projekteringen för de statliga investeringarna kan ske på två olika sätt. I vissa fall — främst byggnadsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens byggande samt kontorsbyggnader vad gäller affärsverken m. fl. — medverkar regeringen i projekteringen. Detta sker vanligen två gånger ("tvåstegsförfarandet"): vid prövningen av det preliminära byggnadsprogrammet och vid prövningen av förslags- eller huvudhandlingar. Sedan den senare prövningen skett, begärs medel hos riksdagen. I övriga fall handhas projekteringen helt av de investerande myndigheterna själva.

Tvåstegsförfarandet regleras genom de föreskrifter som publicerats i skriften *Handläggning av statliga byggnadsärenden* ("blå boken"). Av denna framgår:

"Handläggningsordningen gäller alla ärenden som avser nybyggnad, tillbyggnad och ombyggnad av hus för statens räkning samt sådana motsvarande byggnadsprojekt som till mer än oväsentlig del finansieras med individuellt prövade lån eller bidrag av statsmedel — budgetmedel eller fondmedel — *för i samtliga fall en beräknad kostnad överstigande 300 000 kronor*. Icke-statliga byggnadsobjekt som skall prövas enligt den angivna ordningen är exempelvis sådana vars huvudman är enskild och där statligt lån eller bidrag i särskild ordning förutsätts samt sådana med statligt eller statsdominerat aktiebolag som huvudman för vilka likaså särskild medelsanvisning från statsmakternas sida förutsätts.

Undantagna från handläggningsordningen är reparationer och underhållsarbeten, fortifikatoriska anläggningar och — i fråga om statens affärsdrivande verk samt statens vägverk — andra byggnader än sådana för administration, utvecklingsarbete o. d. Vidare är sådana byggnadsarbeten undantagna som finansieras med statsbidrag enligt generella författningar men som har annan huvudman än staten.

Då *särskilda* skäl föreligger därtill, skall ett byggnads- eller anlägg-

ningsobjekt emellertid, oavsett art och omfattning, handläggas på sätt som motsvarar det här angivna.

Normalt gäller de olika handläggningsalternativ som redovisas i det följande. Handläggningen av byggnadsärenden måste dock anpassas till varje ärendes speciella natur. Då särskilda förhållanden så påkallar kan därför andra handläggningsalternativ komma i fråga.”

Handläggningsordningen innebär i kort sammandrag följande. Utredning utförs fram till dess ett *byggnadsprogram* föreligger. Detta prövas i normalfallet av regeringen, som fattar beslut om ev. projektering.

Projekteringen bedrivs sedan t. o. m. förslags- eller huvudhandlingar. Dessa prövas av regeringen, som fattar beslut om fortsatt projektering och begär medel hos riksdagen.

Sedan riksdagen anvisat medel, beslutar regeringen om arbetenas utförande. Då sker fortsatt projektering t. o. m. bygghandlingar, varefter byggstart sker. Sista momentet är efterkalkyl.

Även *FortF* följer de handläggningsordningar, som anges i ”blå boken”.

Handläggningsordningen gäller även *affärsverkens* och några *övriga myndigheters* byggande av hus i den utsträckning som anges här. Det bör dock noteras, att byggnader utgör en liten del av affärsverkens investeringar.

Affärsverken handhar själva förvaltning och nyanskaffning av byggnader, ofta upp till ett givet belopp. Anskaffningar utöver detta belopp handhas i så fall av byggnadsstyrelsen. Detta belopp varierar för olika verk. För postverket och luftfartsverket, liksom för sjöfartsverket är det 0,5 mkr. För televerket är det 1,5 mkr, liksom för vägverket. För SJ, vattenfallsverket, domänverket och försvarets fabriksverk finns inget maximibelopp angivet.

Vad gäller projektering av andra objekt än husbyggnader handhas denna i allmänhet av de investerande myndigheterna själva. Något tvåstegsförfarande förekommer alltså inte.

Den väsentliga iakttagelsen vad gäller *tidsåtgången* för investeringsprojektering är att projekteringen (och i än högre grad hela planeringen) alltid är så tidskrävande att endast färdigprojekterade eller nästan färdigprojekterade objekt kan användas i den kortsiktiga konjunkturbekämpningen.

Tidsåtgången i några fall skall belysas. Genom intervjuer med personal på olika myndigheter har följande framkommit.

Planeringen av *vägojekt* är en i tiden långt utdragen process. Den styrs genom vägverkets långtidsplanläggning som uttrycks i flerårsplaner. Planeringsarbetet är ofta integrerat med övrig fysisk samhällsplanering och påverkas av denna. Det första aktualiserandet av ett vägojekt sker normalt 12 à 15 år före byggandet och innebär översiktligt utredningsarbete avseende alternativa vägsträckningar och vägnätsutformningar.

Ett mer konkret projekteringsarbete påbörjas normalt 7 à 10 år före byggande.

Detaljplaneringen påbörjas 4 à 6 år före byggstart och resulterar i en arbetsplan, som kan bli föremål för erforderlig formell handläggning, utställning och fastställelse. Tiden för handläggning varierar normalt

mellan 4 och 12 månader. På grundval av arbetsplanen görs en förplanering för byggande, innebärande bl. a. resurs- och tidsberäkningar. Tiden för denna förplanering varierar mellan 1/2 och 2 år.

För *vattenfallsverket* gäller att projektering i normalfallet för större objekt torde ta 3 à 4 år i anspråk. (Häri inräknas då moment som anslagsframställning, detaljbearbetning av tidsplaner, resursbehov, kostnadskalkyler, konstruktionsarbete och upphandlingsunderlag.)

Vid komplettering av delvis utbyggda befintliga anläggningar med tidigare förutsatta aggregatinstallationer gäller ej heller ovan för normalfallet angivna tider. Förberedelserna för byggstart kan i dessa fall gå väsentligt snabbare.

För att få bygga produktionsanläggningar (kraftverk) och även i vissa fall distributionsanläggningar (t. ex. kraftledningar) krävs prövningar av myndigheter, vilka härför behöver omfattande underlag. Såväl framtående av underlaget som själva prövningen är tidskrävande. Tillståndsprövningen för en vattenkraftanläggning eller för en större värmekraftstation kan genomföras på ca 3/4 år. I vissa fall tar prövningen flera år.

Gasturbinanläggningar intar en särställning bland produktionsanläggningarna. De kan köpas som turn key-anläggningar i standardutförande, varför förberedelsetiden hos köparen vid behov kan reduceras till ett halvår, ev. kortare tid.

För distributionsanläggningar gäller med hänsyn till det stora antal objekt av olika karaktär som förekommer att tiden för färdigplanering av objekt varierar mycket. Den kortaste tid man bör räkna med torde vara 3 till 6 månader.

Från *televerket* anför, att en stor del av verkets beställningar går till L. M. Ericsson, vars produktion är hårt uppbunden av produktionsplaner. Leveransavtalen träffas således lång tid före själva leveransen och de huvudsakliga betalningarna. (Den kan i längsta fall ske uppemot två år efter avtalet.) Oavsett projekteringstidens längd hos *televerket* är den kortsiktiga flexibiliteten i dessa fall liten.

Om det rör sig om ett nytt objekt av typen rullande materiel (ny vagn eller loktyp) åtgår 6–12 månader för *SJ* för projektering fram till anbudsinfordran. Av insamlat material om projekteringstider för ett antal fasta objekt hos *SJ* och *FortF* framgår att någon korrelation mellan projekterings- och byggtider inte finns. Det händer ofta att det tar lång tid att projektera objekt, som kan fullbordas relativt snabbt.

FortF påpekar, att projekteringen fördröjs i händelse av att regeringens godkännande skall inhämtas (ofta två gånger, se ovan). Detta betonas ytterligare av uppgifter från *byggnadsstyrelsen* (KBS) som framhåller att expeditionstekniska faktorer samt programändringar m. m. kan förorsaka ytterligare förseningar.

Dessutom kan konstateras, att regeringen ofta "lägger sig på" vissa objekt av konjunkturstyrningsskäl. Man vill således dämpa konjunkturerna genom att uppskjuta objekten. (På så vis kan det uppstå en "investeringsreserv" av uppskjutna byggnadsobjekt i kanslihuset.) Vidare tar infordrandet av kompletterande uppgifter från KBS ofta lång tid.

Kostnaderna för projektering av ett objekt, i synnerhet större sådana, är så pass höga (normalt mellan 3 och 13 % av byggkostnaderna) att man

endast kan uppskjuta objektets igångsättande en begränsad tid. Att uppskjuta det en längre tid eller helt "lägga det på hyllan" torde vara svårt.

2.8.4.3 Investeringsförloppens längd

Investeringsförloppens längd kan sägas vara ett mycket grovt mått på tidrymden mellan en åtgärds insättande och dess resultat (effektfördröjning). Ett annat mått kan erhållas genom att den s. k. kritiska tidpunkten bestäms. Härmed menas den tidpunkt då 50 % av de till investeringsobjektet hörande utbetalningarna gjorts. Siffran 50 % har valts för att den kan sägas ge en uppfattning om när investeringen "kulminerar". I och för sig hade några andra siffror kunnat väljas.¹

I diagram 2 visas hur stor andel av investeringstiden som ligger före den kritiska tidpunkten i det material som budgetutredningen samlat in rörande strukturen hos 184 investeringsobjekt. Det framgår, att det vanligaste fallet är att 50 % av utbetalningarna gjorts efter drygt halva investeringstiden. Emellertid kan den kritiska tidpunkten komma när som helst under investeringen.

Diagram 2 Kritisk tidpunkt i investeringsförloppet

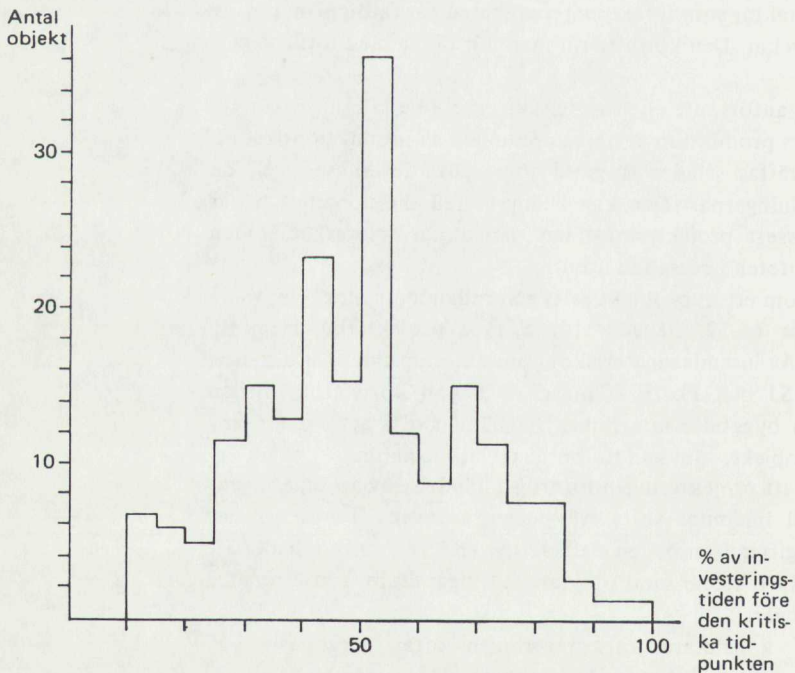


Diagram 2 är en sammanfattning av de effektfördröjningsstudier som redovisas i diagrammen 9–34 (underbilaga). En väsentlig iakttagelse av diagram 2 är att någon korrelation mellan betalningsströmmarna och den

¹ Jfr en undersökning av Galper *The Federal Government Expenditure Process: A Case Study*, Yale Economic Studies 1967.

reala investeringsaktiviteten knappast föreligger. Härav följer att konjunkturpolitisk styrning av de statliga investeringarna genom variationer av (de kassamässiga) anslagsbeloppen möter stora svårigheter, eftersom betalningstillfällena ofta kan förskjutas över budgetårsgränser utan att den reala aktiviteten påverkas.

För *KBS* (diagram 9) och *vägverket* (diagram 10) gäller vad som ovan sagts. För dessa myndigheter är kurvorna i stort lika. Medelvärde för den kritiska tidpunktens infallande är för *KBS* 52,5 % och för *vägverket* 49,4 % av investeringstiden. I *televerkets* fall (diagram 11) infaller den kritiska tidpunkten relativt tidigt; medelvärdet är 43,14 %. Detta sammanhänger med att televerket köper från leverantörer, som dels får förskottsbetalningar, dels i viss utsträckning tillverkar varorna redan innan televerket beställer och betalar dem.

En slutsats av undersökningen är att en kort effektfördröjning (i kvartal eller månader) medför att effekten är relativt liten. Objektet är då värdemässigt litet. Omvändningen gäller emellertid inte: det finns små effekter som inträffar efter lång tid. (Observera att materialet från televerket är taget från verkets korta objekt, medan det för *KBS* och *vägverket* är generellt och utgör flera års totala byggande.)

Diagrammen 12–14 kan användas som en katalog över de korta objekt som från effektfördröjningssynpunkt lämpar sig för den kortsiktiga konjunkturpolitiken.

Vare sig man nu använder investeringsförloppets längd eller den kritiska tidpunkten som mått kvarstår den väsentliga slutsatsen. Används långvariga investeringsobjekt i den löpande, kortsiktiga konjunkturbejämpningen bör man vara medveten om de resulterande långsiktiga bindningarna.

Budgetutredningen har insamlat ett omfattande material avseende den tidsfördelade *utbetalningsstrukturen* för ett hundratal investeringsobjekt. Materialet har hämtats från fortifikationsförvaltningen, vattenfallsverket och SJ. Utbetalningsstrukturen torde vara av intresse, för det första för att den är den enda tillgängliga approximationen till den reella aktivitetsprofilen. För det andra är den av vikt för medelstilldelningssystemets utformning.

Den omedelbara iakttagelsen — se underbilaga — är att investeringsprofilerna är ytterst oregelbundna och varierande. Ingen generell tendens kan märkas. Man observerar också de varierande tidslängderna och kostnaderna.

Vid vissa objekt (se t.ex. diagrammen 15, 16, 17) sker stora utbetalningar i början av förloppet. Detta kan tyda på att man då inköper materiel, som finns färdig i lager eller just har färdigställts. Detta behöver dock inte göra objektet mindre lämpligt att sättas in i konjunkturstimulerande syfte: vid oförändrad lagerbenägenhet ersätts denna materiel av annan. Upphandlingskommitténs ovannämnda enkät visar att förskottsbetalningar, ofta på 33 % eller mera, är vanliga. I enkäten finns en redogörelse för de skilda utbetalningsprinciper olika myndigheter följer.

Den budgetpolitiskt intressanta slutsatsen av diagrammen torde vara, att man vid konjunkturvariationer måste beakta de bindningar som

resulteras av de enskilda objektens längd och även struktur. (Objektet i diagram 26 är uppenbarligen olämpligt att sättas in i den löpande konjunkturpolitiken.) Att söka variera investeringarna med enbart procentuella variationer av anslagsbeloppen ("± 10 % på anslaget") framstår som otillräckligt.

2.8.4.4 Importandelar

Det föreligger en del översiktlig statistik över importandelen av de statliga investeringarna. Budgetåret 1968/69 omfattade enligt upphandlingskommittén den statliga upphandlingen (=investeringarna) 7 034,0 mkr, varav 1 220,9 mkr, dvs. ca 17 %, avsåg importerade varor. Uppgifterna finns fördelade på myndigheter.

Budgetåret 1968/69 utgjorde andelen direktimporterade varor plus importen av råvaror och halvfabrikat till vissa myndigheter och deras slutleverantörer 15 % av dessa myndigheters totala materielinköp. I absoluta tal: ca 470 mkr av 3 160,8 mkr. Berörda myndigheter var materielverket (materielanslagen), SJ, televerket och vattenfallsverket.

I Sverige har tidigare genomförts två input- och outputundersökningar som är tillräckligt finfördelade för att medge bedömningar av den totala import och därmed också den belastning på betalningsbalansen som militärutgifterna ger upphov till. Undersökningarna avser förhållanden åren 1957 och 1964. Av de totala resursanspråk som militärutgifterna föranledde dessa år kom knappt 20 % att slutligt tillgodoses genom importerade varor och tjänster. I absoluta tal och löpande priser innebär detta en belastning på betalningsbalansen de olika åren med 475 resp. 855 mkr.

Input- och outputstudiernas något högre importandel förklaras av att dessa studier i högre grad än de två andra undersökningarna kunnat beakta indirekta effekter av investeringarna.

Emellertid finns ingen statistik för importandelen (direkt eller indirekt) hos olika slag av investeringsobjekt. Sådana uppgifter vore annars av relevans för konjunkturstyrningen.

2.8.4.5 Regiformer

I vissa fall utförs de statliga investeringarna av statliga myndigheter. Det innebär, att myndigheterna själva bygger eller tillverkar investeringsobjekten i fråga, ev. med hjälp av underleverantörer. Denna regiform kallas ofta egenregiverksamhet. I andra fall utförs investeringen av en entreprenör eller leverantör. Termen "entreprenör" används främst om fasta anläggningar och "leverantör" i allmänhet om fordon, maskiner och redskap.

Någon samlad statistik över regiformerna ett givet budgetår eller en följd av år finns inte. Emellertid skall, enligt Kungl. Maj: ts cirkulär till samtliga statsmyndigheter (SFS 1967: 123), de statliga myndigheter, som driver byggnads- och anläggningsverksamhet i egen regi eller på entreprenad lämna uppgift till statistiska centralbyrån om antalet byggnads- och anläggningsarbetare som sysselsätts i verksamheten den 15:e i varje

månad. Rapporteringen omfattar enbart betongarbetare m. fl., träarbetare och murare (ransonerad arbetskraft).

Tabell 21 Antal sysselsatta m. m., 1969 och 1970

	1969			1970		
	juli	aug.	sept.	juli	aug.	sept.
Samtliga sysselsatta	14 002	14 901	14 979	16 279	17 228	17 252
Sysselsatta hos entreprenörer	6 814	7 403	7 417	7 459	8 379	8 468
Andel i % hos entreprenörer	49	50	50	46	49	49

Dessa uppgifter gäller, som framhållits, endast ransonerad arbetskraft vid byggnads- och anläggningsarbeten.

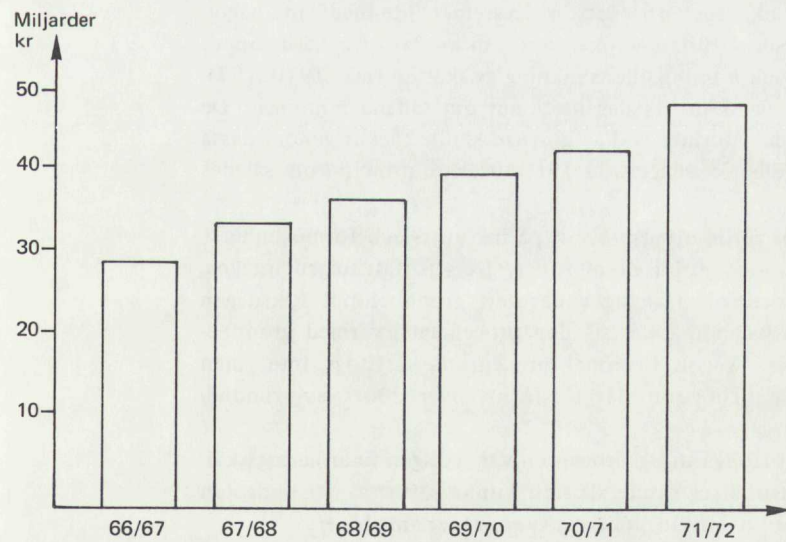
Uppgifterna torde dock ge en viss uppfattning om förhållandet entreprenadarbeten – egenregiarbeten vad avser den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten: ungefär 50–50, med någon övervikt för egenregiarbeten.

2.9 Flexibilitet i budgetarbetet till kommande år

Hittills har handlingsfriheten i den löpande konjunkturbekämpningen diskuterats. Som framgår av anslagsinventeringens frågeformulär (se ovan) gällde inventeringen även möjligheterna att skära ned statsutgifterna i budgetarbetet till kommande budgetår. Möjligheterna att öka utgifterna är uppenbarligen så stora, att en inventering bedömdes som poänglös. Nedskärningsmöjligheterna till kommande budgetår är i hög grad de samma som motsvarande möjligheter under löpande år.

Den statliga budgeten expanderar från år till år. Expansionskurvan av riksstaten i löpande priser framgår av följande diagram.

Diagram 3 Riksstaten 1966/67–1971/72



Statsutgifternas realekonomiska utveckling belyses av följande tabell.

Tabell 22 Statsutgifternas realekonomiska utveckling (fasta priser)

	Genomsnittlig procentuell förändring 1965/66– 1969/70	Anslag 1971/72 (mkr)
<i>Konsumtionsutgifter</i>	+ 5,7	21 673
Statliga	+ 2,8	15 088
Driftbidrag till kommuner	+ 15,4	6 585
<i>Investeringsutgifter</i>	+ 3,6	5 551
Statliga	+ 2,2	4 414
Investeringsbidrag till kommuner	+ 9,1	1 137
<i>Summa konsumtions- och investeringsutgifter</i>	+ 5,3	27 224
<i>Transfereringar</i>	+ 4,1	20 159
Till hushållen (inkl. socialförsäkringssektorn)	+ 3,9	13 255
Utvecklingsbistånd	+ 19,4	1 059
Skattebidrag till kommuner	+ 6,3	1 887
Övrigt	+ 1,6	3 958
<i>Finansiella transaktioner m. m.</i>	+ 19,3	4 765
därav utlåning	+ 15,6	4 454

Källa: Långtidsbudgeten 1971, tab. 7 och 8.

3 Budgetens inkomstsida

3.1 Den statliga inkomstskatten

3.1.1 Historik

År 1910 infördes i Sverige en kombinerad inkomst- och förmögenhets-skatt. Någon rörlig uttagsprocent ingick inte i reformen, men man synes ha förutsatt att en sådan var möjlig. I sitt yttrande över skatteförslaget framhöll nämligen riksdagen att skatteskalssystemet inte medförde någon svårighet att vid behov tillfälligt öka eller minska det uttagna beloppet genom en procentuell höjning eller sänkning av skatten (rskr 1910: 197).

1911 och 1913 förekom riksdagsmotioner om sådana höjningar. De avslogs, eftersom de reformer, vilkas kostnad skulle täckas genom dessa höjningar, inte bifölls. Riksdagens år 1910 uttalade princip kom således inte att tillämpas.

År 1919 infördes rörlig uttagsprocent på inkomst- och förmögenhets-skatten för fysiska och juridiska personer. De i författningen intagna progressiva skatteskalorna fastslog endast ett grundbelopp. Riksdagen ägde att för varje kalenderår fastslå den procentsats, varmed grundbeloppet skulle uttas. Någon maximal procentsats fastslogs inte, men departementschefen (Thorsson) lät förstå att över 200 % av grundbeloppen ej kunde uttas.

Motiven för den rörliga uttagsprocenten var tydligen finansieringsskäl: vid varierande statsutgifter skulle skatten kunna sättas så att budgeten balanserades. Några konjunkturpolitiska synpunkter anlades ej.

Möjligheten att ändra uttaget användes första gången år 1920, då procentsatsen fastställdes till 155. Åren 1921–1925 var siffran 175. Därefter sjönk den gradvis så att den budgetåret 1928/29 var 150. Detta budgetår var det sista för vilket 1910 års förordning gällde.

1928 års *förordning* innebar dock ingen förändring vad gäller den rörliga uttagsprocenten. Det nya var den s. k. utjämningskatten, vars främsta uppgift var av fördelningspolitisk karaktär: att utjämna skattestrycket mellan olika kommuner eller andra menigheter.

Budgetåren 1929/30–1932/33 fastställdes procentsatsen för utdebiteringen till 145, 1933/34 till 165, 1934/35–1935/36 till 170 och 1936/37 till 150.

1938 års *skattereform* innebar, att den rörliga uttagsprocenten bibehölls, fast med en något annan konstruktion. (Reformens övriga innebörd berörs ej här.) Inkomstskatten för fysiska personer delades således upp i en rörlig bottenskatt och en fast tilläggsskatt. Härigenom drabbades inte de högre inkomsttagarna så hårt av skatteskalornas ökade progressivitet. Förmögenhetsskatten blev fast. Inkomstskatten för juridiska personer blev helt rörlig, och uttagsprocenten för juridiska personer behövde ej vara densamma som för fysiska personer. (Hur skattebördan skulle fördelas mellan fysiska och juridiska personer var ett omdebatterat problem.)

Departementschefen (Wigforss) anförde: "Anpassningen av skattesystemet efter det statsfinansiella läget betyder även att systemet bör givas en så avpassad rörlighet att skatteinkomsten genom variationer i uttagningsprocenten kan avvägas efter de förändringar i skattebehovet från år till år, varmed man har att räkna . . ." Konjunkturpolitiska synpunkter i dagens mening låg knappast bakom den rörliga utdebiteringen. Vissa remissinstanser (t. ex. riksräkenskapsverket) betonade vikten av en på sikt balanserad budget.

Under andra världskriget uttogs 150 % av det rörliga grundbeloppet för fysiska personer. Detta gällde fram till år 1947. För juridiska personer ordnades så att aktiebolag, ekonomiska föreningar etc. utdebiterades 200 % av grundbeloppet (efter år 1946 150 %), medan stiftelser och ideella föreningar betalade 150 % under denna tid. (Här bortses från vissa variationer i definitionen av grundbelopp vad avser olika juridiska personer.)

År 1947 reformerades skattesystemet åter. Reformen innebar i korta drag följande. Inkomst- och förmögenhetsskatterna skildes åt, inkomstskattens progressivitet skärptes, en kvarlåtenskapsskatt infördes vid sidan av arvslotsbeskattningen, "barnavdragen" ersattes med barnbidrag och den proportionella företagsskatten höjdes. Den år 1947 införda förordningen (1947: 576) om statlig inkomstskatt gäller alltså.

Vad beträffar den rörliga uttagsprocenten, framhöll departementschefen (Wigforss), att inkomstskatten i sin helhet (systemet med en fast och en rörlig del avskaffades) i princip uppfattas som en budgetregulator. Ändringar av uttagsprocenten med hänsyn till "det allmänna ekonomiska läget" borde kunna övervägas. Härmed torde knappast konjunkturpolitiska förhållanden ha avsetts — det hänvisas till den formella sammankopplingen av statens utgifter och inkomster (dvs. till budgetbalansen),

utan att stabiliseringspolitiska skäl nämns.

Fortfarande finns således i Sverige en rörlig uttagsprocent av den statliga inkomstskatten. Denna procentsats fastställs för varje kalenderår. (12 § förordningen om statlig inkomstskatt). Detta sker vanligen i samband med kompletteringspropositionen. Möjligheten att ändra uttagsprocenten har dock använts endast två gånger efter år 1947, nämligen år 1952 (då den höjdes till 110 %) och år 1956 (då den åter sänktes till 100 %).

Höjningen år 1952 motiverades inte av konjunkturpolitiska skäl. Tvärtom karakteriserades konjunkturläget i Sverige i den reviderade finansplanen det året av nedtonade expansionstendenser, krympande efterfrågan och vikande avsättning. Även internationellt förelåg tendenser till konjunkturavmattning.

I stället var det uttalade syftet att finansiera en tidigare föreslagen modifiering av inkomstskatteskalorna. Kostnaderna för denna skulle slå igenom det följande budgetåret, dvs. 1953/54. Departementschefen (Sköld) anförde: "Mot bakgrunden av vad nu anförts framstår utsikterna för ett genomförande i full utsträckning av skattereformen med bibehållande av en sund finanspolitik som föga realistiska. Om man med hänsyn till det jämförelsevis gynnsamma statsfinansiella läget under nästa budgetår skulle genomföra skattereformen med bibehållande av nuvarande uttagningsprocent för den direkta inkomstskatten skulle detta sålunda uppenbarligen medföra påtagliga risker för att man nödgades vidtaga en höjning av uttagningsprocenten redan påföljande år. Detta är inte lämpligt. En hållbar grund för skattereformen i nuvarande läge kan därför endast skapas om uttagningsprocenten nu fastställs vid en nivå som ökar utsikterna att balansera budgeten också 1953/54. Därest det skulle visa sig att budgetläget under detta år skulle gestalta sig mera gynnsamt än man nu kan emotse kommer självfallet frågan om sänkning av uttagningsprocenten att upptagas till prövning. De överväganden som jag här redovisat leda sålunda fram till förslaget att uttagningsprocenten för den direkta inkomstskatten fastställs till 110 från och med den 1 januari 1953".

Uttagningsprocenten sänktes inte förrän kalenderåret 1957. I den reviderade finansplanen 1956 angavs att landet befann sig i en högkonjunktur. Likväl ansåg departementschefen (Sträng), att det fanns utrymme för en skattesänkning till ett belopp som hade motsvarat en sänkning av uttagsprocenten med 10 procentenheter.

Emellertid hade utvecklingen under efterkrigstiden resulterat i en situation, som bedömdes som fördelningsmässigt orättvis. En sänkning av uttagsprocenten skulle inte avhjälpa detta. I stället borde en skattesänkning för vissa lägre inkomsttagargrupper komma till stånd. Detta innebar således en ändring av skatteskalorna: skatten höjdes för högre inkomsttagare, samtidigt som uttagsprocentsatsen sattes till 100. Av fördelningsmässiga skäl föredrogs således en skatteskaländring framför en ren sänkning av uttagssatsen; detta i en situation som från början ansågs orättvis. Den konjunkturpolitiska sidan diskuterades ej.

Departementschefen anförde: "Även om jag sålunda ansett mig böra i nuvarande läge avvisa metoden med sänkning av uttagningsprocenten, får

detta givetvis inte uppfattas som om jag därmed skulle ha tagit avstånd från själva principen med en rörlig skatt. Jag hyser tvärtom den uppfattningen att variation av uttagsprocenten bör vara den normala metoden för sänkning eller höjning av den statliga inkomstskatten. I likhet med statsskatterevisjonen anser jag emellertid att i tider med mera betydande förskjutningar i penningvärde och inkomstnivå det bör bli beroende av särskild prövning i det aktuella fallet, huruvida ett ändrat skatteuttag skall åstadkommas genom likformiga procentuella förändringar av uttaget i alla inkomstslägen eller genom andra metoder”.

Metoden har emellertid inte använts därefter, trots att den formella möjligheten kvarstår. Vid skattereformen år 1972 befanns det lämpligt att låta denna möjlighet kvarstå.

3.1.2 Nuvarande förhållanden

Den statliga inkomstskatten regleras, som ovan nämnts, genom 1947 års förordning om statlig inkomstskatt som ändrats flera gånger. Senaste ändringen trädde i kraft 1 januari 1973. Skattskyldiga enligt denna förordning (6 §) är väsentligen

- a) fysiska personer
- b) svenska aktiebolag, ekonomiska föreningar, samfund, stiftelser, verk, inrättningar och andra inländska juridiska personer och
- c) utländska bolag (för inkomst i Sverige).

Skatten är progressiv för fysiska personer men proportionell för juridiska (10 §). Progressivitetens konstruktion redovisas nedan. För juridiska personer är huvudregeln 40 %, men även skattesatserna 32 % (vissa ekonomiska föreningar och hypoteksföreningar), 10 % (livförsäkringsanstalter) samt 15 % (vissa övriga) förekommer.

Den progressiva skatten utgår med ett *grundbelopp*, som för taxerade inkomster upp till 15 000 kr utgör 7 % och då inkomsten uppgår till

Taxerad inkomst kr			Grundbelopp kr		% av återstoden	
15 000	men icke	20 000	1 050	för	15 000	16
20 000	”	30 000	1 700	”	20 000	22
30 000	”	52 500	3 600	”	30 000	28
52 500	”	70 000	9 900	”	52 500	38
70 000	”	100 000	16 550	”	70 000	44
100 000	”	150 000	30 650	”	100 000	49
150 000	”		55 150	”	150 000	54

3.1.3 ”Konjunkturparagraf”

3.1.3.1 Svenska förhållanden

I fråga om debitering av preliminär B-skatt finns en regel (14 § uppbördsförordningen), som innebär, att regeringen kan förordna att preliminär B-skatt under inkomståret skall uttas med viss del av den slutliga skatten för alla eller vissa skattskyldiga, och inte med belopp motsvarande slutlig skatt enligt nästföregående års taxering (normalfallet enligt 13 §). Bestämmelsen i 14 § kan tillämpas ”om så finnes påkallat med hänsyn till det konjunkturläge, som kan antagas komma att råda

under inkomståret". Regeln kan tillämpas för vissa regioner eller för vissa skattebetalare. Den kan i och för sig användas för att motverka en rådande lågkonjunktur, även om avsikten med den snarare var att kompensera av lågkonjunkturer drabbade (juridiska och fysiska) personer, vilkas inkomster då sjunker i en oförutsedd utsträckning medan skatten är oförändrad. Detta gäller ju ej A-skattebetalare, vilkas skatt följer inkomsten direkt.¹ Fullmakten, som infördes år 1945 efter förslag av 1944 års uppbördsberedning (SOU 1945: 27), har emellertid aldrig utnyttjats.

Det har ibland föreslagits, att denna "konjunkturregel" bör revideras, bl. a. så att preliminärskatten även kan höjas. Anledningen är att B-skattebetalarnas preliminärskatt vanligen understiger den slutliga skatten. För år 1969 erlades 6,6 miljarder kr i preliminär B-skatt, varav 1,3 miljarder kr som fyllnadsinbetalning. Den slutliga B-skatten uppgick till 7,1 miljarder kr. Totalt inbetalade således B-skattebetalarna ca 80 % av den slutliga skatten under inkomståret 1969 i preliminärskatt.

Exempel

Den skattskyldige har under år 1968 viss inkomst och erlägger kommunal inkomstskatt efter viss utdebitering. Han taxeras för denna inkomst under år 1969 och påförs slutlig skatt i slutet av år 1969. Denna slutliga skatt läggs till grund för debitering av preliminär B-skatt för år 1970. Sistnämnda skatt grundar sig således på inkomsten och utdebiteringen för år 1968. (Jfr 13 § tredje stycket och 17 § uppbördsförfordningen, där det stadgas om preliminär deklaration och preliminär taxering.)

Det förtjänar att omnämnas att arbetsgivaravgift debiteras på liknande sätt (KF 18 dec. 1959 angående uppbörd av avgifter enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension, m. m., 20 §). Genom ändring (SFS 1967: 208) äger regeringen förordna att hänsyn skall tas även till mera betydande ändring, som avgiftsunderlaget kan antas komma att undergå till följd av den allmänna löneutvecklingen. Regeringen har utnyttjat denna fullmakt (SFS 1967: 579, 1968: 522, 1969: 530).

3.1.3.2 Nordiska förhållanden

Danmark

I Danmark erläggs preliminär skatt i form av A-skatt eller B-skatt. Skattskyldiga, som åtnjuter inkomst av tjänst, erlägger A-skatt. Andra skattskyldiga erlägger B-skatt.

Om inte annat bestämts debiteras B-skatt med ledning av senaste taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt. I 54 § Lov om opkrævning af inkomst- og formueskat for personer m.v. (Kildeskat) stadgas följande:

"Hvor den almindelige indkomstudvikling inden for en eller flere erhvervsgrupper tilsiger det, kan finansministeren bestemme, at der skal foretages en procentvis forhøjelse eller nedsættelse af indkomstgrundlaget efter § 52, stk.1, for skattepliktige, der hører til den eller de pågældende erhvervsgrupper."

Underlaget för B-skatten kan således modifieras uppåt eller nedåt.

¹ Bakgrunden till "konjunkturregeln" i 14 § är, att den metod för debitering av B-skatt, som tillämpas i Sverige, har nackdelen att man som grund för debitering av B-skatt för visst år räknar med den inkomst och den kommunala utdebitering, som gällde två år tidigare.

Finland

I Finland uttas källskatt med stöd av lagen den 28 november 1959 (nr 418) om förskottsuppbörd.

Förskottsuppbörden verkställs i form av "förskottsinnehållning" eller "förskottsbetalning". Med "förskottsinnehållning" avses skatteavdrag på lön. "Förskottsbetalning" motsvarar den preliminära B-skatten i Sverige.

Till grund för förskottsbetalning läggs senaste taxering. Med ledning av de taxerade beloppen uträknas förskottsbetalningen efter de skattesatser som gäller för inkomståret.

För att konjunkturväxlingar skall kunna beaktas stadgas i den finska lagens 39 § följande:

"Bör det till följd av konjunkturväxlingar eller fluktuationer i penningvärdet eller av andra särskilda orsaker anges, att beskattningsbar inkomst av fastighet, rörelse eller yrke eller ock förmögenhetsvärden allmänt eller på något område stigit över eller sjunkit under nivån vid senaste verkställda beskattning, må finansministeriet förordna, att inkomst eller förmögenhetsvärde, som avses i 37 § och som skall läggas till grund för förskottet, i hela riket eller vissa delar därav skall höjas eller nedsättas med ett visst belopp."

Finska finansministeriet har den 4 december 1968 (nr 663) fattat "beslut om höjande av den inkomst, som skall läggas till grund för det förskott, vilket bör uppbäras under år 1969". Beslutet har följande lydelse:

"Finansministeriet har med stöd av 39 § lagen den 28 november 1959 om förskottsuppbörd (418/59) förordnat, att beloppet av den i 37 § sagda lag avsedda inkomst, som skall läggas till grund för det förskott, vilket bör uppbäras under år 1969, skall höjas i fråga om inkomst av fastighet med 4 procent samt i fråga om inkomst av rörelse och yrke med 6 procent av det belopp, till vilket det vid den år 1968 förrättade beskattningen fastställts."

Norge

Den norska källskatten är reglerad i "lov av 21 november 1952 om betaling og innkreving av skatt". Skattskyldig, som har inkomst av tjänst, erlägger preliminär skatt genom avdrag på lönen.

Andra skattskyldiga erlägger preliminär skatt (forskottsskatt) i princip på grundval av inkomst och förmögenhet enligt senaste års taxering. Möjlighet finns dock att enligt 15 § den norska lagen beräkna preliminärskatten till annat belopp. Nämda paragraf har följande lydelse:

"Når det som følge av konjunkturutviklingen eller av andre grunner må ventes en alminnelig stigning eller nedgang i inntekten for enkelte ervervsgrupper i forhold till inntekten ved siste likning, kan likningsnemnda beslutte at det ved forskottsutskrivningen for disse grupper av skattpliktige skal gjøres et prosentvis tillegg eller fradrag til det vanlige

forskottsgrundlag. Vedtaket må for å bli gyldig godkjennes av fylkes-skattestyret, som også av eget tiltak kan gi pålegg om forhøyelse eller nedsettelse av forskottsgrundlaget.”

Underlaget för beräkning av preliminär skatt kan således höjas eller nedsättas.

I samtliga nordiska länder, inklusive Sverige, har tydligen de analoga reglerna till syfte att nå en korrekt beräkning av B-skatten trots varierande konjunkturer. Syftet är alltså knappast att motverka dessa konjunkturer, även om ett sådant användningssätt vore formellt möjligt.

3.1.4 Utländska förhållanden¹

I åtskilliga länder måste parlamentet höras innan den direkta skatten förändras. Detta gäller t. ex. *Danmark, Finland, Frankrike, Japan, Nederländerna, Norge, USA* och *Österrike*. I Danmark, Frankrike och Norge kan parlamentens samtycke inhämtas relativt snabbt. I Nederländerna har regeringen fått utökade befogenheter på detta område från den 1 januari 1971 (se nedan). Även i USA har det från olika håll föreslagits att presidenten skulle ges begränsad rätt att höja och sänka direkta skatter utan kongressens hörande eller med vetorätt för kongressen.

