

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1959:28

Finansdepartementet

SOU
1959:2
4

KUNGL. BIBL.
1959
STOCKHOLM

BESPARINGAR
INOM STATSVERKSAMHETEN

BETÄNKANDE

AVGIVET AV 1958 ÅRS BESPARINGSUTREDNING

Stockholm 1959

Statens offentliga utredningar 1959

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd till jordbrukets inre rationalisering. Idun. 164 s. **Jo.**
2. Filmstöd och biografnöjesskatt. Idun. 153 s. **Fi.**
3. Preliminär nationalbudget för år 1959. Marcus. V + 131 s. **Fi.**
4. Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Idun. 485 s. **Ju.**
5. Läkemedelsförsörjningens organisation. Idun. 304 s. **I.**
6. Fångvårdsanstalters optimala storlek. Idun. 63 s. + 6 s. ill. **Ju.**
7. Statligt kreditstöd till hantverk och småindustri m.m. Kihlström. 131 s. **H.**
8. Utbildning av lärare i yrkesämnen för industri och hantverk samt handel. Idun. 210 s. **E.**
9. Lokala skyddstjänstemän samt arbetarskyddsstyrelsens organisation. Idun. 78 s. **S.**
10. Författningsutredningen: IV. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. Idun. 145 s. **Ju.**
11. Förutsättningarna för civil varvsdrift vid Karlskrona örlogsvarv. Idun. 56 s. **Fö.**
12. Tilläggspensioneringens administration. Idun 186 s. **S.**
13. Familjebeskattningen. Idun 275 s. **Fi.**
14. Reviderad nationalbudget för år 1959. Marcus. V + 112 s. **Fi.**
15. Fångvårdsstyrelsen. Idun. 216 s. **Ju.**
16. Riksdagens budgetarbete. Marcus. 56 s. **Fi.**
17. Domarbalan. Idun. 222 s. **Ju.**
18. Fånges anetsersättning. Idun. 98 s. **Ju.**
19. Statsbidragen till städernas vägar och gator m. m. Idun. 136 s. **K.**
20. Det rättspsykiatriska undersökningsväsendets organisation. Idun. 181 s. **Ju.**
21. Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts arbetsuppgifter och organisation. Idun. 303 s. **K.**
22. Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation. Idun. 238 s. **Fi.**
23. Arméns befäl. Idun. 431 s. **Fö.**
24. Förslag till lag om straff för varusmuggling m. m. Idun. 407 s. **Fi.**
25. Verksamheten vid ungdomsvårdsskolorna. Idun. 197 s. **S.**
26. Arbetstiden för viss militär och civilmilitär personal. Idun. 98 s. **Fö.**
27. Omreglering av hovrätternas domkretsar. Idun. 136 s. **Ju.**
28. Besparingar inom statsverksamheten. Idun. 278 s. **Fi.**

Anm. Om ärskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1959:28

Finansdepartementet



BESPARINGAR

INOM STATSVERKSAMHETEN

BETÄNKANDE

AVGIVET AV 1958 ÅRS BESPARINGSUTREDNING

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1959

Innehåll

Skrivelse till departementschefen 7

Kap. I. Utredningens direktiv och arbetssätt 9

Kap. II. De statsfinansiella utvecklingstendenserna 12
1. Inledning 12
2. Det nuvarande statsfinansiella läget 13
3. Allmänna förutsättningar för beräkningen av utvecklingen under de närmaste budgetåren 14
4. Statsinkomsternas utveckling. 16
5. Utgiftsutvecklingen inom de olika departementens områden . 17
6. Sammanfattning av utvecklingstendenserna 24

Kap III. Principiella synpunkter på det statliga besparingsarbetet 28

Kap. IV. Allmänna riktlinjer för den fortsatta statliga utgiftspolitiken . . 45

Kap. V. Synpunkter på den statliga förvaltningen och rationaliseringsverksamheten 53
1. Inledning 53
2. Statsmakterna och rationaliseringen 55
3. Myndigheternas egna rationaliseringsinsatser 58
4. Befrämjande av enskildas insatser i rationaliseringsarbetet . 61
5. Vissa synpunkter i fråga om de särskilda rationaliseringsorganen 62

Kap. VI. Bostadspolitiken 63
1. Inledning 63
2. Nuvarande låne- och bidragsformer 63
3. Anslagen till bostadsbyggande m. m. 68
4. Besparingsutredningens överväganden och förslag 71

Kap. VII. Folkpensioneringen 81
1. Inledning 81
2. Allmänna pensionsberedningens förslag 81
3. Riksdagens beslut rörande pensionsförbättringarna 84
4. Besparingsutredningens överväganden och förslag 87

Kap. VIII. Vägväsendet 92
1. Inledning 92
2. Vägplanen 94
3. Vägfrågorna vid 1959 års riksdag 96
4. Beredskapsarbeten på vägväsendets område 99
5. De statliga vägutgifterna budgetåren 1957/58—1959/60 . . . 99
6. Besparingsutredningens synpunkter och förslag 101

Kap. IX. Driftbidraget till statens järnvägar 106
1. Inledning 106
2. Behovet av järnvägsnedläggningar m. m. 107
3. Besparingsutredningens synpunkter och förslag 110

Kap. X. Skatteersättningen till kommunerna 113
1. Inledning 113
2. Gällande bestämmelser 113
3. Statistiska uppgifter 115
4. Vissa tidigare synpunkter och förslag rörande skatteersättningen till kommunerna 119
5. Besparingsutredningens överväganden och förslag 122

Kap. XI. Vissa frågor berörande flera huvudtitlar 125
1. Vissa statsbidragsfrågor 125
2. Vissa byggnadsfrågor 130
3. Vissa synpunkter i fråga om kommittéväsendet 140

Kap. XII. Förslag berörande viss huvudtitel 144
A. Andra huvudtiteln
1. Inledning 144
2. Hovrätterna 145
3. Fångvårdskostnaderna 147
B. Tredje huvudtiteln
1. Inledning 151
2. Pressattachéer 152
3. Upplysningsverksamhet i utlandet angående Sverige . . . 154
4. Förstärkning av avkastningen av understödsfonden för rysslandssvenskar 156
C. Fjärde huvudtiteln
1. Inledning 157
2. Allmänna synpunkter 158
3. Försvarsattachéorganisationen 161
4. Försvarets socialbyrå 163
5. Familjebidrag 164
6. Den centrala försvarsförvaltningen 164
D. Femte huvudtiteln
1. Inledning 166
2. De regionala organen inom socialvårdens område 166
3. Den lokala administrationen för bostadspolitiken 172
4. Mödrahjälp 175
5. Bidragsförskott och utfyllnadsbidrag 179
6. Ferieresor för barn och husmödrar 181
7. Lån och bidrag till samlingslokaler 184
8. Bosättningslån 185
9. Bidrag till sjukkassor m. m. 187
10. Bidrag till utlandssvenskarnas förening 190
E. Sjätte huvudtiteln
1. Statens bilinspektion 191
2. Statens biltrafiknämnd 193
3. Byggnadsstyrelsens arbeten i egen regi 196

4. Ersättning till postverket för befordran av tjänsteförsändelser 197
F. Sjunde huvudtiteln
1. Utgivandet av tidskriften Konjunkturjournalen 197
2. Organisatorisk översyn vid tullverket 198
3. Mynt- och justeringsverkets organisation 199
4. Statens tobaksnämnd 199
G. Åttonde huvudtiteln
1. Inledning 200
2. Riksarkivet 200
3. Stipendier och lån för studier vid universiteten m. fl. läroanstalter 201
4. Vissa spörsmål rörande administrationen på skolområdet . 204
5. Skolmåltidsverksamheten 209
6. Bidrag till verksamheten vid hemgårdar och vid studiehem 212
7. Stöd åt nykterhetsorganisationer m. m. 213
8. Vissa frågor angående studiehjälpens administration . . . 214
H. Nionde huvudtiteln
1. Lantbruksattachéerna och lantbruksrepresentanterna . . . 220
2. Lantbruks- och skogsstyrelserna med tillhörande lokala organ 220
3. Bidrag till produktionsbefrämjande åtgärder i Norrland m. m. 228
4. Stödet åt hästaveln 230
5. Statsbidraget till byggnadsarbeten vid vissa lantbruksundervisningsanstalter 231
6. Vissa anslag på fiskeriväsendets område 233
7. Ersättning till strandägare för mistad fiskerätt 235
I. Tionde huvudtiteln
1. Kreditstödet till hantverk och småindustri m. m. 237
2. Sjöfartsverkets organisation 237
3. Byggande av fiskehamnar 238
4. Bidrag till byggande och underhåll av mindre hamnar och farleder 240
J. Elfte huvudtiteln
1. Medicinalstyrelsens organisation 241
2. Bidragen till kommuner för anläggande av branddammar och för uppförande av brandstationer 243
K. Tolfte huvudtiteln 244
L. Fjortonde huvudtiteln 245

Kap. XIII. Affärsverken 247
1. Inledning 247
2. Personalutvecklingen 247
3. Lönsamheten 251
4. Investeringsbehovet 257
5. Vissa avskrivningsfrågor m. m. 258

Kap. XIV. Sammanfattning 261
Bilaga A. PM angående kapitalkostnader för statligt belånade bostadshus 272

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet

Genom beslut den 18 april 1958 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla åtta utredningsmän med uppdrag att verkställa utredning rörande möjligheterna att göra besparingar inom statsverksamheten.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen genom beslut den 2 maj 1958 såsom utredningsmän dåvarande statssekreteraren i försvarsdepartementet, numera generaldirektören O. Karleby, tillika ordförande, numera ledamöterna av riksdagens andra kammare, lantbrukaren L. M. Eliasson, direktören J. A. Ericsson och kommunalarbetaren G. H. Gustafsson, dåvarande byråchefen, numera chefen för finansdepartementets budgetavdelning K. G. Ringström, ledamoten av riksdagens första kammare, partisekreteraren N. G. Svärd, förutvarande riksdagsledamoten, numera borgarrådet Inga M. Thorsson samt professorn vid unversitetet i Lund P. E. C. Welinder. Genom beslut den 5 december 1958 erhöll ledamoten Inga M. Thorsson begärt entledigande. I hennes ställe förordnade departementschefen den 9 januari 1959 ledamoten av riksdagens andra kammare Nancy M. Eriksson.

Utredningen har antagit benämningen *1958 års besparingsutredning.*

Till huvudsekreterare åt utredningen utsåg departementschefen genom beslut den 14 maj 1958 statskommissarien C. W. Lindblad. På därom gjord framställning entledigade departementschefen den 13 juni 1958 Lindblad från detta uppdrag och uppdrog samtidigt åt byrådirektören hos statens sakrevision H. H. Wihlborg att vara huvudsekreterare åt utredningen. Såsom sekreterare förordnades genom förenämnda beslut den 14 maj 1958 numera extra ordinarie förste kanslisekreteraren i finansdepartementet Å. G. Gustafsson. Vidare har till biträdande sekreterare förordnats dels den 14 januari 1959 förste revisorn hos lantbruksstyrelsen B. T. E. Friberg

och dels den 30 april 1959 numera extra ordinarie förste kanslisekreteraren i ecklesiastikdepartementet B. C.-E. Virdebrant.

För att såsom experter biträda utredningen tillkallades den 12 december 1958 t. f. byrådirektören hos statens sakrevision N. E. Nissback och extra amanuensen hos konjunkturinstitutet G. A. Gustafsson.

Ledamoten Nancy M. Eriksson har, med hänsyn till tidpunkten för sitt inträde i utredningen, inte deltagit i behandlingen av den del av utredningens betänkande, som avser försvarsdepartementets huvudtitel.

Efter slutfört uppdrag får utredningen härmed vördsamt överlämna betänkande med förslag till besparingar inom statsverksamheten. Betänkandet är enhälligt. Såsom närmare utvecklas i kapitel III i betänkandet har besparingsutredningen som arbetsmetod valt att endast redovisa de förslag, varom enighet föreligger. Reservationer är sålunda inte fogade till utredningens betänkande. När denna metod valts har den självklara förutsättningen varit, att varje ledamot är oförhindrad att i annat sammanhang framföra eventuellt övriga förslag i fråga om besparingsarbetet.

Stockholm den 6 augusti 1959

Olle Karleby

Lars Eliasson *John Ericsson* *Nancy Eriksson* *Henning Gustafsson*

Georg Ringström *Gunnar Svärd* *Carsten Welinder*

/ H. Wihlborg

KAPITEL I

Utredningens direktiv och arbetssätt

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmälde chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, i konselj den 18 april 1958 fråga om utredning rörande möjligheterna att göra besparingar inom statsverksamheten. Departementschefen anförde därvid följande till statsrådsprotokollet.

Såsom framgår av min redovisning i årets finansplan är det statsfinansiella läget för närvarande pressat och synes komma att förbli så under de år framöver som nu kan överblickas. Nya kostnadskrävande reformer, om vilkas angelägenhet i stort sett enighet råder, innebär en bindning för ytterligare utgifter och krav på framtida finansieringskällor. Mot denna bakgrund är det av vikt att rensa bort utgifter till ändamål som minskat i aktualitet och angelägenhet och därför bör lämna plats för andra och mera trängande utgifter. Risken är annars stor att en statsfinansiell tvångssituation uppstår.

Årligen sker en avvägning av utgifterna vid arbetet med budgeten inom Kungl. Maj:ts kansli och riksdagen. Trots den mycket hårda granskning och nedskärning av myndigheternas äskanden som göres i budgetarbetet framstår ofta statsutgifterna såsom i hög grad låsta. Genom tidigare beslut av statsmakterna har de statliga insatserna sålunda ofta fixerats i detalj, och ändringar anses inte böra ske om inte särskilda skäl föreligger. Inom olika utredningar och kommittéer utformas vidare på skilda områden riktlinjer för den statliga utgiftspolitiken vilka i realiteten blir bindande för lång tid.

Den för varje budgetår fastställda riksstaten är i och för sig givetvis att fatta som ett uttryck för statsmakternas intentioner vid de aktuella beslutens fattande. Möjligt är emellertid att en genomgång i ett sammanhang av statsutgifterna vid sidan av det ordinarie budgetarbetet ger anledning till överväganden, som kan leda fram till förslag om besparingar och rationaliseringar. En sådan genomgång borde syfta såväl till omedelbara nedskärningar av befintliga anslag som till en begränsning av takten i den statliga utgiftsexpansionen.

En utredning i sådant syfte synes nu böra komma till stånd. Den bör icke bindas av för snäva direktiv, utan det må tillkomma den att förutsättningslöst undersöka och komma med förslag till besparingsmöjligheter över hela budgeten. Beträffande åtskilliga områden har nyligen efter prövning av särskilda utredningar fattats beslut som har inflytande på anslagens höjd nu och i framtiden. Vidare pågår utredningar som berör anslagsbehov inom statsverksamhetens olika områden. Det ligger i sakens natur, att rörelsefriheten för en besparingsutredning kan framstå som mera begränsad på dessa områden än på andra. I princip bör emellertid inga delar av budgeten, vare sig på drift- eller kapitalbudgeten, undantas från utredningsuppdraget. Samråd bör givetvis vid behov äga rum med sådana kommittéer och utredningar vilkas arbete berör statens utgifter.

Det är för en samlad överblick och avvägning väsentligt att utredningens resultat presenteras i ett sammanhang.

Ingenting hindrar, att förslag till besparingar och rationaliseringar framlägges även om de beloppsmässigt inte innebär någon mera betydande anslagsreduktion. Med hänsyn till önskvärdheten av att utredningen anger vägar för att öka den finanspolitiska rörelsefriheten nu och i framtiden, synes utredningen emellertid böra sikta på en samlad besparingseffekt av någorlunda betydande storlek. Väsentligt är även att kartlägga riskerna för en fortsatt snabb mer eller mindre automatisk utgiftsexpansion och att föreslå åtgärder till begränsning av denna.

För att de besparingsförslag som framlägges av utredningen skall kunna allsidigt bedömas, bör konsekvenserna i skilda hänseenden av förslagen anges. Vid sina besparingssträvanden bör utredningen inte inrikta sig på enbart tillfälliga nedskärningar, exempelvis av de statliga investeringarna på väsentliga samhällsområden. Den bör i stället i första hand syfta till en mera långsiktig anpassning av budgetens innehåll och omfattning, ägnad att främja allmänt omfattade målsättningar för en sund och önskvärd samhällsekonomisk utveckling.

Riksdagen har i skrivelserna nr 73 och 80 till Kungl. Maj:t givit tillkänna vad jordbruksutskottet respektive statsutskottet anfört i anledning av de likalydande motionerna I: 291 och II: 377 till 1958 års riksdag, i vilka föreslogs vissa anslagstekniska förändringar och i samband därmed en reduktion av anslagsbeloppen. Skrivelserna synes böra överlämnas till utredningen.

Den här förordade utredningen bör anförtros åt särskilda utredningsmän. Den bör arbeta skyndsamt.

Besparingsutredningen har strävat efter en sådan inriktning av arbetet, som synts utredningen bäst ägnad att främja den allmänna målsättning för utredningsarbetet som direktiven anger. Utredningens bedömanden i detta hänseende redovisas närmare nedan i kapitel III. Det bör emellertid redan här förutskickas, att utredningen ansett sig böra lägga avgörande vikt vid den synpunkten att resultatet, för att kunna bli av betydelse i det rådande statsfinansiella läget, måste föreligga i sådan tid att det kan beaktas vid utformningen hösten 1959 av förslaget till riksstat för budgetåret 1960/61.

Utredningen har ansett det vara av betydande värde att som underlag för sitt arbete erhålla en allmän uppfattning om tendenserna beträffande den statsfinansiella utvecklingen under de närmaste budgetåren. Som ett första led i sitt arbete införskaffade utredningen därför dels från riksräkenskapsverket en preliminär beräkning av statsinkomsternas utveckling, dels från vederbörande statsdepartement uppgifter om de förutsebara utgiftsbehoven, allt t. o. m. budgetåret 1963/64. Materialet har sedermera översetts och kompletterats, så att det i allt väsentligt kan betecknas som aktuellt per den 1 juli 1959. Resultaten av undersökningen redovisas i kapitel II.

Besparingsarbetet har främst inriktats på driftbudgeten. I fråga om kapitalbudgeten har huvudvikten i utredningens arbete lagts vid affärsverken och bostadslångivningen.

Genomgången av statsbudgetens utgiftssida har skett genom översiktliga

föredragningar rörande de olika huvudtitlarna på driftbudgeten (resp. fonderna under kapitalbudgeten) på grundval av inom sekretariatet upprättade promemorior. Genomgången har — med hänsyn till den begränsade tid som stått till förfogande — särskilt inriktats på de anslag eller grupper av anslag, som bedömts vara av intresse ur besparingssynpunkt. Beträffande affärsverken har utredningen införskaffat visst material för belysning av bl. a. personalutvecklingen, lönsamheten och investeringsbehoven.

I fråga om vissa utgiftsområden har utredningen haft »hearings» med särskilda experter eller företrädare för berörda myndigheter. Detta gäller fångvården, bostadspolitiken, folkpensioneringen, skatteersättningen till kommunerna, väg- och vattenbyggnadsväsendet och vägplanen samt driftbidraget till statens järnvägar i anslutning till behandlingen av statens järnvägars allmänna ekonomiska läge. Försvarsväsendets ekonomiska och organisatoriska frågor har belysts vid föredragningar av representanter för bl. a. försvarsdepartementet och försvarsstaben. Vidare har företrädare för statens organisationsnämnd, kommittén för maskinell databehandling och 1956 års rationaliseringsutredning inför utredningen framlagt sina synpunkter på rationaliseringsverksamheten inom den civila och militära statsförvaltningen. I vad angår byggnadsfrågorna har ett nära samarbete ägt rum med statens byggnadsbesparingsutredning.

Utredningens betänkande har i stora drag disponerats sålunda. I närmast följande kapitel behandlas de statsfinansiella utvecklingstendenserna. En sammanfattande redogörelse lämnas därvid för den förut omnämnda undersökningen rörande den beräknade inkomst- och utgiftsutvecklingen t. o. m. budgetåret 1963/64. I kapitel III framlägger utredningen — i anslutning till en redogörelse för statsbudgetens struktur — sina principiella synpunkter på det statliga besparingsarbetet. I kapitel IV behandlas de allmänna riktlinjerna för den fortsatta statliga utgiftspolitiken. Kapitel V innefattar utredningens synpunkter beträffande den statliga förvaltningen och rationaliseringsverksamheten. I kapitel VI—X framlägges utredningens förslag till besparingar i fråga om de stora utgiftsposterna bostadspolitiken, folkpensioneringen, vägväsendet, driftbidraget till statens järnvägar samt skatteersättningen till kommunerna. I kapitel XI redovisas vissa frågor berörande flera huvudtitlar. I kapitel XII har sammanförts de delar av utredningens förslag — bortsett från de nyssnämnda stora utgiftsposterna — som endast berör viss huvudtitel på driftbudgeten. I kapitel XIII behandlas vissa spörsmål angående affärsverken. Slutligen har i kapitel XIV gjorts en sammanfattning av utredningens huvudsakliga synpunkter och förslag.

KAPITEL II

De statsfinansiella utvecklingstendenserna

1. Inledning

I direktiven för besparingsutredningen erinras om att det statsfinansiella läget för närvarande är pressat och att det synes komma att förbli så under de år framöver, som nu kan överblickas. Bland annat framhålles, att nya kostnadskrävande reformer kan innebära en bindning för ytterligare utgifter. Den genomgång av budgeten, som det åligger besparingsutredningen att göra, bör enligt utredningens direktiv syfta såväl till omedelbara nedskärningar av befintliga anslag som till en begränsning av takten i den statliga utgiftsexpansionen. Det har därvid ansetts väsentligt att kartlägga riskerna för en fortsatt snabb mer eller mindre automatisk utgiftsexpansion. Allmänt framhålles slutligen i direktiven, att utredningens översyn bör syfta till en mera långsiktig anpassning av budgetens innehåll och omfattning.

Med den nu angivna utgångspunkten för sitt arbete har besparingsutredningen, innan den närmare går in på frågan om besparingsmöjligheterna, ansett sig böra beröra det nuvarande statsfinansiella läget och söka klarlägga de sannolika utvecklingstendenserna under de närmaste budgetåren. Utredningen har därför gjort en översiktlig beräkning av hur statens inkomster och utgifter under vissa antaganden kan komma att utveckla sig fram t. o. m. budgetåret 1963/64. I det följande skall resultatet av den sålunda gjorda undersökningen redovisas liksom även som utgångspunkt för densamma lämnas en summarisk redogörelse för det nuvarande statsfinansiella läget. I kapitel III kommer därefter att närmare diskuteras de utgiftsposter i statsbudgeten, som har större betydelse när det gäller att söka åstadkomma besparingar inom statsverksamheten.

Besparingsutredningen är väl medveten om att en beräkning av den framtida statsfinansiella utvecklingen under en flerårsperiod måste innebära vanskligheter. Redan de beräkningar, som ligger till grund för en statsbudget för det närmaste budgetåret, innehåller flera osäkerhetsmoment, och eventuella felaktigheter kan komma att accentueras i kalkylerna för de därefter följande åren. Trots dessa betänkligheter har utredningen ansett det vara av värde att få belyst tendenserna i budgetutvecklingen. Undersökningen har dock inte syftat till någon detaljerad flerårsbedömning. Avsikten har i stället varit att få en allmän bild av vilka utgifts-

behov, som kan komma att framträda under de närmaste åren, samt storleksordningen av desamma. Beräkningen måste därvid bygga på i vissa fall mycket schablonmässiga antaganden. Vidare kommer förutsättningarna för beräkningen självfallet att ändras till följd av de beslut, som statsmakterna fattar under den aktuella tidsperioden.

Som underlag för beräkningen har utredningen inhämtat uppgifter från statssekreterarna i de olika departementen samt riksgäldskontoret såvitt avser utgiftssidan samt från riksräkenskapsverket såvitt avser inkomstsidan. Uppgifterna hänför sig till slutet av maj månad år 1959.

Utredningen vill starkt understryka den schablonmässiga karaktären i den gjorda beräkningen. Denna bör därför inte uppfattas som en prognos utan i huvudsak som ett räkneexempel.

2. Det nuvarande statsfinansiella läget

För att belysa innebörden av det nuvarande statsfinansiella läget torde det vara lämpligt att först i korthet beröra utvecklingen under den senaste tioårsperioden. Utredningen återger därför i tabell II: 1 vissa i propositionen 1959: 150 redovisade uppgifter rörande det faktiska budgetutfallet under budgetåren 1950/51—1957/58 samt gjorda beräkningar rörande budgetutvecklingen under budgetåren 1958/59 och 1959/60. Härvid redovisas först överskotten eller underskotten på driftbudgeten, sedan hänsyn tagits till reservationsmedelsförändringar samt nettoavsättningar till budgetutjämningsfonden av kommunalskattemedel, d. v. s. driftbudgetsaldot. Därefter lämnas uppgifter om det sammanlagda underskottet på driftbudgeten och kapitalbudgeten, sedan korrigeringar gjorts med hänsyn till nettoavsättningar till budgetutjämningsfonden av kommunalskattemedel samt förändringar av reservationsmedelsbehållningarna på driftbudgeten och anslagsbehållningarna på kapitalbudgeten ävensom ändringar i dispositionen av rörliga krediter m. m., d. v. s. totalbudgetsaldot.

Tabell II: 1. Budgetutvecklingen under budgetåren 1950/51—1959/60

Budgetår	Driftbudgetsaldo milj. kronor	Totalbudgetsaldo milj. kronor
1950/51	+ 371	— 324
1951/52	+ 1 084	+ 434
1952/53	+ 161	— 746
1953/54	+ 405	— 1 098
1954/55	+ 288	— 1 085
1955/56	— 225[1]	— 598
1956/57	— 571[1]	— 762
1957/58	— 451[1]	— 1 135
1958/59 (beräkning)	— 454	— 1 831
1959/60 (beräkning)	— 864	— 2 815

[1] Efter vissa fondavsättningar.

De i tabellen för budgetåret 1958/59 angivna underskotten kan enligt numera föreliggande preliminära bokslutsuppgifter beräknas bli mindre.

Beträffande budgetåret 1959/60 har i propositionen 1959: 150 underskottet å driftbudgeten kalkylerats till 860 milj. kronor och totalbudgetens underskott till 2 815 milj. kronor. I dessa kalkyler har som nämnts korrigeringar gjorts med hänsyn till beräknade förändringar i reservationsmedelsbehållningar och dispositionen av rörliga krediter m. m. Om det bortses härifrån beräknas underskottet på driftbudgeten till 714 milj. kronor, vilken siffra dock enligt den fastställda riksstaten ändrats till 735 milj. kronor. För driftbudgeten och kapitalbudgeten tillsammans beräknas underskottet till 2 650 milj. kronor.

Rörande det beräknade totalbudgetunderskottet på 2 815 milj. kronor har chefen för finansdepartementet vid anmälan av den förut nämnda propositionen 1959: 150 erinrat om eventuellt tillkommande utgifter i form av tilläggsstater och anslagsöverskridanden liksom även om osäkerheten i inkomstberäkningarna och dessas beroende av de antaganden, som gjorts om den samhällsekonomiska utvecklingen. En realistisk bedömning av utfallet, så långt detta vore möjligt med utgångspunkt från kända tendenser, syntes därför enligt departementschefen peka på ett totalbudgetunderskott och ett behov av nyupplåning under budgetåret 1959/60 av minst tre miljarder kronor. Enligt gjorda kalkyler hade man vidare anledning vänta att totalbudgeten för de närmast följande budgetåren skulle komma att visa än större underskott. Läget påkallade därför enligt departementschefen bl. a. stark återhållsamhet med nya utgifter och en fortlöpande omprövning av sådana tidigare beslutade anslag, som vid hård granskning numera kunde befinnas mindre angelägna.

3. Allmänna förutsättningar för beräkningen av utvecklingen under de närmaste budgetåren

Utgångspunkten för beräkningen av den statsfinansiella utvecklingen har varit riksstaten för budgetåret 1959/60. Beräkningen avser därefter de fyra följande budgetåren, alltså t. o. m. budgetåret 1963/64. I beräkningarna ingår inte endast de automatiska förändringar i utgiftsutvecklingen, som kan föranledas av ändringar i befolkningsstrukturen, verkningarna av redan beslutade statliga åtaganden etc., utan även kostnadsändringar, som hänför sig till sådana reformer och utgiftskrav inom olika områden, vilka av vederbörande departement bedömts komma att aktualiseras under den angivna tidsperioden. Härvid har hänsyn tagits till såväl framlagda som väntade kommittéförslag liksom även till reformförslag, som aktualiserats i andra sammanhang. Självfallet är de kostnadsuppgifter, som kan erhållas om reformer vilka inte är slutligt utformade eller helt befinner sig på utredningsstadiet, synnerligen osäkra. Med den utgångspunkt som besparingsutredningen haft för sin beräkning, nämligen att söka bedöma stor-

leksordningen av förändringarna i den statsfinansiella utvecklingen, har det dock ansetts önskvärt att kunna göra uppskattningar av de finansiella verkningarna av aktuella reformförslag, även där dessa uppskattningar sålunda är mycket summariska. Det bör i detta sammanhang framhållas, att uppgiftslämnarna i de olika departementen starkt understrukit osäkerheten i beräkningarna. Någon budgetprövning av aktuella reformförslag har det sålunda inte varit fråga om. Inte heller har den omständigheten att kostnaden för en viss reform medtagits i beräkningarna inom ett departements verksamhetsområde inneburit något ställningstagande till denna reform. Departementens uppgifter i sådana fall grundar sig helt på den av besparingsutredningen angivna förutsättningen att i beräkningen skall ingå reformförslag och andra utgiftskrav, som kan tänkas bli aktualiserade under de närmaste åren.

För de uppgifter om utgiftsutvecklingen, som infordrats från departementen, har förutsatts oförändrad pris- och lönenivå. Beräkningarna utgår därför i detta avseende från den pris- och lönenivå, som lagts till grund för beräkningen av anslagen å riksstaten för budgetåret 1959/60. Vid den sammanställning av de infordrade uppgifterna, som därefter verkställts inom utredningen, har vissa generella antaganden fått göras om den samhällsekonomiska utvecklingen under de aktuella åren. Någon bedömning av vad som kan antagas vara en realistisk beräkning av nationalproduktens förändring under dessa år har utredningen dock inte ansett sig kunna göra. Utredningen har stannat för att som arbetshypotes utgå från en ökning av nationalprodukten med 3 procent årligen. Inkomstberäkningen har gjorts från antagandet om en jämn ökning av skatteunderlaget med 3 procent årligen. På utgiftssidan har i konsekvens härmed gjorts ett schablonmässigt tillägg för kostnadsökning i form av ökade löner inom den statliga och statsunderstödda verksamheten. Det må i detta sammanhang nämnas, att i inkomstberäkningen någon hänsyn inte tagits till hur den allmänna tjänstepensioneringen kan komma att inverka på den allmänna löneutvecklingen. Givetvis skulle andra alternativ i fråga om inkomstutvecklingen ha kunnat väljas. Såsom i det följande närmare kommer att beröras inverkar smärre ändringar i fråga om antagandena om inkomstutvecklingen dock endast relativt obetydligt på den totala utvecklingen av statsbudgeten.

Till sist må beröras en teknisk fråga beträffande den gjorda uppställningen av budgetutvecklingen. För att så långt möjligt anknyta beräkningen till riksstatens uppställning har sammanställningen uppdelats på en driftbudget och en kapitalbudget. Härvid har vissa schablonmässiga antaganden fått göras om avskrivningarna i fråga om nya kapitalinvesteringar. Dessa antaganden påverkar fördelningen av utgifterna mellan driftbudgeten och kapitalbudgeten men har däremot ingen inverkan på totalbudgetens saldo.

4. Statsinkomsternas utveckling

För inkomstberäkningen har förutsatts en årlig ökning av den totala lönesumman liksom av skatteunderlaget i övrigt med 3 procent. Vidare har antagits oförändrade skattesatser i förhållande till nu gällande och beslutade under hela den tid beräkningarna avser. För budgetåret 1959/60 har såsom i riksstaten beräknats en inkomst av ca 12 700 milj. kronor. Härtill kommer vid bedömningen av driftbudgeten hänsynstagande till en beräknad nettoåterföring från budgetutjämningsfonden av kommunalskattemedel med 150 milj. kronor. För budgetåret 1960/61 beräknas en kassamässig ökning av inkomsterna med ca 350 milj. kronor. Nettoåterföringen av kommunalskattemedel beräknas nämnda år till 225 milj. kronor. För de tre därpå följande budgetåren har i kalkylerna räknats med en årlig inkomstökning av drygt 500 milj. kronor. En sammanställning över inkomstberäkningen redovisas i tabell II: 2.

Tabell II: 2. Beräknade inkomster å driftbudgeten under budgetåren 1959/60—1963/64

Milj. kronor

Inkomstgrupp	Budgetår								
	1959/60	1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
		Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår
A. Egentliga statsinkomster									
Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.	5 900	6 000	+100	6 400	+400	6 700	+300	7 000	+300
Övrig skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse	293	296	+ 3	285	— 11	287	+ 2	289	+ 2
Automobilskattemedel	1 210	1 285	+ 75	1 360	+ 75	1 435	+ 75	1 510	+ 75
Tullar och acciser	4 105	4 182	+ 77	4 259	+ 77	4 341	+ 82	4 423	+ 82
Uppbörd i statens verksamhet och diverse inkomster	519	520	+ 1	522	+ 2	522	—	522	—
Inkomster under A	12 027	12 283	+256	12 826	+543	13 285	+459	13 744	+459
B. Inkomster av statens kapitalfonder									
Statens affärsverksfonder	274	343	+ 69	363	+ 20	386	+ 23	406	+ 20
Övriga kapitalfonder	405	434	+ 29	459	+ 25	492	+ 33	524	+ 32
Inkomster under B	679	777	+ 98	822	+ 45	878	+ 56	930	+ 52
Summa inkomster	12 706	13 060	+354	13 648	+588	14 163	+515	14 674	+511

Beträffande de olika posterna i inkomstberäkningen kan nämnas följande. Nettoinkomsten på titeln Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.,

vilken representerar ungefär hälften av de egentliga statsinkomsterna, beräknas öka med 100 milj. kronor 1960/61, med 400 milj. kronor 1961/62 och med 300 milj. kronor under vartdera av budgetåren 1962/63 och 1963/64. För övrig skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse, dit bl. a. hör arvsskatt och gåvoskatt, lotterivinstskatt, stämpelavgifter samt fondskatt, beräknas för budgetåret 1961/62 ett bortfall av fondskatt å 13 milj. kronor medan i fråga om lotterivinstskatten beräknas en jämn ökning med ca 2 milj. kronor årligen. Det sammanlagda beloppet av dessa skatter ligger vid omkring 290 milj. kronor per år. I fråga om automobilskattemedlen har beräknats en fortsatt ökning av fordonsbeståndet i ungefär samma takt som hittills, vilket väntas medföra en årlig ökning av skatteintäkterna med 75 milj. kronor. För tullar och acciser uppskattas den årliga ökningen till ca 80 milj. kronor. Därvid bortses från sådana förändringar, som skulle kunna föranledas av en eventuell nordisk tullunion eller ett europeiskt frihandelsområde. Uppbörden i statens verksamhet samt diverse inkomster beräknas vara av oförändrad omfattning, ca 520 milj. kronor årligen. Vad slutligen beträffar inkomsterna av statens kapitalfonder har beräknats en ökning under affärsverksfonderna med närmare 70 milj. kronor 1960/61, varav ca 40 milj. kronor under domänverkets fond, samt därefter en årlig ökning av ca 20 milj. kronor. Härvid har förutsatts oförändrade löner och taxor. För övriga kapitalfonder har räknats med en årlig inkomstökning av storleksordningen 30 milj. kronor.

5. Utgiftsutvecklingen inom de olika departementens områden

De inhämtade uppgifterna om utgiftsutvecklingen har sammanfattats i tabell II: 3 avseende utgifterna å driftbudgeten, tabell II: 4 avseende kapitalutgifterna inom de olika departementens områden samt tabell II: 5 avseende kapitalutgifterna (investeringsbemyndigandena) fördelade på de olika kapitalfonderna. Om utgiftsutvecklingen inom de olika departementens områden kan i huvudsak nämnas följande.

Justitiedepartementets huvudtitel uppgår för budgetåret 1959/60 till 130 milj. kronor. För de därpå följande åren beräknas en årlig utgiftsökning av mellan 6 och 10 milj. kronor. Kostnadsökningarna hänför sig i huvudsak till domstolarna och rättegångsväsendet samt fångvården. Bland annat har inkalkylerats kostnader för en ny hovrätt, för en utvidgning av den fria rättegången samt för nya fångvårdsanstalter. Även utgiftsökningen under kapitalbudgeten är beroende av en utbyggnad av fångvården. Anslagen har här beräknats öka från nuvarande ca 15 milj. kronor till 20 milj. kronor för de närmaste budgetåren, väsentligen beroende på tillkomsten av två nya fångvårdsanstalter.

Tredje huvudtiteln, *utrikesdepartementet,* slutar för närvarande på 76 milj. kronor. Endast mindre ökningar beräknas för de närmaste budgetåren. Detta förutsätter, att anslaget till Bidrag till internationell hjälp-

Tabell II: 3. Beräknade utgifter å driftbudgeten under budgetåren 1959/60—1963/64

Milj. kronor

Utgiftsgrupp	Budgetår								
		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
	1959/60	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår
A. Egentliga statsutgifter:									
I. Kungl. hov- och slottsstaterna..	4	4	+ 0	4	+ 0	4	+ 0	4	+ 0
II. Justitiedepartementet.....	130	140	+ 10	147	+ 7	153	+ 6	161	+ 8
III. Utrikesdepartementet.....	76	77	+ 1	77	+ 0	78	+ 1	78	+ 0
IV. Försvarsdepartementet.....	2 827	2 903	+ 76	2 973	+ 70	3 048	+ 75	3 123	+ 75
V. Socialdepartementet.....	3 908	4 336	+ 428	4 420	+ 84	4 725	+305	4 833	+108
VI. Kommunikationsdepartementet.....	1 136	1 373	+ 237	1 469	+ 96	1 611	+142	1 763	+152
VII. Finansdepartementet.....	789	910	+ 121	704	— 206	636	— 68	565	— 71
VIII. Ecklesiastikdepartementet...	1 721	1 855	+ 134	1 971	+ 116	2 043	+ 72	2 133	+ 90
IX. Jordbruksdepartementet...	455	533	+ 78	506	— 27	505	— 1	496	— 9
X. Handelsdepartementet.....	275	367	+ 92	374	+ 7	322	— 52	316	— 6
XI. Inrikesdepartementet.....	765	818	+ 53	875	+ 57	910	+ 35	942	+ 32
XII. Civildepartementet.....	466	509	+ 43	555	+ 46	602	+ 47	648	+ 46
XIII. Oförutsedda utgifter.....	1	1	—	1	—	1	—	1	—
XIV. Riksdagen och dess verk m. m.	23	24	+ 1	24	—	24	—	24	—
Säger	12 576	13 850	+ 1 274	14 100	+ 250	14 662	+562	15 087	+425
Schablonmässigt tillägg för höjda löner m. m.....	—	283	+ 283	440	+ 157	602	+162	768	+166
Utgifter under A	12 576	14 133	+ 1 557	14 540	+ 407	15 264	+724	15 855	+591
B. Utgifter för statens kapitalfonder:									
I. Luftfartsfonden	12	17	+ 5	19	+ 2	20	+ 1	21	+ 1
II. Riksgäldsfonden	700	800	+ 100	890	+ 90	960	+ 70	1 040	+ 80
III. Avskrivning av nya kapitalinvesteringar....	302	522	+ 220	503	— 19	462	— 41	423	— 39
IV. Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster.....	1	1	—	1	—	1	—	1	—
Utgifter under B	1 015	1 340	+ 325	1 413	+ 73	1 443	+ 30	1 485	+ 42
Summa utgifter	13 591	15 473	+ 1 882	15 953	+ 480	16 707	+754	17 340	+633

verksamhet, för närvarande ca 21 milj. kronor, i huvudsak utgår med oförändrat belopp.

För *försvarsdepartementets* del uppgår anslagen under driftbudgeten för budgetåret 1959/60 till 2 827 milj. kronor. Ökningen under de följande budgetåren sammanhänger med den årliga ökning av försvarsutgifterna med 2,5 procent, som förutsattes i försvarsöverenskommelsen. Denna gäller visserligen endast t. o. m. 1960/61, men samma stegringstakt har här förutsatts även för åren därefter. Utgiftsökningen för de närmaste budgetåren ligger i storleksordningen 75 milj. kronor. På kapitalbudgeten beräknas för försvarsdepartmentet en ökning 1960/61 med 18 milj. kronor från nuvarande 172 till 190 milj. kronor, varefter de årliga anslagen beräknas kvarstå vid denna nivå.

Inom *socialdepartementets* verksamhetsområde, vars huvudtitel för budgetåret 1959/60 uppgår till 3 908 milj. kronor, beräknas en ökning med 428 milj. kronor 1960/61, 84 milj. kronor 1961/62, 305 milj. kronor 1962/63

Tabell II: 4. Beräknade utgifter å kapitalbudgeten för de olika departementen under budgetåren 1959/60—1963/64

Milj. kronor

Departement	Budgetår								
	1959/60	1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
		Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår
Justitiedepartementet	15	20	+ 5	20	—	20	—	20	—
Utrikesdepartementet	6	6	—	6	—	3	— 3	3	—
Försvarsdepartementet	172	190	+ 18	190	—	190	—	190	—
Socialdepartementet..	836	830	— 6	734	— 96	714	— 20	694	— 20
Kommunikationsdepartementet.....	1 268	1 333	+ 65	1 354	+ 21	1 358	+ 4	1 348	— 10
Finansdepartementet .	150	160	+ 10	160	—	—	— 160	—	—
Ecklesiastikdepartementet.....	53	70	+ 17	80	+ 10	83	+ 3	93	+ 10
Jordbruksdepartementet.....	12	130	+118	22	— 108	23	+ 1	23	—
Handelsdepartementet	152	182	+ 30	182	—	110	— 72	51	— 59
Inrikesdepartementet.	77	101	+ 24	92	— 9	88	— 4	75	— 13
Civildepartementet...	—	—		—		—		—	
Summa investeringsanslag.....	2 741	3 022	+281	2 840	— 182	2 589	— 251	2 497	— 92
Därav									
Avskrivningsmedel från riksstaten.....	302	522	+220	503	— 19	462	— 41	423	— 39
Avskrivningsmedel inom resp. fond och övriga kapitalmedel	641	667	+ 26	691	+ 24	715	+ 24	737	+ 22
Investeringsbemyndigande.....	1 798	1 833	+ 35	1 646	— 187	1 412	— 234	1 337	— 75

Tabell II: 5. Beräknade utgifter å kapitalbudgeten under budgetåren 1959/60—1963/64

Milj. kronor

Anslagsgrupp	Budgetår								
	1959/60	1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
		Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår
I. Statens affärsverksfonder	576	624	+ 48	617	— 7	606	— 11	588	— 18
II. Luftfartsfonden	48	33	— 15	33	—	25	— 8	5	— 20
III. Statens allmänna fastighetsfond	60	93	+ 33	92	— 1	91	— 1	89	— 2
IV. Försvarets fonder	37	40	+ 3	40	—	40	—	40	—
V. Statens utlåningsfonder	732	691	— 41	609	— 82	593	— 16	577	— 16
VI. Fonden för låneunderstöd	139	33	— 106	36	+ 3	15	— 21	15	—
VII. Fonden för statens aktier	171	195	+ 24	195	—	20	— 175	—	— 20
VIII. Fonden för förlag till statsverket	2	103	+ 101	3	— 100	—	— 3	—	—
IX. Diverse kapitalfonder	33	21	— 12	21	—	22	+ 1	23	+ 1
Säger	1 798	1 833	+ 35	1 646	— 187	1 412	— 234	1 337	— 75
Avgår kapitalåterbetalning									
Avsättning till fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster	1	1	—	1	—	1	—	1	—
Övrig kapitalåterbetalning	32	33	+ 1	80	+ 47	71	— 9	111	+ 40
Summa	1 765	1 799	+ 34	1 565	— 234	1 340	— 225	1 225	— 115

samt 108 milj. kronor 1963/64. De kraftiga höjningarna vartannat år sammanhänger med beräknade höjningar av folkpensionsbeloppen. De kalkylerade folkpensionskostnaderna bygger härvid i huvudsak på pensionsstyrelsens antaganden och beräkningar rörande folkpensioneringens utveckling efter 1958 års folkpensionsreform. Styrelsen har därvid utgått från en likformig höjning vartannat år av folkpensionsbeloppen fram till år 1968 samt från de höjningar av änkepensionerna, som beslöts vid 1958 års riksdag. I övrigt sammanhänger utgiftsökningarna främst med kostnadsökningar för de generella bostadssubventionerna i form av s. k. garanterad ränta på primär- och sekundärlån samt för familjebostadsbidrag. Totalt beräknas anslagen till bostadsbyggande m. m. öka med mellan 25 och 45 milj. kronor årligen. Anslagen till kostnader för arbetslöshetens bekämpande m. m. och till beredskapsarbeten på vägar och gator har — då konjunkturutvecklingen på längre sikt inte ansetts kunna bedömas — upp-

tagits med oförändrade belopp. Anslaget till bidrag till erkända arbetslöshetskassor har dock uppräknats med 10 milj. kronor. Socialdepartementets kapitalbudget omfattar för 1959/60 anslag om 836 milj. kronor, varav 820 milj. kronor hänför sig till långivningen till bostadsbyggandet. För 1960/61 beräknas i stort sett anslag av motsvarande storlek, medan därefter en successiv minskning skulle ske till inte fullt 700 milj. kronor budgetåret 1963/64. Anslagsutvecklingen betingas helt av bostadsbyggandets storlek, för vilket i beräkningarna utgångspunkten varit en årsproduktion av 63 000 lägenheter för budgetåren 1960/61—1963/64, d. v. s. samma storlek som enligt det för budgetåret 1959/60 fastställda minimiprogrammet, ett program som dock inte obetydligt understiger den nu faktiskt pågående bostadsproduktionen.

Under *kommunikationsdepartementets* huvudtitel är anslagen till vägunderhåll och vägbyggande de helt dominerande i fråga om utgiftsutvecklingen. Huvudtitelns totalbelopp uppgår för budgetåret 1959/60 till 1 136 milj. kronor. För 1960/61 förutses en ökning med 237 milj. kronor, varav 227 milj. kronor faller på väganslagen. För de därpå följande budgetåren uppgår de beräknade utgiftsökningarna till resp. 96, 142 och 152 milj. kronor, av vilka belopp mellan 90 och 95 procent hänför sig till väganslagen. Dessa anslagsökningar ansluter sig med viss förskjutning i tiden till beräkningen i den framlagda vägplanen. Under kapitalbudgeten är för kommunikationsdepartementets del investeringsanslagen till affärsverken de mest betydande. Totalt beräknas bruttoinvesteringarna under kapitalbudgeten för budgetåret 1960/61 stiga från 1 268 till 1 333 milj. kronor samt under vartdera av de därpå följande budgetåren uppgå till ca 1 530 milj. kronor.

Finansdepartementets huvudtitel domineras av anslaget till skatteersättning till kommunerna, vilket för budgetåret 1959/60 utgör 610 milj. kronor eller 77 procent av huvudtitelns totalsumma, 789 milj. kronor. Denna post minskar dock successivt, nämligen med 35 milj. kronor 1960/61 samt med ca 70 milj. kronor under vartdera av budgetåren 1961/62—1963/64, allt under förutsättning av oförändrad kommunal utdebitering. Huvudtiteln beräknas härigenom samt med hänsynstagande till vissa i detta sammanhang smärre anslagsförändringar komma att uppgå till 565 milj. kronor budgetåret 1963/64. En tillfällig utgiftsökning beräknas 1960/61 med 150 milj. kronor på grund av utbetalningen av sparpremier i anledning av premiesparandet åren 1955 och 1956. Under kapitalbudgeten redovisas t. o. m. budgetåret 1961/62 ett anslag till inlösen av aktier i LKAB, vilket för budgetåret 1959/60 utgör 150 milj. kronor och för vartdera av de två närmast följande budgetåren 160 milj. kronor.

Åttonde huvudtiteln, *ecklesiastikdepartementet,* uppgår för budgetåret 1959/60 till 1 721 milj. kronor. För de därefter följande budgetåren beräknas ökningar med resp. 134, 116, 72 och 90 milj. kronor. Ökningarna hänför

sig i huvudsak till utgifterna för den högre undervisningen och folkskoleväsendet. För universiteten och högskolorna, inkl. forskningen, förutses sålunda ökningar under budgetåren 1960/61—1963/64 med i runt tal 30 milj. kronor årligen. I fråga om anslagen till folkskoleväsendet m. m. väntas ökningar för 1960/61 med ca 62 milj. kronor och för 1961/62 med 43 milj. kronor, varav 51 resp. 36 milj. kronor faller på anslagen till skolmåltider och skolbyggnadsverksamhet. Även för yrkesundervisningen kalkyleras med anslagsökningar av mellan 6 och 14 milj. kronor årligen. Under kapitalbudgeten har för ecklesiastikdepartementets del beräknats en ökning av anslagen från nuvarande ca 53 milj. kronor till 93 milj. kronor budgetåret 1963/64. Höjningarna hänför sig bl. a. till en ökning av byggnadsverksamheten för universitet och högskolor samt vissa speciella undervisningsanstalter m. m., vilket skulle medföra närmare en fördubbling av anslagen för detta ändamål vid slutet av den angivna tidsperioden. Vidare räknar man med ökningar i statens lånefond för universitetsstudier samt lånefonden för inventarier i studentbostäder.

Jordbruksdepartementets huvudtitel, för budgetåret 1959/60 på ca 455 milj. kronor, avser till mer än hälften eller 233 milj. kronor anslag till jordbruksprisreglering m. m. För 1960/61 beräknas en ökning av nämnda anslag med ca 49 milj. kronor, huvudsakligen beroende på reglering av vissa förskott till följd av 1957 års skördeskador samt bidrag till vissa kostnader för skördeskadeförsäkring. Tillsammans med ökningar av anslagen till bl. a. lantbrukets rationalisering, undervisningsanstalter inom jordbrukets område samt skogsväsendet skulle detta medföra en total höjning av anslagen under huvudtiteln med 78 milj. kronor budgetåret 1960/61. Genom en minskning av anslagen till jordbruksprisreglering m. m. med ca 28 milj. kronor 1961/62 skulle huvudtitelns totalsumma nedgå till i runt tal 500 milj. kronor för nämnda budgetår samt därefter kvarstå i stort sett vid samma belopp under de två därpå följande budgetåren. På kapitalbudgeten finnes för jordbruksdepartementets del under budgetåret 1959/60 anslag om tillsammans 12 milj. kronor. För 1960/61 har inkalkylerats en ökning med bl. a. 100 milj. kronor till en skördeskadefond, vilket anslag dock skulle bortfalla följande år. För de därefter följande åren beräknas anslag å kapitalbudgeten om drygt 20 milj. kronor.

Under *handelsdepartementets* huvudtitel har anslaget till AB Atomenergi väsentlig betydelse för anslagsutvecklingen. För budgetåret 1959/60 omfattar nämnda anslag på driftbudgeten 98 milj. kronor av huvudtitelns totalbelopp å 275 milj. kronor. Under nästkommande budgetår beräknas en ökning med 92 milj. kronor för huvudtiteln, varav 72 milj. kronor faller på atomenergiverksamheten och ca 11 milj. kronor på anslagen till handel och sjöfart. För budgetåret 1961/62 väntas endast mindre anslagsökningar och för 1962/63 beräknas anslaget till atomenergiverksamhet minska med 60 milj. kronor och därpå följande budgetår med 10 milj. kronor. Huvud-

titelns totalsumma skulle därigenom vid slutet av den nu aktuella tidsperioden stanna vid 316 milj. kronor. Även för kapitalbudgeten har anslagen till AB Atomenergi avsevärd betydelse. Av den väntade ökningen 1960/61 å 30 milj. kronor faller sålunda 20 milj. kronor på detta anslag. Från och med 1962/63 har inkalkylerats betydande minskningar i anslagsbehoven, huvudsakligen genom att investeringskostnaderna för det nuvarande oljelagringsprogrammet bortfaller och vidare genom minskning av anslaget till atomenergiverksamheten. Det har dock ansetts ovisst i vilken utsträckning dessa minskningar realiseras.

Elfte huvudtiteln, *inrikesdepartementet*, omfattar för budgetåret 1959/60 anslag om tillhopa 765 milj. kronor. För de därefter följande fyra budgetåren beräknas successiva ökningar, så att huvudtiteln budgetåret 1963/64 beräknas uppgå till 942 milj. kronor. Ökningarna hänför sig huvudsakligen till medicinalväsendet och civilförsvaret. Under anslagen till medicinalväsendet, bl. a. sinnessjukvården och universitetssjukhusen, beräknas sålunda årliga anslagsökningar under den ifrågavarande tidsperioden av mellan 24 och 32 milj. kronor och för civilförsvaret kalkyleras för budgetåren 1960/61 och 1961/62 höjningar med 20 resp. 27 milj. kronor. Under kapitalbudgeten beräknas en ökning budgetåret 1960/61 med 24 milj. kronor, varigenom anslaget skulle komma att uppgå till 101 milj. kronor. För de därefter följande budgetåren beräknas anslagsbehovet successivt kunna minskas till ca 75 milj. kronor 1963/64. Kapitalbudgetanslagen hänför sig praktiskt taget helt till byggnadsverksamheten för hälso- och sjukvården, främst byggnadsarbeten vid statens sinnessjukhus.

Under tolfte huvudtiteln, *civildepartementet*, är anslagen till det statliga och statsunderstödda pensionsväsendet helt dominerande. Avsevärda svårigheter föreligger att göra några säkrare uppskattningar om hur dessa kostnader kommer att utveckla sig. För de nu aktuella budgetåren torde man dock kunna räkna med årliga kostnadsökningar av drygt 20 milj. kronor för detta ändamål, såvitt avser de kostnader som faller under huvudtiteln. Under denna huvudtitel har även inräknats de avgifter, som staten i egenskap av arbetsgivare kommer att få erlägga till den allmänna tjänstepensioneringen (exkl. affärsverken, vilka direkt belastas med dessa avgifter). Uppskattningsvis torde dessa avgifter kunna beräknas till 75 milj. kronor för budgetåret 1960/61 för att under de därefter följande budgetåren öka med ca 25 milj. kronor årligen. De sammanlagda anslagsökningarna under huvudtiteln skulle kunna uppskattas till närmare 50 milj. kronor årligen under den nu aktuella tidsperioden. För budgetåret 1960/61 påverkas siffran i tabell II: 3 för denna huvudtitel av att det för budgetåret 1959/60 uppförda anslaget till täckning av beräknade merkostnader för löner och pensioner m. m. å 55 milj. kronor bortfaller.

Beträffande *utgifterna för statens kapitalfonder* må endast nämnas, att underskottet på riksgäldsfonden, d. v. s. räntekostnaderna för statsskulden,

schablonmässigt upptagits efter ett årligt nyupplåningsbehov av 2 000 milj. kronor. Hänsyn har sålunda inte tagits till den ökning av upplåningsbehovet, som de nu gjorda kalkylerna skulle tyda på. För avskrivningar har såsom förut nämnts upptagits ett belopp, vilket schablonmässigt framräknats såsom det »normala» avskrivningsbehovet med utgångspunkt från nu tillämpade avskrivningsprinciper.

6. Sammanfattning av utvecklingstendenserna

En sammanställning av såväl drift- som kapitalbudgetens utveckling under den nu aktuella tidsperioden återfinnes i tabellerna II: 6 och II: 7. I sifferserien för totalbudgeten har därvid inte tagits hänsyn till reservationsmedelsförändringar eller ändringar i dispositionen av rörliga krediter m. m. Dylika justeringar torde i varje fall för de senare av de redovisade budgetåren inte kunna göras med någon större grad av säkerhet, och eventuella justeringar i detta avseende torde inte inverka på helhetsbilden av utvecklingen. Nyssnämnda förhållande gör, att det i sammanställningen upptagna totalbudgetunderskottet för 1959/60 något understiger den beräkning, som redovisas i den förut omnämnda propositionen 1959: 150.

Från de nu angivna utgångspunkterna skulle enligt den gjorda kalkylen underskottet på driftbudgeten 1960/61 komma att öka med ca 1 450 milj. kronor och komma att uppgå till i runt tal 2 200 milj. kronor. Av ökningen hänför sig närmare 1 200 milj. kronor till sex större utgiftsposter, nämligen bidrag till folkpensioner m. m., vägunderhåll och vägbyggnader m. m., sparpremier i anledning av premiesparandet, undervisnings-

Tabell II: 6. Beräknade inkomster och utgifter å driftbudgeten under budgetåren 1959/60—1963/64

Milj. kronor

	Budgetår								
		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
	1959/60	Totalt	Förändring fr. föreg budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår
Beräknade inkomster enligt tabell II: 2..	12 706	13 060	+ 354	13 648	+ 588	14 163	+ 515	14 674	+ 511
Återföring från budgetutjämningsfonden av kommunalskattemedel.....	150	225	+ 75	25	— 200	—	— 25	—	—
Summa	12 856	13 285	+ 429	13 673	+ 388	14 163	+ 490	14 674	+ 511
Beräknade utgifter enligt tabell II: 3	13 591	15 473	+ 1 882	15 953	+ 480	16 707	+ 754	17 340	+ 633
Beräknat underskott på driftbudgeten...	735	2 188	+ 1 453	2 280	+ 92	2 544	+ 264	2 666	+ 122

väsendet, underskottet på riksgäldsfonden samt avskrivningar av nya kapitalinvesteringar, vilka poster beräknas öka med resp. 373, 227, 150, 114, 100 och 220 milj. kronor. Beträffande den angivna ökningen av avskrivningsbehovet bör dock framhållas att vid beräkningen schablonmässigt uppskattats det »normala» avskrivningsbehovet. Hänsyn har således inte tagits till att detta kan modifieras av speciella omständigheter. Det kan erinras om att till följd av reaktivering av äldre tilläggslån några avskrivningar av de statliga bostadslånen inte ansetts erforderliga för budgetåret 1959/60.

Det nu beräknade underskottet på driftbudgeten skulle tillsammans med det redovisade medelsbehovet på kapitalbudgeten om ca 1 800 milj. kronor samt efter korrigering med hänsyn till återföringen av kommunalskattemedel med 225 milj. kronor innebära ett totalbudgetunderskott och därmed behov av nyupplåning av drygt 4 200 milj. kronor. Den nu nämnda siffran är givetvis beroende av förutsättningarna för beräkningen på både inkomst- och utgiftssidan. Bland annat torde den ha framkommit genom en ackumulering av utgiftsbehov till 1960/61, vilka vid en närmare prövning delvis kan förskjutas framåt i tiden. Som förut framhållits har nämligen någon budgetprövning inte skett av de av departementen redovisade utgiftsbehoven. Det bör även erinras om att anslagen till kostnader för arbetslöshetens bekämpande m. m. ligger vid en nivå, som i viss mån präglats av det under år 1958 rådande konjunkturläget. Vidare har på inkomstsidan inte heller kalkylerats med annat än automatiska förändringar. Hänsyn har sålunda exempelvis inte tagits till att den på utgiftssidan beräknade folkpensionshöjningen skulle kunna kombineras med en

Tabell II: 7. Totalbudgetens beräknade utveckling under budgetåren 1959/60—1963/64

Milj. kronor

	Budgetår								
		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
	1959/60	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår
Beräknat underskott på driftbudgeten enligt tabell II: 6	735	2 188	+ 1 453	2 280	+ 92	2 544	+ 264	2 666	+ 122
Återföring av kommunalskattemedel (netto)	150	225	+ 75	25	— 200	—	— 25	—	—
Medelsbehov på kapitalbudgeten efter avdrag av avskrivningar m. m.	1 765	1 799	+ 34	1 565	— 234	1 340	— 225	1 225	— 115
Totalbudgetens underskott	2 650	4 212	+ 1 562	3 870	— 342	3 884	+ 14	3 891	+ 7

höjning av folkpensionsavgiften. Oavsett dessa reservationer är det emellertid uppenbart, att en ur såväl statsfinansiell som samhällsekonomisk synpunkt synnerligen allvarlig anhopning av utgiftsbehov föreligger för budgetåret 1960/61.

För de därefter följande budgetåren skulle driftbudgeten enligt de gjorda uppskattningarna komma att visa en årlig ökning av underskottet med i runda tal 100—250 milj. kronor. En vidgad klyfta mellan inkomster och utgifter skulle alltså vara att förvänta. Kapitalbudgeten uppvisar däremot en successiv minskning av medelsbehovet från ca 1 800 milj. kronor 1960/61 till ca 1 200 milj. kronor 1963/64. Det synes dock sannolikt att en dylik minskning inte utan vidare kan realiseras, då efter hand nya investeringsbehov framträder, vilka vid den nu verkställda översynen inte kunnat förutses. Någon väsentlig minskning av anslagen under kapitalbudgeten torde därför knappast vara att förvänta. För totalbudgeten visar den nu framlagda beräkningen ett efter uppgången 1960/61 konstant underskott av närmare 3 900 milj. kronor. Det må i detta sammanhang framhållas, att erfarenheten visar att vid beräkningar av nu ifrågavarande slag den faktiska utgiftsutvecklingen för de längre bort liggande budgetåren i allmänhet underskattas.

Den nu gjorda beräkningen har utgått från en årlig ökning av nationalprodukten av 3 procent. Därvid har även beräknats en ökning av skatteunderlaget med likaledes 3 procent årligen. En ändring av detta antagande inom måttliga gränser skulle innebära att vid varje procentenhets ändring av skatteunderlagets stegringstakt statens inkomster skulle komma att ändras med omkring 150 milj. kronor. Å andra sidan skulle — om kalkylen skall ha samma reella innehåll och det bortses från eventuellt ändrade kostnader för arbetslöshetsbekämpande åtgärder — även en förändring om ca 75 milj. kronor inträffa på utgiftssidan, huvudsakligen till följd av att motsvarande justering finge göras i fråga om antagandena rörande de i statsutgifterna ingående lönekostnadselementen. Nettoeffekten av alternativa antaganden beträffande inkomstutvecklingen skulle alltså kunna uppskattas till i mycket runt tal 75 milj. kronor för varje procentenhet. En årlig inkomstökning av endast 2 procent under den nu aktuella tidsperioden skulle sålunda innebära att statsinkomsterna 1963/64 skulle bli omkring 600 milj. kronor lägre än nu beräknats, medan utgifterna skulle komma att ligga vid en omkring 300 milj. kronor lägre nivå än enligt kalkylen. Klyftan mellan inkomster och utgifter skulle således vidgas ytterligare med omkring 300 milj. kronor.

För att ge en allmän uppfattning om betydelsen av vissa större utgiftsposter i statsbudgeten och dessas inverkan på utgiftsutvecklingen har i tabell II: 8 gjorts en sammanställning över nio större anslag eller anslagsgrupper på driftbudgeten, nämligen anslagen till försvarsväsendet, allmänna barnbidrag, bostadssubventioner, bidrag till sjukkassor och folkpensioner m. m., vägunderhåll och vägbyggnader m. m., driftbidrag till statens järn-

vägar, skatteersättning till kommunerna samt jordbruksprisreglering m. m. Sammanlagt omfattar dessa anslag för budgetåret 1959/60 ett belopp av 7 967 milj. kronor eller 63 procent av de egentliga statsutgifterna på driftbudgeten. Som framgår av tabellen beräknas anslagen även för de därefter följande fyra budgetåren uppgå till samma andel av de egentliga statsutgifterna, ehuru andelen i utgiftsökningen under de olika åren kan variera något.

