

# STATENS UTGIFTER MÅSTE SÄNKAS

*Av kanslichefen OSCAR ÖSTMAN*

DE STATLIGA utgifterna stiger oavbrutet. Jämför t. ex. driftbudgetens utgifter för budgetåret 1950/51 med de nu beräknade för 1959/60. De uppgick det förstnämnda budgetåret till 5 449 milj. kr. eller omräknat i dagens penningvärde ca 8 200 milj. För budgetåret 1959/60 beräknas de till 13 495 milj., vilket motsvarar en realökning på 2/3.

En del av denna ökning har naturligtvis sin grund i ökningen av nationalprodukten. Mer än på sin höjd hälften därav kan emellertid inte få sin förklaring därigenom. I övrigt beror ökningen på att den offentliga sektorn kommit att ta i anspråk en allt större del av de tillgängliga resurserna. Statistiken på detta område är inte och gör inte anspråk på att vara exakt. En viss uppfattning om förskjutningen kan man emellertid få. Under de sista förkrigsåren var den privata konsumtionen drygt 8 gånger så stor som den offentliga. Nu kan den beräknas vara blott 4 à 5 gånger så stor som den offentliga konsumtionen.

En motsvarande utveckling har ägt rum på investeringsområdet.

Av de samlade investeringarna 1938/39 hänförde sig ungefär 1/4 till den offentliga sektorn mot nu drygt 40%.

Det är egentligen endast högerpartiet som under 1950-talet med kraft opponerat mot den statliga utgiftsansvällningen. Allmänna talesätt om nödvändigheten att hålla statsutgifterna nere har visserligen förekommit såväl från övriga borgerliga partiers sida som från regeringshåll. De konkreta förslagen till besparingar har emellertid blott kommit från högerhåll — utom nu på sistone. År efter år har högerpartiet sökt presentera en skuggbudget som trots samtidigt framlagda förslag om skattelättnader kunnat utvisa en lika god eller bättre balans än regeringens budget. Dessutom har partiet genom att kräva alternativa utgiftsförslag från de olika myndigheterna och verken vid deras framläggande av sina petita velat skapa underlag för ett reellt bedömande av möjligheterna till ytterligare utgiftsnedprutningar. Vad partiet därvid bl. a. uttryckligen siktat till är att varje myndighet och verk skulle förständigas att redovisa förslag till en ut-

giftsstat som slutade på en lägre totalsumma — t. ex. 5% lägre — än närmast föregående budgetår.

I den statsverksproposition som i januari 1958 förelades riksdagen framträdde den prekära statsfinansiella situationen tydligare än någonsin tidigare. Formellt var visserligen driftbudgeten balanserad. Reellt sett var detta emellertid långt ifrån fallet. Å ena sidan fanns bland budgetens inkomster poster av blott formell karaktär, å andra sidan var utgifterna ofullständigt redovisade. Högerpartiet hävdade för sin del att det i realiteten förelåg ett underskott på åtminstone 500 milj. I diskussionerna mellan representanter för högerpartiet och de makthavande var också den stående frågan denna: Tänker regeringen låna pengar för att täcka underskottet i driftbudgeten eller tänker regeringen införa nya skatter — efter valet?

Svaren på denna fråga var i allmänhet undvikande. Som exempel härpå kan anföras finansminister Strängs uttalanden i en radiodebatt den 28 augusti i fjol om att »budgeten aldrig (får) bli ett kritstreck för hönan» och om att »det här är ett tekniskt resonemang som jag inte skall ge mig in i, för då kommer vi att fastna i detta». Dessförinnan under året hade han kommit med mer preciserade uttalanden, såsom i en radiodebatt den 5 maj då han sade: »Låt mig framföra den glädjande upplysningen att i varje fall driftbudgeten bör vara

balanserad i överskott». Och den 30 juli fick riksdagen veta: »Den driftbudget som i dag presenteras riksdagen för nästa budgetår är balanserad, detta med vissa säkerhetsmarginaler». Försiktigtvis tillade finansministern emellertid den gången att han inte vågade ha någon uppfattning om huruvida dessa marginaler var tillräckliga för att möta förutsedda utgiftstegringar.