I samtliga angivna länder är det formellt möjligt att ändra inkomstskatten under inkomstårets gång. Detta är möjligt även i *Belgien*, men det bedöms där som svårt av praktiska skäl och rättvisehänsyn.

Speciella förhållanden råder i *Schweiz* och *Spanien*. I Schweiz måste regeringen inte bara höra parlamentet, utan är även tvungen att anordna folkomröstning för att kunna ändra vissa skatter. I Spanien förhandlar regeringen med korporationer och sektorer inom näringslivet om nivån på vissa direkta och indirekta skatter.

I andra länder har regeringarna betydligt större möjligheter att självständigt använda skatterna i stabiliseringspolitiken. I *Italien* och *Turkiet* kan bl. a. direkta skatter ändras av regeringarna, varvid parlamenten har möjlighet att reagera i efterhand inom en viss tid. Denna tidsrymd är i Italien 60 dagar och i Turkiet 3 månader.

Liknande förhållanden råder i *Västtyskland*, där den s. k. stabiliseringslagen infördes år 1967. Denna är unik såtillvida att den klart kodifierar regeringens ansvar och maktbefogenheter vad gäller konjunkturpolitik. Det stadgas, att såväl den federala regeringen som delstatsregeringarna skall beakta kravet på ekonomisk jämvikt i sitt ekonomiska och fiskala handlande. Med ekonomisk jämvikt avses stabil prisnivå, full sysselsättning, balans i utrikes betalningarna samt stadig tillväxttakt. Denna allmänna bestämmelse följs upp av detaljerade föreskrifter. Vad gäller skattesidan ges regeringen befogenhet att med förbundsrådets (Bundesrat) samtycke en gång om året utfärda föreskrift om höjning eller sänkning av inkomstskatterna med högst 10 %. Föreskriften gäller högst ett år. Höjningen eller sänkningen bör sammanfalla med kalenderåret och

¹ Redogörelsen (exkl. uppgifter om Nederländerna) bygger på publicerat och icke publicerat material från OECD fram till år 1970.

är underkastad förbundsdagens (Bundestag) godkännande *ex post*. Någon tidshorisont för detta godkännande har inte satts. Överskjutande medel, som inkommer på detta sätt, fonderas. Regeringen kan på motsvarande sätt bevilja vissa skattekreder vid försvagningar av efterfrågan och inskränka avskrivningsmöjligheterna vid högre efterfrågetryck. I dessa fall måste förbundsdagen reagera inom 3 eller 4 veckor.

I *Belgien* har regeringen rätt att ändra avskrivningsreglerna och därmed indirekt bolagsskatten. Landets internationella engagemang i Benelux och EG försvårar dock rörelsefriheten härvidlag.

I *England* tar det av administrativa skäl lång tid att ändra inkomstskatten, som är en källskatt, men en förändring sker retroaktivt fr. o. m. inkomstårets början. Förändringen träder i kraft när regeringen lägger förslaget, inte sedan parlamentet diskuterat frågan. Ikraftträdandet sker med förbehåll att justeringar i förslaget kan ske och att förslaget antas av parlamentet inom 4 månader. (Detta gäller även bl. a. indirekta skatter.) Liknande förhållanden råder i *Irland* och *Kanada*.

Fr. o. m. år 1971 har *Nederländerna* en lag som gör det möjligt att av konjunkturskäl variera skattesatsen för fem olika skatter, nämligen:

omsättningsskatten,
löne- och inkomstskatten,
bolagsskatten,
den särskilda förbrukningsskatten på bilar, samt
bensinaccisen.

Dessa kan mot bakgrund av konjunkturutvecklingen tillsammans höjas eller sänkas med lika procenttal. Höjningen eller sänkningen kan maximalt uppgå till 5 %. Den skall företas samtidigt och likaså avslutas samtidigt. Från höjning eller sänkning kan undantas skatt som samtidigt eller under de senaste sex månaderna dessförinnan av andra skäl höjts eller sänkts. En höjning respektive sänkning av skatten skall kombineras med en sänkning respektive höjning av statsutgifterna med minst en femtedel av det skattebelopp ändringen gäller.

Så snart som möjligt efter det att berörda ministrar utfärdat en förordning om tariffändring skall parlamentet orienteras om de ekonomiska omständigheter och prognoser som legat till grund för beslutet. Vidare skall en redogörelse lämnas om utgiftspolitikens målsättning och eventuella andra åtgärder inom ramen för den förda konjunkturpolitiken. Vid sin behandling av lagförslaget om godkännande av ett konjunkturtariffbeslut måste parlamentet beredas möjlighet att ta del av den senaste utvecklingen av rikets finansiella ställning. Av denna bör framgå de konkreta åtgärder på utgiftssidan som regeringen anser nödvändiga samtidigt som ändringar i statens finansieringsmöjligheter beroende på de nya förhållandena bör framgå.

För att göra det möjligt för såväl näringslivet som uppbördsväsendet att vidta nödvändiga åtgärder i samband med ändringar av konjunktur-skatteuttagen har en period av minst två månader fastställts som minimum för verkställighet av ett beslut om höjning eller sänkning av skatten. Vidare har man uppställt kravet att höjningen eller sänkningen skall äga rum vid ingången av ett kvartal. Detta krav har i första hand administrativt-tekniska orsaker.

Den nya skattelagen togs i bruk den 1 januari 1971, då skattetarifferna i de skatteformer som omfattas av lagen höjdes med 3 %. Undantag gjordes endast för den allmänna omsättningsskatten, vars övre skattesats samtidigt enligt en särskild lag höjdes från 13 % till 14 %.

Av denna redovisning framgår att de konstitutionella möjligheterna att ändra inkomstskatterna under löpande år i konjunkturpolitiskt syfte är mindre i Sverige än i flera andra länder, främst England, Italien, Nederländerna, Turkiet och Västtyskland. En arbetsgrupp inom OECD har också rekommenderat länder som Sverige att skaffa sig den flexibilitet på inkomstskattesidan som konjunkturpolitiken fordrar. (Fiscal Policy for a Balanced Economy, rekommendationerna 20 och 21, samt OECD:s opublicerade material.) Särskilt England och Västtyskland har då nämnts som exempel.

3.1.5 Modeller för utformning av den slutliga skatten

Vid de årsvisa uttagsvariationer, som f. n. är möjliga, stadgas att slutlig skatt skall utgå efter den uttagsprocent som gällde för den preliminära skatten. Vill man vid uttagsvariationer under året följa denna princip, nämligen att den slutliga skatten anpassas efter de procentsatser som gällt vederbörande preliminärskatteuttag, är följande konstruktion naturlig.

Den slutliga skatten beräknas utifrån ett vägt medelvärde av de uttagsprocentsatser, som gällt under inkomståret. Vikterna är den del av året resp. uttagsprocent har varit i kraft. Har 90 % uttag gällt under x månader, 100 % under y månader och 110 % under z månader under inkomståret¹, beräknas den resulterande slutliga skatten S enligt formeln

$$S = \frac{90x + 100y + 110z}{12 \cdot 100} \cdot S^1$$

där S^1 är den "normala" slutliga skatten, såsom den beräknas vid 100 % uttag.

Enligt detta betraktelsesätt blir de konjunkturbetingade extra påslagen eller avdragen på skatten slutgiltiga. Men man kan också låta den slutliga skatten vara oförändrad, dvs. utgå enligt 100 % uttag. I så fall skulle skattebetalarna få igen inbetalt konjunkturpåslag som överskjutande skatt och behöva betala in åtnjutet konjunkturavdrag som kvarskatt två år efter inkomståret.

Enligt denna modell skulle alltså 110 % preliminärskatteuttag fungera som ett tvångssparande, medan 90 % uttag innebure ett "tvångslån" till skattebetalarna från staten.

Andra året efter inkomståret skulle då staten vara tvungen att betala ut eller fordra in stora belopp. Detta kunde motverka den konjunkturpolitik som då bedömdes lämplig. Därför skulle även den slutliga skatten kunna göras konjunkturvariabel.

Detta kan få följande utformning. Är det *lågkonjunktur* när den

¹ Vanligen blir minst ett av x, y och z lika med 0, eftersom skatteuttaget knappast skulle ändras mer än en gång om året.

slutliga skatten skall tas ut och alltså ekonomin bör stimuleras, betraktas preliminärskatteuttag på mindre än 100 % som slutliga, och preliminärskatteuttag på mer än 100 % återbetalas. Den slutliga skatten beräknas alltså till 100 % eller lägre, beroende på om preliminärskatteuttaget varit mer eller mindre än 100 %. Är det å andra sidan *högkonjunktur* blir förfarandet det motsatta. Det gäller då att dra in medel. Preliminärskatteuttag på mer än 100 % blir slutliga, och vid uttag på mindre än 100 % infordras resterande belopp. Den slutliga skatten blir då 100 % eller mer, allteftersom preliminärskatten uttagits med mindre eller mer än 100 %. Vid "normal" konjunktur kan den slutliga skatten beräknas vid 100 % uttag eller beräknas enligt formeln under A ovan.

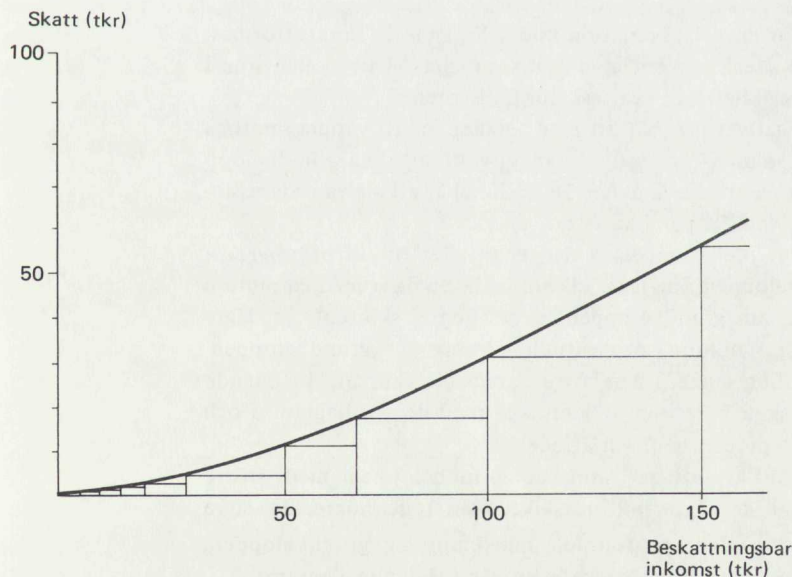
En fjärde möjlighet är att förskjuta inbetalningar av kvarskatt och utbetalningar av överskjutande skatt i tiden. (Se nedan, kap. 4.)

3.1.6 Utformning av variationer

3.1.6.1 Alternativ

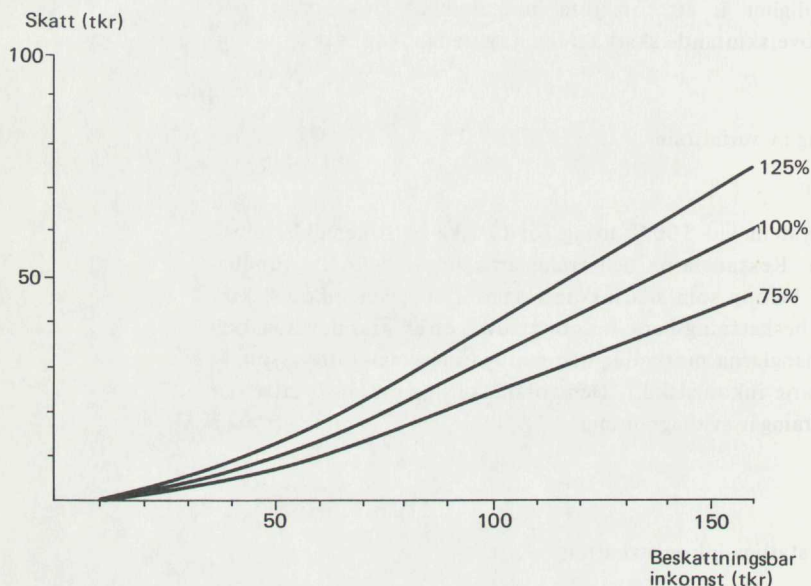
Rådande skattesystem vid 100 % uttag för fysiska personer illustreras i följande diagram. Rektanglarna och trianglarna utgör de s. k. grundbeloppen, dvs. det belopp som alla inkomstagare i ett givet inkomstkikt betalar för sin beskattningsbara inkomst, dvs. efter grundavdrag och andra avdrag. Triangelarna motsvarar den statliga marginalsikten, som är proportionell i varje inkomstkikt. Den totala statliga inkomstskatten är progressiv, som framgår av diagrammet.

Diagram 4 Den statliga inkomstskatten



Enligt gällande ordning skall för varje år bestämmas "med vilka procenttal av de (ovan) omnämnda grundbelopp statlig inkomstskatt skall ingå i preliminär skatt dels för nästkommande budgetårs förra hälft dels ock för detta budgetårs senare hälft; . . ." (12 § förordningen om statlig inkomstskatt). Detta innebär, att varje grundbelopp kan öka eller minska med samma procentuella andel. Detta illustreras i följande diagram, för tydlighets skull med en variation på $\pm 25\%$. (Här bortses från existerande "uttagstak").

Diagram 5 Uttagsvariation, 25 %



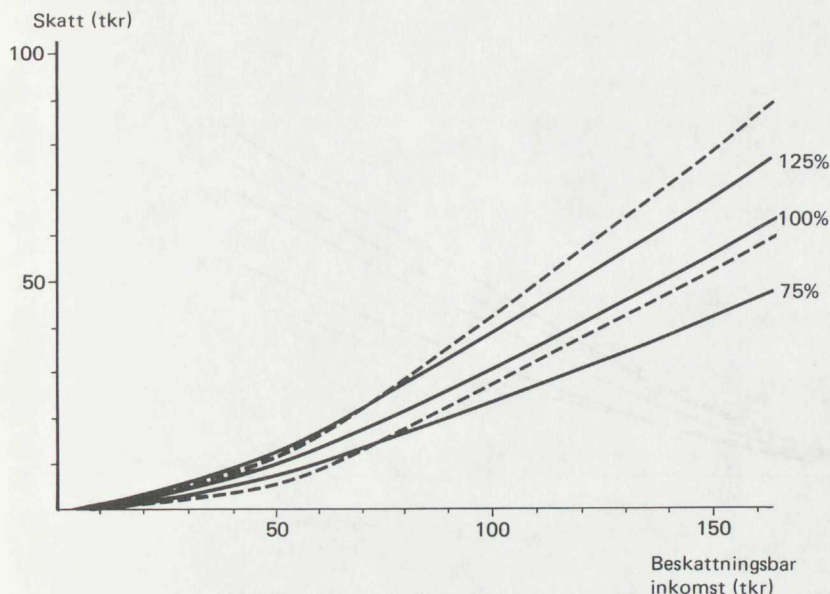
Frågan är nu hur en uttagsvariation under löpande år skall utformas: skall variationerna ske i procent av den ursprungliga skatteskalen som i diagrammet eller skall helt nya skatteskalor konstrueras?

Det senare alternativet innebär att man i stället för att variera samtliga grundbelopp med samma procentuella andel varierar olika grundbelopp med olika stora procentuella andelar. Detta innebär att själva progressionen förändras. Det kan ske på olika sätt.

Vid en *höjning* av preliminärskatteuttaget utfaller en *skärpt progressivitet* så att grundbeloppen i de lägre inkomstskikten ökar med en mindre procentuell andel än grundbeloppen i de högre skikten. Ju lägre inkomstskikt, desto mindre procentuell ökning av grundbeloppen. Principen exemplifieras med den övre streckade kurvan i följande diagram (de heldragna kurvorna är identiska med dem i diagram 5 och illustrerar alltså lika procentuella variationer).

Vid en *sänkning* av uttaget minskar grundbeloppen med större procentuell andel i de lägre inkomstskikten än i de högre. Ju lägre inkomstskikt, desto större procentuell minskning av grundbeloppen. Detta illustreras med den nedre streckade kurvan i följande diagram.

Diagram 6 Skärpt progressivitet (streckade kurvor)

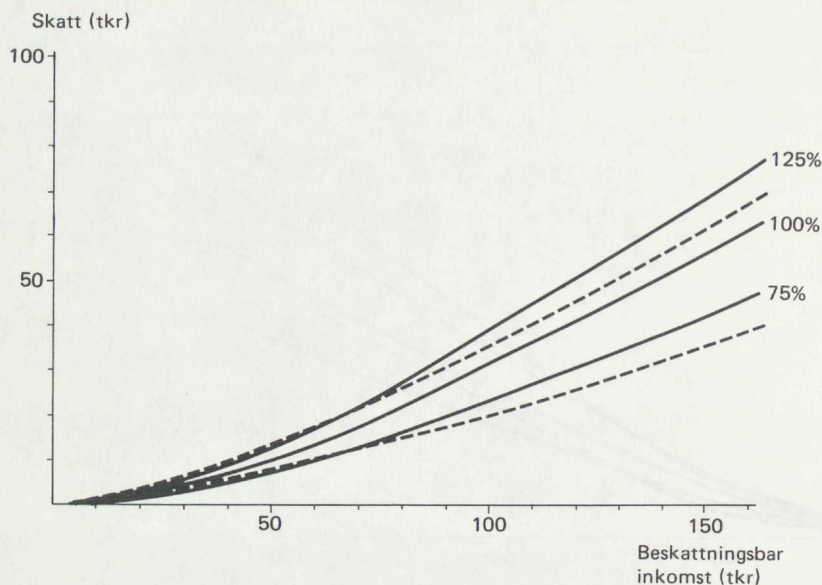


Jämfört med den procentuella variationen på $\pm 25\%$ innebär illustrationen av den skärpta progressiviteten att inkomsttagare över 70 000 kr missgynnas och lägre inkomsttagare gynnas. Den skärpta progressiviteten kan utformas på en mängd olika sätt. Diagram 6 visar endast ett exempel. Poängen är emellertid att de streckade kurvorna är *brantare* än 125- och 75-procentskurvorna. Skärningspunkten och graden av lutning kan bestämmas på andra sätt än i diagrammet.

Vid en variation av preliminärskatteuttaget innebär en *minskad progressivitet* följande (i analogi med vad som just sagts). Vid en *höjning* av uttaget gäller att ju lägre inkomstskiktet är, desto större procentuell ökning sker av grundbeloppen. Vid en *sänkning* gäller omvänt: att ju lägre inkomstskiktet är, desto mindre blir det procentuella avdraget av grundbeloppen.

Principen illustreras i följande diagram med de streckade kurvorna. De heldragna " $\pm 25\%$ "-kurvorna tjänar som jämförelsematerial. Även här gäller att såväl skärningspunkter som lutningar kan läggas annorlunda. Poängen är att de streckade kurvorna är *mindre* branta än motsvarande heldragna.

Diagram 7 Minskad progressivitet (streckade kurvor)



Det bör noteras, att en variation av grundbeloppen med ett konstant belopp eller med ett mot inkomsten proportionellt belopp båda innebär minskad progressivitet, dock med olika lutning på de streckade kurvorna.

Man kan kombinera de två senast angivna modellerna på olika sätt. En variant är att en skärpt progressivitet vid höjning av skatteuttaget (den övre streckade kurvan i diagram 6) kombineras med minskad progressivitet vid en sänkning av uttaget (den nedre streckade kurvan i diagram 7). Omvänt kan en minskad progressivitet vid uttagshöjningar (den nedre streckade kurvan i diagram 6) kombineras med skärpt progressivitet vid uttagssänkningar (den övre streckade kurvan i diagram 7).

Ytterligare möjligheter är att kombinera en "procentuell" (heldragen) kurva med en streckad kurva.

3.1.6.2 Fördelningspolitiska aspekter

Utgångspunkten är att den nuvarande fördelningen av skattebördan betraktas som given. Vad som emellertid måste prövas är om en rörlig uttagsprocentsats väsentligen påverkar den givna fördelningen.

En fullständig diskussion av dessa förhållanden skulle kräva en utredning av incidensproblematiken i vidaste mening, dvs. problemen vilka reala samhällsekonomiska effekter skatteändringar och penningvärdeförsämringar totalt har. En sådan analys ligger utanför denna utrednings ram.

Skattebördans fördelning

För att i möjligaste mån klargöra den fördelningspolitiska innebörden av en rörlig uttagsprocent diskuteras två olika betydelser hos uttrycket

”neutral skatteändring”. Frågan är i vad mån en procentuell uttagsändring är ”neutral”.

En första betydelse hos uttrycket ”neutral skatteändring” är att skatteändringen inte påverkar skattebördans procentuella fördelning på skattebetalarna. Med ”skattebördan” kan då avses antingen den totala statliga inkomstskatten eller det totala direkta skattetrycket (inkl. speciellt kommunal inkomstskatt) eller slutligen det totala direkta och indirekta skattetrycket (även inkl. mervärdeskatt).

Vad gäller *den totala statliga inkomstskatten*, förändras inte dennas procentuella fördelning på olika personer (fysiska eller juridiska) eller inkomstgrupper vid en variation av uttaget med en viss procentsats. Varje persons eller gruppens andel före skatteändringen ökar eller minskar med samma procenttal, och då blir den resulterande andelen av det totala trycket lika stort.

Det formella argumentet lyder som följer. Antag att det finns n inkomstgrupper och att den j :te inkomstgruppens skattebörda (avseende statlig inkomstskatt) är X_j kronor. (Inkomstgrupp kan även betyda individ.) Den j :te gruppens (individens) andel A_j av skattetrycket blir då

$$(1) \quad A_j = \frac{X_j}{\sum_{i=1}^n X_i} \quad j = 1 \dots n$$

Efter en ändring av skatteuttaget med 100 d % blir den j :te gruppens andel:

$$(2) \quad A_j^1 = \frac{X_j + dX_j}{\sum_{i=1}^n X_i + \sum_{i=1}^n dX_i} = \frac{(1+d) X_j}{(1+d) \sum_{i=1}^n X_i} = A_j$$

Skulle man i stället för en variation med ± 10 % välja att ha olika skatteskalor, så att varje inkomstgrupps uttag varierade med olika procentsatser, skulle den totala statliga inkomstskattebördans fördelning förskjutas. Ändringen är inte längre neutral. Det beror på skatteskalornas utformning i vilken riktning förskjutningen skulle ske. (I formel (2) ovan skulle alltså termen d vara olika i täljare och nämnare.)

Det totala skattetrycket, såväl det direkta som det indirekta, skulle fördelas annorlunda efter en höjning eller sänkning av den direkta statsskatten med en viss procentsats. Detta följer av att den del av skattebördan, som inte härrör från den statliga inkomstskatten, inte förändras, medan resten av skattebördan varierar i proportion till sin progressivitet.

Betecknas den j :te gruppens eller individens andel av det totala skattetrycket före ändringen med B_j och efter ändringen med B_j^1 , samt vederbörandes skattebörda vad avser andra skatter än den statliga inkomstskatten med Y_j , erhåller man i analogi med resonemanget ovan

$$(3) \quad B_j = \frac{X_j + Y_j}{\sum_i^n X_i + \sum_i^n Y_i} \quad j = 1 \dots n$$

$$(4) \quad B_j^I = \frac{(1+d)X_j + Y_j}{(1+d)\sum X_j + \sum Y_j} \neq B_j$$

Skatteändringen är alltså inte neutral i denna mening. Skulle även det kommunala skatteuttaget varieras, blir det totala inkomst-skattetrycket däremot väsentligen oförändrat.

Sett från inkomstsidan innebär detta, att de olika skattebetalarnas andelar av den totala disponibla inkomsten förändras vid en ändring av uttaget till statlig inkomstskatt med en viss procentsats.

Använder man sig däremot av olika skatteskalor i stället för en procentuell förändring av existerande skatteskala, är det i princip möjligt att uppnå att den ursprungliga fördelningen av det totala skattetrycket inte ändras. Om d_j är den j :te individens eller gruppens skatteändring (som alltså inte längre är lika för alla) och d^I ändringen i det totala skattetrycket, kan man uttrycka d_j i termer av d^I :

$$(5) \quad d_j = \frac{d^I (X_j + Y_j) \sum X_i}{X_j (\sum X_i + \sum Y_i)} \quad j = 1 \dots n$$

Har man bestämt sig för vilken förändring i det totala skattetrycket man vill uppnå, kan man med denna formel räkna ut varje skattebetalares resulterande skatteändring för att fördelningen av det totala skattetrycket skall vara oförändrad.

Även om ett system med olika skatteskalor är mer "neutralt" i denna mening, kvarstår att ett system med en procentuellt rörlig uttagsprocent av den ursprungliga skatteskalan är mer lättförståeligt och medger betydligt enklare beräkningar. Detta torde vara ett praktiskt argument för den senare modellen. Å andra sidan kan beräkningarna ske maskinellt enligt (5) i det förra fallet, förutsatt att den totala önskade skatteändringen, varje individs totala (direkta + indirekta eller bara direkta) skattebörda, den totala statliga inkomstskatten samt det totala (direkta + indirekta eller bara direkta) skattetrycket är känt eller åtminstone uppskattat.

Vad gäller den totala disponibla inkomsten bör det framhållas, att det inte bara är fråga om huruvida den fördelas lika eller olika vid en av konjunkturskäl motiverad ändring av den statliga inkomstskatten. I fördelningsdebatten bör man jämväl beakta att om t. ex. en skattehöjning inte görs, prisnivån kommer att stiga mer än vad den annars gjort. Därmed förändras fördelningen av den disponibla realinkomsten på ett sätt som kan betraktas som orättvist: lägre inkomsttagare missgynnas mer än högre i förhållande till ursprungsläget, eftersom en allmän prishöjning slår proportionellt som en indirekt skatt, ej progressivt som den statliga inkomstskatten.

Nytta och uppföring

Ett annat sätt att bestämma "neutraliteten" i en skatteändring från ett ursprungligen som rättvist accepterat fördelningsläge är att göra det i termer av skattebetalarnas ökade nytta eller uppföring på grund av skattesänkningen resp. skattehöjningen.

Denna definition skulle innebära, att skattebetalarnas "nytta" av en procentuell sänkning och "obehag" av en lika stor höjning blir lika för alla inkomstgrupper. Med andra ord, det skulle vara lika "obehagligt" för en låginkomsttagare som för en högavlönad att den statliga skatten ökade med en viss procentsats. Och det skulle vara lika "trevligt" för båda att få en sänkning med samma procenttal av den statliga skatten.

Accepterar man denna definition på "neutral skatteändring", är systemet med rörlig uttagsprocentsats mer ägnat att väcka diskussion. Ett synsätt är, att en låginkomsttagare är mer beroende av dessa extra procentuella tillägg till och avdrag från den statliga inkomstskatten än en höginkomsttagare. En höjning av uttagsprocenten skulle då drabba den förre hårdare än den senare, och en sänkning skulle vara den förre mer angenäm än den senare. Med uppgifterna i följande tabell skulle enligt detta resonemang 105 kr betyda mer för 15 000-kr-inkomsttagaren än 5 515 för den, som tjänar 10 gånger mer.

Tabell 23 Rörlig uttagsprocent (10 %)

Beskatt- ningsbar inkomst kr	Inkomstskatt						10 % av statlig inkomstskatt		
	Kommunal		Statlig		Totalt				
	kr	%	kr	%	kr	%	% av ink.		
							brut- to	net- to	
10 000	2 500	25	700	7	3 200	32	70	0,7	0,9
15 000	3 750	25	1 050	7	4 800	32	105	0,7	1,0
20 000	5 000	25	1 700	8,5	6 700	33,5	170	0,85	1,28
30 000	7 500	25	3 600	12	11 100	37	360	1,2	1,9
52 500	13 125	25	9 900	18,9	23 025	43,9	990	1,89	3,36
70 000	17 500	25	16 550	23,6	34 050	48,6	1 655	2,36	4,6
100 000	25 000	25	30 650	30,65	55 650	55,7	3 065	3,07	6,91
150 000	37 500	25	55 150	36,8	92 650	61,8	5 515	3,68	9,62

Ett annat sätt att se på saken är, att högre inkomsttagare får avstå från större procentuell andel av sin nettoinkomst än en lägre vid en höjning av uttagsprocenten. (Kolumnerna längst till höger i tabell 23.) Omvänt skulle den förre få tillgodoräkna sig ett större belopp vid en sänkning. I synnerhet om hänsyn tas till nettoinkomsten, innebär 10 % en kraftig progression.

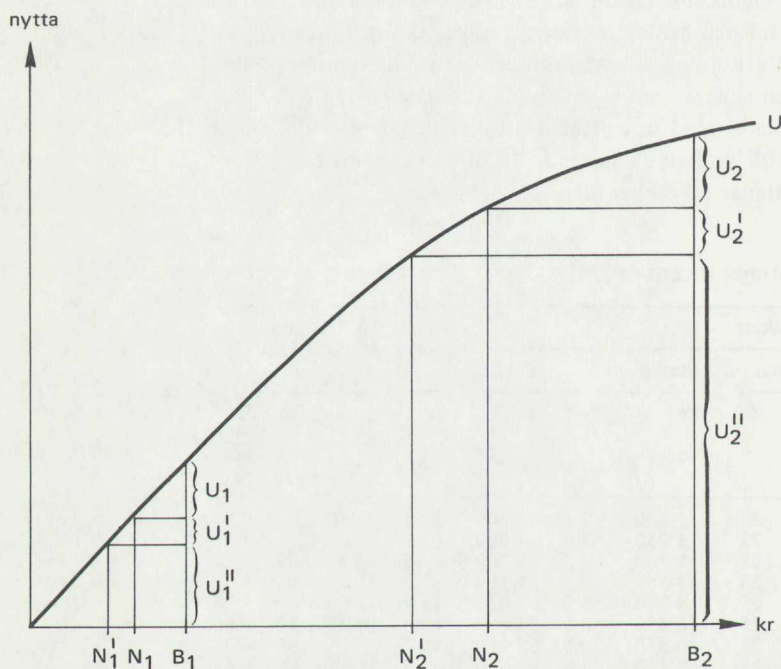
Man kan alltså diskutera två invändningar mot en procentuell variation av uttaget. Enligt den förra missgynnas låginkomsttagaren och enligt den senare höginkomsttagaren vid en höjning av uttaget. Båda invändningarna kan bemötas var för sig (men inte samtidigt!) med ändrade skatteskalor i stället för procentuella förändringar av existerande skatteskala. I det förra fallet får den högsta skatteskalen vara mer progressiv än den

nuvarande plus ett procentuellt påslag. I det senare måste den vara mindre progressiv.

Exkurs om nyttofunktioner

Det resonemang som förts kan översättas till s. k. nyttofunktions termer. I följande diagram anger "nyttokurvan" U hur individernas "nytta" ökar med stigande inkomster. Den horisontella axeln anger inkomst, den vertikala den med inkomsten förknippade "nyttan". Ökningstakten hos "nyttokurvan" avtar med växande inkomst.

Diagram 8 "Nyttokurva"



B_1 är nu bruttoinkomsten för individ 1 och B_2 för individ 2. N_1 och N_2 anger resp. individs inkomst efter skatt. U_1 och U_2 betecknar den "nyttoförlust" de lider av genom skatten. En rimlig definition av rättvist fördelad skattebörda är att $U_1 = U_2$, dvs. båda individerna lider samma nyttoförlust.

Nu ökar skatteuttaget för de två, med $(N_1 - N_1^h)$ kr resp. $(N_2 - N_2^h)$ kr. Den ytterligare nyttoförlusten blir U_1^h för individ 1 och U_2^h för individ 2. Det är rimligt att säga, att skatteändringen är "neutral" om de ytterligare nyttoförlusterna är lika för de två, dvs. att $U_1^h = U_2^h$.

Då gäller också, att de totala nyttoförlusterna på grund av hela skatten blir lika, dvs. att $U_1 + U_1^h = U_2 + U_2^h$. Även det nya skattetrycket är alltså "rättvist".

En annan definition av "neutral skatteändring" är att de relativa nyttoförlusterna skall vara lika, inte de absoluta som ovan sades. Det innebär, att

$$\frac{U_1^I}{U_1^I + U_1^{II}} = \frac{U_2^I}{U_2^I + U_2^{II}}$$

(Andra tolkningar är möjliga.) Enligt detta förslag är de av skatteändringen förorsakade nyttoförlusterna proportionellt lika stora mot individernas totala nytta av nettoinkomsterna.

Dessa resonemang är emellertid helt formella och ger ingen vägledning i frågan hur den statliga inkomstskattens konjunkturrörlighet bör utformas. Allt beror nämligen på hur nyttokurvan U ritas. Dennas lutning och kurvatur avgör ju hur stora de kritiska sträckorna U_1^I och U_2^I blir. Men att säga, att allt beror på hur nyttokurvan ritas, är detsamma som att säga, att det helt beror på det politiska avgörandet hur man vill utforma skattevariationerna. Tidigare påpekades också bristen på en "objektiv" definition av rättvisa och neutralitet. Den nationalekonomiska nytte-teorin¹ kan inte avhjälpa detta, endast i efterhand analysera den begreppsmässiga innebörden av de politiska besluten.

Skattesystemets reella funktion

De hittills förda resonemangen om fördelningspolitiska frågor har utgått från gällande skattetabeller, som tillämpats på beskattningsbar inkomst (dvs. verklig inkomst minus avdrag). Mot tanken på en procentuellt rörlig uttagssats kan därför bl. a. den invändningen riktas att de skattekredit-möjligheter gällande uppbördsförordning medger redan gynnar högre inkomsttagare och B-skattebetalare. En rörlig uttagsprocent skulle vid en höjning ytterligare accentuera denna fördel.

Av följande tabeller, som erhållits från riksrevisionsverkets underlagsmaterial för inkomstberäkningarna, framgår, att skattekrediten, dvs. kvarskatten, ökar i procentuell andel av den totala skatten ju högre inkomstskikt det gäller (bortsett från allra lägsta inkomstskikten). Så är fallet för såväl A- som B-skattebetalare. Vidare har B-skattebetalare överlag betydligt högre kvarskatt än A-skattebetalare. Under inkomståret 1969 erlade samtliga B-skattebetalare preliminärt endast ca 80 % av motsvarande slutliga skatt (5,3 av 6,6 miljarder kr), medan A-skattebetalarnas preliminära skatt översteg deras slutliga (28,4 resp. 27,8 miljarder kr). Det är således riktigt att högre inkomsttagare och B-skattebetalare åtnjuter större skattecredit än övriga kategorier.

Vad gäller den överskjutande skatten, utgör denna en procentuellt större andel av den totala skatten för lägre inkomsttagare än för högre, både vad avser A-skattebetalare och B-skattebetalare. Möjligheten att spara genom att göra fyllnadsinbetalningar av skatt utnyttjas i högre grad av högre inkomsttagare.

¹ Se t. ex. Musgrave *The Theory of Public Finance*, New York 1959, spec. kapitlet "The Ability to Pay".