Sammanfattningsvis kan av den gjorda redovisningen av inkomst- och utgiftsutvecklingen sålunda konstateras, att den redan nu existerande klyftan mellan inkomster och utgifter kan beräknas vidgas avsevärt under de närmaste budgetåren. Särskilt för budgetåret 1960/61 föreligger därvid en betydande anhopning av utgiftsbehov. Underskottet på driftbudgeten skulle vid de gjorda antagandena komma att uppgå till i runt tal 2 200 milj. kronor budgetåret 1960/61 och 2 700 milj. kronor budgetåret 1963/64. Underskottet på totalbudgeten och därmed det statliga upplåningsbehovet skulle under samtliga de nu aktuella budgetåren komma att ligga i storleksordningen 4 000 milj. kronor. Det bör dock ånyo understrykas, att dessa siffror framräknats på grundval av mycket schablonmässiga antaganden och att någon budgetprövning av de redovisade utgiftsbehoven inte gjorts inom de olika departementen.

Tabell II: 8. Beräknade utgifter under vissa större anslag eller anslagsgrupper på driftbudgeten under budgetåren 1959/60—1963/64

Milj. kronor

Anslagsgrupp	Budgetår								
	1959/60	1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
		Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår	Totalt	Förändring fr. föreg. budgetår
Försvarsväsendet (IV ht)	2 827	2 903	+ 76	2 973	+ 70	3 048	+ 75	3 123	+ 75
Allmänna barnbidrag	729	718	— 11	708	— 10	698	— 10	689	— 9
Bostadssubventioner	313	358	+ 45	383	+ 25	423	+ 40	463	+ 40
Bidrag till sjukkassor m. m.	265	270	+ 5	275	+ 5	280	+ 5	285	+ 5
Bidrag till folkpensioner m. m.	2 023	2 396	+ 373	2 456	+ 60	2 721	+ 265	2 788	+ 67
Vägunderhåll och vägbyggnader m. m.	867	1 094	+ 227	1 181	+ 87	1 315	+ 134	1 459	+ 144
Driftbidrag till statens järnvägar	100	100	—	100	—	100	—	100	—
Skatteersättning till kommunerna	610	575	— 35	505	— 70	436	— 69	366	— 70
Jordbruksprisreglering m. m.	233	282	+ 49	254	— 28	251	— 3	248	— 3
Summa	7 967	8 696	+ 729	8 835	+ 139	9 272	+ 437	9 521	+ 249
I procent av egentliga statsutgifter	63	63		63		63		63	

KAPITEL III

Principiella synpunkter på det statliga besparingsarbetet

Mot bakgrunden av den föregående redogörelsen för de statsfinansiella utsikterna för de närmaste åren framlägges i det följande vissa principiella synpunkter på det statliga besparingsarbetet och redogöres för de allmänna riktlinjer, som varit vägledande för besparingsutredningen vid utformandet av dess förslag.

Den förut lämnade redogörelsen har gett vid handen att — även om utredningen utgår från att de i kapitel II redovisade utgiftsökningarna på olika områden kommer att i möjligaste mån beskäras vid budgetarbetet — det statsfinansiella läget under den undersökta perioden måste bedömas komma att vara ytterst ansträngt. En tydlig tendens till starkare stegring av utgifterna än av inkomsterna kan konstateras. Denna utvecklingstendens är oroande. Chefen för finansdepartementet har i finansplanen till årets statsverksproposition uttalat — i anslutning till en bedömning av de statsfinansiella perspektiven på längre sikt — att utvecklingen måste brytas och att, även om inkomsterna skulle komma att förstärkas, det kvarstår som en angelägen uppgift att dämpa utgifternas stegringstakt. I direktiven för utredningen understrykes att utredningen, med hänsyn till önskvärdheten av att den anger vägar för att öka den finanspolitiska rörelsefriheten nu och i framtiden, synes böra sikta på en samlad besparingseffekt av någorlunda betydande storlek. Utredningen har tolkat detta uttalande så, att den bör i sina förslag uppnå en besparingseffekt av en storleksordning, som kan sägas vara statfinansiellt relevant, d. v. s. påverkar det statsfinansiella avvägningsproblemet i fråga om skatteuttag och statsutgifter och sålunda utgör ett verksamt bidrag till strävandena att eliminera den ökande klyftan mellan statens utgifter och inkomster. Enligt direktiven bör utredningen vidare i sina besparingssträvanden i första hand syfta till en mera långsiktig anpassning av budgetens innehåll och omfattning, ägnad att främja allmänt omfattande målsättningar för en önskvärd samhällsekonomisk utveckling.

Utredningen har sålunda enligt sina direktiv haft att förutsättningslöst och i ett sammanhang verkställa en genomgång av statsbudgetens olika delar i syfte att finna möjligheter till besparingar av en sådan art och omfattning att den i direktiven uppställda målsättningen kan realiseras. En nödvändig utgångspunkt vid detta arbete har utredningen ansett vara att verkställa en analys av budgetens struktur. Härigenom erhålles ett allmänt

Tabell III: 1. Utgifterna på driftbudgeten budgetåret 1957/58 fördelade efter ändamål

Ändamål	Milj. kronor	%
Styrelse, representation, allmän förvaltning och rättsväsende m. m.	837	7,1
Försvarsväsendet (inkl. avskrivningar för försvarsväsendet)	2 687	22,7
Sociala ändamål	3 669	31,0
Kommunikationsväsendet	982	8,3
Undervisning samt kyrkliga och kulturella ändamål	1 621	13,7
Näringarnas främjande m. m.	623	5,2
Allmänna kommunala ändamål	351	2,9
Avskrivningar för civila ändamål	506	4,3
Räntor på statsskulden m. m.	569	4,8
Summa	11 845	100,0

underlag för en bedömning av förefintliga besparingsmöjligheter. För detta ändamål har ansetts i huvudsak tillräckligt att bygga på det material som finnes redovisat i riksräkenskapsverkets senaste årsbok, för år 1959. Ur detta material anföres i det följande vissa uppgifter för att i huvuddrag åskådliggöra budgetens struktur.

Enligt budgetredovisningen för 1957/58, det i riksräkenskapsverkets årsbok senast redovisade budgetåret, fördelade sig driftbudgetens samlade utgifter på 11 845 milj. kronor (exkl. 275 milj. kronor avseende Fondering för framtida pensionsändamål) på huvudgrupper av anslagsändamål enligt sammanställningen i tabell III: 1.

Av tabellen framgår, att inte mindre än tre fjärdedelar av driftbudgetens utgifter hänförde sig till de fyra stora utgiftsgrupperna försvarsväsende, sociala ändamål, kommunikationsväsende och undervisning etc. För övriga ändamål på budgeten uppgick kostnaden endast till en fjärdedel av utgiftssumman eller knappt 3 miljarder kronor. Kostnaderna för styrelse, representation, allmän förvaltning och rättsväsende m. m. utgjorde omkring 7 procent av driftbudgeten.

En ytterligare belysning av budgetstrukturen ger följande uppgifter. Budgetåret 1957/58 föll på *utgifter i statens egen verksamhet* 5,0 miljarder kronor av driftbudgetens utgiftssumma på 12,1 miljarder kronor eller 41 procent. Endast något mer än två femtedelar av de samlade statsutgifterna på driftbudgeten hänförde sig alltså till kostnaderna för statens egen verksamhet. *Bidrag till icke-statlig verksamhet m. m.* uppgick till 5,6 miljarder kronor eller 46 procent av driftbudgeten. *Utgifter för statens kapitalfonder* utgjorde 1,2 miljarder kronor eller 10 procent. I tabell III: 2 anges de fullständiga siffrorna.

Inkomstöverföringarna spelar alltså en betydande roll ur statsfinansiell synpunkt. Den del av driftbudgeten, som avser utgifter i statens egen verksamhet, d. v. s. för statliga uppgifter inom förvaltning, rättsväsen, under-

Tabell III: 2. Utgifterna på driftbudgeten budgetåret 1957/58 med fördelning efter utgifternas art m. m.

Utgifternas art m. m.	Milj. kronor		%	
A. Egentliga statsutgifter				
1. Utgifter i statens egen verksamhet....		5 023		41,4
a. Civila utgifter.....	2 425		20,0	
b. Försvarsutgifter.....	2 598		21,4	
2. Bidrag till icke-statlig verksamhet m. m.		5 587		46,1
a. Bidrag till internationell verksamhet	49		0,4	
b. Inkomstöverföringar.....	5 538		45,7	
3. Fondering för framtida pensionsändamål		275		2,3
B. Utgifter för statens kapitalfonder.....		1 235		10,2
Summa utgifter på driftbudgeten		12 120		100,0

visning, försvar o. s. v. utgör en mindre del av utgiftssumman än inkomstöverföringarna.

En översikt av de egentliga statsutgifterna budgetåret 1957/58 fördelade efter huvudtitlar lämnas i tabell III: 3.

Tabellen utvisar, att de fyra största huvudtitlarna, försvars-, social-, kommunikations- och ecklesiastikdepartementen, svarade för drygt tre fjärdedelar av de egentliga statsutgifterna.

Till komplettering av nyss nämnda sammanställning ur riksräkenskapsverkets årsbok redovisas i tabell III: 4 uppgifter, belysande läget enligt riksstaterna för budgetåren 1958/59 och 1959/60. Sistnämnda tabell ger i huvudsak samma allmänna bild av budgetens struktur.

Vid en analys av budgetens struktur bör även frågan om förvaltningskostnadernas storlek och utveckling uppmärksammas. Vissa uppgifter rörande myndighetskostnaderna lämnas i riksräkenskapsverkets årsbok. Till

Tabell III: 3. Egentliga statsutgifter budgetåret 1957/58

Huvudtitel	Milj. kronor	%
1. Kungl. hov- och slottsstaterna.....	4,1	0,0
2. Justitiedepartementet.....	105,1	1,0
3. Utrikesdepartementet.....	57,7	0,5
4. Försvarsdepartementet.....	2 512,2	23,7
5. Socialdepartementet.....	3 198,2	30,2
6. Kommunikationsdepartementet	967,9	9,1
7. Finansdepartementet.....	498,3	4,7
8. Ecklesiastikdepartementet.....	1 445,1	13,6
9. Jordbruksdepartementet.....	507,8	4,8
10. Handelsdepartementet.....	242,9	2,3
11. Inrikesdepartementet.....	674,7	6,4
12. Civildepartementet.....	373,7	3,5
13. Oförutsedda utgifter.....	3,3	0,0
14. Riksdagen och dess verk m. m.....	18,9	0,2
Summa egentliga statsutgifter	10 609,9[1]	100,0

[1] Exkl. utgifter för fondering för framtida pensionsändamål, 275 milj. kronor.

Tabell III: 4. Egentliga statsutgifter enligt riksstaterna för budgetåren 1958/59 och 1959/60

Huvudtitel	Riksstat Milj. kronor		Procentuell fördelning	
	1958/59	1959/60	1958/59	1959/60
1. Kungl. hov- och slottsstaterna..	4,5	4,5	0,0	0,0
2. Justitiedepartementet.....	116,2	129,6	1,0	1,0
3. Utrikesdepartementet.....	61,5	75,7	0,5	0,6
4. Försvarsdepartementet.....	2 700,2	2 827,0	23,2	22,5
5. Socialdepartementet	3 640,8	3 908,3	31,3	31,1
6. Kommunikationsdepartementet	900,6	1 135,7	7,8	9,0
7. Finansdepartementet.....	757,7	788,9	6,5	6,3
8. Ecklesiastikdepartementet.....	1 561,3	1 721,3	13,4	13,7
9. Jordbruksdepartementet.....	474,3	455,3	4,1	3,6
10. Handelsdepartementet.....	292,3	274,6	2,5	2,2
11. Inrikesdepartementet	700,5	764,7	6,0	6,1
12. Civildepartementet.....	407,9	466,2	3,5	3,7
13. Oförutsedda utgifter.....	1,0	1,0	0,0	0,0
14. Riksdagen och dess verk m. m.	21,3	23,1	0,2	0,2
Summa egentliga statsutgifter	11 640,1	12 575,9	100,0	100,0

myndighetskostnader har därvid hänförts kostnader i form av avlöningar, lokalkostnader och övriga regelmässiga eller tillfälliga omkostnader, som statliga myndigheter med rättsvårds- eller förvaltningsuppgifter ävensom statliga institutioner inom t. ex. undervisningsväsendet, sjukvårdsväsendet och vägväsendet, har att vidkännas i sin verksamhet.

Enligt årsboken utgjorde myndighetskostnaderna (exkl. myndigheter under fjärde huvudtiteln) budgetåret 1957/58 netto 1 385,8 milj. kronor (efter avdrag för särskilda uppbördsmedel på 11,9 milj. kronor). Härav föll på avlöningar 1 068,2 milj. kronor och på omkostnader 329,5 milj. kronor. Riksräkenskapsverket har framlagt följande indexserie över de civila myndighetskostnadernas utveckling sedan 1948/49.

	Budgetår									
	48/49	49/50	50/51	51/52	52/53	53/54	54/55	55/56	56/57	57/58
Avlöningar.....	100	104	117	139	159	165	175	190	211	234
Omkostnader.....	100	104	110	130	138	145	152	164	180	198

I årsboken framhålles, att ökningen av myndighetskostnaderna sedan budgetåret 1948/49 till en betydande del kan återföras på inträffade allmänna pris- och lönestegringar, men att det torde vara lika klart att även en reell expansion förekommit.

Riksräkenskapsverket har vidare i årsboken redovisat en tablå över utvecklingen av samtliga civila myndighetskostnader i procent av driftbudgetens totala utgifter enligt följande.

	Budgetår									
	48/49	49/50	50/51	51/52	52/53	53/54	54/55	55/56	56/57	57/58
Procent.....	13,3	12,8	13,0	13,1	12,4	12,1	12,1	11,7	11,4	11,4

Tablån visar, att de civila förvaltningskostnaderna under perioden i fråga visat en i stort sett sjunkande tendens, när det gäller deras andel av statsutgifterna. Stegringen i övriga statsutgifter har med andra ord varit starkare än stegringen i förvaltningskostnaderna.

De drivande faktorerna i utgiftsutvecklingen på driftbudgeten under tioårsperioden 1948/49—1957/58 belyses nedan på grundval av uppgifterna i årsboken. Den totala utgiftsökningen på driftbudgeten uppgick under perioden till (11 845[1] — 4 643 =) 7 202 milj. kronor. Av denna ökning faller inte mindre än 5 342 milj. kronor, d. v. s. omkring tre fjärdedelar, på följande fyra huvudgrupper.

	Milj. kronor
Försvarsväsendet	1 702
Socialförsäkring och arbetarskydd, hälso- och sjukvård, sociala ändamål i övrigt	1 974
Kommunikationsväsendet	714
Universitet, högskolor m. m., undervisning i övrigt	952
	5 342

För övriga ändamål på budgeten uppgick utgiftsstegringen under perioden alltså till inte fullt 2 miljarder kronor eller ca en fjärdedel av hela ökningen. Under perioden steg utgifterna i statens egen verksamhet från 1 894 till 5 023 milj. kronor eller med 3 129 milj. kronor. Av den totala utgiftsökningen, 7,2 miljarder kronor, hänförde sig alltså 3,1 miljarder kronor till utgifter för statens egen verksamhet. Vad de civila myndighetskostnaderna beträffar steg de under perioden från 617,3 milj. kronor till 1 385,8 milj. kronor, eller med 768,5 milj. kronor, d. v. s. drygt en fördubbling. Av den totala utgiftsökningen på driftbudgeten med 7,2 miljarder kronor uppgick alltså myndighetskostnadernas ökning till endast omkring 10 procent. Den övervägande delen av utgiftsstegringen under tioårsperioden hänför sig till inkomstöverföringar och utgifter för statens kapitalfonder.

En specialundersökning, som verkställts inom besparingsutredningen, rörande de drivande krafterna bakom varje budgetårs utgiftsökning på driftbudgeten under 1950-talet ger vid handen att den dominerande delen — i genomsnitt i runt tal tre fjärdedelar — av varje års utgiftsstegring i regel har hänfört sig till ett fåtal anslagsgrupper på budgeten, nämligen försvaret, socialpolitiken, vägväsendet, undervisningsväsendet och hälso- och sjukvård. Utvecklingen av anslagsposterna i övrigt på budgeten visar sig spela en förhållandevis obetydlig roll ur statsfinansiell synpunkt.

Kapitalbudgetens struktur redovisas härefter i sina huvuddrag. I tabell III: 5 anges bruttoinvesteringarna i statens kapitalfonder dels för budgetåren 1948/49 och 1957/58 enligt riksräkenskapsverkets årsbok 1959, dels enligt riksstaten för 1959/60.

[1] Exkl. 275 milj. kronor avseende Fondering för framtida pensionsändamål.

Tabell III: 5. Bruttoinvesteringarna i statens kapitalfonder budgetåren 1948/49, 1957/58 och 1959/60

	1948/49		1957/58		1959/60	
	Milj. kronor	%	Milj. kronor	%	Milj. kronor	%
Statens affärsverksfonder ..	485,2	47,0	920,1	36,6	1 146,0	41,8
Riksbanksfonden.....	5,0	0,5	—	—	—	—
Luftfartsfonden.....	13,3	1,3	13,1	0,5	49,8	1,8
Statens allmänna fastighetsfond.....	44,3	4,3	89,5	3,6	150,0	5,5
Försvarets fonder.....	52,2	5,1	112,4	4,5	172,0	6,3
Statens utlåningsfonder....	131,2	12,7	657,4	26,2	754,7	27,5
Fonden för låneunderstöd..	102,4	9,9	473,1	18,8	236,0	8,6
Fonden för statens aktier..	36,3	3,5	200,0	8,0	171,1	6,2
Fonden för förlag till statsverket.....	5,9	0,6	4,3	0,2	7,3	0,3
Diverse kapitalfonder.....	156,4	15,1	40,6	1,6	54,1	2,0
Summa	1 032,2	100,0	2 510,5	100,0	2 741,0	100,0

Av tabellen framgår, att under senare år omkring två tredjedelar av bruttoinvesteringarna hänfört sig till statens affärsverksfonder och statens utlåningsfonder (huvudsakligen bostadslångivningen). Under tioårsperioden 1948/49—1957/58 ökade bruttoinvesteringarna med 1 478,3 milj. kronor, d. v. s. mer än fördubblades. Av denna stegring föll närmare 1 miljard kronor på affärsverksfonderna (+ 434,9 milj. kronor) och statens utlåningsfonder (+ 526,2 milj. kronor).

Den nu framlagda, översiktliga analysen av budgetens struktur belyser klart de få, stora utgiftsposternas dominerande betydelse för våra statsutgifters höjd och utveckling och därmed också för kravet på inkomsttäckning. Sålunda är det i sammanhanget av intresse att konstatera att de sex utgiftsändamålen försvar, barnbidrag, bostadsbyggande, folkpensioner, vägväsende och skatteersättning till kommunerna i riksstaten för budgetåret 1959/60 uppgår till ett sammanlagt belopp av omkring 7,5 miljarder kronor, d. v. s. inte mindre än omkring 60 procent av driftbudgetens egentliga statsutgifter på 12,6 miljarder kronor. De få, stora anslagsposternas dominans i statens budget illustreras även av följande uppgift. Antalet anslagspunkter på driftbudgeten för 1959/60 utgör enligt riksstaten 1 563 stycken. Av dessa representerar 24 stycken på vardera minst 100 milj. kronor en sammanlagd utgiftssumma på 8,7 miljarder kronor, d. v. s. omkring två tredjedelar av hela driftbudgeten på 13,6 miljarder kronor. De återstående 1 539 anslagsposterna svarar för endast omkring en tredjedel av utgiftssumman.

Det framlagda materialet berättigar enligt utredningen till slutsatsen att kraften och riktningen i den statsfinansiella utvecklingen i stort sett bestämmes av statsmakternas beslut i fråga om några få, stora poster på budgeten. Därav måste också den slutsatsen följa att möjligheterna att åstadkomma besparingar på budgeten av en sådan storleksordning att de

kan sägas vara av statsfinansiell relevans i stort sett blir beroende av vad som bedömes möjligt att göra när det gäller vissa dominerande utgiftsområden. Därest de få, stora utgiftsposterna skulle befinnas böra i sin helhet undantagas från en besparingsaktion är därmed också med nödvändighet givet att klyftan mellan statens utgifter och inkomster inte i någon väsentlig mån kan elimineras genom åtgärder i besparingssyfte på utgiftssidan, utan man är då hänvisad till antingen inkomstförstärkning eller underbalansering av budgeten, d. v. s. lånefinansiering av löpande utgifter. En besparingsaktion, som inte innefattar en omprövning av vissa av de dominerande anslagsposterna, måste ofrånkomligen få synnerligen begränsad effekt.

Till ytterligare belysning och utveckling av det förda resonemanget vill utredningen i det följande framlägga en kortfattad analys av läget i fråga om driftbudgetens huvudtitlar, d. v. s. de egentliga statsutgifterna. Utredningen utgår därvid, för resonemangets skull, från följande frågeställning: Vilka besparingsmöjligheter erbjuder sig i det aktuella läget under driftbudgetens egentliga statsutgifter om man som målsättning för besparingsarbetet vill uppställa en besparingseffekt, som är av »någorlunda betydande omfattning», för att citera direktivens ordalag, av, låt säga, storleksordningen en halv miljard kronor, d. v. s. omkring 4 procent av driftbudgetens utgiftssumma. En realistisk bedömning av läget i stora drag på de olika huvudtitlarna ger enligt utredningens mening följande allmänna bild med avseende på förutsättningarna för att vinna *mera väsentliga* belopp vid en besparingsaktion. Från diverse småbesparingar utan någon särskild statsfinansiell betydelse bortses i detta sammanhang. De anslagsbelopp som anges i det följande avser anslagen å riksstaten för budgetåret 1959/60.

Första huvudtiteln, hov- och slottsstaterna, uppgår till 4,5 milj. kronor. Huvudtiteln kan uppenbarligen inte ge i detta sammanhang nämnvärda belopp i besparing.

Andra huvudtiteln, justitiedepartementet, utgör 129,6 milj. kronor. Huvudtiteln innefattar i huvudsak kostnaderna för domstolsväsendet och fångvården. Med hänsyn till den allmänna utvecklingstendensen inom området synes endast begränsade möjligheter till utgiftsminskningar föreligga.

Tredje huvudtiteln, utrikesdepartementet, slutar på 75,7 milj. kronor. Huvudtiteln innefattar i huvudsak kostnaderna för utrikesförvaltningen och bidrag till internationella organisationer och torde inte erbjuda i detta sammanhang relevanta besparingsmöjligheter.

Fjärde huvudtiteln, försvarsdepartementet, uppgår till 2 827,0 milj. kronor. Huvudtiteln torde böra bedömas mot bakgrunden av föreliggande försvarsuppgörelse mellan samtliga demokratiska partier, vilken uttryckligen angivits såsom en med beaktande av utrikespolitiska, militära, statsfinansiella och samhällsekonomiska synpunkter godtagbar kompromiss.

Femte huvudtiteln, socialdepartementet, uppgår till 3 908,3 milj. kronor. Den omfattar i huvudsak — förutom anslagen till vissa myndigheter — anslag till mödrahjälp, socialhjälp, barnavård, nykterhetsvård, arbetsmarknadsreglerande åtgärder, bostadsbyggande, sjuk- och yrkesskadeförsäkring, arbetarskydd och folkpensionering. Huvudtiteln domineras av några få, stora poster. Av huvudtitelns slutsumma på i runt tal 3,9 miljarder kronor faller sålunda drygt 3,3 miljarder på de fyra posterna allmänna barnbidrag (729 milj. kronor), bostadspolitiska anslag (313 milj. kronor), bidrag till sjukkassor (265 milj. kronor) och bidrag till folkpensioner (2 023 milj. kronor). Härtill kommer anslag på tillhopa 225 milj. kronor till kostnader för arbetslöshetens bekämpande m. m. samt till beredskapsarbeten på vägar och gator. Hela socialhuvudtiteln i övrigt rör sig om ca 350 milj. kronor. Därest inte någon eller några av nyss angivna större poster kan omprövas, synes det uppenbart, att huvudtiteln inte kan ge något väsentligt belopp i besparing.

Sjätte huvudtiteln, kommunikationsdepartementet, slutar på 1 135,7 milj. kronor. Den omfattar i huvudsak väg- och vattenbyggnadsväsendet, vägtrafikväsendet, väderlekstjänsten, byggnadsväsendet jämte ett driftbidrag till statens järnvägar. Anslagen till väg- och vattenbyggnadsväsendet och vägtrafikväsendet uppgår till sammanlagt 965 milj. kronor. Huvudtiteln domineras alltså helt av utvecklingen inom angivna område. Driftbidraget till statens järnvägar uppgår till 100 milj. kronor. Övriga anslag under huvudtiteln utgör sålunda sammantaget inte mer än 70 milj. kronor. Därest besparingar inte bedömes möjliga i fråga om vägväsendet och driftbidraget till statens järnvägar, kan huvudtiteln uppenbarligen inte ge något väsentligt belopp i besparing.

Sjunde huvudtiteln, finansdepartementet, utgör 788,9 milj. kronor och omfattar i huvudsak — förutom allmänna centrala ämbetsverk — skatte- och kontrollväsendet samt ersättningar för särskilda förmåner och rättigheter. Den stora posten under huvudtiteln utgör det till sistnämnda anslagsgrupp hänförliga anslaget till skatteersättning till kommunerna, som upptagits med 610 milj. kronor. För övriga ändamål utgår alltså tillhopa 179 milj. kronor. Därest anslaget till skatteersättning till kommunerna inte anses kunna omprövas, torde möjligheter till väsentliga besparingar under huvudtiteln inte föreligga.

Åttonde huvudtiteln, ecklesiastikdepartementet, uppgår till 1 721,3 milj. kronor. Av denna summa faller inte mindre än 1 616 milj. kronor på anslag till undervisningsväsendet i dess olika former, såsom till universiteten, den medicinska undervisningen m. m., tekniska högskolor, skolöverstyrelsen, anstalter för lärarutbildning m. m., allmänna läroverken m. m., folkskoleväsendet m. m. samt yrkesundervisningen. För övriga ändamål, innefattande i huvudsak sådana anslagsgrupper som arkiv, bibliotek, museer, akademier, folkbildningsåtgärder samt understöd åt vetenskap, vit-

terhet och konst, utgår alltså tillhopa något mer än 100 milj. kronor. Väsentliga besparingar inom denna huvudtitels område torde endast kunna åstadkommas genom en omprövning av utbildnings- och kulturpolitiken i vidsträckt bemärkelse.

Nionde huvudtiteln, jordbruksdepartementet, slutar på 455,3 milj. kronor. Härav faller på anslagen till lantbrukets rationalisering och befrämjandet av dess produktion m. m. 55,6 milj. kronor samt till jordbruksprisreglering m. m. samt särskilt stöd åt vissa jordbruk 233,4 milj. kronor. Undervisningsanstalter för jordbruk och lantmannanäringar jämte övrig forsknings- och försöksverksamhet på jordbrukets område svarar för 32,5 milj. kronor. Anslagen till veterinärväsendet m. m., skogsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet samt fiskeriväsendet m. m. utgör tillhopa 112,3 milj. kronor. Sammanlagt uppgår nu nämnda poster till 433,8 milj. kronor. Till övriga ändamål under jordbruksdepartementets huvudtitel utgår sålunda omkring 20 milj. kronor. Vid bedömningen av besparingsmöjligheterna bör beaktas, att väsentliga delar av denna huvudtitels utgifter äger samband med den jordbrukspolitiska målsättningen.

Tionde huvudtiteln, handelsdepartementet, uppgår till 274,6 milj. kronor. Härav faller på anslaget till AB Atomenergi 98,1 milj. kronor. I övrigt hänför sig 58,6 milj. kronor till sjöfartsändamål och 26,5 milj. kronor till riksnämndens för ekonomisk försvarsberedskap verksamhet. Nu angivna tre poster utgör tillhopa 183,2 milj. kronor. För övriga ändamål, i huvudsak av näringsfrämjande karaktär, utgår alltså sammanlagt omkring 90 milj. kronor. I detta sammanhang väsentliga besparingar torde inte vara möjliga att uppnå inom detta område.

Elfte huvudtiteln, inrikesdepartementet, slutar på 764,7 milj. kronor. Härav faller på anslagen till medicinalstaten samt hälso- och sjukvården, landsstaten, polisväsendet och civilförsvaret inte mindre än 726,0 milj. kronor. Övriga ändamål under huvudtiteln svarar sålunda för ett belopp av tillhopa 39 milj. kronor. Det synes uppenbart att väsentliga besparingar inte kan stå att vinna på detta område.

Tolfte huvudtiteln, civildepartementet, uppgår till 466,2 milj. kronor. Av denna summa hänför sig 387,6 milj. kronor till det statliga och statsunderstödda pensionsväsendet, ett belopp som måste betraktas som bundet. Övriga ändamål svarar för tillhopa 78,6 milj. kronor. Härav faller 19,5 milj. kronor på arbetsgivarbidrag till den allmänna sjukförsäkringen samt 55,0 milj. kronor på beräknade merkostnader för löner och pensioner m. m. Huvudtiteln kan uppenbarligen inte ge nämnvärda belopp i besparingar.

Trettonde huvudtiteln, oförutsedda utgifter, utgör 1 milj. kronor och torde inte kräva särskild kommentar i detta sammanhang.

Fjortonde huvudtiteln, riksdagen och dess verk m. m., slutar på 23,1 milj. kronor. Härav faller på kostnader för riksdagen 15,2 milj. kronor.

Huvudtiteln torde inte kunna ge i detta sammanhang nämnvärda belopp i besparingar.

Den lämnade redogörelsen torde klargöra det faktiska utgångsläget, när det gäller att bedöma förutsättningarna för att åstadkomma besparingar på driftbudgeten av någorlunda betydande storlek. Slutsatsen måste bli att det, med den utgiftsstruktur som kännetecknar de olika huvudtitlarna, inte föreligger möjligheter att ernå besparingar av den omfattning som antydes i den resonemangsvis angivna målsättningen — storleksordningen en halv miljard kronor — såvida man inte är beredd att i viss utsträckning ompröva dominerande anslagsposter under olika huvudtitlar. Av den redovisade analysen torde framgå att vad som härvidlag kommer i blickfältet är i huvudsak följande utgiftsändamål:

1) Försvaret
2) Barnbidragen
3) Bostadspolitiken
4) Sjukförsäkringen
5) Folkpensioneringen
6) Vägväsendet
7) Driftbidraget till statens järnvägar
8) Skatteersättningen till kommunerna
9) Jordbruksprisregleringen

Den sammanlagda anslagssumman för ifrågavarande nio poster utgör 8,1 miljarder kronor i riksstaten för 1959/60. Driftbudgetens egentliga statsutgifter i övrigt, vilkas art i huvuddrag belysts i den föregående redogörelsen, uppgår alltså till ett totalt belopp av (12,6 — 8,1 =) 4,5 miljarder kronor. Härav hänför sig tillhopa 3,2 miljarder kronor till ecklesiastik-, handels-, inrikes- och civildepartementen. Därest man eftersträvade en besparingseffekt med det resonemangsvis angivna beloppet men inte ville ifrågasätta en omprövning av någon av de ovan angivna nio posterna på budgeten, skulle den övriga delen av egentliga statsutgifter på tillhopa 4,5 miljarder kronor behöva reduceras med omkring 11 procent för att syftet skulle uppnås. På grundvalen av ett studium av innehållet i dessa delar av driftbudgeten måste det konstateras att en besparingsaktion av en sådan omfattning helt ligger utanför de praktiska möjligheternas gräns. Även om man kalkylerade med möjligheten av en genomsnittlig utgiftsbeskärning med 5 procent inom denna del av budgeten, vilket dock även det måste bedömas som orealistiskt med hänsyn till utgiftsändamålens art, skulle därigenom inte vinnas större belopp än drygt 200 milj. kronor, d. v. s. betydligt under den antydda målsättningen. Ett realiserande av målsättningen skulle därför nödvändigtvis kräva omprövning i viss utsträckning av de nyss angivna dominerande anslagsposterna. Genomsnittligt sett skulle ett förverkligande av målsättningen innebära en anslagsreduktion på samtliga ifrågavarande poster med omkring 6 procent, därest man utgår från

att något väsentligt sparbelopp inte kan påräknas från den nyss angivna, övriga delen av driftbudgeten.

Utredningen har ansett angeläget att relativt utförligt uppehålla sig vid spörsmålet om budgetens struktur, då detta är av grundläggande betydelse för bedömningen av förutsättningarna för utredningens besparingsarbete. Vissa ytterligare synpunkter på detta arbete torde här få anföras.

I direktiven framhålles att en avvägning av utgifterna årligen sker vid arbetet med budgeten inom Kungl. Maj:ts kansli och i riksdagen, varvid myndigheternas äskanden utsättes för mycket hård granskning och nedskärning. Utredningen har alltså anledning utgå från att besparingssynpunkterna vederbörligen beaktas redan i det löpande budgetarbetet och att inte annat än väl motiverade utgiftsökningar inom verks och myndigheters förvaltningsområden godtages av statsmakterna. Utredningen har nu till uppgift att söka åstadkomma besparingar av någorlunda betydande storlek i en budget, där kraven på sparsamhet med allmänna medel sålunda torde böra förutsättas vara beaktade och vilken budget är att fatta som ett uttryck för statsmakternas intentioner vid de aktuella beslutens fattande. Såsom i direktiven betonas, framstår vid det ordinarie budgetarbetet statsutgifterna ofta såsom i hög grad låsta. Genom tidigare beslut av statsmakterna har de statliga insatserna sålunda ofta fixerats i detalj och ändringar anses inte böra ske om inte särskilda skäl föreligger. Uppgiften för besparingsutredningen vid dess genomgång — vid sidan av det ordinarie budgetarbetet — av statsutgifterna blir därför att söka förutsättningslöst ompröva anslagen i budgeten i syfte att ernå besparingar av statsfinansiell relevans. Såsom i direktiven uttalas är det därvid av vikt att söka rensa bort utgifter till ändamål, som minskat i aktualitet och angelägenhet. Genomgången bör enligt direktiven syfta såväl till omedelbara nedskärningar av befintliga anslag som till en begränsning av takten i den statliga utgiftsexpansionen. Väsentligt är sålunda enligt direktiven att kartlägga riskerna för en fortsatt snabb mer eller mindre automatisk utgiftsexpansion och att föreslå åtgärder till begränsning av denna.

I utredningen är samtliga demokratiska partier företrädda. Utredningen har därigenom kommit att bilda ett forum där de olika politiska meningsriktningarnas synpunkter i fråga om besparingsarbetets inriktning och omfattning kunnat framläggas och diskuteras. Strävandena inom utredningen har därför helt naturligt kommit att i hög grad inriktas på att åstadkomma sammanjämkning av ståndpunkter. I vissa hänseenden har detta varit möjligt, i andra inte. Utredningen har emellertid kommit till den uppfattningen, att den mest ändamålsenliga formen för redovisningen av dess arbete är att endast presentera de förslag varom enighet föreligger. Utredningens förslag, sådant det framlägges i detta betänkande, stödes alltså av företrädarna inom utredningen för de fyra demokratiska partierna, liksom av övriga ledamöter. Den valda konstruktionen innebär således, att

utredningen lägger fram de förslag varom den är enig men att förslag i övrigt inte fogas som reservationer till utredningens betänkande. Däremot är varje ledamot självfallet oförhindrad att i annat sammanhang framföra eventuellt övriga förslag i fråga om besparingsarbetet. Utredningen har ansett det vara av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt att kunna som resultat av sitt arbete redovisa en enhällig uppfattning i fråga om besparingsarbetets inriktning och lägsta omfattning. Utredningens ledamöter är sålunda, oavsett ståndpunkter i övrigt, eniga om att i varje fall de besparingsförslag som här framlägges bör genomföras. Betänkandet får alltså karaktären av gemensam nämnare, när det gäller förslag till besparingar och allmänna rekommendationer i fråga om den statliga utgiftspolitiken i fortsättningen. Självfallet har en strävan förelegat inom utredningen att få denna gemensamma nämnare så stor att en besparingseffekt av statsfinansiell relevans uppnås.

Av direktiven framgår, att utredningen haft att arbeta skyndsamt. Utredningen har bedömt som synnerligen angeläget att kunna framlägga sitt betänkande i sådan tid att utredningsresultaten kan beaktas vid uppgörandet av budgetförslaget för 1960/61. Enligt uttalande av chefen för finansdepartementet i finansplanen till årets statsverksproposition förutsätter denne också att så sker, enär påfrestningarna på statsfinanserna under detta budgetår torde komma att bli särskilt påtagliga. Denna förmodan bekräftas av den i det föregående lämnade redogörelsen för de statsfinansiella utsikterna. Det har därför tett sig för utredningen viktigare att snabbt kunna presentera ett besparingsförslag, som även kan påverka statsutgifterna budgetåret 1960/61 än att eftersträva en mera djupgående, men tidskrävande, granskning av budgeten som måhända skulle kunnat resultera i ytterligare besparingsförslag. Olägenheten av dröjsmål i en besparingsaktion framstår som större än värdet av ett på en mera fullständig genomarbetning av budgeten grundat, men för sent framkommet förslag. Detta synsätt har kommit att prägla utredningsarbetets uppläggning. Arbetet har sålunda framförallt inriktats på de delar av budgeten, som bedömts erbjuda särskilt intresse ur besparingssynpunkt. Utredningen är därför angelägen att understryka att dess förslag, redan på denna grund, inte får betraktas som en uttömmande inventering av besparingsmöjligheterna på budgeten. Med hänsyn till önskvärdheten av ett snabbt bedrivet utredningsarbete och till arbetsområdets omfattning och heterogena karaktär har utredningen delvis måst få karaktären av en exemplifierande redovisning av besparingsmöjligheter. Utredningen vill starkt understryka att den omständigheten att ett anslag på budgeten inte beröres av utredningen i dess betänkande inte i och för sig får tolkas så att anslagets existens och storlek skulle vara av besparingsutredningen sanktionerad. I ännu högre grad gäller detta den bild av de framtida utgiftskraven under de olika huvudtitlarna, som redovisats i kapitel II. Förhållandet sammanhänger givetvis även med den nyss

anförda omständigheten att utredningen har ansett sig böra framlägga endast de förslag varom enighet vunnits, under det att mer eller mindre kontroversiella punkter förbigåtts.

I direktiven uttalas att utredningen bör, för att de besparingsförslag som framlägges av utredningen skall kunna allsidigt bedömas, ange konsekvenserna i skilda hänseenden av förslagen. Så har också skett i korta drag. Utredningen anser sig emellertid böra i detta sammanhang framhålla följande allmänna synpunkter.

Besparingar i statens budget, liksom i kommunernas, företagens och de enskildas budget, medför alltid konsekvenser, måste alltid drabba något intresse. Konsekvenserna tager sig uttryck i minskade eller slopade förmåner eller tjänster från statens sida. Statens budget utgör ju ett samlat uttryck för statsmakternas uppfattning om utgifternas angelägenhetsgrad. Varje utgift på budgeten har varit föremål för statsmakternas beslut och en avvägning har skett mellan olika utgiftsändamål. Det torde väl kunna hävdas, oavsett politisk uppfattning när det gäller enskildheter i budgeten, att budgeten dock i det väsentliga innehåller ting som är nödvändiga, nyttiga eller åtminstone önskvärda i ett modernt samhälle. Man måste därför räkna med att förslag till besparingar i statens budget, grundade på enbart den statsfinansiella omständigheten att det är ont om eller fattas pengar i budgeten, kommer att mötas med kritik från de intressens sida — och det är ofta starka intressen — som är engagerade till förmån för den speciella del av statsverksamheten det är fråga om. Kraven på utgiftsnedskärningar och sparsamhet med allmänna medel får i den populära debatten gärna formen: Visst skall det *sparas,* men det skall sparas *någon annanstans.* Därest de intressen, som på olika punkter mobiliseras mot förslag om utgiftsbegränsningar, inte kan motstås, är det utsiktslöst att med framgång driva ett besparingsarbete. En besparingsutredning torde äga betydelse inte minst med hänsyn till att den påvisar konsekvenserna ur allmän och enskild synpunkt av nedskärningar av statens utgifter. Den kan bidraga till en saklig upplysning om huvuddragen i den budget, vars kostnader bestrides med statens inkomster. Härigenom kan den också bidraga till att för samhällets medlemmar klargöra avvägningsproblemet i fråga om statsutgifter och skatter.

Vägledande för utredningen i dess arbete har varit att söka finna och framlägga förslag till besparingar i budgeten av sådan karaktär att deras förverkligande inte kan sägas leda till orimliga konsekvenser ur allmän eller enskild synpunkt utan väl bör kunna försvaras mot bakgrunden av den rådande allvarliga statsfinansiella situationen.

I direktiven understrykes, att utredningen vid sina besparingssträvanden inte bör inrikta sig på enbart tillfälliga nedskärningar, exempelvis av de statliga investeringarna på väsentliga samhällsområden, utan att den i stället i första hand bör syfta till en mera långsiktig anpassning av bud-

getens innehåll och omfattning, ägnad att främja allmänt omfattade målsättningar för en önskvärd samhällsekonomisk utveckling. I överensstämmelse med det allmänna synsätt, som sålunda kommer till uttryck i direktiven, har utredningen i sitt arbete inte i första hand strävat efter att föreslå diverse punktvisa ingrepp i budgeten med s. k. Geddesyxa — åtgärder som även om de skulle kunna på kort sikt bidraga till att bemästra akuta svårigheter likväl inte skulle framstå som en rationell lösning av de statsfinansiella problemen sedda i ett mera långsiktigt perspektiv. Utredningen har, samtidigt som den sökt finna vägar för lösandet av vissa aktuella svårigheter, inriktat sig på förslag som ligger i linje med ett *konstruktivt program* för besparingsarbetet, syftande till en mera långsiktig sanering och anpassning av budgeten.

Den i direktiven angivna allmänna målsättningen för besparingsarbetet är i sammanfattning följande:

1) Utredningen bör sikta på en samlad besparingseffekt av någorlunda betydande storlek.

2) Utredningen bör syfta till en långsiktig anpassning av budgeten som främjar allmänt omfattade målsättningar för en önskvärd samhällsekonomisk utveckling.

Den frågeställning som det ankommit på besparingsutredningen att söka belysa och besvara är då: Efter vilka principer bör besparingsarbetet på budgeten drivas för att den i direktiven uppställda målsättningen skall kunna förverkligas, med andra ord vilka är de avgörande förutsättningarna för åstadkommandet av ett effektivt besparingsarbete. Utredningens överväganden i detta spörsmål har lett fram till uppställandet av följande fyra principer, vilka varit vägledande för utredningen vid utformningen av dess förslag.

A. Omprövning av vissa dominerande anslagsposter i budgeten

Dessa poster, vilka angivits i det föregående, har underkastats särskilt ingående prövning vid utredningens arbete. Såsom i den tidigare redogörelsen närmare belysts utgör en dylik omprövning den enda möjligheten att åstadkomma en statsfinansiellt relevant reduktion av statsutgifterna resp. begränsning av takten i den statliga utgiftsexpansionen. Därest förutsättningar för en omprövning inte visar sig föreligga på någon punkt, är därmed också klarlagt att det i nuvarande läge saknas politiska förutsättningar för en besparingsaktion på budgeten av en sådan omfattning att klyftan mellan statens utgifter och inkomster till någon väsentlig del kan elimineras genom åtgärder på utgiftssidan. I ett dylikt läge återstår endast två möjligheter

a) en mycket betydande underbalansering av driftbudgeten;

b) en mycket betydande skattehöjning.

Utredningens arbete har i särskild grad inriktats på att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till en utgiftsomprövning av angiven art. Övervägandena härutinnan har lett till att utredningen är enig om att föreslå viss omprövning med avseende på följande fem poster, nämligen bostadspolitiken, folkpensioneringen, vägväsendet och driftbidraget till statens järnvägar samt skatteersättningen till kommunerna. Utredningens förslag i dessa hänseenden redovisas i senare avsnitt i betänkandet.

B. Granskning ur besparingssynpunkt av anslag i övrigt på budgeten

Energiska ansträngningar att finna besparingsmöjligheter även inom övriga delar av statens budget måste göras. Utredningens genomgång av budgeten har resulterat i att ett antal förslag till besparingar framlägges. Dessa är av olika karaktär och betydelse. De avser att åstadkomma dels omedelbara reduktioner av vissa anslag, dels en dämpning av takten i den kommande utgiftsutvecklingen. Förslagen redovisas i det följande under resp. huvudtitlar.

Hur angelägen en sådan granskning av den stora mängden av smärre anslag på budgeten än är och hur viktigt det än kan te sig i det enskilda fallet att åstadkomma en besparing eller en rationell anslagsanvändning måste det dock understrykas, att besparingar inom denna del av budgeten aldrig tillsammantagna kan ge belopp av en sådan storleksordning att de ensamt skulle kunna förslå för att till någon väsentlig del åstadkomma en statsfinansiellt relevant besparingseffekt. Den föregående analysen av budgetens struktur torde till fullo ha klarlagt detta förhållande.

C. Intensifiering av rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen

En fortlöpande rationaliseringsverksamhet med sikte på att främja effektiva arbetsformer och sparsamhet med allmänna medel inom statsförvaltningen utgör ett nödvändigt led i strävandena att åstadkomma besparingar på budgeten. Detta arbete måste bedrivas med all kraft. Målsättningen måste vara att åstadkomma en rationellt arbetande förvaltningsorganisation, som inte tager mer personal i anspråk än vad som kräves för ett behörigt fullgörande av de arbetsuppgifter som är av statsmakterna ålagda. I vissa fall torde skäl även föreligga att undersöka i vad mån en omprövning av arbetsuppgifterna som sådana är befogad med hänsyn till utvecklingens gång. Utredningen utvecklar närmare sina synpunkter på rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen i ett senare avsnitt. I detta sammanhang vill utredningen emellertid framhålla följande.

Strävandena att åstadkomma besparingar i förvaltningskostnaderna måste av naturliga skäl väsentligen vara en angelägenhet för den fortlöpande statliga rationaliseringsverksamheten. Möjligheterna för en tillfäl-

lig besparingsutredning — som dessutom har att arbeta skyndsamt — att nå resultat i detta hänseende måste självfallet bli begränsade. Utredningen har ansett det varken möjligt eller praktiskt att ingå i intensivundersökningar över stora delar av statsförvaltningen rörande besparingsmöjligheterna utan har sett som sin huvuduppgift dels att framlägga vissa allmänna synpunkter på frågan om förutsättningarna för en effektivt arbetande förvaltningsapparat, dels att rikta uppmärksamheten på vissa statliga förvaltningsområden som, enligt vad utredningen kunnat finna, i särskild grad torde vara i behov av översyn i fråga om organisation och personaluppsättning. Detaljerade förslag i rationaliseringssyfte har det inte varit möjligt för utredningen att åstadkomma. Förslagen har i dessa delar mera karaktären av principförslag, vilka kräver fortsatta expertundersökningar för sitt realiserande.

Även om vikten av en på besparingar inriktad rationaliseringsverksamhet beträffande den statliga förvaltningen måste starkt understrykas, torde det å andra sidan vara befogat att uttala en varning för överdrivna föreställningar rörande det möjliga ekonomiska resultatet av detta arbete, totalt sett, d. v. s. dess betydelse ur allmän statsfinansiell synpunkt. Vissa uppgifter har i det föregående, i samband med analysen av budgetens struktur, lämnats rörande förvaltningskostnadernas roll i budgeten. Därav framgår bl. a. att nettokostnaderna för de statliga myndigheterna — vari inräknas områden som exempelvis undervisning och sjukvård — (exkl. myndigheter under fjärde huvudtiteln) budgetåret 1957/58, det senast redovisade, utgjorde ca 1,4 miljarder kronor. Dessa kostnaders andel av driftbudgetens totala utgifter uppgick till 11,4 procent. Av den totala utgiftsökningen på driftbudgeten under tioårsperioden 1948/49—1957/58 utgjorde de civila myndighetskostnadernas stegring endast ca 10 procent. Den statsfinansiella utvecklingen under senare år och den aktuella situationen kan således inte sägas vara i någon väsentlig mån betingad av de ökade förvaltningskostnaderna. En nedskärning av förvaltningskostnaderna med i genomsnitt 5 procent skulle, om den överhuvud vore praktiskt genomförbar, inte ge mer än ett belopp av storleksordningen 70 milj. kronor, vilket belopp dessutom inte skulle kunna uppnås förrän i ett avlägset slutläge. Det är sålunda uppenbart att reduktioner av förvaltningskostnaderna inom de gränser som är rimliga att kalkylera med inte kan ge belopp som utgör något mera verksamt bidrag till lösningen av de statsfinansiella svårigheterna nu och för de närmaste åren. I detta sammanhang bör vidare erinras om att förvaltningskostnaderna torde utgöra en del av budgeten, som i det årliga löpande budgetarbetet utsättes för en särskilt ingående granskning i syfte att hålla tillbaka utökningar av förvaltningsorganisationen resp. åstadkomma minskningar.

Snabba och stora besparingar torde sålunda inte vara möjliga att påräkna inom förvaltningen. Frågan om att åstadkomma besparingar inom stats-

förvaltningen är mera en rationaliseringsfråga än ett i egentlig mening statsfinansiellt spörsmål. Å andra sidan är det inte minst mot bakgrunden av de statsfinansiella utsikterna för de närmaste budgetåren uppenbart, att en kraftfull rationaliseringspolitik i fråga om den statliga förvaltningen måste bedrivas och att en sträng återhållsamhet när det gäller ytterligare utbyggnad av denna förvaltning måste iakttagas.

D. En fortlöpande statsfinansiell långsiktsplanering

Utredningen har under sitt arbete kommit till den uppfattningen att en fortlöpande långsiktsplanering av statens inkomster och utgifter utgör en väsentlig förutsättning för att en sådan anpassning av budgeten skall kunna åstadkommas på längre sikt som är ägnad att främja allmänt omfattade målsättningar för den samhällsekonomiska utvecklingen. De hittillsvarande erfarenheterna understryker enligt utredningens mening klart angelägenheten av en fastare budgetplanering utöver den ettårsperiod för vilken den årliga statsbudgeten upprättas. Först mot bakgrunden av det längre tidsperspektiv som en statsfinansiell långsiktsplanering ger kan utrymmet för olika kostnadskrävande beslut tillräckligt överblickas. Utgångspunkter skulle därmed erhållas för en bedömning av vad statsmakterna kan och inte kan åtaga sig i fråga om åtgärder av statsfinansiell betydelse. Uppenbart är att de statsfinansiella utsikterna för de närmaste åren är sådana att sträng återhållsamhet är nödvändig när det gäller förslag om nya, väsentliga utgiftsåtaganden.

Utredningen utvecklar dessa synpunkter närmare i nästa kapitel.

KAPITEL IV

Allmänna riktlinjer för den fortsatta statliga utgiftspolitiken

Besparingsutredningen vill i detta kapitel framlägga sina synpunkter och förslag beträffande de allmänna riktlinjerna för den fortsatta statliga utgiftspolitiken. I direktiven understrykes, att utredningen i första hand bör syfta till en mera långsiktig anpassning av budgetens innehåll och omfattning, ägnad att främja allmänt omfattade målsättningar för den samhällsekonomiska utvecklingen. Vidare betonas önskvärdheten av att utredningen anger vägar för att öka den finanspolitiska rörelsefriheten nu och i framtiden. Väsentligt är enligt direktiven även att kartlägga riskerna för en fortsatt snabb mer eller mindre automatisk utgiftsstegring. Utredningens arbete bör bl. a. syfta till en begränsning av takten i den statliga utgiftsexpansionen.

Som bakgrund till den följande framställningen torde utredningen få i korthet erinra om huvuddragen i de senare årens utgiftsexpansion. Utvecklingen av utgifterna på driftbudgeten under tioårsperioden 1948/49—1957/58 framgår av tabell IV:1.

Under tioårsperioden 1948/49—1957/58 har statsutgifterna på driftbudgeten ökat från 4,6 till 12,1 miljarder kronor, d. v. s. i det närmaste tredubblats. Den årliga takten i utgiftsstegringen har varierat mellan 6 och 19 procent och har i genomsnitt legat vid 12 procent. Bedömd mot bakgrunden av ökningen av priser och bruttonationalprodukt under perioden i fråga har takten i den statliga utgiftsexpansionen varit betydande. Levnadskostnaderna har under åren 1948—1958 stigit med i genomsnitt 4,5 procent per år. Bruttonationalprodukten, mätt i löpande priser, har under samma tid ökat

Tabell IV: 1. Utgifterna på driftbudgeten 1948/49—1957/58

Budgetår	Driftbudgetens utgiftssumma milj. kronor	Procentuell stegring i förhållande till föregående år
1948/49	4 643	16,9
1949/50	5 002	7,7
1950/51	5 449	8,9
1951/52	6 423	17,9
1952/53	7 647	19,1
1953/54	8 130	6,3
1954/55	8 619	6,0
1955/56	9 691	12,4
1956/57	10 978	13,3
1957/58	12 120	10,4

med i genomsnitt 7,9 procent per år. Räknat i fasta priser har bruttonationalprodukten stigit med i genomsnitt 3,3 procent per år. Det material, som utredningen redovisat i kapitel II rörande de statsfinansiella utsikterna för de närmaste budgetåren, visar klart på behovet av en dämpning av utgiftsanspråken på olika områden. Den begränsning av expansionstakten när det gäller statens utgifter som enligt utredningens direktiv bör eftersträvas framstår uppenbarligen som angelägen. Strävan bör därför vara att skapa förutsättningar för en sådan planläggning av den statsfinansiella utvecklingen att bättre korrespondens i fortsättningen uppnås mellan nationalinkomstens utveckling och utgiftsstegringen i statsverksamheten. Utgiftskurvan bör med andra ord ges en svagare lutning än hittills.

En faktor av betydelse för den statliga utgiftsökningen har givetvis varit penningvärdeförsämringen. En fortsatt nominell, på ett inte realt underlag baserad ökning av statens utgifter och inkomster skulle undvikas om en fortskridande försämring av penningvärdet förhindras. Studiet av detta viktiga och komplicerade samhällsekonomiska problem ligger utanför utredningens arbete men utredningen har dock velat peka på detta grundläggande förhållande. Utredningen vill erinra om att hithörande spörsmål utredes av den år 1955 tillkallade stabiliseringsutredningen.

Utöver den angivna förutsättningen för att en begränsning av takten i den statliga utgiftsexpansionen skall kunna ernås vill utredningen som nödvändig förutsättning uppställa en väsentligt skärpt restriktivitet från statsmakternas sida i fråga om nya kostnadskrävande reformer. Mot bakgrunden av de statsfinansiella utsikterna för de närmaste åren är sträng återhållsamhet nödvändig när det gäller förslag om nya avsevärda utgiftsåtaganden av statsmakterna.

I anslutning härtill anser sig utredningen böra särskilt understryka vikten av att de statliga kommittéerna verkställer realistiska kostnadsberäkningar i samband med utarbetandet av sina reformförslag och klarlägger de finansiella konsekvenserna av förslagen på längre sikt. Som ett exempel på vad i detta sammanhang åsyftas vill utredningen erinra om det lagstiftningsarbete av fiskerättskommittén, som resulterade i de vid 1950 års riksdag antagna lagarna om rätt till fiske samt om gräns mot allmänt vattenområde. I den mån den nya lagstiftningen medförde intrång i enskild rätt, förutsattes att ersättning därför skulle utgå av statsmedel. Det kan nu konstateras, att kommittén vid sin approximativa beräkning av kostnaderna för genomförandet av lagstiftningen betänkligt underskattade de ekonomiska verkningarna av reformen. Mot uppskattade 2 milj. kronor står hittills utbetalade ca 9 milj. kronor och med all säkerhet återstår ännu större belopp att reglera. Det anförda utgör enligt utredningens mening ett påtagligt exempel på hur de ekonomiska konsekvenserna i vissa fall blir otillfredsställande klarlagda och redovisade för statsmakterna i samband med att en reform beslutas. Det synes angeläget att direktiven för statliga kommit-

téer så långt möjligt anger de finansiella förutsättningar, exempelvis genom angivandet av en kostnadsram, under vilka de skall ha att utarbeta sina förslag.

Kostnadskrävande reformprojekt bör inte realiseras med mindre det på grundvalen av en statsfinansiell långtidsplanering kan konstateras att medel står till förfogande för ändamålet på längre sikt eller att utgifter till andra ändamål bedömes kunna varaktigt reduceras och lämna plats för den nya utgiften. Redan vid ett reformbesluts fattande bör det alltså föreligga en plan beträffande finansieringen av reformen i fråga.

Under senare år har en rad utgiftsskapande beslut av väsentlig räckvidd fattats av statsmakterna. Därest beslutens finansiella konsekvenser hade kunnat klarare överblickas och infogas i en statsfinansiell långsiktsplan, hade förutsättningarna för samhällets reformpolitik kunnat klargöras bättre. Man borde därigenom ha haft större möjligheter att motverka den anhopning av utgifter utöver de befintliga resursernas ram som lett fram till den aktuella budgetsituationen. De hittillsvarande erfarenheterna understryker därför enligt utredningens mening klart angelägenheten av en fastare budgetplanering utöver den ettårsperiod för vilken den årliga statsbudgeten upprättas. Såsom utredningen i föregående kapitel i korthet antytt, framstår utvecklandet av en fortlöpande statsfinansiell långtidsplanering som en väsentlig förutsättning för att en sådan anpassning av budgeten på längre sikt skall kunna åstadkommas, varom direktiven talar. Utredningen vill nu närmare utveckla sina synpunkter i detta ämne.

Statens budget har sedan lång tid bestämts för ett år i taget. Även budgetarbetet har i hög grad begränsat sig till den närmast framförliggande ettårsperioden. Detta förhållande tedde sig under tidigare skeden av samhällsutvecklingen naturligt och praktiskt med hänsyn till den statliga verksamhetens relativt begränsade och okomplicerade karaktär. En sådan uppläggning av budgetarbetet är emellertid numera inte rationell mot bakgrunden av de avsevärda förändringar som inträtt under de senaste decennierna i fråga om den statliga verksamhetens karaktär och allmänna betydelse. Väsentlig vikt lägges numera vid budgetens roll i det samhällsekonomiska skeendet. Statsmakternas beslut är i realiteten i hög grad långsiktigt bindande. Formellt kan statsmakternas beslut visserligen betraktas såsom bindande endast för ettårsperioder men beslutens reella innebörd är en långsiktig bindning av statsfinansiella resurser. Vidare framstår ofta ett besluts omedelbara finansiella verkan, d. v. s. utgiften i det närmaste budgetårets riksstat, som begränsad i förhållande till de finansiella konsekvenserna på längre sikt. Utredningen vill i detta hänseende bl. a. erinra om den ibland tillämpade metoden att låta kostnadskrävande reformer träda i kraft vid sådan tidpunkt under budgetåret att detta belastas med endast en del av den totala kostnaden.

I de till riksstatsförslagen knutna finansplanerna har under senare år

redovisats visst material till belysning av inkomst- och utgiftsutvecklingen under de år som ligger närmast efter det som riksstatsförslaget avser. Särskild uppmärksamhet har därvid ägnats de s. k. automatiska utgifts- och inkomststegringarna. Dessa uppgifter har varit av stort intresse, trots att de varit av starkt överslagsmässig och schematisk karaktär. De har dock enligt utredningens mening inte i tillräcklig grad tjänat till underlag och ledning för planeringen av statsmakternas beslut om stora kostnadskrävande reformer. Riksstaten för det närmaste budgetåret bör infogas i en mera långsiktig plan för statens inkomster och utgifter. Även om numera flerårsbedömningar av statsfinansernas utveckling regelbundet förekommer inom Kungl. Maj:ts kansli, torde det vara nödvändigt att utveckla metoden härför och även önskvärt att resultatet härav regelbundet redovisas inför riksdagen. Genom att en statsfinansiell långtidsplanering redovisas åstadkommes bättre förutsättningar för en rationell prövning av frågor av större statsfinansiell räckvidd. En avvägning underlättas mellan olika kostnadskrävande reformer. Förutsättningar ernås också för en bättre samordning mellan de utgiftsskapande besluten och besluten om utgifternas finansiering. En sådan samordning saknas enligt utredningens mening i hög grad för närvarande; den framstår som angelägen för att sambandet mellan kostnadskrävande reformer och skattebelastning klart skall framgå.

Utredningen är väl medveten om de svårigheter som är förknippade både med det tekniska utförandet av användbara långsiktsbedömningar och med redovisningen av resultatet. Med dessa reservationer vill utredningen emellertid framlägga följande förslag till riktlinjer rörande den lämpligaste utformningen av en fortlöpande statsfinansiell långsiktsplanering. Den längre tidsperiod, mot bakgrunden av vilken de allmänna förutsättningarna för den statliga utgiftspolitiken bör bedömas, bör enligt utredningens mening lämpligen bestämmas till fem år. Denna tidsperiod synes så avvägd att praktiska möjligheter bör föreligga att åstadkomma en någorlunda säker framtidskalkyl, som givetvis får byggas på vissa enkla förutsättningar på det statsfinansiella området. Perioden är inte så lång att planeringsarbetet får en alltför osäker karaktär och är å andra sidan inte så kort att planeringen i väsentlig mån förlorar sitt värde. Genom att planen årligen överses i samband med budgetarbetet erhålles en s. k. rullande långtidsplan för de närmaste fem budgetåren. En dylik statsfinansiell långtidsplanering förutsätter inte någon ändring i nuvarande regler för riksstatsförslagets utformning. Förslaget till riksstat skall alltjämt omfatta det närmast framförliggande budgetåret. I anslutning till riksstatsförslaget redovisas emellertid, om möjligt redan i finansplanen, »femårsplanen» beträffande statens inkomster och utgifter. Denna skall innefatta en prognos för utvecklingen under de fyra budgetåren närmast efter det som riksstatsförslaget avser. Det första året i den rullande långsiktsplanen är det år, för vilket riksstatsförslaget är uppgjort. För de därpå följande bägge åren uppgöres en

förhållandevis detaljerad prognos för statens inkomster och utgifter. De påräkneliga inkomsterna redovisas i huvudgrupper. De beräknade utgifterna redovisas huvudtitelvis och dominerande poster under dessa anges särskilt. För det fjärde och femte året i planen framlägges en bedömning av den statsfinansiella utvecklingen som av praktiska skäl torde få göras mera översiktlig och summarisk. Vad inkomstsidan beträffar uppgöres prognosen under rimliga antaganden i fråga om produktions-, sysselsättnings- och inkomstutvecklingen i samhället. Alternativa antaganden med avseende på det framtida konjunkturförloppet torde även få uppställas. Beträffande utgiftssidan bör huvudvikten fästas vid en realistisk bedömning av anslagsutvecklingen för de poster i budgeten som är väsentliga ur statsfinansiell synpunkt. Av särskilt intresse är att belysa i vad mån s. k. automatiska utgiftsstegringar binder statsfinansiella resurser. Avsikten är inte att redovisningen av »femårsplanen» skall svälla ut till en omfattande redovisning av den beräknade budgetutvecklingen anslag för anslag på riksstaten. För syftets vinnande är det tillräckligt med en uppskattning av anslagssummorna för de olika huvudtitlarna och en belysning av de dominerande, för utvecklingen bestämmande posterna inom dessa. Inkomst- och utgiftsberäkningarna bör ske i fast penningvärde. Beräkningarna får givetvis även i övrigt bygga på schablonmässiga antaganden. Deras illustrativa syfte blir därmed inte försvagat, under förutsättning att kalkylernas innebörd uppfattas rätt.

För varje år fogas ett nytt år till »långtidsplanen» och den tidigare kalkylens år 2 övergår till att bli det budgetår för vilket riksstatsförslaget framlägges i statsverkspropositionen. År 4 i föregående års långtidskalkyl övergår till år 3 i den nya beräkningen och underkastas därmed en mera detaljerad prognos i stället för den tidigare summariska. Vid den årliga översynen av »femårsplanen» bör av utvecklingen betingade förändringar och modifikationer i siffermaterialet självfallet beaktas.