Statsministern föreföll för sin del närmast irriterad över att någon kunde förutsätta att det skulle bli skatteskärpningar i framtiden. Sedan herr Hjalmarson flera gånger frågat honom på den punkten i den partiledardebatt som ägde rum i radio och television två dagar före höstvalet och sedan även herr Ohlin vid ett tillfälle begärt besked, svarade han, att »det finnes i nuvarande konjunkturläge ingen anledning att tala om nya skatter». Han fortsatte därefter: »Jag skulle vilja fråga herr Ohlin på den här punkten: Delar verkligen herr Ohlin herr Hjalmarsons mening att vi för närvarande har en statsfinansiell kris, som skulle motivera nya skatter?»

I årets statsverksproposition presenterar nu finansministern en ny beräkning rörande driftbudgetens inkomster och utgifter för budgetåret 1958/59. Där räknar han ner inkomsterna och räknar upp utgifterna och resultatet blir en försämring sedan riksstaten fastställdes i slutet av juli på inte mindre än 480 milj. Närmare än den halva

miljard högerpartiet förutsade för ett år sedan kunde han ju knappast komma.

Situationen ter sig ingalunda ljusare för budgetåret 1959/60 — tvärtom. Redan nu räknar finansministern med ett underskott på 549 milj. Då har han ändock såsom inkomst räknat 150 milj. kr. representerande kommunalskattemedel som staten 1958/59 tillgodogjorde sig i förskott. Formellt och budgetmässigt är bokföringsåtgärden riktig, men några pengar för ändamålet finns inte utan dem måste staten nu låna upp. Vidare tar staten i anspråk 155 milj. av bilskattemedel för andra ändamål än dessa är avsedda för. Han lånar med andra ord pengar som sedermera skall gå till vägar o. dyl.

Det kan också förtjäna påtalas att finansministern vidtagit en transaktion i fråga om avskrivningar på bostadslån, som sannernigen inte står i överensstämmelse med de avskrivningsregler riksdagen antagit. Sedan 1951 har till bostadsbyggandet utgått dels s. k. provisoriska, dels ortsdifferentierade tilläggs lån, vilka ursprungligen var såväl räntefria som amorteringsfria. Eftersom någon ränta inte utgått har dessa lån avskrivits helt och hållet. 1957 års riksdag beslöt, att viss del av dessa lån skulle göras amorteringspliktig. På grund härav beräknas ca 300 milj. kr. komma att inflyta under loppet av 25 år räknat från den 1 januari 1958. Någon ränta skall

emellertid alltjämt inte utgå. Med gällande bestämmelser bör lånen då fortfarande vara helt avskrivna intill dess de återbetalas. Herr Sträng hittade emellertid i fjol på att »reaktivera» tidigare gjorda avskrivningar på 300 milj., trots att endast 12 milj. skulle inflyta under budgetåret 1958/59. Dessa 300 milj. blev indirekt en inkomst på driftbudgeten, i det att herr Sträng underlät att göra avskrivningar i motsvarande grad på driftbudgetens sida. I år införes amorteringsskyldighet för ytterligare viss del av tilläggs lånen och i samband därmed trollar finansministern bort 162 milj. i avskrivningar som eljest skulle ha belastat driftbudgeten.

Såsom finansministern framhåller får man också räkna med nya utgifter i form av tilläggsstater och anslagsöverskridanden. Avtalsförhandlingarna med de statsanställda kan t. ex. leda till höjda löner — den s. k. nollställningen varigenom kompensation ges för löneglidningen inom det enskilda näringslivet är bl. a. aktuell. Det kan nämnas att varje procents ökning av de statsanställdas löner och pensioner betyder en utgiftshöjning på 50 milj. kr. per år. Eventuella indextillägg till folkpensionerna kommer också in i bilden.

