

# NYA SKATTER ELLER BESPARINGAR?

Av direktör UNO MURRAY

DEN UNDER våren 1958 tillsatta besparingsutredningen under ordförandeskap av generaldirektör Karleby kom till stånd helt enkelt därför att det statsfinansiella läget blivit så pressat, att det icke var möjligt att motsätta sig en ordentlig undersökning om möjligheterna till besparingar på statsutgifterna. Uppgiften var enligt direktiven att gå igenom statsbudgetens olika utgiftsposter och föreslå begränsningar i dessa »med en samlad besparingseffekt av någorlunda betydande storlek». Detta skulle ske »förutsättningslöst», varmed åsyftades att utredningen skulle vara helt oförhindrad att ur statsfinansiell synpunkt ompröva redan fattade utgiftsbeslut och, så långt det nu går, arbeta utan hänsyn till partipolitiska konsiderationer. Resultatet, som framlades i augusti detta år, präglades otvivelaktigt också av ett allvarligt försök att uppfylla sådana intentioner, men utredningens sammansättning med representanter från alla de demokratiska partierna gjorde det uppenbarligen omöjligt att uppnå enighet om så stora besparingar, som ter sig nödvändiga i nuvarande trängda fi-

nansiella läge. De allmänna betingelserna för mera betydande begränsningar av statsutgifterna förefaller inte vara särskilt gynnsamma. Att intresset är minimalt framgick tydligt vid årets vårriksdag, som dock stod inför uppgiften att ta ställning till en utgiftsstat som med väldiga belopp överstiger beräknade statsinkomster. Riksdagen beslutade utgifterna men undandrog sig tillsvidare att gå djupare in i finansieringsproblemen. Den negativa inställningen till utredningens syfte har sedan ytterligare demonstrerats. Dess i anseende till läget moderata rekommendationer har mötts av motstånd först av finansministern själv och sedan i den socialdemokratiska pressen och en rad remissyttranden.

## *Den statsfinansiella krisen.*

Budgetåret 1958/59 beräknas ha slutat med ett underskott på driftbudgeten av mellan 400 och 500 miljoner kronor, och under nu löpande år kommer driftutgifterna att överstiga statsinkomsterna med 735 miljoner. Budgetåret 1960/61 blir enligt besparingsutredningen särskilt kri-

tiskt. Då springer nämligen underskottet upp till inte mindre än 2 200 miljoner. Sedan antas utvecklingen bli något lugnare, d. v. s. underskotten stiger med »endast» 100 à 250 miljoner årligen fram till 1963/64, men gapet mellan utgifter och inkomster på driftbudgeten kommer, som synes, att vidgas, om inte motåtgärder vidtagas. Dessutom kommer statens utgifter på kapitalbudgeten för investeringar att uppnå en sådan nivå, att medelsbehovet på totalbudgeten, utöver vad som täcks av skatter och andra löpande inkomster, blir ungefär 4 miljarder, d. v. s. mera än som motsvarar det totala utbudet på kapitalmarknaden. Det inses lätt, hur allvarligt detta är, om man betänker, att till statens lånebehov kommer också kommunernas och näringslivets.

Från en del håll har mot dessa prognoser invänts, att utgiftsutvecklingen kanske inte blir så expansiv som utredningen antagit och att statsinkomsterna kanske kommer att stiga hastigare än den räknat med. Det är också självfallet, att den i kalkylerna medräknade utgiften på några hundra miljoner för arbetslöshetsbekämpande åtgärder kan väsentligt reduceras vid fortsatt konjunkturåterhämtning under förutsättning givetvis att rubriksättningen för denna post verkligen har en reell innebörd, och att det i själva verket inte är fråga om åtgärder som måste vidtagas oavsett konjunkturläget. Mera tveklaktig är kritiken, då den gör