Tabell 24 Skatteskatt (A-skattbetalare, fall 1)

A-skattbetalare, medelvärdet 1968
Ensamstående som beskattas som ogifta

Stratum	Popula- tion	Beskatt- ningsbar inkomst	Total påford skatt	Statlig påford skatt	Prel. skatt exkl. fylln. bet.	Fylln. bet.	Fylln. bet. i % av tot. skatt	Över- skjutande skatt	Över- skjutande skatt i % av tot. skatt	Kvar- stående skatt	Kvar- stående skatt i % av tot. skatt
- 3 000	604 131	18,8	147,2	0,0	181,2	6,9	4,7	95,3	64,7	54,4	37,0
3 000	226 067	1 540,5	1 137,3	149,9	1 233,9	31,0	2,7	339,7	29,9	212,1	18,6
6 000	201 132	4 557,1	2 223,6	451,4	2 290,8	71,3	3,2	409,5	18,4	270,9	12,2
7 000	63 000	6 570,9	2 801,6	679,4	2 978,5	63,0	2,2	454,5	16,2	204,6	7,3
8 000	62 068	7 592,8	3 373,3	831,4	3 555,0	153,5	4,6	581,7	17,2	246,5	7,3
9 000	63 894	8 585,8	3 794,0	1 018,2	3 880,3	135,4	3,6	520,8	13,7	299,1	7,9
10 000	64 942	9 665,0	4 296,3	1 255,7	4 420,2	71,0	1,7	439,2	10,2	244,3	5,7
12 500	164 702	11 346,3	5 209,5	1 692,0	5 231,7	122,9	2,4	401,7	7,7	256,6	4,9
15 000	158 000	13 772,4	6 593,6	2 345,6	6 426,5	265,8	4,0	384,5	5,8	285,8	4,3
17 500	128 542	16 272,6	8 005,3	3 071,7	7 757,9	286,3	3,6	400,3	5,0	358,1	4,5
20 000	87 866	18 656,7	9 423,4	3 807,8	9 097,2	284,9	3,0	387,7	4,1	423,0	4,5
22 500	55 142	21 245,7	10 927,6	4 673,1	10 298,9	326,0	3,0	305,5	2,8	608,3	5,6
25 000	34 070	23 602,4	12 592,6	5 520,5	12 145,6	172,0	1,4	352,3	2,8	627,3	5,0
27 500	21 578	26 154,6	14 028,3	6 481,9	13 103,8	485,5	3,5	331,2	2,4	770,2	5,5
30 000	13 980	28 602,1	15 745,8	7 467,1	15 064,9	0,0	0,0	276,7	1,8	957,6	6,1
35 000	15 773	32 132,8	18 188,5	8 958,0	16 091,5	1 093,8	6,0	742,1	4,1	1 745,4	9,6
40 000	7 952	37 126,9	21 613,9	11 157,8	19 243,5	1 162,6	5,4	585,5	2,7	1 193,2	5,5
50 000	7 168	43 666,0	26 432,7	14 214,7	21 827,0	2 515,2	9,5	510,9	1,9	2 601,4	9,8
60 000	2 924	54 636,3	33 810,6	19 580,5	29 961,6	0,0	0,0	628,7	1,9	4 457,0	13,2
80 000	2 178	64 794,8	42 363,2	24 751,0	30 309,2	5 324,8	12,6	232,0	0,5	6 961,1	16,4
100 000	672	92 092,1	66 398,1	39 550,8	44 844,8	15 819,3	23,8	327,8	0,5	6 061,8	9,1
125 000	358	113 222,7	79 910,6	51 622,6	59 616,6	8 509,1	10,6	105,0	0,1	11 890,0	14,9
150 000	175	135 427,8	96 921,0	64 709,1	49 109,7	26 645,3	27,5	0,0	0,0	20 643,3	21,3
200 000	119	169 854,6	135 782,2	86 478,8	63 879,8	42 760,4	31,5	496,6	0,4	29 718,6	21,9
300 000	67	238 435,0	200 145,4	130 048,8	94 976,2	59 604,9	29,8	1 205,1	0,6	46 769,4	23,4
400 000	21	339 453,0	312 765,5	196 450,0	108 116,5	100 000,0	32,0	1 484,2	0,5	106 133,2	33,9
500 000	9	446 966,6	569 876,0	266 325,0	228 807,6	157 950,0	27,7	0,0	0,0	183 118,3	32,1
1 000 000	9	546 756,0	466 775,0	331 926,2	108 522,5	141 750,0	30,4	8 080,2	1,7	222 582,7	47,7
1 000 001 -	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabell 25 Skattecredit (A-skattebetalare, fall 2)

A-skattebetalare, medelvärden 1968

Ensamstående som beskattas som gifta (med barn)

Stratum	Popula- tion	Beskatt- ningsbar inkomst	Total påford skatt	Statlig påford skatt	Prel. skatt exkl. fylln. bet.	Fylln. bet.	Fylln. bet. i % av tot. skatt	Över- skjutande skatt	Över- skjutande skatt i % av tot. skatt	Kvar- stående skatt	Kvar- stående skatt i % av tot. skatt
- 6 000	43 700	0,8	448,2	0,0	827,7	28,4	6,3	506,9	113,1	97,0	21,6
12 000	33 654	2 882,3	2 179,3	283,8	2 677,6	93,4	4,3	731,1	33,5	149,4	6,9
14 000	24 847	8 656,5	4 211,7	861,3	4 907,4	151,0	3,6	1 015,7	24,1	169,1	4,0
16 000	4 641	13 109,3	5 700,4	1 359,0	6 347,5	252,3	4,4	1 182,6	20,7	283,1	5,0
18 000	3 500	14 983,3	6 503,6	1 641,6	7 377,8	49,7	0,8	1 129,1	17,4	214,6	3,3
20 000	2 467	17 133,9	7 578,1	2 042,0	8 302,5	0,0	0,0	1 373,3	18,1	648,9	8,6
22 000	1 802	18 950,3	8 545,8	2 440,2	8 799,0	623,4	7,3	1 309,6	15,3	433,1	5,1
24 000	1 343	21 057,2	9 390,7	2 952,7	9 732,0	358,7	3,8	1 192,1	12,7	492,2	5,2
26 000	991	23 041,0	10 341,0	3 490,0	10 660,0	71,4	0,7	1 265,3	12,2	875,0	8,5
28 000	1 069	25 445,5	11 965,2	4 242,0	12 261,7	107,1	0,9	1 166,3	9,7	762,7	6,4
30 000	663	28 820,3	14 087,0	5 383,5	14 127,1	232,2	1,6	712,1	5,1	439,8	3,1
35 000	694	32 333,7	16 001,5	6 759,7	15 098,8	484,0	3,0	503,5	3,1	922,2	5,8
40 000	371	37 449,6	19 629,2	8 912,6	18 023,1	1 222,2	6,2	690,5	3,5	1 074,4	5,5
50 000	403	44 092,5	24 116,6	11 943,1	20 752,7	2 605,1	10,8	773,8	3,2	1 532,6	6,4
60 000	175	55 563,0	32 767,3	17 452,5	27 898,4	2 596,2	7,9	565,2	1,7	2 837,9	8,7
80 000	162	69 032,5	41 605,0	24 453,2	34 923,1	2 936,1	7,1	819,5	2,0	4 565,3	11,0
100 000	53	89 481,2	60 913,6	35 489,9	42 629,3	7 843,6	12,9	522,5	0,9	10 963,2	18,0
125 000	25	111 593,6	76 994,6	47 729,3	51 206,2	19 724,2	25,6	1 214,5	1,6	7 278,7	9,5
150 000	12	137 438,5	95 197,0	64 115,6	28 502,2	23 000,0	24,2	0,0	0,0	43 694,8	45,9
200 000	6	183 906,6	133 841,0	92 691,6	86 854,6	44 166,7	33,0	0,0	0,0	2 819,6	2,1
300 000	2	246 010,0	289 466,0	133 100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	289 466,0	100,0
400 000	0										
500 000	0										
1 000 000	0										
1 000 001 -	0										

Tabell 26 Skattekredit (A-skattebetalare, fall 3)

A-skattebetalare, medelvärdet 1968

Giftn

Stratum	Popula- tion	Beskatt- ningsbar inkomst	Total påford skatt	Statlig påford skatt	Prel. skatt exkl. fylln. bet.	Fylln. bet.	Fylln. bet. i % av tot. skatt	Över- skjutande skatt	Över- skjutande skatt i % av tot. skatt	Kvar- stående skatt	Kvar- stående skatt i % av tot. skatt
-6 000	678 690	5,4	227,4	0,0	163,4	4,4	1,9	90,0	39,6	149,6	65,8
12 000	564 142	2 821,1	1 693,6	384,4	1 595,1	69,8	4,1	341,3	20,2	369,1	21,8
14 000	490 607	9 199,2	4 377,3	1 160,2	4 475,4	154,5	3,5	543,0	12,4	289,9	6,6
16 000	191 199	13 041,5	6 035,2	1 663,7	6 234,3	151,0	2,5	665,7	11,0	304,0	5,0
18 000	195 542	15 094,3	6 938,6	2 075,0	7 165,5	163,7	2,4	679,9	9,8	289,3	4,2
20 000	181 640	17 054,6	8 011,2	2 535,9	8 042,1	246,8	3,1	604,0	7,5	326,3	4,1
22 000	154 527	19 124,1	9 073,4	3 086,9	9 323,6	72,0	0,8	692,7	7,6	370,5	4,1
24 000	123 754	21 059,7	10 013,7	3 561,4	9 973,9	226,9	2,3	713,2	7,1	526,2	5,3
26 000	95 533	23 049,9	11 291,6	4 167,0	10 839,6	329,3	2,9	713,2	6,3	836,0	7,4
28 000	101 464	25 527,7	12 763,7	5 007,1	12 507,8	272,6	2,1	702,1	5,5	685,4	5,4
30 000	68 601	28 457,3	15 126,9	6 430,5	14 223,2	280,2	1,9	647,1	4,3	1 270,6	8,4
35 000	72 082	32 341,1	17 216,5	7 492,9	15 997,5	636,5	3,7	620,9	3,6	1 203,3	7,0
40 000	43 050	37 374,1	20 480,2	9 665,7	19 035,2	546,9	2,7	682,6	3,3	1 537,8	7,5
46 665	46 665	44 255,1	25 369,0	12 862,3	23 850,4	869,4	3,4	918,8	3,6	1 441,9	6,1
50 000	23 698	54 661,9	32 772,9	17 862,9	29 212,9	1 391,3	4,2	802,8	2,4	2 971,6	9,1
60 000	18 910	67 846,5	43 416,7	24 520,6	35 919,1	3 149,6	7,3	748,7	1,7	5 060,0	11,7
80 000	6 999	87 732,8	58 148,7	35 237,8	45 411,4	6 464,2	11,1	951,3	1,6	7 224,5	12,4
100 000	3 618	109 401,5	75 401,1	47 244,6	55 898,9	11 380,2	15,1	456,4	0,6	8 578,4	11,4
125 000	1 476	137 381,4	101 886,7	63 724,8	72 651,8	18 553,9	18,2	554,0	0,5	11 235,0	11,0
150 000	968	163 798,4	121 731,4	80 313,0	81 368,2	24 191,4	19,9	105,1	0,1	16 276,9	13,4
200 000	431	228 130,9	180 509,5	122 281,3	111 699,2	42 371,8	23,5	1 677,7	0,9	28 116,3	15,6
300 000	110	348 701,2	305 695,5	200 341,0	173 460,5	59 327,2	19,4	1 159,5	0,4	74 067,2	24,2
400 000	41	452 522,0	446 856,6	267 984,2	226 559,9	130 350,0	29,2	3 130,4	0,7	93 077,1	20,8
500 000	26	692 893,3	656 956,3	409 424,7	264 688,9	149 633,3	22,8	2 069,2	0,3	244 703,2	37,2
1 000 000	7	1 877 733,3	1 719 287,0	1 195 414,6	733 050,0	0,0	0,0	0,0	0,0	986 237,0	57,4

Tabell 27 Skatte kredit (B-skattebetalare, fall 1)

B-skattebetalare, medelvärden 1968

Ensamstående som beskattas som ogifta

Stratum	Popula- tion	Beskatt- ningsbar inkomst	Total påförd skatt	Statlig påförd skatt	Prel. skatt exkl. fylln. bet.	Fylln. bet.	Fylln. bet. i % av tot. skatt	Över- skjutande skatt	Över- skjutande skatt i % av tot. skatt	Kvar- stående skatt	Kvar- stående skatt i % av tot. skatt
- 3 000	604 131	30,0	333,4	0,0	965,9	13,7	4,1	646,1	193,8	0,0	0,0
6 000	226 067	1 864,8	1 243,7	181,3	1 438,2	14,1	1,1	382,9	30,8	174,2	14,0
7 000	201 132	4 547,6	2 155,9	449,8	1 965,6	66,9	3,1	308,4	15,4	331,9	15,4
8 000	63 000	6 534,0	3 452,8	672,0	2 955,6	400,0	11,6	506,8	14,7	604,0	17,5
9 000	62 068	7 670,0	3 520,6	845,0	2 783,3	300,0	8,5	319,3	9,1	756,6	21,5
10 000	63 894	8 500,0	4 505,2	1 004,5	2 947,5	875,0	1,9	0,0	0,0	682,7	15,2
12 500	64 942	9 650,0	5 626,3	1 252,0	4 734,0	0,0	0,0	936,0	16,6	1 828,3	32,5
15 000	164 702	11 492,8	7 295,2	1 729,5	5 821,7	242,1	3,3	796,5	10,9	1 993,8	27,3
17 500	158 000	13 675,2	6 982,4	2 319,9	5 582,7	548,1	7,8	382,5	5,5	1 233,8	17,7
20 000	128 452	16 289,1	9 437,0	3 074,9	7 072,0	750,0	7,9	189,7	2,0	1 804,8	19,1
22 500	87 866	18 692,8	11 777,5	3 823,7	9 863,8	171,4	1,5	0,0	0,0	1 742,2	14,8
25 000	55 142	21 451,4	12 396,0	4 744,0	9 427,7	1 000,0	8,1	0,0	0,0	1 968,2	15,9
27 500	34 070	23 880,0	14 148,0	5 626,0	13 865,5	0,0	0,0	242,7	1,7	525,2	3,7
30 000	21 578	26 290,0	16 659,4	6 537,7	11 061,1	3 222,2	19,3	36,6	0,2	2 412,7	14,5
35 000	13 980	28 962,5	18 905,7	7 610,0	14 262,7	3 125,0	16,5	746,2	3,9	2 264,2	12,0
40 000	15 773	32 504,2	20 328,1	9 121,1	16 469,8	3 776,3	18,6	1 349,2	6,6	1 431,2	7,0
50 000	7 952	37 515,0	25 009,5	11 318,0	14 369,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10 640,5	42,5
60 000	7 168	44 387,6	27 887,2	14 567,1	16 356,4	4 256,5	15,3	679,0	2,4	7 953,3	28,5
80 000	2 924	52 274,0	39 174,8	24 143,2	4 700,0	4 700,0	12,0	0,0	0,0	10 331,6	26,4
100 000	2 178	67 978,7	59 241,0	28 536,3	40 708,3	7 000,0	11,8	203,6	0,3	11 330,0	19,1
125 000	672	90 254,3	74 940,2	38 548,0	63 086,8	3 499,8	4,7	933,8	1,2	9 287,4	12,4
150 000	358	114 251,3	97 594,4	52 224,2	77 676,6	9 659,2	9,9	1 907,7	2,0	12 166,0	12,5
200 000	175	136 083,1	119 920,0	65 098,4	70 773,6	28 545,0	23,8	581,9	0,5	21 183,3	17,7
300 000	119	167 496,1	171 439,6	84 693,9	113 181,3	25 203,7	14,7	3 405,7	2,0	38 092,7	22,2
400 000	67	233 892,0	265 843,2	131 091,6	156 057,1	35 585,7	13,4	3 868,6	1,5	78 069,0	29,4
500 000	21	343 389,0	434 093,4	199 020,4	268 262,5	23 636,4	5,4	4 228,0	1,0	146 422,5	33,7
1 000 000	9	457 706,6	614 765,6	273 323,3	326 713,3	60 000,0	9,8	0,0	0,0	228 052,3	37,1
1 000 001 -	9	594 740,0	813 186,4	362 395,0	381 975,8	121 000,0	14,9	0,0	0,0	310 210,6	38,1
	0	1 320 950,0	2 051 480,5	834 425,0	1 308 903,5	80 000,0	3,9	0,0	0,0	667 557,0	32,5

Tabell 28 Skattekredit (B-skattebetalare, fall 2)

B-skattebetalare, medelvärdén 1968
Ensamstående, som beskattas som gifta (med barn)

Stratum	Popula- tion	Beskatt- ningsbar inkomst	Total påford skatt	Statlig påford skatt	Prel. skatt exkl. fylln. bet.	Fylln. bet.	Fylln. bet. i % av tot. skatt	Över- skjutande skatt	Över- skjutande skatt i % av tot. skatt	Kvar- stående skatt	Kvar- stående skatt i % av tot. skatt
- 6 000	43 700	8,7	866,7	0,0	1 145,7	135,0	15,5	500,1	57,7	96,1	11,1
12 000	33 654	3 140,0	3 143,8	318,5	2 664,7	0,0	0,0	578,8	18,4	1 058,0	33,7
14 000	24 847	7 336,6	3 932,3	726,6	3 283,6	0,0	0,0	0,0	0,0	648,6	16,5
16 000	4 641										
18 000	3 500	14 966,6	7 838,6	1 640,0	6 144,0	733,3	9,4	143,0	1,8	1 104,3	14,1
20 000	2 467	16 695,0	7 728,0	1 943,0	5 607,0	1 000,0	12,9	22,5	0,3	1 143,5	14,8
22 000	1 802	19 760,0	8 430,0	2 614,0	4 635,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 795,0	45,0
24 000	1 343	20 390,0	5 473,0	2 761,0	2 100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 373,0	61,6
26 000	991	23 035,0	13 659,5	3 490,0	3 069,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10 590,5	77,5
28 000	1 069	24 730,0	11 586,0	3 998,0	11 675,0	0,0	0,0	89,0	0,8	0,0	0,0
30 000	663	28 440,0	16 804,5	5 256,0	9 097,5	3 030,0	18,0	0,0	0,0	4 677,0	27,8
32 000	694	32 906,6	17 962,0	7 004,0	14 294,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3 667,3	20,4
34 000	371	38 533,3	23 432,6	9 370,0	7 684,0	4 870,0	20,8	0,0	0,0	10 878,6	46,4
36 000	403	44 910,0	25 991,3	12 336,0	12 934,0	1 666,6	6,4	0,0	0,0	11 390,6	43,8
38 000	175	52 781,4	32 635,0	16 109,7	19 764,8	3 357,2	10,3	163,2	0,5	9 676,2	29,6
40 000	162	65 460,0	44 247,6	22 525,0	29 067,0	4 000,0	9,0	723,6	1,6	11 904,3	26,9
42 000	53	87 303,1	65 467,0	34 319,9	48 922,4	5 223,5	8,0	385,6	0,6	11 706,8	17,9
44 000	25	110 535,0	85 131,5	47 395,0	39 419,6	10 100,0	11,9	0,0	0,0	35 611,8	41,8
46 000	12	126 316,0	92 986,8	56 705,2	50 137,0	9 631,6	10,4	0,0	0,0	33 218,2	35,7
48 000	6	162 850,0	123 534,6	79 041,6	84 304,0	30 437,0	24,6	7 116,0	5,8	15 909,6	12,9
50 000	0	262 400,0	—	—	—	108 774,0	—	—	—	—	—
52 000	0										
54 000	0										
56 000	0										
58 000	0										
60 000	0										
62 000	0										
64 000	0										
66 000	0										
68 000	0										
70 000	0										
72 000	0										
74 000	0										
76 000	0										
78 000	0										
80 000	0										
82 000	0										
84 000	0										
86 000	0										
88 000	0										
90 000	0										
92 000	0										
94 000	0										
96 000	0										
98 000	0										
1 000 001	—										

Tabell 29 Skattecredit (B-skattebetalare, fall 3)

B-skattebetalare, medelvärdet 1968

Gifta

Stratum	Popula- tion	Beskatt- ningsbar inkomst	Total påford skatt	Statlig påford skatt	Prel. skatt exkl. fylln. bet.	Fylln. bet.	Fylln. bet. i % av tot. skatt	Över- skjutande skatt	Över- skjutande skatt i % av tot. skatt	Kvar- stående skatt	Kvar- stående skatt i % av tot. skatt
- 6 000	678 690	4,5	633,1	0,0	1 370,6	46,7	7,4	853,3	134,8	69,1	10,9
12 000	564 142	3 005,3	2 504,8	338,7	2 430,9	60,8	2,4	464,4	18,5	480,3	19,2
14 000	490 607	9 019,8	5 399,4	995,2	4 546,3	227,2	4,2	486,0	9,0	1 086,4	20,1
16 000	191 199	13 203,8	7 414,2	1 495,7	6 569,6	246,9	3,3	765,9	10,3	1 363,6	18,4
18 000	195 542	15 097,8	7 710,2	1 973,5	5 315,8	205,1	2,7	323,7	4,2	1 513,0	19,6
20 000	181 640	17 094,1	9 234,1	2 130,2	7 358,2	294,2	3,2	240,1	2,6	1 821,8	19,7
22 000	154 527	19 063,7	10 589,9	2 805,5	8 241,5	403,3	3,8	235,8	2,2	2 361,0	22,3
24 000	123 754	21 057,2	11 887,6	3 194,5	9 361,7	135,3	1,1	1 009,8	8,5	3 390,4	28,5
26 000	95 533	22 976,8	12 017,0	3 506,3	8 627,0	1 521,8	10,1	719,0	6,0	1 709,0	14,2
28 000	101 464	25 456,4	15 028,0	4 521,4	9 474,7	1 521,8	10,1	120,4	0,8	4 141,9	27,6
30 000	68 601	28 515,3	16 923,1	5 884,0	9 882,6	1 653,0	9,8	86,6	0,5	5 474,1	32,3
32 000	72 082	32 076,8	18 574,0	6 754,2	118 840,3	1 986,3	10,7	278,9	1,5	5 026,4	27,1
34 000	43 050	37 203,2	26 986,8	13 462,2	16 152,7	3 245,9	12,0	992,3	3,7	8 580,4	31,8
36 000	46 665	44 617,6	29 839,8	12 754,4	25 080,0	1 597,6	5,4	1 720,1	3,8	4 862,8	16,3
38 000	23 698	54 967,7	34 467,4	18 038,1	26 611,4	3 924,7	11,4	1 660,8	4,8	5 592,2	16,2
40 000	18 910	69 049,3	49 762,2	25 387,6	34 166,8	6 089,5	12,2	919,1	1,8	10 425,0	20,9
42 000	100 000	89 400,6	62 802,5	36 392,3	35 395,2	13 507,3	21,5	359,0	0,6	13 559,0	21,6
44 000	3 618	111 285,5	82 918,8	49 187,4	53 434,3	11 317,7	13,6	1 458,2	1,8	19 269,1	23,2
46 000	1 476	138 915,9	104 828,6	64 407,7	69 300,9	14 169,8	13,5	3 536,0	3,4	24 893,8	23,7
48 000	968	174 085,5	168 564,2	86 433,8	108 273,1	27 961,6	16,6	3 576,3	2,1	35 905,9	21,3
50 000	431	242 260,0	249 362,5	131 047,3	145 567,6	17 453,0	7,0	98,2	0,0	73 059,8	29,3
52 000	110	337 367,0	396 796,0	193 566,2	238 232,6	49 632,2	12,5	2 195,8	0,6	112 204,2	28,3
54 000	41	451 524,8	677 195,5	266 313,9	383 805,3	22 776,1	33,6	0,0	0,0	230 598,8	36,6
56 000	26	663 672,6	729 780,7	388 975,5	345 771,2	146 961,9	20,1	0,0	0,0	230 598,8	36,6
58 000	7	1 355 465,0	1 460 633,0	854 484,0	393 676,5	435 661,2	29,8	0,0	0,0	631 295,2	43,2

Källa: Underlagsmaterial för RRV: s inkomstberäkningar.

3.1.7 Skatteadministrativa förhållanden

Under denna rubrik samlas de åtgärder, som vidtas av myndigheter och skattebetalare för att skattesystemet skall fungera. Angivna rutiner förekommer inte f. n. Diskussionen gäller hur de lämpligen kan utformas för att en rörlig uttagsprocent skall bli praktiskt användbar. En förutsättning har då varit att så många rutiner som möjligt är förberedda i förväg, detta i syfte att förkorta verkställighetstiden.

Man bör skilja mellan det merarbete som drabbar skattebetalare och det som drabbar skattemyndigheter. Vad gäller de förra får man särskilja A-skatt och B-skatt.

A. För *A-skattebetalarna* gäller, att arbetsgivarna sköter uträkning och inbetalning av skatt. Arbetsgivarna behöver f. n. för varje skattebetalare skattetabellen från dennes hemkommun. De stora arbetsgivarna beställer dessa tabeller från riksskatteverket. Det finns f. n. totalt 12 tabeller. De mindre arbetsgivarna mottar tabell från varje arbetstagare, avseende dennes hemkommun.

Vid en rörlig uttagsprocent skulle flera skattetabeller behövas, en för varje möjligt uttag. Används normalt tre uttag, skulle alltså tre tabeller behövas för varje arbetstagare och $3 \times 12 = 36$ tabeller för hela riket. Dessa tabeller skulle kunna tryckas och distribueras i förväg, i samband med att ordinarie tabell iordningställs.

Skatteinbetalaren/arbetsgivaren får sedan avläsa sina skattebetalares/arbetstagares skatt i rätt tabell. (För att undvika misstag kan dessa vara tryckta på olikfärgat papper, liksom numera är fallet med valsedlarna.) För vissa större arbetsgivare, som har sina skatterutiner upplagda för databehandling (ca 400 stycken), kommer viss omprogrammering att erfordras. Denna torde dock inte behöva bli alltför omfattande.

B. För *B-skattebetalarna*, såväl fysiska som juridiska personer (f. n. ca 1 milj.), finns tre möjligheter. *Antingen* kan de varje år få ett antal (olikfärgade) uppsättningar av sex inbetalningskort tillsammans med debetsedeln, istället för som f. n. en sådan uppsättning, bestående av sex kort. Antalet uppsättningar skulle motsvara antalet möjliga uttagssatser. De kan då för varje inbetalningstillfälle (sex per år) informeras om vilket inbetalningskort som skall användas. *Eller* kan för varje inbetalningstillfälle nya inbetalningskort utskickas. Detta kan ske på en vecka, dvs. korten når skattebetalaren en vecka efter det att beslut om uttagsprocentsats fattats. Databehandling gör denna snabbhet möjlig. *Eller* slutligen låter man skattebetalaren själv på den ursprungliga debetsedeln inbetalningskort föra upp den procentuella variationen.

Felriskerna minskar vid det andra alternativet, vilket torde vara ett viktigt argument. Att utsändningskostnaderna kan bli större motverkas av det första fallets högre tryckkostnader. Vidare förutsätter det första, men inte de andra fallen, att antalet uttagssatser är begränsat. Frågan får också ses mot bakgrunden att skatteändringar i konjunkturpolitiskt syfte knappast torde göras mer än en eller två gånger per år. Det sista alternativet kan synas medföra ökad kontrollbörda. Kontrollen kan dock ske maskinellt, varför denna invändning inte väger så tungt.

Tekniskt sett föreligger vissa komplikationer vad gäller variation för

B-skattebetalare. För att kunna räkna om terminsbelopp krävs tillgång till uppgift om hur stor del av ursprungligen debiterat belopp som utgörs av statlig inkomstskatt; skattebandet måste således utökas med denna uppgift. Vid avisering av jämningsbeslut under året måste uppgift om statlig inkomstskatt ingå, vilket inte är fallet f. n.

Vid avräkning mot slutlig skatt gottskrivs B-skattebetalare i nuvarande system summan av debiterat årsbelopp och överbetalt belopp. Debiterat årsbelopp utgörs härvid av det belopp som framräknats vid framställningen av preliminär debetsedel, såvida inte jämkning skett under året. Denna beloppsuppgift blir av mindre intresse. Den torde i stället få beräknas fortlöpande genom ackumulering av de debiterade terminsbeloppen, vilket innebär ett nytt förfarande vid bokföring av preliminär skatt.

C. *Skattemyndigheterna* skulle vid en rörlig uttagsprocent läggas en administrativ merbörda, bestående av två sorters arbetsuppgifter: ökat beslutsfattande och ökade kontrolluppgifter. Det förra, men ej det senare, av dessa arbetsmoment kan förlänga genomförandefördröjningen vid ett beslut om ändrat skatteuttag. Kontrollen inträder ju först sedan beslutet trätt i kraft. Den ökade kontrollen avser dels den preliminära, dels den slutliga skatten.

Det ökade beslutsfattandet gäller s. k. jämkningar. Jämkning av preliminär skatt regleras i 45–47 §§ uppbördsförfordningen. Det innebär, att ändringar i det i debetsedeln angivna preliminärskatteuttaget företas när man kan anta att bättre överensstämmelse mellan preliminär och slutlig skatt härigenom uppkommer. I förfordningen nämns främst följande grunder för jämkning (45 §):

- 1) ändring av civilstånd (för A-skattebetalare),
- 2) ändring av inkomstförhållanden,
- 3) av sjukdom, olyckshändelse, ålderdom e. d. nedsatt skatteförmåga,
- 4) ändrad skatteform.

Beslut om jämkning fattas av den lokala skattemyndigheten, som också har upprättat debetsedeln. Besluten kan bl. a. innebära, att skatten beräknas på viss del av inkomsten, på inkomsten minskad med visst belopp eller att skatten utgår med viss procent av inkomsten.

Jämningsgrunderna 1) och 4) ovan torde inte försvåra ett system med ett under året rörligt preliminärt statsskatteuttag. Dessa grunder innebär korrigeringar i deklaration och taxering, medan det rörliga uttaget endast påverkar skatteprocessens sista led: debitering och uppbörd. En uttagsändring beräknas helt enkelt från det jämkade skattebeloppet. Jämningsbeslutet behöver inte rivas upp.

Detsamma gäller jämningsgrunden 2) ovan, exempelvis vid jämkning till visst procentuellt uttag eller till visst belopp. En uttagsändring bör slå direkt på denna procentsats resp. detta belopp. Det kan dock förväntas att ett stort antal av dem, som har rätt till skattejämkning, kommer att höra av sig vid en uttagshöjning, vilket innebär att merarbete för skattemyndigheterna.

Jämningsgrunden 3) ovan kan försvåra ett system med ett under året rörligt preliminärt statsskatteuttag. Här syftas på de fall extra avdrag kan medges av andra skäl än på grund av existensminimum. Om skatteuttaget

höjs, skulle den resulterande nettoinkomsten kunna understiga existensminimum. Detta kan anses oacceptabelt. Det gäller därför att kartlägga det merarbete för skattemyndigheterna dessa jämkningar kan medföra.

Existensminimum innebär att den skattskyldige skall förbehållas visst belopp som nettolön. Detta gäller således även vid uttagshöjningar.

Existensminimumfallen sönderfaller i två grupper. För det första gäller det de skattskyldiga, som redan vid normalt (100 %) skatteuttag måste söka om nedsatt skatteavdrag för att inte komma under existensminimum (se 41 § uppbördsförfordningen). I dessa fall innebär nuvarande regler att deras skatteuttag inte förändras vid uttagshöjningar.

För det andra finns det skattskyldiga som vid normalt skatteuttag ligger på eller över existensminimum, och alltså inte behöver söka förbehållsbelopp, men som vid uttagshöjning kommer under gränsen på grund av de rekvisit som anges i uppbördsförfordningen. Här kommer nya jämningsansökningar att resultera, vilket innebär en merbörda. Dess storlek kan inte uppskattas.

Framhållas bör att dessa ansökningar måste prövas individuellt. Rekvisiten skall prövas (nedsatt arbetsförmåga etc.). Normalbeloppen bör justeras bl. a. avseende verklig hyra (jfr BeU 1970: 31).

Tidsåtgången för jämningsprocessen maximeras i uppbördsförfordningen (46 § 3 mom.). Lokal skattemyndighet skall normalt meddela beslut inom 10 dagar beträffande lön (annars inom 20 dagar). Arbetsgivare skall i regel verkställa beslutet från det avlöningstillfälle, som infaller näst efter det att en vecka förflutit från det att arbetsgivaren fick del av beslutet. Den totala tidsåtgången blir av storleksordningen tre veckor eller mer.

De ökade kontrolluppgifterna faller speciellt på de lokala skattemyndigheterna, men även på länsstyrelsernas skatteavdelningar. Följande moment tillkommer vad gäller *preliminärskatten* vid en rörlig uttagsprocent.

- Kontroll av att arbetsgivaren drar preliminärskatt enligt rätt tabell. Detta sker manuellt och torde kräva en begränsad arbetsinsats.
- Avstämning på länsstyrelserna av debitering mot influtna och restförda belopp.

Någon merbörda torde inte orsakas av den s. k. summariska redovisningen, som innebär att större arbetsgivare med minst 50 arbetstagare betalar ett klumpbelopp, där den enskilda arbetstagarens skatt ej kan identifieras.

Vad gäller beräkning och kontroll av *den slutliga skatten*, torde själva beräkningen kunna ske maskinellt. Vidare läggs ökade revisions- och kontrolluppgifter på länsstyrelserna, som har att övervaka att inte skattebetalarna "överför" inkomster till år med lägre uttagsprocent. (Det torde dock inte gå att eliminera de legala anpassningsmöjligheterna för i synnerhet B-skattebetalarna.)

3.2 Övriga direkta skatter

Som direkta skatter — dvs. skatter som i princip inte kan övervältras utan i första hand bärs av skattebetalaren — brukar räknas inkomstskatten (såväl den statliga som den kommunala), förmögenhetsskatten, arvs-skatten och gåvoskatten. Särskilda inkomstskatter är sjömansskatten, lotterivinstskatten och kupongskatten. Även utskiftningskatten och artistskatten räknas ibland till de direkta skatterna.

Hittills har endast redovisats uppgifter om rörligt preliminäruttag vad avser den statliga inkomstskatten. Frågan är nu i vad mån ett sådant system kan utvidgas att omfatta några eller alla övriga direkta skatter. Socialförsäkringsavgifterna har inte beaktats.

A. Den *preliminära kommunala inkomstskatten* inbetalas till staten samtidigt som den preliminära statsskatten. Den totala kommunalskatten är något större än motsvarande statliga skatt. Strängt taget är nu inte fråga om att konjunkturvariera kommunalskatteuttaget, utan en statlig konjunkturavgift, baserad på kommunalskatteuttaget. Ett höjt eller sänkt skatteuttag skulle nämligen inte påverka utbetalningarna till kommunerna.

Från skatteadministrativ och konstitutionell synpunkt erbjuder en rörlighet av diskuterat slag inga ytterligare problem utöver dem som redovisats för den statliga skatten. Det allvarligaste hindret ligger på det fördelningsmässiga planet. För det första medför kommunalskattens proportionalitet att samma "konjunkturbelopp" drabbar eller gynnar skattebetalarna vid en höjning resp. sänkning, oavsett inkomst. Vid 10 % variation och 25 % kommunalskatt blir beloppet 2:50 kr per skattekrona för samtliga skattskyldiga. För det andra varierar kommunalskatten mellan kommuner. Detta innebär att personer i fattiga kommuner kan få erlägga större konjunkturavgift än personer i övriga.

B. *Förmögenhetsskatten, arvsskatten och gåvoskatten* beräknades för 1972 års taxering inbringa knappt 750 mkr, varav förmögenhetsskatten ca 460 mkr. En variation av storleksordningen 10 % skulle innebära uppmot 100 mkr. Den administrativa merbördan av en sådan nyordning torde vara ringa.

C. *Sjömansskatt och kupongskatt* är obetydliga till sin omfattning och drabbar i stor utsträckning utanför riket boende eller verksamma personer.

D. *Lotterivinstskatten, utskiftningskatten och artistskatten* inbringar små belopp till statskassan.

3.3 Indirekta skatter

3.3.1 Aktuella skatter

De indirekta skatter, som kan komma ifråga för konjunkturvariation, är följande.

Mervärdeskatten

(momsen), som budgetåret 1972/73 beräknas inbringa över 13 miljarder kr, betraktas redan f. n. som ett självklart medel i stabiliseringspolitiken.

Mervärdeskatten infördes i Sverige år 1969 och ersatte då den år 1960 införda allmänna varuskatten (omsen). Skillnaden mellan de båda skatteformerna är, att omsen i sin helhet togs ut vid yrkesmässig försäljning eller motsvarande omsättning till konsument inom landet. Momsen utgår däremot i princip på omsättningen i *varje* led av produktions- eller distributionskedjan, dvs. på varje yrkesmässig försäljning eller motsvarande omsättning av skattepliktiga objekt och tjänster inom landet. Länsstyrelserna administrerar mervärdeskatten.

Momsen utgår sedan den 1 januari 1971 med 15 % (tidigare 10 %) av beskattningsvärdet, dvs. priset inkl. skatt. Skattesatsen motsvarar ett pålägg av 17,65 % på priset före skatt.

I vissa fall utgår dock skatten på reducerade beskattningsvärden. På byggnads- och anläggningsentreprenader, sanering, monteringsfärdiga hus och på andra tjänster på fast egendom beräknas mervärdeskatten på endast 60 % av vederlaget. Beskattningsvärdet för arbeten med vägar, broar, hamnar, flygfält etc. utgör endast 20 % av vederlaget.

Deklaration skall lämnas för varje redovisningsperiod under vilken verksamheten drivs. Huvudregeln är att redovisningsperiod omfattar två kalendermånader, nämligen januari och februari, mars och april, maj och juni, juli och augusti, september och oktober samt november och december. Skattskyldiga med liten skattepliktig omsättning kan få redovisa skatt för längre perioder, högst helt kalenderår. Deklaration skall lämnas och skatten betalas senast den 5 i andra månaden efter utgången av redovisningsperioden.

Skattskyldighet inträder enligt huvudregeln när betalning inflyter vilket betyder en kontantmässig redovisning av skatten till staten. Tillstånd kan dock medges för bokföringsmässig redovisning av kreditförsäljningar (motsv.) på grundval av faktureringar. Detta innebär vid kontantmässig redovisning att skatten beräknas efter den skattesats som gäller vid betalningstillfället, ej på den som gäller vid tidpunkten för köpeavtalet (kontraktskrivandet) eller leveransen, och vid bokföringsmässig redovisning att skatten beräknas efter den skattesats som gäller vid faktureringen.

Konsekvensen för säljaren är att denne vid kontraktskrivandet bör gardera sig för ev. momshöjningar.

Riksdagen har uttalat sig för att särskilda övergångsbestämmelser ej bör förekomma vid skattesatsändringar. Från konjunkturpolitisk utgångspunkt synes detta också vara att föredra — en momsändring slår i så fall igenom snabbare, eftersom gamla kontrakt och avtal ej ”släpar efter”.

Vad gäller avbetalningsköp bör regeln av samma skäl vara, att varje inbetalning beskattas efter vid inbetalningstillfället rådande skattesats.

Övriga indirekta skatter,

de s. k. punktskatterna, beräknas inbringa ca 11 miljarder kr budgetåret 1972/73. Det är således av intresse att undersöka den tekniska variabiliteten även på detta område. Till de indirekta skatterna kan även

arbetsgivaravgiften och investeringsavgiften räknas.

Vad gäller *brännoljeskatten*, *bensinskatten* och den *särskilda skatten på motorbränslen*, som tillsammans inbringar knappt 2,9 miljarder kr budgetåret 1972/73, innebär det inte särskilda svårigheter att konjunkturvariera dessa punktskatter. Bl. a. motorbränsleskatten har använts i konjunkturpolitiskt syfte (höjningen den 1 nov. 1970).

Brännoljeskatten utgår med 31 öre per liter för registrerad leverantör eller vid införsel till riket och i annat fall med 34 öre per liter. Deklaration inlämnas i efterhand till riksskatteverket för varje kvartal, då skattskyldighet inträtt. Brännoljeskatten upphör den 1 januari 1974 och ersätts av kilometerskatt för dieselfordon.

Bensinskatten betalas av registrerad tillverkare, förbrukare eller återförsäljare med 43 öre per liter. Deklaration avlämnas i efterskott per kvartal till riksskatteverket.

Den *särskilda skatten på motorbränslen* utgår för bensin med 18, för brännolja med 13 och för gasol med 12 öre per liter. Denna skatt upphör den 1 januari 1974. Den ersätts delvis av kilometerskatt och arbetas i övrigt in i energiskatten.

Brännolje- och bensinskatteerna är, liksom fordonsskatten, f. n. specialdestinerade automobilskattemedel. På brännolja och bensin utgår emellertid även skatter som inte är specialdestinerade, nämligen energiskatt (se nedan) och särskild skatt på motorbränslen. Specialdestination har betraktats som ett hinder för att utnyttja dem i stabiliseringspolitiken.

Fordonsskatten (1,3 mkr budgetåret 1972/73), som egentligen är en direkt skatt analog med förmögenhetsskatten, har flera gånger ändrats vid årsskiften, men aldrig under löpande år. Skatteuppbörden sker f. n. genom ett förskottssystem, vilket skulle innebära en viss fördröjning i genomförandet av en ändring. Ett väsentligt merarbete av en ändring uppstår också i det administrativa handhavandet. Fordonsskatten är alltså f. n. inte lika lämplig från konjunkturpolitisk synpunkt som de olika motorbränsleskatteerna.

Bilregisterutredningen (SOU 1968:12, 1971:11) föreslog s. k. rullande eller individuell uppbörd av fordonsskatten. Härigenom blir skatteuppbörden spridd över hela året. Uppbörds månaden för det enskilda fordonet bestäms efter sista siffran i fordonets registreringsnummer. Bilskatteutredningen (SOU 1972:42) har utgått från detta förslag. Skulle nu fordonsskatten konjunkturvarieras i ett sådant syfte, kommer fordonsägare att drabbas eller gynnas beroende på den slumpmässigt valda slutsiffran i registreringsnumret. Såvida inte skatteändringen består precis ett år, torde denna konsekvens vara mindre lämplig. Det bör också beaktas att fordonsskatten är ett slags förmögenhetsskatt, som knappast påverkar bilförsäljningen.

Särskilda varuskatten, *omsättningsskatten på motorfordon*, *tobaksskatten*, *skatten på spritdrycker och vin* samt *skatten på malt- och läskedrycker* är tekniskt sett inte särskilt svåra att variera. Skatten på tobak, sprit och vin samt malt- och läskedrycker höjdes senast den 1 januari 1973. Tillsammans väntas de inbringa över 5,6 miljarder kr budgetåret 1972/73, varav tobaksskatten 1,7 och spritskatten ca 2,1 miljarder kr.

Omsättningsskatt å motorfordon erläggs i vissa fall för personbilar, smärre lastbilar och motorcyklar. För person- och lastbilar utgår skatten med 230 % i kronor av det tal, som anger fordonets tjänstevikt i kilogram. Överstiger tjänstevikten 1 600 kg görs tillägg med 290 kr för varje överskjutande 50-tal kg. För motorcyklar utgör skatten 420 kr om tjänstevikten inte överstiger 75 kg, 550 kr upp till 160 kg, och 840 kr för tyngre motorcyklar.

Skatten redovisas månadsvis till riksskatteverket. Deklaration skall lämnas och skatt betalas inom en månad efter utgången av den månad deklarationen avser.

Den *särskilda varuskatten* erläggs av tillverkare och registrerad leverantör av de nedan uppräknade varorna. Deklaration sker månadsvis eller kvartalsvis, varvid avdrag medges för varor, som använts vid tillverkningen och som blivit påförda skatt. Samtidigt med deklarationen inbetalas skatten.

Skatten utgår med 50 % av beskattningsvärdet på bl. a. parfymer, toalettmedel och kosmetiska preparat och med 2:20 kr per kilo för bl. a. choklad- och konfektyrvaror.

Tobaksskatt utgår med visst öretal per styck för cigarretter (13,9–31,4 öre) och för cigarrer (12–26 öre) eller med visst belopp per kg för rök- och tuggtobak och snus (64:–, 21:60 resp. 9:10 kr). Skatten deklareras månadsvis.

Skatt på sprit och vin utgår för spritdrycker dels med en grundavgift om 45 öre per volymprocent alkohol och dels med 50 % av utminuteringspriset. För vin, vars alkoholhalt överstiger 14 volymprocent (starkvin), utgår skatt med en grundavgift om 5:20 kr per liter och med 36 % av utminuteringspriset, och för annat vin (lättvin) med 1:60 kr per liter och med 36 % av utminuteringspriset.

Utminuteringspriset utgörs av priset vid detaljförsäljning inklusive skatten, men exklusive moms.