Det är mot bakgrunden av det här sagda naturligt att herr Sträng känner behov av en »inkomstförstärkning» — detta är det förskönande uttrycket för »skattehöj-

ningar». Han förutsätter att det behövs ytterligare inkomster »av storleksordningen en halv å en miljard kronor». Vilken form denna inkomstförstärkning skall erhålla är han icke »beredd» att ta definitiv ställning till. Han pekar på den möjlighet som »skatteförfattningen anvisar», nämligen att öka uttagningsprocenten för den statliga inkomstbeskattningen. Såsom en annan väg pekar han på »en skärpning av inkomst- och förmögenhetsbeskattningen med tyngdpunkten på större inkomsttagare och förmögenhetsägare i kombination med punktvisa skärpningar i den indirekta beskattningen». Som en tredje tänkbar väg anges möjligheten att genomföra en mera generell varubeskattning.

Uppenbarligen är det den sist angivna utvägen som leker herr Sträng i hågen. En skärpning av inkomstbeskattningen, vare sig den sker i form av en höjd uttagningsprocent eller genom ändringar av gällande skatteskalor, kan inte få effekt förrän fr. o. m. den 1 januari 1960. Det finns över huvud taget inte möjlighet att på denna väg få in några belopp av nämnvärd betydelse under budgetåret 1959/60. Dessutom har ju den direkta beskattningen nått en sådan höjd att det i och för sig vore orimligt att på något sätt skärpa densamma. Tvärtom finns det all anledning att försöka komma till rätta med de orimligt höga marginalskattesatserna, särskilt i mellanskikten där

en markerad puckel förekommer för gifta skattskyldiga.

Inte heller är mycket att vinna genom nya punktskatter. Regeringen har i båda dessa avseenden tagit i anspråk i det närmaste alla »skattereserver» av någon betydelse. Det enda som återstår för att under budgetåret få in belopp av den storlek finansministern anger nödvändiga är just en allmän omsättningsskatt. Att det därvid blir fråga om en i verklig mening allmän — alltså där undantag inte göres för livsmedel m. m. — torde man också kunna utgå ifrån. De tekniska nackdelarna vid en i olika former differentierad omsättningsskatt torde här komma att fälla utslaget. Å andra sidan kan det då tänkas, att regeringen föreslår vissa kostnadskrävande åtgärder för att lindra verkningarna för barnfamiljer och för personer i de lägre inkomstskikten.

En allmän omsättningsskatt på 3% skulle inbringa ett belopp av 900 å 1 000 milj. kronor. Frånräknar man de utgiftsökningar som kan föranledas av önskemålet att mildra verkningarna för kategorier som skulle drabbas särskilt hårt, kommer man fram till en nettoförstärkning på 700 å 800 milj. kr.

Här kan det vara anledning att något dröja vid den prognos för 1959 som finnes i den preliminära nationalbudgeten för detta år. Produktionsökningen för året beräknas till 800 milj. kr. Vidare förutsätter man en importökning på 200

milj. och en lagerminskning på 300 milj., varigenom alltså ytterligare 500 milj. eller sammanlagt 1 300 milj. kr. skulle stå till förfogande för nya investeringar resp. ökad konsumtion under 1959 — någon exportökning räknar man inte med under året.

Det beräknas att stat och kommun skall öka sina bruttoinvesteringar med 500 milj. och sin konsumtion med 300 milj. Hela den egentliga produktionsökningen skulle sålunda tas i anspråk inom den offentliga sektorn. Inom den privata sektorn räknar man med en minskning i investeringsverksamheten på 100 milj. och en ökning av konsumtionen med 600 milj. Det kan sålunda sägas att den privata sektorn får inrikta sig på att »äta upp» den tidigare skapade tillgång som lösgöres genom lagerminskningen liksom också den importökning som uppkommer och som inte motsvaras av någon exportökning.

Det försök till prognos med alla dess felkällor som sålunda gjorts grundar sig uppenbarligen på vad som nu gäller i fråga om beskattningen. Skulle alltså skatterna tillåtas stiga med 700–800 milj., bortfaller ungefär den presumtiva konsumtionsökningen på den privata sektorn. Det är visserligen icke fråga om helt samma tidsperioder, eftersom prognosen avser kalenderåret 1959 och skatteskärpningssträvandena budgetåret 1959/60. Det torde ändock stå klart att ett

införande av en allmän omsättningsskatt skulle förhindra varje standardhöjning för svenska folket under nästa budgetår. Sannolikt måste man i stället räkna med minskade konsumtionsmöjligheter.