gällande, att utredningen tagit med alla beräknade eller, rättare sagt, befarade utgiftsanspråk och icke tillräckligt beaktat den kraftiga nedskärning av äskandena som regelmässigt sker vid statbehandlingen i departementen. De redovisade utgifterna hänför sig dock till fattade beslut, föreliggande förslag och pågående utredningar och motsvarar säkerligen vad vi har att räkna med, om inte en radikal ändring sker beträffande anspråken på statskassan. En eller annan post kan möjligen skjutas från ett år till ett annat, men någon mera betydande begränsning torde näppe- ligen kunna göras utan en ganska radikal inskränkning i statsverksamheten. Gentemot dessa invändningar kan dessutom framhållas, att det finns en hel del som utredningen icke tagit med bland utgifterna, exempelvis kostnaderna för änkepensioneringen enligt vårriksdagens beslut, den automatiska ökning av skatteersättningen till kommunerna som sker, om dessa höjer sin utdebitering, och synbarligen icke heller den kraftigt ökade för- räntning av statskulden, som lånebehov av förut angiven storleksordning skulle föra med sig. I dessa fall kan det röra sig om summor på sammanlagt hundratals miljoner kronor.

Vad slutligen beträffar inkomstsidan utgår utredningen från en årlig 3-procentig ökning av skatteunderlaget, vilket utan nya eller höjda skatter skulle automatiskt medföra

den intäktsökning som kalkylen bygger på. Att i detta sammanhang röra sig med siffror på 5 å 6 %, som förekommit i diskussionen, förefaller vanskligt, bl. a. mot bakgrunden av de uppenbara svårigheter vårt näringsliv står inför till följd av det höga kostnadsläget och den hårdnande konkurrensen från utlandet. Vi bör väl inte alltför lättsinnigt slå oss till ro med förhoppningar om att den automatiska stegringen av statsintäkterna skall bli snabbara än som ungefärligen motsvarar förhållandena under en något-sånär normal konjunkturutveckling. Det är icke skäl att i detta läge kalkylera med just sådana inflationstendenser som hela politiken går ut på att undvika.

För nu löpande budgetår och budgetåret 1960/61 får Karleby-utredningens bedömanden betraktas såsom ganska säkra. Däremot är det naturligtvis svårare att överblicka utvecklingen längre fram i tiden. Det framlagda materialet ger dock en allvarlig bild av tendenserna och understryker vikten av att åtgärder snarast möjligt vidtagas för att bringa statsfinanserna i balans.

Utredningens analys av orsakerna till den väldiga statliga utgiftsexpansionen under efterkrigstiden är intressant och anmärkningsvärd såsom ett enhälligt bedömande av representanter från samtliga demokratiska partier. De drivande krafterna har varit ett fåtal stora poster, nämligen försvar, barnbidragen, bostadspolitiken,

sjukförsäkringen, folkpensioneringen, vägväsendet, skatteersättningen till kommunerna och jordbruksprisregleringen, tillsammans representerande inte mindre än mellan 60 och 70 % av statsutgifterna. I övrigt består dessa — förutom av den stora utgiften för undervisningsväsendet — av ett eller annat tusental smärre poster, på vilka det, enligt utredningens mening, finns begränsade möjligheter att uppnå besparingar av nämnvärd statsfinansiell betydelse. Man får i betänkandet vidare den intressanta upplysningen att de s. k. transferringarna via statskassan genom bidrag och understöd åt olika håll numera motsvarar bortåt 50 % av statsutgifterna. Utredningens slutsats är, att några besparingar av betydelse icke kan uppnås, med mindre man är beredd att ompröva redan fattade beslut och därvid i främsta rummet vända sig mot de dominerande anslagsposterna.

#### *Karleby-utredningens förslag.*

Karleby-utredningens förslag innebär dels nedskärningar av nuvarande utgifter på vissa poster och dels beträffande andra poster en minskning av den beräknade takten i utgiftsökningarna. I sistnämnda fall kommer alltså även enligt förslaget utgifterna att öka i förhållande till nu utgående belopp. Totalt sett kommer Karleby-utredningens nu siffermässigt fixerade förslag, från de utgångspunkter den

själv haft, uppenbarligen att medföra, att vi ändock till och med budgetåret 1963/64 får årliga underskott på driftsbudgeten på ca 1,5 miljarder.