Vid utformningen av långsiktsplaneringen i vad avser utgiftsutvecklingen bör — såsom nyss antytts — tyngdpunkten läggas vid bedömningen av sådana, i statens budget väsentliga och för den allmänna statsfinansiella utvecklingen avgörande utgiftsområden såsom olika delar av totalförsvaret, socialpolitik, bostadspolitik, vägväsende, utbildnings- och kulturpolitik, sjukvård o. s. v. Planeringen bör syfta till en såvitt möjligt planmässig utgiftsutveckling på de områden av budgeten som erfarenhetsmässigt i allt väsentligt bestämmer den statsfinansiella utvecklingen i stort och om vilka det därför är angeläget att få det fastare grepp som långsiktsplaneringen möjliggör. Enligt utredningens mening är det nämligen — för att ett effektivt besparingsarbete skall kunna bedrivas på längre sikt och en påtaglig begränsning av takten i den statliga utgiftsexpansionen kunna ernås — nödvändigt att i budgetarbetet särskilt rikta uppmärksamheten på att reglera de delar av budgeten som i avgörande grad påverkar dess allmänna

utveckling. Budgetarbetet skulle sålunda mera komma att inriktas på ett fortlöpande planläggningsarbete i fråga om de stora linjerna i den statsfinansiella utvecklingen.

I enlighet med i det föregående angivna allmänna riktlinjer bör det enligt utredningens mening vara möjligt att erhålla en ständigt aktuell »långtidsplan» för den statsfinansiella utvecklingen. Även om en dylik plan med nödvändighet kommer att vara behäftad med osäkerhetsmarginaler, kommer den ändock att vara av betydande värde för statsmakterna. Långsiktsplaneringen syftar till att möjliggöra en bedömning av statens beräknade inkomster och utgifter under en tidsperiod framöver av rimlig längd och alltså säkerställa en avstämning av utgiftsanspråken mot de resurser som kan beräknas föreligga. Då planen klarlägger de väsentliga tendenserna i den statsfinansiella utvecklingen under de närmaste budgetåren, erhålles utgångspunkter för en bedömning av vad statsmakterna kan och inte kan åtaga sig i fråga om åtgärder av statsfinansiell betydelse. En sådan planering bör enligt utredningens mening leda till en strängare angelägenhetsgradering mellan statsutgifter till olika ändamål.

I direktiven betonas, att utredningen bör ange vägar för att öka den finanspolitiska rörelsefriheten nu och i framtiden. En fortlöpande statsfinansiell långsiktsplanering bör enligt utredningen kunna vara en av förutsättningarna för att uppnå detta mål. Ett planmässigt handhavande av statens finanser i stort skulle därigenom främjas. Förhandsdispositioner av statsfinansiella resurser, som ej ligger i linje med de möjligheter som långsiktsplaneringen anvisar, skulle bättre kunna undvikas. Utrymme skulle inte kunna beredas för nya väsentliga utgiftsåtaganden genom temporärt uppskov med utgifter för andra på längre sikt oundvikliga ändamål. Statsmakterna kan ge hög prioritet åt utgifter som är produktiva i den meningen att de på längre sikt ger staten ökade inkomster eller lägre löpande utgifter. Möjligheterna för statsmakterna att restriktivt pröva utgiftsåtaganden med inbyggd automatik skulle väsentligt ökas, eftersom automatikens styrka måste klarläggas i långtidsplanen.

De strävanden till ökad grad av samordning och planläggning i stort på det statsfinansiella området som utredningens förslag till långsiktsplanering är ett uttryck för synes ligga väl i linje med aktuella överväganden rörande effektivisering av riksdagens budgetarbete. Utredningen vill erinra om att den år 1957 tillsatta budgetkomittén, vilken enligt sina direktiv haft att verkställa utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete, nyligen framlagt förslag om tillskapandet av en särskild budgetdelegation för samordning av riksdagens utgiftsbeslut inom ramen för en mera allmän statsfinansiell överblick.

Utredningen vill framhålla att en hel del detaljspörsmål självfallet måste uppkomma vid arbetet med att närmare konkretisera och i praktiken föra ut ett system med fortlöpande statsfinansiell långsiktsplanering. En mera

ingående undersökning av de detaljproblem som är förknippade med en dylik planering har utredningen för sin del inte ansett möjlig att företaga. En sådan undersökning torde lämpligen böra verkställas i samarbete mellan vederbörande fackdepartement samt finans- och civildepartementen. Utredningen vill för sin del understryka den synnerliga vikten för åstadkommandet av en rationell och på sparsamhet inriktad finanspolitik av att förutsättningar snarast skapas för att upprätta en statsfinansiell långsiktsplanering i enlighet med de allmänna riktlinjer som i det föregående angivits.

I anslutning till besparingsutredningens nu framlagda synpunkter och förslag beträffande en fortlöpande långtidsplanering av statens inkomster och utgifter vill utredningen understryka vikten av att den statliga och statsunderstödda byggnadsverksamheten — som tager i anspråk betydande belopp på budgeten — så långt möjligt bedrives efter långsiktiga planer. För olika avsnitt av den offentliga verksamheten med aktuella byggnadsbehov bör sålunda upprättas långsiktiga byggnadsplaner, bl. a. innefattande en angelägenhetsgradering av de olika byggnadsobjekten. Förefintligheten av en av statsmakterna godtagen plan bör — även om den inte göres bindande i fråga om takten i genomförandet — spara inte blott kostnader för ombyggnader och andra provisorier utan även utrednings- och projekteringsarbete, som annars i betydande omfattning i onödan tager dyrbar kapacitet i anspråk. En planmässig inriktning på längre sikt av det offentliga byggandet är därför angelägen ur ekonomisk synpunkt.

Myndigheternas äskanden präglas nu enligt utredningens bedömande i alltför hög grad av att anslagsönskemålen lagras på varandra år efter år utan att något försök göres av myndigheterna att självständigt ompröva tidigare godtagna anslagsändamål mot bakgrunden av nytillkomna omständigheter. För närvarande synes de centrala myndigheterna och departementen vara så starkt inriktade på att motivera nya anslagskrav och avvärja prutningsförsök att den fortlöpande översynen åsidosättes i fråga om den del av de anmälda medelsbehoven — nämligen de genom statsmakternas tidigare beslut redan tillgodosedda — som inte aktualiseras i samma grad under budgetarbetet och vilken del är den budgetmässigt övervägande. För ernåendet av ett fortlöpande effektivt besparingsarbete är det enligt utredningens mening nödvändigt att verk och myndigheter på ett helt annat sätt än nu aktivt och positivt medverkar i en ständigt fortgående omprövning av tidigare godtagna utgiftsändamål på budgeten. Förutsättningarna för att hos verk och myndigheter ernå en dylik omprövning med hänsyn till utvecklingens krav bör bli avsevärt gynnsammare, därest det klargöres att därigenom kan lättare beredas plats för nya ändamål på budgeten inom vederbörande förvaltningsområde. Ett aktivare besparingsintresse bör kunna åstadkommas genom att myndigheterna på så sätt erhåller viss »utdelning» på sina besparingsförslag.

Till besparingsutredningen har överlämnats 1958 års riksdags skrivelser nr 73 och 80 till Kungl. Maj:t, i vilka riksdagen givit till känna vad jordbruksutskottet resp. statsutskottet anfört i anledning av de likalydande motionerna I: 291 och II: 377. I motionerna föreslogs vissa anslagstekniska förändringar och i samband därmed en reduktion av anslagsbeloppen. I anledning härav får besparingsutredningen uttala, att enligt vad utredningen vid sin genomgång av budgeten funnit det i vissa fall kan te sig praktiskt och ändamålsenligt att sammanföra smärre anslag till likartade ändamål till större samlingsanslag. Under förutsättning att anslagen är obetecknade eller på annat sätt maximerade bör härigenom på längre sikt kunna uppnås en strängare angelägenhetsgradering och därmed vissa besparingar. Möjligheterna till dylikt sammanförande av anslag bör därför beaktas i budgetarbetet.

KAPITEL V

Synpunkter på den statliga förvaltningen och rationaliseringsverksamheten

. Inledning

Besparingsutredningen vill inledningsvis lämna vissa summariska uppgifter till belysning av den statliga förvaltningsverksamhetens omfattning och kostnaderna härför. Dessa uppgifter bygger på för utredningen tillgängligt statistiskt material.

Kostnaderna för statsförvaltningen i vidsträckt bemärkelse samt antalet statstjänstemän var enligt läget budgetåret 1956/57 följande.

	Kostnad milj. kronor	Antal tjänstemän
Allmänna civilförvaltningen	1 260	68 400
Försvarsväsendet	550	39 200
Affärsverken	1 300	113 300
Summa	3 110	220 900

Ungefär 78 procent av dessa kostnader beräknas vara avlöningskostnader.

Fördelningen av förvaltningskostnaderna inom den allmänna civilförvaltningen var i grovt avrundade tal denna. Omkring 700 milj. kronor föll på undervisning, sjukvård, arbetsförmedling, vägförvaltningar, veterinärstat o. d., därav omkring 575 milj. kronor på undervisning samt sjuk- och hälsovård. Av återstående 560 milj. kronor föll 80 milj. kronor eller 14 procent på fångvård, 130 milj. kronor eller 23 procent på polisväsendet, civilförsvaret, länsstyrelserna och skattedebiteringsorganen samt 62 milj. kronor eller 11 procent på lantmäteri, kartverk o. d. Återstående ca 300 milj. kronor fördelade sig på övriga myndigheter med förvaltningsuppgifter i egentlig bemärkelse.

Av de 68 400 tjänstemännen vid allmänna civilförvaltningen var i runda tal 26 000 eller nära 40 procent sysselsatta inom undervisning och sjukvård, samt ytterligare 13 000 eller 20 procent vid landsstaten, tullstaten och vägförvaltningarna. Antalet statstjänstemän ökade under tiden 1945—1954 från 173 000 till 213 000 eller med 40 000. Närmare 90 procent av denna ökning belöpte på statens järnvägar, post- och televerken (25 800) samt på undervisning (6 400) och hälso- och sjukvård (3 700). Ökningen vid affärsverken berodde till största delen på förstatligandet av de enskilda järnvä-

garna. Det framgår sålunda, att utbyggnaden av statstjänstemannakåren under perioden i fråga väsentligen hänför sig till områden utanför vad som kan betecknas som egentlig förvaltningsverksamhet.

När besparingsutredningen nu går att behandla frågan om den statliga förvaltningen och rationaliseringsverksamheten, får utredningen erinra om 1956 års rationaliseringsutrednings nyligen avlämnade betänkande (SOU 1959: 22). Enligt sina direktiv har nämnda utredning haft att överväga den statliga rationaliseringsverksamhetens organisation och fortsatta bedrivande. Med hänsyn härtill har besparingsutredningen begränsat sig till att framlägga vissa allmänna synpunkter på ämnet.

En återblick på resultaten av de rationaliseringssträvanden, som mera systematiskt pågått sedan 1940-talets början, visar betydande vinster på många punkter. Utan dessa insatser skulle statsförvaltningen i dag varit betydligt mera kostnadskrävande och mindre effektiv. Ytterligare rationaliseringsvinster torde emellertid kunna göras. Den fortlöpande rationaliseringsverksamheten bör därför ägnas all möjlig uppmärksamhet både från statsmakternas och myndigheternas sida, även om de omedelbara besparingsresultaten av flera skäl måste bli av begränsad statsfinansiell betydelse. Besparingar av detta slag kan i allmänhet endast genomföras successivt och förutsätter en förhållandevis stor arbetsinsats. Å andra sidan medför förvaltningsuppgifternas fortgående utvidgning att det på längre sikt är av vikt även ur statsfinansiell synpunkt att rationaliseringen bedrives med kraft och konsekvens.

Innan utredningen i det följande tager upp till behandling vissa synpunkter och förslag i fråga om den statliga rationaliseringsverksamheten, skall nedan något beröras ett par omständigheter av mera allmän betydelse i sammanhanget.

Vid jämförelser mellan förhållandena inom affärsmässig verksamhet och offentlig förvaltning bör beaktas den skillnad mellan de två områdena, som föreligger i fråga om graden av ekonomiskt incitament. Visserligen bör man undvika generaliseringar i detta sammanhang men det synes likväl ligga i viss mån i sakens natur att man inom statsförvaltningen, liksom inom annan offentlig förvaltning, allmänt sett känner pressen från kostnadssidan såsom ett incitament till höjning av effektiviteten och arbetsinsatsen mindre påtaglig. Insikten om detta förhållande understryker nödvändigheten av att inom statsförvaltningen på allt sätt de möjligheter utnyttjas som kan finnas att öka effektiviteten och arbetsinsatsen.

Det måste också framhållas, att statsförvaltningens arbetsformer och prestationer inte kan rättvist bedömas utan beaktande av att regering och riksdag ytterst är ansvariga för innehållet i och formerna för statsverksamheten genom sina beslut. Dessa innebär ofta en långt driven detaljreglering av myndigheternas organisation och arbetsformer. Därtill kommer att avsteg från givna bestämmelser i princip medför ansvar för tjänste-

fel och — om ekonomisk skada uppstått — även personligt betalningsansvar. Dessa förhållanden måste leda till att myndigheterna blir i viss grad benägna för tunga och komplicerade arbetsformer i den mån befattningshavarna därigenom känner sig säkrare mot fel och misstag. I samma riktning verkar allmänhetens krav på korrekta uppgifter och beslut från myndigheterna.

De nu berörda synpunkterna har särskild aktualitet när det gäller förutsättningarna för rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen. Det låter visserligen säga sig att det är varje tjänstemans plikt att verka för effektivitet och ekonomi i arbetet och att statsverket som alla andra arbetsgivare har rätt att kräva att varje anställd alltid presterar sitt bästa. Men faktiskt innebär det svagare accentuerade ekonomiska incitamentet och kravet på betryggande arbetsformer att det allmänna utgångsläget för rationaliseringsarbetet inom statsverket är relativt kärvt. Enligt utredningens uppfattning är det nödvändigt att beakta de nu berörda förhållandena när det gäller att bedöma vilka utvägar som måste prövas och vilken målsättning som är möjlig vid strävandena att inom statsverksamheten främja effektivitet och ekonomi. Utredningen vill understryka, att detta inte kan uppnås utan att alla berörda led medverkar, d. v. s. statsmakterna, myndigheterna och de enskilda befattningshavarna.

2. Statsmakterna och rationaliseringen

a) *Vissa synpunkter på utformningen av författningar m. m.*

Vad angår frågan om statsmakternas möjligheter att i olika hänseenden bidraga till en höjning av graden av effektivitet och ekonomi inom förvaltningen må framhållas följande.

De bestämmelser, som myndigheterna skall tillämpa, blir ofta komplicerade och förfarandet blir tungt. I vissa fall kan detta bero på att vikten främst lagts vid att nå en hög grad av rättssäkerhet för den enskilde. I andra fall har man velat eftersträva vissa besparingar t. ex. genom att fastställa en noggrant graderad skala för en form av ersättningar eller förse huvudregeln med en serie undantag i stället för att acceptera ett enhetligt belopp eller en mera generell regel även om detta skulle medföra någon merkostnad och en mera schabloniserad tillämpning. Självfallet skall de olika författningarna utformas främst med hänsyn till att de skall leda till den åsyftade effekten, varför kravet på enkelhet i de genom författningen reglerade ärendenas handläggning framstår som sekundärt. Besparingsutredningen vill emellertid framhålla, att varje komplicering av förfarandet fördyrar detta och att det därför är nödvändigt att alltid väga de med ett mera invecklat förfarande förenade fördelarna mot det ty åtföljande merarbetet och att — om det senare tenderar att bli av nämnvärd omfattning — pröva andra lösningar.

b) *Delegeringsproblemet*

En av de för statsförvaltningens organisation och dimensionering avgörande faktorerna är statsmakternas allmänna inställning vid bedömningen av vilka instanser som skall deltaga i handläggningen av de med en lag eller författning förenade målen och ärendena och vilken instans som skall bli beslutande. De antydda problemen är olika delar av den i rationaliseringssammanhang städse aktuella frågan om delegering, vilken term även täcker decentralisering. Det senare uttrycket syftar närmast på det fall då ärenden delas på ett flertal organ efter att förut ha varit samlade på en hand, i allmänhet genom en överflyttning från centrala till lokala organ. Delegeringsspörsmålets betydelse ur rationaliseringssynpunkt torde framgå därav att den för ett visst ärende erforderliga arbetsinsatsen i flertalet fall torde grovt taget vara lika stor i varje instans vare sig denna har att yttra sig eller fatta beslut i ärendet. Stundom torde t. o. m. arbetet öka när vederbörande endast har att yttra sig och nödgas mer eller mindre omständligt redovisa sin utredning och sin därpå grundade uppfattning till nästa instans. En delegering medför sålunda ofta en dubbel effekt i form av minskat arbete för båda de berörda instanserna. Därjämte blir i allmänhet ärendet avgjort snabbare.

Vid en prövning av delegeringsmöjligheterna för en ärendegrupp framkommer stundom en av sakskäl inte motiverad tveksamhet, som kan hänföras till sådana faktorer som underskattning av lägre instansers omdöme och förmåga, överdrivna farhågor för oenhetlighet i praxis, traditionella hänsyn och slentrian. För att undgå att arbetsbördan utan tvingande skäl ökas måste särskild vikt läggas vid att delegeringsfrågan får en omsorgsfull och realistisk prövning varje gång den blir aktuell i författningssammanhang. Väsentliga framsteg har gjorts på senare år i fråga om delegering av ärenden, som tidigare avgjorts av Kungl. Maj:t eller central myndighet, men åtskilligt torde återstå att göra. Besparingsutredningen vill härvidlag understryka att utvecklingen ofta aktualiserar delegering av ärendegrupper, som förut inte ansetts böra komma i fråga, varför det är angeläget att ständig vaksamhet iakttages i nu berört hänseende.

c) *Löne- och befordringspolitiken*

I fråga om löne- och befordringspolitiken är förvaltningen beroende av de av statsmakterna i detalj utformade avlöningsbestämmelserna med anslutande författningar i fråga om pensionering m. m. resp. av Kungl. Maj:ts praxis i utnämningsärenden. Det senare gäller även ärenden om uppsägning till följd av omorganisation. Det har framhållits, att statens avlöningsbestämmelser och befordringsprinciper inte i allo är ägnade att främja det ur effektivitetssynpunkt ändamålsenligaste personalurvalet och påverka befattningshavarna till att prestera sitt bästa. Man torde kunna säga att utformningen av bestämmelserna i högre grad borde präglas av dessa syn-

punkter. Besparingsutredningen, som är väl medveten om de svårigheter som härvid yppar sig, vill understryka nödvändigheten av att statsmakterna bemödar sig om att i olika hänseenden föra en rationaliseringsbefrämjande personalpolitik och kommer i det följande att på ett par punkter exemplifiera vad utredningen härvid åsyftar.

Innehavarna av byråchefs- och högre befattningar inom statsförvaltningen har självfallet en nyckelposition i arbetet på förvaltningens rationalisering. Deras energi, vilja att taga initiativ och deras arbetsförmåga är avgörande faktorer. Löne- och andra förmåner liksom anställningsform och rekrytering måste i första hand avpassas med tanke på vad som erfordras för att säkerställa att chefsbefattningarna är besatta med fullgoda krafter. Mot denna bakgrund torde nuvarande praxis och regler på flera punkter vara i behov av översyn. Rekryteringen, särskilt i fråga om byråcheferna, sker nu i mycket stor utsträckning inom resp. verk. Att en byråchef hämtas från ett annat departements förvaltningsområde tillhör undantagen. En vidare rekryteringsbas och ett livligare utbyte av befattningshavare mellan verken skulle ur många synpunkter vara till fördel. Av praktiska skäl torde visserligen inte alla byråchefsbefattningar inom de centrala verken och affärsverkens styrelser kunna sammanföras till en gemensam »befordringspool», men säkerligen skulle en stor procent av dem utan olägenhet kunna ingå däri. Förutom ett större urval av kandidater skulle också ökade möjligheter ernås att i rimlig tid befordra förtjänta befattningshavare oavsett läget i det egna verket. Besparingsutredningen vill ur sina synpunkter betona angelägenheten av att en sådan befordringspolitik bedrives att man i möjligaste mån får dessa tjänster besatta med de bästa krafterna inom förvaltningen oavsett verkstillhörighet.

Vid avvägningen av löneställningen för olika befattningar inom förvaltningen ligger det nära till hands att antalet anställda, som innehavaren av en befattning skall leda, mer eller mindre uttalat tages som ett mått på det med befattningen förenade ansvaret och kravet på kvalifikationer. Detta betraktelsesätt kan i viss mån ha sitt berättigande. Det har emellertid lett till en allmänt utbredd men ur rationaliseringssynpunkt betänklig uppfattning att löneställningen för chefstjänster liksom för förmanstjänster och motsvarande är avhängig av antalet underlydande befattningshavare. Detta gäller såväl chefer för byråer och sektioner som i fråga om mellangrads- och lägre befattningar, t. ex. vid gränsdragningen mellan kontorist- och kansliskrivartjänster. Givetvis tages hänsyn till uppgifternas art men ledande befattningshavares löneställning blir trots detta i väl hög grad beroende av storleken av den organisation vederbörande har under sig. Denna tendens att värdera efter kvantitet kan befaras inte bara motverka rationaliseringar som medför personalminskningar utan också direkt framkalla en benägenhet att söka bygga ut personalorganisationen. En sådan utbyggnad är mången gång ofrånkomlig men det skulle vara ett betydelse-

fullt steg i riktning mot en rationaliseringsvänligare personalpolitik om man på ett oförtydbart sätt kunde gynna dem som visat sig kunna möta en ökad arbetsbörda utan ökning av organisationen eller kunnat genom rationaliseringsåtgärder nedbringa denna. Utredningen anser det angeläget att statens personal- och lönepolitik i möjligaste mån utformas och tillämpas med beaktande av vad nu anförts. Möjligen kan övervägas att göra lönegradsplaceringen för befattningshavare med övervägande chefs- eller eljest arbetsledande uppgifter rörlig inom vissa gränser och beroende av visade kvalifikationer vid fullgörandet av de med befattningen förenade uppgifterna.

3. Myndigheternas egna rationaliseringsinsatser

a) *Allmänna synpunkter*

Följande allmänna föreskrift, syftande till att hos myndigheterna inskärpa kraven på ett rationellt och ekonomiskt handhavande av förvaltningsuppgifterna, återfinnes i 6 § 1 mom. allmänna verksstadgan.

Verksamheten hos myndigheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersättes. Därvid skall eftersträvas, att ärende icke handlägges av mera kvalificerad personal än dess beskaffenhet kräver. Chefen har att sörja för att lämpliga förenklingar och förbättringar vidtagas i fråga om arbetets planläggning och utförande och skall därvid uppmärksamma de förslag som kunna framställas av samarbetsorgan vid myndigheten eller eljest av personalen. Chefen skall tillse att en eller vid behov flera tjänstemän utses att såsom organisationsföredragande under honom särskilt ägna uppmärksamhet åt rationaliseringsfrågor.

Verkscheferna har sålunda en även formellt fastställd skyldighet att vaka över att den underställda verksamheten bedrives på ett rationellt sätt. Härvid förutsättes de få medverkan från bl. a. samarbetsorganisationen vid myndigheten och organisationsföredragandena.

I anslutning härtill vill besparingsutredningen framhålla, att myndigheternas inställning till rationaliseringsproblemen och deras egna insatser är av väsentlig betydelse för möjligheterna att genomföra och vidmakthålla en tillfredsställande allmän grad av rationalitet och ekonomi inom statsförvaltningen. En förutsättning för att myndigheternas egen medverkan i rationaliseringsarbetet skall bli av önskvärd betydelse är emellertid att myndigheterna får de nödvändiga resurserna. Rationaliseringsåtgärder är i allmänhet arbetskrävande och för att verken skall kunna komplettera de särskilda rationaliseringsorganen genom att själva taga sig an större uppgifter måste tillräcklig kapacitet stå till förfogande genom att antingen utomstående expertis engageras eller egen personal frigöres. I båda fallen uppkommer kostnader. Då myndigheternas egna uppslag i allmänhet torde ha goda förutsättningar att bli genomförda utan onödig omgång, är det angeläget att resurser ställes till myndigheternas förfogande för bearbetning av sådana uppslag.

b) *Organisationsföredragandena*

1949 års rationaliseringsutredning (SOU 1950: 8) föreslog, att inom varje statsorgan av inte alltför ringa omfattning en, eller vid behov flera, befattningshavare skulle tilldelas uppgiften att som organisationsföredragande under ledning av organets chef generellt biträda vid rationaliseringsarbetet inom statsorganet. En organisationsföredragandes uppgift borde vara inte blott att biträda vid aktuella rationaliseringsutredningar. Han borde också ständigt ha sin uppmärksamhet riktad på möjligheterna av ytterligare rationalisering och själv taga initiativ till lämpliga åtgärder. En viktig uppgift för organisationsföredraganden skulle vara att hålla nära kontakt med personalen i övrigt och diskutera framförda förslag till omläggningar av skilda slag.

Det torde vara en spridd uppfattning att systemet med organisationsföredragande allmänt sett inte infriat förhoppningarna. Detta torde bero på flera omständigheter. Dels förutsättes att uppdraget som organisationsföredragande normalt skall skötas vid sidan av den egentliga tjänsten och dels medför uppdraget ingen särskild ersättning. Man synes då knappast kunna påräkna att få de lämpligaste krafterna till förfogande och heller inte att de anlitade alltid skall visa sig benägna att framföra förslag som kan väntas möta motstånd och kritik inom verket.

Utredningen vill för sin del förorda en omprövning av organisationsföredragandenas ställning och villkor i syfte att göra institutionen effektivare. Bland annat torde böra övervägas att övergå till att begränsa tiden för uppdraget till viss period. Organisationsföredragande bör tillerkännas skäligt arvode. Det är av vikt, att organisationsföredragandenas insatser i form av förslag till åtgärder och myndigheternas bedömning därav redovisas. Detta bör lämpligen göras i varje myndighets anslagsäskanden i form av en redogörelse för resultatet av rationaliseringsverksamheten under det gångna budgetåret.

c) *Möjligheterna att genomföra personalindragningar*

I allmänhet resulterar en rationaliseringsåtgärd i personalreduktion. Om endast tillfälligt anställd personal beröres, innebär detta för närvarande i allmänhet inga praktiska svårigheter. Men om även den fasta personalen beröres av reduceringen kan möjligheterna att genomföra densamma utan att avvakta vissa berörda befattningshavares befordran eller pensionering i realiteten bli bestämmande för om rationaliseringsprojektet överhuvudtaget framföres eller inte. Myndigheternas möjligheter att avveckla ett överskott av mera fast anställd personal bör förbättras. Ett sådant personalöverskott på en punkt inom statsförvaltningen bör i första hand avvecklas genom omplaceringar. Sådana bör underlättas genom bestämmelser, varigenom övertalig personal dels tillförsäkras företräde vid besättande av ledigblivna tjänster och dels bibehålles vid sina förmåner även vid placering på lägre

befattning än förut. Besparingsutredningen får erinra om att bestämmelser i sådant syfte bl. a. förekommer i fråga om försvarsväsendet. Enligt gällande regleringsbrev för fjärde huvudtiteln bör sålunda nytillkomna och ledigblivna befattningar och tjänster erbjudas övertalig personal, vilken även skall vid lika lämplighet i övrigt äga företräde till befattning framför andra sökande. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att en statlig myndighet, som genomför en rationaliseringsåtgärd, också får möjlighet att utan dröjsmål minska personalen. I sådant syfte bör statsmakterna ge en rimlig garanti för att uppkommande personalöverskott avvecklas på ett ur såväl ekonomiska som personalpolitiska synpunkter godtagbart sätt.

d) *Ärendenas delegering inom myndigheterna*

Av särskild betydelse är att myndigheterna löser sina uppgifter utan onödigt stor och kvalificerad personal. Besparingsutredningen får här erinra om den genomgång av vissa delar av förvaltningen, som kompetensutredningen verkställt (se bl. a. SOU 1954: 15 och 1957: 23). Besparingsutredningen vill för sin del understryka chefens för civildepartementet uttalande i 1959 års statsverksproposition (För flera huvudtitlar gemensamma frågor s. 19) vid anmälan av kompetensutredningens förslag rörande vissa kanslisttjänster. Departementschefen framhöll, att det självklart måste anses såsom ett angeläget intresse att administrativa arbetsuppgifter så långt möjligt överföres från akademiskt utbildad personal till personal med lägre kompetens, så att, såsom kompetensutredningen framhållit, högre kompetenskrav inte uppställes än som verkligen är påkallade med hänsyn till arbetsuppgifternas art. Det är enligt besparingsutredningens mening med hänsyn till vikten av att begränsa förvaltningskostnaderna angeläget att kompetensutredningens förslag så snart som möjligt blir realiserade.

Utredningen vill också erinra om föreskriften i 6 § verksstadgan om verkschefernas skyldighet att tillse att ärenden inte handlägges av överkvalificerad personal. Frågan i vilken omfattning verksstadgans nyssberörda föreskrift blivit beaktad kan inte besvaras utan en mera ingående undersökning vid varje myndighet av i vilken omfattning möjligheterna till intern delegation utnyttjats. Man torde emellertid vara berättigad antaga att åtskilligt återstår. Det är nämligen förklarligt om myndigheterna visar en viss återhållsamhet med tanke på det hårda ansvar som även vid en enbart formell felaktighet i handläggningen av ett ärende kan komma att åvila en tjänsteman. Särskilt påtagliga är de ekonomiska risker som ligger i det redogöraransvar, som kan göras gällande om en utbetalning skett i strid mot en författning eller av misstag. I många fall anses det därför inte möjligt att lägga ansvaret för handläggningen av ärendena på underordnad personal, vilket medför att överkvalificerad personal blir engagerad. Då den år 1955 tillsatta utredningen angående redogöraransvaret m. m. beräknar

kunna slutföra sitt arbete under år 1959, vill besparingsutredningen endast understryka angelägenheten av att nuvarande ordning för utkrävande av statstjänstemännens ansvar snarast blir föremål för omprövning.

e) *Koncentrering av vissa ärendegrupper m. m.*

För en rationell organisation hos myndigheterna erfordras även att uppgifter som kräver speciella kunskaper och särskild erfarenhet samlas till enheter av lämplig storlek. Här åsyftas främst bokförings- och kassaärenden men även personalredovisning och avlöningsfrågor. Det synes kunna ifrågasättas om det är rationellt att i princip varje myndighet eller nämnd har egen bokföring och kassarörelse. Därigenom tvingas flera tjänstemän än nödvändigt att skaffa sig ingående kännedom om avlönings- och medelsförvaltningsföreskrifter. Genom en koncentration av personaladministrativa och kamerala rutinärenden borde också kunna ernås en begränsning av antalet fall då ärenden av detta slag åberopas som skäl för höjd lönegradsplacering eller personalförstärkning. Det bör eftersträvas så stora enheter att där kan tillfullo utnyttjas kvalificerad och rutinerad personal utrustad med moderna kontorshjälpmedel, även om enheterna då blir serviceorgan för flera myndigheter. Anslutning till en sådan serviceenhet kan inte anses inverka på myndigheternas självständighet i sakligt eller personalpolitiskt hänseende. Nu berörda frågor bör upptagas till prövning i lämpligt sammanhang.

4. Befrämjande av enskildas insatser i rationaliseringsarbetet

En möjlighet att engagera de enskilda befattningshavarna är att ge dem belöningar för rationaliseringsförslag. Under sjunde huvudtitelns anslag till Extra utgifter finnes inräknat ett belopp av 5 000 kronor, avsett för belöningar inom den allmänna civilförvaltningen. Organisationsnämnden har i skrivelse den 19 oktober 1955 framlagt förslag till bestämmelser om reglering av denna s. k. förslagsverksamhet. Skrivelsen har överlämnats till 1956 års rationaliseringsutredning, som den 12 juni 1959 i särskilt yttrande i princip anslutit sig till nämndens förslag. Nämndens redogörelse för den budgetåren 1952/53—1954/55 försöksvis bedrivna verksamheten visar att denna varit av ringa omfattning och att de belönade uppslagen varit av begränsad betydelse ekonomiskt sett. Det begränsade utbytet kan emellertid i viss mån bero på att belöningsverksamheten inte blivit föremål för tillräcklig propaganda och publicitet, att förfarandet är för omständligt och att beloppen varit alltför obetydliga.

Även om resultat av väsentlig ekonomisk betydelse inte torde vara att påräkna som en följd av förslagsverksamheten måste det ändock anses vara ett viktigt led i rationaliseringsarbetet att de anställda i möjligaste mån intresseras för att medverka. I detta syfte synes belöningsnormerna böra höjas. Det kan ifrågasättas om den av organisationsnämnden för-

ordade maximeringen av en belöning till högst omkring 20 procent av första årets nettobesparing är tillfredsställande. En viktig sak är att förfarandet vid fastställande av belöning göres enklare och snabbare.

5. Vissa synpunkter i fråga om de särskilda rationaliseringsorganen

Även om myndigheternas egna strävanden att nå bättre effektivitet och ekonomi på olika sätt befrämjas, erfordras inom statsförvaltningen särskilda rationaliseringsorgan såväl för rationalisering i ordets egentliga bemärkelse, d. v. s. organisationsteknisk översyn, som för vad man brukar benämna sakrevision, d. v. s. granskning av myndigheternas verksamhet med hänsyn till ekonomisk ändamålsenlighet. Med hänsyn till att 1956 års rationaliseringsutredning har bearbetat frågan om den statliga rationaliseringsverksamhetens målsättning och organisation anser sig besparingsutredningen inte böra gå närmare in på hithörande frågor. Utredningen vill dock framhålla följande.

Den av statens organisationsnämnd och statens sakrevision bedrivna verksamheten har lett till beaktansvärda resultat. Enligt utredningens åsikt är dock en väsentlig förstärkning av dessa organs kapacitet påkallad. Besparingsutredningen anser också att kapaciteten i högre grad än hittills bör inriktas på ekonomiskt sett betydande avsnitt av förvaltningen. Utredningen vill särskilt understryka vikten av att rationaliseringsorganen uppmärksammar de författningar m. m., som berör de delar av statsverksamheten, som blir föremål för rationaliseringsundersökning. Organen bör taga initiativ till omprövning i den mån så anses påkallat med hänsyn till ändrade förhållanden eller för att få en förenkling eller besparing till stånd. I anslutning härtill må framhållas, att förhandenvaron av de speciella rationaliseringsorganen hos bl. a. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och affärsverken inte bör hindra att organisationsnämnden och sakrevisionen företager undersökningar på dessa områden.

När det gäller rekryteringen av personal till de två nu berörda rationaliseringsorganen synes det väsentligt, att de kvalificerade tjänsterna i fråga om avlöningsförmåner göres så attraktiva att en förstklassig rekrytering säkerställes. För att det skall vara möjligt för dessa organ att förvärva dugliga krafter bör t. ex. en tjänsteman hos en myndighet kunna med bibehållande av sin tjänst och — i förekommande fall — befordringstur tillsvidare eller för viss tid knytas till något av rationaliseringsorganen. En systematiskt genomförd personalcirkulation mellan rationaliseringsorganen och förvaltningen i övrigt synes vara en effektiv väg att förstärka den senares rationaliseringskapacitet och att hos myndigheterna främja ett aktivt intresse för rationaliseringsarbetet.

KAPITEL VI

Bostadspolitiken

1. Inledning

Statens stöd till bostadsförsörjningen lämnas dels i form av lån med huvudsakligt syfte att främja tillkomsten av nya bostäder och dels i form av bidrag till att generellt eller för vissa grupper sänka de årliga bostadskostnaderna. Lånen till nya bostäder omfattar numera i huvudsak tertiärlån till ny- och ombyggnad av flerfamiljshus, egnahemslån till ny- och ombyggnad och en- och tvåfamiljshus (småhus) samt förbättringslån till upprustning av en- och tvåfamiljshus. Fram till den 1 juli 1959 har därjämte kunnat utgå s. k. ortsdifferentierade tilläggslån till flerfamiljshus. Vidare har intill den 1 januari 1959 funnits ett speciellt statsbidrag till inrättande av pensionärshem. Numera finansieras dock byggandet av pensionärshem medelst tertiärlån på samma sätt som övriga flerfamiljshus. Bidragen i syfte att sänka boendekostnaderna utgöres dels av eftergift i fråga om ränta och amortering på tertiärlån och egnahemslån, vilken täcker skillnaden mellan räntan på primär- och sekundärlån och en viss relativt låg, av staten garanterad ränta på dessa lån, dels av familjebostadsbidrag till vissa barnfamiljer samt pensionärsbostadsbidrag till pensionärslägenheter. Samma syfte tjänar även de kapitalsubventioner, som lämnas i form av ränte- och amorteringsfria lån. Även i övrigt inrymmer räntevillkoren för tertiärlån samt egnahems- och förbättringslån subventionsmoment.

När besparingsutredningen i det följande behandlar anslagen till bostadsbyggande m. m., har utredningen funnit det vara väsentligt att nå en samlad överblick över dessa anslag och villkoren för den statliga lån- och bidragsgivningen till bostadsbyggandet och bostadsförsörjningen. Utredningen kommer därför att först lämna en allmän översikt över de nuvarande bestämmelserna på området samt storleken av berörda anslag och därefter upptaga frågan om en omprövning av vissa delar av bostadspolitiken.

2. Nuvarande låne- och bidragsformer

a) *Långivningen till bostadsbyggande*

Den nuvarande statliga långivningen till ny- och ombyggnad av bostadshus regleras i huvudsak genom kungörelsen 1957: 359 om egnahemslån m. m.

och kungörelsen 1957: 360 om tertiärlån m. m. Bestämmelserna bygger väsentligen på den omprövning av bostadspolitiken, som genomfördes under åren 1946—1948.

Beträffande småhus gäller att *egnahemslån* kan beviljas för nybyggnad eller därmed i fråga om resultatet likvärdig ombyggnad av enfamiljshus, som skall bebos av låntagaren, eller av tvåfamiljshus, vars ena lägenhet skall bebos av låntagaren. I två fall har undantag dock gjorts från regeln att låntagaren skall bebo fastigheten, nämligen såtillvida att egnahemslån även kan beviljas kommun eller företagare, som jämställts med kommun, liksom även ägare eller brukare av jordbruksfastighet, i sistnämnda fall om det gäller lägenheter för fastighetens lantarbetare.

Såsom villkor för egnahemslån har bl. a. uppställts vissa krav beträffande lägenhetens storlek och standard.

Egnahemslån uppgår normalt till 40 procent av det s. k. belåningsvärdet och lämnas mot säkerhet av inteckning inom 90 procent av belåningsvärdet. Underliggande lån upp till 50 procent av belåningsvärdet beräknas därvid kunna erhållas som bottenlån hos de vanliga kreditinstituten. Då skäl därtill föreligger kan egnahemslånen dock »fördjupas» ned till en undre gräns av 40 procent eller i undantagsfall ännu längre och sålunda täcka 50 eller i undantagsfall ända upp till 90 procent av belåningsvärdet. Nämnda belåningsvärde fastställes av det lånebeviljande organet (bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnd) med utgångspunkt från de beräknade byggnads- och tomtkostnaderna. Kungl. Maj:t har dock maximerat belåningsvärdena, så att desamma i fråga om enfamiljshus samt lägenhet i rad- eller kedjehus får uppgå till högst 55 000 kronor i Stockholm och Göteborg jämte vissa grannkommuner samt i de fyra nordligaste länen och till högst 50 000 kronor för landet i övrigt. För tvåfamiljshus är motsvarande värden 88 000 resp. 80 000 kronor. Som nedan kommer att behandlas under avsnittet om kapitalsubventionerna utgår viss del av egnahemslånet i form av räntefri stående del.

Räntan på egnahemslån utgör 4 procent, eller, till den del detsamma fördjupats under 40 procent av belåningsvärdet, 3,5 procent. Lånet skall, bortsett från den räntefria stående delen, amorteras på 25 år när det gäller nybyggnad och på det antal år som det lånebeviljande organet fastställer, dock högst 25 år, när det gäller ombyggnad. Därest lånet uppgår till mer än 50 procent av belåningsvärdet, skall den fördjupade delen vara stående (men räntebärande) och alltså betraktas som ett vanligt bottenlån. Sistnämnda del skall sedermera emellertid återbetalas enligt villkor, som fastställes senast då amorteringsdelen slutbetalats.

För förbättringsarbeten å småhus som bebos av låntagaren kan beviljas *förbättringslån*. Dylikt lån kan även beviljas kommun, då det gäller förbättring av bostäder åt åldringar i en- eller tvåfamiljshus. Förbättringslån kan vara antingen i sin helhet räntefritt och stående eller bestå av en räntebärande amorteringsdel jämte en räntefri stående del eller slutligen i sin

helhet vara amorteringslån. Helt eller delvis räntefritt och stående lån kan endast beviljas efter behovsprövning, varvid normalt gäller att låntagarens beskattningsbara inkomst inte får överstiga 6 000 kronor. Förbättringslån må beviljas till ett belopp motsvarande högst 90 procent av den godtagbara kostnaden. Räntan utgör 4 procent, och lånet skall amorteras inom ett från fall till fall bestämt antal år, dock högst 25 år.

För ny- och ombyggnadsföretag avseende flerfamiljshus kan beviljas *tertiärlån*. Till kommun eller allmännyttigt bostadsföretag kan dylika lån utgå även för förvärv av flerfamiljshus, som uppförts med stöd av statliga lån.

Tertiärlån utgår, då låntagaren är kommun eller allmännyttigt företag, normalt med högst 30 procent av fastighetens avkastningsvärde (belåningsvärde). För kooperativt organiserade företag, som står under betryggande kontroll, motsvarar lånet normalt högst 25 procent av detta värde, och för enskilda kan lån beviljas med högst 15 eller i vissa fall 20 eller 25 procent av avkastningsvärdet. Om låntagaren inte kunnat erhålla primär- och sekundärlån i öppna marknaden till 70 procent av avkastningsvärdet, kan dock tertiärlånet efter särskild prövning fördjupas. De nu nämnda bestämmelserna innebär, att kommunala och allmännyttiga bostadsföretag normalt kan erhålla belåning till 100 procent av fastighetens avkastningsvärde, kooperativa företag till 95 procent och enskilda till 85 procent, undantagsvis 90 eller 95 procent.

Liksom i fråga om småhus har Kungl. Maj:t även beträffande flerfamiljshus maximerat belåningsvärdet. Detta värde får sålunda uppgå till högst 610 kronor per kvm bostadslägenhetsyta i normalfallet. Vid beräkningen tages emellertid även hänsyn till byggnadskostnaderna på vederbörande ort och vidare göres justering med hänsyn till fastighetens utformning i fråga om lägenhetsfördelning m. m.

Räntan å tertiärlån utgör 4 procent. För den del av lånet, som avser andra lokaler än bostäder, är räntan dock 5 procent. Amorteringstiden för lånet skall vara 30 år i fråga om nybyggnad och högst 30 år i fråga om ombyggnad. Om lånet fördjupats under 70 procent av avkastningsvärdet, skall den sålunda fördjupade delen amorteras och löpa med ränta enligt vad som föreskrives av det lånebeviljande organet. Villkoren anpassas därvid till vad som normalt skulle ha gällt för låntagaren, om lån kunnat erhållas i marknaden.

b) *Kapitalsubventionerna*

Kapitalsubventionerna i form av ränte- och amorteringsfria tilläggslån till flerfamiljshus samt räntefria stående delar av lån till småhus infördes ursprungligen i syfte att hålla nere hyresnivån vid den kraftiga stegring av byggnadskostnaderna, som inträffade under de första åren av 1940-talet. Subventionerna bibehölls, ehuru i ändrad form, vid översynen av bostads-

politiken åren 1946—1948. En kraftig höjning av desamma beslöts av 1951 års höstriksdag i samband med den stegring av byggnadskostnaderna, som följde efter Koreakrisen. Den räntefria stående delen av egnahemslån höjdes sålunda från 4 000 till 8 000 kronor, och för flerfamiljshusens del infördes ett särskilt provisoriskt tilläggslån. Efter år 1951 har därefter skett en fortgående minskning av subventionsbeloppen. Den räntefria stående delen av egnahemslån har i fråga om nya lån successivt minskats till 4 000 kronor. En motsvarande minskning har även företagits i fråga om den räntefria stående delen av förbättringslånen, vilken dock i särskilda fall kan få uppgå till högst 10 000 kronor. Generella kapitalsubventioner till flerfamiljshus beviljas inte längre. Samtidigt som kapitalsubventionerna till nybyggnader minskats, har såsom i det följande kommer att närmare beröras vissa tidigare utbetalade tilläggslån uppsagts till återbetalning helt eller delvis. Vissa lån har efterskänkts.

De kapitalsubventioner, som för närvarande utgår till småhus, utgöres av räntefri stående del av egnahemslån med 4 000 kronor vid nybyggnad och högst samma belopp vid ombyggnad samt motsvarande del av förbättringslån med normalt likaledes högst 4 000 kronor eller i särskilda fall högst 10 000 kronor. I fråga om förbättringslånen är, som förut nämnts, den räntefria stående delen inkomstprövad, medan någon behovsprövning inte företages beträffande motsvarande del av egnahemslånen, frånsett vissa undantagsfall vid ombyggnad.

Den ränte- och amorteringsfria delen av egnahemslån skall utestå i tio år. Efter denna tid äger det lånebeviljande organet i enlighet med bestämmelser som meddelas av Kungl. Maj:t pröva, huruvida med hänsyn till utvecklingen av bostadskostnader och fastighetsvärden viss del eller hela den räntefria stående delen skall löpa med ränta och amorteras. Till den del amortering inte ålägges låntagaren skall nyssnämnda del av lånet avskrivas. Räntefria stående förbättringslån avskrives i allmänhet efter tio år.

Till *flerfamiljshus* utgår numera normalt inga kapitalsubventioner. I vissa särskilda fall kan sådana dock beviljas. Detta gäller sålunda för byggnadsföretag, som bedrives vintertid och till följd därav medför betydande extra kostnader. För sådana företag kan utgå s. k. vinterbidrag, vilka omedelbart avskrives. Vidare kan tilläggslån utgå till studentbostäder.

Från och med innevarande år kan statsbidrag beviljas med högst 7 000 kronor till anordnande av specialinredda lägenheter för rörelsehindrade invalider i såväl småhus som flerfamiljshus.

Beträffande *tidigare beviljade kapitalsubventioner* må nämnas att sådana subventioner i form av räntefria stående delar av tertiärlån enligt äldre författningar till en- och tvåfamiljshus samt tilläggslån till egnahem helt efterskänkts enligt beslut av 1957 års riksdag. För egnahemslån, som beviljats i enlighet med 1948 års lånekungörelse och senare, gäller däremot att den räntefria stående delen alltjämt utestår enligt villkoren i kungörelsen.

Tidigare beviljade tilläggslån till flerfamiljshus, som tillkommit åren

1942—1950, har delvis avskrivits men i huvudsak uppsagts till återbetalning och förräntning enligt beslut av 1953 års riksdag. För den alltjämt kvarstående delen av dessa lån utgör räntan 3,5 procent och amorteringstiden har fastställts till 30 år. Tilläggslån, beviljade fr. o. m. år 1951, har genom beslut av 1957 och 1959 års riksdagar uppsagts till återbetalning såvitt avser ett belopp motsvarande det kapitaliserade värdet av intill 3 kronor per kvm bostadslägenhetsyta. Amorteringstiden är här satt till 25 år. Lånen är dock alltjämt räntefria. Till den del dessa lån eventuellt överstiger 3 kronor per kvm bostadslägenhetsyta är de alltjämt såväl räntesom amorteringsfria.

c) *Räntegarantin för underliggande lån*

Bestämmelserna om s. k. garanterad ränta innebär, att låntagare, som erhållit egnahemslån eller tertiärlån, kan erhålla kompensation för den ränta på bottenlån till småhus samt primär- och sekundärlån till flerfamiljshus, vilken överstiger visst procenttal. Räntekompensationen tillgodoföres låntagaren i första hand genom motsvarande eftergift i fråga om ränta och amortering å tertiärlånet resp. egnahemslånet. Denna räntegaranti infördes som en del av den statliga bostadspolitiken år 1941 och syftade därvid till att skapa paritet i fråga om de årliga kostnaderna för äldre och nyproducerade lägenheter. Räntegarantin har, ehuru med ändring av procenttalen, därefter bibehållits. Den garanterade räntan utgör för närvarande i stort sett 4,5 procent för flerfamiljshus byggda åren 1942—1945 och småhus uppförda åren 1942—1948, 4 procent för flerfamiljshus byggda åren 1946—1950 och småhus färdigställda åren 1949—1950 samt 3,5 procent för senare färdigställda byggnadsföretag. I fråga om flerfamiljshus avser de angivna procenttalen primärlån, medan för sekundärlånen gäller en däremot svarande ränta, vilken av bostadsstyrelsen bestämts till 0,5 procent högre än den garanterade primärlåneräntan.

Räntekompensationen är för småhus schablonmässigt bestämd, medan densamma för flerfamiljshus beräknas individuellt, varvid i sistnämnda fall dock ett enhetligt belopp kan fastställas för flera år i följd.

Som en försöksverksamhet har även införts möjlighet till räntegaranti för byggnadsföretag, som uppförts utan statligt lån. Räntesubventionen beräknas därvid på en ränta av 4 procent.

Räntegarantin omfattar inte den del av primär- och sekundärlån, som kan anses hänförlig till kommersiella lokaler. Bestämmelserna om räntеeftergift innebär vidare inte någon absolut garanti för låntagare att få räntekompensation utan endast ett bemyndigande för vederbörande myndighet att lämna sådan.

d) *Bostadsrabatter*

Löpande bidrag i syfte att sänka hyreskostnaderna kan utgå till lägenheter dels för vissa barnfamiljer och dels för pensionärer.

Bidraget till barnfamiljers lägenheter, *familjebostadsbidrag*, tillkom i sin nuvarande form år 1948. De nu gällande bestämmelserna i ämnet finnes intagna i kungörelsen 1957: 358 om familjebostadsbidrag. Bidragets syfte är enligt 1 § nämnda kungörelse att sänka de årliga bostadskostnaderna för familjer med barn samt att befordra en förbättring av bostadsstandarden. Bidraget kan utgå till familj med ett eller flera minderåriga barn, som helt eller delvis försörjes inom familjen. Som villkor för bidrag gäller bl. a., att lägenheten uppfyller vissa standardkrav. Bidragets storlek är beroende av såväl antalet barn som familjens inkomst liksom även av i vilken del av landet bostaden är belägen. Bidraget utgår som förhöjt bidrag, helt bidrag eller reducerat bidrag. För helt bidrag ligger inkomstgränsen för närvarande vid en beskattningsbar inkomst av 6 000 kronor för en tvåbarnsfamilj. Inkomstgränsen höjes sedan med hänsyn till barnantalet, och densamma ligger även högre när det gäller reducerat bidrag. Vid en inkomst överstigande 11 500 kronor kan bidrag överhuvudtaget inte utgå. De nu nämnda inkomstgränserna kommer fr. o. m. den 1 januari 1960 att höjas med 1 000 kronor.

Pensionärsbostadsbidrag kan enligt kungörelse i ämnet 1958: 483 beviljas kommun för pensionärslägenhet i flerfamiljshus. Bidraget utgår med ett årligt belopp per lägenhet av mellan 175 och 625 kronor, beroende på vederbörande kommuns skatteunderlag.

3. Anslagen till bostadsbyggande m. m.

a) *Översikt av anslagen*

Anslagen till främjande av bostadsförsörjningen är upptagna såväl på driftbudgeten som på kapitalbudgeten. På driftbudgeten återfinnes sålunda, förutom anslag till den bostadspolitiska organisationen, anslagen Kapitalmedelsförluster och ränteeftergifter å vissa bostadsbyggnadslån. Bostadsrabatter, Bidrag till viss bostadsförbättringsverksamhet samt Bidrag till inrättande av pensionärshem. Härutöver kommer medelsanvisning under anslagen till avskrivning av nya kapitalinvesteringar och eventuellt avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster. På kapitalbudgeten återfinnes under statens utlåningsfonder Lånefonden för bostadsbyggande och under fonden för låneunderstöd anslaget Räntefria lån till bostadsbyggande.

En översikt över anslagen budgetåren 1950/51—1959/60 lämnas i tabell VI: 1.

b) *Lånefonden för bostadsbyggande*

Från lånefonden för bostadsbyggande utbetalas tertiärlån samt räntebärande delar av egnahemslån och förbättringslån. För varje budgetår fastställes en medelsram, inom vilken de lånebeviljande organen får besluta om lån. Anslagen till fonden bestämmes sedan med hänsyn till storleken av de låneutfästelser, som staten iklätt sig genom de meddelade lånebesluten

inom låneramen. På fonden inflytande kapitalmedel får användas för ny utlåning.

Investeringsanslaget till fonden är för budgetåret 1959/60 upptaget med 700 milj. kronor och den preliminära medelsramen med 755 milj. kronor, varav 400 milj. kronor beräknas för tertiärlån till andra flerfamiljshus än rad- och kedjehus och 355 milj. kronor för tertiärlån till rad- och kedjehus samt räntebärande egnahemslån och förbättringslån.

c) *Räntefria lån till bostadsbyggande*

Från det under fonden för låneunderstöd upptagna anslaget till räntefria lån till bostadsbyggande utbetalas räntefria stående delar av egnahemslån, vissa före den 1 juli 1959 beviljade tilläggslån till flerfamiljshus, tilläggslån till anordnande av studentbostäder samt vinterbidrag. Från anslaget bestrides även bidrag till anordnande av specialinredda lägenheter för rörelsehindrade invalider, därest bidragen beviljas i samband med tertiärlån eller egnahemslån. Beräkningen av medelsbehovet sker i princip på samma sätt som i fråga om lånefonden för bostadsbyggande.

Avskrivning göres till den del anslagen kan antagas avse lån, som inte kommer att återbetalas eller förräntas. I princip har hittills fullständig avskrivning tillämpats.

Anslaget är för budgetåret 1959/60 anvisat med 120 milj. kronor, och medelsramen utgör 80 milj. kronor, varav 70 milj. kronor avser räntefria stående delar av egnahemslån och återstående 10 milj. kronor huvudsakligen tilläggslån till studentbostäder samt vinterbidrag. Att medelsramen för detta budgetår väsentligt understiger anslagsbeloppet sammanhänger med slopandet av det ortsdifferentierade tilläggslånet.

d) *Kapitalmedelsförluster och ränteeftergifter å vissa bostadsbyggnadslån*

Förevarande förslagsanslag disponeras praktiskt taget helt till utgifterna för den statliga räntegarantin å underliggande kredit. Tillgodoföringar av ränteeftergifter under ett budgetår hänför sig till låntagarnas ränteutgifter under närmast föregående budgetår. Anslaget får därför beräknas med hänsyn till då gällande bestämmelser och räntesatser.

Av bostadsanslagen under driftbudgeten är detta anslag det som uppvisar den största ökningen under den senaste tioårsperioden. Huvudsakligen till följd av ränteutvecklingen under 1950-talet men även genom tillkomsten av nya lägenheter har anslagsbelastningen, såsom framgår av tabell VI: 1, sålunda ökat från 0,4 milj. kronor för budgetåret 1950/51 till ca 86 milj. kronor 1957/58, och för såväl budgetåret 1958/59 som 1959/60 är anslaget anvisat med 150 milj. kronor.

e) *Bostadsrabatter*

Förslagsanslaget till bostadsrabatter avser att täcka statens utgifter för familjebostadsbidrag och pensionärsbostadsbidrag samt vissa äldre former

Tabell VI: 1. Nettoutgifter och anvisade anslag budgetåren 1950/51—1959/60

Milj. kronor

Anslagstitel	Nettoutgifter								Anvisade anslag	
	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
Kapitalmedelsförluster och ränteeftergifter å vissa bostadsbyggnadslån	0,4	2,4	7,1	11,4	14,6	22,1	66,0	85,8	150,0	150,0
Bostadsrabatter[1]	32,1	43,8	49,7	62,9	77,6	91,6	101,7	106,4	150,0	140,0
Bidrag till viss bostadsförbättringsverksamhet	9,9	9,9	15,0	21,4	22,6	24,8	24,5	24,1	22,0	13,0
Bidrag till inrättande av pensionärshem	6,8	5,9	7,7	8,9	9,6	8,6	8,0	11,7	8,0	10,0
Summa driftbudgeten (exkl. avskrivningar)	49,2	62,0	79,5	104,6	124,4	147,1	200,2	228,0	330,0	313,0
Lånefonden för bostadsbyggande	273,0	380,0	450,0	487,0	548,0	740,0	655,0	630,0	650,0	700,0
Räntefria lån till bostadsbyggande[2] [3]	20,4	33,7	108,7	150,0	211,2	269,9	204,4	285,0	205,0	120,0
Lån till uppförande och förbättring av lantarbetarbostäder	1,9	1,8	1,9	2,2	2,5	2,2	2,0	1,2	—	—
Summa kapitalbudgeten	295,3	415,5	560,6	639,2	761,7	1 012,1	861,4	916,2	855,0	820,0

[1] Under denna anslagstitel har även redovisats nettoutgifterna för de s. k. trekronorsbidragen under anslaget Särskilda bostadsrabatter, vilka utgifter under budgetåren 1950/51—1954/55 uppgick till sammanlagt 5,3 milj. kronor.

[2] Tidigare anslagsbeteckning Tilläggslån till viss bostadsbyggnadsverksamhet.

[3] Minskning resp. ökning för budgetåret 1957/58 under anslagen till lånefonden för bostadsbyggande resp. räntefria lån till bostadsbyggande sammanhänger med att medelsanvisningen till räntefria stående delar av egnahemslån fr. o. m. den 1 juli 1957 överfördes till sistnämnda anslag.

av familjebidrag. Även detta anslag uppvisar en kraftig stegring under senare år. Anslagsbelastningen, som budgetåret 1950/51 uppgick till 32 milj. kronor, utgjorde sålunda 1957/58 drygt 106 milj. kronor och för budgetåret 1959/60 är anslaget uppfört med 140 milj. kronor.

f) *Bidrag till viss bostadsförbättringsverksamhet*

Från anslaget till bidrag till viss bostadsförbättringsverksamhet, som är ett reservationsanslag, bestrides huvudsakligen utgifterna för förbättringslån i den mån de är ränte- och amorteringsfria. Vidare utbetalas från detsamma

bl. a. sådana bidrag till anordnande av specialinredda lägenheter för rörelsehindrade invalider, vilka utgår i samband med förbättringslån.

För budgetåret 1959/60 är detta anslag upptaget med 13 milj. kronor.

g) *Bidrag till inrättande av pensionärshem*

Detta reservationsanslag är i princip likartat med bostadsanslagen på kapitalbudgeten. Medelsanvisningen under detsamma avser sålunda att täcka utgifterna för tidigare preliminärt beviljade bidrag. Genom den förut omnämnda omläggningen av stödet till pensionärsbostäder kommer anslaget att utgå ur riksstaten.

4. Besparingsutredningens överväganden och förslag

a) *Kapitalkostnaderna för olika årgångar av bostadshus*

Innan besparingsutredningen går in på frågan om besparingsmöjligheterna inom den statliga bostadspolitiken, har utredningen ansett det angeläget att närmare belysa kapitalkostnadernas storlek för olika årgångar av statsbelånade bostadshus. Utredningen har därför låtit utarbeta kalkyler rörande kapitalkostnadernas och hyrornas förändringar för flerfamiljshus uppförda åren 1942—1959 och även rörande kapitalutgifterna för vissa årgångar av egnahem. Kalkylerna förutsätter lika standard oavsett vilket år lägenheterna tillkommit. De erhållna beräkningarna redovisas i *bilaga A*.

Av nyssnämnda bilaga framgår, att kapitalkostnaderna med beaktande av gjorda uppsägningar av tilläggslån och minskade ränteeftergifter uppvisar betydande variationer framförallt under senare år. För flerfamiljshus uppförda under 1940-talet och början av 1950-talet ligger kapitalkostnaderna sålunda vid ca 18 kronor per kvm lägenhetsyta, medan de för hus uppförda år 1955 utgör drygt 21 kronor och för hus uppförda år 1958 ca 24 kronor. De fr. o. m. den 1 januari 1958 gjorda ändringarna av lånevillkoren för nybyggda hus har gjort att kostnaderna för hus uppförda år 1959 stigit till ca 27 kronor per kvm.

För småhus är variationerna i kostnader betydande även beroende på storlek och standard m. m. De i bilagan redovisade exemplen ger dock en uppfattning om de skillnader i kapitalkostnader som även i fråga om dessa hus råder mellan olika årgångar. För ett egethem uppfört år 1950 visar exemplet sålunda en årlig kapitalkostnad av ca 1 100 kronor, medan motsvarande kostnad för egnahem uppförda 1952 resp. 1958 utgör ca 1 400 resp. ca 2 000 kronor. Differensen i kapitalkostnader mellan hus som uppförts under senare år och tidigare under 1950-talet är således avsevärd.

b) *Principiella synpunkter på en omprövning av bostadspolitiken*

Anslagen till bostadsbyggande m. m. utgör, såsom redan framhållits i kapitel III, en av de stora posterna i statsbudgeten. Den nyss lämnade redogörelsen för dessa anslag har närmare belyst detta förhållande. Bostadsansla-

gen under driftbudgeten uppgår sålunda för budgetåret 1959/60 till drygt 300 milj. kronor och anslagen under kapitalbudgeten till drygt 800 milj. kronor. De sammanlagda statsutgifterna för bostadspolitiken utgör alltså för detta budgetår drygt 1 100 milj. kronor. Samtidigt som nu ifrågavarande anslag omfattar avsevärda absoluta belopp, uppvisar anslagen även en betydande stegring under den sista tioårsperioden. Bostadsanslagen under driftbudgeten har sålunda mer än sexdubblats och anslagen under kapitalbudgeten bortemot tredubblats mellan budgetåren 1950/51 och 1959/60.

Som redan framgått av den lämnade redogörelsen har bostadspolitiken i väsentliga avseenden omprövats under senare år. Från den höjning av kapitalsubventionerna, som företogs i samband med stegringen av byggnadskostnaderna efter Koreakrisen, har sålunda en successiv minskning av dessa subventioner genomförts. Den garanterade räntan har vidare justerats uppåt med hänsyn till det allmänna ränteläget, och ränte- och amorteringsvillkoren för statslånen har i vissa avseenden skärpts. Samtidigt har emellertid en vidgning skett av de bostadspolitiska åtgärder, som hänför sig till barnfamiljers och pensionärers bostäder. Allmänt torde därför kunna sägas, att den successiva omprövningen av bostadspolitiken gått i riktning mot en minskning av de generella och en ökning av de behovsprövade subventionerna.

Besparingsutredningen har inte ansett sig böra ingå på någon allmän omprövning av målsättningen för den statliga bostadspolitiken. Utredningen har emellertid övervägt, huruvida inte vissa besparingar på statsbudgeten skulle kunna erhållas genom en anknytning till den successiva avveckling av generella bostadssubventioner, som skett under senare år. Med hänsyn till de påvisade stora differenserna i fråga om kapitalkostnaderna för olika årgångar av hus har utredningen därvid ansett det angeläget, att dess förslag kan verka utjämnande härvidlag. En dylik anpassning av kapitalkostnaderna för äldre statsbelånade hus och den minskade splittring i hyresnivåerna, som därigenom erhålles, torde även vara ett stöd åt nyproduktionen. Med denna uppläggning av sina överväganden rörande bostadspolitiken har besparingsutredningen särskilt uppmärksammat de åtgärder, som kan differentieras för olika årgångar av hus. Närmast till hands ligger därvid en höjning av den garanterade räntan för äldre hus samt förräntning av äldre tilläggslån och i fråga om småhus uppsägning till återbetalning delvis av räntefria stående delar för vissa årgångar egnahem. Mot bakgrunden av de senaste årens avveckling av de generella kapitalsubventionerna har utredningen dock även ansett sig böra upptaga frågan huruvida de nu utgående kapitalsubventionerna i form av räntefri stående del av lån alltjämt bör bibehållas.

Då besparingsutredningen sålunda kommit till att en omprövning av bostadspolitiken i första hand bör avse de generella bostadssubventionerna, har utredningen inte ansett sig böra närmare beröra de nu utgående for-

merna av löpande bostadsrabatter, främst familjebostadsbidrag. Utredningen vill dock allmänt framhålla, att någon ändring av normerna för behovsprövningen av dessa bidrag inte bör ske innan resultatet föreligger av den översyn av socialpolitiken, som verkställes av socialpolitiska kommittén.