Låt oss därefter återgå till årets budgetförslag. I jämförelse med riksstaten för budgetåret 1958/59 upptar driftbudgeten utgiftshöjningar på 974 milj. kr. mot ett så blygsamt belopp som 163 milj. i beräknade inkomsthöjningar.

Dessa siffror visar hän mot en skrämmande utveckling. Man torde vara berättigad dra den slutsatsen att vår skattenivå nu nått en sådan höjd att skatterna motverkar sig själva, detta sett från statens synpunkt. Analyserar man vidare inkomstsidan och där konstaterar att av inkomstökningen 125 milj. kommer på automobilskatter och 85 milj. på tullar och acciser, medan den direkta skatten upptas till 100 milj. *lägre* belopp än i riksstaten från juli 1958, förstärkes detta intryck.

Av utgiftsökningen betecknas ca 500 milj. såsom automatiska och 450 milj. såsom icke automatiska. Den största utgiftsökningen kommer på socialhuvudtiteln med 267 milj., varav 200 milj. för arbetslöshetsändamål och 58 milj. till folkpensionering. Därefter kommer sjätte huvudtiteln med 235 milj. i ökning, varav 220 milj. i förbättrade väganslag. Ökningen är dock reellt sett ej oväsentligt mindre, eftersom det 1958/59 finns bety-

dande reservationer att ta i anspråk. För försvaret upptages 136 milj. mer än 1958/59. Den reella förbättringen för försvarets del är 68 milj. motsvarande de  $2\frac{1}{2}\%$  som enligt överenskommelsen i fjol skulle gå till försvaret på grund av den tekniska utvecklingen. Ett belopp av 60 milj. har avsatts för att täcka eventuellt kommande prisstegringar. Även ecklesiastikhuvudtiteln vill ha 136 milj. kr. mer än under löpande budgetår. Därav skulle 80 milj. kr. gå till folkskoleväsendet, 22 milj. till universitet och viss annan högre undervisning samt 18 milj. till lärarutbildning. Inrikesdepartementet visar en uppgång på 65 milj., varav 48 milj. går till hälso- och sjukvård och ca 9 till polisväsendet. I övrigt kan framhållas att skatteersättningen till kommunerna fortsätter att stiga genom att kommunerna höjer sina utdebiteringar. Där blir det en anslagshöjning på 30 milj. Budgetåret 1958/59 hade vi en utgiftsökning på 55 milj., även då på grund av utdebiteringshöjningar som kommunerna företagit. Anslaget är nu uppe i så högt belopp som 610 milj.

Jordbruks- och handelsdepartementen skiljer sig från de andra genom att de begär vardera 19 milj. lägre anslag än 1958/59. För jordbrukets del är det främst bortfallet av prisrabatteringen av smör som är avgörande. För handelsdepartementets del är det i väsentlig utsträckning det förhållandet

att anslag till AB Atomenergi förvandlas till lån och därmed överföres till kapitalbudgeten.

Som bekant satte herr Sträng en gång såsom sitt mål att budgeten skulle vara totalbalanserad. De löpande inkomsterna skulle alltså inte täcka bara driftbudgetens utgifter utan också investeringar och andra kapitalutgifter. Han misslyckades grundligen. För budgetåret 1959/60 räknar han hittills med ett underskott på totalbudgeten på 2 470 milj. kr. eller drygt 900 milj. mer än i riksstaten för budgetåret 1958/59. Det må emellertid erinras om att finansministern sedan i somras måst räkna med en försämring av driftbudgeten, vilket lett till att han i sin nya beräkning kommit till ett totalt budgetunderskott för 1958/59 på 2 219 milj. eller 667 milj. högre belopp än i juli.