Mot bakgrunden härav ter sig den kritik som riktats mot de besparingar som föreslagits något chockerande. I stort sett innebär för övrigt dessa besparingar otvivelaktigt ett steg i rätt riktning, eftersom de åsyftar att rätta till ur allmänna ekonomiska synpunkter otillfredsställande förhållanden. Detta gäller förslaget att genom räntejusteringar för generella bostadssubventioner till äldre bostadsfastigheter minska den nuvarande hyressplitringen på bostadsmarknaden och samtidigt minska kraven på statskassan. Kapitalsubventionerna för egna hem föreslås minska. Vidare rekommenderar utredningen en successiv avveckling av driftsbidragen för Statens järnvägar för vissa icke bärkraftiga linjer, som följaktligen bör nedläggas. Till de direkta utgiftsminskningarna hör också en föreslagen besparing av skatteersätningen till kommunerna i samband med ortsavdragsreformen. Naturligtvis har detta väckt kritik från de håll, där man ogärna accepterar en moderat offentlig utgiftspolitik och inte vill tänka sig, att också kommunerna måste spara. Men minskade anspråk från *statens* sida på kommunala insatser på olika områden skulle säkerligen göra det lättare för kommunerna. Slutligen

har utredningen förordat besparingar på en rad smärre poster i statsbudgeten, men man får intrycket, att utredningen undervärderat möjligheterna att nå statsfinansiella resultat genom en hårdare gallring i den snårskog av småbidrag i storleksordningen några miljoner kronor, som så snabbt vuxit upp under de senaste decennierna. Totalt sett skulle de föreslagna utgiftsbegränsningarna för helt budgetår betyda en besparing av 330 miljoner kronor, men för det kritiska budgetåret 1960/61 endast 120 miljoner.

Därutöver föreslås, som förut antytts, en begränsning av stegrings takten på ett par poster. Utredningen rekommenderar, att riksdagens flera gånger uttalade önskemål om en jämnare successiv höjning av folkpensionerna — dock upp till de förutsatta beloppen 1968 — bör tillfredsställas, vilket skulle medföra en minskning av den hårda extrabelastningen 1960/61. Dessutom rekommenderas en lugnare expansionstakt i utgifterna för vägbyggandet. I genomsnitt kommer, synes det, utgifterna för folkpensioneringen och vägväsendet att fram till och med 1963/64 enligt utredningens förslag dock att *stiga* årligen med tillhoppa ca 250 miljoner kronor.

Vid sidan av dessa konkreta förslag har Karleby-utredningen förordat omprövning och utredning om en rad utgiftsposter under olika huvudtitlar utan att själv komma

med några siffermässigt bestämda rekommendationer. Dess tanke, att den statliga lånegivningen för bostadsändamål skulle ersättas med ett kreditgarantisystem, skall dock medföra att belastningen på kapitalbudgeten skulle lättas med åtskilliga hundra miljoner kronor. I alla dessa fall beror allt på statsmakternas villighet att igångsätta de ifrågasatta utredningarna. Utan en positiv inställning och snabba åtgärder kan något resultat icke uppnås inom överskådlig framtid.

Ett värdefullt uppslag av Karleby-utredningen, som borde kunna omedelbart sättas i verket — oavsett vad man tänker och tycker på olika håll om angelägenheten av att spara på statsbudgeten — gäller fortlöpande statsfinansiell långsiktplanering. Enligt utredningens mening bör således göras upp en 5-årsplan för statsfinanserna på grundval av prognoser beträffande utgifter och inkomster samt den allmänna ekonomiska utvecklingen. Denna plan underkastas årligen översyn med sikte på följande 5-årsperiod, varvid de ändringar och kompletteringar göras som förhållandena ger anledning till. Man får på så vis en rullande planering, som tvingar till hänsynstagande till en mera långsiktig utveckling, och det bör på ett helt annat sätt än hittills ge möjligheter, inte bara för riksdagen utan även för folket i gemmen att bedöma konsekvenserna ur olika synpunkter av statsfinansiella åtgärder. Det har hittills varit en

betänklig brist, att statsmakterna så ofta fattat utgiftsbeslut för sociala eller andra ändamål med verkningar långt in i framtiden utan att de beslutande bildat sig någon klar uppfattning om de ekonomiska följderna. Såväl diskussionerna mellan partierna som väljarnas ställningstagande till förslag, som framläggs, skulle genom en ordentlig långsiktplanering bygga på ett bättre underlag än hittills.