Utredningen vill ävenledes beröra en fråga, som på längre sikt är av avgörande betydelse för bostadspolitikens utformning, nämligen införandet av ett kreditgarantisystem i stället för direkt statlig långivning.

c) *Kreditgarantisystem*

Frågan om att ersätta den nuvarande statliga långivningen till bostadsbyggandet med ett system av statlig kreditgaranti har vid flera tillfällen aktualiserats. Sålunda har densamma behandlats av 1945 års bankkommitté och 1950 års besparingsutredning samt i en av landshövdingen M. Lemne i november 1955 avlämnad promemoria. När frågan anmäldes för riksdagen, ansågs densamma dock inte då kunna realiseras.

Senare togs problemet även upp av bostadspolitiska utredningen i dess betänkande angående riktlinjer för bostadspolitiken (SOU 1956: 40). Utredningen ansåg ett kreditgarantisystem innebära administrativa fördelar men fann att det borde anstå med ett införande därav med hänsyn till då rådande kreditmarknadsläge. Utredningens betänkande anmäldes för 1957 års riksdag, som ävenledes fann att ett kreditgarantisystem inte då var aktuellt (prop. 100 s. 53; SU 102; Rskr 272).

Vid 1958 års riksdag behandlades frågan ånyo. Chefen för socialdepartementet konstaterade därvid vid anmälan av propositionen nr 119 (s. 82), att det funnes anledning antaga, att förutsättningarna numera vore gynnsammare än tidigare för införande av kreditgarantisystem och att det därför inte vore uteslutet att ett dylikt system kunde genomföras åtminstone i fråga om en begränsad del av bostadslångivningen. Med hänsyn till de administrativa och andra fördelar, som skulle kunna vinnas vid en tillämpning av kreditgarantisystemet, skulle han låta närmare undersöka frågan. Riksdagen (SU B 37 s. 35; Rskr B 59) anslöt sig till denna ståndpunkt men fann det angeläget understryka, att en förutsättning för att ett dylikt system skulle kunna godtagas var, att en försämring av bostadsbyggandets finansieringsvillkor och möjligheter inte uppkomme.

Sedermera har inom socialdepartementet utarbetats en den 5 december 1958 daterad promemoria angående utformningen av ett statligt kreditgarantisystem på egnahemsområdet. Promemorian behandlar den tekniska lösningen av ett kreditgarantisystem men berör däremot inte de kreditmarknadspolitiska aspekterna på ett dylikt system. Vid remissbehandlingen av promemorian har delade meningar framkommit om hur ett kreditgarantisystem bör utformas och möjligheterna att i en nära framtid genomföra ett sådant.

Frågan om ett kreditgarantisystem har senast upptagits av 1959 års riksdag i anledning av motionsyrkanden. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 49 (s. 32 o. f.) förordade statsutskottet, att en allsidig och förutsättningslös prövning av frågan skulle komma till stånd. Inte minst viktigt ansågs därvid vara att övergångsproblemen bleve noggrant utredda. Möjligheten att komma till rätta med dessa problem genom ett successivt genomförande av ett kreditgarantisystem borde närmare undersökas. Utskottet ansåg det dock av praktiska skäl lämpligt, att prövningen av frågan nu begränsades att gälla endast egnahemsområdet.

När besparingsutredningen nu åter vill aktualisera frågan om ett kreditgarantisystem, är utredningen väl medveten om att denna fråga i första hand är beroende av läget på kapitalmarknaden. Denna sida av frågan anser sig besparingsutredningen dock inte böra behandla. Utredningen vill vidare framhålla, att ehuru ett kreditgarantisystem för hela bostadsområdet skulle medföra en minskning av anslagen under kapitalbudgeten av storleksordningen 800 milj. kronor per år, detta givetvis i och för sig inte innebär någon besparing på statsbudgeten, därest subventioneringen av bostadsbyggandet bibehålles i nuvarande omfattning. När besparingsutredningen upptager frågan om ett kreditgarantisystem är det i stället främst mot bakgrunden av behovet att uppnå en förenkling av den bostadspolitiska administrationen. Med nuvarande storlek av bostadslångivningen torde man få räkna med en under överskådlig tid framåt växande lånestock hos bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Även om åtgärder vidtages för att i olika avseenden förenkla handläggningen av låneärendena och den fortsatta förvaltningen av lånen, torde knappast kunna undvikas att krav kommer att ställas på en ökning av den administrativa personalen. Besparingsutredningen kommer i annat sammanhang att föreslå en utredning av frågan om ändring av den bostadspolitiska administrationen. Oavsett resultatet av en dylik utredning synes det emellertid oundgängligen nödvändigt att överväga alla möjligheter till förenkling. Den lösning, som därvid ligger närmast till hands, torde vara ett kreditgarantisystem. De främsta praktiska fördelarna av ett dylikt system torde vara att vinna inom egnahemsområdet.

Utredningen, som vill erinra om att frågan i första hand är beroende av läget på kapitalmarknaden, får ur sina synpunkter föreslå att åtgärder snarast vidtages för att ersätta den statliga bostadslångivningen med ett kreditgarantisystem.

d) *Räntegarantin*

Som förut nämnts är den garanterade räntan för underliggande lån för närvarande i stort sett 4,5 procent för flerfamiljshus uppförda åren 1942—1945 och småhus uppförda åren 1942—1948, 4 procent för flerfamiljshus byggda åren 1946—1950 och småhus färdigställda åren 1949—1950 samt 3,5 procent för senare uppförda hus.

Den garanterade räntan höjdes senast fr. o. m. den 1 juli 1957 med 0,5 procent efter förslag av bostadspolitiska utredningen. Kungl. Maj:t och riksdagen följde utredningens förslag i denna del. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 102 år 1957 (s. 55) konstaterade statsutskottet, att förslaget innebar en försiktig anpassning av bostadslånens räntor till den på öppna marknaden rådande räntenivån men att det inte kunde sägas innebära något avsteg från de principer för bostadspolitiken, som gällt under efterkrigstiden. Utskottet fann även, att den begränsade stegring av bostadskostnaderna, som bleve följden av förslaget, kunde godtagas.

Bostadspolitiska utredningen ansåg, att en ytterligare höjning av den garanterade räntan skulle genomföras fr. o. m. den 1 oktober 1959. Frågan om en höjning har vidare behandlats av såväl 1958 som 1959 års riksdagar. Riksdagen gjorde dock ingen ändring i sitt beslut från år 1957. I sitt utlåtande nr 49 år 1959 (s. 35), vilket godkänts av riksdagen, framhöll statsutskottet i samband med frågan om en avveckling av de generella bostadssubventionerna, att utskottet i det rådande läget på såväl bostads- som arbetsmarknaden fann det särskilt angeläget att undvika en mera påtaglig ytterligare fördyring av nya bostäder. Önskemålet om en fortsatt stor bostadsproduktion gjorde, att finansieringsvillkoren i huvudsak borde bibehållas tills vidare. Utskottet fann därför övervägande skäl tala mot att de av staten garanterade räntorna på primär- och sekundärlån då höjdes.

Som besparingsutredningen tidigare framhållit är det anslag från vilket kostnaderna för räntegarantin bestrides det största bostadspolitiska anslaget på driftbudgeten och dessutom det av dessa anslag, som uppvisar den kraftigaste stegringen under senare år. Ur statsfinansiell synpunkt kan därför starka skäl tala för en generell höjning av den garanterade räntan. De betydande skillnaderna i fråga om kapitalkostnader mellan äldre och nyproducerade statsbelånade hus utgör även ett skäl för en höjning av den garanterade räntan beträffande de äldre husen. En justering av den garanterade räntan bör enligt besparingsutredningen göras, så att denna ränta för hus färdigställda före den 1 januari 1951 höjes från nuvarande 4 eller 4,5 procent till 5 procent samt för därefter färdigställda hus t. o. m. sådana, som påbörjats före den 1 januari 1958, från nuvarande 3,5 till 4 procent. För hus som påbörjats efter den 1 januari 1958 föreslås ingen ändring av den nuvarande nivån för den garanterade räntan, 3,5 procent. Det må härvid framhållas, att sistnämnda hus i förhållande till de tidigare årgångarna har inte obetydligt högre kapitalkostnader genom de ändringar av ränte- och amorteringsvillkoren för statslån, som beslöts av 1957 års riksdag. Även om en höjning av den nu angivna storleksordningen vidtages i fråga om den garanterade räntan för äldre årgångar hus och hänsyn därjämte tages till skillnaden i standard mellan de olika årgångarna, kommer kapitalkostnaderna för dessa hus att ligga lägre än för nyproducerade hus. En höjning av den föreslagna storleken torde därför vara väl försvarlig.

Ett genomförande av det nu framlagda förslaget skulle för helt budgetår på statsbudgeten innebära en besparing av vid nuvarande ränteläge ca 60 milj. kronor under anslaget till Kapitalmedelsförluster och ränteeftergifter å vissa bostadsbyggnadslån. Då ränteeftergifterna beräknas på grundval av de under föregående budgetår gällande bestämmelserna, skulle ett genomförande av förslaget fr. o. m. den 1 juli 1960 dock få effekt först fr. o. m. budgetåret 1961/62. För att ernå besparingar redan fr. o. m. budgetåret 1960/61 torde bestämmelser om en justering av den garanterade räntan böra träda i kraft den 1 juli 1960 men vid beräkningen av ränteeftergifterna ha avseende på räntor, som erlägges fr. o. m. den 1 januari 1960. Härigenom uppnås en besparing av ca 30 milj. kronor redan 1960/61. Detta förutsätter dock, att den hyreshöjning, som kan erfordras genom de ändrade bestämmelserna om räntegarantin, genomföres fr. o. m. den 1 juli 1960. Utredningen kommer i det följande att belysa konsekvenserna på kapitalkostnader och hyror av detta och övriga förslag.

e) *Räntefria stående delar av lån*

Den räntefria stående delen av egnahemslån utgör, som tidigare behandlats, för närvarande 4 000 kronor vid nybyggnad och högst samma belopp vid ombyggnad. Bortsett från vissa undantagsfall vid ombyggnad är subventionen inte behovsprövad.

Frågan om en ändring av denna subvention har i olika sammanhang framförts. Bland annat förordade sålunda bostadspolitiska utredningen en generell sänkning av densamma till 3 000 kronor. Riksdagen har dock inte anslutit sig till några ändringar.

I detta sammanhang torde även böra erinras om att i den förut omnämnda, inom socialdepartementet utarbetade promemorian rörande ett kreditgarantisystem på egnahemsområdet förutsättes, att några kapitalsubventioner inte skulle ingå i egnahemslångivningen vid ett kreditgarantisystem. I promemorian har amorteringsplanen för lånen även anpassats härtill.

Vid en bedömning av frågan huruvida kapitalsubventionerna vid egnahemslångivningen skulle kunna slopas torde man böra beakta, att bostadsefterfrågan på längre sikt kan komma att alltmera förskjutas mot egnahem. En ökning av egnahemsbyggandet kan därför böra eftersträvas. Vidare bör betonas det sparmoment, som ligger i anskaffandet av ett egethem. Redan de nu gällande ränte- och amorteringsvillkoren för egnahemslån innebär även för den enskilde egnahemsbyggaren en relativt betydande utgift. Besparingsutredningen har ansett dessa omständigheter väsentliga vid sina överväganden av subventioneringen till egnahemsbyggandet. Å andra sidan bör beaktas, att kapitalsubventionerna till flerfamiljshus genom beslut av innevarande års riksdag praktiskt taget helt slopats. Konsekvensen kan därför tala för ett motsvarande ställningstagande, när det gäller egnahemssubventionerna.

Besparingsutredningen har vid dessa överväganden sökt finna en lösning,

som kan innebära en minskning av de generella subventionerna utan att medföra någon nämnvärd ökning av de årliga bostadskostnaderna för den enskilde låntagaren. Utredningen har därvid stannat för att förorda ett slopande av den generella subventionen i form av räntefri stående del men samtidigt föreslå att någon förlängning genomföres i fråga om amorteringstiden för egnahemslån. Enligt utredningen synes en förlängning från nuvarande 25 år till 30 år lämplig. Motsvarande ändring av amorteringstiden torde få genomföras beträffande lån till ombyggnader.

För den enskilde egnahemsbyggaren skulle ett slopande av den räntefria stående delen av lånet inte innebära någon försämring av kreditmöjligheterna, eftersom egnahemslånets totala belopp är oförändrat. Den ökade förräntningen och amorteringen skulle ävenledes bli av relativt ringa betydelse, då egnahemslånet kommer att avbetalas under en fem år längre tid än eljest. Den ökning av de årliga kapitalkostnaderna, som förslaget medför, kan beräknas till ca 130 kronor eller alltså drygt 10 kronor per månad.

På statsbudgeten skulle ett genomförande av det nu framlagda förslaget innebära en minskning med 70 milj. kronor under anslaget till Räntefria lån till bostadsbyggande men samtidigt en lika stor ökning av medelsanvisningen under lånefonden för bostadsbyggande. Den föreslagna förlängningen av amorteringstiden medför dock att de inflytande årliga amorteringarna med tiden nedgår. Behovet av avskrivningsmedel minskas emellertid väsentligt, eftersom anslagen till räntefria lån avskrives helt, medan anslagen till lånefonden för bostadsbyggande endast avskrives till den del staten på längre sikt inte kan anses få full förräntning på de i fonden placerade medlen. Man kan därför i varje fall under ett antal år räkna med ett minskat behov av avskrivningsmedel med drygt 60 milj. kronor vid ett genomförande av förslaget.

Utredningen får sålunda förorda att räntefri stående del inte skall utgå i fråga om egnahemslån, som beviljas fr. o. m. den 1 juli 1960.

I fråga om räntefri stående del av förbättringslån gäller att sådan kan beviljas med normalt högst 4 000 kronor samt i vissa fall högst 10 000 kronor. Subventionen är behovsprövad såtillvida att den endast kan utgå, därest vederbörande låntagare har en beskattningsbar inkomst av högst 6 000 kronor.

Vid ett borttagande av kapitalsubventionen vid egnahemslångivningen kunde konsekvensen bjuda, att motsvarande subvention slopades även i fråga om förbättringslånen. Behovsprövningen liksom även den omständigheten att denna subvention har betydelse huvudsakligen för vissa speciella kategorier, främst pensionärer, gör dock att ett slopande av räntefri stående del av egnahemslån enligt besparingsutredningen inte nödvändiggör samma ställningstagande i fråga om förbättringslånen.

Kapitalsubventionen till redan uppförda en- och tvåfamiljshus har, såsom förut berörts, helt avskrivits när det gäller hus, som belånats enligt lånekungörelser före år 1948. För hus belånade enligt 1948 års egnahemslåne-

kungörelse eller senare kvarstår däremot hela kapitalsubventionen. Denna har för hus uppförda före år 1951 utgjort 4 000 kronor samt för hus, som tillkommit därefter, högst 8 000 kronor i fråga om egnahem färdigställda före den 1 april 1956, 6 000 kronor för hus uppförda under tiden 1 april 1956—31 mars 1957 samt åter 4 000 kronor för hus färdigställda efter den 1 april 1957. Sådana räntefria stående delar av egnahemslån, som beviljats före den 1 juli 1953, kan nu eller inom den närmaste tiden uppsägas helt eller delvis. För därefter beviljade lån däremot kan uppsägning av den räntefria stående delen inte ske, förrän lånet utestått tio år, d. v. s. tidigast år 1963.

Besparingsutredningen har övervägt, huruvida ett återkrav av dessa tidigare beviljade subventioner kan anses skäligt. Skillnaderna i fråga om kapitalkostnaderna mellan äldre och nyproducerade hus gör att ett återkrav av viss del av dessa subventioner synes motiverat av samma skäl som ovan åberopats, när det gällt justeringen av den garanterade räntan. Vid ett slopande av kapitalsubventionen till nya hus framstår skälen för en uppsägning av de äldre räntefria lånen än starkare. Å andra sidan skulle emellertid ett återkrav av hela den räntefria stående delen för de nu berörda husen kunna framstå såsom obilligt. Besparingsutredningen har kommit till den uppfattningen, att räntefri stående del av egnahemslån, beviljade före den 1 juli 1953, bör uppsägas till återbetalning. Amortering och förräntning bör i detta sammanhang krävas i fråga om hälften av det beviljade beloppet. För lån, som beviljats efter den 1 juli 1953, kan såsom nyss framhållits återbetalning komma i fråga tidigast fr. o. m. år 1963. De belopp, som i enlighet med dessa riktlinjer omedelbart skulle komma att amorteras och förräntas, skulle uppgå till 2 000 kronor för egnahem uppförda åren 1948—1950 samt högst 4 000 kronor för sådana därefter färdigställda hus som erhållit lån före den 1 juli 1953. De återkrävda delarna av lånen torde böra löpa med 4 procents ränta samt amorteras på 25 år.

Förslaget skulle medföra att staten årligen skulle erhålla ca 20 milj. kronor i form av inflytande räntor och amorteringar, varav ränteinkomsterna under de närmaste åren skulle utgöra omkring 12 milj. kronor. För den enskilde låntagaren skulle detta innebära en ökning av de årliga kapitalkostnaderna med 125—250 kronor. Såsom närmare framgår av beräkningarna i bilaga A skulle kapitalkostnaderna för de berörda husen ändock ligga avsevärt lägre än för nybyggda egnahem.

Besparingsutredningen föreslår alltså, att räntefria stående delar av tidigare beviljade egnahemslån uppsäges i enlighet med de riktlinjer som nyss angivits.

f) *Förräntning av tidigare tilläggslån*

Såsom tidigare behandlats har riksdagen genom beslut 1957 och 1959 fastställt, att av tilläggslån beviljade fr. o. m. år 1951 ett belopp motsvarande

det kapitaliserade värdet av högst 3 kronor per kvm bostadslägenhetsyta skall amorteras på 25 år. Lånen är dock även i denna del alltjämt räntefria.

Mot bakgrunden av de förut påvisade skillnaderna i kapitalkostnader mellan olika årgångar hus och av samma skäl som åberopats i fråga om justering av den garanterade räntan, har besparingsutredningen ansett sig böra föreslå, att räntan skall utgå å de uppsagda tilläggslånen fr. o. m. den 1 juli 1960. Räntesatsen torde därvid böra fastställas till 4 procent, d. v. s. samma ränta som nu gäller för tertiärlånen.

Den årliga ränteinkomsten för staten kan beräknas till ca 20 milj. kronor. De i bilaga A gjorda beräkningarna visar att kapitalkostnaderna för berörda hus ändock kommer att väsentligt understiga dem som nu gäller för nybyggda hus.

g) *Sammanfattning*

De av besparingsutredningen i det föregående redovisade förslagen innebär i sammandrag följande.

Enligt utredningen talar administrativa skäl för att man ersätter den statliga långivningen för bostadsbyggnadsändamål med ett kreditgarantisystem. Utredningen föreslår därför att åtgärder snarast vidtages härför. De främsta praktiska fördelarna av ett dylikt system torde vara att vinna inom egnahemsområdet.

Vidare förordar utredningen en omprövning av vissa delar av de nuvarande bostadssubventionerna. Förslagen hänför sig helt till de generella subventionerna, medan utredningen inte ansett sig böra beröra de behovsprövade bidragen. Förslagen har anpassats så att desamma skall syfta till en viss utjämning av kapitalkostnaderna för olika årgångar av bostadshus. Förslagen avser dels den garanterade räntan och dels kapitalsubventionerna. Beträffande räntegarantin föreslås en allmän höjning av räntesatsen från nuvarande 4 eller 4,5 procent till 5 procent för hus färdigställda före år 1951 samt från nuvarande 3,5 procent till 4 procent för senare uppförda hus t. o. m. sådana, som påbörjats före den 1 januari 1958. För senare färdigställda hus föreslås ingen ändring i detta avseende. De ändrade bestämmelserna om räntegarantin föreslås skola träda i kraft den 1 juli 1960 samt ha avseende på räntor, som erlägges fr. o. m. den 1 januari 1960. I fråga om kapitalsubventionerna förordas, att räntefri stående del av egnahemslån inte skall beviljas fr. o. m. den 1 juli 1960, varvid dock en förlängning av amorteringstiden å egnahemslånen samtidigt förutsättes från nuvarande 25 till 30 år. Vad därefter angår kapitalsubventionerna till redan uppförda en- och tvåfamiljshus gäller att dessa subventioner avskrivits i fråga om hus belånade enligt lånekungörelser före år 1948 men kvarstår för hus belånade enligt 1948 års lånekungörelse eller senare. I fråga om sistnämnda hus föreslås, att i de fall egnahemslån beviljats före den 1 juli 1953 den räntefria stående delen uppsäges till återbetalning. Amortering och

förräntning avses i detta sammanhang skola krävas i fråga om hälften av det beviljade beloppet. Återbetalningstiden föreslås till 25 år och räntan till 4 procent. För egnahemslån, som beviljats efter den 1 juli 1953, kan återbetalning komma i fråga tidigast fr. o. m. år 1963. Beträffande flerfamiljshusen föreslår utredningen, att de tilläggslån, som genom beslut av 1957 och 1959 års riksdagar uppsagts till återbetalning, även skall löpa med ränta fr. o. m. den 1 juli 1960, varvid räntan föreslås skola sättas till 4 procent.

De framlagda förslagen beräknas medföra en minskning av anslagen under driftbudgetens femte huvudtitel med 60 milj. kronor för helt budgetår. Härtill kommer inflytande räntor och amorteringar med ca 40 milj. kronor jämte ett minskat avskrivningsbehov av drygt 60 milj. kronor. Om det minskade avskrivningsbehovet inräknas skulle besparingsutredningens nu framlagda förslag rörande bostadspolitiken innebära en minskad belastning på driftbudgeten av storleksordningen 160 milj. kronor för helt budgetår. För budgetåret 1960/61 begränsar sig besparingen dock till ca 50 milj. kronor. Bostadsanslagens summa på kapitalbudgeten påverkas inte i mer betydande grad av andra förslag än det som avser kreditgarantisystemet.

Förslagen kan beräknas medföra en ökning av kapitalkostnaderna för ett nybyggt egethem med ca 130 kronor per år. För småhus, som uppförts åren 1942—1948, skulle kapitalkostnaderna öka med ca 65 kronor per år, för dylika hus tillkomna åren 1949—1950 med ca 250 kronor, för hus, som färdigställts efter den 1 januari 1951 men beviljats lån före den 1 juli 1953, med högst ca 350 kronor samt för senare tillkomna småhus, som påbörjats före den 1 januari 1958, med 100 kronor per år. För lägenheter i flerfamiljshus, uppförda åren 1942—1950, innebär förslagen en ökning av kapitalkostnaderna med i runt tal 1 à 2 kronor per kvm lägenhetsyta, vilket kan beräknas motsvara en hyreshöjning av högst 5 à 6 procent. För senare uppförda lägenheter t. o. m. sådana, som påbörjats före den 1 januari 1958, skulle uppkomma en ökning av kapitalkostnaderna med högst ca 3 kronor per kvm lägenhetsyta, vilket kan beräknas motsvara högst ca 8 procents hyreshöjning. Trots dessa höjningar kommer kapitalkostnaderna och därmed hyrorna för dessa hus att ligga väsentligt lägre än för dem, som nu uppföres.

KAPITEL VII

Folkpensioneringen

1. Inledning

Av den redogörelse, som besparingsutredningen lämnat i kapitel II rörande de statsfinansiella utvecklingstendenserna under de närmaste budgetåren och i kapitel III med principiella synpunkter på det statliga besparingsarbetet, har framgått den dominerande betydelse, som de stora utgiftsposterna i statsbudgeten har. Under driftbudgetens femte huvudtitel gäller detta särskilt utgifterna för folkpensioneringen. Anslagen härför uppgår för budgetåret 1959/60 till drygt 2 miljarder kronor eller till mer än hälften av huvudtitelns totalsumma. Även om hänsyn tages till inflytande medel i form av folkpensionsavgifter och inkomster av folkpensioneringsfonden, uppgår statens nettokostnader till i runt tal en miljard kronor. Mot denna bakgrund har besparingsutredningen ansett det erforderligt, att i detta sammanhang närmare behandla den betydelse för utgiftsutvecklingen under de närmaste budgetåren, som framlagda utredningsförslag och riksdagens redan fattade beslut rörande förbättring av folkpensionsförmånerna kan komma att få. Utredningen kommer därför i det följande att lämna en översiktlig redogörelse för det utredningsförslag, som legat till grund för frågan om folkpensionshöjningen, samt riksdagens beslut i denna fråga åren 1958 och 1959. Härefter kommer besparingsutredningen att anföra vissa synpunkter på dessa frågor mot bakgrunden av den översyn av den statliga utgiftsutvecklingen för de närmaste budgetåren, som ingår i utredningens uppdrag.

2. Allmänna pensionsberedningens förslag

a) *Arten och omfattningen av pensionsförbättringarna*

I det förslag till höjning av folkpensionsförmånerna, som framlades av allmänna pensionsberedningen i dess betänkande med förslag till förbättrad pensionering (SOU 1957: 7) utgick beredningen från de pensionsbelopp, som gällde i februari 1957. Beträffande *ålderspensionen* utgjorde dessa belopp 2 150 kronor för ensamstående och tillhopa 3 440 kronor för två gifta pensionärer. För de senare uppgick den sammanlagda pensionen alltså till 60 procent mer än för en ensamstående pensionär. De nämnda beloppen föreslogs skola höjas till 3 600 kronor för ensamstående pensionär och till 5 400 kronor tillhopa för två makar. De sistnämnda skulle alltså få 50 pro-

cent mer än en ensamstående pensionär. Den sammanlagda pensionsförbättringen skulle således uppgå till 1 450 kronor för ensamstående pensionär och 1 960 kronor för två pensionsberättigade makar. De nya pensionsbeloppen var beräknade i 1957 års penningvärde. Pensionsförbättringen skulle emellertid inte ske på en gång utan i etapper enligt följande skala.

Tabell VII: 1. Allmänna pensionsberedningens förslag till höjning av ålderspensionen

Den 1 juli år	Ensam pensionär kronor	Två pensionsberättigade makar kronor
1958	2 300 (+150)	3 680 (+240)
1960	3 000 (+700)	4 500 (+820)
1962	3 150 (+150)	4 725 (+225)
1964	3 300 (+150)	4 950 (+225)
1966	3 450 (+150)	5 175 (+225)
1968	3 600 (+150)	5 400 (+225)

Den relativt kraftiga höjningen år 1960 motiverades av att man ville att de dåvarande pensionärerna skulle få verklig nytta av reformen. I samband härmed räknade man emellertid med att kunna övergå till den nya proportionen av pensionerna mellan ogifta och gifta, varigenom de senare skulle få tillhopa 150 procent av den ogiftes pension mot tidigare 160 procent. Vidare ansågs pensionsförbättringarna kunna kombineras med en successiv avveckling av de kommunala bostadstilläggen. Beredningen föreslog sålunda, att hälften av de pensionshöjningar, som beräknades ske år 1960 och senare, skulle avräknas på bostadstilläggen. Om den allmänna folkpensionshöjningen år 1960 blev 700 kronor för en ensamstående pensionär och en avräkning skedde med hälften av detta belopp, skulle bostadstillägget bortfalla för alla sådana pensionärer med tillägg ej överstigande 350 kronor. Realförbättringen genom reformen skulle för nämnda pensionärer alltså bli minst 350 kronor år 1960. Genom avräkningsförfarandet skulle en stor del av de kommunala bostadstilläggen upphöra att utgå och de kvarstående bostadstilläggen skulle utgå med minskade belopp.

Beträffande *invalidpensionen* föreslog beredningen att denna pensions maximibelopp i avvaktan på fortsatta undersökningar skulle höjas på samma sätt som ålderspensionsbeloppen.

I fråga om *familjepensionen*, slutligen, föreslogs en väsentlig utvidgning av kretsen av de pensionsberättigade, en höjning av pensionsbeloppen samt i huvudsak avskaffande av inkomstprövningen.

b) *Kostnadsutvecklingen enligt pensionsberedningens förslag*

Totalkostnaderna för folkpensionsreformen och deras utveckling sammanfattades av pensionsberedningen enligt uppställningen i tabell VII: 2, därvid

Tabell VII: 2. Folkpensionskostnaderna enligt allmänna pensionsberedningens förslag

	Milj. kronor budgetåren						
	1957/58	1958/59	1960/61	1962/63	1964/65	1966/67	1968/69
Ålderspensioneringen	1 410	1 540	2 040	2 240	2 450	2 660	2 900
Familjepensioneringen...	100	110	300	310	320	340	350
Invalidpensioneringen....	290	310	390	410	430	450	470
Kommunala bostadstillägg	240	270	120	100	80	70	60
Summa	2 040	2 230	2 850	3 060	3 280	3 520	3 780

som jämförelse medtagits de beräknade folkpensionskostnaderna för budgetåret 1957/58. Vid beräkningarna förutsattes oförändrat penningvärde.

Kostnadsökningen mellan budgetåren 1957/58 och 1960/61 skulle sålunda bli ca 800 milj. kronor. Däri ingår kostnaderna för den begränsade pensionshöjningen år 1958.

Beredningen framhöll i detta sammanhang, att kostnaderna för ålderspensioneringen skulle stiga automatiskt, d. v. s. även om någon höjning av pensionerna inte vidtoges. Det beräknades sålunda, att av det belopp om 1 740 milj. kronor, varmed totalkostnaderna skulle stiga fram till budgetåret 1968/69, omkring 380 milj. kronor föranleddes uteslutande av att antalet åldringar ökade. Nettoökningen av reformen skulle således bli 1 360 milj. kronor.

c) *Finansieringen enligt pensionsberedningens förslag*

Kostnaderna för folkpensioneringen bestrides av staten, dock med bidrag av kommunerna såvitt avser vissa förmåner. För finansieringen uppbär staten folkpensionsavgifter samt avkastningen av folkpensioneringsfonden. Statens nettokostnader blir alltså beroende av inflytande kommunbidrag och pensionsavgifter samt avkastningen av nyssnämnda fond.

Pensionsberedningen utgick från att kostnaderna även framdeles i huvudsak skulle bestridas genom pensionsavgifter och allmänna medel.

Beträffande *folkpensionsavgiften* föreslog beredningen en höjning. Med hänsyn till att pensionshöjningarna förutsattes ske i etapper borde också folkpensionsavgiften höjas successivt eller från 2,5 procent till 4 procent fr. o. m. år 1959 och till 5 procent fr. o. m. år 1961. Därest det med hänsyn till det statsfinansiella läget skulle finnas motiverat, borde enligt beredningens mening övervägas en höjning av avgiften till 6 procent under de därpå följande åren. Vid bedömningen av dessa procentsatser förutsattes att inkomstmaximum bestämdes till 15 000 kronor taxerad inkomst, lika för en ogift och två gifta. Pensionsavgiftens maximibelopp skulle då bli 600 kronor vid 4 procents uttag, 750 kronor vid 5 procents uttag och 900 kronor vid 6 procents uttag.

I fråga om *kostnadsfördelningen mellan stat och kommun* borde enligt

beredningens mening tidigare tillämpade principer i stort sett gälla. Eftersom efterlevandeförmånerna föreslogs skola utgå utan inkomstprövning, skulle detta med tillämpning av tidigare principer innebära, att kommunerna befriades från att lämna bidrag till folkpensioneringen i denna del. Kommunernas kostnader skulle i övrigt nedbringas genom den förordade avräkningen å de kommunala bostadstilläggen, till vilka kommunerna lämnar bidrag med närmare 60 procent. Å andra sidan föreslogs att kommunernas andel i kostnaderna för kvarstående bostadstillägg skulle höjas från maximalt 60 till 80 procent av nämnda kostnader.

Kostnadsfördelningen och dess utveckling enligt beredningens förslag framgår av tabell VII: 3. Utgångspunkten har därvid varit 1957 års penningvärde och konstant inkomstnivå.

3. Riksdagens beslut rörande pensionsförbättringarna

a) *Omfattningen av 1958 års folkpensionsreform*

Allmänna pensionsberedningens förslag till höjning av pensionsförmånerna låg till grund för den proposition i ämnet, som förelades 1958 års A-riksdag (prop. nr 55). Riksdagens beslut rörande folkpensionsförbättringen innebar i huvudsak följande. (Särsk. U 1958: 1; Rskr 272.)

Beträffande *ålderspensioneringen* anslöt sig riksdagen till förslaget att folkpensionerna skulle höjas så att de år 1968 skulle uppgå till 3 600 kronor för ensamstående pensionär och 5 400 kronor för två pensionsberättigade makar, räknat i 1957 års penningvärde. I enlighet med föreliggande förslag beslöt riksdagen därvid, att folkpensionerna i en första etapp skulle höjas fr. o. m. den 1 juli 1958 med ett belopp motsvarande tre indextillägg, d. v. s. med 150 kronor för ensamstående pensionär och med 240 kronor sammanlagt för två pensionsberättigade makar. Med hänsyn härtill och då tre nya indextillägg å vartdera 50 kronor för ogift resp. 80 kronor för makar till-

Tabell VII: 3. Folkpensionskostnadernas fördelning enligt allmänna pensionsberedningens förslag

Budgetår	Totala folkpensionskostnader	Folkpensionsavgifter[1]		Kommunbidrag	Fondavkastning	Statens nettokostnader	
	milj. kronor	milj. kronor	andel av totalkostnaderna procent	milj. kronor	milj. kronor	milj. kronor	andel av totalkostnaderna procent
1957/58	2 040	640	31	320	30	1 050	52
1958/59	2 230	760	34	350	30	1 090	49
1960/61	2 850	1 080	38	300	30	1 440	51
1962/63	3 060	1 250	41	300	30	1 480	48
1964/65	3 280	1 250	38	300	30	1 700	52
1966/67	3 520	1 250	36	300	30	1 940	55
1968/69	3 780	1 250	33	300	30	2 200	58

[1] 4 procents avgift åren 1959 och 1960; 5 procents avgift fr. o. m. år 1961.

kommit efter det pensionsberedningen avlämnade sitt förslag, utgår ålderspensionen sålunda fr. o. m. den 1 juli 1958 med 2 450 kronor för ensamstående pensionär och med sammanlagt 3 920 kronor för två makar.

När det gällde frågan om takten i folkpensionshöjningen samt avvägningen av pensionsbeloppen mellan ensamstående pensionär och äkta makar anförde särskilda utskottet i det av riksdagen godkända utlåtandet nr 1 följande (s. 101).

Vad härefter angår den takt i vilken höjningarna av folkpensionerna skall ske för att man skall nå det ovan uppställda målet anser utskottet det icke lämpligt att riksdagen nu binder sig. Vid varje ytterligare höjning av pensionsnivån utöver den som föreslås för innevarande år bör möjlighet föreligga för statsmakterna att bestämma höjningens storlek med hänsyn till den statsfinansiella och samhällsekonomiska situationen.

Utskottet vill dock uttala, att den av pensionsberedningen föreslagna särskilt kraftiga höjningen 1960 bör undvikas och en jämnare successiv höjning eftersträvas.

Vid bestämmande av pensionsnivån uppkommer frågan om civilståndets inverkan på pensionens storlek. F. n. har två makar, som båda är pensionsberättigade, tillsammans 60 procent mer i pension än en ensam pensionstagare. Föreliggande förslag att folkpensionerna 1968 skall utgöra 5 400 kr. för två pensionsberättigade makar och 3 600 kr. för ensamstående innebär, att nämnda procenttal ändras till 50. Enligt beredningens förslag skall denna förändring tillämpas i samband med den större höjningen av pensionsbeloppen den 1 juli 1960. Med hänsyn till den ovan förutsatta jämnare höjningen av etappbeloppen vill utskottet förorda, att denna förändring genomföres successivt från nämnda dag.

I fråga om *invalidpensionerna* beslöt riksdagen, att desamma skulle höjas den 1 juli 1958 i likhet med ålderspensionerna. Vidare hemställde riksdagen att invalidpensioneringens problem skulle närmare utredas av en parlamentariskt sammansatt kommitté. En sådan kommitté, 1958 års socialförsäkringskommitté, har sedermera tillsatts.

Beträffande *familjepensioneringen* beslöt riksdagen, att änkepensionerna skulle höjas fr. o. m. den 1 juli 1958 på samma sätt som ålderspensionen för envar av gifta pensionärer. Riksdagen förordade vidare, att änkepensionen fr. o. m. den 1 juli 1960 skulle höjas till samma belopp som ålderspensionen till ogift pensionär och därefter — liksom ålderspensionen — successivt till 3 600 kronor år 1968. Full änkepension borde utgå till änka, som vid den tidpunkt då mannen avled uppnått 50 års ålder eller, om hon då var yngre, hade barn under 19 år i hemmet. För andra änkor över 35 år skulle pensionen graderas med hänsyn till änkans ålder vid tidpunkten för mannens död eller då det yngsta barnet fyllde 19 år. Pensionen skulle i sådant fall minskas med $^1/_{15}$ av full pension för varje år varmed änkans ålder underskred 50 år, då mannen avled eller yngsta barnet fyllde 19 år. Änkepensionen skulle utgå utan inkomstprövning. För kvinnor, som blivit änkor före den 1 juli 1960, avsågs änkepensionen dock bli inkomstprövad.

Riksdagen förordade vidare, att barnpension skulle utgå fr. o. m. den 1

juli 1960 i samtliga fall då barnets huvudsakliga försörjare avlidit samt att sådan pension skulle utges intill dess barnet fyllde 19 år. Pensionen borde fastställas till 1 000 kronor om året och utgå utan inkomstprövning. Rörande änklingspensioner samt i vissa frågor avseende barnpensionen och änkepensionen till kvinnor, som blivit änkor före den 1 juli 1960, ävensom frågan om pensionsförmåner åt frånskilda kvinnor, vilkas f. d. make avlider, skulle ytterligare utredningar göras. Detta uppdrag har överlämnats till den förut omnämnda socialförsäkringskommittén.

I fråga om *hustrutillägget* beslöt riksdagen att det skulle standardhöjas den 1 juli 1958 liksom övriga pensionsförmåner till gifta pensionärer.

Till sist må nämnas, att frågan om *de kommunala bostadstilläggen* och inkomstprövningen inte föranledde något ställningstagande från riksdagens sida. Vid anmälan av propositionen nr 55 uttalade chefen för socialdepartementet att han ansåg denna fråga böra prövas ytterligare.

b) *Finansieringen*

Riksdagen anslöt sig till förslaget, att folkpensionsavgiften fr. o. m. den 1 januari 1959 skulle fastställas till 4 procent å den taxerade inkomsten, maximerad till 15 000 kronor lika för ogifta och gifta. Pensionsavgiftens maximibelopp blev sålunda 600 kronor. I fråga om folkpensioneringens finansiering på längre sikt ansåg riksdagen liksom departementschefen att denna fråga finge prövas senare.

Frågan om folkpensionskostnadernas fördelning mellan stat och kommun upptogs inte av Kungl. Maj:t till bedömande i propositionen. I anledning av väckta motioner diskuterades dock denna fråga av särskilda utskottet, som erinrade om att frågan torde ligga inom ramen för det uppdrag, som lämnats den pågående utredningen om den kommunala skatteutjämningen. Enär det emellertid inte kunde förväntas, att denna utredning skulle bli slutförd inom en nära framtid, fann utskottet det påkallat, att frågan snarast upptoges till utredning i särskild ordning. Utredning i frågan pågår numera inom socialförsäkringskommittén, som därvid har att samråda med 1958 års skatteutjämningskommitté.

c) *Folkpensionsfrågor vid 1959 års riksdag*

Vid 1959 års riksdag har av folkpensionsförmånerna endast en delfråga inom *invalidpensioneringen* behandlats. På grundval av 1958 års socialförsäkringskommittés arbete samt efter förslag i propositionen nr 29 beslöt riksdagen nämligen viss förbättring av den grundpension, som ingår i folkpensioneringens invalidpension och sjukbidrag. Genom att icke inkomstprövade indextillägg inarbetades i grundpensionen höjdes denna nämligen från 200 kronor till 600 kronor för ogift pensionär eller pensionär vars make inte har folkpension, och till 520 kronor för annan pensionär.

Utöver nyssnämnda beslut har folkpensionerna delvis kommit att beröras i olika sammanhang vid 1959 års riksdag. Detta gäller bl. a. frågan om takten i den fortsatta folkpensionshöjningen och folkpensionsavgiftens storlek.

Takten i folkpensionshöjningen berördes sålunda av chefen för socialdepartementet vid anmälan av propositionen nr 100 med förslag till lag om försäkring för allmän tilläggspension m. m. Han anförde därvid bl. a. följande (s. 68).

Folkpensioneringens närmare utformning fr. o. m. den 1 juli 1960 och under tiden fram till år 1968 — det år för vilket vissa belopp förutsatts i såväl riksdagen som mina ställningstaganden — måste emellertid alltjämt stå öppen. Såväl regeringen som riksdagen har förutsatt, att de exakta beloppen för varje tidpunkt under åren 1960—1968 får bestämmas först då de statsfinansiella förutsättningarna kan bedömas.

Detta uttalande föranledde ingen erinran från riksdagen, som i fråga om genomförandet av den framtida pensionshöjningen anslöt sig till särskilda utskottets utlåtande nr 1, där utskottet bl. a. uttalade följande (s. 98).

Vad först gäller frågan om takten i den grundläggande ålderstrygghetens utbyggnad fram till 1968 års nivå vill utskottet erinra om särskilda utskottets ovan återgivna uttalanden vid förra årets riksdag att vid varje ytterligare höjning av pensionsnivån möjlighet bör föreligga för statsmakterna att bestämma höjningarnas storlek med hänsyn till den statsfinansiella och samhällsekonomiska situationen. Utskottet förutsätter att — även om det med hänsyn till svårigheterna att för någon längre tid framöver förutse konjunkturutvecklingen och övriga på frågans bedömning inverkande omständigheter kan föreligga vanskligheter när det gäller ställningstaganden på längre sikt i de avseenden det här är fråga om — på ansvarigt håll tillvaratages alla de möjligheter som står till buds för en konkret planering rörande den tänkbara takten i den beslutade folkpensionshöjningens genomförande.

I anledning av motionsyrkanden har riksdagen även haft att taga ställning till frågan om storleken av *folkpensionsavgiften*. I sitt utlåtande nr 36 över ifrågavarande motioner avstyrkte andra lagutskottet desamma bl. a. under motivering att folkpensionsavgifterna kunde väntas bli omprövade redan nästa år i anslutning till ytterligare höjning av pensionsbeloppen. Riksdagen anslöt sig till utskottets ställningstagande.

4. Besparingsutredningens överväganden och förslag

a) *Allmänna synpunkter*

Riksdagens beslut i folkpensionsfrågan åren 1958 och 1959 har avsett såväl ålderspensioneringen som invalidpensioneringen och familjepensioneringen. I vissa frågor har därvid fattats konkreta beslut, medan i andra fall ytterligare utredningar ansetts erforderliga, innan slutlig ställning kan tagas. Beträffande ålderspensionen har riksdagen sålunda uttalat sig för en successiv höjning av pensionsbeloppen fram till år 1968 men inte om i vilken takt denna höjning skall genomföras. I fråga om invalidpensioneringen har

beslut om viss förbättring fattats vid innevarande års riksdag, medan frågan om invalidpensioneringens framtida utformning är föremål för fortsatt utredning. Rörande familjepensioneringen har 1958 års A-riksdag uttalat sig om bl. a. utformningen fr. o. m. den 1 juli 1960 av änkepensionen och i princip angående barnpensionen, medan ytterligare utredningar begärts bl. a. rörande änklingspensionen samt den närmare utformningen av pensionen till de kvinnor, som blivit änkor, innan de nya reglerna trätt i kraft. Även frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun har ansetts behöva utredas ytterligare. De frågor som sålunda skall utredas har överlämnats till 1958 års socialförsäkringskommitté, vars ställningstagande i frågan om förbättrade familjeförmåner från folkpensioneringen kan förväntas inom en relativt nära framtid.

Mot bakgrunden av riksdagens nyligen fattade beslut samt pågående utredningsarbete har besparingsutredningen inte ansett sig böra beröra familjepensioneringens utformning. Däremot vill utredningen till behandling upptaga frågan om takten i folkpensionshöjningen och i samband därmed även beröra storleken av folkpensionsavgiften.

b) *Takten i folkpensionshöjningen*

Ålderspensionen uppgår för närvarande till 2 450 kronor för ensamstående pensionär och till 3 920 kronor tillsammans för två pensionsberättigade makar. Enligt riksdagens uttalande skall dessa belopp höjas, varvid avsetts att desamma år 1968 skulle uppgå till 3 600 kronor resp. 5 400 kronor, räknat i 1957 års penningvärde. Rörande takten i denna höjning förordade allmänna pensionsberedningen en kraftig höjning år 1960 och därefter en jämn stegring vartannat år fram till år 1968. Riksdagen har såsom förut nämnts inte fattat något beslut rörande storleken av dessa höjningar. Såväl 1958 som 1959 års riksdagar har i stället understrukit, att det vid varje ytterligare höjning av pensionsnivån bör föreligga möjlighet för statsmakterna att bestämma höjningens storlek med hänsyn till den statsfinansiella och samhällsekonomiska situationen. Särskilt har betonats, att den av pensionsberedningen föreslagna kraftiga höjningen år 1960 borde undvikas och en jämnare successiv höjning eftersträvas. Riksdagen har även förutsatt en konkret planering rörande takten i folkpensionshöjningens genomförande.

Mot bakgrunden av riksdagens sålunda gjorda ställningstaganden har besparingsutredningen funnit det lämpligt, att vid sitt arbete behandla frågan om takten i pensionshöjningen. Utredningen vill härvid först erinra om svårigheterna att överblicka såväl den samhällsekonomiska som den statsfinansiella utvecklingen under de år, som beröres i detta sammanhang. Vid den undersökning av den statsfinansiella utvecklingen under de närmaste budgetåren, vilken utredningen redovisat i kapitel II, har utredningen också begränsat perspektivet till att endast avse tiden t. o. m. budgetåret 1963/64. Utredningen anser sig därför endast böra upptaga frågan om de pensions-

höjningar, som aktualiseras under de närmaste åren, och vill i detta sammanhang ånyo erinra om riksdagens uttalande att statsmakterna vid varje ytterligare höjning av pensionsnivån bör ha möjlighet att bestämma höjningens storlek med beaktande av den statsfinansiella och samhällsekonomiska situationen. När det sedan gäller storleken av pensionsbeloppen har utredningen tagit fasta på riksdagens uttalande, att en jämn successiv höjning bör eftersträvas. Utredningen har därvid funnit det för närvarande ligga närmast till hands att utgå från en jämn höjning vartannat år med början år 1960. Detta ansluter nära till förutsättningarna för den i kapitel II redovisade utgiftskalkylen. I det följande skall närmare belysas hur en efter dessa riktlinjer upplagd skala för pensionshöjningen skulle komma att gestalta sig med utgångspunkt från de av riksdagen beräknade pensionsbeloppen år 1968.

Den av riksdagen förutsatta höjningen av folkpensionsförmånerna utgick från storleken av pensionerna beräknade i 1957 års penningvärde. Pensionsbeloppen varierade nämnda år. Vid beräkningarna rörande pensionshöjningen synes det lämpligt att utgå från pensionspristalet och pensionsbeloppen för december 1957. Pensionspristalet för nämnda månad ligger även till grund för fastställandet av det s. k. basbeloppet vid beräkning av pensionärsgrundande inkomst enligt den allmänna tilläggspensioneringen. Ålderspensionen för ensamstående pensionär uppgick under sista kvartalet år 1957 till 2 200 kronor. Med beaktande av att pensionen genom standardtillägg höjts med 150 kronor fr. o. m. juli månad 1958 skulle sålunda erfordras en ytterligare standardhöjning med tillsammans 1 250 kronor för att uppnå beloppet 3 600 kronor den 1 juli 1968. Om denna höjning fördelas lika på fem etapper, skulle varje etapphöjning alltså bli 250 kronor.

Vid höjningen av pensionsbeloppen skulle enligt riksdagens ställningstagande även ske en ändrad avvägning av pensionsbeloppen för ensamstående och äkta makar. Därvid förutsattes att den nuvarande avvägningen, vilken innebär att två pensionsberättigade makar erhåller 160 procent av pensionen för en ensamstående, successivt skulle ändras så att motsvarande belopp år 1968 utgjorde 150 procent.

Storleken av pensionsbeloppen under olika år samt den ändrade avvägningen av pensionsbeloppen mellan ensamstående och två pensionsberättigade makar enligt de nu anförda riktlinjerna framgår av tabell VII: 4.

Fördelningen av pensionskostnaderna under olika budgetår framgår av tabell VII: 5. I fråga om beräkningarna i nämnda tabell bör nämnas, att kostnaderna därvid är angivna i 1957 års penningvärde. De faktiska kostnaderna blir därför beroende av antalet indextillägg. Efter år 1957 har två sådana tillägg tillkommit, medförande en kostnadsökning för staten av tillsammans ca 77 milj. kronor. Vidare må nämnas, att kostnaderna för familjepensioneringen utgår från allmänna pensionsberedningens beräkningar. Hänsyn har här sålunda inte tagits till riksdagens ställningstagande

Tabell VII: 4. Beräknade årsbelopp för folkpensionen år 1957—1968.

År	Ensam pensionär	Två pensionsberättigade makar	
	kronor	kronor	I procent av beloppet för ensam pensionär
1/10 1957.....	2 200	3 520	160
1/7 1958.....	2 350 (+150)	3 760 (+240)	160
1/7 1960.....	2 600 (+250)	4 110 (+350)	158
1/7 1962.....	2 850 (+250)	4 450 (+340)	156
1/7 1964.....	3 100 (+250)	4 770 (+320)	154
1/7 1966.....	3 350 (+250)	5 090 (+320)	152
1/7 1968.....	3 600 (+250)	5 400 (+310)	150

i fråga om familjepensioneringen, vilket medför att kostnaderna för familjepensioneringen kommer att öka utöver de av pensionsberedningen beräknade kostnaderna. Slutligen har antagits, att kommunernas bidrag till de inkomstprövade folkpensionsförmånerna skall utgå i samma omfattning som för närvarande.

Som jämförelse till siffrorna i nyssnämnda tabell må nämnas, att de totala folkpensionskostnaderna för budgetåret 1959/60 beräknats till 2 419 milj. kronor. Härav faller emellertid 381 milj. kronor på bidrag från kommunerna, och vidare beräknas inflyta ca 1 000 milj. kronor i folkpensionsavgifter samt 56 milj. kronor såsom avkastning av folkpensioneringsfonden. Statens nettokostnader för folkpensioneringen under nämnda budgetår skulle sålunda kunna beräknas till 982 milj. kronor. För budgetåret 1960/61 skulle — med hänsynstagande till de två efter år 1957 tillkomna indextilläggen — statens nettokostnader för folkpensioneringen komma att uppgå till 1 637 milj. kronor vid ett genomförande av allmänna pensionsberedningens förslag och till 1 307 milj. kronor vid etapphöjningar enligt den i tabell VII: 4 redovisade skalan. Sistnämnda förslag skulle sålunda i jämförelse med pensionsberedningens förslag innebära en begränsning av kostnadsökningen med 330 milj. kronor. Även för de närmast följande budgetåren skulle en kostnadsbegränsning av storleksordningen 300 milj. kronor erhållas.

c) *Folkpensionsavgiftens storlek*

Genom riksdagens beslut år 1958 höjdes folkpensionsavgiften fr. o. m. den 1 januari 1959 från tidigare 2,5 till 4 procent av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten, dock maximerat till en inkomst av 15 000 kronor såväl för ogift som för två makar. Pensionsavgiftens maximibelopp utgör för närvarande således 600 kronor. Frågan om den fortsatta höjningen av folkpensionsavgiften skulle enligt riksdagen prövas senare, och såsom framgår av andra lagutskottets i det föregående relaterade uttalande torde denna fråga komma att underställas 1960 års riksdag. Allmänna pensionsberedningen förordade en höjning av pensionsavgiften till 5 procent år 1961. Därest det statsfinansiella läget motiverade detta borde enligt bered-

ningens mening övervägas en ytterligare höjning till 6 procent under de därpå följande åren.

Vid sin bedömning av takten i folkpensionshöjningen har besparingsutredningen kommit till den uppfattningen att en höjning av pensionsbeloppen även bör motsvaras av en viss ökad avgiftsfinansiering. Utredningen anser därför, i likhet med allmänna pensionsberedningen, att folkpensionsavgiften bör höjas till 5 procent fr. o. m. år 1961.

d) *Sammanfattning*

Mot bakgrunden av riksdagens nyligen fattade beslut i folkpensionsfrågan samt pågående utredning rörande de i denna pensionering ingående familje- och invalidförmånerna har besparingsutredningen ansett sig böra behandla endast frågan om takten i den avsedda folkpensionshöjningen och har i samband därmed berört storleken av folkpensionsavgiften. Utredningen förordar, att man vid genomförandet av den av riksdagen förutsatta förbättringen av folkpensionen utgår från en jämn höjning vartannat år av folkpensionsbeloppen med början den 1 juli 1960. I fråga om avvägningen av pensionsbeloppen mellan ensamstående och äkta makar förutsättes därvid en successiv anpassning av beloppen för två pensionsberättigade makar från nuvarande 160 till 150 procent av pensionen för ensamstående. Pensionshöjningarna beräknas därvid år 1960 bli 250 kronor för ensamstående pensionär och 350 kronor för två pensionsberättigade makar.

Tabell VII: 5. Folkpensionskostnadernas utveckling på 1960-talet

Milj. kronor (i 1957 års penningvärde)

Budgetår	Totala folkpensionskostnader			Folkpensionsavgifter[2]	Kommunbidrag	Fondavkastning	Statens nettokostnader		
	enl. pensionsberedningens etapphöjningar[1]	enl. etapphöjningarna i tab. VII: 4	Minskning				enl. pensionsberedningens etapphöjningar[1]	enl. etapphöjningarna i tab. VII: 4	Minskning
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1960/61	3 070	2 740	330	1 080	370	56	1 560	1 230	330
1961/62	3 140	2 780	360	1 250	370	56	1 460	1 100	360
1962/63	3 300	3 030	270	1 250	380	56	1 610	1 340	270
1963/64	3 380	3 080	300	1 250	380	56	1 690	1 390	300
1964/65	3 550	3 340	210	1 250	400	56	1 840	1 630	210
1965/66	3 620	3 400	220	1 250	400	56	1 910	1 690	220
1966/67	3 800	3 670	130	1 250	420	56	2 070	1 940	130
1967/68	3 880	3 730	150	1 250	420	56	2 150	2 000	150

[1] Pensionsberedningens beräknade kostnader har ökats dels med det indextillägg, som tillkom i oktober 1957, och dels med hänsyn till att pensionshöjningarna på 1960-talet inte förutsättes kombinerade med avräkningar å det kommunala bostadstillägget. Kostnaderna för detta tillägg uppskattas till i runt tal 300 milj. kronor om året.

[2] Beräkningen gjord med utgångspunkt från en pensionsavgift av 4 procent år 1960 samt 5 procent fr. o. m. år 1961.

KAPITEL VIII

Vägväsendet

1. Inledning

Av de anslag på riksstaten, som skall avräknas mot automobilskattemedlen och som för budgetåret 1959/60 upptagits till sammanlagt 1 086,8 milj. kronor, faller 865,5 milj. kronor på de under rubriken vägunderhåll och vägbyggnader upptagna anslagen å kommunikationsdepartementets huvudtitel. För samma budgetår har de inkomster, som skall redovisas som automobilskattemedel, beräknats till 1 241,5 milj. kronor. Enligt de nu anförda siffrorna för de totala utgifterna och inkomsterna på automobilskattemedlens specialbudget skulle ett överskott å ca 154,7 milj. kronor tillföras budgetutjämningsfonden och där redovisas under särskild titel, automobilskattemedelsfonden.

Beträffande automobilskattemedlens specialbudget anförde väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i sina anslagsäskanden hösten 1958, att vid ingången av budgetåret 1958/59 reservationerna på väganslagen var ca 544 milj. kronor och behållningen på bilskattemedelsfonden ca 587 milj. kronor eller sammanlagt 1 131 milj. kronor. Styrelsen beräknade motsvarande siffror den 1 juli 1959 till ca 600 och 965 milj. kronor eller sammanlagt ca 1 565 milj. kronor. Enligt inhämtade uppgifter kan emellertid sistnämnda siffra väntas nedgå.

Den följande framställningen har i huvudsak begränsats till de i riksstaten för budgetåret 1959/60 under sjätte huvudtiteln upptagna anslagen till statligt och kommunalt vägunderhåll och vägbyggande. För budgetåret 1959/60 faller på dessa anslag 830,0 av de 865,5 milj. kronor, som sammanlagt under nämnda huvudtitel anvisats under rubriken vägunderhåll och vägbyggnader.

Av tabell VIII: 1 framgår vissa uppgifter dels rörande de nyss berörda, under sjätte huvudtiteln upptagna anslagen till statligt och kommunalt vägunderhåll och vägbyggande budgetåren 1957/58—1963/64 och dels rörande det under femte huvudtiteln upptagna anslaget till Beredskapsarbeten på vägar och gator för budgetåren 1958/59 och 1959/60. För budgetåren 1957/58 och 1958/59 har angivits nettoutgiften på resp. anslag; för 1958/59 dock endast preliminära siffror. För 1959/60 har angivits i riksstaten upptagna anslagsbelopp. För budgetåren 1960/61—1963/64 har beträffande väganslagen i fråga angivits de siffror, som legat till grund för de i kapitel II omnämnda, från kommunikationsdepartementet erhållna beräkningarna

Tabell VIII: 1. Anslagen till statligt och kommunalt vägunderhåll och vägbyggande m. m.

Milj. kronor

Anslag m. m.	Nettoutgift	Nettoutgift (prel. beräkn.)	Riksstat	Enligt från kommunikationsdepartementet erhållna beräkningar			
	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64
1. Vägunderhållet	319	320	360	400	420	440	460
2. De ordinarie statliga väginvesteringarna	271	343	360	410	480	570	670
3. Vissa vägbyggnadsarbeten	[1]73	1	4	10	10	10	10
Summa statligt vägunderhåll och vägbyggande	663	664	724	820	910	1 020	1 140
4. Bidrag till underhåll av vägar och gator	48	53	51	65	65	66	67
5. Bidrag till byggande av vägar och gator	82	84	55	145	165	185	205
Summa kommunalt vägunderhåll och vägbyggande	130	137	106	210	230	251	272
Summa 1—5	793	801	830	1 030	1 140	1 271	1 412
Förändring från föregående år							
Milj. kronor	62	8	29	200	110	131	141
Procent	8,4	1,0	3,6	24,1	10,7	11,5	11,1
6. Beredskapsarbeten på vägar och gator (femte huvudtiteln)	—	163	125	—	—	—	—
Summa 1—6 (inkl. beredskapsarbeten)	793	964	955	1 030	1 140	1 271	1 412
Vägplanen (statligt och kommunalt vägunderhåll och vägbyggande det av resp. budgetår berörda senare kalenderåret)	850	910	995	1 100	1 230	1 350	1 470

[1] Inklusive 18,3 milj. kronor å tilläggsstatsanslaget till Ytterligare medel till vissa vägbyggnadsarbeten.

rörande utvecklingen av sjätte huvudtitelns utgifter. Slutligen har i tabell VIII: 1 införts summan av de i tabell VIII: 2 angivna beloppen för vad i den i det följande närmare behandlade vägplanen för åren 1958—1964 beräknats för statligt och kommunalt vägunderhåll och vägbyggande.

I anslutning till tabell VIII: 1 må anmärkas, att från väg- och vattenbyggnadsstyrelsens sida upplysts att för budgetåret 1959/60 nettoutgiften på berörda, under sjätte huvudtiteln uppförda anslag — såvitt vid månadsskiftet juli—augusti 1959 kunde förutses — uppskattningsvis kommer att överstiga de i riksstaten upptagna beloppen med totalt 30 à 35 milj. kronor. Avvikelsen beräknades till övervägande delen falla på anslaget till Bidrag till byggande av vägar och gator. Vid förfrågan hos arbetsmarknadsstyrelsen

har meddelats, att det vid angivna tidpunkt inte var möjligt att uttala sig om nettoutgiftens storlek på anslaget till Beredskapsarbeten på vägar och gator.

2. Vägplanen

Som underlag för den statliga vägpolitiken har den inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen arbetande delegationen för översiktlig vägplanering (i det följande kallad delegationen) utarbetat och den 14 november 1957 framlagt »Vägplan för Sverige» (SOU 1958: 1 och 2). Planen, som avser en första period 1958—1967 och en senare period 1968—1975, har som nedan framgår behandlats vid 1959 års riksdag.

En sammanfattande redogörelse för de i vägplanen framlagda förslagen och för de undersökningar som bildat underlag för planen, har lämnats i 1959 års statsverksproposition (VI ht s. 15 o. f.). Besparingsutredningen får i dessa hänseenden hänvisa till redogörelsen i fråga.

Av särskild betydelse för planens avvägning har varit delegationens bedömanden rörande tillväxten av antalet motorfordon av olika kategorier. Efter att ha diskuterat utvecklingstendenser m. m. har delegationen stannat för följande siffror för den ungefärliga sammansättningen av bilparken år 1975, som är det sista år planen täcker:

Personbilar	2 300 000—2 400 000
Lastbilar	230 000— 300 000
Bussar	10 000— 12 000

Enligt delegationen kan totala bilantalet år 1975, då en biltäthet av 1 på 3 invånare väntas bli uppnådd, anges till storleksordningen 2,5 milj. fordon. Medräknas motorcyklar och mopeder skulle antalet invånare per motorfordon uppgå till mellan 2,5 och 2,7.

Bilbeståndets procentuella fördelning på fordonsslag framgår av följande tablå, som för år 1958 och senare är beräknad med ledning av vissa antaganden som legat till grund för delegationens beräkningar angående inkomsterna av automobilskattemedel.

I delegationens betänkande har de vid vägplanens upprättande beräknade totalkostnaderna resp. år och dessa kostnaders fördelning på de olika

År	Personbilar procent	Bussar procent	Lastbilar procent	Summa bilar procent
1938	71,5	2,2	26,3	100,0
1943	46,3	5,0	48,7	100,0
1948	68,4	2,5	29,1	100,0
1953	79,5	1,5	19,0	100,0
1958	88,6	0,7	10,7	100,0
1963	90,1	0,7	9,2	100,0
1968	91,2	0,5	8,3	100,0
1975	91,7	0,4	7,9	100,0

Tabell VIII: 2. Ungefärlig fördelning av kostnaderna enligt vägplanen åren 1958—1967 m. m. 1956 års prisläge

Milj. kronor

År	Investeringar			Underhåll	Övriga kostnader	Totalkostnad
	Landsbygden	Städerna	Summa			
1958	330	110	440	410	120	970
1959	360	125	485	425	120	1 030
1960	410	145	555	440	120	1 115
1961	480	165	645	455	120	1 220
1962	570	185	755	475	120	1 350
1963	670	205	875	475	120	1 470
1964	770	225	995	475	120	1 590
1965	870	250	1 120	480	120	1 720
1966	970	280	1 250	480	120	1 850
1967	1 070	310	1 380	485	120	1 985
Summa	6 500	2 000	8 500	4 600	1 200	14 300
1968—75	10 300	2 300	12 600			
Summa	16 800	4 300	21 100			

huvudändamålen under perioden 1958—1967 redovisats i ett diagram (SOU 1958: 1 s. 201). Tabell VIII: 2 visar i tabellform den ungefärliga kostnadsutvecklingen enligt diagrammet. Beloppen för investeringar och för övriga kostnader har direkt hämtats ur betänkandet. Däremot har underhållskostnaderna och totalkostnaderna beräknats bl. a. med ledning av diagrammet.

Med investeringar avses i tabellen för landsbygden de ordinarie statliga väginvesteringarna, d. v. s. reservationsanslagen till Byggande av riksvägar, Byggande av länsvägar, Byggande av ödebygdsvägar och Byggande av storbroar samt för städerna reservationsanslaget till Bidrag till byggande av vägar och gator. Rubriken underhåll motsvarar reservationsanslaget till Vägunderhållet samt förslagsanslaget till Bidrag till underhåll av vägar och gator.