Skatt på malt- och läskedrycker utgår per liter med
12 öre för lättöl
75 öre för öl av typ A
1 kr 50 öre för öl av typ B
2 kr 50 öre för starköl
33 öre för läskedrycker

Deklaration avlämnas i efterhand månadsvis. Skatten är en omsättningsskatt.

Även *energiskatten* på elektrisk kraft (ca 350 mkr budgetåret 1972/73) kan varieras som övriga punktskatter liksom energiskatten på t. ex. bensin och andra bränslen (ca 730 mkr budgetåret 1972/73).

Energiskatten för bensin och gasol utgår med 9 resp. 7 öre per liter samt för elkraft med 10 % av kraftavgifterna.

Redovisningsperioderna är i allmänhet kvartal, medan debiteringsperioden även kan vara månad. Betalning sker i efterskott i samband med deklaration.

År 1971 bemyndigades regeringen att i konjunkturstimulerande syfte förordna om nedsättning av eller befrielse från energiskatt under tiden den 1 december 1971–den 31 december 1972 (SFS 1971:928).

Bemyndigandet utnyttjades den 30 december 1971 avseende energiskatt på elkraft och på annat bränsle än bensin eller gasol, som skattskyldig förbrukar eller säljer för förbrukning vid industriell tillverkning, samt på bränsle för växthusuppvärmning. Bemyndigandet förlängdes 1972 med ett år (prop. 1972: 125).

Arbetsgivar- och investeringsavgifterna används redan f. n. i konjunkturpolitiskt syfte.

Allmänna arbetsgivaravgiften erläggs av arbetsgivaren med 4 (från 1968 till 1970 med 1 och från 1970 till 1972 med 2) % av lönesumman. Avgiften debiteras sex gånger per år, i princip på samma sätt som B-skatten (dock ej i samband med denna).

År 1972/73 beräknades avgiften inbringa ca 3 miljarder kr.

Investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten har använts den 1 mars 1967—den 30 september 1968 samt den 7 maj 1970—den 31 juli 1971. Preliminär avgift till länsstyrelsen erlades av byggherren till länsstyrelsen med 25 % av beräknad byggkostnad, varefter slutlig avgift med samma procentsats fastställts sedan arbetet slutförts.

Avgiften var vid det första tillfället, men inte vid det andra, avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

3.3.2 Skatteadministrativa förhållanden

Beträffande de *skatteadministrativa åtgärderna innan skatteändringen träder i kraft* har följande framkommit vid diskussioner med expertis från riksskatteverket resp. finansdepartementets rättsavdelning.

Vid *generella momsändringar* är det fullt möjligt att genomföra ändringen över ett veckoslut. I detta fall torde det räcka att de skattskyldiga underrättas via massmedia (jfr prisstoppen). Vid partiella ändringar blir bestämmelserna så komplicerade, att detta knappast är tillräckligt.

En partiell momsändring är skattetekniskt mer komplicerad än en generell. Detta framgår av en beskrivning av den partiella momshöjningen den 1 november 1970, vilken genomfördes snabbare än normalt. Propositionen härom lades (i stencilerat skick) på riksdagens bord ca två veckor innan ändringen kom att träda i kraft. Av särskilt intresse i detta sammanhang är det skattetekniska förfarandet, som ger vid handen att ändringen kunnat genomföras på ett par dagar.

Riksskattenämnden var vid det tillfället förvarnad. En informationsblankett hade tryckts drygt två veckor i förväg vid postens tryckeri. I och med att dispens från det sedvanliga anbudsförfarandet vid tryckuppsdrag hade erhållits från Allmänna Förlaget, kunde kännedomen om blanketten hållas inom en mycket begränsad krets. De färdigtryckta blanketterna sändes till postverkets datahall, där de dataregistrerade skattskyldigas namn och adress påfördes blanketterna. Detta skedde före fredagen den 28 oktober 1970, då momshöjningen riksdagsbehandlades. Avtal hade träffats med posten att sortera de ca 350 000 försändelserna, som dock ej fick distribueras förrän riksdagen godkänt höjningen. Så snart detta skett, meddelades posten telefonledes härom (kl. 13.00 på fredagen) och sorteringen började. Den avslutades kl. 19.00. Ungefär kl. 20.00 gick det

första postförande tåget ut. På måndag f. m., samma dag momshöjningen trädde i kraft, hade samtliga skattskyldiga underrättats på detta sätt om detaljerna i ändringen.

Av stor vikt är att den beskrivna skattetekniska proceduren inte påverkas av när propositionen lämnas till riksdagen. I och för sig kunde detta ha skett samma dag som riksdagsbehandlingen, om man hade velat undvika att offentliggöra ändringen två veckor i förväg. (Därmed skulle man också ha undvikit den köprush som nu följde.) En förutsättning för ett hemlighållande är dock att berörd personal inom riksskatteverket, postens tryckeri och kanslihuset inte avslöjar den kommande ändringen. (Det framhölls ovan, att den berörda kretsen är mycket liten.)

Följande skall också noteras:

- den nya skattesatsen fixerades i det angivna fallet ca två veckor före ändringen (formar till tryckningen måste gjutas, tryckningen tar 36 timmar, osv.). (Denna tid kan ev. förkortas.)
- sedvanligt anbudsförfarande skall inte behöva ske
- skatteinbetalarna ges inte tillfälle att skylta om, sätta nya prislappar etc.

Tillfogas bör, att deklarationsblanketten (tillika inbetalningskort) för momsen, som delas ut i förväg, ej behöver förändras. Det finns en tom reservrad på den, som brukar användas just vid skattesatsändringar. Deklarationsblanketterna för punktskatterna sändes ut i efterhand med påtryckta skattesatser, varför ej heller de påverkar snabbheten i genomförandet.

Även *tullen* måste underrättas om ändringar av indirekta skatter. Från generaltullstyrelsen har inhämtats, att detta inte torde vålla några större svårigheter vid ett mycket snabbt genomförande. Samtliga tullmyndigheter kan underrättas telefonledes samma dag den avsedda ändringen blir offentlig och postledes närmast följande vardag myndigheten tjänstgör. Liknande förfarande har tidigare tillämpats.

Vid *punktskattehöjningar* har snabbförfarande på högst ett par dagar visat sig skattetekniskt genomförbart. Detta gäller t. ex. bilaccis, skatt å sprit och vin etc.

4 Betalningsströmmarna

4.1 Inledning

De budgetpolitiska medel, som hittills behandlats, har samtliga gått ut på att man varierar statens utgifter och inkomster över budgeten. Härigenom påverkas såväl den offentliga som den privata efterfrågan, liksom också den privata sektorns likviditet.

Likviditeten, och i någon mån efterfrågan, kan emellertid även påverkas genom att själva betalningsströmmarna styrs. Det rör sig då inte om betalningsströmmarnas storlek, utan om deras läge i tiden och om de räntesatser som kan styra dem. Det är betalningarnas villkor, inte deras storlek, som blir aktuella.

Avsikten är nu att för budgetens utgifts- och inkomstsidor diskutera

tänkbara möjligheter att styra betalningsströmmarna med beaktande av konjunkturpolitiska förhållanden. Strävan är då att i en högkonjunktur hålla igen på den statliga kreditgivningen för att i stället släppa fram den i en lågkonjunktur. Detta styrmedel skulle snarare räknas till kreditpolitiken än till finanspolitiken i traditionell mening.

4.2 Utbetalningarna

Vid diskussionen om de olika utbetalningarna över statens budget är det lämpligt att utgå från de bindningsgrupper, som redovisades i kapitel 2.

Vad gäller den första anslagsgruppen, *driftbidrag och transfereringar för konsumtion*, torde det för de flesta anslag vara omöjligt att senarelägga utbetalningarna. Stora befolkningsgrupper skulle utsättas för orimliga likviditetspåfrestningar — värst skulle t. ex. barnfamiljer och pensionärer drabbas. I vissa fall ställs krav på kontinuitet i verksamheten (bidrag till barndaghem etc.). I och för sig säger inte detta resonemang att inte tidigareläggningar av utbetalningarna kan ske. Men det blir svårt att återta en tidigareläggning och återgå till nollläget. Kravet på rörlighet åt båda hållen uppfylls alltså inte. Vad gäller kommunalskattebetalningarna redovisas möjligheten att variera dessa i tiden i budgetutredningens betänkande.

Anläggningsbidragen tas även upp i betänkandet vad gäller kommunbidragen, som utgör den dominerande delen av anslagsgruppen. Generellt kan emellertid sägas att man måste skilja mellan två led i betalningarna. *Dels* utbetalningarna av bidragen till mottagarna — kommuner eller andra — och *dels* mottagarnas betalningar vidare till leverantörer och entreprenörer. Det är således väsentligt att klargöra vems likviditet, och därmed aktivitet, man vill påverka med utbetalningsvariationerna.

Den statliga *förvaltningsapparaten*, såväl vad gäller ordinarie myndighetsuppgifter som särskilda verksamheter, har som särklassigt största kostnadsslag löner och arvoden. Utbetalningarna av dessa kan svårigen varieras. De statsanställda bör inte som grupp bära en relativt större del av den konjunkturpolitiska bördan än övriga löntagare.

De löpande omkostnaderna är dels små i sammanhanget, dels administrativt svårhanterliga. Samma sak gäller anslagsgruppen *diverse konsumtion och transfereringar*.

Utbetalningarna för de statliga *investeringarna* torde däremot vara av intresse från konjunkturpolitisk synpunkt. Speciellt gäller detta förskotten. Upphandlingskommittén har granskat dessa (SOU 1971: 88).

Enligt gällande upphandlingskungörelse (24 §) äger myndighet "efter noggrann prövning" medge "skäligt förskott" räntefritt åt leverantör som vid anbudets avgivande begärt detta. Då synnerliga skäl föreligger kan myndighet också i andra fall medge leverantör förskott mot en ränta motsvarande riksbankens diskonto med tillägg av 2 %. För förskott skall säkerhet ställas. (Närmare beskrivning av praxis finns i SOU 1971: 88. Ny upphandlingskungörelse träder i kraft den 1 januari 1974.)

Riksrevisionsverket har år 1969 genom en enkät till 30 verk och myndigheter, häribland samtliga "tunga" investerande myndigheter,

funnit följande (jfr SOU 1971: 88 sid. 125).

För vissa varor och tjänster förekommer inte förskottsbetalningar. För andra åter, i stor utsträckning teknisk materiel och verkstadsprodukter, förekommer sådana i varierande utsträckning. Knappt 60 fall har kartlagts. De procentsatser, med vilka förskotten utgår, varierar mellan 10 och 100 %. Procentsatsen 10 förekommer i 25 % av fallen och satser mellan 30 och 35 i över 50 % av fallen. Ytterligare 10 % av fallen faller mellan 10 och 33 %. Av alla studerade fall av förskottsbetalningar har alltså 85 % en förskottssats på mellan 10 och 35 %. Enstaka fall har förskottssatser på mellan 40 och 100 %.

Storleken på de räntefria förskotten hos de tio största investerande myndigheterna framgår av följande tabell. Uppgifterna inom parentes anger den del av förskotten som gått till utländska leverantörer.

Tabell 30 Räntefria förskott, vissa myndigheter

Mkr per den	1.7.70	1.1.71	1.7.71
AMS	—	—	—
FFV	23,9 (2,1)	18,8 (1,2)	13,8 (3,1)
FMV	1 575,0 (35,0)	1 594,8 (57,2)	1 660,8 (54,4)
Fort F	11,2 (—)	13,0 (—)	9,9 (—)
KBS	16,3 (—)	14,5 (1,0)	8,7 (0,1)
Posten	1,1 (0,2)	1,4 (0,8)	3,4 (2,7)
SJ	94,0 (0,4)	87,6 (0,4)	87,5 (—)
Tele	121,9 (6,9)	123,2 (6,2)	121,4 (5,0)
Vattenf	285,7 (75,0)	430,6 (138,9)	551,1 (236,3)
VägV	53,0 (—)	60,3 (—)	55,9 (—)
Summa	2 182,1 (119,6)	2 344,2 (205,7)	2 512,5 (301,6)

(För FMV har uppgifter för de större leverantörerna tagits fram, vilka beräknas täcka 90 % av förskotten. Därefter har 10 % lagts på. Endast decimalciffran torde dock vara osäker.)

Räntebelagda förskott framkommer av de uppräknade myndigheterna endast hos FMV, SJ och vägverket. För FMV rör det sig om 240 mkr, 240 mkr resp. 444,4 mkr vid de tre tillfällena. För SJ håller sig siffrorna kring 350 tkr och för vägverket kring 6 mkr.

4.3 Inbetalningarna

De beloppsmässigt intressanta inbetalningarna är den preliminära statliga och kommunala skatten, regleringen av den slutliga skatten samt momsen.

4.3.1 Inbetalning av preliminärskatt

4.3.1.1 Olika konstruktioner

Den preliminära skatten, statlig och kommunal, betalas i efterskott, vilket innebär att arbetsgivaren (vad gäller A-skatt) resp. den skattskyldige (vad gäller B-skatt) får viss kredit på skattebeloppet. Det är alltså väsentligen arbetsgivare, företag och större inkomsttagare och förmögenhetsinnehavare, som kommer i åtnjutande av krediten.

Inbetalningsterminerna infaller under en vecka varannan månad, då mellan sex och sju miljarder kr inbetalas. Den genomsnittliga kredittiden på dessa belopp blir alltså en månad. Krediten kan nu konjunkturvarieras genom att inbetalningsterminerna ändras. Dessa kan i sin tur varieras på olika sätt, avseende

- tidsmässig förläggning,
- längd,
- frekvens.

Tidsmässig förläggning av inbetalningsterminerna avser möjligheterna att flytta inbetalningsveckan. I en högkonjunktur skulle man kunna tidigarelägga veckan och i en lågkonjunktur senarelägga den. I det förra fallet sugas alltså likviditet upp, och motsatsen sker i det senare fallet, då skattekrediten förlängs.

Inbetalningsterminens längd kan också varieras, detta i samband med räntevariationer. Detta skulle ske så, att inbetalningsterminen omfattade en längre tidrymd än en vecka, t. ex. en månad. Inbetalning i början av terminen skulle belönas med vissa ränteförmåner. Inbetalning i slutet av terminen skulle kunna bestraffas. Konstruktionen kan också utformas på följande sätt. Antag att 1 000 kr skall inbetalas en given termin, dvs. en given månad.

Betalas beloppet

den förste i månaden, räknas det som 1 050 kr,

den 15:e i månaden, räknas det som 1 000 kr,

den siste i månaden, räknas det som 950 kr.

”Belöningsbeloppet” resp. ”bestraffningsbeloppet” kan varieras; i en högkonjunktur bör de sättas högre än i en lågkonjunktur.

Inbetalningsterminernas frekvens är det tredje instrumentet. Man kan ha en inbetalningstermin varje månad, när det är högkonjunktur. Skattekredittidens längd minskar därmed. I ett avmattningsskede kan terminerna göras mindre frekventa, t. ex. så att de infaller var fjärde månad. (I Danmark har man en inbetalningstermin varje månad.)

4.3.1.2 Modellernas innebörd

De presenterade modellerna har främst en *krediteffekt*. Arbetsgivare resp. B-skattebetalare kommer i åtnjutande av en likviditetsförstärkning eller drabbas av en likviditetsförsvagning på flera miljarder så länge styrmedlen används. Detta torde ha påtagliga konsekvenser för kreditmarknaden.

De tre modellerna har väsentligen samma *ränteeffekter* på ekonomin. Förskjuter man t. ex. vid den första modellen inbetalningsterminen en halv månad under hela inkomståret, innebär detta vid 8 % ränta drygt 130 mkr i räntevinst eller ränteförlust för arbetsgivare och B-skattebetalare. Detta förutsätter att totalt ungefär 40 miljarder kr inbetalas i direkta skatter under året. Har man alltså en månads variationsspektrum, inom vilket terminen skall falla, ger detta en årlig ränteeffekt på över 250 mkr. Med en annan terminologi kan man säga, att effektfördröjningen att uppnå ett resultat av den storleksordningen är ett år.

Samma effekter uppnås vid den likvärdiga tredje modellen. Även den

andra modellen har ungefär motsvarande ekonomiska styrka. De här angivna effekterna är vidare de *maximala*. De *sannolika* effekterna torde vara mindre.

Dessa effekter av varierande preliminärskatteinbetalningar — kredit-effekter och ränteeffekter — får vägas mot de nackdelar systemet skulle medföra, främst i form av olägenheter för skatteadministration och skattebetalare.

Den administrativa merbördan består av olika moment. För det första bör information spridas till berörda parter. Detta skulle åvila riksskatteverket. Eventuellt måste "varning" utfärdas någon eller några månader före en omläggning av uppbördsvillkoren för att skattebetalarna skall kunna förbereda sig.

Kontrollsvårigheter tillkommer. Den nuvarande "luckan" på två månader mellan terminerna går helt och hållet åt för kontroller av olika slag, avstämning med restlängder m. m. Den luckan skulle ju vid första modellen kunna minska, och därmed kan det bli svårt för uppbördskontrollen att "hinna med". Det finns f. n. ingen uppskattning på hur stor resursinsats som skulle behövas för att klara detta.

I den andra modellen måste lokala skattemyndigheterna beräkna belönings- och bestraffningsbelopp samt kontrollera datum. Detta torde vara arbetskrävande, även om vissa moment kan utföras med datamaskin.

Den tredje modellen medför merarbete med debetsedlar, som skall tryckas och skickas ut vid frekvensvariationer.

För *skattebetalarna* kan olägenheter uppstå om tidpunkten för terminerna ändras. Dessa tidpunkter är inte slumpmässigt valda, utan bygger på hänsyn till vissa "kritiska" data som 15 februari (sista deklarationsdag) och 30 april (sista dagen för bolagsstämmor). De angivna konstruktionerna kan ha svåröverskådliga konsekvenser härvidlag. Man bör också beakta, att de nuvarande inbetalningsterminerna för moms varvar företagens inbetalningsterminer för direkt skatt. Varannan månad betalas inkomstskatt, varannan månad moms och avgifter. En ändring av detta skulle kunna medföra likviditetssvårigheter för en rad företag. Dessa invändningar synes inte drabba den andra modellen, variabel terminslängd.

4.3.2 Reglering av den slutliga skatten

4.3.2.1 Nuvarande förhållanden

Skilnaderna mellan den preliminära och den slutliga skatten kan f. n. regleras på olika sätt. Dels kan skattebetalaren frivilligt betala högre preliminärskatt med fyllnadsinbetalningar, dels sker slutreglering genom kvarskatt eller återbetalning av överskjutande skatt.

Fyllnadsinbetalningarna görs våren efter inkomstårets utgång. Syftet är att undvika eller minska kvarstående skatt, som när den uppgår till större belopp är räntebelagd. Inbetalningarna kan ske under perioden januari–april; detta sammanhänger med sista deklarationsdatum som infaller 15 februari (31 mars för bokföringsskyldiga).

I tabell 31 redovisas influten preliminär skatt och fyllnadsinbetalningar för uppbördsåren 1960/61–1970/71.

Tabell 31 Influten preliminärskatt respektive fyllnadsinbetalning 1960/61–1970/71

Uppbördsår (per 1 mars)	Prel. skatt (mkr)	Fyllnads- inbetalning (mkr)
1960/61	11 910	721
1961/62	13 407	802
1962/63	14 446	736
1963/64	16 043	896
1964/65	18 172	1 205
1965/66	21 256	1 217
1966/67	23 679	1 108
1967/68	26 651	1 250
1968/69	29 226	1 670
1969/70	34 986	2 022
1970/71	40 094	2 034

Källa: Material från riksskatteverket.

Tidigare har redovisats att högre inkomstagare erlägger större procentuell andel av den totala skatten i fyllnadsinbetalningar, och B-skattebetalare likaså en större procentuell andel än A-skattebetalare. Möjligheterna till fyllnadsinbetalningar av skatt utnyttjas således främst av högre inkomstagare och juridiska personer.

Den slutliga skatten reglerades tidigare på följande sätt. Hade för stort belopp inbetalats i preliminär skatt och ev. fyllnadsinbetalning, utbetalades *överskjutande* skatt i slutet av året efter inkomståret. 7 % ränta betalades för den del av beloppet som översteg 1 000 kr. Detta motsvarar en årsränta på ungefär 11 % om beloppet legat hos staten i 7,5 månader (det gäller fyllnadsinbetalningarna). Har hela den debiterade preliminärskatten varit för hög, blir årsräntan låg, mindre än 5 %. (Före 1970 betalades 5 procents ränta på angivet belopp.) Totalt utbetalades mellan två och tre miljarder kr årligen i överskjutande skatt. Vid 1970 års taxering var siffran 2,8 miljarder kr. Räntan på detta belopp uppgick till nära 75 mkr.

Lägre inkomstagare erhöll i procent av totalskatten betydligt större andel överskjutande skatt än högre inkomstagare (se ovan). Man noterar, att räntan för överskjutande skatt blev klart förmånligare för dem, som kan erlägga fyllnadsinbetalningar, än för dem, som betalar för hög preliminärskatt.

Fr. o. m. 1973 års taxering har med hänsyn till bl. a. dessa förhållanden reglerna ändrats så att ränta på överskjutande skatt, som uppkommit genom fyllnadsinbetalningar våren efter inkomståret, skall beräknas efter 3,5 %. Den effektiva årsräntan uppgår i detta fall till uppemot 6 %.

Har för litet belopp inbetalts preliminärt, skall skattebetalaren erlägga *kvarskatt* under uppbördsterminerna i mars och maj andra året efter inkomståret (dvs. året efter taxeringsåret). Räntesatsen utgör fr. o. m. 1970 12 % på den del av beloppet som överstiger 1 000 kr. Denna räntesats kan innebära varierande årsräntor, beroende på hur länge skattebetalaren har tillgodogjort sig krediten. Har samtliga preliminärskatteinbetalningar varit för låga i lika hög grad, blir den genomsnittliga kredittiden ungefär 1,5 år, vilket ger en årsränta på ca 8 %.

Kvarskatten uppgår normalt till ungefär två à tre miljarder kr per år. Vid 1970 års taxering utgjorde kvarskatten 2,8 miljarder kr och räntan på detta belopp översteg 170 mkr.

Högre inkomsttagare har högre kvarskatt än lägre inkomsttagare, och B-skattebetalare högre än A-skattebetalare, allt räknat i procent på den totala skatten.

Som framhölls tidigare erlade B-skattebetalare under inkomståret 1969 endast 80 % av den slutliga skatten, medan A-skattebetalarnas preliminärskatt översteg deras slutliga.

Utredningen om företagens uppgiftsplikt har i ett delbetänkande "Ränta och restavgift på skatt m. m." (SOU 1973: 33) lagt fram förslag om bl. a. ändrade regler för räntor och avgifter vad gäller kvarskatt och överskjutande preliminärskatt.

4.3.2.2 Variationsmöjligheter

Vid en diskussion om möjligheterna att konjunkturvariera betalningsvillkoren för fyllnadsinbetalningar, kvarskattebetalningar och utbetalningar av överskjutande skatt måste självfallet beaktas, att dessa tre betalningsströmmar har ett nära samband med varandra. Ökade fyllnadsinbetalningar på våren innebär i princip antingen minskad kvarskatt eller ökad överskjutande skatt nästa vinter.

Detta medför, att *fyllnadsinbetalningarna* kan påverkas genom variationer av räntesatserna för kvarskatt och överskjutande skatt. Så skedde 1970, då räntan på kvarskatt höjdes från 9 till 12 % och räntan på överskjutande skatt från 5 till 7 %. Det lönade sig härigenom att göra fyllnadsinbetalningar, och antalet sådana ökade kraftigt.

Tabell 32 Fyllnadsinbetalningar 1965–1970

Inbetalningsår	A-skatt mkr	B-skatt mkr	A-skatt antal poster	B-skatt antal poster
1965	294	911	117 298	65 202
1966	363	854	133 291	66 476
1967	436	672	159 582	57 084
1968	463	789	145 288	50 522
1969	571	1 100	194 902	62 706
1970	752	1 270	236 160	86 745

Källa: Material från riksskatteverket.

Fyllnadsinbetalningarna kan också påverkas genom variation av inbetalningstillfällena. Detta kan ske antingen stimulansvägen eller tvångsvägen. Det senare innebär att inbetalningstiden ändras. Den kan dock knappast tidigareläggas med tanke på datum för inlämning av deklaration — deklaranten bör känna sin situation innan han avgör om fyllnadsinbetalning skall göras.

Skattebetalarna kan stimuleras att tidigarelägga sina betalningar genom t. ex. följande konstruktion. Anta att 10 000 kr skall inbetalas i kvarskatt eller som fyllnadsinbetalning, senast vid tidpunkten t. Betalas i stället beloppet

senast vid $t-2$ månader, räknas det som 10 200 kr

senast vid $t-1$ månader, räknas det som 10 100 kr

senast vid $t+1$ månader, räknas det som 9 900 kr

Dessa belopp kan varieras alltefter konjunkturläget.

Från administrativ synpunkt vore emellertid räntemedlet klart att föredra. Datumkontroll skulle enligt den andra modellen drabba länsstyrelserna, och de lokala skattemyndigheterna finge beräkna de varierade beloppen. Räntemedlet används som framhållits redan f. n.

Tidigare har framgått, att det väsentligen är högre inkomsttagare som utnyttjar möjligheten att göra fyllnadsinbetalningar och därmed tillgodogöra sig ränta på överskjutande skatt eller minska (ev. undvika) ränta på kvarskatt. Det torde således främst vara dessa gruppers likviditet som påverkas, vilket bör beaktas då medlet används.

Inbetalningarna av *kvarskatt*, vilken framhållits vara en jämförelsevis billig skattekredit åt högre inkomsttagare och B-skattebetalare, kan påverkas *antingen* genom att räntan varierar (med kort varsel) *eller* genom en stimulanskonstruktion av det slag som presenterades för fyllnadsinbetalningarna *eller* genom förskjutningar av inbetalningstillfällena.

Det sistnämnda är administrativt svårt. Att variera räntan efter nyår (dvs. efter inkomståret) när den uppgivits ha ett bestämt värde föregående vår torde vara problematiskt. Konsekvenserna för fyllnadsinbetalningarna blir svåröverskådliga. Även vad gäller stimulansmodellen torde den administrativa merbördan vara avsevärd. Räntemetoden torde således vara att föredra. (En sak för sig är att *storleken* på kvarskattebeloppen på sikt lämpligen påverkas genom räntan. Detta berör inte den löpande konjunkturpolitiken.)

Vad slutligen gäller utbetalningarna av *överskjutande skatt*, sker dessa i december, vilket innebär att miljardbelopp tillförs ekonomin samtidigt som köprushen till jul börjar, den 15 december.

Att väsentligen *tidigarelägga* utbetalningstidpunkten torde vara svårt. Arbetsrutinerna före utsändandet av återbetalningskortet omfattar granskning av avgivna deklarationer, taxering (i första instans), upprättande av inkomstlängd och debiteringslängd (5 december) och utsändande av färdiga debetsedlar. Den erforderliga tidrymden kan knappast pressas, såvida ej arbetsmoment skall utgå.

Att *senarelägga* utbetalningarna skulle ha den fördelen att köprushen före jul kunde dämpas i en överhettad konjunktur. (Några ränteeffekter av betydelse uppstår ej.) Detta kan ånyo ske tvångs- eller stimulansvägen.

Den senare metoden har kommit till användning, senast i samband med 1970 års utbetalningar av överskjutande skatt, då det s. k. Strängaspelet användes.

Tidigare har Strängaspelen prövats åren 1956 och 1957, då de personer, som fått överskjutande medel, kunde köpa 100-kronors obligationer för dessa pengar. Högsta vinsten var 300 000 kr första året och 200 000 kr andra året. Endast två tredjedelar av lotterna såldes år 1956. År 1957 fastställdes högsta vinsten först när obligationsförsäljningen var avslutad, och endast de sålda lotterna ingick i dragningen. Nyttan av Strängaspelet bedöms som begränsad dessa år.

Bestämmelserna år 1970 har fått en något annorlunda utformning i lagen (1970:616) om premiering av visst frivilligt sparande. Lagen medgav rätt för fysisk person eller oskiftat dödsbo att, samtidigt som skatteåterbäringen kvitterades ut, sätta in beloppet helt eller delvis på ett särskilt premiesparkonto hos bankinstitut. För sparbelopp på högst 3 000 kr utgick vid spartidens slut, vid utgången av år 1971, en sparpremie med 5 % på inestående medel. Sparpremien var skattefri. Dessutom utgick på sparbelopp, för vilket rätt till sparpremie förelåg, ränta efter den högsta räntesats för inlåning som bankinstitutet tillämpade. Kontoinnehavare som hade minst 100 kr inestående på kontot fick också delta i två vinstutlottningar. Den ena ägde rum i juni och den andra i december 1971. Vinsterna var fria från lotterivinstskatt.

Ungefär 660 mkr satsades i Strängaspelet av totalt 2,8 miljarder. Över 2 miljarder kr betalades alltså ut i december 1970 trots spelet. Jämfört med resultatet på 1950-talet var detta dock en förbättring.

Regeringen har numera bemyndigats att, då konjunkturläget föranleder till det, förordna om statlig premiering av frivilligt banksparande av överskjutande preliminär skatt i huvudsaklig överensstämmelse med reglerna i lagen (1970:616). Bemyndigandet avser rätt för regeringen att bestämma en årspremie om högst 5 % av det ifrågavarande sparbeloppet samt att besluta att kostnaderna för vinstutlottning, administration och beräknad lotterivinstskatt får uppgå till högst 6 % av det sammanlagda beloppet av inestående sparmedel (jfr prop. 1972:22).

Alternativet till Strängaspel är att senarelägga utbetalningarna till efter jul, i januari eller februari, ev. så att de sammanfaller med inbetalningarna av kvarskatt. För detta skulle spelets begränsade effekt tala. Mot denna möjlighet har invänts, att staten inte har någon rätt att innehålla överskjutande skattemedel, som ju egentligen tillhör skattebetalarna.

Mot detta kan visserligen anföras, att metoden skulle innebära tvångssparande, vilket inte är någon juridisk orimlighet. Man kan dessutom jämföra med kvarskatteinbetalningstiderna, som innebär att skattebetalarna "har besittning" av statens medel en längre tid än den under vilken staten ligger på överskjutande medel.

Ytterligare ett argument mot en senareläggning av utbetalningarna till efter jul är att detta främst skulle drabba de lägre inkomsttagarna. Detta kan bedömas som fördelningspolitiskt olämpligt.

4.3.3 Inbetalning av mervärdesskatt

4.3.3.1 Nuvarande förhållanden

Gällande regler refererades ovan. De innebär väsentligen att redovisning av moms sker löpande för bestämda redovisningsperioder. Varje sådan period är en sluten enhet och varje redovisning avser således slutlig skatt.

Redovisningsperiod omfattar som nämnts tidigare i regel två kalendermånader. För mindre verksamheter kan dock redovisningsperiod fastställas till fyra, sex eller tolv månader. Företag som konstant redovisar skatt att återfå kan medges redovisningsperiod om en kalendermånad. Enligt mervärdesskattekungörelsen skall skatt återbetalas skyndsamt. De företag

det här gäller är huvudsakligen sådana som säljer större delen av sin produktion på export, varv m. fl..

Vid en tvåmånadersperiod innebär systemet vid 15 % skattesats att mellan 1,5 och 2,25 miljarder kr inbetalas. Toppen uppnås vid den inbetalningsperiod, som omfattar julomsättningen, dvs. februari.

Tabell 33 Influten mervärdeskatt, månadsvis, mkr

1971	
Juli	285
Augusti	1 587
September	115
Oktober	1 500
November	162
December	1 730

1972	
Januari	257
Februari	2 263
Mars	360
April	1 451
Maj	230
Juni	1 607

Summa budget-
året 1971/72 11 547¹

Juli	269
Augusti	2 020
September	128
Oktober	1 717

¹ Tillkommer restantier med 97 mkr, vilket gör summa 11 644 mkr.

Källa: Finansplanen 1973, bil. 2, s. 52.

(Mervärdeskatten höjdes för vissa konsumtionskapitalvaror i februari och november 1970 och generellt från den 1 januari 1971.)

4.3.3.2 Variationsmöjligheter

Skattemedlen skall som framgått ovan inbetalas så skyndsamt, senast drygt en månad efter redovisningsperiodens utgång, att tiden knappast kan förkortas nämnvärt. På sin höjd någon veckas förkortning kan tänkas. I konjunkturpolitiskt syfte, för att likviditetsmässigt stimulera företagen, skulle intervallen emellertid kunna förlängas genom att anstånd med inbetalningarna generellt beviljades.

Ett generellt anståndssystem skulle kunna konstrueras. Övergångsvis skulle förekomma visst merarbete vad gäller information till de registrerade skattskyldiga. Även kontrollarbetet (på länsstyrelsernas momsenheter) skulle öka. Totalt skulle dock det administrativa merarbetet bli av begränsad omfattning.

Ränteeffekterna skulle vid en total variationsvidd på två månader kunna uppgå till drygt 100 mkr på ett år.

Krediteffekterna kan uppenbarligen bli betydande. Som ovan framhållits, varvar inbetalningarna av mervärdeskatten inkomstskattebetalningarna: varannan månad betalas det ena, varannan det andra. Anstånds-systemet hänger därför samman med de ovan diskuterade variabla inbetalningsterminerna för inkomstskatten, vilka befanns vara förknippade med betydande nackdelar.

Diagram 9 Kritisk tidpunkt (byggnadsstyrelsen)

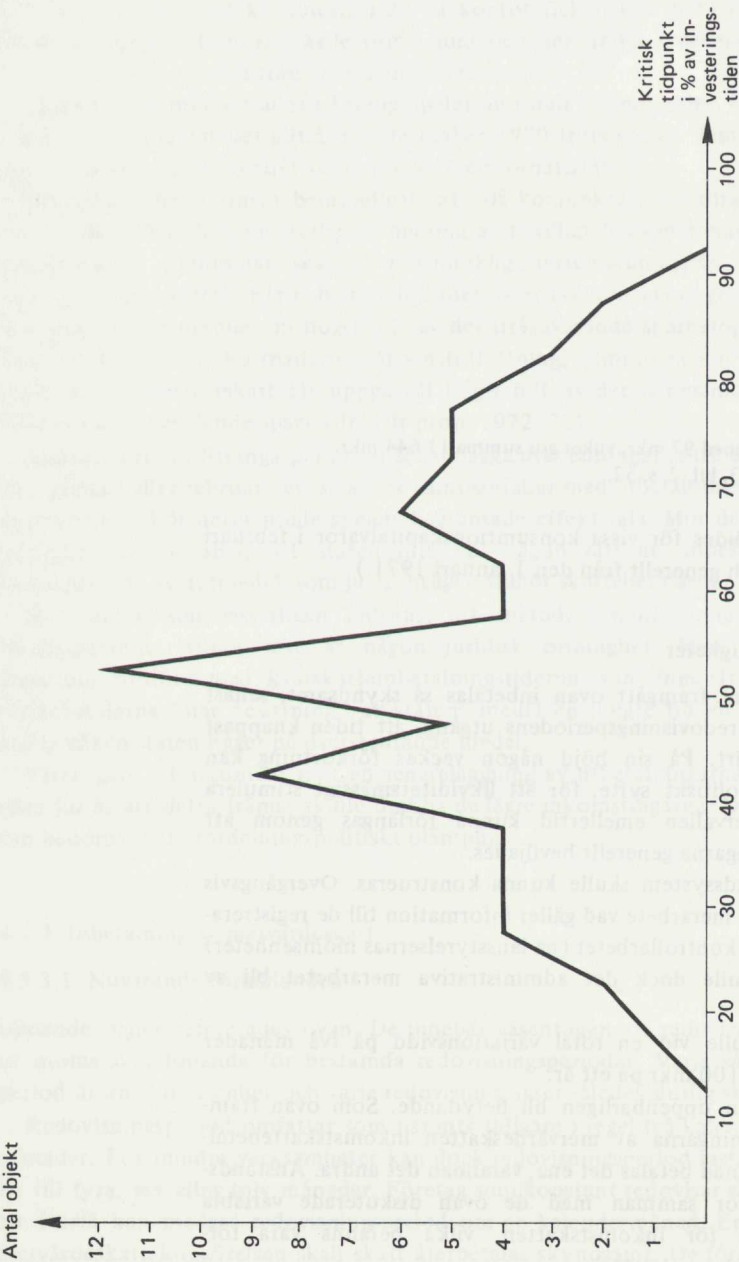


Diagram 10 Kritisk tidpunkt (statens vägverk)

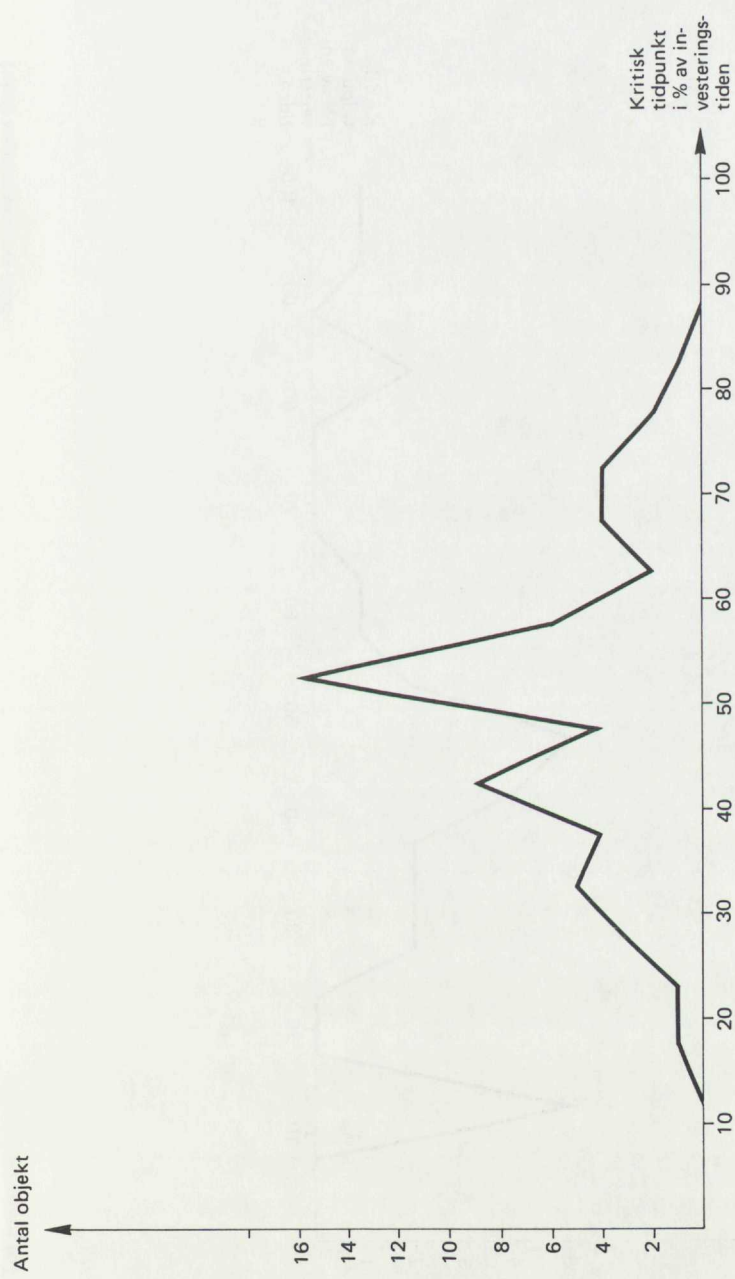
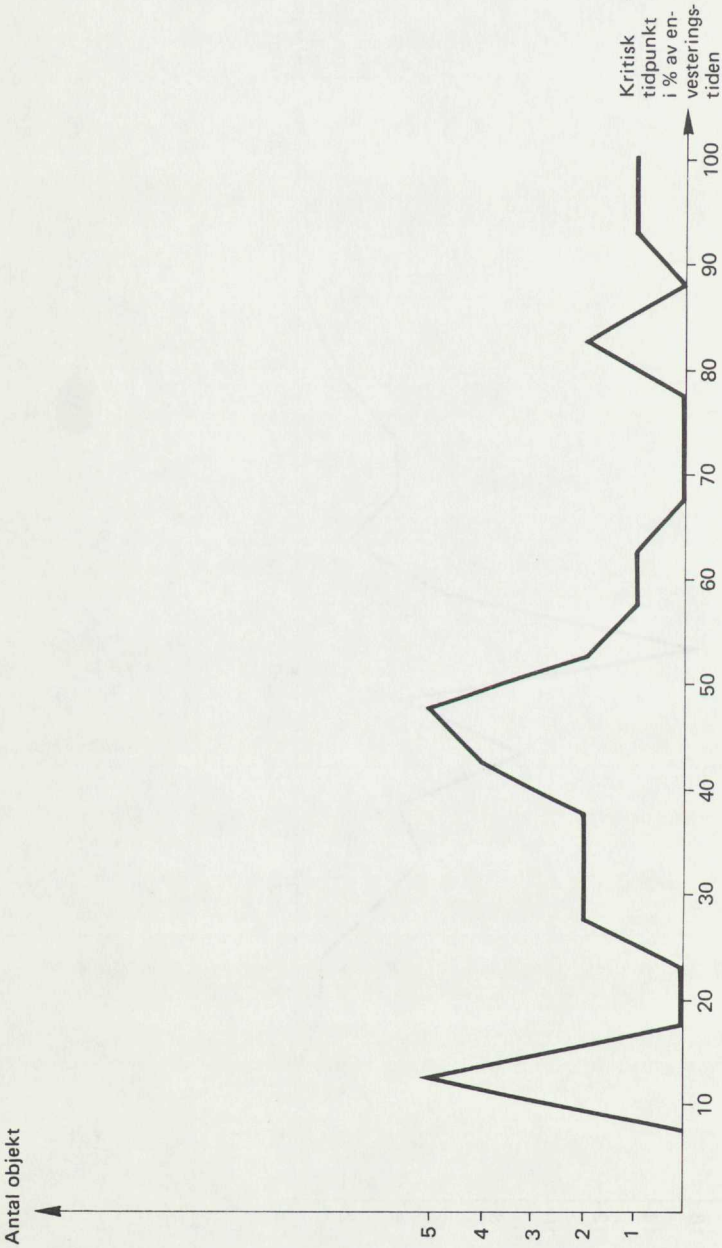