#### *Ett tvångsläge.*

Trots de värdefulla synpunkter och förslag, som framlagts av Karleby-utredningen nödgas vi således konstatera, att den icke kunnat ena sig om rekommendationer till utgiftsbegränsningar av tillnärmelsevis den omfattning som fordras för ett återställande av balansen i statsfinanserna. I all synnerhet är läget kritiskt för budgetåret 1959/60, till vilket utredningen icke alls tagit ställning, samt under budgetåret 1960/61.

Därmed är ingalunda sagt, att kraven på ytterligare besparingar måste uppges. Sakligt sett kan betydande sådana göras, utan att detta skulle behöva medföra allvarliga sociala eller andra olägenheter. Den för närvarande synnerligen omfattande schablonmässiga och icke behovsprövade bidragsgivningen för allehanda ändamål är säkerligen alls inte nödvändig utan ter sig ibland t. o. m. stötande mot bakgrunden av den allmänna standardstegring och inkomstutjä-

ning som kommit till stånd. Dessutom har uppenbarligen redan den nuvarande beskattningen gjort stora inkomsttagarkategorier betydligt känsligare än förut för det ofrånkomliga faktum, att offentliga förmåner i själva verket måste betalas av dem själva. Det är därför inte orealistiskt att räkna med att opinionen framdeles blir alltmera mogen för en fördomsfri omprövning av socialpolitiska och andra åtgärder, som går ut på att via statskassan distribuera ekonomiska fördelar på det schablonmässiga sätt, som hittills har skett, och att man därför också blir mera kritisk mot stora delar av de nuvarande statsutgifterna.

Men den eventualiteten, att framdeles större förståelse skall visas för en begränsning av statsutgifterna, löser inte våra problem i det akuta statsfinansiella krisläget innevarande och nästa budgetår. De politiska förutsättningarna för att på denna korta tid genomföra de stora besparingar som nu erfordras förefaller vara de sämsta tänkbara. Högerpartiet har lagt fram besparingsförslag, som synas tillräckligt stora för att åstadkomma balans i statsbudgeten, men dessa förslag har för det första mött utomordentligt kraftigt motstånd från socialdemokraterna och kommunisterna, vilka tillsammans behärskar majoriteten i första kammaren och vid de gemensamma voteringarna i riksdagen, och för det andra blivit utsatta för en delvis häftig kritik

även av de båda övriga borgerliga partierna, vilka tydligen icke vill gå tillnärmelsevis så långt som höger i fråga om utgiftsbegränsningar på statsbudgeten. Den borgerliga splittringen, som väsentligen beror just på motsättningar i fråga om statens utgifter för sociala och andra liknande ändamål liksom på delvis skilda bedömningar av det statsfinansiella läget, försvagar motståndet mot det enda alternativ som socialdemokraterna kan tänka sig för åstadkommandet av bättre budgetbalans, nämligen omsättningsskatten. Vi har råkat in i ett tvångsläge, som öppnar föga trevliga perspektiv.

Eftersom förutsättningarna för en omfattande besparingsaktion på tillräckligt kort tid ter sig så utomordentligt begränsade, ja så gott som obefintliga, är det inte så underligt att man på vissa håll inom näringslivet kommit på tanken att kanske trots allt ändå föredraga omsättningsskatten framför en eljest oundviklig mycket betydande underbalansering av budgeten. En sådan skulle nämligen, med de väldiga låneanspråk detta skulle medföra från statens sida, kunna i väsentlig grad avstänga kapitalmarknaden för näringslivet och därmed lägga avsevärda hinder i vägen för dess fortsatta tekniska utveckling och för de rationaliseringsåtgärder som är nödvändiga under ett skärpt konkurrenstryck från utlandet. En icke obetydlig faktor i debatten är väl för övrigt

också de praktiskt taget enhälliga rekommendationerna från den nationalekonomiska expertisen till förmån för en omsättningsskatt — under förutsättning, nämligen, att den inte kompenseras bort och därmed blir inflationsdrivande.