I vägplanen redovisas följande sammandrag av utgifter och inkomster för åren 1958—1967.

Utgifter	Miljarder kronor
Statligt och statsbidragsberättigat kommunalt underhåll...	4,60
Statliga och statsbidragsberättigade kommunala väg- och gatubyggnader.....	8,50
Övriga kostnader.....	1,20
Summa	14,30

Inkomster	Miljarder kronor
Inflytande bilskatt.....	13,50
Reservationer (31/12 1957)	0,52
Automobilskattemedelsfonden ...	0,28
Summa	14,30

Enligt delegationens beräkningar skulle sålunda utgifterna under perioden jämnt täckas av bilskattemedlen. Delegationen har dock framhållit,

att den inte fann det möjligt att med bestämdhet uttala sig om huruvida de ackumulerade bilskattemedlen komme att vara förbrukade vid utgången av perioden, bl. a. med hänsyn till den försiktighet som utmärkte inkomstberäkningen.

Enligt vad som framgått under besparingsutredningens behandling av vägfrågorna har den ovan redovisade beräkningsmässiga balansen mellan vägutgifter och inkomster av automobilskattemedel för åren 1958—1967 uppnåtts genom att den i planen angivna takten i utgiftsökningarna av delegationen jämkats i förhållande till vad motororganisationernas företrädare i delegationen ansåg påkallat. Denna jämkning skedde med hänsyn såväl till vad som ansågs möjligt att genomföra med tillgängliga organisatoriska och andra resurser som till den beräknade tillgången på bilskattemedel.

3. Vägfrågorna vid 1959 års riksdag

I 1959 års statsverksproposition (VI ht s. 38 o. f.) upptogs vägplanen till behandling. Chefen för kommunikationsdepartementet, som i huvudsak godtog planen som grund för det fortsatta arbetet med vägarnas upprustning, underströk bl. a. vikten av att krafterna koncentrerades på en upprustning av de sektorer där eftersläpningen av vägarnas standard var mest besvärande och där med hänsyn till produktionslivets och nyttotrafikens krav behoven var störst. Främst gällde detta den kortdistanta trafikens behov med avseende å väg- och gatunätet kring och i tätorterna, medan intresset av motorvägar för långdistanstrafiken i dagens läge borde få träda i bakgrunden, liksom även investeringar avsedda att tillgodose den mindre nyttobetonade privatmotorismens behov i den mån denna hade karaktär av topptrafik. Vid upprustningen borde största möjliga hänsyn tagas till trafiksäkerhetssynpunkterna.

Den föreslagna standarden fann departementschefen i stort sett väl avvägd men ansåg det dock i besparingssyfte vara önskvärt, att ytterligare undersökningar gjordes huruvida bärighetsstandarden i enlighet med förslaget behövde göras enhetlig för hela det allmänna vägnätet. Vidare ifrågasattes om inte de av delegationen föreslagna normerna med avseende å de dimensionerande hastigheterna kunde sättas lägre.

Departementschefen framhöll också, att det givetvis skulle underlätta verksamhetens rationella planering och genomförande om vägmyndigheterna finge följa ett av statsmakterna fastställt fleråriget investeringsprogram. Ur främst samhällsekonomiska och arbetsmarknadspolitiska synpunkter ansåg han emellertid investeringarnas omfattning liksom hittills böra årligen prövas med beaktande av samtliga på frågan inverkande faktorer. I den mån de samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningarna därvid visade sig föreligga, borde enligt departementschefen en successiv stegring av väg- och gatubyggnadsverksamheten, såsom kommit till

uttryck i delegationens förslag till investeringsprogram, komma under övervägande.

Ett beaktande av de synpunkter, som departementschefen framfört, syntes kräva en viss principiell omprövning av planen, vilken uppgift förutsattes få ankomma på väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Vid det kontinuerliga uppföljandet och genomförandet av planen borde intimt samarbete äga rum mellan styrelsen och de myndigheter och organisationer som hade intresse av och vore beroende av vägar och vägtransporter. I anslutning härtill omnämndes särskilt den samarbetsdelegation för vägväsendet som tillsatts under år 1958 och i vilken förutom representanter för styrelsen ingår företrädare för trafikantorganisationerna samt näringslivet och samhällsplaneringen.

Beträffande investeringsramarna för den ordinarie statliga vägbyggnadsverksamheten under åren 1958 och 1959, som i anslutning till förslag i 1958 års statsverksproposition av riksdagen fastställts till 297 resp. 330 milj. kronor, anförde departementschefen, att Kungl. Maj:t med hänsyn till den inträdda allmänna arbetskraftssituationen ansett befintliga anslagsreservationer böra tagas i anspråk och nämnda ramar höjas till 320 resp. 355 milj. kronor. I anledning härav erfordrades anslag å tilläggsstat med 25 milj. kronor.

För statliga ordinarie väginvesteringar under år 1960 föreslog departementschefen i enlighet med väg- och vattenbyggnadsstyrelsens förslag att anslag äskades å sammanlagt 360 milj. kronor att ställas till styrelsens förfogande för nämnda år. Det borde få ingå i Kungl. Maj:ts befogenheter på samma sätt som gällt för budgetåret 1958/59 att, om arbetsmarknadsläget så medgåve eller påkallade, bemyndiga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen att utöka byggnadsverksamheten utöver angivna medelsomslutning om 360 milj. kronor genom att under budgetåret i förväg taga i anspråk erforderliga belopp av de medel på de kalenderårsberäknade anslagen, som är anvisade för den ordinarie verksamheten under andra halvåret 1960. Anslaget till Vissa vägbyggnadsarbeten upptogs oförändrat till 4 milj. kronor. För det statliga vägunderhållet föreslogs en ökad medelsanvisning om 40 milj. kronor till 360 milj. kronor. I fråga om bidragsanslagen till den kommunala väghållningen tillstyrktes väg- och vattenbyggnadsstyrelsens förslag om 51 milj. kronor till underhåll av vägar och gator. Anslaget till Bidrag till byggande av vägar och gator, som för budgetåret 1958/59 upptförts med blott formellt belopp, beräknades med hänsyn till den kassamässiga behållningen på anslaget till 55 milj. kronor. Härvid förutsatte departementschefen en arbetsomslutning under år 1960 om ca 90 milj. kronor i statsbidrag.

Statsutskottet (SU 1959:6 s. 23 o. f.) uttalade i huvudsak följande. Utskottet erinrade om att det senast vid 1958 års riksdag understrukit nödvändigheten av att en plan för de fortsatta väginvesteringarna fastställdes

och fann det för sin del mycket tillfredsställande att vägplanen nu framlagts. Såvitt utskottet kunde bedöma var den väl ägnad att läggas till grund för den fortsatta utbyggnaden och upprustningen av vägnätet. Utskottet ville därför förorda, att den i princip godtogs som ett program härför. Detta innebar emellertid inte ett ställningstagande till den föreslagna totala omfattningen av investeringarna under hela perioden eller ens under tioårsperioden 1958—1967. Beträffande investeringarnas omfattning i övrigt erinrade utskottet om det beslut härom som fattades av 1958 års A-riksdag samt om innebörden av de uttalanden som av utskottet därvid gjordes (SU 6; Rskr 6). I överensstämmelse härmed hade utskottet funnit sig kunna godtaga departementschefens förslag om en medelsförbrukning under kalenderåret 1960 om 360 milj. kronor samt motsvarande anslagsanvisning för ändamålet.

Såsom vid planens framläggande förutsatts borde den, alltefter den tekniska och ekonomiska utvecklingen, bli föremål för en successiv revision, varvid givetvis även vid remissbehandlingen av planen anförda synpunkter vederbörligen borde beaktas.

Beträffande de i vägplanen berörda standardfrågorna fann utskottet att ställningstagandet borde göras beroende av de fortsatta undersökningar, som borde ankomma på väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. En enhetlig bärighetsstandard för vägnätet var av stor betydelse för näringslivets och den övriga nyttotrafikens transportbehov. Av särskild vikt var därvid att broarna redan från början fick en gemensam ändamålsenlig standard. Med hänsyn härtill hade utskottet funnit starka skäl tala för att vägplanens förslag till enhetliga bärighetsnormer i möjligaste mån följdes vid upprustningen av brobeståndet. Beträffande själva vägarna syntes frågan om enhetlig standard för hela vägnätet böra närmare prövas i samband med vägplanens uppföljande.

Beträffande normerna för de dimensionerande hastigheterna ville utskottet begränsa sig till att understryka dessas stora betydelse ur trafiksäkerhetssynpunkt samt framhålla önskvärdheten av att detta vid normernas fastställande vederbörligen beaktades.

Utskottet kunde inte förorda, att ett uttalande gjordes från riksdagens sida rörande det tidsmässiga genomförandet av det föreslagna investeringsprogrammet i dess helhet och avstyrkte följaktligen bifall till framlagda motioner i denna del.

Ej heller kunde utskottet förorda att riksdagen, i enlighet med ett motionsvis framfört förslag, gjorde ett mer eller mindre bindande uttalande, att statliga och kommunala organ vid handläggning av frågor rörande samhälls- och bebyggelseplanering m. m. skulle få grunda sig på vägplanen. Vidare avstyrktes ett i en motion framfört yrkande att riksdagen skulle uttala att anslagen till byggande av vägar och broar främst borde användas

till utbyggande av riksvägnätet och sådana vägar som kunde bidraga till att hejda den hotande avfolkningen av landsbygden i vissa delar av landet.

Den i statsverkspropositionen föreslagna medelsanvisningen tillstyrktes av utskottet i fråga om samtliga nu berörda anslag. Riksdagen följde utskottets förslag (Rskr 1959 : 6).

4. Beredskapsarbeten på vägväsendets område

I 1958 års statsverksproposition (VI ht s. 61) anförde chefen för kommunikationsdepartementet i samband med avvägningen av ramen för 1959 års vägbyggande följande.

Vid bedömningen av vad som reellt nedlägges på det allmänna vägnätet i landet bör även beaktas de beredskapsarbeten på vägar och gator, som under senaste år kommit att utföras i ökad omfattning. Under budgetåret 1955/56 har sådana arbeten utförts till en kostnad av 25 milj. kr. och under budgetåret 1956/57 till 47,5 milj. kr. Verksamheten kan beräknas få minst samma omslutning innevarande budgetår och för nästa budgetår har äskats 500 milj. kr. för ändamålet. Härvid bör särskilt uppmärksammas att man under senare år i ökad utsträckning eftersträvat att som beredskapsarbeten på vägar och gator välja sådana objekt, som bedömdes ur vägväsendets synpunkt så angelägna, att de upptagits i flerårsplanen. Numera synes omkring hälften av dessa arbeten avse företag i flerårsplanen.

Budgetåret 1957/58 belastade kostnaderna för beredskapsarbetena de under sjätte huvudtiteln upptagna anslagen till Vissa vägbyggnadsarbeten och till Ytterligare medel till vissa vägbyggnadsarbeten med 70 milj. kronor. Från och med 1958/59 har dessa kostnader belastat det under femte huvudtiteln uppförda anslaget till Beredskapsarbeten på vägar och gator. Som framgår av tabell VIII : 1 kan de från femte huvudtiteln bestridda kostnaderna anges till 163 milj. kronor för 1958/59. För budgetåret 1959/60 har på anslaget anvisats 125 milj. kronor.

Enligt inhämtade upplysningar utgöres de som beredskapsarbeten bedrivna vägbyggnaderna sedan något år tillbaka praktiskt taget helt av objekt som ingår i vägmyndigheternas flerårsplaner eller beräknas komma att ingå i en senare sådan plan. Däremot väljes i möjligaste mån objekt som enligt planerna skulle sättas i gång först om två eller tre år. Beredskapsarbetena kan därför betraktas som i förtid utförda delar av vägplanen.

5. De statliga vägutgifterna budgetåren 1957/58—1959/60

Resultatet av 1959 års riksdags avvägning av anslagen till det statliga och kommunala vägunderhållet och vägbyggandet innebär en viss förskjutning i förhållande till vägplanen. I fråga om det statliga vägunderhållet och anslaget till Bidrag till underhåll av vägar och gator visar en jämförelse mellan de beviljade anslagen för budgetåret 1959/60, tillhopa 411 milj. kronor, och vägplanens beräknade underhållsutgifter år 1960 en eftersläpning med

två år. Till de ordinarie statliga väginvesteringarna under år 1960 anvisades 360 milj. kronor mot i vägplanen angivna 410 milj. kronor, vilket motsvarar en förskjutning med ett år. Behandlingen av anslaget till Bidrag till byggande av vägar och gator synes i förhållande till vägplanen, vari räknats med 110 milj. kronor för städernas andel i investeringarna redan år 1958, innebära en eftersläpning med minst två år.

Vid en jämförelse med den i vägplanen förutsatta utvecklingen bör emellertid göras ett par kompletteringar till vad nu sagts.

Den omnämnda förskjutningen med ett år i fråga om de ordinarie statliga väginvesteringarna har i princip gällt även för åren 1958 och 1959. Genom att ramarna för dessa år höjts till 320 resp. 355 milj. kronor mot i vägplanen angivna 330 och 360 milj. kronor har förskjutningen för dessa år dock endast inneburit en minskning med 15 milj. kronor i förhållande till planen. Om ramen för år 1960 förblir ovan angivna 360 milj. kronor mot 410 milj. kronor enligt planen, ökar eftersläpningen siffermässigt till sammanlagt 65 milj. kronor. För vägplanens tre första år skulle i stället för beräknade 1 100 milj. kronor till de ordinarie statliga investeringarna användas 1 035 milj. kronor. Beträffande städernas investeringar har för åren 1958—1960 angivits ramar å 90 milj. kronor per år eller sammanlagt 270 milj. kronor mot i vägplanen förutsatta 380 milj. kronor, vilket medfört en eftersläpning med 110 milj. kronor. Sammanlagt kan t. o. m. år 1960 väntas uppstå en eftersläpning med 175 milj. kronor om man enbart ser till utgifterna under sjätte huvudtiteln.

Såsom ovan framgått framhöll chefen för kommunikationsdepartementet i 1958 års statsverksproposition att vid bedömningen av vad som reellt nedlägges på det allmänna vägnätet i landet även måste beaktas de beredskapsarbeten på vägar och gator, som under senaste år kommit att utföras i ökad omfattning. Av tabell VIII : 1 framgår, att under budgetåret 1958/59 förbrukats och för budgetåret 1959/60 anvisats sammanlagt 288 milj. kronor över det under femte huvudtiteln upptagna anslaget till Beredskapsarbeten på vägar och gator. Dessa medel, som enligt vad förut nämnts praktiskt taget helt torde falla på objekt inom vägplanens ram, överstiger med 113 milj. kronor den nyss framräknade siffermässiga eftersläpningen å sammanlagt 175 milj. kronor i investeringarna under vägplanens tre första år.

Om man därefter för att få en samlad bild av läget i fråga om de statliga vägutgifterna lägger de nyss omförmälda, till beredskapsarbeten använda eller anvisade medlen från femte huvudtiteln till vad som under sjätte huvudtiteln förbrukats eller anvisats till statlig eller kommunalt vägunderhåll och vägbyggande, framkommer följande. För budgetåren 1957/58 och 1958/59 visar tabell VIII : 1, att den totala medelsförbrukningen nästan exakt svarar mot vad i vägplanen beräknats för dessa ändamål åren 1958 och 1959. För budgetåret 1959/60 uppgår anslagen till statligt och kommu-

nalt vägunderhåll och vägbyggande till 830 milj. kronor samtidigt som på anslaget till Beredskapsarbeten på vägar och gator anvisats 125 milj. kronor eller tillhopa 955 milj. kronor. Detta belopp understiger med 40 milj. kronor vad som för år 1960 upptagits i vägplanen. Som förut nämnts kan nettoutgiften på de under sjätte huvudtiteln anvisade anslagen väntas bli 30 à 35 milj. kronor högre än vad som anvisats å riksstaten. Sammanfattningsvis skulle enligt de nu redovisade beräkningarna — såvitt angår det statliga och kommunala vägbyggandet och vägunderhållet — medelsförbrukningen resp. medelsanvisningen på statsbudgeten budgetåren 1957/58—1959/60 totalt sett praktiskt taget komma att svara mot vad vid vägplanens uppgörande beräknats för åren 1958—1960.

6. Besparingsutredningens synpunkter och förslag

Såsom närmare utvecklats i kapitel III ingår vägväsendet bland de statsfinansiellt dominerande utgiftsändamålen på driftbudgeten. Därtill kommer att vägutgifterna på senare år stigit kraftigt och att de också i fortsättningen beräknas öka starkt. Besparingsutredningen har därför ansett nödvändigt att noga överväga möjligheterna till utgiftsbegränsningar inom vägväsendets område. Utredningen vill nu framlägga sina synpunkter och förslag i detta hänseende.

Innan besparingsutredningen går in på frågan om vägutgifternas storlek för de närmaste budgetåren vill utredningen beröra den särskilda specialbudgeten för automobilskattemedlen inom den allmänna budgeten. Denna specialbudget innebär att dessa skattemedel i princip tillgodoföres vägväsendet via automobilskattmedelsfonden. Flera fall av specialdestination har förekommit på budgeten. Sålunda bör erinras om t. ex. tips- och lotterimedlen. Metoden innebär principiellt att vissa statsinkomster avdelas för att täcka vissa statsutgifter. Metoden har emellertid i praktiken inte tillämpats konsekvent och den framstår som uttryck för en föråldrad budgetteknik. Erinras må, att 1948 års budgetutredning i sitt betänkande (SOU 1952 : 45 s. 172) konstaterade, att systemet med särskilda specialbudgeter inom riksstaten alltmer kommit ur bruk. Enligt budgetutredningen överensstämde denna utveckling med en rationell budgetbehandling, som förutsatte att utgifterna kunde behandlas och bedömas efter enhetliga grunder. Systemet med specialdestination innebär i princip att de utgiftsändamål, till vilka vissa inkomster specialdestineras, inte kommer att förutsättningslöst vägas gentemot andra, konkurrerande ändamål på budgeten. Sålunda medför systemet risk för att väginvesteringarna inte avväges mot andra investeringsändamål på ett sätt som ur samhällsekonomisk synpunkt framstår som rationellt. Därest specialdestinationssystemet upphävdes, skulle förutsättningar skapas för en enhetligare bedömning av statens utgifter till olika ändamål. Besparingsutredningen förordar därför, att systemet med specialdestination på budgeten omedelbart upptages till omprövning.

Besparingsutredningen övergår härefter till att behandla frågan om vägutgifterna för de närmaste budgetåren.

Vad angår de samhällsekonomiska problemen i sammanhanget må nämnas, att inom besparingsutredningen gjorts en analys av 1955 års långtidsutrednings bedömning av det för statliga och statsbidragsberättigade väginvesteringar tillgängliga utrymmet under åren 1958—1965 (»Balanserad expansion»; SOU 1956 : 53). Analysen ger vid handen att — även med allt beaktande av osäkerhetsmomenten i beräkningarna — man rimligen synes böra räkna med att det av långtidsutredningen uppskattade utrymmet understiger vad som erfordras för ett genomförande av vägplanen med ett belopp i storleksordningen 1 miljard kronor.

Utredningen anser sig böra understryka, att statsmakterna vid 1959 års riksdag visserligen i princip godtagit vägplanen som ett program för vägnätets upprustning men också uttryckligen förklarat att planen inte gjorts bindande i fråga om takten för förverkligandet. Därjämte har förutskickats, att planen — förutom att den kontinuerligt överarbetas med hänsyn till den tekniska och ekonomiska utvecklingens krav — skall bli föremål för fortsatta undersökningar i syfte att ernå besparingar.

Såsom chefen för kommunikationsdepartementet framhållit, måste man vid bedömningen av vägutgifterna också beakta beredskapsarbetena. Utredningen vill i anslutning härtill framhålla, att den ovan lämnade redogörelsen visar att de statliga vägutgifterna, inberäknat kostnaderna för beredskapsarbeten, budgetåren 1957/58—1959/60 kommer att överskrida vägplanens siffror såvitt angår väginvesteringarna och praktiskt taget nå upp till vad planen totalt räknat med för det statliga och kommunala vägunderhållet och vägbyggandet. Det anförda ger enligt utredningens uppfattning vid handen, att vägändamålen under nu berörda tid, som närmast motsvarar vägplanens tre första år, blivit väl tillgodosedda.

Utredningens redovisning i kapitel II av tendenserna i de närmaste årens utgiftsutveckling visar, att vägutgifterna beräknas stiga synnerligen kraftigt under perioden i fråga. De i tabell VIII : 1 återgivna, från kommunikationsdepartementet erhållna beräkningarna, vilka dock inte innebär något ställningstagande från departementets sida, visar att en stegring av de nu berörda ordinarie väganslagen skulle inträda enligt följande.

	Milj. kronor	Ökning i förhållande till föregående år Milj. kronor
1959/60	830	
1960/61	1 030	+ 200
1961/62	1 140	+ 110
1962/63	1 271	+ 131
1963/64	1 412	+ 141
		+ 582

Av vad tidigare anförts framgår, att man för budgetåret 1959/60 dock har att räkna med att nettoutgiften kommer att med 30 à 35 milj. kronor överstiga de anvisade anslagen.

De ifrågavarande anslagsberäkningarna bygger med vissa jämkningar på vägplanens prognos för utgiftsutvecklingen. Mot bakgrunden av det material till belysning av de statsfinansiella utvecklingstendenserna för de närmaste åren som utredningen redovisat i det föregående måste den angivna anslagsutvecklingen enligt besparingsutredningens mening framstå som orealistisk. Inte minst gäller detta den kraftiga stegringen för budgetåret 1960/61, då påfrestningarna på statsfinanserna kan bedömas bli särskilt stora. En väsentlig dämpning av stegringstakten är därför enligt utredningens mening nödvändig. Utredningen vill även erinra om att vägbyggandet under senare år varit av betydande omfattning. Inberäknat beredskapsarbetena på vägområdet har en inte oväsentlig stegring i utgifterna å de i tabell VIII : 1 upptagna anslagen ägt rum under de senaste åren. Dessa utgifter har under perioden 1955/56—1959/60 visat följande utveckling, varvid för 1959/60 räknats med en nettoutgift å ca 865 milj. kronor för sjätte huvudtitelns vidkommande.

	Milj. kronor	Ökning i förhållande till föregående år Milj. kronor
1955/56	642	
1956/57	731	+ 89
1957/58	793	+ 62
1958/59	964	+ 171
1959/60	990	+ 26
		+ 348

Enligt besparingsutredningens mening bör den fortsatta anslagsutvecklingen i fråga om de ordinarie väganslagen under sjätte huvudtiteln, mot bakgrunden av utgiftsstegringen under de senaste åren, inriktas på ett sådant sätt att utgifterna under perioden stiger från ca 865 milj. kronor 1959/60 till högst omkring 1 100 milj. kronor 1963/64 och sålunda kommer att sistnämnda budgetår ligga minst ca 300 milj. kronor lägre än den i de från kommunikationsdepartementet erhållna beräkningarna angivna nivån på drygt 1 400 milj. kronor. I jämförelse med de i beräkningarna angivna anslagsbeloppen skulle detta innebära en begränsning som från drygt 100 milj. kronor 1960/61 successivt stiger till omkring 300 milj. kronor 1963/64. Utredningen vill understryka, att dess ställningstagande inte är avsett att hindra en av arbetsmarknadspolitiska skäl påkallad ökning av väginvesteringarna. Väganslagen för resp. år under den framförliggande perioden måste givetvis prövas mot bakgrunden av det aktuella samhällsekonomiska, liksom det statsfinansiella läget. Enligt vad utredningen kan finna skulle en

jämkning av väganslagen i den av utredningen angivna omfattningen under de närmaste åren inte hindra möjligheterna att upprätthålla en ur olika synpunkter acceptabel vägstandard.

I flera sammanhang har understrukits, att en förutsättning för en rationell och ekonomisk verksamhet på området är att vägmyndigheterna får följa en för flera år fastställd plan. Som förut framhållits har statsmakterna avvisat tanken att binda sig i fråga om det tidsmässiga genomförandet av vägplanen. I detta hänseende får besparingsutredningen framhålla, att en på längre sikt genomförd jämkning i medelstillgången av den karaktär utredningen förordat, i och för sig inte behöver innebära en försämring av vägmyndigheternas möjligheter att planera verksamheten, sedan föreliggande planer anpassats efter nya medelsramar. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla, att en i förhållande till vägplanen något sänkt takt i vägupprustningsarbetet bör möjliggöra för vägmyndigheterna en grundligare bearbetning av planerna för de olika objekten. Detta bör verka i riktning mot en bättre ekonomisering med tillgängliga medel.

Vid bedömningen av den av besparingsutredningen ovan föreslagna jämkningen av stegringstakten i vägutgifterna måste också beaktas möjligheterna att rationalisera och förbilliga själva vägbyggandet och vägunderhållet. Enligt besparingsutredningens uppfattning torde inte obetydliga resultat kunna nås i detta hänseende. Om vägmyndigheterna får tillräckliga resurser att rationalisera och förbilliga verksamheten torde de av jämkningen föranledda konsekvenserna kunna verksamt begränsas.

En fråga som aktualiseras i detta sammanhang är väg- och vattenbyggnadsstyrelsens och lokalförvaltningarnas tillgång på personal för att rationalisera verksamheten och planera de olika arbetsuppgifterna. Vid ett av besparingsutredningen ordnat sammanträde med företrädare för styrelsen har dessa hävdat, att väg- och vattenbyggnadsverkets genom beslut av 1958 års riksdag fastställda personalorganisation för olika slag av rationaliseringsverksamhet visat sig väl knapp och att en intensifiering av rationaliseringsarbetet skulle medföra betydande kostnadsbesparingar. Besparingsutredningen vill framhålla, att det med hänsyn till de betydande belopp det här är fråga om är av särskild vikt att vägmyndigheternas arbetsuppgifter kan fullgöras på ett rationellt och planmässigt sätt.

Beträffande maskinparken framhöll styrelsens representanter inför utredningen, att vägväsendets maskinutrustning till övervägande delen användes för vägunderhållet. Med de medel, som ställts till förfogande, har det inte varit möjligt för styrelsen att modernisera och förnya maskinbeståndet i den takt, som är erforderlig för att den vid de ifrågavarande arbetena sysselsatta personalen skall kunna tillfullo utnyttjas. Beträffande denna fråga anser sig besparingsutredningen böra understryka, att det ur kostnadssynpunkt är angeläget att de för en ekonomiskt klart lönsam förnyelse erforderliga medlen står till förfogande.

Slutligen vill besparingsutredningen beröra frågan om fördelningen av förekommande vägarbeten mellan arbeten i väg- och vattenbyggnadsstyrelsens egen regi och på entreprenad. I viss utsträckning är denna avvägningsfråga beroende av storleken av väg- och vattenbyggnadsverkets arbetarpersonal och behovet av att hålla denna sysselsatt hela året. Enligt vad som upplysts från styrelsen är arbetarkadern sedan någon tid stadd i minskning. Från styrelsens sida upplystes vid det förut omnämnda sammanträdet, att utvecklingen går mot ett ökat anlitande av entreprenörer för anläggningsarbetena. Vidare uppgavs, att inom styrelsen påbörjats en undersökning i syfte att få underlag för en bedömning av i vilka fall egen regi resp. entreprenad ställer sig gynnsammast ur ekonomisk synpunkt. Besparingsutredningen vill för sin del framhålla angelägenheten av att vägmyndigheterna fortsätter sin strävan att minska den egna personalen så att denna blir så avvägd att myndigheterna vid valet mellan egen regi och entreprenad i fråga om visst arbete endast i undantagsfall behöver se till annat än frågans ekonomiska sida.

KAPITEL IX

Driftbidraget till statens järnvägar

1. Inledning

Från och med budgetåret 1958/59 har under kommunikationsdepartementets huvudtitel uppförts ett obetecknat anslag å 100 milj. kronor, benämnt Driftbidrag till statens järnvägar.

1948 års järnvägstaxekommitté föreslog i sitt betänkande (SOU 1956: 54) bl. a. att statens järnvägar tills vidare genom anslag på riksstaten skulle få ersättning för de vid 1955 års kostnads- och taxenivå till 200 milj. kronor om året beräknade förlusterna på trafiksvaga bandelar. Ersättningsbeloppet föreslogs till 100 milj. kronor per år. Förslag om anvisande för budgetåret 1958/59 av ett anslag till driftbidrag till statens järnvägar behandlades vid 1958 års B-riksdag (prop. 1958: 77; SU B 1958: 6; Rskr B 74). Vid riksdagsbehandlingen var även frågan om den ekonomiska målsättningen för SJ:s verksamhet aktuell. Chefen för kommunikationsdepartementet erinrade sålunda i förenämnda proposition om att — sedan avskrivningarna fr. o. m. budgetåret 1951/52 grundats på återanskaffningspriser — den gällande målsättningen innebar full realekonomisk kostnadstäckning och därutöver förräntning av det bokförda statskapitalet. Taxorna hade i princip bestämts därefter. Inom ramen för denna ekonomiska målsättning förutsattes vinsterna på de trafikstarka bandelarna få utjämna förlusterna på de trafiksvaga. Departementschefen framhöll, att denna ordning tidigare hade kunnat upprätthållas. Under de senaste åren hade emellertid förlusterna på de trafiksvaga linjerna kommit att utgöra en allt allvarligare belastning på statsbaneföretagets ekonomi. Departementschefen, som ansåg att den nyss angivna målsättningen borde bibehållas, förordade att som kompensation för sådana trafikekonomiskt inte motiverade prestationer, som SJ hade att utföra, SJ borde erhålla ett driftbidrag om 100 milj. kronor, vilket främst ansågs böra anknytas till trafikförpliktelserna på de trafiksvaga bandelarna.

Statsutskottet (s. 17) anslöt sig till departementschefens uppfattning och tillstyrkte förslaget att bevilja ett driftbidrag om 100 milj. kronor för budgetåret 1958/59. Utskottet ville därvid kraftigt understryka ett av departementschefen gjort uttalande att bidraget borde betraktas som ett utpräglat provisorium och inte som en definitiv lösning samt att frågan borde omprövas av statsmakterna i samband med att ställning togs till 1953 års

trafikutrednings kommande förslag. Utskottet framhöll även, att bidraget inte borde få verka hindrande på rationaliseringssträvandena.

2. Behovet av järnvägsnedläggningar m. m.

Överrevisorerna vid statens järnvägar har i sin berättelse för tiden 1 juli 1957—30 juni 1958 utförligt behandlat de med nedläggningen av trafiksvaga bandelar sammanhängande frågorna.

Enligt revisorerna kan man räkna med att 75 procent av SJ:s hela transportarbete för närvarande ombesörjes på 25 procent av nätet, 23 procent av transportarbetet på nästa 50 procent samt endast 2 procent av arbetet på återstående 25 procent av bannätet. Enligt en av 1953 års trafikutredning verkställd inventering kan på basis av 1955 års prestationsuppgifter antagas att för nämnda år ca 5 800 km järnvägar eller ca 39 procent av den detta år totalt trafikerade banlängden (15 042 km) utgjorde trafiksvaga bandelar. Mätt i bruttotonkm uppgick trafikarbetet på dessa linjer endast till 3,9 procent av SJ:s totala trafikprestation (exkl. malmtrafiken).

Överrevisorerna betonar i nära anslutning till vad chefen för kommunikationsdepartementet framhållit i den förenämnda propositionen 1958: 77, att frågan om nedläggning av trafiksvaga bandelar inte enbart får ses från rent företagsekonomiska synpunkter utan även måste bedömas från sociala, kulturella, näringspolitiska och andra mer allmänt samhälleliga synpunkter. Varje beslut om nedläggning av en järnvägslinje måste därför föregås av undersökningar, som inte enbart omfattar de rent järnvägsekonomiska förhållandena utan även inbegriper befolknings- och näringsförhållanden samt den ekonomiska utvecklingen inom trafikområdet. Vidare måste utredningar verkställas rörande trafikvolym, kostnader och intäkter för alternativa driftformer. Överrevisorerna anser det därför inte möjligt att nu närmare bedöma i vilken utsträckning det kan finnas förutsättningar för nedläggning av det trafiksvaga bannätet. Man torde emellertid uppskattningsvis kunna räkna med att vid nuvarande trafikförhållanden 3 000 à 4 500 km eller 20 à 30 procent av den totala trafikerade banlängden (1955) kan komma i fråga för nedläggning. Överrevisorerna erinrar härvid om den tidigare lämnade uppgiften att ca 40 procent eller inemot 5 800 km utgör trafiksvaga bandelar.

Vad därefter angår planeringen av nedläggningarna framgår av överrevisorernas berättelse och av material, som besparingsutredningen införskaffat från järnvägsstyrelsen, att nedläggningsfrågan togs upp inom styrelsen efter beslut den 21 november 1952 och efter en period av förberedande arbete resulterade i en plan, som utsändes till distriktscheferna den 25 juni 1956 (1956 års plan). I denna, som nyligen reviderats av järnvägsstyrelsen och utbyggts med ytterligare trafiksvaga bandelar, indelades bandelarna i sex grupper, av vilka den första omfattade bandelar, som skulle prövas i samband med planering områdesvis för samordning

järnväg—bil inom SJ-företaget, medan grupperna 2—5 omfattade bandelar, som separat skulle upptagas till prövning under åren 1956, 1957, 1958 resp. 1959 eller senare. Grupp 6 avsåg bandelar, som tills vidare inte bedömdes som nedläggningsbara.

Av följande, på uppgifter från järnvägsstyrelsen baserade översikt över nedläggningsundersökningarna under tiden 1 januari 1957—30 juni 1959 framgår planeringens nuvarande omfattning och hur långt arbetet i fråga om de i 1956 års kompletterade plan intagna bandelarna framskridit t. o. m. juni 1959.

Av de i undersökningsplanen numera ingående bandelarna hade t. o m. juni 1959 preliminärt eller slutligt samråd med väg- och vattenbyggnadsstyrelsen ägt rum i fråga om sammanlagt 41 bandelar med en längd av totalt 1 771 km. Såsom framgår av tabellen förelåg den 30 juni 1959 hos Kungl. Maj:t ännu inte avgjorda framställningar, avseende 8 bandelar å sammanlagt 301 km. Från järnvägsstyrelsens sida har uppgivits, att man där räknar med att kunna avlåta framställningar till Kungl. Maj:t om nedläggning av bandelar motsvarande omkring 320 km under återstoden av år 1959 och omkring 400 under år 1960. Det bör slutligen nämnas, att — utöver vad som framgår av översikten — fr. o. m. år 1952 nedlagts sammanlagt 15 bandelar om tillhopa 419 km. Dessa bandelars nedläggning hade upptagits till behandling före tillkomsten av 1956 års plan.

Beträffande de omedelbara ekonomiska verkningarna av bannedläggelserna framgår av överrevisorernas berättelse, att nettoförbättringen genom

Tabell IX: 1. Läget i fråga om nedläggning av trafiksvaga bandelar den 30 juni 1959

Åtgärd	Bandelar i 1956 års plan Grupp 1—5		Övriga bandelar		Summa	
	Antal	Banlängd km	Antal	Banlängd km	Antal	Banlängd km
1956 års plan, gr. 1—5	38	1 493	—	—		
Senare utvidgningar:						
Ur grupp 6	—	—	21	1 184		
Andra bandelar	—	—	21	747	80	3 424
Undersökningen påbörjad	32	1 231	[1]19	729	51	1 960
Samråd med väg- och vattenbyggnadsstyrelsen (slutligt eller preliminärt)	30	1 224	11	547	41	1 771
Undersökningen inkommen till järnvägsstyrelsen	23	768	6	223	29	991
Nedläggningsframställning till Kungl. Maj:t	15	473	2	46	17	519
Nedläggningsbemyndigande erhållet	8	215	1	3	9	218
Nedläggning verkställd	5	112	—	—	5	112

[1] En bandel om 35 km befunnen inte nedläggningsbar.

de totala eller partiella nedläggningar, som genomförts under perioden 1953—1957 (433 km), uppgår till ca 2,8 milj. kronor per år.

Av uppgifter i överrevisorernas berättelse framgår, att SJ:s verksamhet enlig boksluten för budgetåren 1951/52—1957/58 givit följande resultat.

Tabell IX: 2. SJ:s driftsresultat enligt boksluten för budgetåren 1951/52—1957/58

Milj. kronor

Budgetår	Avskrivningar	Driftöverskott efter avskrivningar	Räntor	Nettoöverskott efter avskrivning och avdrag för räntor
1951/52	138,8	3,8	38,0	— 34,2
1952/53	153,6	15,7	41,8	— 26,1
1953/54	162,0	10,1	46,1	— 36,0
1954/55	163,8	10,0	50,6	— 40,6
1955/56	160,2	9,9	54,2	— 44,3
1956/57	111,5	—	60,0	— 60,0
1957/58	184,5	— 74,9	69,3	— 144,2

Överrevisorerna uttalar att det med hänsyn till den försämrade driftsekonomin är nödvändigt att forcera nedläggningen av sådana trafiksvaga bandelar, som inte behöver behållas av allmänt samhälleliga skäl. Revisorerna har också erinrat om att 1953 års trafikutredning i sitt yttrande i anledning av 1948 års taxekommittés förslag kraftigt understrukit att utvecklingen av SJ:s ekonomi nödvändiggör nedläggning av trafiksvaga bandelar i ökad omfattning och att risken för att utredningsresultatet kan föregripas genom dylika åtgärder eliminerats genom att trafikutredningen regelbundet får del av järnvägsstyrelsens framställningar i nedläggningsärenden.

Nedläggningsärendena tages upp på initiativ av järnvägsstyrelsen. För samordning av järnvägs- och vägmyndigheternas åtgärder i dylika frågor har hösten 1956 inrättats ett samarbetsorgan med representanter för järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt fr. o. m. år 1958 även arbetsmarknadsstyrelsen. Under år 1958 har formerna för arbetet inom samarbetsorganet stabiliserats. Som framgår av tabell IX: 1 hade den 30 juni 1959 slutligt eller preliminärt samråd med väg- och vattenbyggnadsstyrelsen ägt rum i fråga om 41 av de sammanlagt 51 bandelar i fråga om vilka nedläggningsundersökning påbörjats. Av statsutskottets utlåtande angående driftbidragsanslaget för budgetåret 1959/60 (SU 1959: 120) framgår, att vägmyndigheterna vid den fortlöpande vägplaneringen i största möjliga utsträckning även beaktar de ytterligare vägbehov som kan föranledas av framtida järnvägsnedläggelser. Medel för dessa vägarbeten beräknas därvid under de ordinarie väganslagen. I den mån behov kan uppkomma av medel för vägbyggnadsarbeten vid sidan av den ordinarie planläggningen finnes medel anvisade å reservationsanslaget till Vissa väg-

byggnadsarbeten. Anslaget är för budgetåret 1959/60 upptaget med 4 milj. kronor.

3. Besparingsutredningens synpunkter och förslag

Besparingsutredningen ansluter sig till överrevisorernas vid statens järnvägar uttalande att frågan om nedläggning av trafiksvaga bandelar inte får ses enbart från rent företagsekonomiska synpunkter utan även måste bedömas från sociala, kulturella, näringspolitiska och andra mer allmänt samhälleliga synpunkter. Utredningen vill emellertid samtidigt understryka att det i rådande statsfinansiella läge är nödvändigt att de från SJ:s trafiksvaga bandelar härrörande förlusterna, vilka motiverat ifrågavarande driftbidrag, snarast nedbringas. Även om det ur andra synpunkter än rent ekonomiska kan bli nödvändigt att upprätthålla driften på vissa delar av det trafiksvaga nätet, förefaller det klart, att beträffande en betydande del av detsamma en fortsatt förlustbringande drift inte ter sig försvarlig utan snarast måste avvecklas.

Det ur besparingsutredningens synpunkter primära problemet har varit frågan vad som kan göras för att uppnå en snabbare takt i avvecklingen av de trafiksvaga bandelarna, vilka utgör inte mindre än ca 40 procent av den år 1955 totalt trafikerade banlängden eller inemot 5 800 km. I detta hänseende vill utredningen framhålla följande.

En allmän förutsättning för en tillfredsställande takt vid förverkligandet av nedläggningsprogrammet är att de av programmet berörda centrala och lokala förvaltningarna kan avdela tillräcklig kapacitet för handläggningen av hithörande ärenden och att alla möjligheter tillvaratages för att ernå en snabb behandling av frågorna. I sistnämnda hänseende må framhållas, att det för opinionsbildningen kring en tillämnad järnvägsnedläggning är särskilt betydelsefullt att frågan om ersättningstrafik löses på ett tillfredsställande sätt så att de berörda ortsintressenas företrädare inte kan med fog göra invändningar mot nedläggningen. I allmänhet är en upprustning av vägnätet erforderlig för att uppnå en sådan lösning. De i det föregående omnämnda åtgärderna torde medföra att av järnvägsnedläggningar föranledda vägarbeten i regel kan bli inordnade i den fortlöpande vägplaneringen. Besparingsutredningen anser sig emellertid böra framhålla, att detta inordnande måste i fråga om projektering, behandling av markfrågor och medelsanvisning ske på ett sådant sätt att det på ett så tidigt stadium som möjligt står klart att de erforderliga vägarbetena blir färdiga senast samtidigt med att nedläggningen genomföres. I den mån så erfordras för att uppnå detta syfte bör sådana vägarbeten utföras tidigare än vad som förutsatts i vägplaneringen.

Även om utvecklingen sedan 1948 års järnvägstaxekommitté år 1956 framlade förslag om ett driftbidrag å 100 milj. kronor om året inneburit att SJ:s ställning ytterligare försvagats, måste beaktas att bidraget i fråga

av statsmakterna direkt knutits till förlusterna på de trafiksvaga bandelarna även om det endast varit avsett att täcka en del av förlusterna. Besparingsutredningen anser det av vikt att detta samband också klart kommer till uttryck vid bidragsanslagets avvägning för kommande budgetår.

Den förut redovisade översikten visar, att kommunikationsdepartementet under återstoden av innevarande och nästkommande år har att emotse framställningar om nedläggning av bandelar om tillhopa mer än 700 km. Därtill kommer att hos departementet den 1 juli 1959 förelåg tidigare inkomna framställningar, berörande 275 km. Sammanlagt täcker dock dessa ärenden inte en tredjedel av det nät som nedläggningsplaneringen för närvarande omfattar. Av uppgifterna om planeringsläget den 30 juni 1959 framgår att man kan förvänta, att nedläggningen av de trafiksvaga bandelarna i varje fall fr. o. m. år 1960 kommer att försiggå i sådan takt, att förlusterna på nämnda bandelar påtagligt minskar. Detta bör direkt påverka anslagets storlek. Med beaktande av vad tidigare anförts och även av angelägenheten av att på allt sätt understryka kravet på nedläggningarnas snabba genomförande bör enligt utredningens mening anslaget fr. o. m. budgetåret 1960/61 minskas med en femtedel av det för budgetåret 1959/60 anvisade beloppet å 100 milj. kronor eller med 20 milj. kronor varje budgetår. Bidraget skulle i enlighet härmed utgå sista gången budgetåret 1963/64 och då med 20 milj. kronor.

Enligt besparingsutredningens mening är det av väsentlig betydelse att organisatoriska förutsättningar föreligger för att bedriva arbetet med bannedläggningen med kraft och målmedvetenhet. Förslag rörande nedläggning av trafiksvaga bandelar framlägges av järnvägsstyrelsen och ärendena avgöres av Kungl. Maj:t i kommunikationsdepartementet. Den av representanter för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, järnvägsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen bildade samarbetsdelegationen fungerar främst som ett utjämnande led mellan de berörda myndigheternas synpunkter och önskemål såväl i fråga om den allmänna planeringen som ställningstagandet i det enskilda fallet. Besparingsutredningen har övervägt huruvida denna ordning för ärendenas avgörande kan anses vara den ur olika synpunkter lämpligaste. En svaghet är enligt utredningen att det inte finns något i förhållande till de berörda myndigheterna och intressena fristående organ, inför vilket de aktualiserade frågorna kan tagas upp till opartisk behandling. Enligt utredningens uppfattning skulle bättre förutsättningar för en effektiv och snabb behandling av nedläggningsärendena ernås om dessa hänsköts till en särskild nämnd med parlamentariskt inslag och inriktad på en allsidig bedömning av frågorna ur statsfinansiella, samhällsekonomiska, sociala och kulturella synpunkter. Denna nämnd bör ges befogenhet att på förslag av järnvägsstyrelsen taga upp ärenden om nedläggning av järnväg till behandling och avgörande. Utredningen förut-

sätter att nämnden härvid skall äga att lämna förslag om den erforderliga ersättningstrafikens ordnande och om genomförandet av härför erforderliga vägarbeten.

Genom tillskapandet av en dylik organisatorisk form för ärendenas avgörande bör enligt utredningens mening bannedläggningen kunna genomföras i sådan takt att en reduktion av bidragsanslaget i enlighet med vad i det föregående angetts bör vara möjlig.

Utredningen får alltså, under åberopande av det anförda, föreslå *dels* att en särskild nämnd inrättas för avgörande av ärenden rörande nedläggning av trafiksvaga bandelar, *dels* att driftbidraget till statens järnvägar för närvarande 100 milj. kronor fr. o. m. budgetåret 1960/61 successivt nedskäres med 20 milj. kronor om året, så att det budgetåret 1964/65 är helt avvecklat. Samtidigt härmed vill utredningen understryka vikten av att samordningen med vägnätets utbyggnad även i fortsättningen ägnas särskild uppmärksamhet.

KAPITEL X

Skatteersättningen till kommunerna

1. Inledning

Enligt beslut vid 1957 års riksdag höjdes de kommunala ortsavdragen fr. o. m. år 1958 till i nivå med de statliga. Reformen var att se som ett led i en allmän skattesänkning med särskild tonvikt på de mindre inkomsttagarna. Den avsedda effekten skulle till väsentlig del gå förlorad, därest kommunerna genom skatteunderlagsbortfallet till följd av de höjda ortsavdragen nödgades besluta om mera betydande utdebiteringshöjningar. Därför beslöts att staten i betydande omfattning skall lämna kommunerna ersättning för skatteunderlagsbortfallet. Statsbidraget skall närmast ha till syfte att möjliggöra för kommunerna att själva anpassa sig efter de nya högre ortsavdragen. En sådan anpassning underlättas bl. a. genom en förväntad fortgående förbättring av det kommunala skatteunderlaget.

Riksdagen beslöt att statsbidraget under en första övergångstid av tre år — åren 1958, 1959 och 1960 — skall utgå till alla kommuner och då i princip utgöra full kompensation för den av ortsavdragshöjningen föranledda inkomstminskningen. Därefter skall bidraget under åren 1961—1965 successivt minskas i flertalet kommuner. Kommuner med särskilt låg skattekraft (skatteunderlag per invånare) skall under hela bidragstiden åtnjuta full kompensation för inkomstminskningen medan statsbidraget för kommuner med särskilt hög skattekraft skall helt avvecklas. Frågan om en fortsatt reducering eller avveckling av statsbidraget efter år 1965 skall utredas av 1958 års skatteutjämningskommitté.

Den provisoriska skatteersättningen till kommunerna i anledning av 1950 års ortsavdragsreform är inarbetad i det nya statsbidraget och reduceras sålunda enligt samma grunder som gäller för det nya statsbidraget.

2. Gällande bestämmelser

De närmare bestämmelserna om statsbidraget till kommunerna och dess reducering återfinnes i kungörelsen 1957: 205 angående skatteersättning i anledning av 1957 års ortsavdragsreform. Dessa bestämmelser innebär i korthet följande.

Statsbidragssystemet är utformat som ett statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag. Detta betyder att staten för varje bidragsår garanterar kommunerna ett visst skatteunderlag, som tillsammans med det skatte-

underlag, som enligt årets taxering föreligger med tillämpning av de nya ortsavdragen, i vanlig ordning deltager i den kommunala repartiseringen. Kommunen får alltså bygga sina överväganden angående det kommande årets utdebiteringssats på ett skatteunderlag, som i sig innefattar det skatteunderlag, vilket staten tillskjuter. Statsbidragssystemet innebär med andra ord att staten tillhandahåller en kommun ett visst skatteunderlag, på vilket kommunen äger uppbära statsbidrag i förhållande till den för året fastställda utdebiteringssatsen. Statsbidragets storlek är således beroende av utdebiteringssatsens storlek och kan liksom denna variera mellan olika år. Härigenom bestämmes statsbidraget för varje år på grundval av ett aktuellt utdebiteringsbehov, sådant detta återspeglas i den fastställda utdebiteringssatsen. Utbetalningen av statsbidraget har samordnats med nu gällande regler om utbetalning av kommunalskattemedel.

Det tillskjutna skatteunderlaget beräknas med utgångspunkt från ett för kommunen fastställt bidragsunderlag. Bidragsunderlaget utgör summan av dels det skatteunderlagsbortfall, som uppstod genom ortsavdragshöjningen, och dels det skatteunderlag, som den provisoriska skatteersättningen till kommunerna i anledning av 1950 års ortsavdragsreform har beräknats motsvara.

Det skattebortfall, som uppstod genom ortsavdragshöjningen, har för varje kommun konstaterats genom en av de lokala skattemyndigheterna utförd omräkning av 1957 års skatteunderlag. Omräkningens tekniska utförande framgår av kungörelsen 1957: 203 angående omräkning av 1957 och 1958 års skatteunderlag m. m.

Den provisoriska skatteersättningen utgick med ett i kronor bestämt belopp. Detta belopp har för varje kommun omvandlats till skatteunderlag genom att ersättningen dividerats med den sammanlagda utdebiteringssatsen inom resp. kommun för år 1957 till borgerliga och kyrkliga ändamål.

Länsstyrelserna skall för varje bidragsår fastställa det tillskjutna skatteunderlaget för kommunerna. Som nyss nämnts beräknas det tillskjutna skatteunderlaget med utgångspunkt från bidragsunderlaget. Sålunda utgöres det tillskjutna skatteunderlaget för åren 1958—1960 av bidragsunderlaget och för åren 1961—1965 av bidragsunderlaget, i förekommande fall reducerat. Reduceringen av bidragsunderlaget sker med ledning av kommunernas relativa skattekraft, d. v. s. efter förhållandet mellan å ena sidan vederbörande kommuns skattekraft (skatteunderlag per invånare) och å andra sidan den genomsnittliga skattekraften i rikets samtliga primärkommuner (medelskattekraften).

Skalan, enligt vilken bidragsunderlaget skall reduceras, bygger på den principen, att de olika kommunerna skall varje år alltefter sin relativa skattekraft inplaceras i olika bidragsgrupper och att inom varje bidragsgrupp en enhetlig minskning av bidragsunderlaget skall äga rum. Skalan har följande utseende.

Bidragsgrupp	Kommunens skattekraft i procent av medelskattekraften	Det tillskjutna skatteunderlaget nedannämnda bidragsår i procent av bidragsunderlaget				
		1961	1962	1963	1964	1965
1	under 60	100	100	100	100	100
2	60 men under 70	100	95	95	90	90
3	70 » » 80	95	90	85	80	75
4	80 » » 90	90	85	75	70	60
5	90 » » 100	90	80	65	55	45
6	100 » » 105	85	70	60	45	30
7	105 » » 110	85	65	50	30	15
8	110 eller däröver	80	60	40	20	—

Skalan anger hur stor del av bidragsunderlaget (uttryckt i procent), som av staten skall tillskjutas resp. bidragsår.

Det tillskjutna skatteunderlaget skall avrundas uppåt eller nedåt till närmast hela hundratal skattekronor.

3. Statistiska uppgifter

Medelskattekraften i hela riket enligt 1957 års taxering utgjorde 36,96 skattekronor per invånare den 1 januari 1957 vid tillämpning av de nya ortsavdragen. På grundval av denna uppgift har omfattningen av de olika bidragsgrupperna vid bidragsgivningen för år 1958 bestämts. Omfattningen var följande.

Bidragsgrupp	Skattekraft i kommunen	
	i procent av medelskattekraften	i skattekronor per invånare enligt 1957 års taxering
1	under 60	—22,17
2	60 men under 70	22,18—25,87
3	70 » » 80	25,88—29,56
4	80 » » 90	29,57—33,26
5	90 » » 100	33,27—36,96
6	100 » » 105	36,97—38,80
7	105 » » 110	38,81—40,65
8	110 eller däröver	40,66—

På grundval av skatteunderlaget enligt 1957 års taxering har kommunernas fördelning på bidragsgrupper vid bidragsgivningen för år 1958 uträknats. Fördelningen framgår av tabell X : 1.

Ej mindre än 662 landskommuner — d. v. s. 82 procent av samtliga landskommuner — tillhörde bidragsgrupperna 1—3, för vilka ingen eller endast obetydlig reducering av bidragsunderlaget sker under bidragsperioden. Däremot var det endast 7 städer eller 5 procent som tillhörde dessa bidragsgrupper.

För samtliga primärkommuner uppgick det sammanlagda skatteunderlag, på vilket utdebiteringssatserna för år 1958 fastställdes, till 315,0 milj.

Tabell X: 1. Kommunernas fördelning på bidragsgrupper vid bidragsgivningen för år 1958

	Antal kommuner tillhörande bidragsgrupp								Summa kommuner
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Landskommunerna	298	203	161	74	35	13	8	16	808
Köpingarna	1	10	13	32	17	2	8	12	95
Landstingsstäderna	2	1	4	21	28	22	16	33	127
Städerna utom landsting	—	—	—	—	—	—	1	5	6
Samtliga primärkommuner	301	214	178	127	80	37	33	66	1 036
Municipalsamhällena	19	13	33	21	14	2	1	4	107
Landstingen	—	2	9	6	5	1	—	2	25

skattekronor. Härav utgjorde 43,7 milj. skattekronor eller 13,9 procent av staten tillskjutet skatteunderlag. I tabell X : 2 har skatteunderlaget fördelats på olika slag av kommuner.

För landskommunerna utgjorde det av staten tillskjutna skatteunderlaget 18,7 procent av det totala skatteunderlaget medan det för städerna utom landsting endast uppgick till 9,9 procent.

I propositionen 1957 : 97 beräknades skatteersättningen till kommunerna för år 1958 till 546,8 milj. kronor. Denna beräkning utfördes på grundval av en av 1956 års kommunalskatterevision företagen urvalsundersökning samt under förutsättning att den genomsnittliga kommunala utdebiteringen för år 1958 skulle uppgå till samma belopp som för år 1957, eller 12,60 kronor per skattekrona. Denna förutsättning visade sig emellertid inte hålla streck. Kommunerna företog så betydande höjningar av sina utdebiteringssatser att medelutdebiteringen för år 1958 kom att uppgå till 13,68 kronor per skattekrona. Om det i propositionen angivna beloppet på skatteersättningens storlek uppräknas med hänsyn till denna utdebiteringshöjning så erhålles ett beräknat statsbidrag på 593,7 milj. kronor för år 1958. Det faktiskt utbetalade beloppet uppgår till 584,5 milj. kronor. Detta visar att kom-

Tabell X: 2. Totalt skatteunderlag samt av staten tillskjutet skatteunderlag för olika slag av kommuner

	Totalt skatteunderlag 1 000-tal skattekronor	Därav av staten tillskjutet skatteunderlag	
		1 000-tal skattekronor	procent
Landskommunerna	101 780	19 075	18,7
Köpingarna	19 370	2 759	14,2
Landstingsstäderna	98 529	12 405	12,6
Städerna utom landsting	95 306	9 439	9,9
Samtliga primärkommuner	314 985	43 678	13,9
Municipalsamhällena	4 872	956	19,6
Landstingen	214 843	29 403	13,7

Tabell X: 3. Skatteersättningens fördelning på bidragsgrupper år 1958

Bidragsgrupp	Kommunens skattekraft i procent av medelskattekraften	Skatteersättning 1 000-tal kronor
1	under 60	64 197
2	60 men under 70	53 538
3	70 » » 80	75 421
4	80 » » 90	70 916
5	90 » » 100	59 594
6	100 » » 105	28 758
7	105 » » 110	31 162
8	110 » » 120	62 584
	120 » » 135	66 317
	135 » » 150	4 035
	150 eller däröver	67 929
	Summa	584 451

munalskatterevisionens urvalsundersökning varit tillfredsställande för beräkning av statsbidragets storlek samt att det förhållandet att den faktiska skatteersättningen kommit att överstiga det i propositionen beräknade beloppet, helt och hållet beror på höjningarna av de kommunala utdebiteringssatserna.

Vid fastställandet av utdebiteringssatserna för år 1959 har kommunerna företagit ytterligare höjningar så att medelutdebiteringen för detta år uppgår till 14,20 kronor per skattekrona. Detta har medfört att skatteersättningen till kommunerna för år 1959 har stigit till 608,9 milj. kronor, d. v. s. 62,1 milj. kronor mer än det i propositionen beräknade beloppet.

Hur skatteersättningen till kommunerna för år 1958 fördelade sig på kommuner tillhörande olika bidragsgrupper framgår av tabell X : 3.

Av skatteersättningen belöpte 200,9 milj. kronor eller 34,4 procent på kommuner tillhörande bidragsgrupp 8, för vilken grupp en fullständig avveckling av skatteersättningen sker under bidragsperioden.

Landskommunerna fick 185,7 milj. kronor eller 31,8 procent av den totala skatteersättningen. Köpingarna fick 27,4 milj. kronor eller 4,7 procent, städerna 257,2 milj. kronor eller 44,0 procent, municipalsamhällena 1,5 milj. kronor eller 0,2 procent och landstingen 112,7 milj. kronor eller 19,3 procent.

Med utgångspunkt från skatteersättningens fördelning på bidragsgrupper för år 1958 i tabell X : 3 har storleken av skatteersättningen för övriga bidragsår beräknats. Härvid har antagits att höjningen av utdebiteringssatserna för år 1959 har medfört en lika stor procentuell ökning av skatteersättningen för alla bidragsgrupper. Vidare har förutsatts att kommunerna kommer att bibehålla sina utdebiteringssatser vid 1959 års nivå under resten av bidragsperioden trots att det tillskjutna skatteunderlaget kom-

mer att reduceras. Skatteersättningen till kommunerna under bidragsperioden har beräknats till följande belopp.

Bidragsår	Skatteersättning milj. kronor
1958	584,5
1959	608,9
1960	608,9
1961	540,2
1962	470,7
1963	400,3
1964	330,9
1965	262,1

Skatteersättningen beräknas minska från nuvarande 608,9 milj. kronor för bidragsåret 1959 till 262,1 milj. kronor för bidragsåret 1965. Statsbidraget kommer alltså att minska med 346,8 milj. kronor eller 56,9 procent. Hur skatteersättningen beräknas minska för olika slag av kommuner synes av tabell X : 4. Härvid har ingen hänsyn tagits till indelningsförändringar under perioden.

För ett antal kommuner har uträknats hur stora de erforderliga totala utdebiteringshöjningarna skulle bli från år 1959 till år 1965 på grund av skatteersättningens reducering. Uträkningarna har utförts under förutsättning av att utdebiteringsbehov inkl. skatteersättning samt skatteunderlag exkl. av staten tillskjutet skatteunderlag ej förändras.

Av de undersökta kommunerna skulle Gävle stad få vidkännas den största utdebiteringshöjningen nämligen 2,12 kronor per skattekrona medan Stöde och Attmars landskommuner endast skulle få vidkännas 23 öre i höjningar. De sistnämnda höjningarna hänför sig helt till landstingsskatten medan de primärkommunala utdebiteringssatserna skulle bli oförändrade på grund av att kommunerna tillhör bidragsgrupp 1. För samtliga undersökta 14 städer och köpingar överstiger de beräknade utdebiteringshöjningarna 1 krona per skattekrona. Endast i en av de undersökta 11 landskommunerna skulle

Tabell X: 4. Skatteersättningen åren 1958, 1959 och 1965 med fördelning på olika slag av kommuner

	Skatteersättning 1 000-tal kronor år			Minskning i skatteersättningen 1959—1965	
	1958	1959	1965	1 000-tal kronor	procent
Landskommunerna...	185 709	193 478	155 965	37 513	19,4
Köpingarna	27 357	28 501	12 930	15 571	54,6
Landstingsstäderna...	131 287	136 779	27 581	109 198	79,8
Städerna utom landsting.....	125 896	131 162	1 112	130 050	99,2
Municipalsamhällena..	1 477	1 539	944	595	38,7
Landstingen.....	112 725	117 441	63 609	53 832	45,8
Summa	584 451	608 900	262 141	346 759	56,9

Tabell X: 5. Beräknad utdebiteringshöjning i vissa kommuner på grund av skatteersättningens reducering enligt gällande grunder

Kommun	Erforderlig utdebiteringshöjning kr per skattekrona	Kommun	Erforderlig utdebiteringshöjning kr per skattekrona
Stockholm	1,24	Haverö	0,45
Göteborg	1,63	Borgsjö	0,47
Malmö	1,18	Ånge köping	1,30
Norrköping	1,39	Torp	0,77
Hälsingborg	1,69	Stöde	0,23
Gävle	2,12	Selånger	0,43
Västernorrlands läns landsting	0,23	Tuna	0,98
		Attmar	0,23
		Njurunda	1,13
Härnösand	1,82	Alnö	0,48
Sundsvall	1,53	Sköns köping	1,18
Kramfors	1,10	Timrå köping	1,21
Sollefteå	1,37	Indals-Liden	0,49
Örnsköldsvik	1,89	Hässjö	0,49

utdebiteringshöjningen bli av denna storlek. Den genomsnittliga utdebiteringshöjningen i hela riket har beräknats till 1,14 kronor per skattekrona.

4. Vissa tidigare synpunkter och förslag rörande skatteersättningen till kommunerna

Vid remissbehandlingen av 1956 års kommunalskatterevisions betänkande med förslag till nya kommunala ortsavdrag framkom en del kritik av statsbidraget till kommunerna samt dess utformning. Några remissinstanser motsatte sig sålunda att kommunerna överhuvudtaget fick någon kompensation för skattebortfallet i anledning av ortsavdragshöjningen medan några förordade att kostnaderna redan från början skulle delas mellan staten och kommunerna. I två likalydande motioner vid 1957 års riksdag (I : 465 och II : 576) föreslogs att en utdebiteringshöjning på 50 öre per skattekrona borde få slå igenom i kommuner med en relativt god skattekraft och en förhållandevis låg kommunal utdebitering. De medel som härigenom skulle frigöras skulle i stället användas till olika åtgärder i allmänt skatteutjämnande syfte.

Yrkande på att full kompensation till kommunerna skulle ges under endast ett år framfördes av såväl olika remissinstanser som av motionärer till 1957 års riksdag (i motionerna I : 456 och II : 572) bl. a. under motivering att anpassningen till de högre ortsavdragen syntes kunna ske på kortare tid än vad revisionen gjort gällande och detta särskilt i kommuner med hög skattekraft. I andra remissyttranden gjordes däremot gällande att den ifrågavarande tidrymden var för kort för att möjliggöra en anpassning av den kommunala ekonomin till de nya ortsavdragen.

En kraftigare reducering av statsbidraget än den revisionen föreslagit förordades av flera remissinstanser liksom i motionen nr II : 560 vid 1957 års riksdag.

Beträffande den tekniska utformningen av det nya statsbidraget diskuterade kommunalskatterevisionen i sitt betänkande två olika statsbidragssystem, nämligen statsbidrag med ett i kronor bestämt belopp och statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag.

Det förstnämnda systemet kännetecknas av att statsbidraget redan från början bestämmes till ett visst, i kronor bestämt belopp, som antingen utgår ograverat eller successivt minskas. Statsbidragets storlek kunde erhållas genom att det vid omräkningen av 1957 års skatteunderlag konstaterade skatteunderlagsbortfallet omvandlades till ett i kronor bestämt belopp, som i stort sett motsvarade den inkomstminskning, som uppstod genom att kommunen fick utdebitera på ett lägre skatteunderlag. Vid bestämmande av vilken utdebiteringssats som i vederbörande kommun skulle ligga till grund för beräkningen av inkomstminskningen och därmed för statsbidraget hade man enligt revisionens mening närmast att välja mellan utdebiteringssatsen för år 1957 eller medelutdebiteringen för åren 1954—1957. Revisionen förordade det sistnämnda alternativet på grund av att utdebiteringssiffran för ett enstaka år i många fall inte ansågs vara en betryggande mätare av det utdebiteringsbehov, som normalt föreligger i kommunen.