Att det budgetförslag riksdagen nu skall behandla under några månader framöver är underbalanserat innebär inte någon principiell nyhet i svensk riksdagspolitik. Det hade vi också låt vara i ytterst blygsam skala under 1930-talets svåra arbetslöshet. Under krigsåren fördes vidare vissa utgifter som föranleddes av kriget på sätt och vis utanför budgeten och täcktes med lån. Däremot är det en nyhet att finansministern inte anger mer preciserat hur underskottet skall täckas. Detta har föranlett dels en anmärkning till konstitutionsutskottet, dels krav från högerpar-

tiets sida att alla utgiftsbeslut skall betraktas såsom preliminära intill dess frågan om skatterna är avgjord. Om nämligen utgiftsbesluten anses som definitiva, skulle nämligen riksdagen kunna försättas i den situationen att den i maj månad stode inför ett tvång att skaffa »inkomstförstärkning» för att täcka redan beslutade utgifter. Detta skulle knappast lämna någon valfrihet då skattefrågan bleve aktuell. Svenska folkets urgamla rätt att sig själv beskatta genom valda representanter skulle förvandlas till en ren formalitet. Genom en numera träffad kompromiss har emellertid behandlingen av vissa större anslagsfrågor som det råder delade meningar om skjutits till slutet av riksdagen.

Finansministern meddelar i sin finansplan, att han i våras lät uppmåna samtliga myndigheter att i sina petita för budgetåret 1959/60 iakttaga den allra största restriktiviteten. Besparingssträvandena skulle icke begränsas till nya och ökade anslagsbehov utan i hög grad omfatta en undersökning av förutsättningarna för nedskärningar av redan utgående anslag. Trots dessa riktlinjer redovisas från myndigheternas sida krav på utgiftsstegringar, som skulle ha inneburit ett underskott på driftbudgeten om ca 1 400 milj. kr. och ett totalt underskott och upplåningsbehov om ca 3 500 milj. kr.

I detta läge säger sig finansministern i första hand ha strävat till

en sådan reduktion av utgifterna i form av faktiska besparingar att driftbudgeten skulle ha varit balanserad utan inkomstförstärkning. Det har emellertid visat sig, säger han, »att realiserandet av detta mål skulle innebära en så hänsynslös beskärning av anslagen till olika ändamål och verksamhetsgrenar, att regeringen icke ansett sig kunna förorda en sådan politik». I ett radioframträdande har herr Sträng ytterligare talat om att i finansdepartementets skrivbordslådor fanns ett utarbetat förslag till balanserad driftbudget — en *skräckbudget* såsom han uttryckte sig. Riksdagen har emellertid trots hemställan därom i en interpellation av herr Hjalmarson inte fått tillfälle ta del av denna skräckbudget.

Innan man tar ställning till frågan huruvida en balansering av driftbudgeten bör åstadkommas genom sänkning av utgifterna eller genom en höjning av skatterna kan det vara anledning att söka bedöma de närmast framförliggande åren. Finansministern har låtit riksräkenskapsverket göra beräkningar rörande statsinkomsternas utveckling fram t. o. m. budgetåret 1961/62. Verket har därvid måst göra vissa antaganden beträffande den allmänna inkomstutvecklingen i landet och utgått från en årlig inkomstökning för såväl fysiska som juridiska personer på 3%. Med denna utgångspunkt har beräknats en förbättring av inkom-

terna på 535 milj. för 1960/61 och på 410 milj. kr. för följande budgetår. Av intresse är då hurudan utgiftsutvecklingen kan väntas bli.

Med bortseende från effekten av ev. prisstegringar och av den tekniska utvecklingen brukar man räkna med en »normal» automatisk årlig utgiftsstegring på driftbudgeten om minst 300 milj. kr. Ovanpå denna utgiftsstegring får läggas de stigande utgifterna för förräntning av statsskulden (budgetåret 1959/60 70 milj.). Vidare måste hänsyn tas till framtida förändringar av de statsanställdas löne- och pensionsförmåner, där som nämnts varje procents stegring representerar ett belopp av ca 50 milj. kr. per år. Under budgetåret 1960/61 tillkommer utbetalningar av premier på premiesparandet under åren 1955 och 1956 med uppskattningsvis 150 milj. kr. Så har vi att räkna med en ännu icke fastslagen höjning av folkpensionsförmånerna. Skulle pensionsobligatoriet genomföras får staten också stora utgifter i egenskap av arbetsgivare. Den tekniska utvecklingen kan slutligen kräva sin tribut.