Diagram 11 Kritisk tidpunkt (televerket)



Antal objekt

Diagram 12 Effektfördröjning (byggnadsstyrelsen)

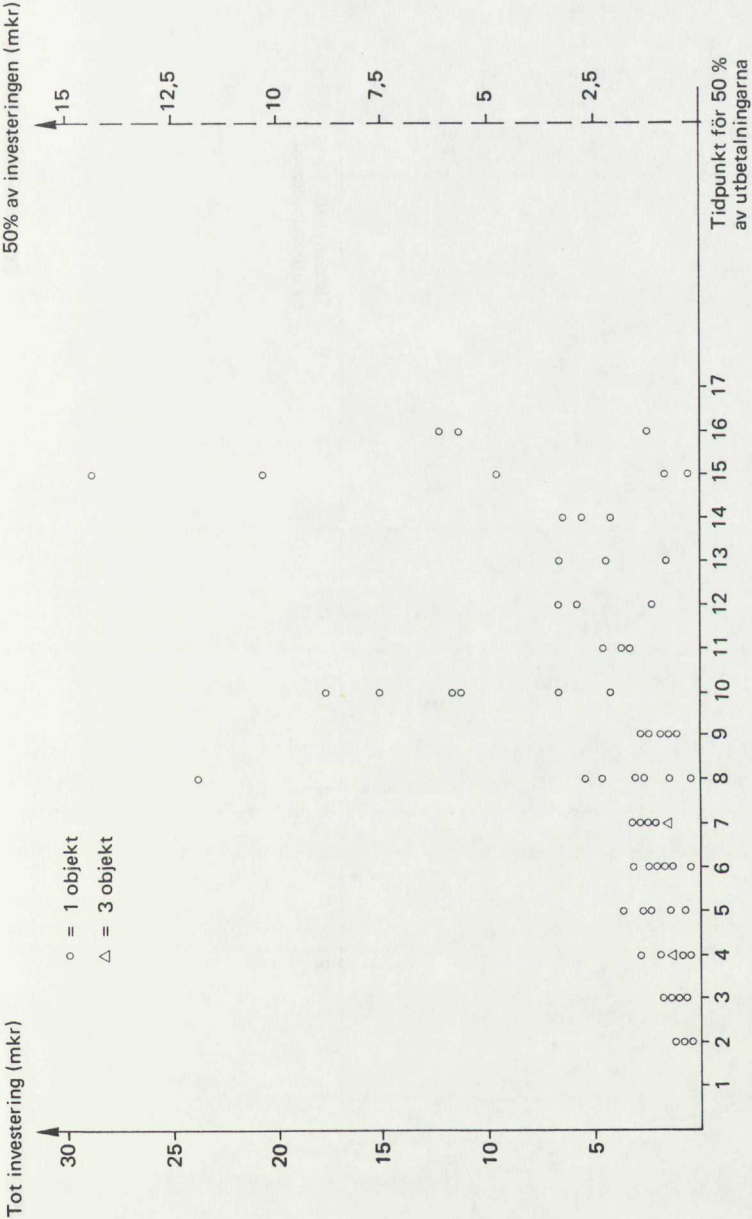


Diagram 13 Effektfördröjning (statens vägverk)



Diagram 14 Effektfördröjning (televerket)

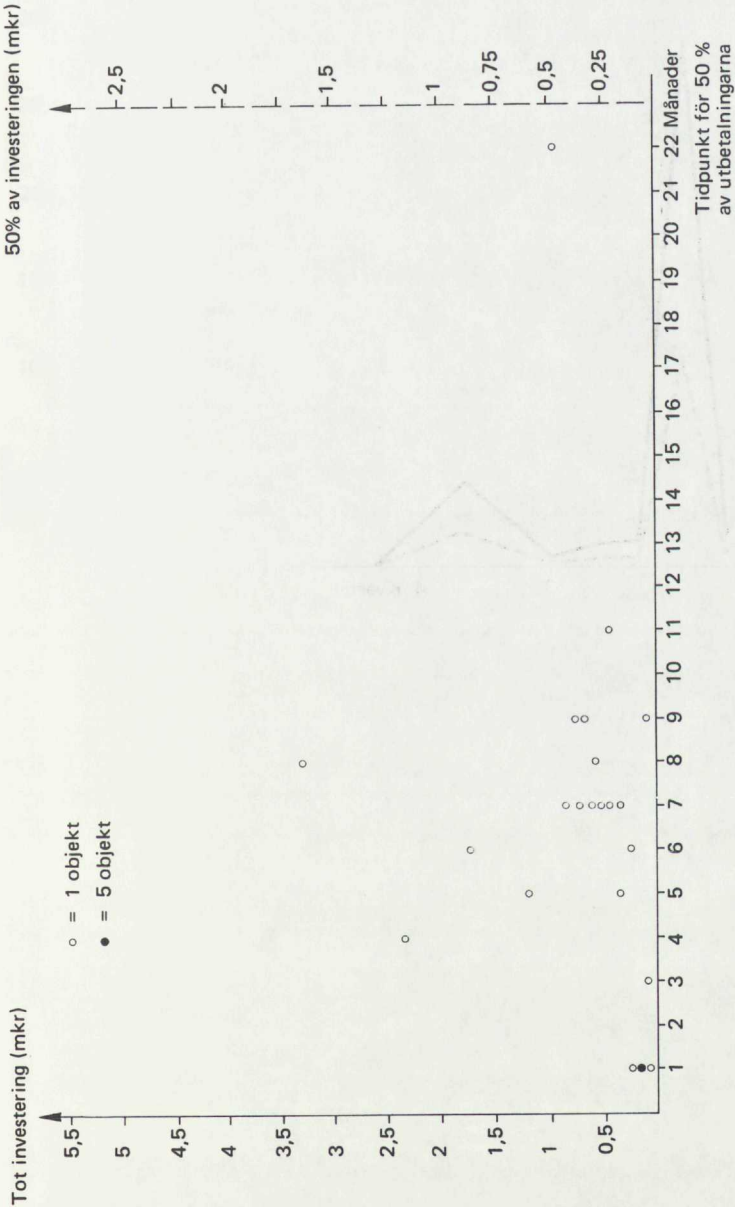


Diagram 15 Utbetalningsstruktur (minstation, nybyggnad)

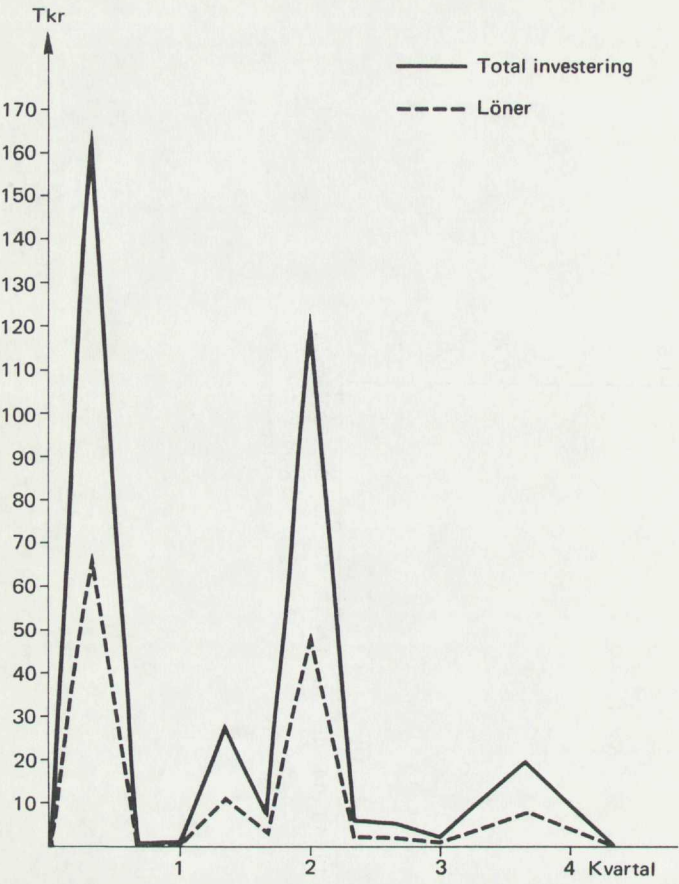


Diagram 16 Utbetalningsstruktur (minstation, ombyggnad)

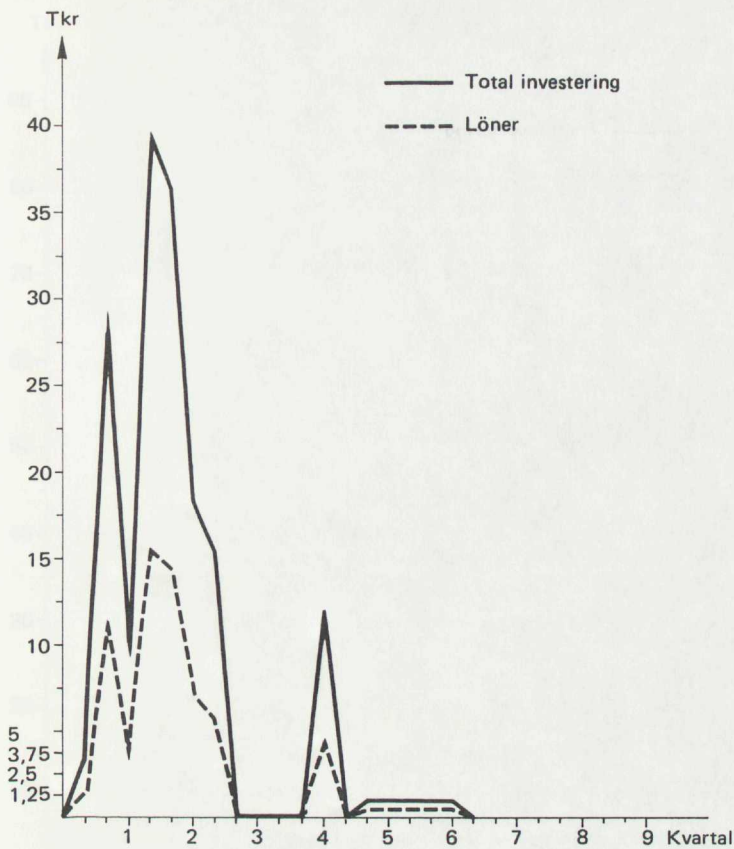


Diagram 17 Utbetalningsstruktur (ammunitionsförråd, nybyggnad)

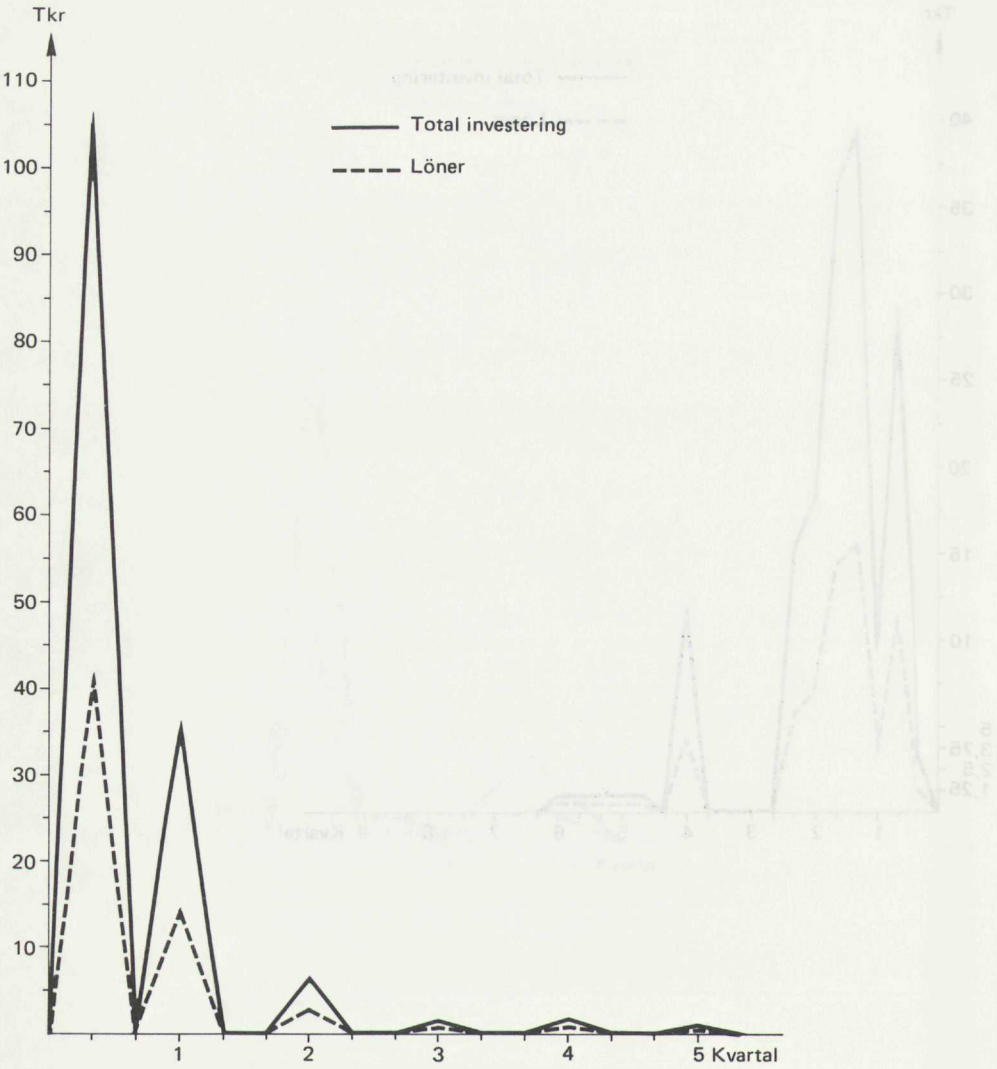


Diagram 18 Utbetalningsstruktur (vaktbyggnad, nybyggnad)

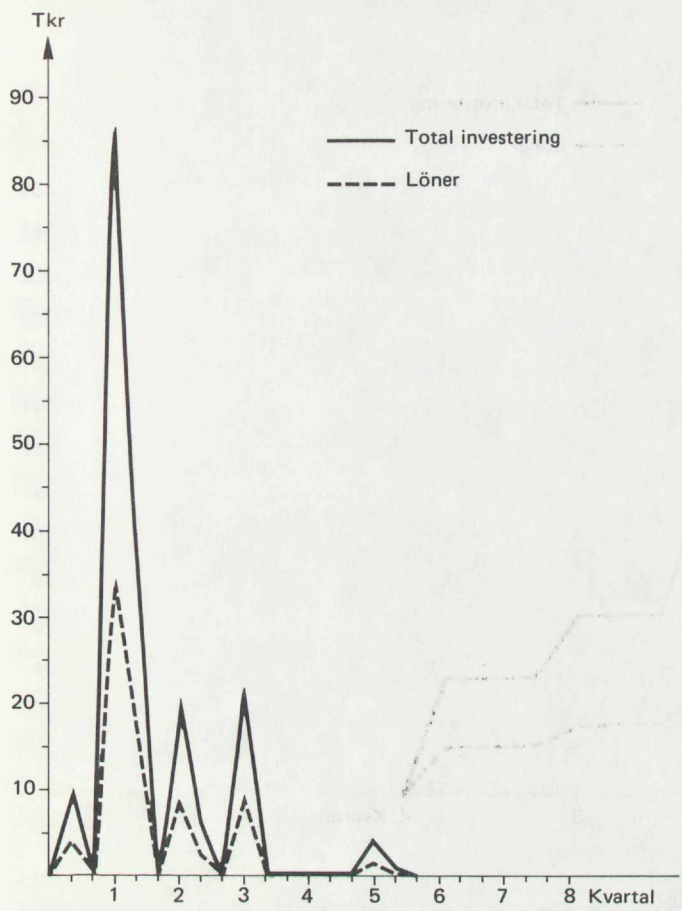


Diagram 19 Utbetalningsstruktur (torkanläggning, ombyggnad)

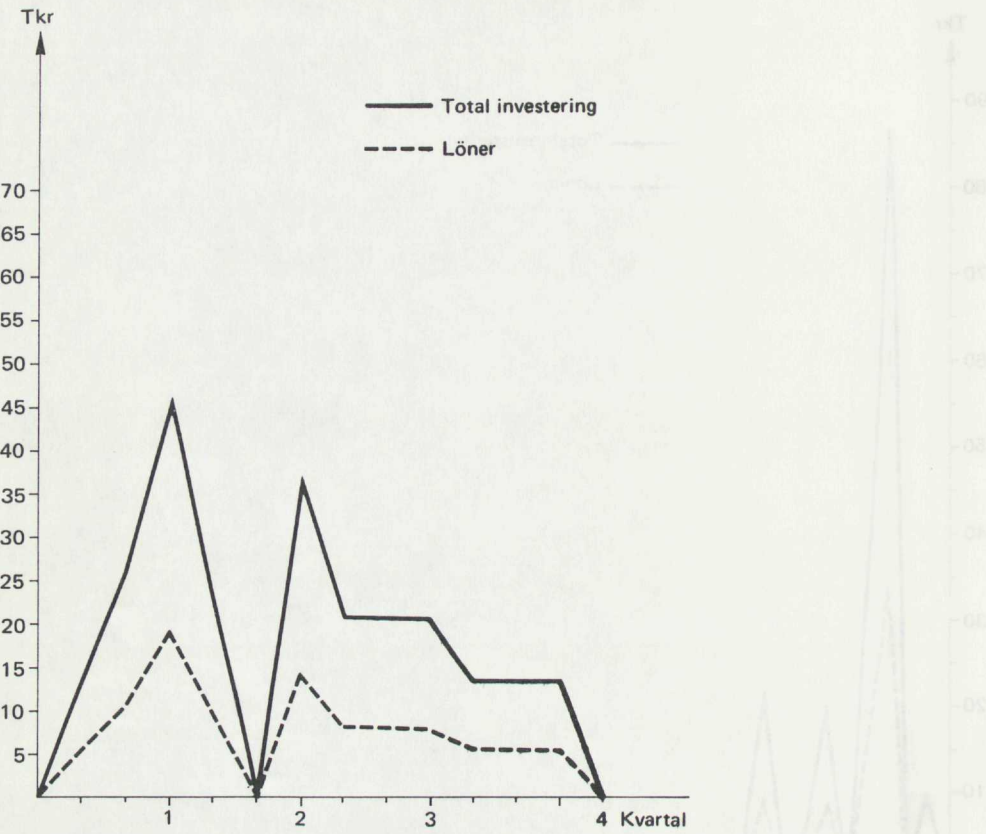


Diagram 20 Utbetalningsstruktur (taxibanor, nybyggnad, ex. 1)

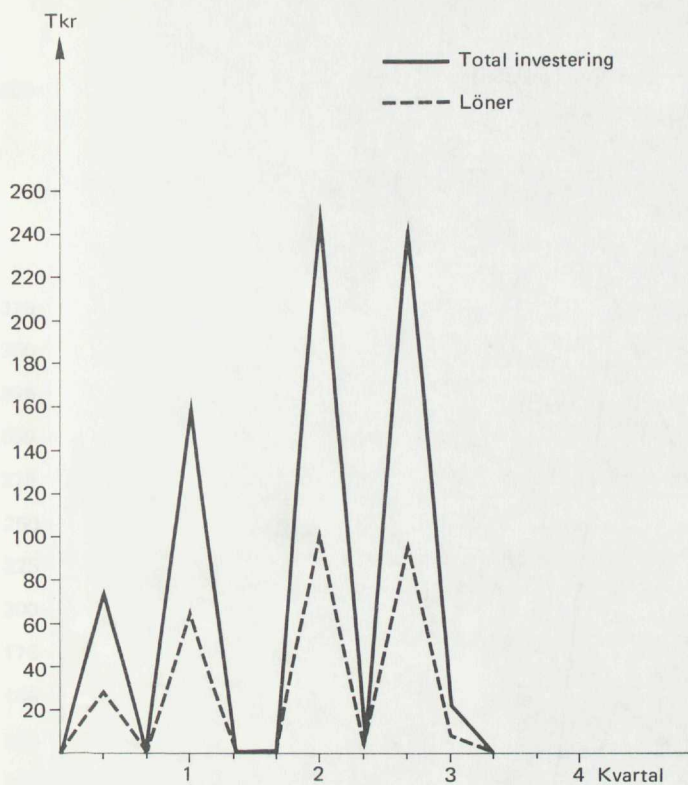


Diagram 21 Utbetalningsstruktur (taxibanor, nybyggnad, ex. 2)

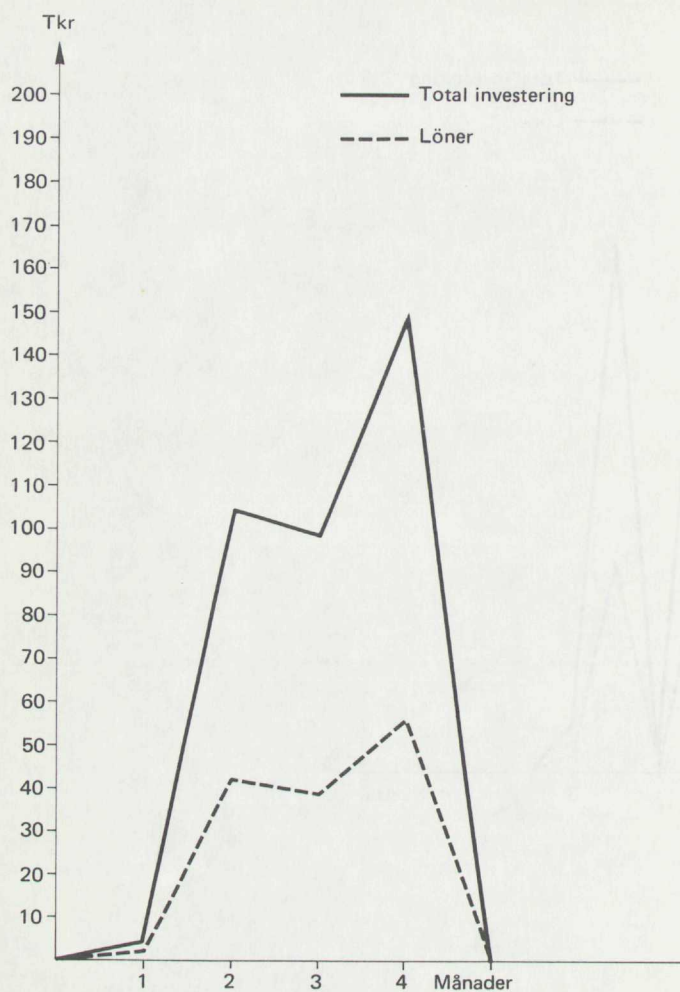


Diagram 22 Utbetalningsstruktur (förläggningsskarn, ombyggnad)

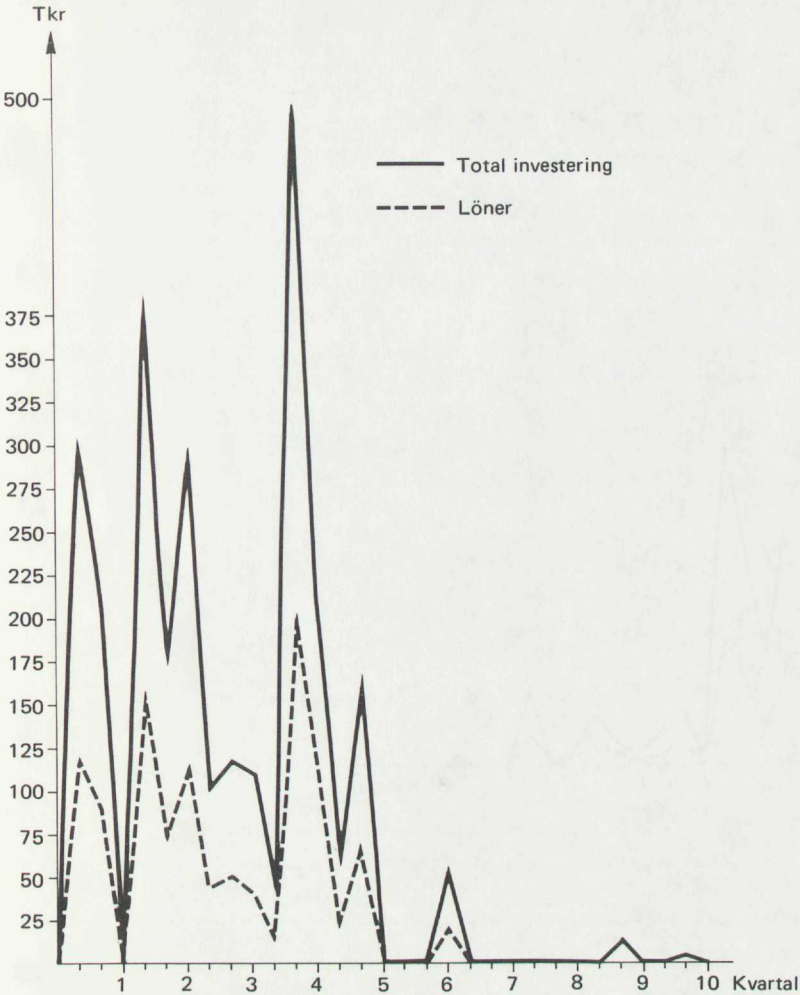


Diagram 23 Utbetalningsstruktur (elevförläggning, nybyggnad)

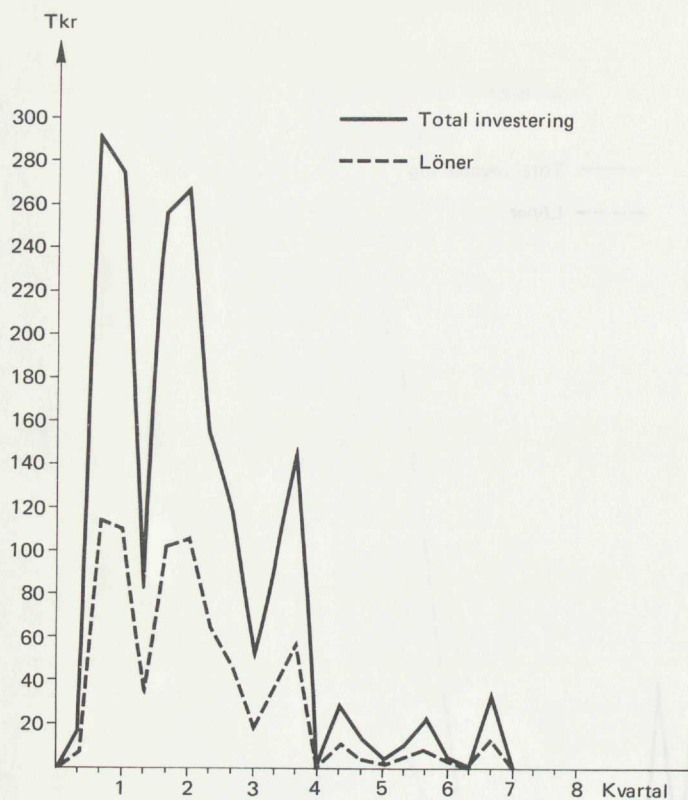


Diagram 24 Typexempel på medelförbrukning per månad vid 400 kV ledning, nybyggnad

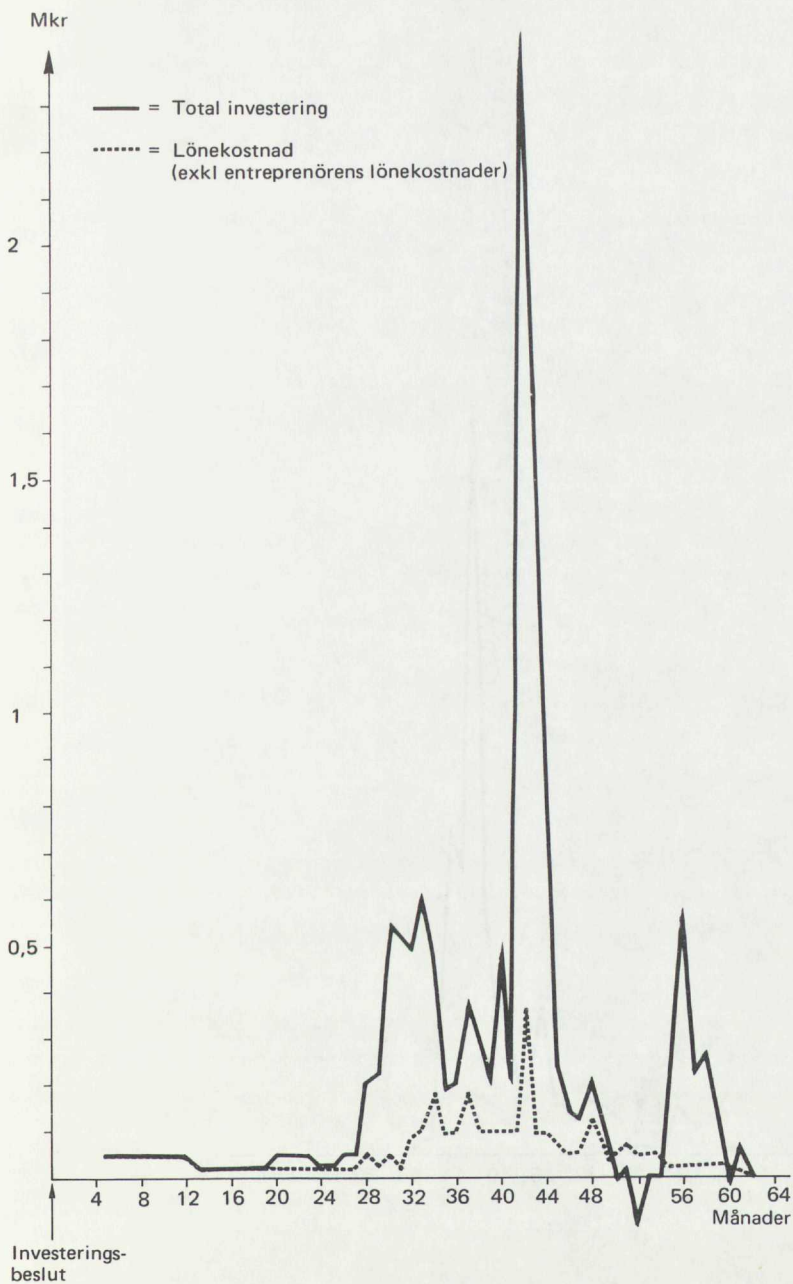


Diagram 25 Typexempel på utbetalningar per månad vid nybyggnad av 83 km lång ledning (vattenfall)

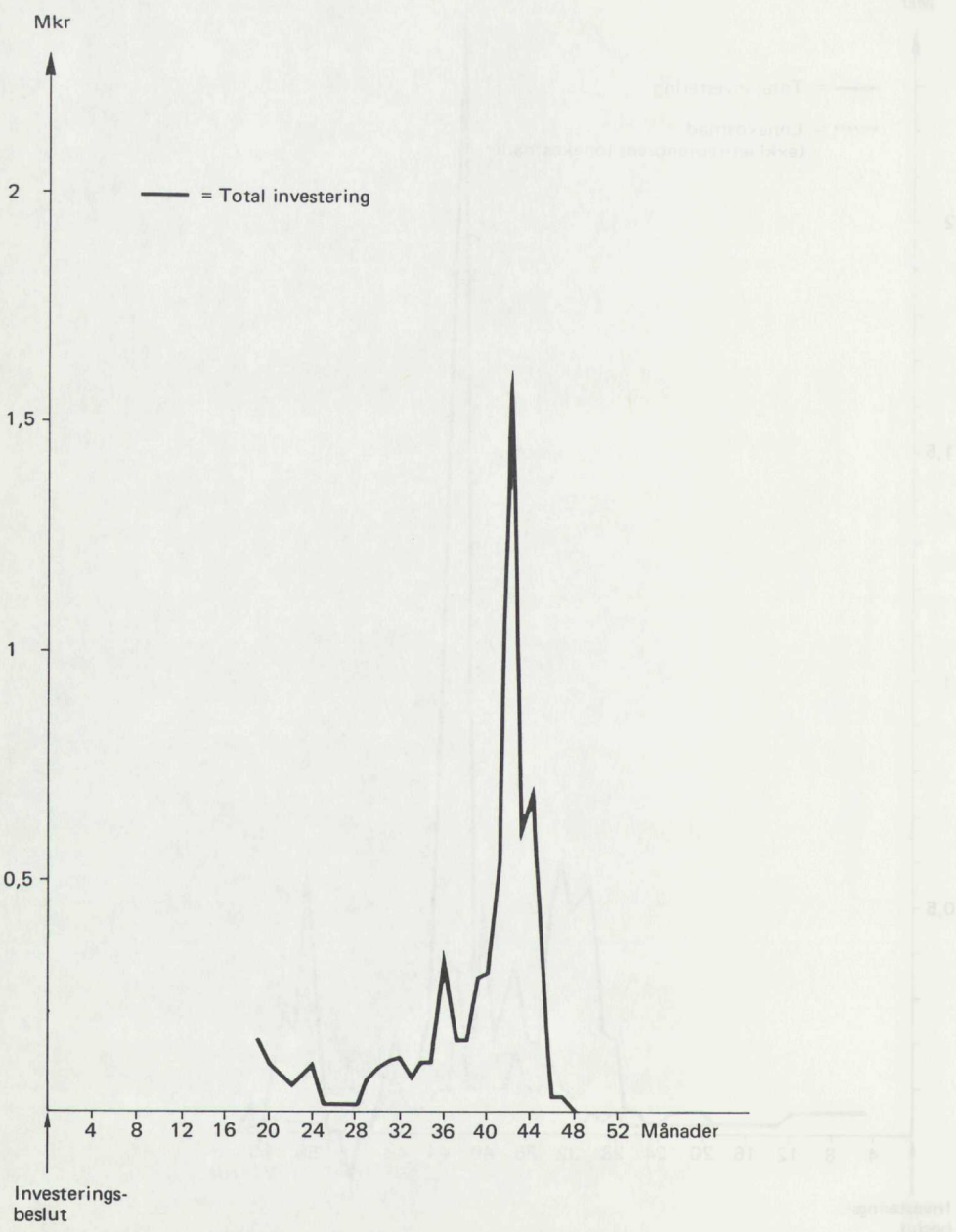


Diagram 26 Typexempel på medelsförbrukning per månad vid nybyggnad av 200/70 kV-station

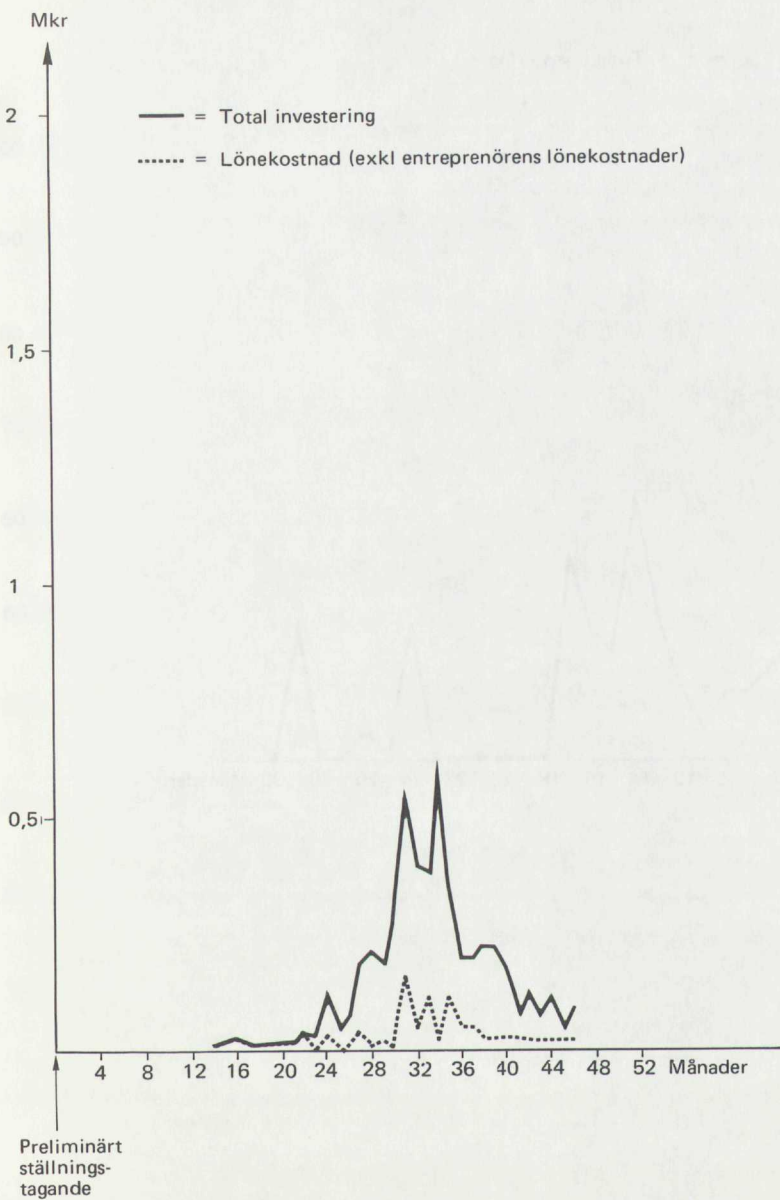


Diagram 27 Exempel på utbetalningar vid upphandling av stationsmateriel

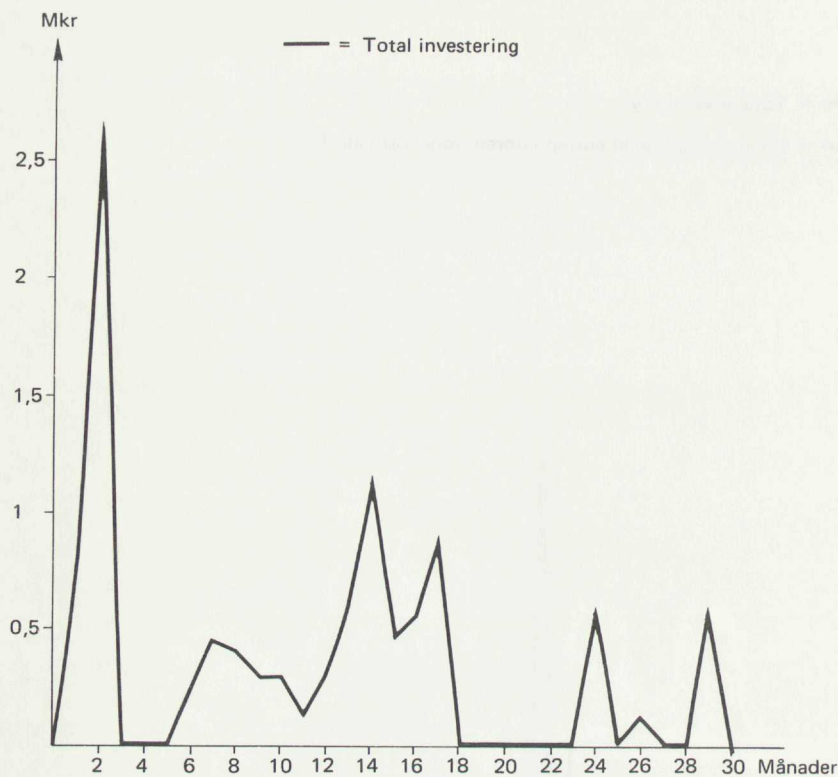


Diagram 28 Medelförbrukning per månad vid stationsarbete och med en genomloppstid av ca 1 år