Vid valet mellan statsbidrag med ett i kronor bestämt belopp och statsbidrag med tillskjutet skatteunderlag förordade kommunalskatterevisionen för sin del det sistnämnda statsbidragssystemet. Samma ståndpunkt intog Kungl. Maj:t och riksdagen. Den främsta anledningen till detta ställningstagande var att vid ett system med ett i kronor bestämt belopp statsbidraget måste grundas på den genomsnittliga utdebiteringssiffran för en förfluten tid, varigenom statsbidraget inte kom att anpassa sig efter de förändringar, som kunde uppstå i det kommunala utdebiteringsbehovet. Erfarenheterna av 1950 års provisoriska skatteersättning visade också att ett så konstruerat statsbidrag redan efter relativt kort tid framstod som föråldrat. Genom det av kommunalskatterevisionen förordade statsbidragssystemet anpassas emellertid statsbidraget automatiskt till de förändringar, som under bidragstiden kan ske i det kommunala utdebiteringsbehovet och i utdebiteringens storlek.

Så gott som samtliga remissinstanser, vilka uttalade sig i frågan, tillstyrkte eller lämnade utan erinran revisionens förslag att statsbidraget skulle bestämmas enligt systemet med tillskjutet skatteunderlag och med anknytning till den för varje bidragsår bestämda utdebiteringen i vederbörande kommun. Den enda remissinstans, som direkt avstyrkte revisionens förslag i denna del, var riksräkenskapsverket. Enligt verkets mening kunde metoden med tillskjutet skatteunderlag i vissa lägen tänkas inbjuda till missbruk och detta kanske just i de bättre ställda kommunerna. Metoden med ett i kronor bestämt belopp ansåg riksräkenskapsverket garantera större återhållsamhet vid den kommunala utdebiteringens fastställande. Denna metod var dessutom lätt att räkna med och ur statsfinansiell synpunkt syntes metoden även vara att föredra.

Även i några andra remissyttranden gjordes gällande att den förordade metoden för statsbidraget genom sin anknytning till den för varje år fastställda kommunala utdebiteringssatsen skulle kunna tänkas inbjuda till missbruk.

Beträffande de statsfinansiella farhågorna säger 1957 års statsutskott i sitt utlåtande nr 95 följande.

Departementschefen har pekat på att metoden kan medföra en viss ökning av statsverkets kostnader vid en mera markerad ökning av de kommunala utdebiteringssatserna. I likhet med departementschefen anser utskottet dock att anknytningen av statsbidraget till de för varje år fastställda kommunala utdebiteringssatserna inte bör inge särskilda betänkligheter ur kostnadssynpunkt. Verkningarna av framtida utdebiteringshöjningar blir nämligen mindre allteftersom reduceringen av statsbidraget genomföres. Utskottet förutsätter emellertid, att därest en mera påtaglig ökning i de beräknade kostnaderna för statsbidraget skulle uppstå till följd av en ökning i den kommunala utdebiteringen, en omprövning av grunderna för statsbidraget kommer till stånd.

I motioner till 1958 och 1959 års riksdagar (likalydande motionerna I : 194 och II : 233 samt motion II : 389 år 1958; likalydande motionerna I : 53 och II : 69 samt de likaledes likalydande motionerna I : 282 och II: 353 år 1959) har av statsfinansiella skäl yrkats på en avkortning av perioden med full kompensation till kommunerna samt att skatteersättningen skall beräknas med utgångspunkt från de för år 1957 fastställda utdebiteringssatserna. Sistnämnda yrkande sammanhänger med den kraftiga höjning av utdebiteringssatserna som kommunerna företagit — medelutdebiteringen i riket har stigit från 12,60 kronor per skattekrona för år 1957 till 14,20 för år 1959 — och den därav föranledda ökningen av skatteersättningen. Motionärerna har av denna anledning även yrkat på en omprövning av grunderna för bidraget då de nuvarande bestämmelserna om att statsbidraget skall utgå i förhållande till den av kommunerna för varje år beslutade utdebiteringen inte är ägnad att främja den kommunala sparsamheten utan tvärtom utgör en stimulans till utdebiteringshöjningar.

I två likalydande motioner till 1959 års riksdag (nr I: 80 och II: 96) har hemställts att kommunerna skall få full kompensation för skattebortfallet i anledning av ortsavdragshöjningen ända fram till och med år 1965, så att av ortsavdragsreformen föranledda kommunala skattehöjningar ej skall behöva ske.

Statsutskottet anförde i sitt utlåtande 1959 : 122 följande.

Motionärerna finner det med hänsyn härtill påkallat med en omprövning av grunderna för bidraget och hänvisar i detta hänseende till utskottets av riksdagen år 1957 godkända uttalande att, därest en mera påtaglig ökning i de beräknade kostnaderna för statsbidraget skulle uppstå till följd av en ökning i den kommunala utdebiteringen, en dylik omprövning borde komma till stånd. Utskottet får i anledning härav erinra om att utskottet med föranledande av en i fjol väckt motion gav uttryck åt den uppfattningen, att det syntes vanskligt att av utvecklingstendensen beträffande de då senast beslutade kommunala utdebiteringarna redan för det dåvarande draga några bestämda slutsatser i den riktningen att — såsom i den då

föreliggande motionen gjorts gällande — ökningen av utdebiteringarna skulle bero av en kommunal utgiftsexpansion.

Såvitt utskottet kan finna har sedan i fjol inte inträffat några omständigheter av den art, att ett frångående av 1957 års riksdags beslut rörande grunderna för statsbidragssystemet skulle vara motiverat. Utskottet hyser nämligen alltjämt den uppfattningen, att utdebiteringsökningen inom kommunerna har sin främsta förklaring i andra förhållanden än en onödigt hög kommunal expansionstakt. Härvidlag må särskilt pekas på den fortgående utgiftsstegring, som drabbat kommunerna genom att dessas andel i kostnaderna för ett flertal samhälleliga uppgifter automatiskt ökats som följd av gällande regler för kostnadsfördelning mellan stat och kommun, exempelvis i vad gäller kostnaden för folkpensioneringen, byggnadsverksamheten inom skolväsendet samt skolmåltiderna. Att under sådana förhållanden modifiera statsmakternas utfästelse till kommunerna på sätt som skulle bli följden av ett bifall till motionerna I: 53 och II: 69 samt I: 232 och II: 293 vore enligt utskottets övertygelse ägnat att medföra ödesdigra verkningar för kommunernas ekonomi.

Statsutskottets utlåtande, som innebar ett avvisande av samtliga motioner, godtogs av riksdagen.

5. Besparingsutredningens överväganden och förslag

Den föregående framställningen visar, att utgifterna för skatteersättning till kommunerna ökat med drygt 60 milj. kronor till följd av höjningar av utdebiteringssatserna. Denna förhållandevis starka, vid antagandet av reformen inte förutsedda ökning av statsverkets utgifter aktualiserar den omprövning av grunderna för statsbidraget som förutsattes i statsutskottets av 1957 års riksdag godkända uttalande. Besparingsutredningen har i rådande statsfinansiella läge funnit det motiverat att föreslå viss begränsning även av dessa statsverkets utgifter.

En justering av skatteersättningen kan åstadkommas antingen genom att statsbidraget fastställes med utgångspunkt från de för år 1957 beslutade utdebiteringssatserna i stället för de för varje år gällande eller genom att skalan, enligt vilken reduceringen av statsbidraget skall ske, justeras.

Vid valet mellan de två metoderna har utredningen funnit att metoden att anknyta till 1957 års utdebiteringssatser medför att ytterligare höjningar av utdebiteringssatserna under de närmaste åren inte påverkar storleken av skatteersättningen till kommunerna. Å andra sidan skulle även kommuner med mycket låg skattekraft, som nödgats höja sina utdebiteringssatser efter år 1957, få vidkännas en minskning av sitt statsbidrag. Dessutom torde ett statsbidrag som bygger på 1957 års utdebiteringssatser redan nu framstå som föråldrat.

Metoden att justera skalan för skatteersättningens reducering medför, att en minskning av statsbidraget helt kan undvikas för kommuner med mycket låg skattekraft och att statsbidraget för varje år anknytes till ett akuellt utdebiteringsbehov, sådant detta återspeglas i de fastställda utdebiteringssatserna för de enskilda kommunerna. Utredningen har ansett sig böra välja

denna metod och förordar nedan tillämpning av en ny skala. Denna metod medför dock att statsverkets kostnader alltjämt kommer att påverkas av höjningar i de kommunala utdebiteringssatserna. En avgörande förutsättning för att med den valda metoden nå avsedd besparingseffekt är att dylika höjningar av utdebiteringssatserna inte inträffar, i varje fall inte i större utsträckning. Utredningen har övervägt att binda den enligt den nya skalan utgående skatteersättningen till 1959 års utdebiteringssatser, varigenom ersättningen skulle komma att utgå med ett i kronor bestämt belopp. Utredningen har av olika skäl avstått från att föreslå en sådan åtgärd. Besparingsutredningen har emellertid förutsatt, att därest en mera påtaglig ökning i de beräknade kostnaderna för statsbidraget skulle uppstå till följd av en ökning i den kommunala utdebiteringen, frågan om en bindning av skatteersättningen till visst års skattesatser upptages till övervägande.

Besparingsutredningen har sålunda funnit, att justeringen av skatteersättningens omfattning bör åstadkommas genom en ändring av skalan för skatteersättningens reducering. Utredningen förordar följande skala.

Bidragsgrupp	Kommunens skattekraft i procent av medelskattekraften	Det tillskjutna skatteunderlaget nedannämnda bidragsår i procent av bidragsunderlaget				
		1961	1962	1963	1964	1965
1	under 60	100	100	100	100	100
2	60 men under 70	95	95	90	90	85
3	70 » » 80	90	85	80	75	70
4	80 » » 90	85	80	70	60	50
5	90 » » 100	80	70	60	45	30
6	100 » » 110	75	60	45	30	15
7	110 » » 120	70	50	30	15	0
8	120 » » 135	65	40	15	0	0
9	135 » » 150	60	30	0	0	0
10	150 eller däröver	50	20	0	0	0

Av skalan framgår, att kommuner med skattekraft överstigande medelskattekraften har indelats i fem bidragsgrupper mot tre nu. För kommuner med skattekraft överstigande 110 procent av medelskattekraften har liksom vid nu gällande skala skatteersättningen helt avvecklats år 1965. För två bidragsgrupper har enligt utredningens förslag skatteersättningen helt avvecklats redan år 1963. För kommuner med mycket låg skattekraft sker liksom enligt nuvarande grunder ingen reducering av det tillskjutna skatteunderlaget.

Inverkan av utredningens förslag på skatteersättningens storlek under bidragsperioden framgår av tabell X : 6. Härvid har antagits, att den nuvarande utdebiteringsnivån inte kommer att ändras under bidragsperioden.

Den nu förordade skalan medför som synes att skatteersättningens omfattning kan beräknas bli av ungefär samma storlek som om metoden med anknytning till 1957 års utdebiteringssatser hade valts. Besparingen gent-

Tabell X: 6. Skatteersättningens storlek åren 1958—1965 enligt olika grunder

Bidragsår	Skatteersättning i milj. kronor		
	enligt nu gällande grunder	vid anknytning till 1957 års utdebiteringssatser	enligt av besparingsutredningen förordat förslag
1958	584	584	584
1959	609	609	609
1960	609	609	609
1961	540	478	478
1962	471	416	402
1963	400	354	327
1964	331	293	277
1965	262	232	234

emot nu gällande skala uppgår för åren 1961—1965 till resp. 62, 69, 73, 54 och 28 milj. kronor eller sammanlagt 286 milj. kronor. Hur denna besparing skulle fördela sig på olika slag av kommuner framgår av tabell X : 7.

Hur de av förslaget föranledda minskningarna av den sammanlagda skatteersättningen för åren 1961—1965 skulle beröra kommuner med olika skattekraft framgår av följande. För kommuner tillhörande bidragsgrupp 1 skulle skatteersättningen utgå med oförändrat belopp men minska med 3,2, 5,9, 9,2, 14,9, 22,4 resp. 8,2 procent för bidragsgrupperna 2—7. För de nya bidragsgrupperna 7—10, som utgöres av de skattekraftigare kommunerna, skulle minskningen blir 17,5, 40,0, 55,0 resp. 65,0 procent.

Besparingsutredningen föreslår således, att den ovan föreslagna skalan lägges till grund för reduceringen av skatteersättningen för åren 1961—1965 men att i övrigt gällande bestämmelser om skatteersättning till kommunerna inte ändras. Utredningen vill dock understryka vad i det föregående uttalats om att frågan om bindning av skatteersättningen till visst års utdebiteringssatser kan få upptagas till förnyat övervägande.

Tabell X: 7. Sammanlagd besparingseffekt för åren 1961—1965 enligt utredningens förslag med fördelning på olika slag av kommuner

	Sammanlagd skatteersättning åren 1961—1965 i milj. kronor		Minskning i statens utgifter	
	enligt nu gällande grunder	enligt utredningens förslag	milj. kronor	procent
Landskommunerna	854,8	819,9	34,9	4,1
Köpingarna	95,8	85,4	10,4	10,9
Landstingsstäderna	356,3	286,8	69,5	19,5
Städerna utom landsting	265,7	137,4	128,3	48,3
Municipalsamhällena	5,9	5,4	0,5	8,5
Landstingen	425,7	383,7	42,0	9,9
Summa	2 004,2	1 718,6	285,6	14,3

KAPITEL XI

Vissa frågor berörande flera huvudtitlar

1. Vissa statsbidragsfrågor

a) *Behovet av administrativa förenklingar*

Den statliga bidragsgivningen har i olika sammanhang varit föremål för behandling i syfte att åstadkomma förenklingar i bidragsgivningen eller att anpassa den till ändrade förhållanden. Enligt direktiven för den år 1949 tillsatta allmänna statsbidragsutredningen skulle utredningen inrikta sig på att åstadkomma en rationalisering av förekommande statsbidragsbestämmelser. Utredningen skulle uppdraga allmänna riktlinjer för statsbidragssystemets ändamålsenliga utformning för primärkommunerna. Utredningens förslag resulterade vid 1957 års riksdag i beslut, som innebar att ett trettiotal äldre bidragsformer ersattes av två nya bidrag med sådan konstruktion, att kommunerna som helhet skulle tillföras samma statsbidragssumma som tidigare. Enligt samma beslut skall fr. o. m. den 1 juli 1960 ytterligare två bidrag indragas mot att kommunerna tillföres kompensation i andra former. I övrigt har avsetts att bidrag skall avlösas efter hand som de lämpar sig härför.

Bidragsgivningen till landsting och landstingsfria städer upptogs däremot inte av allmänna statsbidragsutredningen. Huvuddelen av landstingssektorn på statsbidragsområdet utgöres av det statliga stödet till olika grenar av sjuk- och hälsovården. Ur mera allmänna synpunkter har denna bidragsgivning varit föremål för behandling av 1946 års statsbidragssakkunniga för hälso- och sjukvården. Förenklingsfrågan har också något berörts av kommittén för översyn av hälso- och sjukvården i riket i ett betänkande som avlämnades år 1958 (SOU 1958 : 15). För närvarande pågår inom den år 1957 tillsatta mentalsjukvårdens statsbidragsutredning övervägande rörande bl. a. statsbidragssystemet på mentalsjukvårdens område för det fall den statliga mentalsjukvården kommer att överföras till landstingens huvudmannaskap. Denna utredning har att även pröva frågan om ett sammanförande av de nu utgående bidragen till mentalsjukvård med de nya bidragen för den egentliga sinnessjukvården. Vidare har chefen för inrikesdepartementet i 1959 års statsverksproposition (XI ht s. 152) — med omnämnande av nyssnämnda utredningsuppdrag — uttalat, att tiden nu syntes vara inne för att göra en översyn av gällande bestämmelser om statsbidrag på kroppssjukvårdens område för att i varje fall uppnå en förenkling

ur administrativa synpunkter. Möjligen skulle man därvid enligt departementschefen kunna komma fram till ett enhetligt bidrag avseende hela eller i varje fall större delen av hälso- och sjukvården. Med hänsyn härtill avsåg departementschefen att inom kort upptaga samtliga hithörande spörsmål till närmare övervägande. Vad sålunda anförts föranledde ingen erinran från riksdagens sida (SU 1959 : 11 s. 60).

I anslutning till departementschefens antydan om möjligheten att kunna komma fram till ett enhetligt bidrag avseende hela eller i varje fall större delen av hälso- och sjukvården må här omnämnas ett inom besparingsutredningen stickprovsvis gjort försök att belysa hur statsbidragsgivningen i fråga om kroppssjukvård och hälsovård i allmänhet fördelar sig mellan landstingen och de landstingsfria städerna. Från medicinalstyrelsen har införskaffats uppgifter om de belopp styrelsen från vissa anslag avseende driftbidrag utbetalat till nämnda mottagare för verksamhetsåret 1957. Ändamålen i fråga och de sammanlagda beloppen framgår av följande.

Bidragsändamål	Utbetalade statsbidrag för år 1957 i 1 000-tal kronor	
	Landsting	Landstingsfria städer
Barnavdelningar vid lasarett	891	193
Anstalter för lungtuberkulos	2 545	268
Epidemivårdanstalter	348	88
Hem för kroniskt sjuka	3 912	312
Avlöning åt distriktssköterskor	9 494	—
Avlöning åt distriktsbarnmorskor	3 242	50
Dispensärverksamhet	1 454	—
Mödra- och barnavård	4 463	1 709
Folktandvård	8 033	1 297
Summa	34 382	3 917

Den genomsnittliga utdebiteringen per skattekrona år 1957 var 3,82 kronor för landstingen och 13,06 kronor för de landstingsfria städerna. De utbetalda bidragen motsvarade en sammanlagd utdebitering av 16 öre per skattekrona för landstingen och av något mer än 4 öre per skattekrona för städerna.

Med ledning av det införskaffade materialet har även gjorts en beräkning, avseende en jämförelse mellan de faktiskt utbetalda, ovan redovisade driftbidragsbeloppen för de olika landstingen och städerna och de bidragsbelopp, som skulle blivit resultatet om de ifrågavarande sammanlagda bidragen i stället fördelats efter innevånareantalet med landstingens och de ifrågavarande städernas innevånare behandlade som två skilda grupper. Beräkningen visar, att en fördelning efter befolkningstalet för landstingens del i flertalet fall inte skulle medfört större avvikelse än som skulle mot-

svarats av en förändring av utdebiteringssatsen med 3 öre per skattekrona. De största avvikelserna uppvisade två landsting, som skulle gjort en förlust motsvarande 7,6 resp. 8,2 öre per skattekrona. I fråga om städerna skulle avvikelsen i samtliga fall legat inom ramen för en utdebiteringsändring av 1 öre per skattekrona.

Genom att bidragsgivningen på ifrågavarande områden dels är uppdelad på ett relativt stort antal bidrag och dels i varje särskilt fall är förbunden med olikartade villkor och handläggningsformer erfordras ett avsevärt administrativt arbete såväl av de bidragssökande huvudmännen som av de bidragsbeviljande statliga myndigheterna. Vid kontakt med medicinalstyrelsen har därifrån vitsordats, att bidragsärendena överhuvudtaget drar med sig en betydande arbetsbelastning. Därtill kommer att avsevärda dröjsmål kan uppstå till följd av handläggningen i mera svårbedömbara fall eller vid tillfällen, då gällande bestämmelser inte iakttagits i alla avseenden.

Besparingsutredningen vill för sin del framhålla vikten av att rationaliseringsmöjligheterna i samband med statsbidragsgivning av olika slag tillvaratages. I den mån så inte redan skett torde gällande föreskrifter på området böra överses i syfte att nedbringa det administrativa och kamerala arbetet för såväl de statliga organen som bidragstagarna så långt möjligt. I synnerhet bör uppmärksammas bestämmelser, som kräver en teknisk eller kameral kontroll.

Den genom allmänna statsbidragsutredningens förslag möjliggjorda rationaliseringen av bidragen till primärkommunerna har varit betydande. En motsvarande genomgång av landstingssektorn är av behovet påkallad. Ett förverkligande av den av chefen för inrikesdepartementet antydda möjligheten att komma fram till ett enhetligt bidrag, avseende hela eller i varje fall större delen av hälso- och sjukvården, bör på allt sätt eftersträvas. Den i det föregående omnämnda jämförelsen mellan de från vissa driftsbidragsanslag utbetalda faktiska bidragsbeloppen för verksamhetsåret 1957 och vad som skulle utgått vid en efter befolkningstalet helt schablonmässigt gjord fördelning visar påfallande små avvikelser i de enskilda fallen. Detta tyder på att det bör vara möjligt att finna en principlösning som medför ett långt drivet sammanförande av bidragen på dessa områden och därmed en betydande förenkling av bestämmelserna. Även de särregler, som kan bli erforderliga med hänsyn till vissa ekonomiskt svaga bidragstagare, torde kunna utformas så att de inte leder till nämnvärda administrativa komplikationer. Den av inrikesministern planerade översynen bör realiseras snarast med hänsyn till arbetsbelastningen på medicinalstyrelsen. Enligt besparingsutredningens mening torde frågorna om statsbidragen på kroppssjukvårdens och den allmänna hälsovårdens områden kunna behandlas oberoende av de problem, som sammanhänger med frågan om mentalsjukvårdens eventuella överförande till landstingen.

b) *Besparingsstimulerande utformning av statsbidragsbestämmelser*

I de fall, då bidragstagaren har möjlighet att påverka kostnaderna för att utföra en anläggning eller driva en verksamhet för vilken statsbidrag utgår, bör statsbidragsbestämmelserna i möjligaste mån utformas så att de stimulerar bidragstagaren till sparsamhet. Allmänt sett torde ur nu berörda synpunkt statsbidrag inte böra utformas så att det utgår med viss procent av den beräknade eller verkliga kostnaden för en anläggning eller verksamhet. En annan allmän synpunkt är att anläggningsbidrag bör undvikas i sådana fall då driftbidrag utgår för den ifrågavarande verksamheten och driftbidraget sålunda kan avpassas även med hänsyn till anläggningskostnaderna.

I detta sammanhang anser sig besparingsutredningen böra särskilt uppmärksamma statsbidragen till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet.

Dessa statsbidrag utgick tidigare i princip med viss procent av den beräknade byggnadskostnaden. De nu gällande bestämmelserna, som återfinnes i kungörelsen 1957 : 318 om statsbidrag till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet, innebär i korthet att bidrag till permanenta lokaler utgår med viss procent på bidragsunderlaget enligt särskild tabell, som baseras på antalet skattekronor per innevånare i kommunen. Bidragsunderlaget bestämmes med utgångspunkt i ett grundbelopp av 900 kronor per kvm nettogolvyta av lokaler för undervisning, förvaring av skolmateriel, administration och skolmåltidsverksamhet samt uppehållsrum för elever. Grundbeloppet om 900 kronor omräknas med hänsyn till dels den förändring av byggnadskostnaderna i allmänhet som kan ha inträtt under tiden från den 1 januari 1956 till den 1 januari det år, då statsbidragsbeslutet meddelas, dels till de särskilda olikheter i fråga om byggnadskostnader som finnes mellan skilda orter. Till ledning skall därvid tjäna byggnadsstyrelsens byggnadskostnadsindex och bostadsstyrelsens ortsindex, det senare omräknat med uteslutande av tomtkostnad. Bidrag till provisoriska lokaler utgår med 325 kronor per kvm nettogolvyta.

Besparingsmöjligheterna på skolbyggnadsområdet har aktualiserats i olika sammanhang och i propositionen 1959 : 82 (s. 11 o. f.) angående anslag för budgetåret 1959/60 till bidrag till byggnadsarbeten m. m. inom skolväsendet har chefen för ecklesiastikdepartementet bl. a. lämnat en redogörelse för de åtgärder som vidtagits eller övervägdes för att nedbringa byggnadskostnaderna. Såvitt angår betydelsen av statsbidragsbestämmelsernas utformning erinrade departementschefen om att den omläggning av statsbidragssystemet beträffande skolbyggnadsverksamheten, som genomförts fr. o. m. den 1 juli 1957, bl. a. åsyftade att medföra en kostnadsbegränsande effekt. Såvitt erfarenheterna dittills utvisat syntes också kommunerna vid projekteringen av skolbyggnadsföretag allvarligt eftersträva att inte överskrida de av skolöverstyrelsen vid prövning av lokalbehovet angivna nettogolvytorna

samt att hålla kostnaderna inom den gräns, som det s. k. enhetspriset angav. I den mån denna gräns inte överskreds kunde detta sägas innebära en besparing i jämförelse med de tidigare genomsnittliga skolbyggnadskostnaderna med omkring 15 procent.

Besparingsutredningen anser att — även om departementschefens uttalande tyder på att de nya bestämmelserna medfört vissa besparingar — ytterligare möjligheter torde föreligga att genom statsbidragsbestämmelsernas utformning stimulera det kommunala intresset för att hålla skolbyggnadskostnaderna nere. Utredningen vill i detta hänseende framhålla följande.

Bidragsunderlaget för permanenta lokaler har fastställts på grundval av viss, av allmänna statsbidragsutredningen i betänkande den 3 december 1956 framlagd statistik rörande kostnaderna för ett antal skolbyggnader, av vilka flertalet torde ha projekterats i slutet av 1940-talet. Denna statistik åberopades av sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område i utlåtande den 13 december 1956. De sakkunniga förordade, att bidragsunderlaget skulle bestämmas på basis av ett grundbelopp av 1 000 kronor per kvm nettoyta, vilket belopp sedermera jämkades till 900 kronor. Enligt uttalande av chefen för ecklesiastikdepartementet i proposition 1957 : 122 (s. 108) borde storleken av det i bidragsunderlaget ingående grundbeloppet per kvm nettogolvyta avpassas så, att det gav ett bidragsunderlag, som motsvarade kostnaderna för en från ekonomisk synpunkt rationell skolanläggning, vilken samtidigt tillgodosåg skäliga krav från undervisningssynpunkt. Trots jämkningen av bidragsunderlaget är detta som nu framgått knutet till byggnadskostnadsläget under en period, då de senare årens besparingsarbete på området ännu inte hunnit verka. Det synes besparingsutredningen som om de numera inträdda förändringarna på det skolbyggnadsekonomiska området bör föranleda en undersökning av de genomsnittliga byggnadskostnaderna för rationellt uppförda skolbyggnader i dagens läge och en därav eventuellt föranledd justering av grundbeloppet.

En dylik undersökning synes även böra beröra frågan huruvida de nuvarande indexreglerna är lämpligt utformade, bl. a. med hänsyn till att eventuella rationaliseringsvinster i fråga om byggnadskostnaderna i skälig utsträckning bör leda till minskade statsbidragsutgifter.

Statsverkets utgifter för statsbidrag till skolmåltidsverksamheten, vilket bidrag avser de därav föranledda driftskostnaderna, beröres i det följande. Besparingsutredningen vill emellertid i detta sammanhang framhålla, att skolmåltidsverksamheten föranlett och alltjämt föranleder avsevärda investeringar i samband med skolväsendets utbyggnad. Kostnaderna för inrättande av köks- och utspisningslokaler är betydande och anordningarna för skolelevernas bespisning blir utnyttjade för sitt ändamål blott den del av året undervisning pågår och då endast en kort tid under skoldagen. Med hänsyn härtill bör enligt utredningens mening undersökas i vad mån reg-

lerna för statsbidrag till skolbyggnader kan utformas så att kommunerna stimuleras till att söka lösa skolbespisningsproblemet med ett minimum av investeringar.

Besparingsutredningen får under hänvisning till det anförda föreslå, att bestämmelserna om statsbidrag till det allmänna skolväsendet tages under omprövning med beaktande av vad nu anförts. Därest denna omprövning befinnes böra leda till ändrade bestämmelser, torde motsvarande jämkningar böra övervägas även i fråga om bl. a. yrkesskolväsendet, för vilket gäller i huvudsak likartade bestämmelser.

2. Vissa byggnadsfrågor

a) *Inledning*

Möjligheterna till besparingar i fråga om de betydande belopp, som på budgeten tages i anspråk för det statliga och statsunderstödda husbyggandet, har föranlett olika åtgärder för nedbringande av kostnaderna. Bland annat har den år 1954 tillkallade statens byggnadsbesparingsutredning fått i uppdrag att dels verkställa en samlad bedömning av de aktuella byggnadsbehoven, dels framlägga förslag till kostnadsminskande åtgärder av teknisk natur och till sådana åtgärder av ekonomisk natur samt slutligen företaga en omprövning av de gängse standardkraven för olika slag av byggnader.

Besparingsutredningen har ansett sig böra på sätt framgår av det följande taga upp vissa med det statliga och statsunderstödda husbyggandet sammanhängande spörsmål. Utredningen har härvid hållit nära kontakt med byggnadsbesparingsutredningen.

Vid sin behandling av de hithörande frågorna vill besparingsutredningen först framhålla några mera allmänna synpunkter.

Byggnadsbesparingsutredningen har i sitt betänkande »Organisation och ekonomi» (SOU 1957:47) starkt understrukit den ekonomiska betydelsen av en långsiktig planering på husbyggnadsområdet. Såsom besparingsutredningen framhållit i kapitel IV i det föregående är det ur ekonomisk synpunkt angeläget att det statliga och statsunderstödda byggandet så vitt möjligt planeras på längre sikt. Sålunda bör enligt utredningens mening statsmakterna i större omfattning än hittills låta för begränsade avsnitt av den offentliga verksamheten med särskilt aktuella byggnadsbehov upprätta mera långsiktiga byggnadsplaner.

För att de även ur statsfinansiell synpunkt betydelsefulla besparingsmöjligheterna i samband med de olika husbyggnadsprojekten skall bli till fullo utnyttjade erfordras att därmed sammanhängande frågor blir föremål för en noggrann prövning både med hänsyn till rationalitet och ekonomi och att förutsättningarna för en sådan prövning tillskapas redan från det byggnadsfrågorna först aktualiseras genom att organisatorisk och ekonomisk sakkunskap omedelbart inkopplas.

Avvägningen av byggnadskostnaderna för ett projekt måste självfallet

ske med beaktande av den berörda verksamhetens krav och även av kostnaderna för drift och underhåll. Med särskild uppmärksamhet bör emellertid tillses, att de med det valda alternativet för ett visst byggnadsprojekt eller del därav förenade merkostnaderna ger ett skäligt mervärde i någon form i förhållande till eventuellt möjliga billigare lösningar. I detta sammanhang må framhållas, att de av byggnadsbesparingsutredningen redovisade teknisk-ekonomiska undersökningarna rörande sådana på byggnadsekonomin inverkande frågor som valet av våningsantal och planform, konstruktion och material m. m. ger ett underlag för bedömningen av den ekonomiska effekten av olika lösningar på vissa problem i samband med husbyggnaders planering och utformning. Besparingsutredningen anser sig böra framhålla vikten av att dessa undersökningars resultat vederbörligen beaktas vid det statliga och statsunderstödda husbyggandet.

Slutligen vill besparingsutredningen erinra om att i åtskilliga fall de beräknade byggnadskostnaderna för statliga husbyggen väsentligt överskridits. Besparingsutredningen vill understryka, att det måste vara ett absolut krav, att de ofta mycket kostnadskrävande byggnadsfrågorna alltid handlägges på sådant sätt, att statsmakternas beslut i dessa frågor kommer att grundas på realistiska kostnadsberäkningar i förening med noggranna undersökningar och förarbeten så att ytterligare fall av överskridanden på detta område undgås.

b) *Standardkraven i fråga om det statliga och statsunderstödda husbyggandet*

Efter samråd med statens byggnadsbesparingsutredning har besparingsutredningen från vissa myndigheter infordrat gällande anvisningar och bestämmelser, ägnade att närmare belysa kraven i fråga om planläggning, utformning och utförande av husbyggnader, som uppföres för statsverket (med undantag för affärsverken) eller med statsbidrag. I de fall, då det för visst område inte finnes formligen fastställda anvisningar eller bestämmelser, har i stället från vederbörande myndigheter begärts uppgift om gällande praxis i berörda hänseenden. Det av utredningen infordrade materialet har överlämnats till byggnadsbesparingsutredningen för att vara tillgängligt vid denna utrednings behandling av gällande standardkrav på husbyggandets område. Uppgifter har lämnats av följande myndigheter och kommittéer: fångvårdens byggnadskommitté (fångvårds- och säkerhetsanstalter), fortifikationsförvaltningen (administrations- och kasernbyggnader m. m.), socialstyrelsen (lokaler för sluten och halvöppen barnavård, statens skolor tillhörande barna- och ungdomsvården, vårdanstalter för alkoholmissbrukare, arbetshem och ålderdomshem), centrala sjukvårdsberedningen och statens kommitté för sinnessjukvårdens utbyggande (kropps- och sinnessjukvården), byggnadsstyrelsen (statliga administrationslokaler, skolbyggnader, anstalter m. m.), skolöverstyrelsen (allmänna skolväsendet),

överstyrelsen för yrkesutbildning (yrkesundervisningen), domänstyrelsen (statens skogsskolor m. m.), lantbruksstyrelsen (lägre lantbruksundervisningen) samt skogsstyrelsen (skogliga yrkesutbildningen).

För *den statliga husbyggnadsverksamheten* gäller generellt i första hand av byggnadsstyrelsen utfärdade »Allmänna normer för planläggning och utförande av statliga ämbetsbyggnader», fastställda av Kungl. Maj:t den 23 maj 1947 samt av samma ämbetsverk utarbetade »Rumsbeskrivningar 1959», fastställda av byggnadsstyrelsen den 25 november 1958. I de förstnämnda anvisningarna föreskrives bl. a. att till grund för planläggningen skall läggas ett noga övervägt lokalprogram. Arbetssättet inom det verk eller den institution, för vilket byggnaden avses, bör ingående studeras ur olika synpunkter, så att för arbetets bedrivande i möjligaste mån ändamålsenlig och ekonomisk utformning av byggnaden erhålles. I normerna anges vidare bl. a. den för olika befattningshavare erforderliga rumsstorleken, rumshöjd, mittkorridorers bredd samt vissa lokalutrymmens inbördes placering och användning. Oaktat normerna sålunda även innehåller vissa detaljerade anvisningar, torde de emellertid få anses utgöra endast en helt allmänt hållen vägledning för planläggning och utförande av ämbetsbyggnader.

Slutligen föreskrives helt allmänt i normerna att vid nybyggnad skall tillses, att inte dyrare material och konstruktioner får användas än som kan anses ekonomiskt försvarligt med hänsyn till byggnadens ändamål och dess framtida underhåll. Därjämte föreskrives att standardvaror och i allmänna handeln tillgängliga dimensioner och typer i regel bör utnyttjas och specialtillverkningar undvikas.

I »Rumsbeskrivningar 1959» som gäller posthusbyggnad, telebyggnad, skolbyggnad, bostadshus, sjukhuspaviljong m. m., lämnas mera detaljerade anvisningar i fråga om material till golv, socklar, väggar, tak m. m. för de olika byggnadernas utrymmesenheter liksom för målning av väggar och tak.

Förutom de av byggnadsstyrelsen utfärdade allmänna anvisningarna och bestämmelserna har vederbörande myndigheter, såsom framgår av följande redogörelse, i olika hänseenden och omfattning ålagts eller vidtagit ytterligare åtgärder vid planläggning m. m. av byggnadsverksamheten inom resp. förvaltningsområden.

Statens kommitté för sinnessjukvårdens utbyggande[1] har sålunda enligt av Kungl. Maj:t fastställd instruktion att omhänderha de frågor, som är förenade med modernisering och utbyggande av de statliga sinnessjukhusen. Kommittén åligger därvid bl. a. att i samråd med byggnadsstyrelsen, medicinalstyrelsen samt vederbörande sjukhusdirektioner uppgöra förslag till erforderliga byggnadsåtgärder samt låta utföra de byggnadsupp-

[1] Kommittén har enl. Kungl. Maj:ts beslut den 5 juni 1959 sammanförts med utrustningskommittén för statens sinnessjukhus.

drag, vilka överlämnas till kommittén. Som följd härav låter kommittén utarbeta förslag med skisser till nya byggnadsföretag, som därefter kostnadsberäknas genom byggnadsstyrelsens försorg. För godkända byggnadsobjekt låter kommittén utarbeta huvudritningar m. m. Sedan dessa godkänts av berörda myndigheter överlämnas byggnadsärendet av kommittén till byggnadsstyrelsen för vidare åtgärder i samråd med kommittén. Intill överlämnandet svarar kommittén för projekteringsarbetet, vilket därefter övertages av byggnadsstyrelsen.

De olika husbyggnaderna planlägges och utformas väsentligen på grundval av vissa inom kommittén utarbetade principprogram för lokalbehoven vid nya mentalsjukhus av olika sammansättning och storlek. Program har sålunda utarbetats för nya sjukhus av hittills godkänd normalstorlek, 700—800 vårdplatser, dels försedda med psykiatrisk klinikavdelning och dels utan sådan avdelning. Program har även uppgjorts för lokalbehovet vid ett mentalsjukhus, som sammanbyggts med ett nytt kroppssjukhus (Upplands Väsby). För att utröna byggnadskostnaderna för mentalsjukhus av mindre storlek har lokalprogram även upprättats för ett sjukhus om ca 400 vårdplatser. Lokalprogram har vidare redovisats i samband med framlagda förslag om uppförande av vissa specialsjukhus. Till grund för bedömningen av lokalbehovet jämte planläggningen och utformningen av de allmänna mentalsjukhusen har inom kommittén utarbetats principritningar för såväl enskilda rumsenheter inom vårdavdelningarna som olika lokaler och lokalgrupper inom medicinskt och administrativt centrum, arbets- och sysselsättningsterapilokaler samt centralkök och verkstäder. Dessa ritningar grundar sig bl. a. på en närmare undersökning av lokalernas funktion m. m. I fråga om vårdavdelningarnas utformning anföres i den av kommittén lämnade redogörelsen att en särskild undersökning företagits rörande driftsekonomin på avdelningar med enkel- resp. dubbelkorridor.

Anvisningar om sjukhusbyggnadernas tekniska utförande och standard (byggnadsbeskrivning), för vilka byggnadsstyrelsen i första hand svarar, upprättas regelmässigt med huvudsaklig ledning av tillämpliga delar av styrelsens förut omnämnda rumsbeskrivningar för olika statliga byggnader. Kommittén anför att dessa beskrivningar, såvitt gäller sjukhus, utarbetas i nära samråd med kommittén.

Liksom inom sinnessjukvården har för den omfattande utbyggnaden inom fångvården tillsatts ett speciellt byggnadsorgan — fångvårdens byggnadskommitté. Kommittén tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 27 april 1956 för att handha nybyggnadsverksamheten inom fångvården. Bland utlåtanden och betänkanden från kommittén innehåller det senast avgivna betänkandet »Fångvårdsanstalternas optimala storlek» (SOU 1959: 6) lokalprogram för byggnader. Av programmen i betänkandet framgår de standardkrav i fråga om fångvårdsanstalter som kommittén anser

böra uppställas. I programmen angives endast lokalernas fördelning på byggnader samt utrymmenas storlek i kvm. Utöver lokalprogrammen har även uppgjorts förslag till rumsbeskrivning för förläggningspaviljong med relativt detaljerade anvisningar i fråga om material till golv, socklar, väggar, tak, dörrar och fönster m. m.

På kroppssjukvårdens område har medicinalstyrelsen enligt sjukhuslagen att godkänna tomt och byggnadsritningar för sjukhusanläggning. Bedömningen ur byggnadssynpunkt remitteras regelmässigt till centrala sjukvårdsberedningen. Vid granskningen i detta hänseende har det enligt beredningens yttrande ej bedömts lämpligt att alltför starkt binda kraven genom utfärdade bestämmelser. I stället tillämpas vissa normer, som fortlöpande revideras med hänsyn till medicinska synpunkter, driftserfarenheter från befintliga anläggningar, inom sjukvårdens olika områden företagna utredningar, genom egna funktionsstudier vunna resultat m. m. Emellertid har därutöver genom beredningens försorg utfärdats ett flertal »råd och anvisningar» rörande planläggning och utrustning av olika slag av behandlings- och mottagningslokaler för sjukhusbyggnader m. m. Det har emellertid uppgivits, att beredningens resurser ej medgivit en fortlöpande revidering av anvisningarna, varför dessa publikationer vore mer eller mindre inaktuella.

Vad gäller socialstyrelsens verksamhetsområde må nämnas, att byggnadsbeståndet vid ungdomsvårdsskolorna genom Kungl. Maj:ts beslut fr. o. m. budgetåret 1957/58 ställts under byggnadsstyrelsens vård och förvaltning. Sedan nämnda budgetår har projekteringen av nybyggnader skett på grundval av förslag från och i samråd med kommittén för ungdomsvårdsskolorna. För alla byggnadsåtgärder, för vilka anslag äskas, utarbetar byggnadsstyrelsen i samråd med socialstyrelsens skolbyrå ritningar och kostnadsberäkningar.

I fråga om husbyggnader på nykterhetsvårdens område framgår av de lämnade uppgifterna att särskilda anvisningar och bestämmelser innehållande krav i fråga om planläggning, utformning och utförande inte utfärdats av socialstyrelsen. Detta gäller såväl de statliga som de statsunderstödda institutionerna på detta område. De förra planlägges och uppföres av byggnadsstyrelsen. Under senaste åren har vissa planeringsarbeten vid statliga vårdanstalter ombesörjts av nykterhetsvårdsutredningen. Byggnadsstyrelsen granskar jämväl i regel mera omfattande om- och nybyggnader vid statsunderstödda institutioner.

Vad därefter i berört hänseende gäller byggnadsverksamheten inom domänstyrelsens förvaltningsområde, som bl. a. omfattar statens skogsskolor, gäller helt allmänt att nybyggnad skall ske enligt av domänstyrelsen fastställd typritning eller enligt annan ritning, som godkänts av styrelsen. För nybyggnad och genomgripande ombyggnad av bostäder gäller särskilda av styrelsen utfärdade normalbestämmelser beträffande rumsantal och stor-

lek samt utrustning. Ytterligare må nämnas, att det åligger styrelsens byggnadskontors arkitektavdelning att upprätta såväl typritning som särskilda ritningar i fråga om ny- och ombyggnader av vissa bostäder, skolor m. m. jämte övriga programhandlingar i anslutning till förekommande byggnadsföretag.

Vad slutligen angår den del av byggnadsverksamheten vid försvarsväsendet, som omhänderhaves av fortifikationsförvaltningen, må nämnas att vid planläggning, utformning och utförande av husbyggnader gäller i huvudsak militära byggnadsutredningens normer. Emellertid arbetar man inom förvaltningen på att försöka komma fram till ännu billigare typer av kaserner och administrationsbyggnader. Inte oväsentliga besparingar har redan uppnåtts.

Beträffande *den statsunderstödda husbyggnadsverksamheten* gäller i huvudsak följande.

Inom det allmänna skolväsendet har skolöverstyrelsen att i ovan berörda hänseenden vidtaga erforderliga åtgärder. I angivet syfte har utfärdats ett flertal anvisningar och bestämmelser avsedda att tjäna till ledning vid planering av byggnadsföretag för skolväsendet. I första hand bör därvid nämnas styrelsens i april 1955 utfärdade anvisningar och bestämmelser angående byggnadsföretag för skolväsendet, som intagits i publikationen »Skolbyggnader». Denna innehåller vissa synpunkter och krav i fråga om skoltomtens läge och storlek m. m., skolanläggningens utformning (lokalernas förläggning, byggnadsbestämmelser, belysningsförhållanden m. m.) samt vissa tekniska anvisningar rörande för skolbyggnader specifika problem. Det har meddelats att utarbetandet av nya anvisningar påbörjats i samarbete med den i nästa avsnitt berörda skolhusgruppen inom statens nämnd för byggnadsforskning. Det framhålles vidare att man vid utarbetandet av de nya anvisningarna även kommer att beakta resultaten av pågående byggnadsforskning. Samråd sker därvid även med statens byggnadsbesparingsutredning.

I den av skolöverstyrelsen i augusti 1958 utgivna skriften »Lokalbehov och utrymmesekonomi» anvisas vissa utvägar att nedbringa byggnadskostnaderna genom utrymmesbesparande åtgärder, bl. a. genom minskning av vissa tidigare angivna utrymmesbehov.

Slutligen har anvisningar och typritningar utgivits rörande vissa speciella områden av skolbyggnadsverksamheten (bl. a. inredning och utrustning av speciella institutioner).

I fråga om byggnadsverksamheten inom yrkesskolväsendet intager överstyrelsen för yrkesutbildning i stort sett samma ställning som skolöverstyrelsen beträffande det allmänna skolväsendet. Metodiken för tillgodoseende av statens intressen vid bidragsgivningen är emellertid i detta fall en annan. Särskilda anvisningar och bestämmelser i egentlig mening har sålunda inte utfärdats att äga tillämpning i fråga om byggnadsföretag som

finansierats med statliga bidragsmedel. Enligt de nu lämnade uppgifterna förekommer i stället som regel personliga överläggningar med vederbörande kommunala organ och av dessa anlitade arkitekter. Till vederbörandes ledning tillhandahålles emellertid stencilerade promemorior angående behov i kvm av lokalutrymmen för undervisningen i yrkesarbete vid vissa verkstadsskolor samt angående lokalbehov för en husmodersskola. Av överlämnade handlingar framgår emellertid att en relativt ingående granskning av upprättade ritningsförslag företages av överstyrelsen innan förslaget godkännes. Denna granskning kan även innebära, att föreslagna utrymmen minskas eller att planeringen ändras. I promemorian beträffande lokalbehov för husmodersskola anges förutom lokalernas storlek även detaljerade uppgifter om utformningen av vissa inredningsdetaljer m. m.

I det föregående har något redogjorts för den statliga byggnadsverksamheten inom socialstyrelsens verksamhetsområde, varvid även berörts de statsunderstödda byggnadsföretagen på nykterhetsvårdens område. Styrelsen är även tillsynsmyndighet för viss annan byggnadsverksamhet för vilken statsbidrag utgår. Byggnadsverksamheten på barnhemsområdet har angivits numera vara ganska ringa. Emellertid finnes vissa av centrala sjukvårdsberedningen utarbetade skissförslag till hel planlösning eller till skilda delar av hem. I fråga om upptagningshem och hem för varaktig vård finnes likaledes av sjukvårdsberedningen utarbetade promemorior angående önskemål i avseende på hemmens utrymmen m. m. Vad gäller granskningen av byggnadsobjekt inom förevarande områden har uppgivits att samtliga objekt från det att statsbidrag börjat utgå förhandsgranskats av centrala sjukvårdsberedningen, dock endast vad gäller planlösningen. Socialstyrelsen företager därjämte en liknande genomgång. Utformningen i övrigt av byggnadsobjekten synes däremot i stort sett inte vara föremål för prövning. Liknande synes i stort sett också vara förhållandet i fråga om institutioner inom den halvöppna barnavården samt barnkoloniverksamheten. Vissa anvisningar m. m. har utarbetats i fråga om byggnaders placering, nödvändig rumsindelning, rummens inredning och inbördes placering m. m. Därjämte finnes vissa typritningar för kolonier jämte tillhörande kortfattade byggnadsbeskrivningar.

I fråga om kommunala ålderdomshem kan nämnas att statsbidraget inte är beroende av den verkliga byggnadskostnaden utan maximerats efter ett visst bidragsunderlag per plats, som är så avvägt att det i regel är lägre än den verkliga kostnaden. Platsantalet på ett planerat hem blir föremål för noggrann prövning vid överläggningar mellan den kommunala byggnadskommittén och socialstyrelsen. Kontrollen av byggnadskostnaderna sker med byggnadsvolymen som måttstock. Volymen och byggnadsförslaget i övrigt granskas i varje särskilt fall av styrelsen samt anlitad sakkunnig arkitekt. Därvid blir planeringen och den inre utformningen av byggnads-

objektet föremål för en noggrann prövning. Några särskilda anvisningar beträffande standard m. m. har inte utfärdats utan bedömes dessa frågor från fall till fall i samband med styrelsens prövning av byggnadsobjektet i sin helhet.

Vad därefter gäller lantbruksstyrelsens förvaltningsområde har särskilda anvisningar med lokalprogram och typskisser rörande utformningen av byggnader för lantmanna- och lanthushållsskolor utfärdats av styrelsen. Anvisningarna har utarbetats av byggnadsstyrelsen och granskats av 1949 års skolbyggnadskommitté, varefter de genom Kungl. Maj:ts beslut år 1950 fastställts att gälla som norm vid prövning av frågor om statsbidrag till byggnader vid berörda skolor.

Enligt de fastställda normerna skall vid nybyggnad frågan om den planerade skolans storlek och förläggningsplatsens lämplighet underställas lantbruksstyrelsen. Därefter skall ritningar uppgöras till skolanläggningen, varvid endast kvalificerad arkitekt får anlitas. Vid granskningen av förslagen bedömes de i resp. skolor ingående olika lokalerna med utgångspunkt från de till anvisningarna fogade lokalprogrammen och typritningarna. I dessa finnes bl. a. angivet de separata utrymmenas storlek, placering inom byggnadskroppen samt viss detaljplanering och utrustning av olika rumsenheter. Förutom av lantbruksstyrelsen granskas byggnadsförslagen även av byggnadsstyrelsen innan de slutgiltigt fastställes. Byggnadsarbetena skall utföras under kontroll av person med av byggnadsstyrelsen godkänd kompetens.

Beträffande den byggnadstekniska standarden tillämpas en av 1949 års skolbyggnadskommitté den 7 september 1949 upprättad promemoria rörande allmänna synpunkter på den byggnadstekniska utformningen m. m. av skolbyggnader.

Vad slutligen gäller byggnadsverksamheten inom skogsstyrelsens verksamhetsområde må nämnas, att förekommande byggnationer för den skogliga yrkesutbildningen enligt uppgift hittills i huvudsak har skett genom de berörda lokalorganens — skogsvårdsstyrelsernas — försorg och efter deras eget bedömande. Några generella anvisningar och bestämmelser har inte utfärdats för nämnda byggnadsverksamhet. Denna har fått anpassas från fall till fall med hänsyn till såväl föreliggande ekonomiska förutsättningar som övriga verksamheten påverkande omständigheter. Någon praxis har ej utvecklats. Viss likformighet i berörda hänseenden anges emellertid ha uppnåtts i fråga om anläggande av sådana byggnader vid skogsbruksskolorna, som inrymmer lektionssalar, ekonomiavdelning och elevrum m. m. Den omständigheten att flera styrelser anlitar en och samma konstruktör har också — enligt skogsstyrelsen — bidragit till att skapa en viss enhetlighet i fråga om normerna för byggnadsverksamheten.

Besparingsutredningen vill för sin del framhålla följande i anslutning till den lämnade redogörelsen.

I förevarande avsnitt har under begreppet standardkrav fått ingå de anvisningar och föreskrifter som reglerar det statliga och statsunderstödda husbyggandet i vad avser bl. a. byggnadernas placering på tomten, planlösning och dimensionering i olika hänseenden samt i vissa fall också materialvalet. Vare sig dylika anvisningar och föreskrifter avfattas så att de formellt sett endast innebär en rådgivning eller så att de framstår som bindande krav, är det erfarenhetsmässigt så att de blir betraktade såsom minimikrav. Härigenom blir de nu redovisade standardkraven en avgörande faktor för den allmänna kostnadsnivån på de berörda områdena.

Med hänsyn till de mycket betydande investeringskostnaderna för de nu avhandlade delarna av det offentliga byggandet är det enligt besparingsutredningens mening ur ekonomisk synpunkt av central betydelse att de berörda standardkraven på grund av sin faktiska egenskap av minimikrav underkastas en sådan granskning och bearbetning att de inte kan antagas tvinga till onödiga kostnader och inte heller binder projekteringen och därmed hindrar utvecklingen. Det synes härvid vara av vikt, att statens byggnadsbesparingsutrednings översyn av gällande standardkrav så snart som möjligt genomföres. Besparingsutredningen vill för sin del framhålla, att den lämnade redogörelsen för vad som nu gäller ger ett visst intryck av bristande enhetlighet och konsekvens. Det synes besparingsutredningen som om anvisningar och föreskrifter av nu berört slag är av den vikt och betydelse att de bör fastställas av Kungl. Maj:t. Endast härigenom torde kunna säkerställas den allsidiga utredning och enhetliga bedömning som är erforderlig när det gäller underlaget för så betydande grupper av statsutgifter som statens egna husbyggnadskostnader och statens bidrag till kommunala och andra byggnader.

c) *Inrättande av en central skolbyggnadsberedning*

De största statsbidragen till husbyggande utgår till olika delar av skolväsendet. För budgetåret 1959/60 har sålunda under åttonde huvudtiteln anvisats dels till Bidrag till vissa byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet 82,6 milj. kronor och dels till Bidrag till byggnadsarbeten m. m. vid yrkesskolor 33,0 milj. kronor. Ytterligare medelsanvisning till byggnader för skoländamål förekommer.

Av den nyss lämnade redogörelsen angående standardkraven framgår, att skolbyggnadsfrågor handlägges — förutom av byggnadsstyrelsen som central myndighet på byggnadsområdet och som byggherre för det statliga skolbyggandet — av socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen och domänstyrelsen. Därjämte bör nämnas skolhusgruppen inom statens nämnd för byggnadsforskning. Bland gruppens ordinarie ledamöter finnes representanter för byggnadsstyrelsen, skolöverstyrelsen, Stockholms skoldirektion, landskommunernas förbund och stadsförbundet. Enligt uppgift i propositionen

1959: 82 (s. 13) beräknas det av gruppen bedrivna forskningsarbetet kunna intensifieras i enlighet med en fyraårsplan, upptagande vissa byggnadstekniska undersökningar. På arbetsprogrammet står även en översyn av sådana av olika myndigheter utfärdade anvisningar, som kan inverka på skolbyggnadsekonomin, däribland brandsäkerhetsföreskrifterna och skolöverstyrelsens anvisningar.

Besparingsutredningen vill för sin del framhålla följande.

Den i föregående avsnitt lämnade redogörelsen visar, att skolbyggnadsfrågorna — även om tyngdpunkten ligger inom åttonde huvudtitelns område — berör även ett flertal myndigheter under andra huvudtitlar. Med beaktande av dels de stora belopp, som skolbyggnaderna kräver både i uppförande samt i drift och underhåll, och dels att de kostnadsbestämmande faktorerna i betydande omfattning är gemensamma för olika delar av skolväsendet synes det särskilt angeläget att garantier skapas för att de byggnadsekonomiska problemen blir likformigt behandlade över hela skolbyggnadsområdet.

En återblick på de senare årens utveckling i fråga om besparingssträvandena på skolbyggnadsområdet ger ett bestämt intryck av att betydande besparingar redan kunnat uppnås eller är att vänta. Detta synes vara ett indirekt belägg för att byggnadsverksamheten på området tidigare varit inte oväsentligt dyrare än nödvändigt. Att detta förhållande fortgått trots de tidigare från olika håll framkomna erinringarna torde till viss del bero på att organisationen för dessa frågors handläggning varit otillfredsställande. Utan en mera genomgripande ändring i detta hänseende torde inte kunna förväntas att besparingsmöjligheterna på skolbyggnadsområdet i dess helhet skall bli till fullo tillvaratagna, vilket på längre sikt är nödvändigt för att bl. a. begränsa statsbidragsanspråken. Den på arbetsuppgifter av forskningskaraktär inriktade skolhusgruppen inom statens nämnd för byggnadsforskning kan knappast förväntas fylla behovet av samordning på detta område.

Statens byggnadsbesparingsutredning har i sitt förenämnda betänkande »Organisation och ekonomi» (SOU 1957: 47) förordat inrättande av en central skolbyggnadsberedning. Detta förslag synes böra förverkligas. Härigenom skulle de med skolbyggnadsfrågor sysselsatta myndigheterna få en gemensam central instans för en systematisk och byggnadsekonomiskt inriktad bearbetning av de med skolhusbyggandet sammanhängande problemen. I princip torde gränsdragningen mellan nämnda myndigheter och beredningen kunna anges så, att myndigheterna i fråga skulle svara för planeringen inom resp. delar av skolväsendet — i huvudsak frågor angående skolors lokalisering, bestämmande av skoltyp och beräkning av antalet elever — medan beredningen skulle övertaga ansvaret för standardkravens utformning, granskning av enskilda byggnadsprojekt ur ekonomiska och tekniska synpunkter samt allmän rådgivning. I stort sett skulle

skolberedningen få samma uppgifter som centrala sjukvårdsberedningen inom sitt område. För att en skolbyggnadsberedning skall bli fullt effektiv erfordras att däri bland ledamöterna ingår representanter för kommuner och andra huvudmän, så att byggherrarnas intressen blir bevakade. I övrigt bör i beredningen ingå företrädare för åtminstone de i förevarande sammanhang mest betydande statliga myndigheterna. Enligt besparingsutredningens uppfattning är det av vikt att det nya organet får en fristående ställning i förhållande till såväl myndigheter som huvudmän.

3. Vissa synpunkter i fråga om kommittéväsendet

I följande tablå redovisas den sammanlagda verkliga belastningen på kommittéanslagen resp. anslagsanvisningen budgetåren 1950/51—1959/60.

Budgetår	Milj. kronor	Budgetår	Milj. kronor
1950/51	5,21	1955/56	7,40
1951/52	5,18	1956/57	8,50
1952/53	5,32	1957/58	6,92
1953/54	6,29	1958/59 (riksstat)	8,65
1954/55	6,16	1959/60 (riksstat)	9,38

Det statliga kommittéväsendet har vid flera tillfällen varit föremål för översyn. Här må erinras om den s. k. Thorsonska kommittéslakten på 1920-talet. 1947 års riksdagsrevisorer tog upp frågan om kommittéväsendet och förklarade därvid bl. a. att läget företedde stora likheter med läget efter första världskriget, då kommittéslakt ansågs nödvändig. Kostnaderna hade stigit från 2,5 milj. kronor för budgetåret 1937/38 till 5 milj. kronor för budgetåret 1945/46.

Frågan om översyn överlämnades sedermera till 1949 års rationaliseringsutredning. Denna föreslog inrättandet av en särskild byrå inom finansdepartementets statssekreteraravdelning för att taga hand om samordningen av utredningsväsendet samt rationaliseringsväsendet överhuvudtaget inom hela statsförvaltningen. Förslaget blev emellertid ej genomfört men resulterade i en ändring i kommittékungörelsen, varigenom kommittéerna ålades, att »innan det egentliga utredningsarbetet påbörjades, uppgöra och i två exemplar till vederbörande departementschef avlämna plan för utredningsarbetet».

Den år 1950 tillkallade besparingsutredningen ville inte rekommendera en kommittéslakt men föreslog en begränsning av nytillsättningar av kommittéer och fastställande av tidsgränser för en del existerande utredningar. Bland åtgärder, som kunde väntas medföra kostnadsminskningar framhölls begränsning av antalet ledamöter. Om ledamotsantalet i en utredning måste göras särskilt stort t. ex. för att inrymma representanter för partier och organisationer, borde utredningen arbeta med arbetsutskott. Med anledning av dessa rekommendationer yttrade finansministern bl. a. att det

knappast kunde vara möjligt att genom fastställande av tidsgränser avveckla existerande kommittéer i den takt som föreslagits.

Vid 1954 och 1955 års riksdagar väcktes motioner om översyn av det offentliga utredningsväsendet i avsikt att nedbringa antalet kommittéer och förenkla utredningsförfarandet. Dessa motioner avslogs av riksdagen.

I anledning av en vid 1959 års riksdag väckt motion (II: 133) om översyn av kommitté- och utredningsväsendet har allmänna beredningsutskottet i sitt utlåtande nr 1 avstyrkt motionen och därvid bl. a. framhållit följande.

Utskottet har redan vid sin tidigare behandling av föreliggande spörsmål erinrat om kommittékungörelsens föreskrifter om återhållsamhet i vad gäller bl. a. utarbetande och tryckning i kommittébetänkandena av historiker, redogörelser för det aktuella läget, jämförelser med utländska förhållanden och statistiskt material. Större betänkanden bör innehålla en sammanfattning som kan läsas oberoende av betänkandet i övrigt. Utskottet vill understryka vikten av att dessa bestämmelser noga iakttages. Man torde även kunna i större utsträckning än nu sker låta stencilera betänkandena i stället för att trycka dem.

Utskottet finner i enlighet med sin år 1954 uttalade uppfattning angeläget framhålla, att vårt utredningsväsende utgör en värdefull grund för reformarbetet på alla områden. Möjligheterna till rationalisering av utredningsarbetet bör emellertid väl tillvaratagas.

Utskottet har inte ansett sig böra förorda att den föreslagna översynen nu kommer till stånd. Enligt utskottets mening torde motionens syfte bäst tillgodoses genom en kontinuerligt verksam övervakning och samordning. I sitt den 22 mars 1958 avgivna betänkande, Regeringsarbetet (SOU 1958: 14), har författningsutredningen bl. a. föreslagit inrättandet av ett centralt organ för vissa interna frågor rörande regeringsarbetet. På detta organ, regeringskansliet, skulle det uppenbarligen ankomma bl. a. att handha verksamheten för övervakning och samordning av utredningsarbetet.

Av utskottsutlåtandet framgår, att antalet i början av år 1959 sittande utredningar var 265. Under åren 1956—1958 hade, bortsett från utredningar som avslutats under tillsättningsåren, sammanlagt tillsatts 212 och avslutats 216 utredningar. Utskottet konstaterar med ledning härav, att någon tendens till ökning av antalet utredningar sålunda inte kunde förmärkas för närvarande.

Då kostnaderna för kommittéväsendet även påverkas av antalet däri engagerade har inom besparingsutredningen gjorts en undersökning rörande antalet ledamöter och experter dels i de år 1954 nytillsatta kommittéerna och dels i dem som tillsattes år 1958. Härvid har framkommit en tendens till minskning av det genomsnittliga sammanlagda antalet ledamöter och experter, som för dessa två grupper nedgått från 5,5 till 4,5 per kommitté.

Besparingsutredningen ansluter sig i princip till vad allmänna beredningsutskottet vid 1959 års riksdag anfört angående önskvärdheten av en verksam övervakning och samordning av kommittéväsendet. Utredningen vill även understryka angelägenheten av att man från statsdepartementens

sida söker begränsa kostnaderna för kommittéer och utredningar. Det bör emellertid påpekas, att kommittéernas arbete i allmänhet berör frågor av stor vikt och omfattning och att väsentliga besparingar i fråga om kommittékostnaderna inte torde vara att räkna med.

Vad som ur besparingssynpunkt synes vara av större intresse än de direkta kommittékostnadernas storlek är frågan om åtgärder i syfte att i största möjliga utsträckning säkerställa att kommittéförslagen blir avpassade efter den ekonomiska ram som står till buds. I detta hänseende må till en början framhållas betydelsen av att undvika ett alltför fack- och intressebetonat urval av ledamöter och experter. Det bör tillses att allmänna och ekonomiska synpunkter blir tillräckligt företrädda. Vidare bör direktiven utformas så att utredningsuppdraget och målsättningen blir så noggrant som möjligt angivna. Detta underlättas om visst grundmaterial införskaffas i förväg, en fråga som närmare beröres nedan. Utredningen har i det föregående i anslutning till sitt förslag om en mera långsiktig budgetplanering understrukit vikten av att de statliga kommittéerna verkställer realistiska kostnadsberäkningar i samband med utarbetandet av sina reformförslag och klarlägger de finansiella konsekvenserna av förslagen på längre sikt. Utredningen har därvid också såsom angeläget framhållit, att kommittédirektiven så långt möjligt anger de finansiella förutsättningar, exempelvis genom angivandet av en kostnadsram, under vilka de skall ha att utarbeta sina förslag. I de fall det anses lämpligt och möjligt bör således direktiven ange kostnadsramen för det blivande förslaget. Utredningsarbetet kommer härigenom att inriktas på att inom den angivna ramen uppnå bästa möjliga effekt.