Utan att här söka göra någon hopsummering av väntade utgiftsökningar kan man utan tvekan fastslå att de kommer att väsentligt överstiga inkomstökningarna, detta såvida inte radikala åtgärder vidtagas för att hindra utgiftsexpansionen. Tendensen hos statsutgifterna att stiga i snabbare takt

än inkomsterna finner t. o. m. finansministern oroande. Utvecklingen måste brytas, säger han. Även om inkomsterna skulle komma att förstärkas kvarstår det som en angelägen uppgift att dämpa utgifternas stegringstakt.

Det är skada att herr Strängs så ofta tillkännagivna sparsamhetsiver inte tar sig praktiska och påtagliga uttryck. Ingen borde bättre än han ha varit medveten om att en fortsättning på det sätt som årets budget ger uttryck för är helt orimlig. Det kommer alltid att förhålla sig så att från olika håll kan framföras önskemål om det ena och det andra och det tredje som väl kan motiveras och som på många sätt kan anses angeläget att genomföra. Men om det inte finns tillräckliga inkomster, måste man avstå från saker som man eljest kunde vilja genomföra. Det är banalt att säga, att man måste rätta munnen efter matsäcken. Men det är lika sant ändå. Och om herr Sträng har insett att framtidsutsikterna är så dystra att utgiftsnedskärningar absolut är nödvändiga, varför har han inte redan i år försökt ta ett krafttag? Man kan inte undgå den misstanken att han i verkligheten vill få i sin hand ett instrument att pressa av svenska folket nya skatter, mer fulländat och mer snabbt verkande än något han hittills haft. En omsättnings-skatt kan ju mycket snabbt ändras. Och åt vilket håll en sådan ändring skulle gå behöver man knappast



tveka om. Däri ligger den största faran vid ett genomförande av en allmän omsättningsskatt. Verklig sparsamhet iakttar blott den som inte har så stor kassa till sitt förfogande, den sanningen gäller i kanske särskild grad vår socialdemokratiska regering.

Efter de uttalanden som förekommit sedan herr Strängs budget offentliggjordes lär väl regeringen inte hysa stora förhoppningar att något av de borgerliga partierna skulle gå med på den inkomstförstärkning som herr Sträng lär komma att föreslå. Men nog måste det vara ytterst frestande för statsministern att inleda förhandlingar med sin gode vän partiledaren i centerpartiet och försöka köpa hans medverkan genom löften om förmåner av olika slag i samband med den kommande jordbruksupp-görelsen. Detta kan måhända också vara frestande för den senare av den anledningen att det 3-åriga jordbruksavtal som utgår nu till hösten uppenbarligen inneburet att jordbrukarna inte haft möjligheter att följa med i inkomstutvecklingen för övriga delar av folket. På sina håll har jordbrukare rent av måst inregistrera realförsämringar. Vad som vid en sådan förhandling kan komma att utspela sig överlåter vi till läsarens giss-

ning. Hans är lika god som någon annans.

En sak är emellertid klar: Från samtliga borgerliga oppositionsparti-ers sida har i år framkommit förslag om utgiftsnedskärningar. Högerpartiet har redan nu lagt fram konkreta förslag som skulle ge omkring 600 milj. kr. i nettoförstärkning av driftbudgeten. Räknar man med kapitalbudgeten kommer man upp i ett totalbelopp av ca 1 800 milj., som alltså är det belopp varmed den statliga upplåningen skulle minskas. Folkpartiet har redovisat besparings- och andra projekt som skulle innebära en förbättring av driftbudgeten på ca 300 milj. kr. och centerpartiet ligger vid ungefär 200 milj. kr.

Det är att hoppas att vid det fortsatta arbetet i och utom riksdagen borgerlig enighet skall kunna vinnas om än större besparingar. Borgerligheten har nu sin chans att hindra en i längden förödande skatteutveckling. Härför kräves vilja och mod att ompröva tidigare fattade beslut om utgivande av bidrag i olika former. Det är inte av statsbidrag de enskilda skall leva utan av sitt arbete. Det ensidigt kollektiva tänkandet och handlandet ger icke den rätta jordmånen för en snabb och standardförbättrande produktionsökning.