Naturligtvis skulle en sådan pålaga ovanpå den redan förut hårda skattebelastningen bli ett beskt piller att sluka för vårt folk. De därmed förenade riskerna är också uppenbara, i all synnerhet om omsättningsskatten blir ett nytt bestående element i vårt skattesystem. Man har — som förut antytts — påpekat faran av öppna eller dolda lönekomensationer som skulle motverka skattens föregivna inflationshindrande effekt. Den ytterligare kostnadsökningen skulle drabba näringslivet och innebära ett hot mot dess konkurrensförmåga från andra utgångspunkter än de ovan angivna. Med nya flödande skatteintäkter är det så lätt för riksdagen att slå sig till ro och det spirande intresset för bättre sparsamhet och hushållning i den offentliga förvaltningen kan släckas. Ingen torde heller kunna räkna med att, så länge omsättningsskatten består, sänkningar av de direkta skatterna blir politiskt möjliga att genomföra. Att även denna lösning av finanskrisen medför nya och svåra problem är uppenbart.

#### *Krisen politiskt betingad.*

Om den slutsatsen kan dragas, att huvudalternativen för statsmak-

ternas handlande i rådande krisläge är kraftiga begränsningar av statsutgifterna eller en betydande skatteskärpning i form av en omsättningsskatt är det lika tydligt, att så stor anslutning inom riksdagen för den ena eller den andra av dessa båda linjer att beslutet kan anses vila på en ur demokratiska synpunkter sett acceptabel grund, icke föreligger för närvarande.

Under sådana förhållanden borde det vara en naturlig sak att allvarligt pröva möjligheterna till en kompromiss, till en överenskommelse om ett *tillfälligt arrangemang*, ofrånkomligt med hänsyn till det statsfinansiella krisläget under innevarande och nästa budgetår men av sådan beskaffenhet att det icke binder någon för framtiden. Nära till hands låge väl i så fall en kombination av de besparingar, varom man nu kan enas och en omsättningsskatt för att täcka den återstående bristen under dessa år — en skatt som i så fall gjordes från början tidsbegränsad och förutsatte, att energiska och fördomsfria utredningar omedelbart fullföljdes rörande möjligheterna till så stora ytterligare besparingar, att budgeten fr. o. m. 1961/62 kan balanseras *utan* omsättningsskatt och *utan* skärpningar av beskattningen i övrigt. Därmed bleve intet parti bundet för framtiden vare sig i fråga om utgifts- eller skattepolitiken, men vi kunde någorlunda bemästra den aktuella krisen.

Men denna är icke bara ekonomisk — då skulle den säkerligen kunna klaras — utan framför allt politisk. Det förefaller icke som om socialdemokraterna ville gå med på någon mera betydande begränsning av statsverksamheten vare sig nu eller framdeles. De vill i stället öka skattebelastningen nu med en omsättningskatt på 4 procent, vilken anses ge en statsintäkt på ca 1 400 miljoner. Näringslivet har att bereda sig på en skärpt prisövervakning, vilken jämte funderingar här och där på investeringsavgifter tydligt ger oss en föräning om en återuppbyggnad av det mot produktionslivet riktade statliga regleringsväsendet. Typiskt är, att den nya skattebördan skall bli kombinerad med — en icke obetydlig ökning av statsutgifterna! Barnbidragen skall höjas och folkpensionerna förstärkas ytterligare utöver vad som förutsatts i hittills antagna planer. Man inför m. a. o. en ny skatt med föregivet syfte att därmed beskära de enskilda medborgarnas inkomster och konsumtion för att bereda utrymme för den offentliga förvaltningens alltför högt uppdrivna anspråk, men samtidigt sätter man via statskassan nya

penningmedel i konsumenternas händer. Vore det inte mot bakgrunden av rådande statsfinansiella läge och med hänsyn till den målsättning som man påstår sig följa, nämligen att sätta en spärr mot inflationsfaran, riktigast att icke medge några som helst kompensationskrav utan via den allmänna socialvården lämna stöd i begränsat antal fall där sådant efter behovsprövning visar sig ofrånkomligt?

Den nuvarande regimen har använt alla sorters motstridiga argument för en vidgad makt över samhällsekonomin och för en vidgad bestämmanderätt över människornas ekonomi, investeringar och konsumtion. Man får ett bestämt intryck att den nuvarande, av regeringens egen politik förvällade krisen kommer att begagnas på samma sätt. Socialiseringens vägar och smygvägar är tydligt skönjbara. Det är inte att förvåna sig över att detta inom borgerliga partier, som inser faran och därför icke kan uppge en bestämd opposition, befast misstron mot regeringen och för deras vidkommande omöjliggjort varje eftergift.