En ekonomisk precisering av kommittédirektiven av nu angiven innebörd skulle enligt besparingsutredningens mening underlättas om det grundmaterial, som förutses bli erforderligt för den blivande kommitténs arbete, kunde sammanställas på ett förberedande stadium inom vederbörande departement så att det är tillgängligt vid direktivens utarbetande. En dylik uppläggning är i princip tillämplig i fråga om flertalet utredningsuppdrag men synes särskilt aktuell när det gäller översyn av organisation och arbetsformer inom viss del av statsverksamheten. I många fall torde med fördel kunna förfaras så att en i förhållande till de aktuella organen och deras problem fristående tjänsteman med tillräcklig erfarenhet för att självständigt genomföra uppgiften får i uppdrag att inom vederbörande departement och i samarbete med berörda myndigheter upprätta en promemoria med redogörelse för utvecklingen och nuläget (arbetsuppgifter, organisation, personal, lokaler, arbetsbalans m. m.). Redogörelsen, som bör utarbetas i så nära kontakt med myndigheterna att riktigheten kan vitsordas av dem, bör överlämnas till statssekreteraravdelningen för att användas som underlag för direktiven. Materialet överlämnas därefter till den nytillsatta kommittén, som givetvis skall vara oförhindrad att kom-

plettera redogörelsen och att i sitt betänkande endast medtaga vad den anser relevant. Genom en sådan praxis skulle kommittén, utan att därför vara bunden i sina bedömanden, omedelbart ha ett aktuellt, koncentrerat och systematiskt material tillgängligt som utgångspunkt för sitt egentliga arbete och få en första överblick över läget utan tidsutdräkt. Förutsättningar för ett snabbare kommittéarbete bör härigenom kunna åstadkommas.

Slutligen har besparingsutredningen övervägt möjligheterna att genom fastställande av en relativt snäv tidsgräns, inom vilken en utredning skall vara avslutad, förkorta kommittéernas arbete. Av olika skäl torde dock en allmän föreskrift om angivande av sådan tidsgräns inte vara ändamålsenlig. Däremot vill besparingsutredningen föreslå, att i kommittékungörelsen intages föreskrift om att kommitté, vilken inte avslutat sitt arbete inom den tid som kan ha angivits i direktiven eller i varje fall inom tre år från det den tillsattes, skall i skrivelse till vederbörande departementschef redovisa hur långt arbetet fortskridit och ange skälen till att detsamma inte slutförts. Departementschefen får härigenom anledning att taga ställning till utredningsarbetets fortsatta bedrivande.

KAPITEL XII

Förslag berörande viss huvudtitel

I kapitel III med principiella synpunkter på det statliga besparingsarbetet har besparingsutredningen framhållit, att ett begränsat antal stora anslag eller anslagsgrupper dominerar driftbudgeten och att en besparingseffekt av statsfinansiell betydelse inte kan uppnås utan en omprövning inom detta avsnitt av budgeten men att energiska ansträngningar att finna besparingsmöjligheter även inom övriga delar av statens budget måste göras. Utredningen har dock understrukit, att besparingar inom dessa delar av budgeten aldrig tillsammantagna kan ge belopp av en sådan storleksordning, att de ensamt skulle kunna förslå för att till någon väsentlig del åstadkomma en statsfinansiellt relevant besparingseffekt.

Besparingsutredningens genomgång av den stora mängden mindre anslag på budgeten har resulterat i att ett antal förslag till besparingar framlägges. Dessa är av olika karaktär och betydelse. De avser att åstadkomma dels omedelbara reduktioner av vissa anslag, dels en dämpning av takten i den kommande utgiftsutvecklingen. Förslagen redovisas i det följande under resp. huvudtitlar.

Beträffande de ifrågavarande förslagen må erinras om att i betänkandet endast framlägges de förslag, varom enighet kunnat uppnås. Denna omständighet i förening med den knappa tid, som stått till buds, har medfört att de i det följande redovisade besparingsförslagen inte är att uppfatta som en fullständig inventering av besparingsmöjligheterna utan mera har karaktären av exemplifiering. Besparingsutredningen har av tidsskäl i vissa fall inte haft möjlighet att utarbeta konkreta förslag till besparingsåtgärder utan har i viss utsträckning måst begränsa sig till att påpeka förhandenvaron av sannolika besparingsmöjligheter.

A. Andra huvudtiteln

1. Inledning

Besparingsutredningen vill här beröra några omständigheter, som mera allmänt påverkar bedömningen av kostnadsutvecklingen i fråga om justitiedepartementets huvudtitel. Det är enligt utredningens bedömande tydligt, att vissa för rättskipningens omfattning bestämmande faktorer, såsom befolkningsökningen och befolkningens förskjutning mot städerna och tätorterna, bilismens tillväxt och den allmänt ökande brottsligheten tyder på oavlåtligt stigande krav på de rättsvårdande myndigheterna i alla instan-

ser. Den ökning av myndigheternas arbetsbörda, som de nyss antydda förhållandena i och för sig medfört, har förstärkts i fråga om domstolarna och fångvården genom att på hithörande områden under de två sista decennierna beslutats genomgripande reformer. Rättegångsproceduren, den kriminalpolitiska lagstiftningen och straffverkställighetens utformning har undergått betydande förändringar. I många hänseenden har dessa reformer för de berörda instanserna medfört nya arbetsmoment, som inte kunnat uppvägas genom förenklingar på andra punkter och därför blivit mycket kännbara i en tid av stigande brottslighet.

Enligt besparingsutredningens mening bör utvecklingen på nu berörda områden följas med uppmärksamhet så att statsmakterna får möjlighet till en realistisk bedömning av de ekonomiska konsekvenserna därav på något längre sikt och att erforderliga åtgärder kan genomföras planmässigt och utan onödiga kostnader.

2. Hovrätterna

Hovrätterna har efter genomförandet av nya rättegångsreformen upprepade gånger förstärkts och kostnaderna för dessa domstolar har ökat avsevärt. Trots detta har emellertid — såsom framgår av följande sammanställning — de balanserade målen på senare år ökat inte endast antalsmässigt utan också i relation till antalet inkomna mål.

Den nu påvisade utvecklingen innebär, att tiden för målens avgörande tenderar att öka, vilket medför betydande olägenheter i olika avseenden. Om väntetiderna för målen blir alltför långa, uppstår även risker ur rättssäkerhetssynpunkt. Det torde med hänsyn till dessa förhållanden inte vara möjligt att — sett på något längre sikt — undgå de förstärkningar som med oförändrade förutsättningar i övrigt erfordras för att hålla hovrätternas balans inom godtagbara gränser.

Det nu anförda har givit besparingsutredningen anledning att söka bilda sig en uppfattning om vilka möjligheter, som kan föreligga att utan utbyggnad av organisationen och utan alltför djupgående ingripanden i nuvarande arbetssätt öka hovrätternas kapacitet. Den utväg, som härvid synts

Tabell XII: A: 1. Balanserade mål vid hovrätterna

År	Inkomna mål	Index	Balanserade mål	Index	Balanserade mål i procent av inkomna
1950	5 133	100	1 356	100	26,4
1951	5 266	103	1 403	103	26,6
1952	5 637	110	1 551	114	27,5
1953	6 104	119	1 800	133	29,5
1954	6 424	125	2 218	164	34,5
1955	6 635	129	2 152	159	32,4
1956	6 766	132	2 254	166	33,3
1957	7 087	138	2 287	169	32,3

ligga närmast till hands, är en minskning av det för domförhet nu föreskrivna antalet ledamöter. Utredningen vill i detta hänseende anföra följande.

Enligt rättegångsbalken 2 kap. 4 § är hovrätt domför med fyra ledamöter, varjämte föreskrivits att ej mer än fem må sitta i rätten. I praktiken deltager fem ledamöter i ett måls avgörande endast då antalet förhandlingsdagar i målet beräknas bli mera betydande. I dessa fall anses minimiantalet ledamöter böra utökas med hänsyn till risken för att ett sjukdomsfall bland ledamöterna skall tvinga till avbrott i handläggningen.

Organisatoriskt är hovrätterna indelade i avdelningar. I princip består varje avdelning av fem ledamöter, varav en lagman som ordförande och ett hovrättsråd som vice ordförande. De övriga ledamöterna utgöres av minst ett hovrättsråd jämte assessorer eller adjungerade ledamöter. Upplysningsvis kan nämnas, att fr. o. m. den 1 juli 1959 Svea hovrätt kommer att omfatta 9 ordinarie och 2 extra allmänna avdelningar; de senare dock inrättade endast tillsvidare.

De till en hovrätt inkommande målen grupperas i rotlar, en för varje ledamot i hovrätten utom presidenten och lagmännen. Varje avdelning har sålunda normalt fyra rotlar. Vederbörande ledamot är referent för de på hans rotel lottade målen och har i denna egenskap att leda målens beredande och deltaga i avgörandet av dem. Utöver referenten deltager övriga ledamöter i arbetet med målet i princip endast då detta är föremål för huvudförhandling eller föredragning eller eljest företages till slutligt avgörande. Enligt gällande arbetsordning är lagmannen ordförande vid nyss angivna sammanträden för samtliga till avdelningens rotlar hörande mål. I Svea hovrätt gäller dessutom att vice ordföranden fungerar som ordförande i målen på sin rotel och fyller sålunda både ordförande- och referentfunktionerna. De två övriga i målet deltagande ledamöterna fungerar som bisittare. I denna egenskap skall de i första hand deltaga vid huvudförhandling och föredragning och då målet eljest företages till avgörande. De med målets beredande sammanhängande arbetsuppgifterna åligger i första hand en fiskal under referentens överinseende. Fiskalen har även att föra protokollet vid huvudförhandling och att föredraga mål. I föredragningsmål har fiskalen även att avfatta förslag till dom.

Av den förut lämnade redogörelsen framgår, att en dömande avdelning f. n. omfattar, förutom ordförande och referent, två bisittare. En undersökning har givit vid handen att om en dömande avdelning minskas med en bisittare, detta inte ökar de övriga i målet deltagande ledamöternas arbetsbörda. Detta förklaras av att bisittarnas medverkan vid målen i allt väsentligt är begränsad till att deltaga vid huvudförhandlingar, föredragningar och överläggningar. Vad angår frågan om den ökning av en avdelnings kapacitet, som kan vinnas därest endast en bisittare skulle krävas, har framgått följande. På en femmannaavdelning ernås en besparing av arbetskraft

som sammanlagt för avdelningens fyra rotlar motsvarar fyra bisittares arbetsbörda. Vad detta innebär i ökad arbetskapacitet på en avdelning kan inte exakt avgöras utan tillgång till material, som medger tillförlitliga jämförelser mellan i första hand en referents och en bisittares arbetsinsats i ett mål men också mellan ordförandens och en bisittares. För att närmare klarlägga kapacitetsökningens storlek och i vilken utsträckning den kan förverkligas erfordras mera ingående undersökningar än besparingsutredningen haft möjlighet att genomföra. Med stöd av det för utredningen tillgängliga preliminära materialet, som närmast tyder på att den möjliga ökningen kan röra sig om ett par tiotal procent, torde man likväl kunna utgå ifrån att en inte oväsentlig kapacitetsökning kan i praktiken ernås.

Besparingsutredningen har inte införskaffat underlag för några bedömanden angående den nu antydda åtgärdens eventuella inverkan på den dömande verksamheten ur kvalitativa och andra synpunkter. Det må emellertid erinras om att bestämmelserna om domstolars sammansättning och kraven i fråga om domförhet i in- och utlandet växlar starkt. Skälen varför en viss sammansättning väljes kan vara av skiftande slag. Enligt utredningens mening kan det inte utan vidare anses klart att en minskning av antalet i ett mål deltagande domare från fyra till tre skulle vara förenat med sådana mera påtagliga olägenheter ur rättssäkerhetssynpunkt att de kan anses utgöra tillräcklig motivering för de merkostnader som det högre antalet medför. För hovrätternas vidkommande har, som av det anförda framgår, möjligheten att öka antalet dömande ledamöter till fem utnyttjats i vissa mera omfattande mål därför att man anser denna förstärkning praktiskt motiverad av behovet att gardera såväl domstolen som parter och andra berörda mot följderna av ett förhandlingsavbrott i dessa mål. Däremot vidtages åtgärden inte därför att kraven på rättssäkerhet skulle vara högre än eljest. Utredningen vill också erinra om att kammarrättens dömande avdelningar enligt gällande instruktion (1942: 978) för att vara domföra skall bestå av ordförande och minst två ledamöter, sålunda av tre domare. Ett genomförande av vad utredningen nu förordat skulle innebära att samma krav i fråga om domförhet kommer att gälla i båda fallen.

Under hänvisning till det anförda och till de inte oväsentliga besparingar som den genom en minskning av det för domförhet erforderliga antalet ledamöter uppkommande kapacitetsökningen skulle föra med sig, föreslår besparingsutredningen att frågan om att genomföra en dylik förändring snarast upptages till prövning.

3. Fångvårdskostnaderna

De under andra huvudtiteln upptagna anslagen till fångvården uppgår för budgetåret 1959/60 till 62,6 milj. kronor. Enligt de i kapitel II ovan redovisade från justitiedepartementet erhållna beräkningarna kan motsvarande

anslagsbehov för budgetåren 1960/61—1963/64 väntas uppgå till resp. 66,5, 69,0, 72,1 och 76,3 milj. kronor.

Enligt uppgift i 1959 års statsverksproposition (II ht s. 61) fanns den 1 december 1958 vid fångvården tillhopa 4 312 platser, varav 2 737 slutna och 1 575 öppna. De öppna platserna utgjorde sålunda en dryg tredjedel av samtliga. På grund av olika omständigheter, såsom reparationer och tillfälliga luckor i beläggningen, beräknas emellertid det nominella antalet platser få reduceras med omkring 10 procent, varför man får räkna med att fångvården vid nämnda tidpunkt disponerade ca 3 900 platser.

Utvecklingen i fråga om antalet intagna på fångvårdens anstalter den 1 december resp. år belyses av följande uppgifter.

År	Antal intagna
1953	3 225
1955	3 666
1956	4 104
1957	4 174
1958	4 638

Av annat i huvudtiteln återgivet tabellmaterial framgår, att sista årets ökning väsentligen faller på intagna med relativt långa strafftider.

I anslutning härtill konstaterade chefen för justitiedepartementet, att beläggningssiffrorna jämförda med antalet platser visade att fångvårdens resurser alltjämt var otillräckliga. Departementschefen redogjorde även för vissa inom justitiedepartementet under hösten 1958 med biträde av statistisk expertis gjorda beräkningar angående den möjliga utvecklingen i fråga om fångantalet, grundade på utvecklingen från 1950-talets början. Maximibeläggningen hade beräknats till 5 200 år 1960 och 6 800 år 1965, medan motsvarande siffror för medelbeläggningen beräknats till omkring 4 700 resp. 6 100. Departementschefen fann det tydligt, att åtgärder för fångvårdens förstärkning alltjämt var erforderliga.

Till närmare belysning av de förut anförda beläggningssiffrorna har i andra huvudtiteln år 1959 (s. 63) intagits en särredovisning rörande antalet trafikbrottslingar (rattfyllerister) bland straff- och fängelsefångar den 1 december vissa år. Uppgifterna har i följande tablå sammanställts med antalet rattfyllerister, som under resp. år intagits för avtjänande av fängelse för rattfylleri.

År	Intagna den 1 december	Under året intagna
1953	323	2 059
1955	468	2 813
1956	665	3 108
1957	565	4 381
1958	601	3 782

Av en på besparingsutredningens begäran inom fångvårdsstyrelsen gjord stickprovsundersökning framgår, att det genomsnittliga antalet verkstäl-

lighetsdagar för fängelsefångar, dömda för rattfylleri, ökat från ca 41 år 1948 till ca 50 år 1958. Det totala antalet verkställighetsdagar för rattfyllerister kalenderåret 1958 kan således uppskattas till ca 200 000. Enligt uppgift från fångvårdsstyrelsen kan kostnaden per verkställighetsdag för rattfylleriklientelet uppskattas till omkring 15 kronor. Härvid har beaktats, att detta klientel till alldeles övervägande delen omfattar fängelsefångar, som placeras på kolonier där kostnaderna för såväl anläggningar som personal är relativt låga. Med nu angivna dagskostnad skulle den sammanlagda kostnaden år 1958 uppgått till omkring 3 000 000 kronor. Den förut nämnda förlängningen av den genomsnittliga verkställighetstiden från 41 till 50 dagar motsvarade ca 36 000 verkställighetsdagar och en beräknad merkostnad i storleksordningen 500 000 kronor. Inom fångvårdsstyrelsen har beräknats, att det erforderliga platsantalet för verkställighet under loppet av ett år av ca 4 000 fängelsestraff för rattfylleri kräver ca 600 platser.

Enligt inhämtade uppgifter syftade planerna för utbyggnaden av fångvården, sådana de förelåg hösten 1958, till att — i stället för förut nämnda 2 737 slutna platser den 1 december 1958 — vid utgången av 1960 skulle finnas 3 339 och vid 1963 års utgång 4 209 slutna platser. Härvid är emellertid att märka att i siffran 4 209 ingår ca 600 platser vid centralfängelset å Långholmen. Om denna anstalt nedlägges skulle platsantalet år 1963 stanna vid 3 600. Om man antager att det år 1958 rådande förhållandet mellan slutna och öppna platser blir detsamma år 1963, skulle då — om nyssnämnda anstalt ej nedlagts — finnas 4 209 slutna och omkring 2 400 öppna platser.

I anslutning till vad nu sagts kan nämnas, att fångvårdens byggnadskommitté i det i kapitel XI omnämnda betänkandet »Fångvårdsanstalternas optimala storlek» (SOU 1959: 6) anfört, att i fråga om en anstaltsgrupp om 1 000 platser för ordinarie klientel, platsantalet erfarenhetsmässigt bör ungefärligen fördelas med 225 platser på slutna specialavdelningar, 375 platser på vanliga slutna förläggningsavdelningar och 400 platser på enkla kolonier och andra öppna förläggningsavdelningar.

Vad angår kostnaden för de nyuppförda slutna platserna anges i betänkandet, att byggnadskostnaderna per plats beräknats till 45 200 resp. 46 700 kronor för två anstalter med vardera 150 platser (Tidaholm och Norrtälje). För två anstalter med vardera 80 slutna platser inom och 10 öppna platser utanför det inhägnade området (Mariefred och Hällby) har kostnaderna beräknats till 50 900 resp. 52 200 kronor per plats. I fråga om kostnadernas ungefärliga fördelning på olika byggnader m. m. vid Tidaholm och Norrtälje hänvisas till tabell XII: A: 2, som bygger på uppgifter ur nämnda betänkande (s. 47 och 48).

Det må nämnas, att i 1959 års statsverksproposition (Bilaga 23 s. 11) anmälts, att de planerade anstalterna i Österåker (400 platser) och i Kumla

Tabell XII: A: 2. Byggnadskostnadernas fördelning vid anstalterna i Tidaholm (färdig 1958) och Norrtälje (färdig 1959)

Båda om vardera 150 slutna platser. Uppgifterna enligt fångvårdens byggnadskommittés betänkande »Fångvårdsanstalters optimala storlek» (SOU 1959: 6 s. 47 och 48)

Byggnad m. m.	Kostnaderna 1 000-tal kronor		Fördelning i procent		Kostnad per plats kronor	
	Tidaholm	Norrtälje	Tidaholm	Norrtälje	Tidaholm	Norrtälje
Tomtkostnad	275	220	4,0	3,1	1 833	1 467
Administrationsbyggnad	140	140	2,1	2,0	933	933
Specialavdelning	590	590	8,7	8,4	3 933	3 933
Halvöppen avdelning	250	250	3,7	3,6	1 667	1 667
Sluten avdelning	1 700	1 700	25,0	24,3	11 334	11 334
Panncentral, kök m. m.	1 440	1 440	21,2	20,6	9 600	9 600
Verkstäder, förråd	1 320	1 600	19,5	22,9	8 800	10 667
Mur	560	560	8,3	8,0	3 733	3 733
Utvändiga ledningar	108	80	1,6	1,1	720	533
Ytterbelysning	71	71	1,0	1,0	473	473
Vägar	112	118	1,7	1,7	747	787
Planering, gräsytor	220	230	3,2	3,3	1 467	1 533
Summa	6 786	6 999	100,0	100,0	45 240	46 660

(270 platser) kostnadsberäknats till 22,25 resp. 17,8 milj. kronor. Detta motsvarar per plats 55 600 resp. 65 900 kronor. I anslutning härtill uttalade departementschefen att dessa höga kostnadssiffror gav anledning att ånyo understryka vikten av att vid både planering och utförande alla ansträngningar gjordes för att begränsa kostnaderna för såväl dessa två anstalter som övriga byggnadsföretag, för vilka medel äskades under anslaget till Vissa byggnadsarbeten för fångvården. Departementschefen meddelade att fortsatt planeringsarbete pågick beträffande båda anstalterna med besparingssyftet såsom särskilt riktmärke.

I fångvårdens byggnadskommittés ovan berörda betänkande har resultatet av utredningsarbetet angående fångvårdsanstalternas optimala storlek sammanfattningsvis angivits så att den totala vårdkostnaden för en intagen vid en nyuppförd sluten fångvårdsanstalt med 50 platser uppgår till ca 20 000 kronor per år men att årskostnaden sjunker med stigande platsantal till ca 16 500 kronor vid en 150-platsersanstalt och till ca 14 000 kronor vid ett platsantal av 450.

Representanter för fångvårdsstyrelsen och fångvårdens byggnadskommitté har inför besparingsutredningen lämnat vissa uppgifter i anknytning till byggnadsfrågorna vid fångvården. Härvid framgick bl. a. följande. Fördelningen av fångvårdens klientel på öppna och slutna anstalter bestämmes i främsta rummet av säkerhetsskäl. De till straffarbete dömda skall dock i regel undergå straffets första tre månader i sluten anstalt. Även förvarade skall börja förvaringstiden i sluten anstalt. Vissa möjligheter torde föreligga att öka andelen intagna på de öppna anstalterna om dessa förbättrades kvalitetsmässigt. De ofta mycket provisoriska förhållandena på de nu befintliga kolonierna motverkade möjligheten att belägga dem

med vissa klientelgrupper som under andra betingelser skulle kunna vistas där.

Besparingsutredningen vill för sin del anföra följande.

De av chefen för justitiedepartementet åberopade siffrorna om fångantalets utveckling ger vid handen att fångantalet — om den nuvarande utvecklingen fortgår — kommer att stiga så att det år 1965 kommer att vara omkring en tredjedel högre än nu. Denna utveckling måste föra med sig en motsvarande utbyggnad av fångvårdens resurser såväl i fråga om lokaler som i fråga om personal. En ökning av 1958 års lokalbestånd med en tredjedel kan beräknas innebära ca 900 slutna och ca 500 öppna platser. Enligt nuvarande normer för personalens avvägning i förhållande till platsantalet kan ett personaltillskott i storleksordningen 600 anställda beräknas bli nödvändigt.

Det är uppenbart, att den nu förutsebara utvecklingen innebär så avsevärda ökningar i fångvårdskostnaderna att ett intensivt utnyttjande av alla besparingsmöjligheter är nödvändigt.

De i det föregående exemplifierade kostnaderna för inrättande av nya platser och deras drift är så höga, att enligt utredningens uppfattning en ingående omprövning av möjligheterna att utan väsentliga olägenheter ur fångvårdssynpunkt förbilliga både anläggning och drift är erforderligt. En övergång till större anstaltsenheter synes härvid böra övervägas. Såvitt utredningen kunnat finna är det vidare inte uteslutet att en ur ekonomisk synpunkt önskvärd ökad användning av öppen vård kan visa sig möjlig. Utredningen vill understryka, att det med den sannolika utvecklingen i fråga om fångantalet är av väsentlig betydelse för fångvårdskostnadernas storlek att möjligheterna att övergå till öppen vård helt utnyttjas och att denna fråga — i den mån den för sin lösning kräver att de öppna anstalternas standard höjes — bör bedömas mot bakgrunden av kostnaderna vid den slutna vården.

De i det föregående lämnade uppgifterna om den belastning, som verkställigheten av frihetsstraff för rattfylleri innebär för fångvårdens resurser, och om utvecklingstendensen i fråga om antalet verkställighetsdagar vid sådana straff torde enligt besparingsutredningens mening kunna vara av visst intresse för de av chefen för kommunikationsdepartementet år 1957 tillkallade sakkunniga för översyn av lagstiftningen om trafiknykterhet m. m. vid fullgörande av deras uppdrag.

B. Tredje huvudtiteln

1. Inledning

Utgifterna under riksstatens tredje huvudtitel, vilka avser kostnaderna inom utrikesdepartementets verksamhetsområde, är för budgetåret 1959/60 beräknade till 75,7 milj. kronor. Beloppet motsvarar endast ca 0,6 procent av driftbudgetens utgiftssumma. Huvudtiteln domineras av anslagen till

utrikesförvaltningen, tillsammans 39,4 milj. kronor, samt anslaget till bidrag till internationell hjälpverksamhet, vilket för nyssnämnda budgetår uppgår till 20,9 milj. kronor. Övriga anslag utgör alltså sammanlagt 15,4 milj. kronor.

Med hänsyn till huvudtitelns totala belopp i förhållande till driftbudgetens utgiftssumma är det, som redan framgått av den översiktliga framställningen i kapitel III, uppenbart att huvudtiteln vid en genomgång av nu ifrågavarande slag inte kan lämna mera betydande bidrag till besparingssträvandena. Besparingsutredningen har vidare inte ansett sig böra behandla anslaget till bidrag till internationell hjälpverksamhet och inte heller frågan om omfattningen av utlandsrepresentationen. Av nu nämnda orsaker har utredningen under tredje huvudtiteln endast upptagit mera begränsade frågeställningar, nämligen upplysningsverksamheten i utlandet angående Sverige och i samband därmed pressattachéorganisationen samt vidare anslaget till förstärkning av avkastningen av understödsfonden för rysslandssvenskar. Utredningen vill i detta sammanhang även hänvisa till vad som i det följande under avsnittet D 10 kommer att anföras rörande anslaget till utlandssvenskarnas förening.

2. Pressattachéer

Besparingsutredningen har såsom inledningsvis anförts förbigått frågan om omfattningen av utlandsrepresentationen. I samband med att utredningen övervägt möjligheterna att nå besparingar inom fältet för den statsunderstödda upplysningsverksamheten i utlandet angående Sverige, till vilken fråga utredningen återkommer i följande avsnitt, har utredningen emellertid kommit att beröra pressattachéorganisationen.

Pressattachéorganisationen, som successivt utvecklats sedan tiden efter unionskrisen, erhöll sin nuvarande form år 1935. Den centrala ledningen av organisationen handhas av utrikesdepartementets pressbyrå. Pressattachéerna är numera uppförda som tjänstemän i lönegrad Ae 23 på personalförteckningen för den ordinära utrikesförvaltningen, och avlöningskostnaderna för desamma har för budgetåret 1959/60 beräknats till 511 000 kronor. Deras allmänna uppgifter omfattar handläggningen av press-, kultur- och informationsärenden. Särskilda pressattachéer finnes endast vid beskickningarna i Förenta staterna, de större västeuropeiska länderna samt de nordiska länderna. I ett fall har organisationen förstärkts med en biträdande pressattaché och därjämte handlägges hithörande ärenden vid vissa beskickningar även av förste sekreterare inom den ordinära diplomatiska karriären. Organisationens nuvarande omfattning framgår av tabell XII: B: 1.

Besparingsutredningen vill understryka vikten av en allsidig och effektiv upplysningsverksamhet i utlandet rörande Sverige. Den verksamhet, som i detta syfte bedrives såväl genom den ordinära utrikesrepresentatio-

Tabell XII: B: 1. Antal befattningar inom pressattachéorganisationen den 1 juli 1959

Beskickning	Pressattaché	Bitr. pressattaché	Förste sekreterare	Totalt antal befattningshavare
Bonn	1	1	1	[1]3
Helsingfors	1	—	—	1
Köpenhamn	1	—	—	1
London	1	—	—	1
Oslo	1	—	—	1
Paris	1	—	—	1
Washington	1	—	1	2
Summa	7	1	2	10

[1] En befattningshavare pensioneras år 1960.

nen och de därtill knutna pressattachéerna som genom olika speciella organ, måste anses betydelsefull. Omfattande nedskärningar i denna verksamhet kan därför åstadkomma ogynnsamma verkningar, som vida överstiger värdet av de besparingar, som kan uppnås. Samtidigt som besparingsutredningen sålunda vill framhålla vikten av denna verksamhet, vill utredningen emellertid understryka angelägenheten av att verksamheten anpassas efter skiftande förhållanden och att alla möjligheter till rationaliseringar beaktas. Mot denna bakgrund har utredningen ifrågasatt huruvida inte de uppgifter, som åvilar pressattachéerna, åtminstone delvis skulle kunna handhas av den ordinära beskickningspersonalen. Vid de större beskickningarna torde denna verksamhet dock vara av sådan omfattning att en särskild befattningshavare ändock skulle behöva avdelas för densamma. Någon besparing skulle därigenom inte uppnås. I andra fall torde emellertid möjligheter till en överflyttning av pressattachéernas uppgifter på andra befattningshavare föreligga. En speciell ställning intager härvid beskickningarna i de nordiska länderna. Genom den alltmer ökande kontakten mellan skilda organ i de nordiska länderna torde kunna ifrågasättas om inte en del av den informationsverksamhet, som skall ombesörjas genom pressattachéerna i dessa länder, mera direkt skulle kunna omhänderhas av berörda inhemska organ. Även de direkta kontakterna mellan organisationer, föreningar etc. inom dessa länder torde bidraga till att upplysningsverksamheten genom beskickningarna här inte har samma karaktär som ifråga om Förenta staterna och de västeuropeiska länderna. Med hänsyn till språkförhållandena kan behovet av en särskild pressattaché i Finland dock böra bedömas från något andra utgångspunkter än beträffande de övriga nordiska länderna.

Med hänvisning till vad som ovan anförts vill besparingsutredningen föreslå att frågan huruvida särskilda pressattachébefattningar alltjämt kan anses erforderliga i de skandinaviska länderna upptages till övervägande.

I senare avsnitt behandlar utredningen försvars- och lantbruksattachéorganisationerna.

3. Upplysningsverksamhet i utlandet angående Sverige

Den av staten bedrivna eller understödda upplysningsverksamheten i utlandet angående Sverige och svenska förhållanden handhas förutom av den ordinära utrikesrepresentationen och den därtill knutna pressattachéorganisationen av olika särskilt bildade sammanslutningar och organ. Till de sistnämnda hör Svenska institutet för kulturellt utbyte med utlandet, Svenska turisttrafikförbundet, Svensk-amerikanska nyhetsbyrån och Svensk-internationella pressbyrån. Svenska turisttrafikförbundet erhåller därvid anslag från tionde huvudtiteln och har även erhållit bidrag från handels- och sjöfartsfonden, medan de övriga nämnda organen åtnjuter bidrag från det under tredje huvudtiteln uppförda anslaget till upplysningsverksamhet i utlandet angående Sverige. Särskilda anslag har därjämte anvisats för en av de nordiska turistinformationskontoren i New York bedriven gemensam nordisk turistkampanj i Amerikas förenta stater. Omfattningen av de beviljade anslagen under senare år framgår av tabell XII: B: 2.

Frågan om en samordning av upplysningsverksamheten i utlandet rörande Sverige har vid flera tillfällen varit aktuell. Därvid har särskilt möjligheterna av en sammanslagning av Svenska institutet och Svenska turisttrafikförbundet kommit i blickpunkten. Denna fråga upptogs sålunda i ett av 1946 års sakkunniga för upplysningsverksamheten i utlandet avgivet betänkande i november 1947. Densamma har även aktualiserats av 1950 års besparingsutredning och vidare i ett av turistutredningen i december 1951 avgivet betänkande samt genom en inom Svenska institutet år 1956 gjord utredning. I sitt betänkande konstaterade 1946 års sakkunniga för upplysningsverksamheten i utlandet, att ett sammanförande av Svenska institutet, Svenska turisttrafikförbundet och de förut nämnda nyhetsbyråerna inte borde ifrågakomma redan av den anledningen att de olika organens uppgifter vore väsentligt olika. En sammanslagning av enbart Svenska institutet och Svenska turisttrafikförbundet kunde däremot medföra vissa fördelar, främst av organisatorisk art. Å andra sidan, menade de sakkunniga, skulle en sammankoppling av turistpropaganda och kulturell upplysningsverksamhet även innebära nackdelar. De sakkunniga ansåg sig därför inte kunna förorda en sammanslagning av de båda organen utan inriktade sig i stället på att klarlägga gränserna mellan de nämnda organens uppgifter. Även den förut omnämnda utredningen av år 1956 ansåg det vara en naturlig gränslinje mellan å ena sidan turisttrafikförbundet och å andra sidan institutet och övriga upplysningsorgan, ehuru man enligt kommittén dock borde kunna uppnå vissa fördelar genom en gemensam ekonomisk förvaltning och framför allt genom gemensamma lokaler. En undersökning av fördelningen av arbetsuppgifterna mellan de berörda organen föreslogs av 1950 års besparingsutredning, som även uttalade sig för en viss begränsning av Svenska institutets verksamhet. Turistutredningen ansåg en sammanslagning principiellt berättigad och föreslog ut-

Tabell XII: B: 2. Bidrag till upplysningsverksamhet i utlandet angående Sverige budgetåren 1950/51—1959/60

1 000-tal kronor

	50/51	51/52	52/53	53/54	54/55	55/56	56/57	57/58	58/59	59/60
Under III huvudtiteln:										
Bidrag till Svenska institutet för kulturellt utbyte med utlandet	450	450	545	545	554	554	672,5	883,5	994	1 054
Bidrag till Svensk-amerikanska nyhetsbyrån	382	382	415	429	429	429	444	479	499	499
Bidrag till Svensk-internationella pressbyrån	95	95	100	110	117	117	132	142	145	150
Övrig upplysningsverksamhet med anslag från III huvudtiteln	45	45	30	30	35	40	40	50	60	60
Summa III ht	972	972	1 090	1 114	1 135	1 140	1 288,5	1 554,5	1 698	1 763
Under X huvudtiteln:										
Bidrag till Svenska turisttrafikförbundet	325	325	360	500	500	500	500	550	550	550
Turistpropaganda i Amerikas förenta stater	52	—	—	52	[1]—	52	52	52	104	104
Summa X ht	377	325	360	552	500	552	552	602	654	654
Bidrag från handels- och sjöfartsfonden till Svenska turisttrafikförbundet				50		[2]150	200	260	260	
Summa	1 349	1 297	1 450	1 716	1 635	1 842	2 040,5	2 416,5	2 612	2 417

[1] Bidrag från handels- och sjöfartsfonden med belopp motsvarande 10 000 dollars.
[2] Avser både 1954/55 och 1955/56.

redning härom. I anledning av remissyttrandena över sistnämnda utredningens betänkande konstaterade chefen för handelsdepartementet vid sin anmälan av frågan om anslag till turisttrafikförbundet för budgetåret 1953/54 (1953 års statsverksproposition, X ht. s. 172), att han inte fann det lämpligt att ha ett gemensamt organ för kulturutbyte och turistpropaganda. Ett nära praktiskt samarbete i fråga om verksamheten såväl inom Sverige som utomlands borde emellertid enligt departementschefen självfallet eftersträvas. Slutligen har frågan om ett ökat samgående mellan de nämnda organen föranlett chefen för handelsdepartementet att efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den 9 januari 1959 tillkalla särskilda sakkunniga för att på grundval av verkställda utredningar utforma konkreta förslag rörande samverkan mellan organen på området för upplysningsverksamheten i utlandet, i första hand Svenska turisttrafikförbundet och Svenska institutet för kulturellt utbyte med utlandet.

Besparingsutredningen har med tillfredsställelse konstaterat, att frågan om en samordning mellan organen för upplysningsverksamheten i utlandet nu gjorts till föremål för utredning. Ehuru besparingsutredningen som

redan framhållits är väl medveten om betydelsen av en effektiv upplysningsverksamhet utomlands om Sverige och svenska förhållanden, torde det enligt utredningen finnas möjligheter att nå besparingar i fråga om de statliga anslagen till denna verksamhet genom en ökad samverkan mellan berörda organ. I diskussionen om samgående mellan Svenska institutet och turisttrafikförbundet har frågan om gemensamma lokaler tillmätts en väsentlig betydelse. Utredningen vill dock understryka vikten av att man oavsett lokalfrågan undersöker alla möjligheter till en ökad samverkan såväl inom landet som inte minst utomlands genom att i ökad utsträckning anlita gemensam representation. I detta sammanhang torde även böra övervägas huruvida man, såsom redan skett beträffande bl. a. turistpropagandan i Amerikas förenta stater, i ökad utsträckning kan åstadkomma samverkan emellan de skandinaviska länderna, speciellt när det gäller turistpropagandan.

4. Förstärkning av avkastningen av understödsfonden för rysslandssvenskar

Alltsedan år 1920 har staten i olika former bedrivit hjälpverksamhet till förmån för svenskar, som tidigare varit bosatta i Ryssland. Denna verksamhet organiserades mera fast år 1934 genom att riksdagen nämnda år anvisade 2 milj. kronor till en fond, vars avkastning skulle gå till nu ifrågavarande ändamål. Någon juridisk skyldighet för staten att lämna understöd förelåg inte, och riksdagens beslut motiverades helt av humanitära och billighetsskäl. Hjälpverksamheten skulle därför även bedrivas efter individuell behovsprövning.

Från och med budgetåret 1936/37 har riksdagen årligen anvisat anslag till förstärkning av avkastningen av ovannämnda fond. Anslaget var ursprungligen 50 000 kronor men höjdes sedermera till 80 000 kronor fr. o. m. budgetåret 1942/43. Detsamma minskades därefter till 70 000 kronor fr. o. m. budgetåret 1947/48 och har sedermera ytterligare sänkts, för att för budgetåret 1959/60 utgöra 45 000 kronor. Anslagsminskningarna 1947/48 liksom även 1954/55 motiverades av genomförda höjningar av folkpensionerna. Även införandet av den allmänna sjukförsäkringen 1955 föranledde en minskning av nu ifrågavarande anslag. Uttalanden har vidare vid olika tillfällen gjorts om en successiv avveckling av denna understödsverksamhet.

Antalet fasta understödstagare uppgår f. n. till omkring 75, och den årliga avkastningen av fonden utgör ca 65 000 kronor.

Med hänsyn till att den ifrågavarande hjälpformen successivt kan beräknas bli avvecklad vill besparingsutredningen inte förorda någon ändring av principerna för denna verksamhet. Som framgått av den lämnade redogörelsen är hjälpverksamheten helt behovsprövad, varvid hänsyn tagits till utgående folkpensionsförmåner. Från den 1 juli 1960 kommer en höjning av folkpensionsbeloppen att aktualiseras, och besparingsutredningen har

tidigare i kapitel VII räknat med att denna höjning skulle komma att uppgå till 250 kronor för ensamstående pensionär och 350 kronor för två pensionsberättigade makar. Denna höjning torde väsentligt komma att minska behovet av understöd från den nu ifrågavarande fonden, varför medelsbehovet för denna verksamhet helt torde böra täckas från den direkta fondavkastningen. Besparingsutredningen får därför föreslå, att anslaget till Förstärkning av avkastningen av understödsfonden för rysslandssvenskar utgår ur riksstaten fr. o. m. budgetåret 1960/61.

C. Fjärde huvudtiteln

1. Inledning

Såsom besparingsutredningen framhållit i kapitel III torde fjärde huvudtiteln böra bedömas mot bakgrunden av föreliggande försvarsuppgörelse mellan samtliga demokratiska partier. Denna uppgörelse låg till grund för försvarsbeslutet vid 1958 års B-riksdag.

Utredningen vill till en början erinra om att försvarsbeslutet föregicks av ett långvarigt och grundligt utredningsarbete. År 1955 tillkallades en parlamentarisk försvarsberedning med tolv ledamöter — tre från vart och ett av de fyra demokratiska partierna — för att inom försvarsdepartementet under departementschefens ledning biträda med översyn av det av överbefälhavaren år 1954 framlagda förslaget till riktlinjer för krigsmaktens fortsatta utveckling. Beredningens uppgift angavs i direktiven vara att företaga en bedömning ur allmänna synpunkter av överbefälhavarens utredningsresultat och att beakta att största möjliga effekt utvanns ur de kostnader som lades ned på försvaret.

Sedan beredningen arbetat i närmare två år, anmodade dåvarande chefen för försvarsdepartementet — efter samråd med försvarsberedningen och med dess enhälliga tillstyrkan — i mars 1957 överbefälhavaren att verkställa en överarbetning av 1954 års riktlinjer. Därvid uttalades, att försvarskostnaderna borde av samhällsekonomiska och statsfinansiella skäl i främsta rummet beräknas så att de rymdes inom på visst sätt angivna begränsade anslagsramar i förhållande till överbefälhavarens förslag. I oktober 1957 redovisade överbefälhavaren resultatet av den anbefallda överarbetningen. Ifrågavarande utredningar innefattade bl. a. riktlinjer för krigsmaktens utformning inom de av departementschefen angivna kostnadsramarna samt ett överbefälhavarens eget förslag till krigsmaktens utformning, 1957 års förslag, inom en något högre kostnadsram än den högsta av de i departementschefens uppdrag angivna ramarna. Det av överbefälhavaren framlagda 1957 års förslag godtogs inte. I början av februari 1958 nåddes vid överläggningar mellan de demokratiska partierna enighet om att genomföra en ny försvarsorganisation, kostnadsmässigt och med hänsyn till den samlade försvarseffekten i huvudsak motsvarande ett i överbefälhavarens utredningar ingående alternativ »Adam». För-

svarsberedningen förordade strax därefter i utlåtande rörande de allmänna riktlinjerna för krigsmaktens fortsatta utveckling en dylik försvarsorganisation. Propositionen i ärendet (1958: 110) godkändes av 1958 års B-riksdag.

Försvarsberedningens ställningstagande innebar att beredningen, med beaktande av olika på försvarsfrågan inverkande faktorer, förordade att det militära försvaret under de närmaste 3—4 åren utformades och inriktades i huvudsak enligt alternativ Adam. Beredningen underströk i sammanhanget bl. a., att den tekniska utvecklingen särskilt beträffande atomvapen och robotar torde komma att inom några år i växande grad påverka vårt försvar och dess utformning. Departementschefen anförde för sin del att beredningens ståndpunkt utgjorde en syntes med rimliga hänsynstaganden till de olika faktorer som måste påverka bedömningen av försvarsfrågan — utrikespolitiska, militära, samhällsekonomiska och statsfinansiella — och denne kunde därför helt ansluta sig därtill.

Såsom framgår av vad besparingsutredningen anfört i kapitel I rörande utredningens arbetssätt, har utredningen vid sin genomgång av statsbudgetens utgiftssida även beaktat det militära försvaret. Sålunda har försvarsväsendets ekonomiska och organisatoriska frågor belysts vid föredragningar av representanter för försvarsdepartementet, försvarsstaben och statens organisationsnämnd.

Besparingsutredningen har för sin del, såsom i det föregående antytts, inte ansett sig böra pröva utgiftssumman i stort under fjärde huvudtiteln med hänsyn till den förut berörda försvarsöverenskommelsen för de närmaste åren. Denna överenskommelse utgör en av de fyra demokratiska partierna accepterad kompromiss. Från denna utgångspunkt har utredningen inte ansett sig böra för budgetåret 1960/61 överväga förslag syftande till en annan och lägre kostnadsram för det militära försvaret än den som gällande försvarsbeslut innebär. Om sålunda kostnadsramen i stort för försvaret får anses reglerad genom försvarsbeslutet, vill utredningen likväl framlägga dels vissa allmänna synpunkter på frågan om försvarskostnaderna, dels vissa förslag beträffande speciella punkter som uppmärksammats vid genomgången av huvudtiteln. Utredningen vill härutinnan anföra följande.

2. Allmänna synpunkter

Såvitt utredningen kunnat bedöma, har de hittillsvarande erfarenheterna av systemet med en kostnadsram för försvaret givit vid handen att systemet är förenat med fördelar ur såväl statsmakternas som krigsmaktens synpunkt. Ett fast underlag för det statsfinansiella planläggningsarbetet har skapats i vad avser försvarsutgifterna och för långsiktsplaneringen inom krigsmakten torde »ramtänkandet» utgöra en ändamålsenlig grundval. Utredningen vill för sin del betona vikten av att vid de kommande övervägandena rörande kostnadsramen för det militära försvaret för tiden efter utlöpandet av gällande försvarsöverenskommelse möjligheterna till samordning av kostna-

derna för olika delar av det totala försvaret — civilförsvar samt militärt, ekonomiskt och psykologiskt försvar — noga beaktas. En sådan avvägning av kostnaderna till olika försvarsändamål bör därvid eftersträvas att totalförsvaret erhåller största möjliga effekt. Uttalanden av föredragande departementschefen vid anmälan av propositionen 1959: 114 angående ny organisation för civilförsvaret ger vid handen att behovet av en dylik samordning uppmärksammats. Sålunda anför departementschefen, att frågan om avvägningen av kostnaderna för civilförsvaret bör — framför allt på grund av civilförsvarets stora betydelse i vårt totalförsvar — upptagas till prövning i samband med att kostnadsramarna för det militära försvaret omprövas för tiden efter budgetåret 1960/61. Besparingsutredningen vill understryka angelägenheten av att övervägandena rörande den fortsatta kostnadsutvecklingen för försvaret upptages i sådan tid att erforderligt underlag erhålles för bestämning av försvarskostnaderna för de närmaste budgetåren efter försvarsuppgörelsens utlöpande. Utredningen finner detta viktigt inte minst med hänsyn till den betydande roll som försvarskostnaderna spelar i statens budget; dessa kostnader utgör ett av de grundläggande elementen i den statsfinansiella långsiktsplaneringen.

Även om det står klart att försvarskostnaderna i stort bestämmes av ett samspel mellan olika faktorer — utrikespolitiska, militära, statsfinansiella och samhällsekonomiska — och alltså väsentliga förändringar i kostnaderna betingas av avgörande förskjutningar i dessa faktorer, är det uppenbarligen ett angeläget önskemål att de medel som anslås för försvarsändamål användes på ett rationellt och effektivt sätt och att alla möjligheter till besparingar i verksamheten energiskt tillvaratages. Besparingsutredningen har inhämtat upplysningar rörande rationaliseringsarbetets bedrivande inom försvaret i olika hänseenden. Resultat av värde synes ha uppnåtts när det gäller exempelvis rationaliseringen av verksamheten vid staber, förband och förvaltningar. Utredningen vill för sin del understryka den synnerliga vikten av att detta besparings- och rationaliseringsarbete bedrives energiskt och fortlöpande och att erforderliga resurser förefinnes för ändamålet.

I detta sammanhang vill utredningen erinra om att en utredningsman nyligen tillkallats inom försvarsdepartementet med uppdrag att verkställa undersökning rörande effektivisering av den civila medverkan vid verksamheten inom försvaret. I den till grund för beslutet om tillkallande av nämnde utredningsman liggande departementspromemorian uttalas bl. a., att det självfallet vore ett allmänt intresse att största möjliga effektivitet utvunnes ur försvarsanslagen. Redan nu funnes flera olika organ som bl. a. hade till uppgift att kontrollera eller på annat sätt medverka inom försvarets verksamhet. Det vore tveksamt om effektiviteten skulle främjas av att nya organ eller radikalt annorlunda former tillskapades för detta civila inflytande. I varje fall syntes det mera väsentligt att ifrågavarande myndigheter hade tillräckliga befogenheter och personella resurser för att kunna full-

göra sina åligganden på ett fullt tillfredsställande sätt. En undersökning borde därför göras i syfte att få i första hand detta sistnämnda spörsmål närmare klarlagt. Vid en dylik undersökning borde också prövas frågan om samarbetet mellan berörda civila och militära myndigheter kunde ytterligare främjas. Undersökningen borde redovisa de förslag som densamma ansåges påkalla.

Besparingsutredningen vill uttala sin tillfredsställelse över att en utredning i nu nämnt syfte igångsatts. Underlag bör härigenom kunna skapas för en bedömning av vilka organisatoriska och andra åtgärder som erfordras för att tillgodose kraven på sparsamhet och effektivitet inom försvarets verksamhetsområde.

I anslutning till det nu anförda vill utredningen understryka vikten av att ett fortlöpande besparingsarbete bedrives när det gäller försvarets fredsorganisation. Såsom framhölls i 1958 års försvarsproposition är fredsorganisationen inget självändamål. Fredsorganisationen bör inte vara större än vad som kräves med hänsyn till krigsorganisationen och det bör naturligen tillses att en så stor del som möjligt av försvarsanslagen avdelas till förmån för effektiviteten i krigsorganisationen. Fredsorganisationen bör därför vara underkastad kontinuerlig översyn i syfte att anpassa den till förändringar i krigsorganisationen. Det bör tillses att förslag, som framlägges till besparingar och rationaliseringar i organisationen, inte hindras från att genomföras på grund av hänsyn till lokala intressen.

I anslutning till frågan om försvarskostnadernas storlek vill besparingsutredningen med några ord beröra spörsmålet om möjligheterna att begränsa kostnaderna för krigsmateriel. Materielkostnadernas andel av de samlade försvarskostnaderna är som bekant relativt hög i vårt land. Den uppgår till mer än hälften av totalkostnaden. Sambandet mellan försvarskostnader och alliansfri utrikespolitik måste här beaktas. Frågan om i vilken utsträckning vi själva skall utveckla och tillverka krigsmateriel inom landet och i vilken utsträckning vi bör importera färdig krigsmateriel är ett avvägningsproblem som inte kan avgöras enbart på ekonomiska överväganden. Problemet har också starka utrikespolitiska, beredskapsmässiga och sysselsättningspolitiska inslag. Även om utredningen inte anser sig kunna ingå på en närmare bedömning av dessa komplicerade spörsmål, finner utredningen det dock angeläget att peka på de rent ekonomiska faktorerna när det gäller exempelvis en sådan framträdande inhemsk tillverkning som tillverkning av flygplan. Detta materielslag är typiskt för sådan krigsmateriel som kräver lång tid för projektering, konstruktion och försök men också insats av högkvalificerad personal på dessa stadier av produktionen. Härmed följer en grundkostnad, s. k. typkostnad, vilken skall slås ut på det antal enheter som seriebygges. Det torde kunna hävdas att denna grundkostnad är hög i förhållande till de begränsade serier som för vår del kommer ifråga. Statsmakternas ståndpunkt har emellertid hittills varit att flygvapnet i huvudsak skall

bygga på inhemsk flygindustri. Utredningen är medveten om att detta spörsmål måste bedömas ur olika synpunkter. Inte minst måste de utrikespolitiska aspekterna på frågan beaktas. Utredningen har dock velat fästa uppmärksamheten på problemet.

Besparingsutredningen övergår härefter till att behandla några frågor av mera speciell karaktär som utredningen uppmärksammat vid sin genomgång av försvarshuvudtiteln.

3. Försvarsattachéorganisationen

Grundläggande föreskrifter om försvarsattachéorganisationen innehålles i kungl. brev den 25 januari 1957 med särskilda föreskrifter för försvarsattaché vid svensk beskickning.

I fråga om organisationens omfattning må framhållas följande. Försvarsattachéerna innehar, med två undantag, regementsofficersbeställningar uppförda på försvarsstabens stat. Det ena undantaget avser marinattachén i Bonn, för vilken avlöningskostnaderna bestrides från anslaget Marinen: Fartygsbyggnader m. m., och det andra försvarsattachén i Wien, vilken innehar denna befattning vid sidan av befattning i försvarsstaben. Budgetåret 1958/59 var antalet försvarsattachéer 17, varav således 15 på försvarsstabens stat.

Biträdande försvarsattachéer — f. n. fem till antalet — kommenderas till tjänstgöring som sådana i sina innehavande beställningar vid vederbörliga personalkårer.

Försvarsattachéernas och biträdande försvarsattachéernas placering budgetåret 1958/59 framgår av tabell XII:C:1.

Beträffande kostnaderna för organisationen må nämnas följande. Försvarsattachéer och biträdande försvarsattachéer uppbär — i likhet med

Tabell XII: C: 1. Försvarsattachéorganisationen budgetåret 1958/59

Placering	Försvars-attachéer	Bitr. försvars-attachéer
Bonn	2	—
Helsingfors	1	—
Köpenhamn	1	—
London (jämte Haag)	3	—
London	—	2
Moskva (jämte Warszawa)	1	—
Moskva	2	—
Oslo	1	—
Paris (jämte Bern)	1	—
Paris (jämte Bryssel)	1	—
Washington (jämte Ottawa)	3	—
Washington	—	3
Wien	1	—
Summa	17	5

tjänstemän vid beskickningar och konsulat — utöver lönen vissa särskilda löneförmåner. De egentliga lönekostnaderna för år kan uppskattas till 600 000 kronor. För särskilda löneförmåner har i försvarsstabens avlöningsstat för budgetåret 1958/59 upptagits förslagsvis 999 000 kronor, vartill för en försvarsattaché och två biträdande försvarsattachéer kommer sammanlagt omkring 100 000 kronor som bestrides från sakanslag. I försvarsstabens omkostnadsstat för samma budgetår har vidare inräknats ett belopp av förslagsvis 242 000 kronor för reseersättningar m. m. till försvarsattachéer och cirka 14 000 kronor till inköp av litteratur åt försvarsattachéer. De sammanlagda kostnaderna för försvarsattachéorganisationen kan sålunda beräknas till omkring 2 milj. kronor.

Systemet med särskilda beställningar för försvarsattachéer sammanförda på försvarsstabens stat tillkom i samband med 1942 års försvarsbeslut. Antalet sådana beställningar fastställdes då till 14. Antalet ökades till 15 fr. o. m. budgetåret 1956/57, då en beställning för försvarsattaché i Bonn tillkom. Någon reell utökning utgjorde detta dock inte, emedan en regementsofficer ur kavalleriet redan tidigare hade varit kommenderad att tjänstgöra i Bonn. I samband med att den nya beställningen tillkom, indrogs en överstebeställning vid kavalleriet.

Vissa omplaceringar av attachébefattningarna har ägt rum under årens lopp med hänsyn till de ändrade behov som utvecklingen medfört.

I fråga om den nu befintliga organisationen är att märka att befattningen för marinattaché för Bonn — för vilken kostnaderna, som förut angivits bestrides från sakanslag — tillkom fr. o. m. den 1 oktober 1957 och enligt Kungl. Maj:ts beslut skulle få finnas inrättad tills vidare t. o. m. den 30 juni 1958. Medgivandet förlängdes sedermera att avse tiden t. o. m. den 30 juni 1959. Kungl. Maj:t har den 10 april 1959 ytterligare förlängt medgivandet att gälla tills vidare dock längst intill den 1 oktober 1959. Avsikten synes alltså vara, att någon marinattaché inte längre skall vara placerad i Bonn efter utgången av september i år.

Tilläggas må att chefen för försvarsdepartementet i propositionen 1959: 110 avstyrkt förslag om inrättande av en regementsofficersbeställning avsedd för ifrågavarande marinattaché, och en beställning för armédirektör av 2. graden, avsedd för biträdande försvarsattaché i Washington. Även sistnämnda befattning uppehålles f. n. av en kommenderad beställningshavare med avlöningsförmåner från sakanslag. Kungl. Maj:t och riksdagen har beslutat enligt departementschefens förslag.

Med hänsyn till de betydande kostnader som försvarsattachéorganisationen drager bör enligt besparingsutredningens uppfattning — även om utredningen är medveten om de betydelsefulla uppgifter som åvilar försvarsattachéerna — frågan om möjligheterna till reducering av organisationen övervägas. I första hand synes förutsättningarna för en dylik begränsning böra prövas i vad avser de nordiska länderna. Behovet av militär-

attaché i Helsingfors torde dock böra bedömas från andra utgångspunkter än beträffande de övriga nordiska länderna. En utredning med sikte på att undersöka möjligheterna att begränsa antalet försvarsattachéer och därmed kostnaderna bör sålunda enligt utredningens mening snarast företagas. Avgörande för organisationens omfattning blir givetvis ytterst en avvägning mellan nyttan av och kostnaderna för densamma. I annat sammanhang i detta betänkande berör utredningen press- och lantbruksattachébefattningarna.

4. Försvarets socialbyrå

Försvarets socialbyrå har enligt sin instruktion (1946: 354) till uppgift att

a) främja manskapsrekryteringen till försvaret;

b) verka för beredande av civilanställning åt avgånget militärmanskap;

c) vara tillsynsmyndighet enligt gällande familjebidragsförordning;

d) vara lånemyndighet som avses i gällande bestämmelser angående lån från värnpliktslånefonden.

Beträffande socialbyråns organisation och kostnaderna för densamma må framhållas följande. Antalet anställda uppgår till 15 à 20 personer. I riksstaten för budgetåret 1959/60 har byråns avlönings- och omkostnadsanslag upptagits till ett sammanlagt belopp av (326 000 + 140 000 =) 466 000 kronor.

I fråga om socialbyråns arbetsuppgifter vill utredningen på grundval av inhämtade upplysningar anföra följande. Uppgiften under a) ovan är till sin omfattning i avtagande. Uppgiften under b) omfattar numera endast anordnandet av civilanställningsutbildning för fältflygare och flygnavigatörer. Härvidlag torde socialbyrån och flygstaben utföra visst dubbelarbete. I anslutning till uppgiften under b) må nämnas att socialbyrån har vissa uppgifter enligt kungörelsen 1957: 545 med bestämmelser för underlättande av fältflygares och flygnavigatörers övergång till civil verksamhet (prövning av rätt till tjänstepremie).

Arbetsuppgiften under c) är numera den mest omfattande, därnäst uppgiften under d). Beträffande den sistnämnda — liksom också uppgiften b) — må erinras om att 1954 års värnpliktsavlöningsutredning den 24 januari 1958 fått i uppdrag att överse vissa bestämmelser om ekonomiska och sociala förmåner (däribland värnpliktslån) som avser att underlätta underbefäls (manskaps) övergång till civil verksamhet efter avgång ur tjänst. Chefen för försvarsdepartementet har därvid uttalat, att utredningen borde undersöka möjligheterna att helt upphäva eller i varje fall modifiera de ifrågavarande reglerna, vilka utformats med tanke på kontraktsanställt manskap och därför inte syntes väl förenliga med de nya anställningsformer som förutsätter avgång först vid inträde i pensionsåldern.

Besparingsutredningen vill för sin del framhålla, att det vill synas som om utvecklingen — särskilt förändringen av underbefälsyrkets karaktär

— inskränkt socialbyråns uppgifter i så hög grad att det torde kunna ifrågasättas om det numera finnes fog för att uppehålla en fristående organisation för ändamålet. Huvuddelen av de kvarstående uppgifterna är principiellt ensartade, i det att de avser administrerande av olika slags ekonomiska förmåner för värnpliktiga samt i viss mån för fast anställt underbefäl. Det torde därför enligt utredningens mening förtjäna övervägas, om inte dessa uppgifter lämpligen kan överföras till försvarets civilförvaltning. Vissa besparingar bör därvid kunna påräknas.

5. Familjebidrag

Utredningen vill härefter beröra ett spörsmål angående proceduren i fråga om utbetalning av statsbidrag till familjebidrag.

Skyldigheten att utge familjebidrag åligger kommunerna. Ärendena härom handlägges å kommunens vägnar av dess familjebidragsnämnd. Kommun som utgivit familjebidrag äger av staten erhålla gottgörelse därför med 80—95 procent, beroende på vilket slags familjebidrag det gäller. Kommunen är berättigad att av statsverket erhålla förskott å statsbidraget. Statsbidrag och förskott därå utbetalas av länsstyrelserna med anlitande av det under fjärde huvudtiteln uppförda anslaget till Familjebidrag.

Även om några större besparingar inte torde stå att vinna därigenom, synes det enligt besparingsutredningens mening påkallat att undersöka möjligheterna att förenkla den nu tillämpade proceduren. Det bör sålunda prövas om inte kommunerna skulle kunna förskottera de inte alltför avsevärda belopp det under normala förhållanden rör sig om. Avskaffandet av förskottssystemet skulle föra med sig betydande förenklingar i bokförings- och redovisningshänseende. I anslutning till vad i det föregående anförts angående försvarets socialbyrå torde också böra övervägas att från byrån till försvarets civilförvaltning överföra utfärdandet av anvisningar m. m. på nu ifrågavarande område. Besparingsutredningen föreslår, att här berörda spörsmål upptages till prövning.

.6 Den centrala försvarsförvaltningen

Besparingsutredningen vill avslutningsvis framhålla vissa synpunkter beträffande den centrala försvarsförvaltningen.

De totala administrationskostnaderna för de centrala försvarsförvaltningarna — försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, armétygförvaltningen, arméintendenturförvaltningen, marinförvaltningen och flygförvaltningen — kan uppskattas till storleksordningen 100 milj. kronor d. v. s. 3—4 procent av försvarshuvudtitelns slutsumma. Som mått på kostnaderna för försvarets centrala organisation överhuvud är siffran givetvis inte användbar, eftersom man däri skulle behöva inräkna kostnaderna för centrala staber och vissa andra institutioner.

Antalet anställda vid de nämnda centralförvaltningarna utgör i runt tal 4 700 personer.

Huvudintresset ur ekonomisk synpunkt knyter sig till de s. k. försvarsgrensförvaltningarna — armétyg-, arméintendentur-, marin- och flygförvaltningarna — och deras anskaffningsuppgifter. Besparingsutredningen vill erinra om att ifrågavarande förvaltningar underkastades en genomgripande omorganisation och översyn av arbetsuppgifter och personaluppsättning i samband med krigsmaterielverkets avskaffande enligt den vid 1954 års riksdag beslutade förvaltningsreformen. Sedermera har på grundvalen av successiva förslag, framlagda av 1956 års försvarsförvaltningssakkunniga, beslut efter hand fattats av statsmakterna rörande partiella reformer ifråga om organisation, personalbestånd och tjänsters lönegradsplacering. Den allmänna riktpunkten har härvidlag varit att söka åstadkomma rationaliseringar och besparingar och främja ett effektivt arbete inom försvarsförvaltningen.

Försvarsförvaltningarna utgör centrala ämbetsverk av för svenska förhållanden betydande storlek. Ehuru ett omfattande arbete under årens lopp nedlagts på översyn av förvaltningarnas organisation, måste det konstateras att det inte varit möjligt att begränsa deras omfattning. Tvärtom har en expansion ägt rum på åtskilliga områden. Självfallet måste denna tendens ses mot bakgrunden av de krav som den militärtekniska utvecklingen ställer på krigsmaterielanskaffningens omfattning och inriktning. Uppenbart är emellertid, att de centrala myndigheternas starka tillväxt och fortsatta stora expansionsbehov måste inge allvarliga betänkligheter. Det framstår därför enligt utredningen som synnerligen angeläget, att verksamheten koncentreras till det mest väsentliga och personalbehoven så långt möjligt begränsas. Personalbehov på av den tekniska utvecklingen betingade nya områden inom förvaltningsverksamheten bör i största möjliga utsträckning tillgodoses genom omflyttning och omskolning av tillgänglig personal.

Huruvida anskaffningsverksamheten i vidsträckt mening skulle kunna begränsas är en vittsyftande och komplicerad fråga som besparingsutredningen för sin del inte anser sig kunna närmare bedöma. Den allmänna bakgrund, mot vilken detta problem måste diskuteras, är att vårt försvar ju i princip bygges upp som ett fullständigt system, oavsett avvägningen inom detta. Detta hindrar givetvis inte att frågan kan förtjäna övervägas. Önskemålet om största möjliga enhetlighet i utrustningen olika slags stridskrafter emellan är härvidlag framträdande. En sådan enhetlighet är ekonomiskt och praktiskt betydelsefull inte bara i anskaffnings- utan också i underhålls- och redovisningshänseende. Det må tilläggas, att förutsättningarna för åtgärder i denna riktning torde vara större inom intendenturområdet än då det gäller egentlig krigsmateriel.