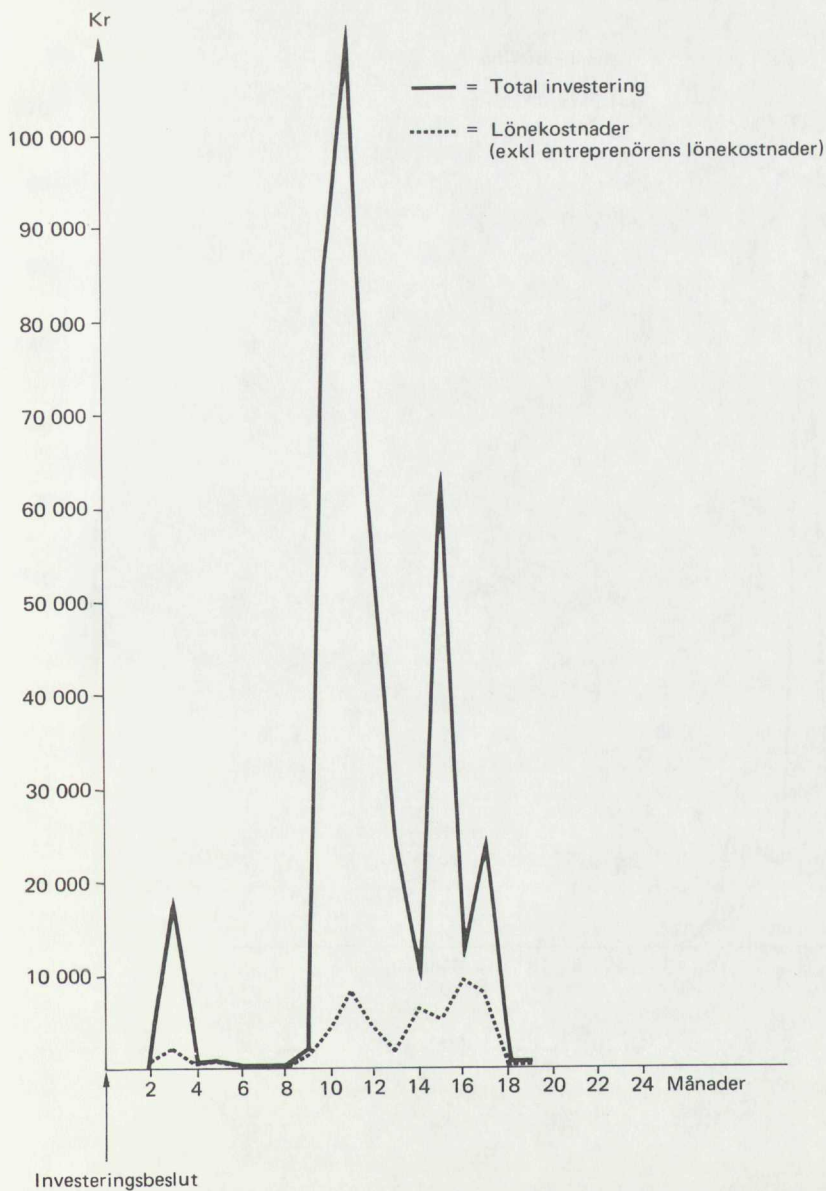


Diagram 29 Medelförbrukning per månad vid linbyte på 15 kV kraftledning 74 km

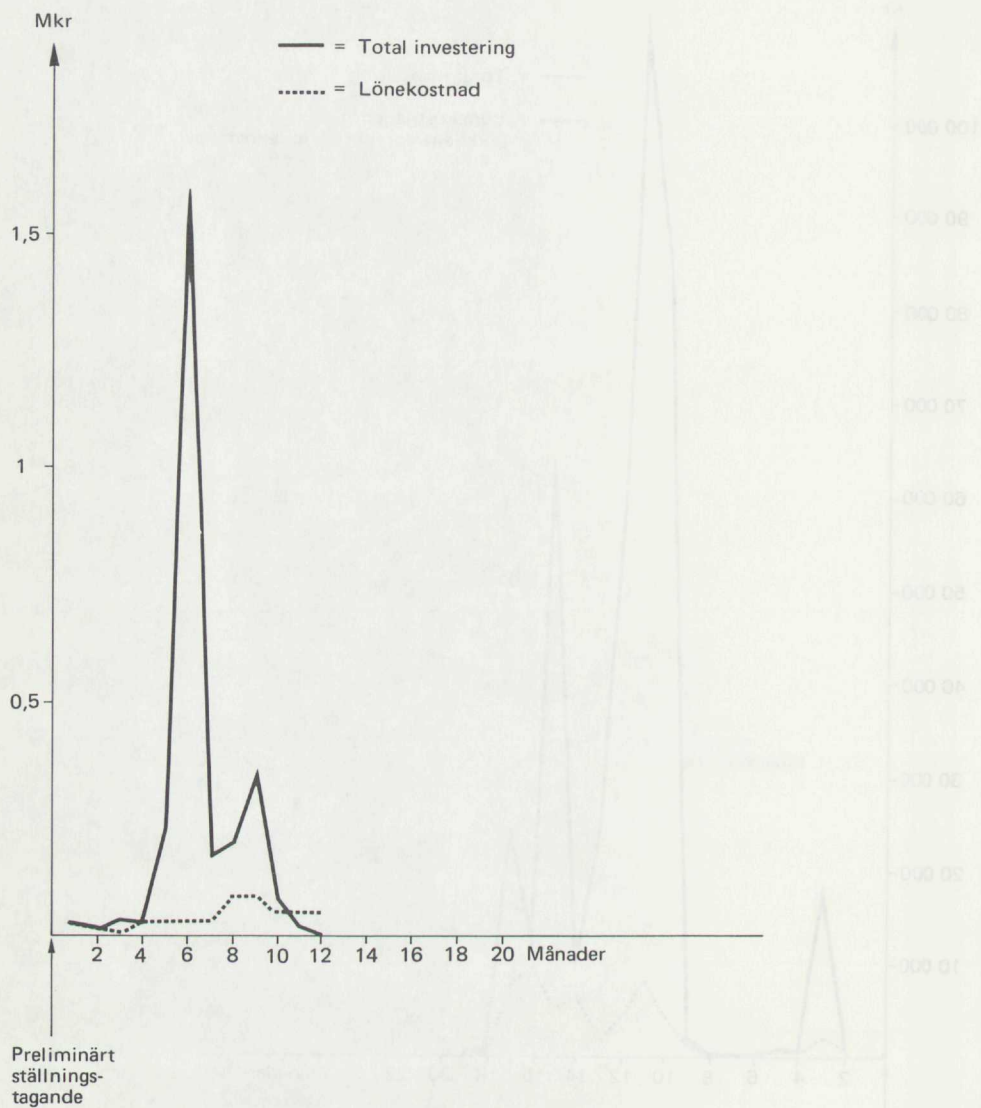


Diagram 30 Medelsförbrukning per kvartal vid nybyggnad av Vislanda stationshus

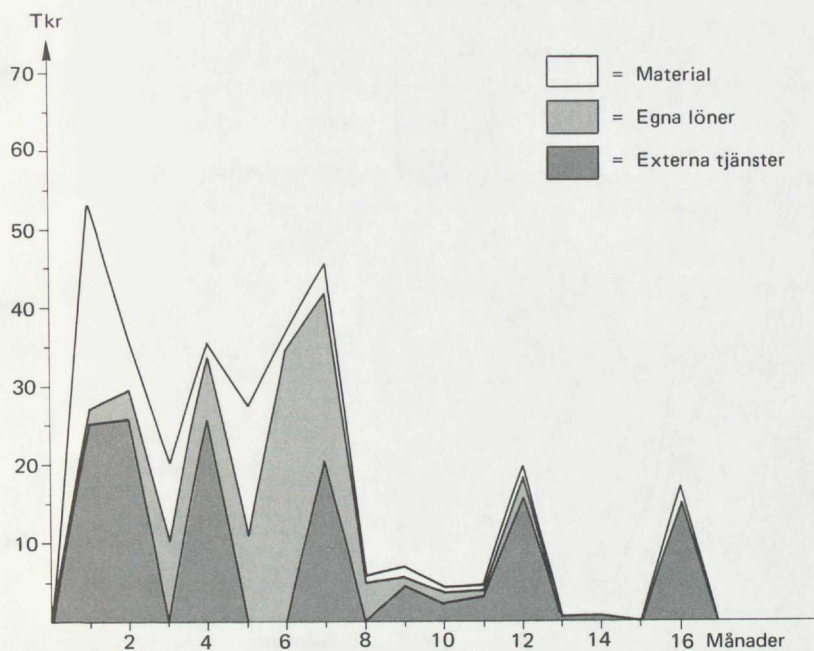


Diagram 31 Medelförbrukning per kvartal vid spårändring, Östersund

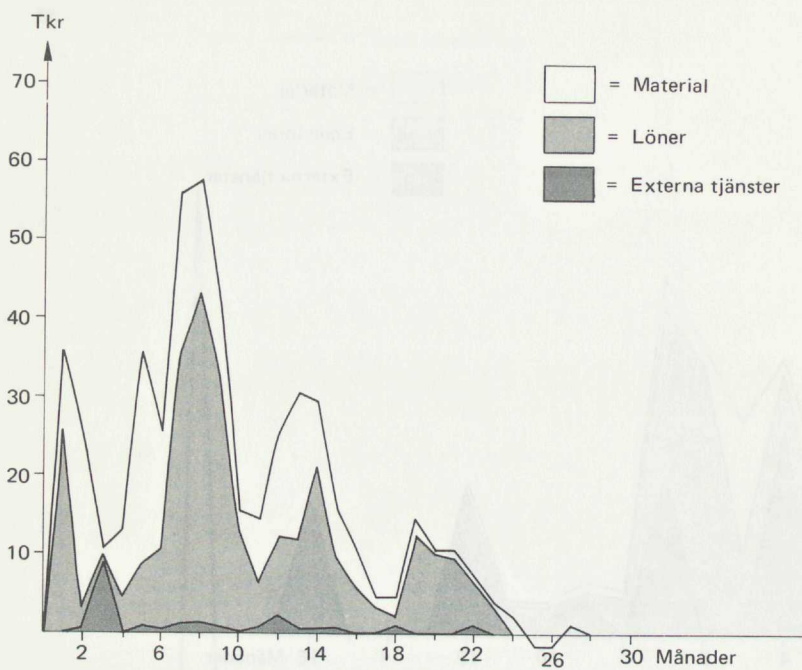


Diagram 32 Medelförbrukning per kvartal vid nybyggnad av vagnvåg,
Töva

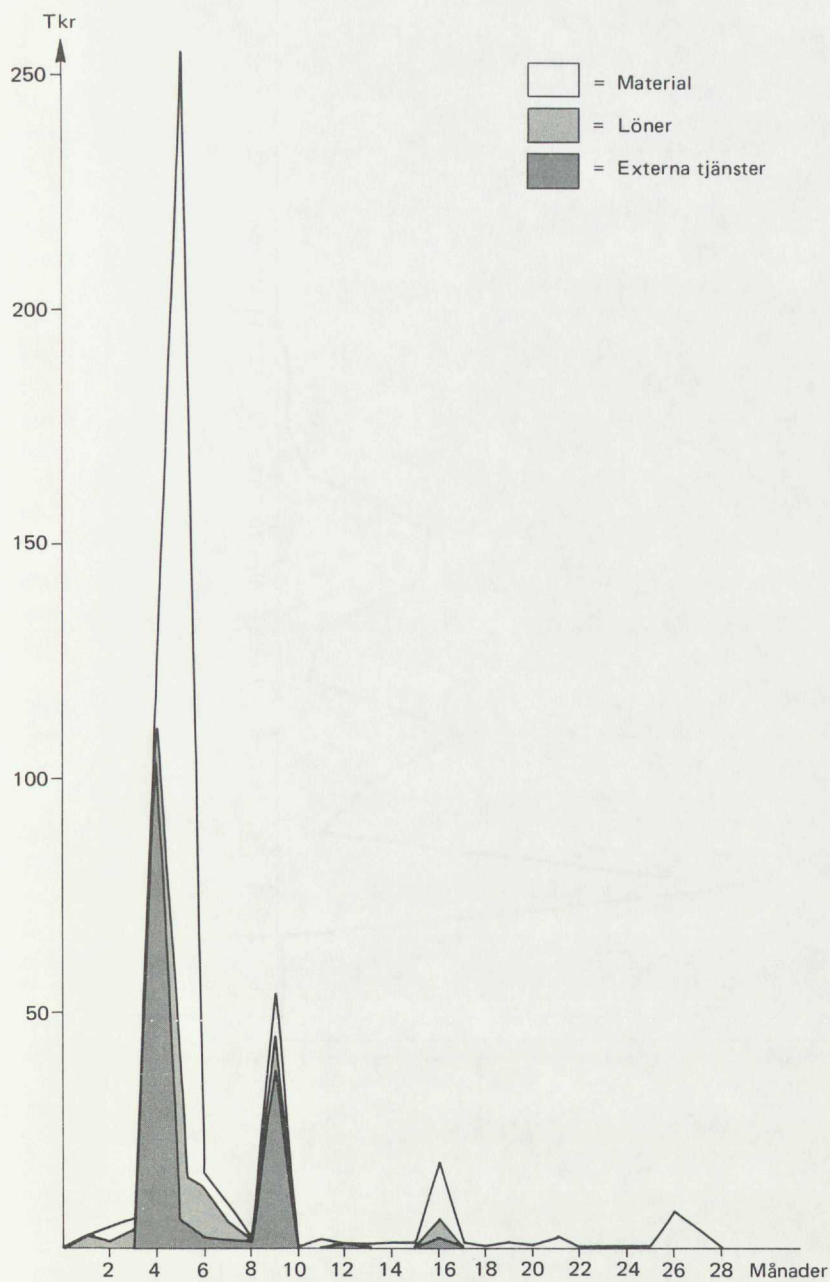


Diagram 33 Medelsförbrukning per kvartal vid interiörupprustning i samband med ombyggnad, Uppsala

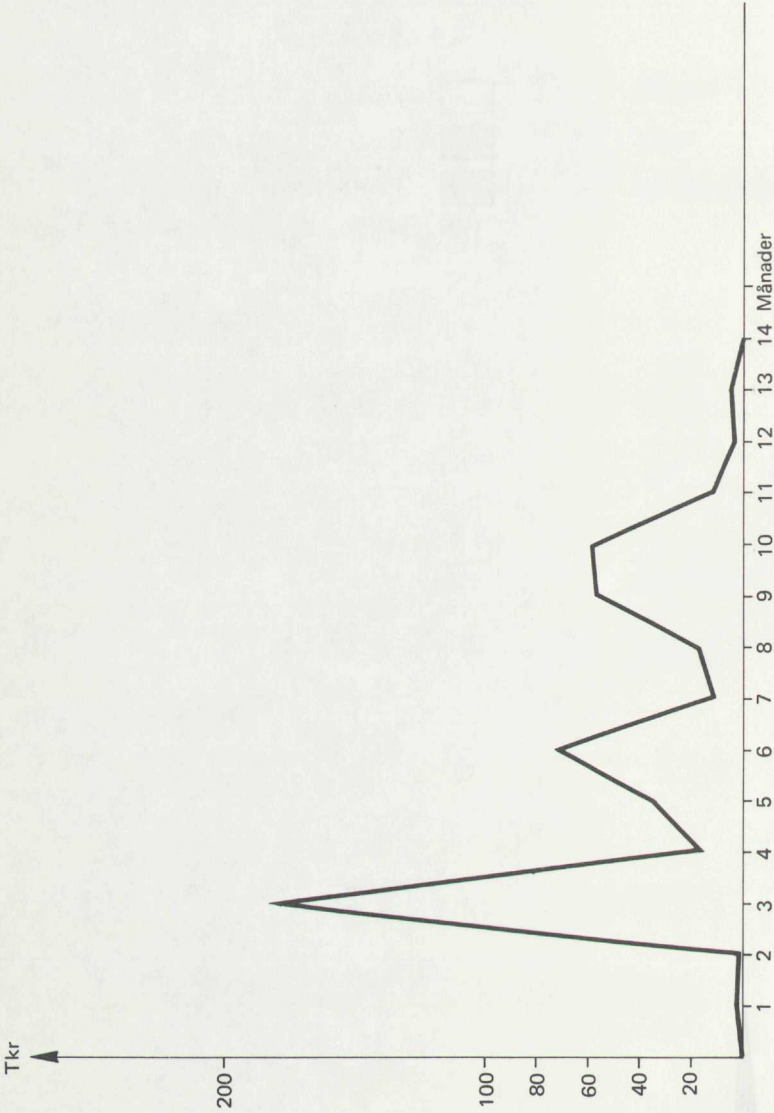
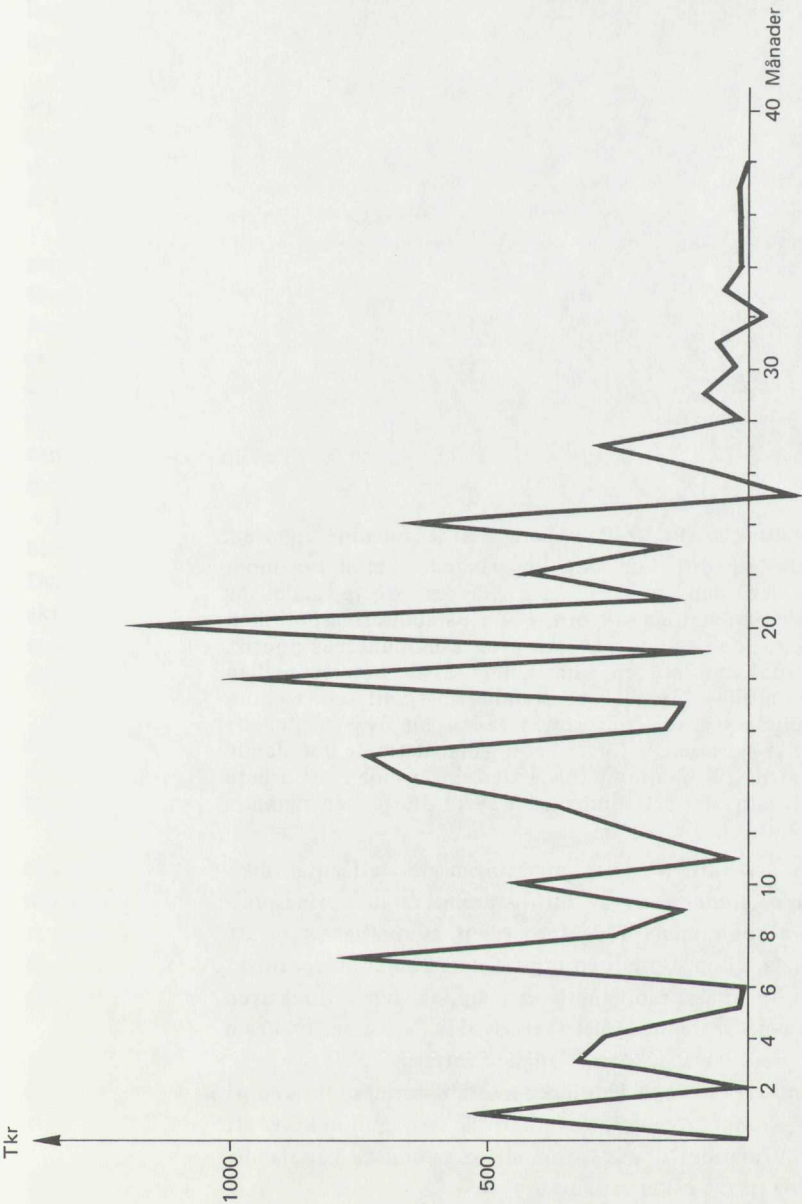


Diagram 34 Medelförbrukning per kvartal vid nybyggnad, Stockholm
C, Hus H, Etapp I



Bilaga 11 Samordning med kommunerna¹

1 Inledning

1.1 Direktiv

Budgetutredningens direktiv (Fi 1970: 64) anger bl. a. följande uppdrag:

”Den kommunala sektorn har fått en växande betydelse inom samhällsekonomin, och den svarar i dag för en större andel av nationalprodukten än den statliga sektorn. För att stabiliseringspolitiken skall bli effektiv måste den kunna påverka även kommunernas politik. Ett minimikrav torde vara att en samordning åstadkommes mellan kommunernas ekonomiska aktivitet och stabiliseringspolitiken. Genom olika inslag i statsbudgeten förfogar staten redan nu över medel att påverka kommunernas ekonomi. I första hand gäller detta de betydande statliga transfereringarna till kommunerna. Utredningen bör i sitt arbete söka finna vägar att utnyttja statsbudgeten i syfte att få den nämnda samordningen till stånd.”

Med anledning av dessa direktiv har utredningen gjort ett antal olika undersökningar om erfarenheterna av hittillsvarande stabiliseringspolitiska åtgärder, av den kommunala budgetprocessen, av möjligheterna att variera de kommunala inkomsterna och utgifterna i konjunkturpolitiskt syfte och av olika tänkbara möjligheter att uppnå den i direktiven nämnda samordningen. I denna bilaga redovisas de delar av dessa undersökningar som bedömts vara av mer allmänt intresse.

Självfallet vilar ansvaret för och ledningen av stabiliseringspolitiken på staten. Vad gäller kommunernas medverkan är ett minimikrav att kommunerna ger information till staten om sitt ekonomiska handlande, på såväl kort som lång sikt. Så sker redan.

Dessutom bör, som budgetutredningen framhåller i betänkandet (kapitel 8), kommunernas budgetar och verksamheter i rimlig mån kunna utformas så att stabiliseringspolitiken underlättas. Det kommunala beteendet bör således anpassas efter de statliga stabiliseringspolitiska åtgärderna.

Dessa önskemål ställer vissa krav på ekonomisk samordning mellan stat och kommuner. Dessa krav belyses i det följande.

¹ Bilagan baseras på underlag utarbetat av pol. mag. Richard Murray.

1.2 Statens informationsbehov

Statens behov av information rörande den kommunalekonomiska utvecklingen på kort sikt tillgodoses nu i viss mån av ett antal enkäter till kommunerna.

Statistiska centralbyrån utför kommunenkäter tre gånger per år: i september, i november och i mars. I maj varje år insamlas dessutom sammandrag från samtliga kommuner av närmast föregående års räkenskaper. En sammanställning av räkenskapssammandraget publiceras varje år i Kommunernas finanser.

Vid samtliga insamlingstillfällen insamlas uppgifter från borgerliga primärkommuner och landsting. I maj infordras även uppgifter från församlingar och kyrkliga samfälligheter, kommunförbund eller i annan form organiserad kommunal sammanslutning. I många kommuner bedrivs en hel del av den "traditionella" kommunala verksamheten i form av kommunägda företag, dvs. som aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. För att alla kommuner skall bli jämförbara har statistiska centralbyrån fr. o. m. år 1970 byggt ut statistiken i Kommunernas finanser med uppgifter om dessa företag.

I novemberenkäten insamlas från samtliga kommuner, kommunalförbund och landsting uppgifter om samtliga inkomster och utgifter. Dessutom infordras uppgifter om bruttoinvesteringar för kommunägda aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar. Uppgifterna avser dels innevarande räkenskapsår, för vilka uppgifterna till större delen är kända, dels en prognos för det kommande året.

I mars- och septemberenkäterna insamlas uppgifter för primärkommunernas och landstingens bruttoinvesteringar, de totala löneutgifterna och utbetalda pensioner samt specificering av de personalutgifter som har samband enbart med byggnads- och anläggningsverksamhet.

I marsenkäten avser uppgifterna perioden andra halvåret föregående år och hela innevarande år och i septemberenkäten hela innevarande och nästkommande år.

De uppgifter som efterfrågas i räkenskapssammandraget används i första hand som underlag vid det årliga upprättandet av nationalräkenskaperna.

De prognoser som jämförs nedan är bearbetningar av kommunernas enkätuppgifter och bygger på de bedömningar av upplåningsbehov, kreditmarknad, prisutveckling m. m. som görs av konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Tabell 1. Kommunala investeringars faktiska och prognostiserade ökning, % per år

	1969	1970	1971	1972
PNB_t	8,5	5	- 1	6,5
RNB_t	9	6,5	3,5	3,5
PNB_{t+1}	11	0,5	- 11	4,5
RNB_{t+1}	7,5	1	- 11	
RNB_{t+2}	3,5	9,5	- 9,5 ¹	

¹ PNB_{t+2}

Möjligheterna att utifrån preliminär nationalbudget (PNB_t) förutsäga de kommunala investeringarnas faktiska utveckling (RNB_{t+2} , dvs. den reviderade nationalbudgeten två år efter) samma år är som synes av tabellen ganska begränsade. Inte minst kompliceras prognosen av att det vid dess uppgörande fortfarande är oklart hur det föregående årets investeringar utvecklats (jämför PNB_{t+1} med RNB_{t+2} — den senare uppgiften är i stort sett lika med det slutliga utfallet).

Man kan här konstatera att utvärderingen av ett års utfall inte låter sig göra med någon större säkerhet ens vid den reviderade nationalbudgeten ett halvår efter det att prognosåret lupit till ända (RNB_{t+1}).

Till detta kan läggas att de enkäter som utförs i september och de som utförs i november ger ungefär samma resultat beträffande det påföljande årets investeringar. Således förbättras inte prognosunderlaget under hela tiden från ett halvår före prognosårets början till ett halvår efter prognosårets slut.

Prognosproblemet sammanhänger bl. a. med svårigheterna att bedöma den kommunala upplåningen och likviditetssituationen. Kreditmarknadsstatistiken belyses nedan i avsnittet om kreditmarknaden.

2 Erfarenheter av stabiliseringspolitiska åtgärder

2.1 Omfattning

De viktigaste styrmedlen har varit byggnadsreglering och statsbidrag till investeringar, vid vissa tillfällen investeringsavgifter. Därutöver tillkommer kreditpolitiska medel.

Byggnadsregleringen och statsbidragen omfattar enligt en uppskattning (Byggplaneringsutredningen SOU 1970:33) 30 % av det kommunala byggandet. Den andel av industriinvesteringarna som är konjunkturstyrd via investeringsfonderna uppskattas till 60 %.

Därtill bör läggas att kommunala bolag svarar för en växande andel av de totala investeringarna. Exklusive bostadsföretag investerade dessa för 200 mkr år 1968, 500 mkr år 1969 och 400 mkr år 1970. Dessa investeringar styrs av investeringsfondssystemet.

I det följande analyseras styrning av sjukhus-, ålderdomshems-, skol- och väginvesteringar. Vidare behandlas byggnadsreglering, kreditpolitik och investeringsavgifter.

2.2 Sjukhus

Sedan år 1966 regleras sjukhusbyggandet med ramar för igångsättning. Dessa har vanligen avsett nedlagda kostnader under viss period i projekt som igångsatts under samma period. T. ex. gavs den 15 december 1967 tillstånd till igångsättning av sjukhus och sjukhem avseende nedlagda kostnader under år 1968 för 100 mkr. Eftersom sjukhusbyggen kan ta upp till 6 år att fullborda blir dessa kostnader för igångsatta projekt endast en mindre del — 10–20 % — av de totala kostnaderna för sjukhusbyggande under samma tid.

Socialstyrelsen gör årliga inventeringar av sjukhusbyggnadsplanerna.

Inom den angivna ramen upprättar socialstyrelsen sedan en prioriteringsplan. Denna innehåller även de beräknade investeringarna kommande år till följd av den prioriterade igångsättningen. På grundval av två inventeringar av planer har dels byggnadskostnadernas fördelning i tiden, dels fördelning av byggnadskostnader ett visst år efter igångsättnings-tidpunkt belysts.

Tabell 2. Index för sjukhusbyggnadskostnaders fördelning i tiden, från igångsättning till 6:e året.

Beräkning på basis av landstings och landstingsfria städers planer för redan igångsatta byggen åren 1968 och 1969 enligt socialstyrelsens inventeringar den 28 februari 1969 och den 9 januari 1970.

	Igångsatt år 1968 (inventering 1969)	Igångsatt år 1969 (inventering 1970)
1:a året	100	100
2:a året	324	268
3:e året	386	230
4:e året	233	143
5:e året	120	83
6:e året	98	52

Den största delen av igångsättningens nedlagda kostnader infaller under de andra och tredje åren, men även det fjärde årets nedlagda kostnader överskrider kraftigt igångsättningsårets och först det femte årets nedlagda kostnader ligger på samma nivå som igångsättningsårets. Slutsatsen är att inte någon större del av ett års sjukhusinvesteringar kan vara hänförlig till samma års igångsättning.

Tabell 3. Andel ' av det beräknade sjukhusbyggandet för varje år 1968–1972, som hänför sig till igångsättningar olika år, %.
(Beredskapsarbeten ingår ej.)

Inventering 1969

År	Igångsatt			
	samma år	ett år tidigare	två år tidigare	tre år tidigare
1968	8,8			
1969	17,3	22,7		
1970	22,2	33,4	24,6	
1971	17,6	31,7	24,7	14,8

Inventering 1970

År	Igångsatt			
	samma år	ett år tidigare	två år tidigare	tre år tidigare
1969	15,4			
1970	9,2	37,9		
1971	25,8	19,6	27,4	
1972	18,9	35,8	13,9	15,9

Det i tiden utsträckta byggandet och igångsättningens ringa andel kostnader i förhållande till redan igångsatta projekt kan ge landstingen goda möjligheter att planera sitt byggande efter sina resurser i stället för efter statens ramar. Det beror på om det finns möjligheter att påskynda färdigställandet eller försena detta av igång varande byggen. I så fall kan detta motverka de intentioner som ligger bakom ramstyrningen.

Denna problematik har börjat uppmärksammas. I mitten av år 1969 meddelades ramar för igångsättningen år 1970, vilka angav en övre gräns för nedlagda kostnader i dessa projekt dels för år 1970, dels för år 1971. För år 1970 angavs 110 mkr och för år 1971 200 mkr. Dessa ramar avspeglas i tabell 3 genom att igångsättningen år 1970 i inventeringen 1970 får en avsevärt mindre andel i byggandet samma år, men svarar också för en avsevärt mindre andel av byggandet år 1971 jämfört med inventeringen 1969. Genom ramarna reducerades planerna för igångsättning år 1970 (räknat i under år 1970 nedlagda kostnader) från 272,6 mkr till 84,1 mkr, dvs. med 188,5 mkr.¹ Effekten på de samlade byggnadsplanerna år 1970¹ blev något mindre: en minskning på 170,9 mkr, vilken betingades av å ena sidan en ökning på byggen igångsatta före den 1 januari 1969 med 42,1 mkr och å andra sidan en minskning på byggen igångsatta år 1969 med 24,5 mkr. Detta antyder en viss förmåga till variabilitet inom ramarna.

Dessa uppgifter är ännu endast preliminära. Det har tidigare visat sig att de ramor som fastställts underskridits med betydande belopp. Därtill kommer att följdkostnaderna avviker från de planerade — vanligen överskrides de.

Tabell 4. Sjukhusbyggande — igångsättning åren 1968–69, nedlagda kostnader, mkr

	1968	1969	1970
Ram 1968-06-28	590		
Prioritering 1968-10-28	591,6		651,4
igångsättning 1968	84,6	273,4	260,8
igångsättning 1969		233,6	390,6
Inventering 1969-02-28	526,7		716,1
igångsättning 1968	78,4	254,2	302,9
igångsättning 1969		194,1	413,2
Inventering 1970-01-09			
igångsättning 1968	?	?	?
igångsättning 1969		144,2	388,7

Den 15 december 1967 meddelades en ram avseende nedlagda kostnader år 1968 i igångsatta byggen samma år på 100 mkr. På grundval av detta prioriterade medicinalstyrelsen den 22 februari 1968 byggen för 97,9 mkr år 1968 med följdkostnader år 1969 på 308,1 mkr.

¹ Exklusive planerna för vårdinrättningar för psykiskt utvecklingsstörda, läkarstationer och vårdcentraler, vilka totalramarna på 110 mkr för första gången utsträcktes att omfatta.

Denna ram utvidgades 28 juni 1968 till 590 mkr och att gälla åren 1968 och 1969 tillhoppa. På grundval härav prioriterade socialstyrelsen den 28 oktober 1968 byggen för 591,6 mkr med följdkostnader år 1970 på 651,4 mkr.

Den senare ramen underskreds sedermera med minst 64,9 mkr (möjligen med ytterligare 49,9 mkr, enl. inventering den 9 januari 1970), varav 21,6 mkr var ett underskridande av den tidigare ramen för år 1968 (enl. inventering den 28 februari 1969), medan investeringarna för år 1970 i byggen påbörjade åren 1968–69 ökade med 64,7 mkr (möjligen endast med 40,2 mkr).

Detta ger en bild av en optimistisk planering. Dels underskrids ramarna, vilka utgjort väsentliga nedskärningar av de ursprungliga planerna, dels skjuts de orealiserade planerna inte längre fram i tiden än att de ånyo får uppskjutas.

Ramarna och den samlade investeringsaktiviteten, så långt denna låter sig följas, återges i följande tabell.

Tabell 5. Sjukhusbyggande, ramar och investeringar

	1966	1967	1968	1969	1970
Ram	65 ¹	260	295	295	110
	325		590		
Landstings och kommuners investeringar i byggnader och anläggningar för hälso- och sjukvård	619,6	795,4	1 044,2	1 130,2	1 273,4

¹ Gäller årets tre sista månader.

Igångsättningsramen steg åren 1967–68 med 13 %, medan investeringarna steg med 31 %. Ramen var oförändrad åren 1968–69, medan investeringarna steg med 8 % och åren 1969–70 sjönk den kraftigt – 63 % – medan investeringarna ökade med 13 %.

Sammanfattning

1. De ofta förekommande underskridandena av ramarna kan tyda på att dessa inte skulle ha verkat styrande ens på igångsättningen. Så behöver dock inte nödvändigtvis vara fallet: ramarna kan ha reducerat planer, vilka sedermera inte blivit uppfyllda på grund av bristfällig planering inom ramen. En större ram skulle i så fall ha gett underskridanden av större omfattning.
2. Även om ramarna förmodas styra igångsättningen så styrs därmed troligen inte hela investeringsverksamheten annat än på lång sikt. Avvikelsen från uppgjorda planer kan emellertid också tyda på en hög flexibilitet i planeringen. Ramen på 590 mkr för nedlagda kostnader i igångsatta projekt åren 1968–69 reducerade planerna på igångsättningen med 137,6 mkr. Samtidigt som den ramen meddelades visade planerna för tidigare igångsatta byggen öknings med 241,6 mkr. Häri

ingår bl. a. tidigare ramunderskridanden, men en stor del kan inte förklaras med detta utan måste hänföras till kostnadsökningar och tidigareläggningar.

På grundval av tillgänglig information är det inte möjligt att säga att ramarna verkat styrande annat än på lång sikt.

2.3 Ålderdomshem

Sedan den 1 januari 1966 omfattar byggnadsregleringen även ålderdomshem. Igångsättningstillstånden ges av AMS inom en ram av antal platser som meddelas av regeringen varje år. Socialstyrelsen inventerar årligen hos länsstyrelserna byggnadsbehovet och fördelar ramen på regionala kvoter. De förslag som socialstyrelsen lämnat har AMS undantagslöst följt.

Tabell 6. Ålderdomshem, igångsättning och investeringar

	Igångsättning	Ram för igångsättning	Beredskapsarbeten	Beviljade igångsättnings-tillstånd mkr	Nybyggnad och anläggning av ålderdomshem (i primärkom.) mkr
	antal platser	antal platser	antal platser		
1965	—	—	—	—	162,5
1966	2 597	2 600	189	98,6	213,3
1967	4 465	4 456	144	239,2	237,0
1968	4 112	4 100	62	224,1	293,1
1969	2 704	3 000	?	208,2	266,4
1970	2 084	2 500	?	151,4	245,3

Igångsättningen kan naturligtvis skilja sig från redovisade investeringsutgifter också av den anledningen att igångsättningen varierar kraftigt.

Jämförs igångsättning och faktiska investeringar över några år finner man att medan igångsättningen minskade med 7,9 % åren 1967–68 så ökade investeringarna med 23,7 %. Igångsättningen minskade med 7,1 % åren 1968–69, investeringarna minskade med 9,1 %, och medan igångsättningen minskade med 34,2 % åren 1969–70 så minskade investeringarna med 7,9 %. Den dåliga effekten åren 1967–68 kan sammanhånga med den stora ökningen igångsättning 1966–67.

Överensstämmelsen mellan igångsättning och investeringsverksamhet är relativt god. Byggtiderna är också väsentligt kortare än för t. ex. sjukhus.

2.4 Skolor

2.4.1 Institutionella förhållanden

Nybyggnad, tillbyggnad och större ombyggnad av grundskola, gymnasium, fackskola och annan högre kommunal skola erhåller statsbidrag. Bidragsgrundande är normalkostnaden per m² nettogolvyta av lokaler för undervisning, förvaring av skolmateriel, administration, skolmåltider, uppehållsrum för elever — s. k. godkända ytor. Normalkostnaden för grundskola, gymnasium, fackskola och högre kommunal skola fastställdes

till 900 kr/m² den 1 januari 1956 och justeras med byggnadsstyrelsens byggnadskostnadsindex och bostadsstyrelsens Ortsindex varje år. Normalkostnad för yrkesskola är däremot maximerad till vad som motsvarar 900 kr/m² nettogolvyta. Är beräknade kostnader inklusive inventarier lägre utgör detta lägre belopp bidragsunderlag. En undersökning av byggen från tiden den 1 januari 1961—den 1 juli 1966 visade att yrkesskolans kvadratmeterkostnad legat på 710 kr i 1956 års penningvärde. Bidragsprocenten varierar med avseende på skattekonornas antal (kommun och landsting) från 80 % till 35 % och därutöver med hänsyn till "kommunens ekonomiska ställning i övrigt, dess ekonomiska och geografiska struktur samt andra liknande omständigheter". Lägsta bidragsprocenten utgår när skatteuttaget överstiger 17 kr, vilket betyder att bidragsprocenten nästan undantagslöst ligger på 35 %.

Den totala medelstildelningen styrs av en budgetårsvis bestämd *ram för igångsättningen av skolbyggen*, vilket bygger på lokalbehovsprövningen som för grundskolors del skall utföras av länskolnämnden och för andra skolor av skolöverstyrelsen. Ramen anges i budgetpropositionen.

Till landstingskommunala centrala yrkesskolor utgår bidrag med 50 % av bidragsunderlaget. Eljest är bestämmelserna lika. År 1968 redovisade landstingen erhållna investeringsbidrag från staten om 29 mkr till skolor och utbildningsanstalter.

Till provisoriska skollokaler utgår bidrag om 325 kr/m² nettogolvyta av lokaler för undervisning, förvaring av skolmateriel, administration, skolmåltider samt uppehållsrum för elever. Detta bidrag är ej indexreglerat.

Kostnaderna per m² nettogolvyta varierar kraftigt mellan olika skolbyggen enligt undersökningar gjorda av skolöverstyrelsen. Som främsta anledning härtil anges byggnadernas olikartade lokalutrustning. Variationerna är som störst för mindre till- och ombyggnader, vilka kan gälla extremt kostnadskrävande bespisningslokaler eller enkla, provisoriska klassrum. Inklusive dessa småbyggnationer varierar kostnaderna mellan 374 kr/m² och 2 158 kr/m² å allmänna skolväsendet (grundskolor, permanenta och provisoriska lokaler). Exklusive småbyggnationerna minskar variationen. Kostnadsspridningen för yrkesskolor är mindre och ligger mellan 431 kr/m² och 1 295 kr/m². Kostnaderna är angivna i prisläget den 1 januari 1956, ortskoefficient 100 och kan således jämföras med bidragsunderlaget 900 kr/m² nettogolvyta i samma prisläge.

Genomsnittligt ligger de slutliga kostnaderna per m² nettogolv drygt 17 % över de beräknade kostnaderna vid bidragsansökan. Undersökningen avser skolbyggen under tiden den 1 januari 1961—den 1 juli 1966. Under samma tid låg de beräknade kostnaderna mellan 2,2 % och 8,2 % över de bidragsberättigade.

Med en genomsnittlig byggnadstid på ca 2 år är det rimligt att anta att de beräknade kostnaderna vid bidragsansökan överskrider med 2 års prisstegring. Det betyder under den period som undersökts mellan 7,3 % och 10,9 %.

Den verkliga kostnaden ligger som ovan nämnts ännu högre över den beräknade. Detta kan bero på ett incitament hos kommunen att för

ansökans beviljande framhålla projektets förmånliga kostnader. Under-skattnings-tendenser gör sig dock ofta gällande vid kalkylering.

Kommunerna kan också avvika från skolöverstyrelsens normer. Man kan säga att skolbyggena äger rum i nära nog fullständig överensstämmelse med normerna — gymnasiernas ritningar skall granskas av skolöverstyrelsen och flertalet grundskolors ritningar granskas också fastän frivilligt. Samtidigt är normerna minimivärden vilka tillåter överytor och ytor avsedda för andra än bidragsberättigade ändamål.

Överstandard speglar sig således dels i att de verkliga kostnaderna överskrider de beräknade, dels i den stora variationen i m²-kostnader, dels i den ringa skillnaden i m²-kostnader, mellan provisoriska och permanenta lokaler.

Dessa förhållanden antyder att byggnadsvolymen kunnat variera högst avsevärt i förhållande till statsbidragsbeloppen och att det därför är igångsättningsramarna som styrt själva byggnadsvolymen.

2.4.2 Styrningens effektivitet

Ramstyrningens effektivitet kan med hänsyn till flera olika omständigheter bli lägre än den väntade. Detta kan ske genom att igångsättningstillstånden inte följer ramen fullständigt eller ges en skev tidsfördelning inom ramen, vilket får betydelse på grund av att byggnadstiderna sträcker sig över ett par år. Vidare kan det ske genom att det faktiska påbörjandet av skolbyggena inte äger rum i nära anslutning till igångsättningstillståndet. Slutligen spelar byggnadstidernas längd en viss roll genom att ett års investeringar endast till en del påverkas av påbörjandet samma år. Statistiskt underlag saknas för att utvärdera åtgärder.

Igångsättningsramen för ett budgetår föreslås och behandlas i samband med budgetpropositionen. Utöver de ramar som riksdagen då beslutar kan tilläggsramar beslutas i sysselsättningsskapande syfte. Tilläggsramar beslöts budgetåret 1967/68 med 210 mkr, budgetåret 1968/69 med 60 mkr och budgetåret 1971/72 med 100 mkr. Utifrån ramarna beviljar skolöverstyrelsen statsbidrag vilket är liktydigt med igångsättningstillstånd. Den faktiska tidpunkten för påbörjandet regleras dock ej genom detta beslut. Dessutom äger skolöverstyrelsen rätt att meddela preliminärt beslut om bidrag i syfte att tidigarelägga ett projekt som avses ingå i nästa års budget. Lokalt prövas projektet av byggarbetsnämnder som rekommenderar viss påbörjandetidpunkt.

Förändringarna i påbörjandet sammanhänger visserligen i någon mån med igångsättningsramarna men sambandet är ganska svagt (se tabell 7). Det reducerade påbörjandet 1964/65 och den långsamma ökningen 1965/66 har ingen motsvarighet i igångsättningsramarna. Däremot återfinns den starka ökningen 1967/68 och reduktionen 1968/69 också i igångsättningsramarna.

Tabell 7. Den årliga procentuella förändringen i igångsättningsramar för skolbyggnade och i påbörjande av s. k. övriga byggnader för undervisning (dvs. undervisningsbyggnader undantaget universitet, högskolor, forskningsinstitutioner).

	Igångsättningsram %	Påbörjande %
1961/62	+ 40,5	+ 50,5
1962/63	+ 42,4	+ 15,7
1963/64	+ 4,8	+ 6,4
1964/65	+ 11,4	- 10,2
1965/66	+ 11,2	+ 1,5
1966/67	+ 4,6	+ 30,8
1967/68	+ 47,4	+ 48,6
1968/69	- 17,9	- 13,9
1969/70	- 8,7	+ 2,3
1970/71	- 4,8	- 29,5

Källor: Finansplaner och statistiska centralbyrån.

Budgetåret 1967/68 gjordes ett påslag om 210 mkr på den tidigare antagna ramen inför befarade sysselsättningsproblem under vintern. Denna tilläggsram ger resultat i påbörjandestatistiken redan samma höst där september och oktober uppvisar exceptionella påbörjandesiffror. Detta snabba påbörjande bidrog i hög grad till en stor investeringsökning 1967 — dvs. redan samma år.

Påbörjandestatistiken anger en snabbare ökning budgetåret 1961/62 än igångsättningsramen medgav. Det följande budgetåret kan det vara anledningen till att påbörjandet inte ökar lika snabbt som ramen. Budgetåren 1964/65—1965/66 faller påbörjandet tillbaka, trots att ramarna ökar med 10 % årligen. Detta kan sammanhänga med resursbegränsningar i högkonjunkturer. Den starka nedgången budgetåret 1970/71 i påbörjandet, som inte har någon motsvarighet i ramarna, kan bero på att påbörjandet ökade budgetåret 1969/70 trots att ramarna minskade.

Utanordningen av statsbidrag följer ett avsevärt mycket lugnare förlopp än såväl påbörjande som investeringar. Eftersläpningen tycks här förorsaka en viss utjämning i variationerna.

Slutsatser

Styrningen av skolinvesteringarna kompliceras av att effekterna i hög grad kan dra ut på tiden. Styrningen försvåras vidare av att det f. n. är svårt att följa upp effekterna av igångsättningsram och påbörjande. Det är inte säkert att igångsättningsramarna verkar särskilt styrande på påbörjandet. Denna problematik har uppmärksammats i statsverkspropositionen år 1973, där det bl. a. framhålls att skolöverstyrelsen har sammanställt uppgifter om hur de senaste två årens investeringsramar utnyttjats varav framgår att byggnadsföretag för ca 125 mkr budgetåret 1970/71 och för ca 127 mkr budgetåret 1971/72 ej kunnat igångsättas vid planerad tidpunkt och därför måst överföras till senare år. Ej heller har de två extra investeringsramar om vardera 50 mkr som beviljades av arbetsmarknadspolitiska skäl budgetåret 1971/72 kunnat utnyttjas såsom avsett trots noggranna förberedelser.

2.5 Väg- och gatubyggande

2.5.1 Institutionella förhållanden

Tre kategorier gatu- och vägbyggande kan urskiljas.

1. Gator i anslutning till nya bostadsområden. Dessa är kommunerna vare sig de är väghållare eller ej skyldiga att bygga. De påverkas indirekt av bostadsbyggandet. De är också föremål för igångsättningsrekommendationer sedan den 1 januari 1966.

2. Gator och vägar utanför nya bostadsområden vilka erhållit statsbidrag. De är föremål för igångsättningstillståndsprövning.

3. Gator och vägar utanför nya bostadsområden, vilka är bidragsberättigade i princip, men vilka inte erhållit statsbidrag. De är föremål för igångsättningstillståndsprövning. I detta fall blir igångsättningstillståndet avgörande. Igångsättningstillstånd infördes år 1965.

Kommunala väghållare kan erhålla statsbidrag, men är inte skyldiga att utföra något byggande utom gatorna i anslutning till nya bostadsområden. Statsbidragen erhålls enligt en 5-årig fördelningsplan som revideras vart 3:e år. Den upprättas av kommunen och fastställs av regeringen. Fördelningsplanen anger för varje kommun ett visst antal projekt som kan påräkna bidrag. Det är möjligt att med vägverkets medverkan förskjuta dessa projekt i tiden, liksom att byta ingående projekt mot andra. Fördelningsplanen bygger på oförändrad anslagsnivå. Formellt beviljas inte bidrag förrän i samband med igångsättning. I praktiken fungerar dock fördelningsplanen som en 3-årig budgettram.

I budgetpropositionen anslås varje år ett reservationsanslag för bidrag till kommunalt byggande av vägar. Anslaget avser det följande kalenderåret, varför en stor reservation uppstår varje budgetår. Dock gäller att medlen icke kan reserveras efter kalenderårets utgång. Medelsförbrukningen per år kommer därför — och på grund av den stora efterfrågan på bidrag — att exakt motsvara anslagen. Undantaget är år 1968 då 9 mkr inte togs i anspråk.

Statsbidragen utgår till kommunala väghållares byggande av allmänna vägar och för den allmänna samfärdseln nödvändiga gator, inkl. konstarbeten och trafikanordningar med 95 % av de slutliga kostnaderna och till annat gatubyggnadsarbete med 85 %. Statsbidrag utgår i mån av medelstillgång.

2.5.2 Styrningens effektivitet

Statistiskt underlag

Uppgifter om kommunalt gatu- och vägbyggande kan erhållas dels av vägverket till vilket de väghållande kommunerna redovisar nedlagda kostnader i alla slags gatu- och vägbyggen, dels ur den kommunala finansstatistiken.

De totala byggnads- och anläggningskostnaderna uppskattas ganska olika av de två källorna. Som mest kan det skilja på 132 mkr. Skillnaden minskar kraftigt år 1964 samtidigt med en omläggning av den kommunala finansstatistiken. Närmast kommer serierna år 1966 då bara 1 mkr

Tabell 8. Jämförelse mellan vägverkets och den kommunala finansstatistikens uppgifter om kommunalt gatu- och vägbyggande, procentuell ökning, mkr.

År	Vägverket				Kommunal finansstatistik			
	Nedlagda kostnader totalt		Nedlagda statsbidragsberättigade kostnader		Byggnads- och anläggningsarbeten		därav i statsbidragsberättigade gator och vägar	
	mkr	%	mkr	%	mkr	%	mkr	%
1960	218		94		300			
1961	281	28,9	121	28,7	377	25,7		
1962	346	23,1	176	45,5	449	19,1		
1963	401	15,9	194	10,2	533	18,7		
1964	508	26,7	257	32,5	541	1,5	255	
1965	560	10,2	298	16,0	621	14,8	318	24,7
1966	680	21,4	354	18,8	679	9,3	340	6,9
1967	802	17,9	329	— 7,1	767	13,0	352	3,5
1968	789	— 1,6	291	— 11,6	752	— 2,0	305	— 13,4
1969	818	3,7	331	13,7	803	6,8	382	25,2
1970	904	10,5	378	14,2	908	13,1	427	11,8

skiljer. De procentuella förändringarna överensstämmer något bättre — med undantag för år 1964.

Det statsbidragsberättigade (dvs. det statsbidragsfinansierade) byggandet överensstämmer något bättre alla år utom åren 1967, 1969 och 1970. Åren 1967 och 1969 är olikheterna i procentuell förändring också stora.

I fortsättningen baseras diskussionen på uppgifterna från vägverket, p. g. a. den bristande jämförbarhet som vidlåder den kommunala finansstatistiken före och efter år 1964 samt p. g. a. att det statsbidragsberättigade byggandet inte redovisas separat före år 1965 i finansstatistiken.

Anslagsram och statsbidragsfinansierat byggande

Främst borde anslagsramen styra det statsbidragsfinansierade byggandet. Anslagsramen ligger i början av 1960-talet nära summan av nedlagda kostnader i statsbidragsberättigat gatu- och vägbyggande. Fr. o. m. år 1964 skiljer sig serierna åt alltmer, men närmar sig åter år 1971.

Någon fullständig överensstämmelse behöver inte föreligga — bidragsprocenten kan variera mellan 85 % och 95 %. Fr. o. m. år 1964 sker emellertid en nivå-sänkning av bidragsprocenten. Därefter överstiger den 85 % endast två år, 1968 och 1971.

Bidragsprocentens variation kan bero på förskjutningar i byggande och utbetalningar. Sålunda kan byggande igångsättas genom vägverkets beslut utan att medel står till förfogande samma år. Statsbidragen betalas då ur nästa års anslag. Så länge anslagen stiger från år till år är detta förfarande möjligt och byggandet kan öka i snabbare takt än medelstilldelningen. Så synes ha skett åren 1964–1966 och 1969–1970.

När anslagen upphör att öka är detta inte längre möjligt. Eftersom igångsättningen då måste rymmas inom en ram som delvis redan är ianspråktagen, måste igångsättningen göras restriktiv. Oförändrade anslag kan därför få till följd minskande investeringar. Detta kan ha skett åren

1967–1968. Medelsramen var oförändrad mellan år 1967 och 1969. Inteckningarna i ramen från tidigare år förorsakar då en minskning av det statsbidragsfinansierade byggandet. Bidragsprocenten stiger härigenom. Återhållsamheten blev år 1968 så stor att de anslagna medlen inte förbrukades fullt ut. År 1971 sammanhänger minskningen av det statsbidragsfinansierade byggandet med en minskad ökning av bidragen.

Anslagsram och gatu- och vägbyggande totalt

P. g. a. de nära substitutionsförhållandena mellan statsbidragsfinansierat och icke statsbidragsfinansierat byggande av för biltrafiken viktiga gator och vägar liksom mellan gatubyggande i och utanför nya bostadsområden kan man tänka sig att statsbidragsramen skulle verka styrande på de totala väginvesteringarna. Från år 1962 sker en anmärkningsvärd nivåhöjning av andelen nedlagda statsbidragsberättigade kostnader av de totala kostnaderna. Den sammanfaller med en expansiv statsbidragstilldelning. När denna expansion upphör dvs. år 1967, faller också andelen statsbidragsberättigade kostnader. Statsbidragen verkar styra de statsbidragsberättigade investeringarna.

Urskiljes och bortses från byggandet av gator och vägar som icke anses viktiga för biltrafiken, dvs. det till bostadsområden anknutna gatubyggandet, blir bilden delvis annorlunda. Mellan år 1960 och 1965 är förhållandet mellan statsbidragsfinansierat och icke statsbidragsfinansierat byggande av viktiga gator och vägar ganska oförändrat. Det betyder att när de statsbidragsfinansierade kostnaderna i andel av de totala kostnaderna (inklusive gatubyggandet i bostadsområden) stiger år 1962 så stiger också det icke statsbidragsfinansierade byggandet av viktiga gator och vägar i andel av de totala kostnaderna. Däremot sjunker gatubyggandet i nya bostadsområden. Totala kostnader i viktiga gator och vägar i andel av totala kostnader beter sig på ett med statsbidragsfinansierade kostnaders andel mycket likartat sätt. Detta trots att de statsbidragsberättigade kostnadernas andel av totala kostnader i viktiga gator och vägar faller kraftigt åren 1966–1969. Statsbidragen i andel av totala kostnader i viktiga gator och vägar faller också under denna period från ca 70 % till ca 55 %.

Som tidigare redovisats styr statsbidragstilldelningen det statsbidragsberättigade gatu- och vägbyggandet om också med viss eftersläpning. Statsbidragstilldelningen har också en viss stimulanseffekt även på gatu- och vägbyggande utom bostadsområden men styrningen är inte särskilt effektiv. Igångsättningstillstånd tycks inte spela någon praktisk roll. De ökar — för ej statsbidragsfinansierade för biltrafiken viktiga gator och vägar — med mellan 20 % och 70 % under perioden. De totala gatu- och väginvesteringarna styrs däremot i mindre grad av statsbidragen.

Härav kan man förvänta sig ett visst samband mellan de årliga procentuella förändringarna i statsbidragstilldelning och å ena sidan statsbidragsberättigade gatu- och väginvesteringar samt å andra sidan totala kostnader i för biltrafiken viktiga gator och vägar. Studeras de årliga procentuella förändringarna styrks denna förmodan. Är med mindre utpräglad samvariation är åren 1964 och 1965 då bidragen ökade

hälften så långsamt som investeringarna, år 1967 då de oförändrade bidragen förenades med minskade investeringar i statsbidragsberättigat gatu- och vägbyggande samt år 1971 då statsbidragsberättigat gatu- och vägbyggande minskade trots en ökning i statsbidragstilldelningen. Åren 1966–1968 ökar de ej bidragsfinansierade för biltrafiken viktiga gatu- och väginvesteringarna snabbare än de bidragsfinansierade så att totalen först överstiger statsbidragsökningen år 1966 och sedan följer den nära åren 1967 och 1968.

Sambandet mellan förändringarna i bidragstilldelningen och de totala gatu- och väginvesteringarna inklusive gatu- och vägbyggnad i nya bostadsområden är däremot svagare. Gatu- och vägbyggandet i nya bostadsområden svarar för ca 40 % av de kommunala väginvesteringarna enligt vägverkets här använda uppgifter. De totala investeringarna visar en påtagligt mindre följsamhet gentemot statsbidragsförändringarna åren 1962, 1967 och 1971. Övriga år bidrar de till att utjämna variationer i övriga investeringar i förhållande till statsbidragsvariationerna.

Slutsatser

Statsbidragen till gatu- och vägbyggande ger vissa styrmöjligheter ifråga om ca 60 % av kommunernas väginvesteringar. Dessa investeringar har en tendens att variera mer än bidragen. Resterande gatu- och vägbyggande fungerar däremot som ett slags buffert och reducerar och utjämnar effekterna när det inte får väginvesteringarna att fullständigt avvika från statsbidragsförändringarna. Ändå återstår en betydande effekt på de totala väginvesteringarna till följd av statsbidragsvariationer.

2.6 Den totala statsbidragsgivningen

I avsnittet om det kommunala gatu- och vägbyggandet behandlades statsbidragens styrande effekt på ett enskilt utgiftsområde. Det förhållandet att kommunerna bygger en stor mängd vägar som i princip är bidragsberättigade fastän de ej är upptagna i vägverkets fördelningsplan gör att man kan vänta sig att statsbidragsgivningen inte skall vara särskilt effektiv för en kortsiktig styrning. I viss mån kunde detta antagande bekräftas om också en viss styrningseffekt kunde konstateras. Bidragsgivningen har emellertid också en direkt betydelse för kommunernas totala inkomster som kan få verkningar på utgifterna. Ökas de kommunala inkomsterna till följd av ökad bidragsgivning kan detta verka allmänt stimulerande på de kommunala utgifterna. En minskning av bidragsinkomsterna kan verka begränsande på utgifterna.

Statsbidragen utgör f. n. ca 20 % av landstings- och primärkommuners inkomster. Denna andel är något större än den var i början av 1950-talet. Statsbidragen har således varit av stor betydelse för den kommunala utgiftsexpansionen. Frågan är om statsbidragen också kunnat påverka de kommunala inkomsterna på ett från konjunktursynpunkt välavvägt sätt.

I nedanstående tabell redovisas de årliga procentuella förändringarna i drift- och investeringsbidrag från staten till landsting och primärkommuner.

Tabell 9. Förändring i bidragen till kommuner och landsting 1951–1970, %

	Driftbidrag	Investeringsbidrag
1950 } H	21,3	22,1
51 } H		
52 } L	35,3	4,8
53 } L	4,4	58,6
54 } H	4,7	32,6
55 } H	7,4	2,2
56 } H	15,0	16,6
57	11,8	2,3
58 } L	50,5	22,0
59 } L	10,2	16,9
1960 } H	6,9	32,4
61 } H	1,2	23,8
62 } L	18,4	8,3
63 } L	8,2	15,2
64 } H	10,5	22,5
65 } H	1,1	22,0
66 } L	20,6	9,0
67 } L	46,8	18,7
68 } L	9,0	6,2
69 } H	12,1	16,6
1970 } H	14,8	18,7

Källa: nationalräkenskaperna.

H = högkonjunktur

L = lågkonjunktur

Man kan konstatera att driftbidragen visar exempel på en konjunktur-anpassad ökningstakt. Några observationer betingas av andra omständigheter – år 1958 erhöll kommunerna ersättning för höjda ortsavdrag och år 1967 kommunaliserades mentalvården med åtföljande bidragstillskott.

Däremot visar investeringsbidragen en nästan bakvänd utveckling från konjunktursynpunkt. Höga ökningstakter inträffar åren 1951, 1953–54, 1960–61, 1963–65 och 1969–70, vilka alla är perioder med uppgående eller stark konjunktur.

Anmärkningsvärt är att bidragen inte ett enda år reducerats. Inte ens investeringsbidragen har varit utsatta för det.

I 1972 års finansplan framgår att en samlad bedömning av den kommunala utgiftsutvecklingen gjorts med hänsyn till statliga åtgärder vilka påverkar denna.

”Under hösten 1971 har inom finansdepartementet i samråd med berörda departement och med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet inletts en översyn av tidigare meddelade regler och anvisningar i syfte att kunna nedbringa vissa kommunala utgifter. Under arbetet med budgeten för 1972/73 har även eftersträvat att på alla de områden där detta varit möjligt utforma budgeten så att den inte driver fram ytterligare kommunala utgiftshöjningar.”

2.7 Byggnadsregleringen

Byggnadsregleringen avser dels oprioriterat byggande som är underkastat krav på igångsättningstillstånd, dels annat byggande vars igångsättning sker på rekommendation av lokal byggarbetsnämnd.

Igångsättningstillstånd omfattar följande kommunala byggnadsverksamheter:

- 1) kommunal förvaltningsbyggnad (men ej bibliotek och museum, brandstation, lekskolor och fritidshem, mödra- och barnavårdscentraler),
- 2) byggnad som helt eller till huvudsaklig del inrymmer kyrkliga eller andra samlingslokaler (men ej krematorium eller bårhus) eller nöjeslokaler,
- 3) sporthall eller annan idrottsanläggning (men ej anläggningar för friluftsliv),
- 4) kommunal gata, väg eller annan samfärdsled som icke behövs för nytt bostadsområde (även statsbidragsfinansierade),
- 5) parkeringshus och parkeringsanläggning som ej inrättas i anslutning till ny bostadsbebyggelse,
- 6) sjukhus eller sjukhem,
- 7) ålderdomshem,
- 8) skolor som uppförs utan statsbidrag,
- 9) vatten- och avloppsanläggningar samt vägar i område för fritidsbebyggelse.

Byggnadsreglering gavs år 1964 åter konjunkturpolitiska uppgifter efter att sedan mitten av 50-talet ha haft enbart säsongutjämnande uppgifter. Den utvidgades successivt. År 1964 tillämpades den enbart på de tre storstadsregionerna, år 1965 utvidgades den att omfatta alla orter med brist på arbetskraft. Vidare utvidgades begreppet oprioriterade objekt (för kommunernas del vägar och gator utanför nya bostadsområden). År 1966 innefattades ytterligare objekt (för kommunernas del sjukhus och ålderdomshem).

På några områden kompletterar igångsättningstillstånd och statsbidragsgivning varandra. Skolor får således inte igångsättas utom den ram som sammanhänger med statsbidragstilldelningen. Vägar och gator som ej behövs för nya bostadsområden styrs endera med igångsättningstillstånd eller med statsbidrag. Bostadsbyggandet regleras endera med igångsättnings- eller lånetillstånd.

Genom beslut den 15 april 1968 föreskrevs att om byggnadskostnaden uppgick till minst 5 mkr och om arbetet avsåg tillståndspliktigt objekt som inte omfattades av särskilt fastställda ramar, frågan om igångsättningstillstånd skulle avgöras av regeringen. Fastställs ramar kan tillståndsgivningen delegeras till länsarbetsnämnderna. Fr. o. m. den 9 maj 1969 sänktes gränsen till 3 mkr. Tillstånden ges löpande utan någon i förväg fastställd ram. Projekt med en total kostnad understigande 3 mkr beslutas av länsarbetsnämnderna. Till tillstånden kan knytas villkor om sysselsättning vid projekten vid olika tidpunkter.

Vid sidan om igångsättningstillstånden fungerar ett rekommendations-system som omfattar allt övrigt byggande. Det handhas av länsarbetsnämnderna.

2.8 Investeringsavgifter

Avgift på investeringar gjorda av kommunerna har varit i kraft vid två tillfällen. Mars 1967—september 1968 och maj 1970—maj 1971 utgick 25 % av investeringskostnaden i avgift på oprioriterade byggen. Dit räknades t. ex. kommunal förvaltningsbyggnad, sporthall och idrottsanläggning, gata eller väg som inte behövs för nytt bostadsområde. Avgiftens syfte var närmast att styra investeringsverksamheten från ett område till ett annat. Avgifterna berörde även vissa företagsinvesteringar främst inom handeln.

Beträffande investeringsavgiftens effekter föreligger en studie¹ för år 1970. En svårighet vid studiet av effekterna är att igångsättningstillståndsgivningen fungerat parallellt med investeringsavgiften och gällt i stort sett samma objekt. Man måste därför anta att enkäten som ligger till grund för studien besvarades uteslutande med syftning på investeringsavgiften eller med investeringsavgiftens hypotetiska verkningar om man bortser från byggnadsregleringen.

Resultaten kan på grund av brister i urvalet inte generaliseras. Urvalet avser i stort sett 25 kommuner, vilka dock svarar för 3,0 miljarder kr i investeringar år 1970 (ca 40 % av primärkommunernas investeringar). Stödområdet befriades från avgift.

Dessa kommuner hade år 1970 planerat sådana investeringar som sedermera blev avgiftsbelagda i varierande utsträckning — mellan 0 % och 20 % av totalinvesteringarna. Typvärdet var 5 %. Ju mindre kommun, desto större var andelen planerade avgiftsbelagda investeringar. Andelen verkar rimlig mot bakgrund av att bara 30 % av igångsättningen berördes, att av igångsättningen bara ca 30 % kommer till utförande samma år, dvs. ca 15 % inom ett halvår, och att byggnads- och anläggningsinvesteringarna svarar för ca 90 % av investeringarna. De berörda projektens andel av investeringarna bör därför ligga kring 4 % ($15\% \times 30\% \times 90\%$). I andra berörda sektorer av ekonomin — banker, oljebolag, handel etc. — bör den av avgiften berörda andelen investeringar ha varit större.

De undersökta kommunerna uppger att de uppsköt för ca 40 mkr investeringar under år 1970 på grund av avgiften. Enligt enkäten skulle 80 % av dessa ha genomförts om avgiften inte införts. Enligt undersökningen skulle de undersökta kommunerna alltså ha minskat sina investeringar med ca 1 % under år 1970.

Ett par eftersläpningseffekter kan noteras. De projekt som uppskjuts har en aggregerad tidsprofil med utbetalningstoppen under andra året. 1 till 1 1/2 år efter införandet av investeringsavgiften nås den största bruttoeffekten vad gäller reducering av investeringarna. Under det andra året är effekten ca 30 % större än under det första (halva) året.

Den andra eftersläpningseffekten består i att de uppskjutna projekten alla beräknas påbörjas då avgiften släpps. Det blir vid detta tillfälle strax före den tidpunkt då maximieffekten av de uppskjutna investeringarna nås. I någon mån neutraliserar då dessa effekter varandra.

¹ Lars Bertmar, Effekter av 1970 års investeringsavgift, EFI.

2.9 Kommunerna på kreditmarknaden

En översiktlig redogörelse skall lämnas i följande avsnitt för möjligheterna att med kreditpolitiska medel påverka kommunerna i stabiliseringspolitiskt syfte.

2.9.1 Källproblem

Analysen av kreditmarknaden begränsas i hög grad av svårigheterna att erhålla fullständigt källmaterial. Bedömningar av den kommunala låneutvecklingen kan stundom bli motstridiga beroende på vilka källor som används. Till en del har detta sin grund i att man ibland håller sig till den institutionaliserade kreditmarknaden och ibland går utanför den. Men även inom den institutionaliserade kreditmarknaden finner man motstridiga uppgifter när olika källor ställs mot varandra.

Endast vid ett tillfälle – år 1964 – har kommunerna medvetet prioriterats i upplåningshänseende. Eljest har de varit föremål för den generella kreditpolitik som bedrivits (vilken innehållit prioriteringar av andra sektorer från tid till annan). Den kommunala nettoupplånings utveckling framgår av nedanstående tabell.

Tabell 10. Kommunal nettoupplåning 1960–1970

I enligt SCB ¹		II enligt RB ²		III a Kommunernas finanser ³		III b Kommunernas finanser ⁴	
mkr	för- ändring %	mkr	för- ändring %	mkr	för- ändring %	mkr	för- ändring %
1960	259	245		475		507	
1961	422	377	53,9	404	- 14,9	575	13,4
1962	920	905	140,1	1 112	175,2	1 288	124,0
1963	1 050	969	7,1	1 052	- 5,4	1 381	7,2
1964	1 585	1 419	46,4	1 491	34,9	1 256	- 9,1
1965	1 417	1 130	- 20,4	1 244	- 16,6	1 692	34,7
1966	1 842	1 355	19,9	1 770	42,3	2 447	44,6
1967	2 010	1 644	21,3	1 876	6,0	2 525	3,2
1968	1 569	1 345	- 18,2	1 776	- 5,3	1 715	- 32,1
1969	1 550	1 317	- 2,1	1 525	- 14,1	1 127	- 34,3
1970	2 120	1 197	- 9,1				

¹ Kreditmarknadsstatistiska uppgifter för kommuner och landsting, Statistiska Centralbyrån. Nettoupplåningen är beräknad som förändringen i skulder under året.

² Riksbankens Årsbok, kommunernas nettoupplåning på kreditmarknaden.

³ Bokslutsredovisning som årligen sammanställs av SCB. Denna serie är beräknad på grundval av uppgifter om nya lån (ej tillfälliga) och amorteringar.

⁴ Samma källa som III a. Denna serie registrerar kommunernas totala skuldförändringar.

De två första serierna stämmer beträffande förändringar i nettoupplåningen relativt väl överens med undantag för år 1970. Prioriteringen år 1964 framträder klart. Upplåningen har på det hela taget expanderat starkt sedan år 1960. Expansionen ligger mellan åren 1960 och 1964, varefter nettoupplåningen varierat kring en ganska konstant nivå på ca 1,5 miljarder kr. Den tredje serien avviker en hel del beträffande de årliga förändringarna, medan den långsiktiga upplåningsexpansionen stämmer

relativt väl överens med den första serien. Den fjärde serien överensstämmer inte med de övriga.

Expansionen från år 1960 ägde rum från en nivå som hållits sedan år 1952. Dessförinnan hade en stark uppgång i upplåningen ägt rum från år 1945.

Nettoupplåningen beräknad på grundval av förändringar i kommunernas skulder innefattar såväl den upplåning som sker på den institutionaliserade kreditmarknaden som i viss utsträckning den upplåning som sker därutanför. Nettoupplåningen enligt riksbanken är uteslutande vad som sker på den institutionaliserade kreditmarknaden.

De två serierna som är hämtade ur kommunernas finanser skiljer sig åt i följande avseende. Serien a innefattar endast reguljära lån, medan b-serien innefattar tillfälliga lån, interimsskulder och andra skulder (handelskrediter m. m.). Det är av den orsaken som b-serien skiljer sig från de övriga serierna.

Det bör framhållas, att den ofullständiga statistiken om kommunernas upplåning försvårar den konjunkturpolitiska informationen.

2.9.2 Kommunernas ställning på kreditmarknaden

Den kommunala kreditexpansionen under början av 1960-talet avspeglas väl i kommunernas andel av nettoupplåningen på den institutionaliserade kreditmarknaden i dess helhet. På grundval av riksbankens uppgifter härom görs en jämförelse med utvecklingen av den kommunala nettoupplåningen.

Tabell 11. Kommunernas nettoupplåning totalt, årlig procentuell förändring och andel av upplåningen på kreditmarknaden

	% förändring	% andel av nettoupplåningen på hela den institutionaliserade kreditmarknaden
1960		4,5
1961	53,9	8,7
1962	140,1	12,8
1963	7,1	11,3
1964	46,4	15,5
1965	- 20,4	11,0
1966	19,9	10,7
1967	21,3	9,5
1968	- 18,2	6,8
1969	- 2,2	7,6
1970	- 9,1	7,5

Den kommunala andelen av den totala nettoupplåningen stiger starkt från 4,5 % år 1960 till 15,5 % år 1964. När den kommunala nettoupplåningen sedan stagnerar och långsamt sjunker, minskar dess andel. Under loppet av denna period förändras således kommunernas ställning radikalt på kreditmarknaden. Kommunernas ställning i enskilda kreditinstitut skall nu redovisas.

Tabell 12. Kommunal nettoupplåningsandel av kreditmarknaden totalt och av enskilda kreditinstituts och grupper av kreditinstitut hela nettoutlåning till kredittagare utanför kreditinstituten, %

År	Kreditmarknaden totalt	Obligation- och förlagslåne- marknaden	Affärs- banker	Spar- banker	Post- banken	Enskilda försäkrings- rätts- ningar ¹	därv för- säkrings- bolag	Offent- liga för- säkrings- inrätt- ningar ²	därv AP- fonden	Jord- bruks- kredit- kassor	Riks- banken	Summa redovisad kommunal nettoupplåning i andel av förändringen i kommunernas skulder under året
1960	4,5	4,6	—	8,1	0,6	—	0,2	20,8	—	1,3	82,8	76,8
1961	8,7	5,6	6,4	5,6	3,1	26,6	11,9	62,7	87,2	—	3,1	84,4
1962	12,8	6,1	3,3	8,7	48,1	30,7	18,6	59,8	70,3	—	1,4	85,1
1963	11,3	6,6	1,6	11,8	24,7	60,1	38,0	62,0	62,7	—	4,0	88,2
1964	15,5	10,0	8,7	10,4	12,9	35,3	25,2	62,0	49,2	—	7,6	74,8
1965	11,0	6,1	—	0,2	23,1	12,4	9,8	53,1	57,2	—	10,5	62,6
1966	10,7	2,9	5,0	17,5	41,1	10,0	11,9	37,6	44,8	—	11,7	64,0
1967	9,5	2,2	3,7	22,4	43,4	8,0	6,7	32,2	29,8	—	6,4	65,2
1968	6,8	2,0	0,8	11,3	62,0	—	39,4	40,3	28,3	—	2,3	69,5
1969	7,6	1,9	31,1	6,4	28,0	9,7	6,7	40,2	42,7	—	3,0	66,6
1970	7,5	2,1	41,9	7,7	33,6	6,0	?	35,5	33,6	—	3,6	63,1

¹ Riksförsäkringsbolag och Sveriges kommunalanställdas pensionskassa (ur riksbankens kreditmatriser).

² AP-fonden, allmänna försäkringskassor, erkända arbetslöshetskassor, riksförsäkringsverket (hamtat ur riksbankens kreditmatriser).

Försöken att beskriva kommunernas ställning i enskilda institut och grupper av institut måste emellertid bygga på uppgifter ur olika källor. Kommunernas nettouplåning från enskilda institut och grupper därav har så gott som genomgående hämtats från statistiska centralbyråns kreditmarknadsstatistiska uppgifter för kommunerna, medan de olika institutens hela nettoutlåning hämtats ur riksbankens årsbok. Den år 1970 startade s. k. nyutlåningsstatistiken¹ kommer att förbättra möjligheterna att beskriva kommunernas upplåning i olika institut och denna upplånings betydelse i dessa institut.

Den fram till år 1964 växande andelen kommunal upplåning på kreditmarknaden i sin helhet och den därefter avtagande andelen har sin tydliga motsvarighet på obligations- och förlagslånemarknaden, i enskilda försäkringsinrättningar, i jordbrukskreditkassor, i affärsbanker, sparbanker och postbanken. Offentliga försäkringsinrättningar uppvisar en avtagande andel, vilket får sägas vara en följd av AP-fondens snabba tillväxt — inom ramen för denna har kommunlånen trots reducerad andel tillväxt mycket snabbt och nådde en topp år 1965.

Efter år 1964 är bilden däremot splittrad. Den kommunala upplåningen i affärsbankerna ökar starkt även 1969 och 1970. Sparbankerna uppvisar en starkt varierande andel, liksom postbanken, försäkringsbolagen och AP-fonden.

Sammanfattningsvis berör en kommunal kreditexpansion hela kreditmarknaden. Under en restriktiv kreditpolitik är det inte möjligt att urskilja ett stabilt mönster för den kommunala upplåningen. Särskilt markant är kreditförsörjningsproblemet 1968 då AP-fonden och postbanken expanderar sin kommunutlåning samtidigt som en stark nedgång äger rum i den kommunala upplåningen i dess helhet. Därtill kommer att de andelar av den kommunala nettouplåningen som här diskuteras tillsammans utgör en varierande andel av all kommunal nettouplåning. Högst når denna andel när de institut, som här redovisas, klart prioriterat kommunlån — åren 1964 och 1968. Detta antyder en elasticitet i det kreditsystem som här inte redovisas, som förtar en god del av effekten av styrningsförsöken på den institutionaliserade kreditmarknaden.

Av den ovanstående sammanställningen framgår också hur uppdelad den kommunala upplåningen är på skilda långgivare. Någon dominerande ställning intar kommunerna inte i andra institut än i postbanken och i offentliga försäkringsinrättningar. T. o. m. i sparbankerna, som svarar för en betydande mängd krediter till kommunerna, uppgår kommunlånen vanligen till mindre än 10 % av hela utlåningen.

För att visa spridningen på olika långgivare presenteras en mer detaljerad tabell för åren 1967—1970.

¹ Statistiska meddelanden serie N.

Tabell 13. Kommuners och landstings nettoupplåning åren 1967–1970, mkr och procentuell fördelning på långgivare

	1967		1968		1969		1970	
	mkr	%	mkr	%	mkr	%	mkr	%
Obligationsslån	166,2	8,3	174,7	10,7	186,9	11,7	141,9	8,1
Långfristiga reverslån	1 586,1	79,4	1 600,4	98,1	1 382,5	86,7	1 191,2	68,2
därav:								
affärsbanker	66,5	3,3	61,6	3,8	87,6	5,5	122,7	7,0
sparbanker	358,1	17,9	316,4	19,4	210,0	13,2	213,5	12,2
Kommunkredit AB	110,6	5,5	129,9	8,0	82,5	5,2	44,1	2,5
Kommunlåneinst. AB	201,0	10,1	142,6	8,7	92,9	5,8	19,7	1,1
Postbanken	278,0	13,9	266,2	16,3	118,0	7,4	92,3	5,3
Enskilda försäkringsanstalter	20,8	1,0	69,6	4,3	25,9	1,6	29,1	1,7
Sveriges Kommunalanställdas Pensionskassa	32,2	1,6	– 13,4	– 0,8	– 16,8	– 1,1	29,5	1,7
AP-fonden	142,3	7,1	268,7	16,5	364,4	22,9	279,8	16,0
Bostadsstyrelsen	70,5	3,5	131,2	8,0	210,8	13,2	122,6	7,0
Riksförsäkringsverket	24,9	1,2	23,8	1,5	72,0	4,5	53,4	3,1
Andra statliga inst.	58,1	2,9	253,7	15,6	56,2	3,5	68,1	3,9
Övriga	222,2	11,1	– 49,9	– 3,1	78,9	5,0	116,4	6,7
Tillfälliga lån	244,4	12,2	– 143,6	– 8,8	24,4	1,5	414,6	23,7
Summa	1 996,7	100,0	1 631,5	100,0	1 593,8	100,0	1 747,7	100,0

Källa: Statistiska meddelanden.

2.9.3 Kreditpolitik

Från stabiliseringspolitisk synpunkt är det av värde att särskilt kunna påverka kreditgivningen till speciella sektorer. För att t. ex. kunna få kommunerna att medverka med expansiva åtgärder kan det behövas ett likviditetstillskott om dessa befinner sig i en situation med knapp likviditet. Samtidigt kan en generellt expansiv kreditpolitik vara oförenlig med kraven på balans i utrikes betalningarna. Då fordras selektivt insatta åtgärder. Ett annat exempel är när den kreditåtstramning som behövs för att påverka kommunernas utgifter i kontraktiv riktning måste vara så långvarig att den inte är förenlig med behovet av en smidigt fungerande kreditmarknad.

Ett annat problem kan vara att försöka befrämja en sektors expansion samtidigt som det finns ett behov av en allmän åtstramning. Det kan t. ex. vara önskvärt att befrämja industriinvesteringarna, samtidigt som det är nödvändigt att den offentliga sektorn håller tillbaka sin efterfrågan för att skapa balans i ekonomin.

När kreditpolitiken skärps tilltar kreditförmedlingen utanför den institutionaliserade kreditmarknaden. Detta förhållande framgår mycket tydligt vad beträffar kommunernas upplåning (se tabell 12). När upplåningen på den institutionaliserade kreditmarknaden expanderar, t. ex. åren 1961–1964, ökar dess andel av den totala kommunala upplåningen. När den minskar, t. ex. år 1965 och åren 1968–70, minskar också dess andel av den totala kommunala upplåningen. Av tabell 13

framgår de tillfälliga lånens betydelse vid kreditåstramning liksom upplåningen från "övriga". En möjlighet att bromsa denna kreditförmedling vid sidan av den institutionaliserade kreditmarknaden är att särskilt inrikta kreditpolitiken på de sektorer som besitter stora likvida tillgångar. Alternativt kan kreditpolitiken försöka förhindra uppbyggandet av särskilt stora likvida tillgångar.

Problemet att effektivisera kreditpolitikens kortsiktiga verkningar kan sägas uppstå ur kommuners och företags åtgärder för att undgå kreditpolitikens kortsiktiga verkningar. Kommunernas lånebeteende illustrerar detta. Den långfristiga upplåningen har inte något omedelbart samband med kommunernas investeringsbenägenhet. Den kortfristiga finansieringen sker genom utnyttjande av likviditeten vari även kortfristig upplåning inbegrips. Ett sådant beteende är möjligt därför att den långsiktiga upplåningen inte är direkt kopplad till investeringsaktiviteten, vilket bl. a. beror på den ringa kostnaden för att hålla en hög likviditet. De pengar som lånas upp kan lånas ut tillfälligt med en liten ränteförlust.

2.10 Utdebitering

För att bilden av kommunernas stabiliseringspolitiska inflytande skall bli fullständig måste även inkomsterna uppmärksammas. Utdebiteringshöjningar har förekommit nästan alla år på 1950- och 60-talen och har inte haft någon tendens att vara mindre vid svaga konjunkturer än i starka, snarast tvärtom. Den automatiska skatteinkomstförändringen till följd av förändrat skatteunderlag förbättrar dock inkomsternas konjunkturanpassning.

Mest markant är att de kraftigaste utdebiteringshöjningarna kommit i svaga konjunkturskeden, åren 1952, 1958, 1966 och 1971-1972. Möjligen kan den iakttagelsen gälla att de kraftiga utdebiteringshöjningarna kommit i nära anslutning till vändningarna nedåt i konjunkturen. De lägsta utdebiteringshöjningarna, respektive de största sänkningarna synes tvärtom ha kommit i konjunkturuppsvingets början.

3 Konjunkturpolitisk rörlighet

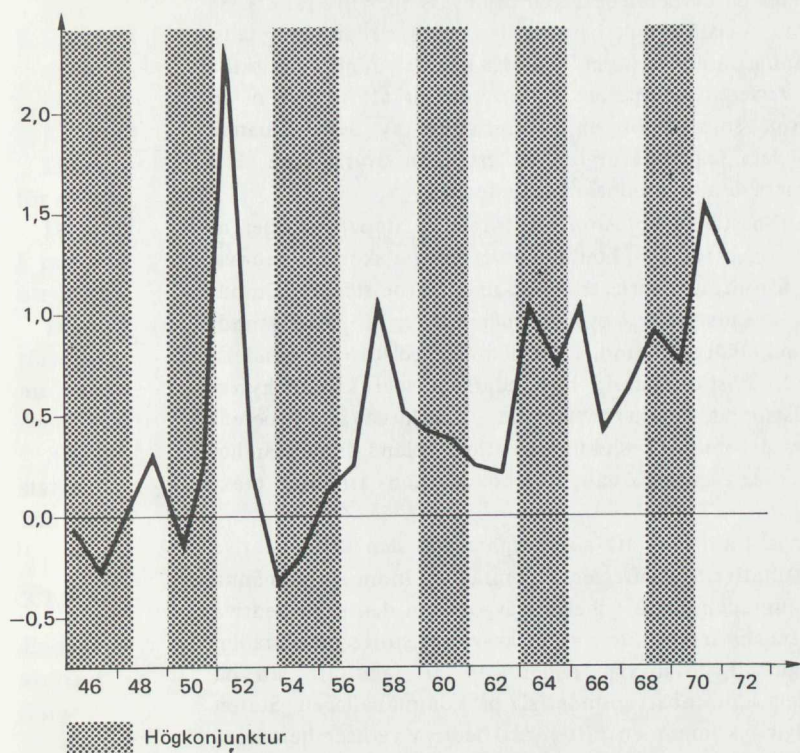
3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas möjligheterna att variera olika kommunala utgifter i konjunkturpolitiskt syfte. Detta bör ses mot bakgrunden av vilka uppgifter som i lag eller författning ålagts kommunerna. Det gäller således att belysa omfattningen av den statliga regleringen av kommunerna. Dessutom bör även administrativa och realekonomiska bindningar uppmärksammas. Möjligheterna till kortsiktig rörelsefrihet är självfallet också beroende av kommunernas långsiktiga åtaganden.

3.1.1 Kommunallagstiftningen

Kommunallagstiftningen består dels av kommunallag och landstingslag, dels av en mängd speciallagar, såsom brandlag, civilförsvarslag, lag om

Diagram 1 Utdebiteringsförändringar i kronor 1946–1972 för samtliga kommuner, landsting och församlingar



kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, byggnadslag, lag om allmänna vägar, vattenlag, skollag, barnavårdslag, lag om socialhjälp, sjukvårdslag. Därutöver finns stadgor med mera detaljerade anvisningar, förordningar, kungörelser, cirkulär och brev med bl. a. regler för statsbidrag.

I kommunallagen anges den kommunala kompetensen. Kommunen äger vårda "sina angelägenheter" varmed förstås att verksamheten skall "vara av betydelse för det egna kommunområdet och dess invånare".¹ Numera anses detta innebära att verksamheten skall vara av ett allmänt intresse. Tidigare betonades att verksamheten skulle vara av intresse för flertalet invånare i en kommun. Fortfarande gäller att verksamheten skall vara av intresse för det egna kommunområdets invånare vilket sätter vissa gränser för lokaliseringen av verksamheten. Vidare gäller att en kommun ej får behandla sina invånare olika – likställighetsprincipen – och inte utan stöd i författning lämna stöd åt enskild – där lägger gemensamhetsintresset fortfarande hinder i vägen.

Kommunallagen anger också en annan begränsning, vilken består i att handhavandet icke skall tillkomma annan. Främst gäller denna inskränkning i förhållande till statens befogenheter.

¹ F. Kaijser, Kommunallagarna, Kristianstad 1967, sid. 15.

”Ett område för kommunal verksamhet kan emellertid ha blivit föremål för särskild lagstiftning ('speciallagstiftning'), varigenom kommunens befogenheter på området antingen utvidgats eller inskränkts. Så är fallet med t. ex. socialhjälp, barnavården, hälsovården, byggnadsväsendet, undervisningsväsendet m. m.”¹ Detta gör det möjligt att skilja på *oreglerad* och *reglerad* kompetens.² Vad som är att fatta som en utvidgning och vad som utgör en inskränkning av den allmänna kompetensen kan vara svårt att avgöra på grund av svårigheten att i konkreta fall definiera den kommunala kompetensen.

Regleringen kan bestå av *obligatorisk* förelagda uppgifter eller av *fakultativt* angivna uppgifter, som kommunen efter eget skön får bedriva.

Specialreglerad förvaltning sorterar t. ex. under arbetslöshetsnämnd, barnavårdsnämnd, brandstyrelse, byggnadsnämnd, civilförsvarsnämnd, epideminämnd, familjebidragsnämnd, socialnämnd, skolstyrelse, handels- och sjöfartsnämnd, kristidsnämnd, husmodersseminsternämnd, hyresnämnd, hälsovårdsnämnd, nykterhetsnämnd, slakthusstyrelse, beredskapsnämnd, sjukvårdsberedning, sjukhusdirektion. Ibland är verksamheten obligatorisk, t. ex. grundskolan, ibland är den frivillig, t. ex. gymnasieskolan.

Kommunen har alltså frihet att själv avgöra om den skall bedriva verksamhet på fakultativt specialreglerade områden. Inom sin allmänna kompetens har kommunen också frihet att avgöra om den skall bedriva verksamhet. Men frågan är om inte statens ansvar är större på områden som är specialreglerade även om regleringen är fakultativ än på verksamhetsområden som enbart grundar sig på kommunallagen. Staten har inte bara medgivit kommunen rätten att bedriva verksamhet inom den fakultativa specialregleringen utan kan också sägas ha utpekat och uppmuntrat verksamheten med sin lagstiftning. Det synsättet har också anlagts³ att kommunen i fråga om all specialreglerad förvaltning är statens ombud och ombesörjer verksamheterna enligt statligt uppdrag. Ett visst stöd för denna syn utgör besvärsinstitutets olikartade utformning. Man skiljer mellan ”förvaltningsbesvär” vilka kan inges av var och en som berörs av ett beslut och ”kommunalbesvär” vilka kan inges bara av kommuninvånare, vilka dock ej behöver vara direkt berörda av beslutet i annan mening än att de är medlemmar av den kommun som fattat beslutet. Förvaltningsbesvär är det helt övervägande slaget besvär i fråga om specialregleringar.⁴ Förvaltningsbesvären prövas efter beslutens ändamålsenlighet i överensstämmelse med lagstiftningens intentioner. Kommunalbesvären prövas bara efter lagligheten och formerna för beslutet.

3.1.2 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Följande indelningsgrunder skall användas för att beskriva ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

¹ Kaijser, a. a. sid. 14.

² Kaijser, a. a. sid. 15.

³ T. ex. av Halvar Sundberg, Kommunalrätt, Stockholm 1964.

⁴ Kaijser, a. a. sid. 229.

1. Specialreglerad obligatorisk verksamhet
2. Specialreglerad fakultativ verksamhet innebärande kompetensutvidgning
3. Specialreglerad fakultativ verksamhet innebärande kompetensinskränkning
4. Oreglerad fakultativ verksamhet
5. Kommunallagsreglerad obligatorisk verksamhet

Dessa klassificeringar är varandra uteslutande. Vid sidan härom anges för alla verksamheter om statsbidrag eller statliga lån förekommer.

De obligatoriska uppgifterna lämnar i princip en klar ansvarsanvisning. I praktiken kan skyldigheterna dock vara oklart uttryckta och lämna utrymme för avvikande bedömningar.

Den lilla gruppen 5 bygger på kommunallagens allmänna föreskrifter rörande kommunal organisation. Verksamheten sammanhänger så intimt med kommunerna att den ansetts böra föras till en annan kategori än övriga obligatoriska verksamheter.

Statsbidrag kompletterar bilden av ansvarsfördelningen dels därför att staten påtagit sig en del av finansieringsansvaret, dels därför att bidragen kan uppmuntra kommunerna till verksamhet på fakultativa områden.

3.1.3 Undersökningsmetod

Endast primärkommunernas verksamhet behandlas. Primärkommunerna svarar för ca 75 % av samtliga primärkommuners, församlingars, municipalsamhällets och landstings verksamhet. Därutöver finns kommunala bolag och kommunalförbund. Huvuddelen av landstingens verksamheter behandlas indirekt genom att hela hälso- och sjukvården måste behandlas i de landstingsfria städerna. Hälso- och sjukvården utgör nästan 80 % av landstingens verksamheter.

På grundval av de kommunala aktiviteternas reglering, finansiering och kostnadsstruktur år 1968 (appendix) upprättades en klassificering av alla kommunala verksamheter enligt det ovan angivna schemat.

De verksamheter som skall jämföras för att belysa den statliga regleringens omfattning bör grupperas efter ändamålsinriktning om syftet är att belysa ansvarsfördelning mellan stat och kommun på de kommunala uppgiftsområdena.

K-planen följs vid *verksamhetsindelningen*. Denna kontoplan för primärkommunerna är anpassad till de lagfästa grunderna för verksamheten. Den kommunala finansstatistiken ansluter nära till K-planen. I de fall där K-planen skiljer sig från finansstatistiken har den senare måst följas. Detta har dock inte inneburit några nackdelar. Exempelvis förs i finansstatistiken inte samtliga investeringar i förvaltningsfastigheter till denna titel utan redovisas under resp. förvaltnings titel.

Huvudtitel 8, Hälso- och sjukvård, är uppdelad enligt landstingens kontoplan.

Kvantifieringen har grundats på verksamheternas kostnader år 1968. Såväl driftkostnader som investeringsutgifter och diverse andra kapitalutgifter ingår i kostnaderna.

Varje klassificerad verksamhets kostnader har angivits i andel av

kommunernas utgifter i kontoklass 2 i K-planen, dvs. statistikkonton för utgiftsslag samt materieluttag ur förråd. Dessa kostnader ansluter också med undantag för uttag ur förråd till kommunens externa utgifter, dvs. inköp av fastigheter, inventarier, m. m., löner, pensioner, socialkostnader, materiel, främmande tjänster, bidrag, avgifter, ersättningar, räntor, försäkringsavgifter, skatter och amorteringar.¹

Den mest rättvisande jämförelsen mellan olika verksamheter bör bygga på kostnader som innefattar en fördelning av gemensamma kostnader. Sedan år 1968 innefattar den kommunala finansstatistiken interna kostnader på driftbudgeten. Men eftersom finansstatistiken bygger på K-planens titelindelning kommer vissa gemensamma kostnader att redovisas flera gånger. Det beror dels på att titelindelningen innefattar några verksamheter som egentligen är kostnadsställen, dels på att det förekommer att kostnadsbärare och kostnadsställen inte skiljes strikt i redovisningen under titlarna.

Resultatet är att om kostnader och utgifter för alla titlar summeras så överstiger den summan totala externa utgifter med 19,98 %. Till stor del kan dubbelräkningarna emellertid skiljas ut. Huvudsakligen faller dubbelräkningen på finanshuvudtiteln vilken innehåller ett flertal hjälpverksamheter.

Avskrivningar som avspeglar nyttjandekostnaden av anläggningar i olika verksamheter bör också ingå i kostnaderna. Den frågan uppstår då om inte investeringskostnaden dubbelräknas när också investeringsverksamheten innefattas i kostnadsjämförelserna. Det finns emellertid inte någon enkel metod att rensa ut avskrivningarna ur kostnadsmaterialet. Att å andra sidan inte innefatta investeringsverksamheten i kostnadsjämförelserna medför att en väsentlig del av den statliga regleringens effekter inte redovisas. Den statliga regleringen avser inte bara årliga prestationer utan gäller i hög grad också framtida prestationer. Ränteersättningar och avskrivningar speglar ianspråktagandet av resurser för årliga prestationer. Avskrivningarna utgör en liten del av bruttoinvesteringarna: 14 % år 1968. Genom att ta med såväl ränteersättningar och avskrivningar som investeringar och pensions- och försäkringskostnader hänförliga till andra perioder kommer den statliga regleringens effekt på kommunernas årliga ianspråktagande av resurser att mätas. En viss, men förmodligen ganska begränsad, dubbelräkning uppstår därvid.

Varje verksamhet har förts till någon av de indelningsgrunder som används för att beskriva den statliga regleringen och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.

3.2 Diskussion

3.2.1 Totalfördelning av verksamheter efter lagfäst grund

En jämförelse mellan kostnaderna för verksamheterna under olika klassificeringar skall nu göras enligt de grunder som ovan angivits.

¹ El-, gas-, vatten-, avlopps- och värmeavgifter redovisas bland dessa utgifter, även då de avser interna prestationer. Dessa ingår således i både de externa utgifterna och i de kostnader och utgifter som fördelats på verksamheter med ett belopp motsvarande 0,69 % av utgifterna.

Tabell 14. Fördelning av verksamheters kostnader efter lagfäst grund

	Andel av kostnader %					Summa
	1	2	3	4	5	
Huvudtitlar 0-9 enligt särskilt fördelade kostnader och hjälp-verksamheter	43,88	10,45	16,88	33,28	0,57	105,06

Tabell 15. Relativ fördelning av verksamheters kostnader efter lagfäst grund

	Andel av kostnader %					Summa
	1	2	3	4	5	
Huvudtitlar 0-9	41,76	9,95	16,07	31,68	0,54	100,0

Härav kan slutas att av kommunernas resursanvändning 42 % faller under specialreglerad obligatorisk verksamhet, 10 % under specialreglerad fakultativ verksamhet som innebär en utvidgning av den kommunala kompetensen och 16 % som innebär en inskränkning av kompetensen, 32 % under oreglerad fakultativ verksamhet och en obetydlig del under kommunallagsreglerad obligatorisk verksamhet.

Det kan vara av intresse att belysa hur regleringen fördelar sig på huvudsakliga verksamhetsområden.

Tabell 16. Regleringens fördelning på huvudtitlar, %

	1	2	3	4	5
Central förvaltning	1,9	1,6	1,6	2,8	100,0
Rätts- och samhällsskydd m. m.	5,9	—	—	—	—
Fastighetsförvaltning och bostads-försörjning	3,4	6,1	1,7	31,8	—
Stadsbyggnad m. m.	4,6	21,2	17,3	16,2	—
Hamnar, kommunikationer m. m.	0,1	0,2	0,1	9,8	—
Industriell verksamhet	9,5	—	28,5	26,4	—
Undervisning och annan kulturell verksamhet	39,6	—	50,8	8,9	—
Socialvård m. m.	18,4	70,9	—	1,7	—
Hälsö- och sjukvård	16,6	—	—	1,7	—
Finansiering	—	—	—	0,7	—
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

3.2.2 Statsstödd verksamhet

För att komplettera bilden av den statliga regleringen av den kommunala verksamheten bör statsbidragsgivning och statlig låneverksamhet redovisas. Endast specialdestinerade bidrag och lån behandlas.

Tabell 17. Statsstödd verksamhets kostnader i andel av samtliga verksamheters kostnader efter lagfäst grund

	1	2	3	4	5	Summa
Samtliga verksamheters kostnader exkl. särskilt fördelade kostnader ¹ och exkl. hjälpverksamheter, kostnadsandel	43,88	10,45	16,88	33,28	0,57	105,06
Statsstödda verksamheters kostnader, kostnadsandel	29,32	6,04	12,18	10,52	0,00	58,06
Statsstödda verksamheters kostnader i andel av samtliga verksamheters kostnader	66,82	57,80	72,16	31,61	0,00	55,26

¹ En fördelning av dessa kostnader proportionellt på alla verksamheter skulle ej ha påverkat resultatet.

De statsstödda verksamheterna är lika betydande på områden som reglerats obligatoriskt som på fakultativa områden² vilka reglerats. Däremot är de statsstödda verksamheterna markant mindre betydande på icke reglerade områden.

Den andel av de kommunala verksamheterna som varken är statsstödd eller på annat vis reglerad utgörs av de 68,39 % av oreglerad fakultativ verksamhet som inte är statsstödd. Denna verksamhet svarar för 21,66 % av kommunernas samtliga verksamhetskostnader.

Andelarna statsstödda verksamheter kan förefalla höga, särskilt mot bakgrund av statsstödets relativt ringa omfattning (se nedan). Detta sammanhänger med svårigheten att särskilja de verksamheter som enligt bidrags- och låneförfattningar erhåller bidrag. Dessa verksamheter redovisas vanligen tillsammans med andra verksamheter. Har bidrag eller lån förekommit på någon titel eller undertitel har hela titelns eller undertitelns verksamhetskostnader bedömts vara statsstödda.

3.2.3 Totalfördelning av verksamheter efter lagfäst grund — nettoutgifter

Det finns andra undersökningar som har grundats på nettokostnader. Med nettokostnader har då avsetts bruttokostnaderna minus bidrag, avgifter, rörelseintäkter, försäljningsinkomster etc. Detta nettokostnadsbegrepp är vanligt i kommunalekonomiska sammanhang. Det anvisar i princip utdebiteringsbehovet. Samtidigt kan det sägas att kommunernas val av finansieringssätt inte bör påverka beräkningarna. Med avgifter kan en kommun bara ändra sina kostnaders fördelning jämfört med om dessa finansierats med skatt. Undersökningen av den statliga regleringens verkningar bör däremot kunna baseras på bruttokostnader minus statsbidrag. Statsbidrag omfördelar den enskilda kommunens kostnader så att dessa i hög grad finansieras av andra än kommuninvånarna (i viss

² Andelen statsstödd verksamhet på reglerad fakultativ förvaltning som innebär en kompetensutvidgning kan förväntas vara betydande på grund av att verksamheter ibland förts hit med stöd av statsbidragsförfattningar.

utsträckning kan också avgifter sägas göra detta). Däremot är det mera tveksamt på vilket vis kostnaderna omfördelats för kommunerna sedda som en helhet. Statsbidragen finansieras ju av statsskatter.

Med det angivna syftet att bedöma den statliga regleringen av den kommunala verksamheten utifrån dess inverkan på utdebiteringsbehovet skall statsbidragen jämföras med verksamheternas kostnader minus avskrivningar, överskjutande ränteersättning och fullständigt fördelade kostnader för pensionering och personalförsäkring m. m.

Tabell 18. Kostnader av relevans för utdebiteringsbehovet, %

Huvudtitlar 0–8 exkl. kostnader som fördelats särskilt	104,80
Huvudtitlar 0–8, kostnader som fördelats särskilt	3,51
Huvudtitel 9, nya lån	0,26
Kostnader för pensionering och personalförsäkring vilka ej fördelats	0,44
Överskjutande ränteersättningar	./.
Avskrivningar	2,78
	./.
Intert fördelade kostnader inom och mellan huvudtitlarna 0–8, inkl. ej debiterade interna kostnader	4,03
	./.
	5,82
Summa	96,38

Summan motsvarar externa utgifter minus amorteringar.

Tabell 19. Externa utgifters fördelning på verksamheter efter lagfäst grund, statsstöd och nettoutgifter

	Kostnadsandelar och procent					Summa
	1	2	3	4	5	
Samtliga verksamheters fördelning i andel av kostnader	41,76	9,95	16,07	31,68	0,54	100,00
i andel av externa utgifter minus amorteringar	40,25	9,59	15,49	30,53	0,52	96,38
Statsstöd	11,56	2,23	3,89	1,60	—	19,28
Externa utgifter minus statsstöd	28,69	7,36	11,60	28,93	0,52	77,10
Procentuell fördelning av externa utgifter minus statsstöd	37,21	9,55	15,05	37,52	0,67	100,00

De reglerade verksamheterna är i större utsträckning än de oreglerade statsstödda. Statsstödet betydelse i förhållande till de statsstödda verksamheterna framgår av tabell 20. Jämfört med fördelningen av verksamheternas bruttokostnader innebär fördelningen av verksamheternas nettoutgifter att mindre andelar är obligatoriska och/eller specialreglerade och att en större andel är oreglerad — nästan 40 %.¹

¹ Skatteutjämningsbidragen ligger utanför dessa beräkningar.

Tabell 20. Statsstöd i förhållande till kostnader för verksamheter totalt och i förhållande till kostnader för statsstödda verksamheter efter lagfäst grund

	Kostnadsandelar och procent					Summa
	1	2	3	4	5	
Statsstöd	11,56	2,23	3,89	1,60	—	19,28
Samtliga verksamheter, inkl. särskilt fördelade kostnader, exkl. hjälpverksamheter	45,35	10,79	17,46	34,40	0,57	108,57
Statsstöd/samtliga verksamheter	25,49	20,67	22,28	4,65	0,00	73,09
Statsstödda verksamheter	29,32	6,04	12,18	10,52	—	58,06
Proportionell fördelning av särskilt fördelade kostnader på statsstödda verksamheter	0,98	0,20	0,41	0,35	—	1,94
Statsstödda verksamheter inkl. särskilt fördelade kostnader	30,30	6,24	12,59	10,87	—	60,00
Statsstöd/statsstödda verksamheter inkl. särskilt fördelade kostnader	38,15	35,74	30,90	14,72	—	119,51

Statsstödets betydelse för finansieringen av statsstödda verksamheter är störst i de obligatoriskt specialreglerade verksamheterna, något mindre i de fakultativa specialreglerade verksamheterna — större om regleringen innebär kompetensutvidgning än om regleringen innebär kompetensinskränkning och minst i de oreglerade verksamheterna. I fråga om de kommunallagsreglerade obligatoriska verksamheterna förekommer inget statsstöd.

3.2.4 Reglering av kommunernas inkomster

Några möjligheter att infoga statlig reglering av kommunala inkomster i de sammanfattande mått på statlig reglering av kommunala verksamheter som hitintills beräknats finns knappast.

Kommunerna är i stort sett oförhindrade att avgiftsfinansiera många av sina verksamheter. Merparten av verksamheterna är delvis finansierade med någon form av försäljningsinkomster. Endast en mindre del av dessa avgifter och ersättningar är specialreglerade och underställningspliktiga. Huvudregeln enligt kommunallagen är att kommun inte får utta avgifter överstigande självkostnaden.

Underställningsplikten innebär ingen väsentlig inskränkning i den kommunala handlingsfriheten jämfört med de allmänna reglerna för den kommunala kompetensen. Dessa regler erbjuder också visst tolkningsutrymme. Den verkliga begränsningen av handlingsfriheten vad gäller taxor är att kommunen är förhindrad att utta avgifter annat än med stöd i författning eller vid leverans av prestationer som inte bygger på skyldighet från kommunens sida, dvs. som kan falla under normala privaträttsliga avtal.

3.3 Slutsatser

Diskussionen har gällt om det sett ur statens perspektiv skulle innebära en konflikt med andra statliga målsättningar beträffande den kommunala verksamheten att ge kommunerna vissa konjunkturpolitiska uppgifter samt om det med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och kommunernas faktiska handlingsfrihet är rimligt och möjligt att de i ökad utsträckning bör bidra till stabiliseringspolitiken. Försåvitt andelen specialreglerad obligatorisk verksamhet uttrycker de statliga målsättningarna kan det konstateras att kommunernas medverkan i stabiliseringspolitiken är möjlig om de konjunkturpolitiska åtgärderna tänks inverka på de 60 % av den kommunala verksamheten som är fakultativ. Den på detta sätt uppskattade långsiktiga handlingsfriheten är betydande. Av den fakultativa verksamheten torde dock, som redovisas i budgetutredningens betänkande, i stort sett endast investerings- och anläggningsverksamhet kunna påverkas i stabiliseringspolitiskt syfte. Driften av t. ex. sjukhus och skolor faller utanför.

Till den obligatoriska verksamheten hör civilförsvar, brandförsvar, underhåll av gator och vägar, driften av vatten-, avlopps- och renhållningsverk, byggande och drift av obligatoriska skolan, socialbyråer, barna- och ungdomsvård, barnhem, obligatorisk socialhjälp, ålderdomshem och pensionärshem, hälso- och sjukvård med undantag av distriktsvård, mödra- och barnavård, folktandvård, psykisk barna- och ungdomsvård, hörsel- och talvård. Vidare har kommunerna skyldighet bidra till uppbördsväsendet och vissa flygplatsinvesteringar. Vad gäller den obligatoriska verksamheten torde dock i icke oväsentlig utsträckning tidsförskjutningar av investeringsverksamheten vara genomförbara.

Beräkningstekniska problem

Vad som är externa utgifter i respektive verksamhet kan inte utläsas i finansstatistiken. Däremot kan interna intäkter särskiljas från externa inkomster. Råder det överensstämmelse i finansstatistiken mellan interna intäkter och interna kostnader skulle det vara möjligt att sortera ut de kostnader på en kostnadsbärare som fördelats till andra kostnadsbärare eller som omfördelats inom kostnadsbäraren.

Tabell 1. Redovisning av interna intäkter och inkomster

	%-andelar av totala utgifter
Pensionering och personalförsäkring	3,35
Räntor	6,66
Övriga interna intäkter på titlarna 0-8	4,29
Övriga interna inkomster på titlarna 0-8	0,19
Summa	14,49
Avskrivningar	4,03
Speciella skatter och ersättningar	0,12
Summa	18,64

Bland kostnaderna finns också några poster som inte motsvaras av externa utgifter i samma bokföringsperiod.

Detta gäller avskrivningar vilka belastar driftbudgetens kostnader. Vidare torde detta gälla redovisade kostnader under skatter och ersättningar. Därmed förklaras 18,64 %-enheter av de 19,98 %-enheterna.

Om jämförelsen skall avse ändamålsinriktade verksamheters resursanspråk bör å ena sidan gemensamma kostnader i möjligaste mån fördelas och å andra sidan hjälpverksamheterna uteslutas.

De hjälpverksamheter som kan skiljas ut redovisas i tabell 2.

Tabell 2. Kostnader i hjälpverksamheter som kan skiljas ut

	%-enheter
Pensionering och personalförsäkring	3,79
Räntekostnader	3,88
Amorteringar	3,62
Speciella skatter och ersättningar	0,12
Summa	11,41

Vid en jämförelse mellan tabellerna 1 och 2 framgår i vilken utsträckning som hjälpverksamheternas kostnader fördelats. Kostnaderna för pensionering och personalförsäkring har fördelats ofullständigt i någon mån. Räntekostnader har emellertid fördelats i större utsträckning än som svarar mot de externa ränteutgifterna. Någon möjlighet att korrigera härför annat än med en proportionell fördelning finns inte. Vid en jämförelse mellan verksamheter i relativa tal påverkas heller inte

resultatet av en proportionell fördelning av kostnader för pensionering och personalförsäkring och en proportionell reduktion av räntekostnaderna.

Amorteringar är en hjälpverksamhet som avspeglar i vilken mån kostnaderna finansierats med skatter och med lån. Villkendera finansieringsformen som ställer sig dyrast och i vilken utsträckning kostnaderna för verksamheterna påverkas av valet lämnas därhän eftersom detta val inte har med verksamheterna och deras reglering att göra. I en undersökning av statens kostnadspåverkan över en längre tidsperiod kan det däremot vara betydelsefullt att innefatta den statliga kreditpolitikens verkningar i detta avseende.

Speciella skatter och ersättningar medför inga kostnader som skall fördelas.

Vissa hjälpverksamheter kan inte skiljas ut från kostnadsbärarna. Detta gäller i mindre mån de verksamheter på driftbudgetens titlar 0–8 vars kostnader debiterats dels verksamheten själv, dels en annan verksamhet. Sådana verksamheter förekommer också på kapitalbudgeten. Verksamhetens kostnader skulle ha kunnat reduceras med så mycket som motsvarat interna intäkter. Om dessa verksamheters kostnader antas svara mot de interna intäkterna och inkomsterna på titlarna 0–8, utgör de summa 4,48 %-enheter.

Vidare gäller det den andel av summan kostnader över alla titlar som överskrider totala utgifter vilken ej motsvaras av någon i finansstatistiken redovisad interndebitering, 1,34 %-enheter. Slutligen gäller det de verksamheter på huvudtitlarna 0–8 som är av uppenbar hjälpnatur men vars kostnader ändå inte fördelats.

Kostnadsjämförelserna kommer att baseras på följande underlag:

1. Driftkostnader och kapitalutgifter redovisade på huvudtitlarna 0–8
2. De internt fördelade
 - a. räntekostnader
 - b. kostnader för pensionering och personalförsäkring som ingår i driftkostnaderna (kapitalutgifterna innefattar inte interna kostnader) på huvudtitlarna 0–8
3. Avskrivningar som ingår i driftkostnaderna på huvudtitlarna 0–8
4. Inom och mellan huvudtitlarna 0–8 internt fördelade driftkostnader (ingår i driftkostnaderna på huvudtitlarna 0–8 och åstadkommer en viss dubbelräkning)
 - a. sådana som motredovisats med interna intäkter
 - b. sådana som ej motredovisats med interna intäkter
5. Nya lån på huvudtitel 9 (är en självständig verksamhet)
6. En proportionell fördelning av vissa verksamheters kostnader och utgifter – centralförvaltning, gemensam administration av fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning, förvaltningsfastigheter, ej fördelade kostnader för pensionering och personalförsäkring – påverkar jämförelserna inom dessa huvudtitlar men inte jämförelserna totalt för alla huvudtitlar.

Jämförelserna utesluter följande hjälpverksamheter

1. Pensioner och personalförsäkring
2. Räntor

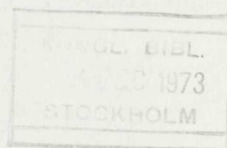
3. Amorteringar

4. Speciella skatter och ersättningar

Kostnaderna som jämförs överstiger externa utgifter med 8,57 %-enheter.

Tabell 3. Kostnader som jämförs i andel av externa utgifter, %

Huvudtitlar 0-8 exkl. kostnader som fördelats särskilt	104,80
Huvudtitlar 0-8, kostnader som fördelats särskilt	3,51
Huvudtitel 9, nya lån	0,26
Summa	108,57
därav avskrivningar	./.
internt fördelade kostnader inom och mellan huvudtitlarna 0-8	4,03
ej debiterade interna kostnader	./.
	4,48
	1,34
	98,72
hjälpverksamheter som ej jämförs	
pensionering och personalförsäkring	3,79
räntekostnader	3,88
amorteringar	3,62
speciella skatter och ersättningar	0,12
Summa	119,98



Kronologisk förteckning

1. Litteraturen i skolan. U.
2. Högskolan. U.
3. Högskolan. Sammanfattning. U.
4. Fastighetstaxering. Fi.
5. Museerna. U.
6. Data och näringspolitik. I.
7. Trygghet i anställningen. In.
8. Radio i utveckling. U.
9. Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
10. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U. (Utkommer senare)
11. Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. U.
12. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. U.
13. Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. Ju.
14. Mål och medel i skogspolitiken. Jo.
15. Kommunal planering och detaljhandel. H.
16. Samhället och filmen. Del 3. U.
17. Teknisk översyn av studiemedelssystemet. U.
18. Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. Fi.
19. TRU:s försöksverksamhet 1967–1972. U.
20. Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. H.
21. Svensk ekonomi fram till 1977. Fi.
22. Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. Ju.
23. Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. Ju.
24. Boendeservice 7. In.
25. Unga lagöverträdare III. Ju.
26. Lag och rätt i grundskolan. Ju.
27. Sanering III. In.
28. Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. Fi.
29. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. I.
30. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. Bilagor. I.
31. Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbud. Ju.
32. Vägtrafiken — kostnader och avgifter. K.
33. Ränta och restavgift på skatt m. m. Fi.
34. Flygvapnets befäl. Fö.
35. Kriminologisk forskning. Ju.
36. Miljövårdens informationssystem. Förslag och motiv. Jo.
37. Miljövårdens informationssystem. Statskontorets förstudie. Jo.
38. Personal för krigsmaktens förvaltningsverksamhet. Fö.
39. God inkassosed. Ju.
40. Civilförsvarsförmåner. Fö.
41. Forskning för utveckling. U.
42. Utbildning av lärarutbildare. U.
43. Budgetreform. Fi.
44. Budgetreform. Bilagor. Fi.
45. Budgetreform. Stabiliseringspolitiska bilagor. Fi.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. [13]
Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. [22]
Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. [23]
Unga lagöverträdare III. [25]
Lag och rätt i grundskolan. [26]
Revision av vattenlagen. Del 3. Vattenförbud. [31]
Kriminologisk forskning. [35]
God inkassosed. [39]

Försvarsdepartementet

Flygvapnets befäl. [34]
Personal för krigsmaktens förvaltningsverksamhet. [38]
Civilförsvarsförmåner. [40]

Kommunikationsdepartementet

Vägrafiken — kostnader och avgifter. [32]

Finansdepartementet

Fastighetstaxering. [4]
Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. [18]
Svensk ekonomi fram till 1977. [21]
Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. [28]
Ränta och restavgift på skatt m. m. [33]
Budgetutredningen. 1. Budgetreform. [43] 2. Budgetreform. Bilagor. [44] 3. Budgetreform. Stabiliseringspolitiska bilagor [45]

Utbildningsdepartementet

Litteraturen i skolan. Separat bilagedel 4 till litteraturutredningens huvudbetänkande. [1]
1968 års utbildningsutredning. 1. Högskolan [2] 2. Högskolan. Sammanfattning. [3] 3. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. [12]
Museerna. [5]
Radio i utveckling. [8]
Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [9]
Reklamutredningen. Reklam III. Ställningstagan-

den och förslag. [10] (Utkommer senare) Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. [11]

Samhället och filmen. Del 3. [16]
Teknisk översyn av studiemedelssystemet. [17]
TRU:s försöksverksamhet 1967—1972. [19]
Forskning för utveckling. [41]
Utbildning av lärarutbildare. [42]

Jordbruksdepartementet

Mål och medel i skogspolitiken. [14]
Miljökontrollutredningen. 1. Miljövårdens informationssystem. Förslag och motiv. [36] 2. Miljövårdens informationssystem. Statskontorets förstudie. [37]

Handelsdepartementet

Kommunal planering och detaljhandel. [15]
Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. [20]

Inrikesdepartementet

Trygghet i anställningen. [7]
Boendeservice 7. [24]
Sanering III. [27]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [6]
Metallmanufakturutredningen. 1. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. [29] 2. Järn- och metallmanufakturindustrin under 70-talet. Bilagor. [30]

Kronologisk förteckning

1. Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna.
2. Nordiskt kontaktmannamöte i Mariehamn.
3. Varudeklarationssamarbeid i Norden.