Av väsentlig vikt för att främja en begränsning av försvarsförvaltningarnas omfattning är att förvaltningarna inte själva nedlägger ett betydande

arbete på utveckling av materiel utan att konstruktionsarbete i största möjliga utsträckning utlägges på industrien. Den i samband med 1954 års förvaltningsreform utfärdade anskaffningskungörelsen för försvaret (1954: 470) innehåller ett uttryckligt stadgande härom. Sålunda stadgas att »därest det är möjligt och särskilda skäl icke föranleda till annat, bör industriell kapacitet utnyttjas för konstruktionsarbete». Utredningen vill understryka angelägenheten av att det tillses att denna regel följes.

D. Femte huvudtiteln

1. Inledning

Utgifterna under socialdepartementets huvudtitel beräknas för budgetåret 1959/60 till 3 908 milj. kronor. Härav faller 2 066 milj. kronor på anslagen till folkpensionering m. m. och drygt 300 milj. kronor på anslagen till bostadssubventioner. Besparingsutredningen har i tidigare kapitel framlagt förslag rörande bostadspolitiken och folkpensioneringen.

När det gäller att bedöma möjligheterna att uppnå utgiftsminskningar i övrigt under femte huvudtiteln, vill besparingsutredningen inledningsvis erinra om den översyn av socialpolitiken, som verkställdes av den år 1958 tillkallade socialpolitiska kommittén. Enligt sina direktiv skall nämnda kommitté som en första uppgift insamla och sammanställa material till belysning av socialpolitikens nuvarande innebörd och verkningar. Vid sin översyn skall kommittén även enligt direktiven beakta de möjligheter till besparingar, som kan visa sig föreligga genom rationaliseringar eller som betingas av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Det har därvid ansetts påkallat att undersöka, i vad mån socialpolitiken bättre kan anpassas till det rådande läget och i vad mån de ekonomiska insatser från det allmännas sida, som för närvarande förekommer inom socialpolitikens olika grenar, genom en ändrad fördelning kan ge ett ökat utbyte. Kommitténs uppdrag avser emellertid uppgifter av allmän karaktär.

Besparingsutredningen har, bl. a. med hänsyn till den sålunda pågående översynen av socialpolitiken, inte ingått på någon principiell diskussion av socialpolitikens målsättning och innebörd. Utredningen har i stället upptagit vissa speciella frågeställningar, där utredningen ansett möjligheter till utgiftsminskningar föreligga utan att man föregriper en mera allmän omprövning av socialpolitiken. Dessa frågor berör — förutom de i särskilda kapitel behandlade anslagen — huvudsakligen den regionala förvaltningen inom socialdepartementets verksamhetsområde, vissa anslag inom familjepolitikens område, anslagen till sjukförsäkringen samt vissa smärre anslag.

2. De regionala organen inom socialvårdens område

Besparingsutredningen har vid sin genomgång av förvaltningsorganisationen upptagit frågan om möjligheterna att ernå besparingar inom de

olika statliga lokalorganen genom ett sammanförande av smärre organ till större enheter. I ett senare avsnitt av detta kapitel föreslår utredningen viss översyn rörande bl. a. lokalorganen inom lantbruksadministrationen. Utredningen vill nu närmare behandla den del av den lokala förvaltningsorganisationen, för vilken kostnaderna bestrides med anslag från femte huvudtiteln. Det har därvid ansetts lämpligt att i ett sammanhang behandla de organ, vilka har anknytning till socialstyrelsens verksamhetsområde, och därefter de två andra mera betydande länsorganen inom socialdepartementets verksamhetsområde, nämligen de lokala arbetsmarknadsorganen och länsbostadsnämnderna. Sistnämnda organ kommer att behandlas i närmast följande avsnitt. I detta sammanhang avses sålunda att endast upptagas de regionala organen inom socialvårdens område. För att ge en fullständigare bild av verksamheten kommer även att något beröras vissa icke-statliga organ.

De regionala organ som nu har intresse utgöres av statens socialvårdskonsulenter, länsstyrelsernas barnavårdsassistenter, mödrahjälpsnämnder, länsnykterhetsnämnder, eftervårdskonsulenter, barnavårdsombud, husmoderssemesternämnder och hemhjälpsstyrelser. Beträffande dessa organs verksamhet må i korthet nämnas följande.

Socialvårdskonsulenternas verksamhet är uppdelad på 13 distrikt, vartdera omfattande ett eller två län. Första distriktet omfattar dock Stockholms stad, Stockholms län och Uppsala län. I varje distrikt finnes en socialvårdskonsulent. Beträffande Gotlands län ombesörjes konsulentverksamheten av en förste byråsekreterare i socialstyrelsen.

Socialvårdskonsulenterna skall enligt sin instruktion (1925: 134) tillhandagå länsstyrelserna inom sina distrikt i allt vad som rör länsstyrelsernas befattning med socialvård, barnavård och ungdomsskydd inom distriktets kommuner. Konsulenterna åligger därvid att å länsstyrelsernas vägnar utöva uppsikt över kommunernas socialvård, barnavård och ungdomsskydd. Konsulenterna skall därjämte i vissa fall vara föredragande eller eljest deltaga i handläggningen av ärenden rörande nyssnämnda vårdområden. Konsulenterna tjänstgör i vissa fall även som regionala organ för socialstyrelsen och har därvid bl. a. att utöva tillsyn över barnavårdsnämndernas tillämpning av förordningen om mödrahjälp m. m. Genom resor inom sina distrikt skall konsulenterna följa verksamheten samt meddela socialnämnder och barnavårdsnämnder inom distriktet råd och upplysningar i allt som rör kommunernas socialvård och barnavård.

Socialvårdskonsulenterna är placerade i lönegrad Ae 21. I stort sett disponerar konsulenterna även biträdeshjälp för skrivgöromål motsvarande en halvtidsanställning. Kostnaderna för konsulentorganisationen har för budgetåret 1959/60 beräknats till ca 516 000 kronor, varav 402 000 kronor för avlöningar och 114 000 kronor för omkostnader.

Barnavårdsassistenterna är anställda en vid varje länsstyrelse. Barna-

vårdsassistenten fungerar som länsstyrelsens expert i frågor rörande den sociala barnavården. Assistenten skall därvid vara föredragande eller deltaga i handläggningen av ärenden rörande barnavård. Vidare åligger det barnavårdsassistenten att ha befattning med frågor dels angående den tillsyn över barnavårdsanstalterna och fosterbarnsvården i länet, som ankommer på länsstyrelsen, och dels angående tillsynen över barnavårdsnämndernas tillämpning av lagen om allmänna barnbidrag.

Mödrahjälpsnämnderna har att besluta i ärenden rörande den statliga mödrahjälpen. Mödrahjälpsnämnd skall finnas i varje landstingsområde och i stad som inte deltager i landsting. Nämnden består av ordförande och en ledamot, utsedda av Kungl. Maj:t, samt en ledamot utsedd av resp. landsting eller stadsfullmäktige. Kostnaderna för nämndernas verksamhet, som helt bestrides av statsmedel, har för budgetåret 1959/60 beräknats till 175 000 kronor.

Länsnykterhetsnämnd finnes en för varje län. Nämnden består av ordförande och fyra övriga ledamöter. Som verkställande tjänsteman finnes vid varje nämnd en nykterhetsvårdskonsulent. Vid flertalet nämnder finnes därjämte en eller ibland två assistenter samt biträdespersonal. Sammanlagt omfattar nämndernas personal ett 90-tal befattningshavare.

Länsnykterhetsnämnd skall (4 § nykterhetsvårdslagen) inom sitt verksamhetsområde övervaka nykterhetstillståndet samt vidtaga åtgärder för dess förbättrande. Nämnden skall vidare utöva tillsyn över de kommunala nykterhetsnämndernas verksamhet samt lämna dessa vägledning och bistånd. Länsnykterhetsnämnden skall även, därest kommunal nykterhetsnämnd inte vidtagit erforderliga åtgärder, inträda i dess ställe.

Eftervårdskonsulenterna, vilka är tjänstemän i socialstyrelsen, är till antalet sex. Riket är härvid indelat i fem distrikt. Konsulenterna är stationerade två i Stockholm, en i Norrköping, en i Malmö, en i Göteborg och en i Fagersta.

Konsulenterna åligger att biträda med eftervård åt elever, som utackorderats eller villkorligt utskrivits från ungdomsvårdsskola. Konsulenten skall därvid medverka vid anskaffande av lämplig inackordering eller bostad ävensom anställning. Konsulenterna skall även bistå övervakare och andra med råd och upplysningar i vad som rör elevs bästa. Därjämte skall konsulenterna utöva allmän tillsyn över inackorderingsverksamheten och övervakningsarbetet inom sitt distrikt.

De nu nämnda organen är helt statliga. Utöver dessa verkar även vissa icke statliga organ med uppgifter av närliggande art. Hit hör sålunda *barnavårdsombuden,* vilka finnes inom flertalet län. Dessa ombud, som är anställda av barnavårdsförbundet eller socialvårdsförbundet inom resp. län, är arvodesanställda och lönen bestrides i regel till hälften av vederbörande landsting och till hälften av Allmänna barnhuset. Ombudens uppgift är främst att anskaffa fosterhem och sommarhem och att på begäran

av barnavårdsnämnd inom länet eller landstingets förvaltningsutskott tillhandagå med placering av barn i fosterhem, sommarhem eller anstalter av olika slag.

Vidare bör i detta sammanhang nämnas *husmoderssemesternämnderna,* vars verksamhet kommer att närmare behandlas i ett senare avsnitt. Sådan nämnd skall finnas i varje landstingsområde och stad som inte deltager i landsting. Nämndens uppgift är att följa husmoderssemesterverksamheten samt vidtaga åtgärder för utvecklingen av denna verksamhet. Särskild husmoderssemesternämnd består av fem ledamöter, utsedda av resp. landsting eller stad. Särskild nämnd behöver dock inte inrättas utan uppgifterna kan handhas av annat organ.

Till sist må även omnämnas *hemhjälpsstyrelserna,* som finnes inom varje landstingsområde. Sådan styrelse behöver dock inte inrättas som fristående organ utan styrelsens uppgifter kan ombesörjas av landstingets hälsovårdsberedning eller annat organ. Genom hemhjälpsstyrelsen har landstinget överinseende över länets hemhjälpsverksamhet.

Som framgått av den nu lämnade helt översiktliga redogörelsen verkar ett flertal regionala organ inom socialvårdens område. Besparingsutredningen har endast anledning att beröra de statliga organen men har för att ge en allmän överblick även velat i korthet redogöra för vissa andra organ. Vad som från utredningens sida tilldrager sig intresse är därför närmast socialvårdskonsulenterna, barnavårdsassistenterna, mödrahjälpsnämnderna, länsnykterhetsnämnderna och eftervårdskonsulenterna. Av dessa är som nämnts barnavårdsassistenterna tjänstemän hos resp. länsstyrelse och eftervårdskonsulenterna tjänstemän hos socialstyrelsen. Med hänsyn härtill har besparingsutredningen inte funnit anledning att i detta sammanhang närmare beröra dem. Beträffande mödrahjälpsnämnderna återkommer utredningen i ett följande avsnitt, där den statliga mödrahjälpen närmare skall diskuteras. De regionala organ, som återstår att nu närmare behandla är alltså socialvårdskonsulenterna och länsnykterhetsnämnderna.

Besparingsutredningen vill först anföra vissa allmänna synpunkter på uppsiktsverksamheten gentemot kommunerna inom socialvårdens område. När de olika sociala verksamhetsgrenarna utvecklades förelåg otvivelaktigt ett behov av uppsikt från de statliga organens sida för att den nya verksamheten skulle komma att fungera effektivt. Inte minst torde härvid ha bidragit att i mindre kommuner av ekonomiska skäl olika hithörande verksamhetsområden inte kunnat ges det utrymme, som från statsmakternas sida ansetts önskvärt. Genom utvecklingen av den kommunala verksamheten och inte minst efter kommunindelningsreformens genomförande torde möjligheterna för kommunerna att tillgodose olika sociala verksamhetsgrenar vara en helt annan än tidigare. Behovet av uppsikt från statens sida över att kommunala organ fullgör de uppgifter, som författnings-

enligt åvilar dem, torde därför vara mindre nu än tidigare. Samtidigt torde emellertid utvecklingen av de sociala åtgärderna och dessas differentiering ha bidragit till ett ökat behov av upplysning och rådgivning. Mot denna bakgrund har även den av de statliga organen bedrivna verksamheten i form av råd och upplysningar fått alltmer framträdande roll framför den direkta uppsiktsverksamheten. Nämnda förhållanden gör att man torde kunna ifrågasätta, om inte en mera generell minskning av den statliga uppsiktsverksamheten inom socialvårdens område skulle kunna genomföras.

I detta sammanhang vill utredningen erinra om att frågan om utformningen av den statliga konsulentorganisationen för ärenden rörande socialvård och barnavård berörts av chefen för socialdepartementet vid anmälan av avlöningsanslaget till statens socialvårdskonsulenter i 1955 års statsverksproposition (V ht s. 15). Departementschefen ifrågasatte därvid, huruvida den ifrågavarande konsulentorganisationen kunde anses ordnad på sådant sätt att den med hänsyn till numera rådande förhållanden kunde anses fullt ändamålsenlig. Frågan om gränsdragningen mellan länsstyrelsernas och konsulenternas arbetsuppgifter syntes på vissa punkter kunna diskuteras. Denna fråga ansågs vidare sammanhänga med den större frågan om de statliga myndigheternas uppgifter i förhållande till de kommunala socialvårdsorganen. Vad som därvid anfördes syntes innebära motiv för en översyn av konsulentorganisationen och dess verksamhet. En sådan översyn ansågs dock inte vara lämplig förrän det då pågående arbetet på ny socialvårds- och barnavårdslagstiftning lett till resultat. Departementschefen konstaterade till sist, att han hade för avsikt att sedan även lagstiftningsarbetet rörande barnavårdslagen slutförts upptaga frågan om översyn av konsulentorganisationen. Departementschefens uttalande lämnades utan erinran av riksdagen (SU 1955: 5; Rskr 5).

Den nya socialhjälpslagen har numera tillämpats några år, och vissa erfarenheter av densamma torde ha erhållits. Sedan Kungl. Maj:t och riksdagen tagit slutlig ställning även till principerna i det numera framlagda förslaget till ny barnavårdslag, torde frågan om den statliga tillsynen inom socialvårdens område bättre kunna bedömas. Enligt besparingsutredningen bör därvid den tidigare förutskickade översynen av socialvårdskonsulentorganisationen komma till stånd. Med den allmänna syn på uppsiktsverksamheten, som besparingsutredningen framlagt, vill utredningen förorda, att vid en dylik översyn även överväges huruvida inte den inspektionsverksamhet, som nu åvilar socialvårdskonsulenterna, skulle kunna ersättas av en allmän tillsyn från länsstyrelsernas sida och upplysnings- och rådgivningsverksamheten i större utsträckning tillgodoses genom centrala anvisningar från socialstyrelsens sida samt huruvida därvid de särskilda socialvårdskonsulentbefattningarna skulle kunna avvecklas.

I fråga om länsnykterhetsnämnderna kan förhållandena böra bedömas

något annorlunda än beträffande socialvårdskonsulenterna. Besparingsutredningen intager visserligen principiellt sett samma allmänna syn på uppsiktsverksamheten, men de reformer, som genomförts inom nykterhetspolitikens område, gör att behovet av en effektiv rådgivande och ledande verksamhet på det regionala planet torde vara mera framträdande inom nykterhetsvården än inom den allmänna socialvårdens område.

Som framgått av den tidigare lämnade redogörelsen är antalet befattningshavare vid varje länsnykterhetsnämnd relativt litet. Antalet varierar mellan 2—6 tjänstemän, varav 1—3 i biträdesgrad. Ur administrativ synpunkt innebär små regionala organ vissa nackdelar. Betydande svårigheter möter sålunda att bedöma och tillgodose personalbehovet, ett förhållande som inte minst gäller frågan om biträdespersonalen. Ett sammanförande till större enheter antingen genom ett vidgat verksamhetsområde eller genom sammanförande med andra organ torde därför ofta innebära besparingar i personellt hänseende. Dessa synpunkter har varit vägledande när besparingsutredningen vid sin genomgång av förvaltningsorganisationen behandlat länsnykterhetsnämnderna. En utsträckning till större verksamhetsområden torde vara utesluten, inte minst genom att den direkta kontakten med de kommunala nykterhetsnämnderna och ortskännedomen torde bli alltför ringa. Frågan är alltså om länsnykterhetsnämnderna skulle kunna sammanföras med andra organ. Med något av de särskilda organ, som verkar inom länsplanet, torde ett sammanförande inte kunna ske med hänsyn till uppgifternas speciella art. Närmast till hands synes i stället ligga att nämnderna inordnades under länsstyrelserna, såtillvida att nykterhetsvårdskonsulenterna uppfördes på länsstyrelsernas personalstat och tjänstgjorde inom länsstyrelserna som specialföredragande. Länsnykterhetsnämndernas nuvarande kansliarbete skulle således komma att fullgöras inom länsstyrelserna. Utredningen vill erinra om att 1948 års länsstyrelseutredning i sitt betänkande angående länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen (SOU 1950: 28) tänkte sig en överflyttning av länsnykterhetsnämndernas uppgifter till länsstyrelserna. En omläggning av detta slag skulle dock medföra att nämndernas ställning och uppgifter inom nykterhetsvården finge omprövas. Bland annat finge sålunda övervägas formen för lekmannamedverkan vid handläggningen av nykterhetsvårdsärenden. Oavsett organisationsfrågan torde emellertid kunna ifrågasättas om inte en minskning av länsnykterhetsnämndernas nuvarande uppgifter med avseende på registrering m. m. torde kunna genomföras.

En omorganisation enligt de av besparingsutredningen nu skisserade riktlinjerna skulle givetvis medföra vissa ändringar av nykterhetsvårdslagen och tillhörande författningar. Utredningen har därför inte kunnat framlägga något utarbetat förslag till ändrad organisation utan har med

det nu anförda endast velat rikta uppmärksamheten på frågan och vill förorda, att länsnykterhetsnämndernas uppgifter och organisation göres till föremål för utredning i särskild ordning.

3. Den lokala administrationen för bostadspolitiken

Besparingsutredningen har i föregående avsnitt anfört vissa synpunkter rörande den lokala förvaltningsorganisationen. Utredningen har därvid allmänt konstaterat, att sammanförande till större regionala enheter än för närvarande torde kunna leda till besparingar i fråga om personal, särskilt såvitt avser biträdespersonal. Av denna anledning har utredningen övervägt den nuvarande organisationen på länsplanet i fråga om arbetsmarknadsverket samt den bostadspolitiska organisationen. Besparingsutredningen har därvid främst kommit att behandla den bostadspolitiska organisationen, såväl mot bakgrund av utredningens i det föregående framförda förslag om vidtagande av åtgärder för att ersätta den statliga bostadslångivningen med ett kreditgarantisystem som med hänsyn till att dessa lokalorgan har ett relativt fåtal befattningshavare, vilket gör att de allmänna skälen för sammanförande till större enheter främst äger aktualitet beträffande de bostadspolitiska organen. Beträffande arbetsmarknadsverkets lokalorganisation är förhållandena något annorlunda. Genom att länsarbetsnämnderna fungerar som lokala chefsmyndigheter för arbetsförmedlingen, kommer länsarbetsnämndernas verksamhet att omfatta en relativt stor lokal förvaltningsorganisation. Skälen för att åstadkomma större enheter framträder därför i fråga om dessa nämnder inte med samma styrka. Utredningen vill dock erinra om att 1948 års länsstyrelseutredning i sitt under föregående punkt omnämnda betänkande (SOU 1950: 28) förordade ett inordnande av såväl länsarbetsnämnderna som länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna. Av de skäl som nämnts kommer besparingsutredningen i det följande att endast behandla frågan om de bostadspolitiska organen.

Utredningen vill först i korthet redogöra för den bostadspolitiska organisationen. Den centrala ledningen under Kungl. Maj:t av statens verksamhet till främjande av bostadsförsörjningen utövas av bostadsstyrelsen, vilken även är chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna. Styrelsen utgöres av en generaldirektör och chef, generaldirektörens ställföreträdare samt fem andra ledamöter. Styrelsen arbetar på fem byråer samt en fristående sektion. Antalet befattningshavare hos styrelsen är enligt personalstaten för budgetåret 1959/60 ca 210.

Lokalmyndighet i länen för bostadspolitiken är länsbostadsnämnderna (instruktion 1957: 415). Länsbostadsnämnd består av fem ledamöter, bland vilka ingår nämndens chefstjänsteman, länsbostadsdirektören. Det totala antalet befattningshavare vid nämnderna rör sig omkring 250, fördelat på 6—16 tjänstemän per nämnd. Närmare uppgifter om nämndernas personal

återges i tabell XII: D: 1, där som jämförelse även upptagits personalen hos länsarbetsnämnderna.

De totala kostnaderna för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna har för budgetåret 1959/60 beräknats till ca 10,2 milj. kronor, varav ca 8,6 milj. kronor i avlöningskostnader.

Innan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna tillkom år 1948 handhades lån- och bidragsgivningen till bostadbyggandet och bostadsförsörjningen av egnahemsorganisationen och statens byggnadslånebyrå. När de nya organen inrättades förutsattes, att en successiv utflyttning av ärenden skulle kunna ske från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna. Länsorganisationen utformades därför inte slutligt.

Under de följande åren har i enlighet med de allmänna riktlinjer, som uppdragits för verksamheten, en omfattande successiv utflyttning av ärenden skett till länsbostadsnämnderna och i vissa fall till de inom kommunerna inrättade förmedlingsorganen för den statliga bostadslångivningen.

Enligt den nuvarande fördelningen handlägger bostadsstyrelsen i huvudsak långivningen till flerfamiljshus i Stockholm, Göteborg och Malmö jämte vissa kommuner i anslutning till dessa städer. Därjämte ombesörjes egnahemslångivningen såvitt avser Stockholms stad även av bostadsstyrelsen. Långivningen till egnahem och flerfamiljshus i övrigt ligger helt hos länsbostadsnämnderna.

Beträffande den kamerala redovisningen må nämnas, att medelsutbetalningen praktiskt taget helt är centraliserad till bostadsstyrelsen. Beviljade lån utanordnas sålunda från styrelsen. Däremot sker inbetalning av räntor och amorteringar via nämnderna.

Den gjorda omfördelningen av uppgifterna mellan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna har även påverkat personalbehovet. En betydande minskning av bostadsstyrelsens personal har sålunda skett samtidigt som en förstärkning genomförts på länsplanet. nInevarande års riksdag (1959 års statsverksproposition V ht s. 169 och 177; SU 49; Rskr 145) har sålunda godtagit förslag rörande denna personalorganisation, som innebar en minskning med 33 tjänster i styrelsen och en ökning hos nämnderna med tillsammans 22 befattingshavare. Vid sin anmälan av avlöningsanslaget för bostadsstyrelsen i 1959 års statsverksproposition framhöll chefen för socialdepartementet emellertid (V ht s. 169) att styrelsens personalorganisation därmed inte kunde anses slutligt löst. Med hänsyn till frågan om införande av kreditgarantisystem, ändrad arbetsfördelning m. m. kunde det bli aktuellt att framdeles närmare överse organisationen.

Enligt besparingsutredningens mening föreligger det anledning att överväga möjligheterna av att inordna länsbostadsnämnderna i något annat länsorgan. Ett av de alternativ, som härvid kan övervägas, torde vara att följa länsstyrelseutredningens förslag att sammanslå nämnderna med länsstyrelserna. För detta alternativ talar bl. a. den nära samordning, som

Tabell XII: D: 1. Personalen hos länsarbetsnämnderna och länsbostadsnämnderna enligt personalläget i fråga om länsarbetsnämnderna budgetåret 1958/59 och i fråga om länsbostadsnämnderna budgetåret 1959/60

Län eller stad	Länsarbetsnämnderna						Länsbostadsnämnderna				Summa kolumnerna 7 + 11
	Normalorganisation			Krisorganisation		Summa personal	Länsbostadsdirektör Adm. personal	Förste byråingenjör Byråingenjör	Ingenjörer	Summa personal	
	Länsarbetsdirektör Adm. personal	Inspektörer Konsulenter	Assistenter Kontorsföreståndare[1]	Assistenter Byggnadskontrollanter	Adm. personal						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Stockholms stad	48	9	144	11	4	216					216
Stockholms län	14	4	31	6	1	56	11	2	—	13	69
Uppsala län	9	2	19½	1	1	32½	5	1	1	7	39½
Södermanlands län	13	3	34	3	2	55	7	1	2	10	65
Östergötlands län	17½	5	47½	2	2	74	7	1	1	9	83
Jönköpings län	10	2	31	1	1	45	9	2	1	12	57
Kronobergs län	8½	2	21	1	1	33½	6	1	1	8	41½
Kalmar län	9½	2	32	1	1	45½	8	1	1	10	55½
Gotlands län	6	1	8	1	—	16	5	1	—	6	22
Blekinge län	8	2	24	2	1	37	6	1	1	8	45
Kristianstads län	9	2	30	2	1	44	7	1	1	9	53
Malmöhus län	26½	9	92	4	3	134½	8½	1	3	12½	147
Hallands län	8½	2	19	1	—	30½	5	1	1	7	37½
Göteborgs och Bohus län	27½	8	87	6	5	133½	10½	1	2	13½	147
Älvsborgs län	14	5	32½	1	1	53½	8	1	2	11	64½
Skaraborgs län	9½	2	29	1	1	42½	6	1	1	8	50½
Värmlands län	12	2	40	3	1	58	8	1	1	10	68
Örebro län	12	4	32½	2	2	52½	8	1	1	10	62½
Västmanlands län	10	2	32½	2	1	47½	7	1	1	9	56½
Kopparbergs län	10½	3	37	2	1	53½	9	2	1	12	65½
Gävleborgs län	11	4	36	3	1	55	10	2	1	13	68
Västernorrlands län	12½	5	52	2	—	71½	10	2	2	14	85½
Jämtlands län	10½	2	20½	1	2	36	8	1	2	11	47
Västerbottens län	12½	4	36	3	1	56½	9	2	2	13	69½
Norrbottens län	13½	5	40½	4	1	64	12	2	2	16	80
Summa	343	91	1 008½	66	35	1 543½	190	31	31	252	1 795½

[1] Härav 13 kontorsföreståndare i lgr 19 o. högre.

måste äga rum mellan bostadsbyggandet och den allmänna bebyggelseplaneringen, där länsstyrelsen intager en central ställning.

En annan möjlighet är att sammanföra länsbostadsnämnderna och länsarbetsnämnderna. Mellan dessa två länsorgan finnes åtskilliga beröringspunkter, särskilt med hänsyn till bostadsbyggandets betydelse i sysselsättningspolitiken och vikten av samordning mellan planeringen av bostadsbyggandet och den allmänna lokaliseringspolitiken. Vid ett sammanförande av dessa båda organ skulle vidare det nuvarande systemet med lekmannamedverkan vid ärendenas handläggning direkt kunna tillämpas. En dylik sammanslagning av länsarbetsnämnderna och länsbostadsnämnderna kan emellertid aktualisera en sammanslagning även av de centrala myndigheterna, arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen. Arbetsmarknadsstyrelsens organisation är dock redan nu relativt omfattande. Ett överförande till styrelsen även av ledningen av den bostadspolitiska verksamheten skulle därför kunna innebära risk för att styrelsens organisation bleve alltför omfattande för att ur administrativ synpunkt vara rationell. Härvid bör dock beaktas den tidigare redovisade minskningen av bostadsstyrelsens personal, vartill kommer att ytterligare nedskärningar av denna organisation skulle kunna ske genom — såsom i annat sammanhang aktualiserats — en överflyttning på statens nämnd för byggnadsforskning av vissa uppgifter, som nu ankommer på bostadsstyrelsens byrå för teknisk-ekonomiska utredningar. Även efter dessa minskningar av bostadsstyrelsens organisation skulle emellertid kvarstå relativt betydande arbetsuppgifter.

Oavsett vilket alternativ som väljes, skulle kunna övervägas huruvida den kamerala verksamhet, däri inräknat pantvård, som följer med bostadslångivningen, skulle kunna omhänderhas av riksbankens avdelningskontor.

Besparingsutredningen vill sålunda sammanfattningsvis konstatera att, inte minst därest ett kreditgarantisystem genomföres, länsbostadsnämnderna bör sammanföras med annat länsorgan, närmast länsstyrelserna eller länsarbetsnämnderna. Utredningen anser sig dock inte på grundval av nu tillgängliga uppgifter kunna framlägga något utarbetat förslag i detta hänseende. Utredningen föreslår därför, att frågan upptages till särskild utredning, därvid även frågan om bostadsstyrelsens ställning bör bedömas.

4. Mödrahjälp

Det särskilda samhälleliga stödet vid barnsbörd lämnas för närvarande efter två linjer, nämligen dels i form av moderskapshjälp och dels såsom mödrahjälp. Moderskapshjälp kan enligt lag i ämnet (1954: 266) utgå till varje kvinna, som är försäkrad enligt lagen om allmän sjukförsäkring. Den är sålunda en försäkringsförmån, som praktiskt taget tillkommer alla barnaföderskor. Moderskapshjälpen omfattar ersättning för förlossningsutgifter samt moderskapspenning. Den sistnämnda utgår i form av grundpenning om 270 kronor (vid flerbörd 405 kronor) samt under vissa villkor

jämväl i form av barntillägg och tilläggspenning. Tilläggspenningen utgår med samma belopp som tilläggssjukpenningen enligt den allmänna sjukförsäkringen. Moderskapsförsäkringen administreras genom de allmänna sjukkassorna. Statsbidrag utgår därvid med 50 procent av utgifterna för läkarvård m. m. samt grundpenning och med 75 procent av utgifterna för barntillägg.

Medan moderskapshjälpen sålunda är en generell försäkringsförmån är mödrahjälpen en individuellt behovsprövad hjälpform. Densamma infördes fr. o. m. år 1938 och motiverades främst av befolkningspolitiska skäl. Mödrahjälp kan enligt förordning i ämnet (1937: 339) utgå till kvinna, som i anledning av havandeskap eller barnsbörd är i uppenbart behov av understöd. Mödrahjälpens högsta belopp utgör 600 kronor (vid flerbörd 800 kronor). Maximibeloppet utgår dock endast i ett mindre antal fall, år 1958 t. ex. endast beträffande 22 procent av det totala antalet beviljade ansökningar. Någon fixerad inkomstgräns gäller inte vid behovsprövningen, utan hänsyn tages till omständigheterna i det särskilda fallet, varvid bl. a. beaktas dyrort, barnantal etc. Mödrahjälpen finansieras helt av statsmedel. Ansökan om mödrahjälp inges till vederbörande barnavårdsnämnd, som har att verkställa utredning i ärendet och därefter överlämna detsamma till länets mödrahjälpsnämnd, vilken som tidigare omnämnts är beslutande i dessa ärenden. Beviljat belopp utanordnas därefter genom vederbörande länsstyrelse till barnavårdsnämnden, som i sin tur betalar ut medlen till sökanden.

Omfattningen av beviljad mödrahjälp under senare år framgår av tabell XII: D: 2.

Den högsta frekvensen beviljade ansökningar hade år 1958 Gävleborgs, Jämtlands, Gotlands, Västerbottens och Norrbottens län med resp. 323, 299, 296, 293 och 276 per 1 000 levande födda. Av det totala antalet beviljade ansökningar år 1958 (17 267) fördelade sig 11 098 på landsbygden och 6 169 på städerna.

Frågan om mödrahjälpens utformning och administration har vid flera tillfällen aktualiserats. Socialförsäkringsutredningen (SOU 1954: 4), som

Tabell XII: D: 2. Beviljad mödrahjälp åren 1952—1958

År	Beviljade ansökningar		Belopp i kronor	
	antal	per 1 000 levande födda	totalt	per fall
1952	33 152	301	8 262 000	249
1953	31 408	285	8 772 000	279
1954	28 484	271	8 960 000	315
1955	19 578	182	5 686 000	290
1956	17 558	162	5 635 000	321
1957	17 016	159	5 711 000	336
1958	17 267	164	6 058 000	351

framlade förslag om moderskapsförsäkringen, ansåg att mödrahjälpen borde bibehållas vid sidan av den generella hjälpformen, och till detta anslöt sig även riksdagen (prop. 1954: 144; L²U 32; Rskr 274). Frågan diskuterades även i samband med införandet av den nya lagen om socialhjälp. Socialvårdskommittén (SOU 1951: 11), som ansåg att staten borde bidraga till finansieringen av socialhjälpen, förordade sålunda, att mödrahjälpen skulle utgöra en specialform av socialhjälp. Detta förslag avvisades dock av Kungl. Maj:t och riksdagen (prop. 1955: 177; L²U 39; Rskr 397), varvid chefen för socialdepartementet i denna fråga bl. a. anförde följande (prop. 177 s. 74 o. f.).

Med den ståndpunkt jag intagit till frågan om socialhjälpens finansiering skulle, därest mödrahjälpen avskaffades, kostnaden för hjälpen åt de sämst ställda vid havandeskap och barnsbörd överföras från staten till kommunerna. Det synes icke riktigt att så sker, och detta i all synnerhet om man betänker att de största mödrahjälpskostnaderna förekommer i ekonomiskt hårt pressade kommuner. Vidare bör märkas, att det här är fråga om klart avgränsade hjälpbehov, som ansetts böra tillgodoses ur befolkningspolitiska synpunkter. Redan det nuvarande systemet har ansetts behäftat med vissa ojämnheter vid bestämmande av hjälpens storlek. Risken härför måste uppenbarligen bli avsevärt större, därest beslutanderätten i hithörande frågor överflyttades från de nuvarande regionala expertorganen till lokala nämnder.

Under hänvisning till vad nu anförts anser jag mig inte böra förorda, att mödrahjälpsverksamheten överföres till socialhjälpens organ.

Familjeberedningen föreslog år 1956 att hjälpen skulle anknytas till moderskapsförsäkringen och utgå som förhöjd grundpenning enligt schematiska regler. Handläggningen av ärendena föreslogs därvid skola överföras till de allmänna sjukkassorna. Delade meningar framkom dock vid remissbehandlingen av beredningens förslag.

Frågan om mödrahjälpen har slutligen även behandlats i en inom socialdepartementet år 1957 upprättad promemoria. Enligt det däri framförda förslaget skulle mödrahjälpen alltjämt bibehållas som en behovsprövad hjälpform men administreras av barnavårdsnämnderna, varvid kommunerna skulle bidraga med en fjärdedel av kostnaderna för verksamheten. Även i fråga om detta förslag framkom olika meningar vid remissbehandlingen, och frågan har därefter gjorts beroende av det grundläggande utredningsarbete, som skall utföras av den år 1958 tillkallade socialpolitiska kommittén.

Besparingsutredningen är medveten om att en särskild behovsprövad hjälpform kan behövas för de barnaföderskor, som endast åtnjuter grundpenning från moderskapsförsäkringen. När utredningen behandlat frågan om mödrahjälpen har det därför främst varit från utgångspunkten att nå en förenkling av administrationen. Innan utredningen går närmare in på detta spörsmål vill utredningen i korthet erinra om utvecklingen av mödrahjälpsverksamheten. Som framgått av den ovan lämnade samman-

ställningen har en successiv minskning av antalet beviljade ansökningar skett, bortsett från det sistförflutna året, då bl. a. det försämrade arbetsmarknadsläget torde ha bidragit till en viss ökning av hjälpbehovet. Minskningen var särskilt markerad efter tillkomsten av moderskapsförsäkringen. Genom denna har det grundläggande hjälpbehovet kommit att täckas, och i fråga om de förvärvsarbetande mödrarna innebär försäkringshjälpen även ett skydd mot inkomstbortfall i samband med barnsbörden. Den behovsprövade mödrahjälpen har härigenom alltmera kommit att få betydelse för speciella grupper. Den allmänna befolkningspolitiska motiveringen för mödrahjälpen har härigenom förskjutits, och hjälpformen synes mera ha blivit ett komplement till den allmänna socialhjälpen.

När det gäller administrationen har såsom framgått av det föregående flera förslag framförts. En överflyttning på de allmänna sjukkassorna har avvisats, om man skulle behålla den behovsprövade hjälpformen. Förslag har även framförts att barnavårdsnämnderna eller socialnämnderna i kommunerna skulle handha administrationen. Mot detta har främst anförts att, då det gäller en för närvarande statligt finansierad hjälpform, en överflyttning till kommunerna inte skulle kunna ske med bibehållande av nuvarande helt fria behovsprövning.

Enligt besparingsutredningen talar starka skäl för att beslutanderätten lägges hos kommunerna. Redan nu skall den kommunala barnavårdsnämnden utföra det grundläggande utredningsarbete, vilket ligger till grund för mödrahjälpsnämndernas ställningstaganden. Möjligheterna för mödrahjälpsnämnderna att genom egna utredningar bilda sig en uppfattning i ärendet torde vara starkt begränsade. Deras verksamhet torde sålunda väsentligen ha betydelse för en någorlunda likartad tillämpning av bestämmelserna. Å andra sidan gör hjälpens individuella karaktär, att enhetliga regler svårligen torde kunna uppställas för verksamheten. För de fall ett ytterligare hjälpbehov skulle föreligga, som inte täckes genom den beviljade mödrahjälpen, måste detta avhjälpas genom socialnämndens försorg. Det synes därför ur flera synpunkter vara ändamålsenligt med en fri prövningsrätt för vederbörande kommunala organ. Mot en dylik fri behovsprövning talar emellertid — såsom i samband med tidigare utredningar anförts — att vederbörande statliga myndigheter inte skulle ha tillräckliga möjligheter att granska verksamhetens tillämpning ehuru den finansierades helt med statsmedel.

Besparingsutredningen har vid dessa överväganden kommit till den uppfattningen att en förenkling av mödrahjälpens administration endast kan ske genom att beslutanderätten överföres på barnavårdsnämnderna. Frågan är då huruvida även kostnaderna för verksamheten helt skulle kunna bestridas av kommunerna. Utredningen har för att få en uppfattning om vilka belopp det kan gälla låtit undersöka hur mödrahjälpen fördelade sig på olika kommuner inom några län. Härvid har valts Norrbottens och

Västerbottens län, vilka under år 1958 hade de högsta mödrahjälpsbeloppen per kommun, och vidare Västernorrlands län, som för år 1958 hade det högsta genomsnittliga bidragsbeloppet per ansökan. För att även få belyst förhållandena i de södra delarna av landet har därjämte undersökts mödrahjälpens fördelning på kommuner i Kronobergs län. Undersökningen visar, att det genomsnittliga beloppet per kommun i Norrbottens län låg vid ca 17 500 kronor och i Västerbottens län vid ca 11 100 kronor. I enstaka fall översteg beloppen 20 000 kronor och i ett fall (Gällivare) uppgick detsamma till ca 52 000 kronor. I omkring en tredjedel av kommunerna i de båda nu nämnda länen understeg beloppet dock 10 000 kronor. I Västernorrlands län uppgick det högsta beloppet för beviljad mödrahjälp i en landskommun till ca 15 000 kronor. I flertalet fall låg beloppen dock under 10 000 kronor, medan för de större städerna i länet redovisades något högre belopp. I Kronobergs län var beloppet per kommun ca 3 000 kronor, och det högsta beloppet låg för landskommunernas del vid ca 5 600 kronor. För hela riket utgjorde det genomsnittliga beloppet per kommun på landsbygden ca 4 300 kronor och i städerna ca 16 300 kronor eller, om det bortses från städerna utom landsting, ca 11 300 kronor. Undersökningen visar sålunda, att mödrahjälpen per kommun uppgår till relativt begränsade belopp och att densamma även i de län, för vilka redovisades det största sammanlagda bidragsbeloppet, endast undantagsvis översteg 20 000 kronor per kommun.

En avlösning av mödrahjälpsanslaget skulle kunna genomföras på samma sätt som vad utredningen under närmast följande avsnitt kommer att förorda i fråga om bidragsförskott och utfyllnadsbidrag. Med hänsyn till de begränsade belopp det i de enskilda fallen skulle gälla, har utredningen dock inte ansett en dylik avlösning erforderlig. Härför talar enligt utredningen även mödrahjälpens vid en helt fri behovsprövning nära samband med socialhjälpen.

Besparingsutredningen får sålunda föreslå att mödrahjälpen fr. o. m. den 1 januari 1961 överföres till att i likhet med socialhjälpen vara en helt kommunalt finansierad hjälpform med barnavårdsnämnderna såsom beslutande organ samt att mödrahjälpsnämnderna samtidigt avvecklas. Härigenom skulle de nuvarande anslagen till Mödrahjälp och till Mödrahjälpsnämnderna bortfalla, vilket innebär en anslagsminskning för helt budgetår av 5 675 000 kronor med utgångspunkt från anslagen för 1959/60.

5. Bidragsförskott och utfyllnadsbidrag

Enligt lagen 1943 : 382 om förskottering av underhållsbidrag till barn äger barn, vars fader eller moder enligt domstolsbeslut eller avtal är skyldig att utbetala underhållsbidrag, erhålla förskott av allmänna medel å dylikt bidrag, därest den underhållsskyldige inte skulle betala detsamma. Sådant förskott kan utgå med högst 720 kronor per år och är inte beroende av nå-

gon inkomstprövning. Förskotten utbetalas av vederbörande barnavårdsnämnd, som i sin tur äger återkräva beloppet av den underhållsskyldige. I den mån ersättning inte kan uttagas av den underhållsskyldige, bestrides utgifterna för bidragsförskotten till tre fjärdedelar av statsmedel och till en fjärdedel av vederbörande kommun.

Enligt lagen 1957 : 284 om utfyllnad av vissa underhållsbidrag gäller att vissa kategorier av barn, för vilka rättsligt underhållsbidrag fastställts före den 1 april 1957, av allmänna medel erhåller belopp, varmed bidraget understiger 720 kronor om året. Utgifterna för dessa utfyllnadsbidrag bestrides till tre fjärdedelar av staten och till en fjärdedel av berörda kommun.

De på staten belöpande utgifterna för såväl underhållsbidragen som bidragsförskotten utbetalas av länsstyrelserna till vederbörande kommun. Innan utbetalning sker skall länsstyrelsen ha förvissat sig om att kommunens barnavårdsnämnd fullgjort vad som bort åligga densamma för att återkräva beviljat underhållsbidrag.

Statens nettoutgifter för bidragsförskotten utgjorde budgetåren 1956/57 och 1957/58 ca 9,4 resp. 10,8 milj. kronor. För 1958/59 och 1959/60 har utgifterna för de båda bidragen beräknats till 9,5 resp. 16 milj. kronor. Ökningen sammanhänger bl. a. med en höjning av bidragsförskotten.

Allmänna statsbidragsutredningen föreslog i sitt betänkande år 1956 angående förenklad statsbidragsgivning (SOU 1956 : 8) att bidraget till kommunerna för utbetalade underhållsbidrag skulle avlösas genom att inräknas i det allmänna lärarlönebidraget på grund av att den ekonomiska betydelsen var ringa. Vid sin anmälan av utredningens förslag i propositionen 1957 : 112 (s. 50) konstaterade chefen för finansdepartementet, att förutsättningar då inte förelåg för ett mera definitivt ställningstagande till bidragsförskottens utformning på längre sikt. Statsbidraget för bidragsförskotten ansågs därför inte då böra avlösas. Frågan om en avlösning beräknades enligt departementschefen få tagas upp på nytt om några år samtidigt med att en avlösning av de övriga bidrag, som då föreslogs undantagna från en omläggning, bleve aktuell. Riksdagen anslöt sig till departementschefens uppfattning i denna fråga (SU 1957 : 91; Rskr 239).

Besparingsutredningen har vid sin genomgång av olika bidrag till kommunerna sökt bedöma möjligheterna att nå besparingar för såväl statsverket som vederbörande kommuner genom en förenkling av administrationen. Denna synpunkt har t. ex. varit vägledande för utredningens i det föregående framlagda förslag rörande mödrahjälpen. Allmänna statsbidragsutredningen ansåg att en avlösning av ersättningen till kommunerna för bidragsförskott borde kunna ske. Även om utgifterna för nämnda bidrag ökat sedan statsbidragsutredningen avgav sitt betänkande, torde de allmänna synpunkter som utredningen anfört alltjämt äga aktualitet. Som framgår av det ovan relaterade departementschefsanförandet har en omprövning av denna fråga även förutsatts.

Det nuvarande rekvisitionsförfarandet torde för kommunerna innebära betydande arbete, då en förutsättning för att vederbörande länsstyrelse skall kunna utbetala ersättning är att utredning förefinnes att erforderliga åtgärder vidtagits för återkrav av utbetalda bidrag hos den underhållsskyldige. Den förenkling i handläggningen, som en avlösning skulle innebära, torde därför väl uppväga de nackdelar som kan uppstå genom svårigheterna att åstadkomma en jämn avvägning av avlösningsbeloppen för berörda kommuner. Besparingsutredningen får därför föreslå, att ersättningarna till kommunerna för utbetalade bidragsförskott avlöses fr. o. m. den 1 juli 1960 på sätt allmänna statsbidragsutredningen föreslagit och att i samband därmed även en avlösning genomföres beträffande ersättningarna för utfyllnadsbidrag.

För statsverket innebär ett genomförande av detta förslag ingen anslagsminskning men detsamma medför indirekt en besparing genom den avlastning av länsstyrelsernas arbete som härigenom åstadkommes.

6. Ferieresor för barn och husmödrar

Statens stöd till underlättande av ferievistelse och semester för barn och husmödrar lämnas dels som bidrag till den enskilde för att minska utgifterna för resor och i vissa fall även andra kostnader och dels som bidrag till driften av barnkolonier och semesterhem. Statligt stöd till hithörande verksamhet har förekommit relativt länge och en utvidgning av stödet skedde genom beslut av 1946 års riksdag. Vissa ändringar har sedermera vidtagits, varvid må nämnas att en viss avgift för de tidigare helt fria resorna infördes år 1951. För närvarande gäller i huvudsak följande rörande de olika formerna av statligt stöd till barns och husmödrars ferie- och semestervistelse.

I fråga om ferieresor till enskild ferievistelse, gäller enligt kungörelse i ämnet (1951 : 376), att ferieresa av vederbörande barnavårdsnämnd kan beviljas följande kategorier, nämligen:

a) barn, som under året uppnår högst 14 års ålder;
b) vårdare, som medföljer barn vilket är högst 10 år (undantagsvis äldre);
c) husmoder med minst 2 barn, vilka är högst 14 år.

Ferieresa kan även efter beslut av husmoderssemesternämnd medges annan husmoder, som på grund av stor arbetsbörda eller klenhet anses vara i särskilt behov av vila och rekreation. För husmödrar, som inte har barn att fostra, får resa dock medges endast i tillsammans 1 200 fall per år.

För resorna gäller en inkomstprövning. Familjeföreståndaren, eller i förekommande fall makarna gemensamt, får sålunda inte ha en beskattningsbar inkomst, som överstiger 5 700 kronor. Resa får vidare medges endast om biljettpriset för enkel färd för vuxen uppgår till minst 5 kronor. Resa med annat färdmedel än järnväg kan dock beviljas om den sammanlagda biljettkostnaden för barn i samma familj är minst 10 kronor.

För järnvägsresa skall vederbörande själv bidraga med en avgift, som för barn och vårdare är 5 kronor och för husmoder 10 kronor. Barn och vårdare får dock resa helt fritt när det gäller barn från familj med minst tre minderåriga barn eller barn till ensamstående moder. Ferieresa får medges endast en gång per år.

Beträffande resor till barnkolonier och semesterhem gäller (kungörelserna 1946 : 233 och 1951 : 376) att fria resor till barnkolonier, dock ej s. k. dagkolonier, kan beviljas barn, vårdare och vid kolonierna fast anställd personal. Härvid gäller ingen behovsprövning. För resor till semesterhem för husmödrar kan gäster samt fast anställd personal få fria resor. För gäst gäller dock inkomstprövning enligt samma villkor som för ferieresor för husmödrar.

Till husmoderssemester kan vidare beviljas stipendier. Dessa är avsedda såväl för husmödrar, som vistas å semesterhem, som för husmödrar, som själva ordnar sin semester. Stipendierna är avsedda för t. ex. hemhjälp, inackordering av barnen, klädutrustning för husmodern o. s. v. Stipendierna fördelas av husmoderssemesternämnderna i länen. Beloppet är maximerat till normalt 50 kronor för varje husmoder men kan i vissa fall få gå upp till 125 kronor.

Bidrag till driften av semesterhem för husmödrar utgår enligt kungörelsen 1946 : 233 med 2: 50 kronor per gäst och dag under förutsättning att landsting, stad som inte deltager i landsting eller annan kommun beviljat bidrag med minst 1: 50 kronor för gästdag. Semesterhem, som är avsett för gäster från hela eller större delen av riket, kan dock få statsbidrag även om landstingsbidrag eller kommunalt bidrag inte lämnas. Bidraget beviljas av socialstyrelsen.

Driftbidrag till barnkolonier utgår med högst en krona per barn och dag. Om särskilda omständigheter föreligger kan bidraget dock få uppgå till högst 2 kronor. Till driften av vinterkolonier för sjuka, klena eller sjukdomshotade skolbarn kan bidrag lämnas med högst 3 kronor för barn och dag.

Slutligen utgår även stöd åt feriebarnsverksamhet. Feriebarnsorganisationer kan nämligen av statsmedel få bidrag till ersättning åt hem, som mottager feriebarn. Detta bidrag utgår med högst en krona per barn och dag.

Rörande omfattningen av den statsunderstödda verksamheten till förmån för ferie- och semestervistelse må nämnas att år 1957 resor till enskilt ordnad ferievistelse beviljades för ca 23 500 barn, varav 17 700 från städerna, och för ca 11 700 vårdare, varav 8 650 från städerna. Med hänsyn till att de sistnämnda i vissa fall beviljats såväl fram- som återresa, var antalet vårdarresor något större. Antalet husmödrar, som erhöll resor till enskilt ordnad semestervistelse, var samma år ca 11 400, varav 4 600 från

Tabell XII: D: 3. Beviljade ferieresor för barn och husmödrar åren 1955—1957

Beviljad resa till	1955	1956	1957
A. Enskilt ordnad ferievistelse	63 622	57 740	48 995
därav barn över 6 år	20 375	19 006	16 635
» barn under 6 år	9 614	8 237	6 893
» vårdare	18 649	17 133	14 068
» husmödrar	14 984	13 364	11 399
B. Barnkolonier	36 645	36 685	34 623
därav barn	31 170	31 380	29 480
» personal och vårdare	5 475	5 305	5 143
C. Semesterhem	8 447	9 466	9 618
därav gäster	8 266	9 297	9 443
» personal	181	169	175
Totalt	108 714	103 891	93 236

städerna. Resornas fördelning på olika kategorier åren 1955—1957 framgår av tabell XII : D : 3.

I fråga om husmodersstipendierna kan nämnas, att antalet beviljade stipendier budgetåret 1957/58 utgjorde 14 832. Av dessa uppgick 7 199 eller 48,5 procent till belopp om högst 50 kronor och 7 633 eller 51,5 procent till belopp mellan 60 och 125 kronor.

Slutligen skall nedan lämnas en sammanställning över statens nettoutgifter för och anslag till den nu nämnda verksamheten under senare år.

Besparingsutredningen vill erinra om att en översyn av de statliga åtgärderna på husmoderssemesterns område för närvarande pågår genom den år 1957 tillkallade husmoderssemesterutredningen, vilken beräknas avsluta sitt arbete under innevarande år. Enligt sina direktiv skall nämnda utredning göra en översyn av semesterhemmens verksamhet och i samband därmed även granska stipendiegivningen till husmoderssemestern. Utred-

Tabell XII: D: 4. Statens utgifter för ferievistelse för barn och husmödrar budgetåren 1955/56—1959/60. 1 000-tal kronor

Anslag	Utgift			Anslag	
	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
Ferieresor för barn	2 153	2 016	1 897	2 100	2 000
Ferieresor för husmödrar	1 131	1 033	1 046	1 000	1 000
Bidrag till driften av semesterhem	511	540	549	500	540
Stipendier för underlättande av husmoderssemester	1 027	1 037	1 003	1 000	1 000
Bidrag till driften av barnkolonier m. m.	1 602	1 699	1 701	1 700	1 700
Totalt	6 424	6 325	6 196	6 300	6 240

ningen är även oförhindrad att upptaga frågan om husmödrarnas ferieresor.

Som framgår av den förut lämnade redogörelsen uppgår anslagen till statens stöd till ferie- och semestervistelse för barn och husmödrar till sammanlagt 6,2 milj. kronor för budgetåret 1959/60, varav 4 milj. kronor faller på resor och stipendier och 2,2 milj. kronor på driftbidrag till barnkolonier och semesterhem. Bidragen i de enskilda fallen uppgår dock till relativt blygsamma belopp. Från dessa anslag täcktes sålunda år 1957 kostnaderna för inte mindre än drygt 93 000 resor och antalet husmoderssemesterstipendier har som nämnts under budgetåret 1957/58 utgjort nära 15 000. Med hänsyn till nu nämnda omständigheter har det för besparingsutredningen varit naturligt att i första hand överväga huruvida, inte minst av administrativa skäl, möjligheter till utgiftsminskningar skulle föreligga, när det gäller ferieresorna och stipendierna. Det totala antalet ferieresor har, såsom framgår av tabell XII : D : 3, successivt minskat under senare år, varvid dock en viss ökning skett av resorna till semesterhemmen. Minskningen i resefrekvensen torde sammanhänga med bl. a. inkomstutvecklingen i förening med behovsprövningen av reseförmånerna liksom även med förändringar i semestervanorna för berörda befolkningsgrupper. För åtskilliga grupper, som tidigare varit beroende av detta stöd för sin ferievistelse, torde detta behov numera ha bortfallit. För andra grupper åter kan de ifrågavarande förmånerna dock alltjämt innebära en förutsättning för en ferievistelse. Även om man är medveten om behovet för vissa grupper av dessa förmåner, gör dock den relativt omfattande administration, som erfordras för ferieresorna och husmoderssemesterstipendierna, att frågan om en omprövning av denna verksamhet ter sig angelägen.

Med hänvisning till vad som ovan anförts vill besparingsutredningen därför förorda, att — sedan husmoderssemesterutredningen framlagt sitt material till belysande av husmoderssemesterverksamhetens inriktning och omfattning — frågan om ferieresorna för barn och husmödrar samt husmoderssemesterstipendierna upptages till en förutsättningslös omprövning.

7. Lån och bidrag till samlingslokaler

Statens stöd till anordnande av allmänna samlingslokaler utgår dels som lån till anskaffande av lokaler och dels som bidrag till inventarier för desamma. Långivningen har förekommit sedan år 1943, medan bidragsgivningen till inventarier tillkom åren 1954—1955, då densamma infördes som ett led i de nykterhetspolitiska strävandena i samband med nykterhetsreformen.

Beträffande långivningen gäller enligt kungörelsen 1957 : 367 om statslån för anordnande av allmänna samlingslokaler m. m. att lån kan utgå till kommun, aktiebolag, förening eller stiftelse. Lånebeloppet får uppgå till högst 50 procent, eller, där synnerliga skäl är därtill, högst 70 procent av det s. k. låneunderlaget, vilket utgöres av den beräknade byggnadskostna-

den, byggnadsvärdet e. d. Viss del av lånet kan utgå som räntefri stående del, nämligen högst 40 procent eller beträffande lokaler för ungdomsverksamhet högst 50 procent. I övrigt är lånet räntebärande, varvid tillämpas statens normalränta, samt skall vanligen amorteras på 25 år.

Bidrag till inventarier för allmänna samlingslokaler kan utgå med belopp motsvarande högst 5 procent av låneunderlaget, dock högst 10 000 kronor (kungörelse 1957 : 368). Vid prövningen av bidragsansökningar skall nykterhetsvårdande synpunkter beaktas.

Bidrag kan även utgå till utrustning av vissa ungdomslokaler, som inte är allmänna samlingslokaler, med högst 50 procent av kostnaderna för utrustning, dock högst 1 000 kronor.

Beträffande omfattningen av långivningen till allmänna samlingslokaler kan nämnas att under budgetåren 1942/43—1957/58 till dylika lån anvisats sammanlagt 75 500 000 kronor samt beviljats lån med sammanlagt 70 017 000 kronor. Genomsnittsbeloppet för byggnadskostnaderna för dylika samlingslokaler har under de senaste åren varit ca 360 000 kronor, det genomsnittliga lånebeloppet har utgjort ca 170 000 kronor och den genomsnittliga storleken av räntefri stående del ca 90 000 kronor. Normalt har sistnämnda subvention utgjort 25 procent av byggnadskostnaden men har i undantagsfall uppgått även till maximibeloppet 40 procent. Högre lånebelopp än 500 000 kronor har som regel inte medgivits.

Anslaget till Bidrag till anskaffning av inventarier för allmänna samlingslokaler m. m. har för vartdera av budgetåren 1957/58 och 1958/59 utgjort 600 000 kronor och är för 1959/60 upptaget med 400 000 kronor.

Frågan om de driftsekonomiska betingelserna för statsbelånade allmänna samlingslokaler samt därmed sammanhängande spörsmål är för närvarande under utredning genom 1959 års samlingslokalsutredning.

Statens stöd till anordnande av allmänna samlingslokaler består såsom framgått av den ovannämnda redogörelsen i huvudsak av lån till uppförande eller anskaffande av lokaler. Inventariebidraget torde däremot vara av relativt underordnad betydelse när det gäller de allmänna samlingslokalerna och även beträffande de särskilda ungdomslokalerna synes detsamma vara av begränsad betydelse. Enligt besparingsutredningen bör statens stöd till samlingslokaler därför helt koncentreras till lokalanskaffningen och inventariebidraget slopas.

Besparingsutredningen får sålunda föreslå, att bidragsgivningen till anskaffning av inventarier för allmänna samlingslokaler upphör fr. o. m. den 1 juli 1960. För statsverket skulle detta med utgångspunkt från nuvarande anslag innebära en besparing av 400 000 kronor.

8. Bosättningslån

Alltsedan budgetåret 1937/38 har medel anvisats till en statlig lånefond, statens bosättningslånefond, för utlämnande av bosättningslån. Långiv-

ningen infördes som ett led i de befolkningspolitiska strävandena, och verksamheten har fortgått i huvudsak enligt de normer, som ursprungligen fastställts.

Enligt gällande bestämmelser (kungörelse 1946 : 570; omtryckt 1953 :330) kan lån utgå till trolovade eller äkta makar ävensom ogift moder med minderårigt barn. Lånen är avsedda för inköp av möbler eller andra bosättningsföremål ävensom redskap, verktyg eller liknande föremål, som kan underlätta hemarbetet eller vara av betydelse för hemmets trevnad eller familjens försörjning. För lånen gäller en behovsprövning. Lån får vidare utgå med högst 3 000 kronor. Räntan är fastställd till statens normalränta, vilken sedan den 1 juli 1959 är 4,5 procent. Amortering skall ske inom en i varje särskilt fall fastställd tid, dock normalt högst åtta år. Långivningen handhas av riksbanken genom förmedling av kommunvis utsedda ortsombud.

Sedan låneverksamheten påbörjades den 1 januari 1938 har tillhopa anvisats 61,1 milj. kronor till bosättningslån, vilket med hänsyn till att inflytande amorteringar kan användas till ny utlåning medgivit en total utlåning av 282 milj. kronor t. o. m. budgetåret 1957/58 fördelade på 205 000 lån. Antalet utestående lån utgjorde den 30 juni 1958 ca 50 300 med ett sammanlagt belopp av ca 50,1 milj. kronor. Det genomsnittliga lånebeloppet har successivt ökat och utgjorde 1957/58 ca 2 000 kronor.

För administrationen av långivningen är på driftbudgeten upptagna två anslag till ersättning åt ortsombud och till ersättning åt riksbanken, vilka för budgetåret 1959/60 är beräknade till 65 000 resp. 300 000 kronor. Ortsombuden åtnjuter ersättning med 6 kronor för varje låneansökan, varöver yttrande avgivits, dock 4 kronor om mer än ett ombud yttrat sig. Riksbankens ersättning för förvaltningen av lånen är beräknad efter 6 kronor för varje lån, som utestår den 31 december det budgetår ersättningen avser.

Den statliga bosättningslångivningen torde i allmänhet till följd av den allmänna inkomstutvecklingen ha fått en något minskad betydelse. För vissa grupper kan densamma dock alltjämt anses vara av vikt för att underlätta bosättningen. Väsentligast torde därvid vara den möjlighet till borgensfri kredit som denna låneform erbjuder. Någon subventionering torde inte ha avsetts med långivningen och lånen löper även med den för statens utlåningsfonder gängse normalräntan. Kostnaderna för lånens administrerande belastar riksstatens femte huvudtitel med för närvarande 365 000 kronor per år. De årliga administrationskostnaderna torde kunna beräknas till i runt tal 7 kronor per lån. Med hänsyn till den allmänna ränteutvecklingen synes en jämkning av bosättningslånens ränta böra ske med 0,5 procent. Härigenom skulle administrationskostnaderna för lånen delvis täckas av de ökade ränteinkomsterna.

Besparingsutredningen får sålunda föreslå, att för bosättningslån som utlämnas fr. o. m. den 1 juli 1960 räntan fastställes till 5 procent.

9. Bidrag till sjukkassor m. m.

Statens bidrag till de allmänna sjukkassorna har för ettvart av de senaste budgetåren uppgått till i runt tal 250 milj. kronor. Med hänsyn till anslagets storlek har det för besparingsutredningen varit naturligt att överväga huruvida en minskning av detta anslag skulle kunna ske genom en omfördelning mellan statsbidrag och försäkringsavgifter eller på annat sätt. Utredningen skall därför lämna en översikt över nu gällande statsbidragsbestämmelser samt statsbidragets fördelning på de olika grenarna av sjukkassornas verksamhet.

Till täckande av sjukkassornas kostnader utgår statsbidrag enligt följande:

A) *Sjukhjälpsbidrag* med nedan angivna procenttal av kostnaderna för

1) läkarvård samt sjukresor	50 procent (undantagsvis högst 70 procent)
2) grundsjukpenning och motsvarande del av hempenning	50 procent
3) barntillägg	75 procent

B) *Medlemsbidrag* för envar sjukkassemedlem och kalenderår med

i städer som utgör särskilda centralsjukkasseområden	4 kronor
i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län	5 kronor
i riket i övrigt	4: 50 kronor
Undantagsvis kan bidraget uppgå till högst	6 kronor

C) *Avgiftslindringsbidrag* med belopp varmed sjukförsäkringsavgift nedsatts vid debitering av slutlig skatt till följd av att medlems sammanlagda avgift för sjukvårdsförsäkringen och försäkringen för grundsjukpenning överstigit 2 procent av den taxerade inkomsten.

D) *Avgiftsersättningsbidrag* med 10 kronor för varje medlem som vid debitering av slutlig skatt inte påförts avgift för sjukvårdsförsäkringen till följd av att medlemmen har en taxerad inkomst understigande 1 200 kronor eller uppbär folkpension.

E) *Bidrag till utgifter för moderskapshjälp* efter samma regler som för sjukhjälpsbidrag.

F) *Bidrag till utgifter enligt frivillig försäkring och tillfällig sjukpenningförsäkring* med

för sjukpenning (sjukpenningtillägg)	20 procent
för barntillägg	75 procent

Statsbidrag utgår även för tillhandahållande av kostnadsfria eller prisnedsatta läkemedel med 1: 15 kronor för år och sjukkassemedlem. I övrigt bestrides kostnaderna för rabatteringen av de allmänna centralsjukkassorna.

I tabell XII : D : 5 lämnas en sammanställning över sjukkassornas totala utgifter och statsbidragets fördelning på olika ändamål budgetåren 1955/56—1958/59. Av tabellen framgår bl. a. att den största utgiftsposten utgöres av kostnaderna för tilläggssjukpenning, för vilken statsbidrag dock inte utgår. Av de statsbidragsberättigande utgifterna faller de största beloppen på kostnaderna för grundsjukpenning, läkarvårdsersättning och läkemedelsersättning. En betydande post utgör även förvaltningsutgifterna, vilka delvis avses täckas av medlemsbidraget.

Tabell XII: D: 5. Sjukkassornas utgifter och statsbidragen till dessa för budgetåren 1955/56—1958/59 (milj. kronor)

	Sjukkassornas utgifter				Statsbidrag			
	55/56	56/57	57/58	58/59[1]	55/56	56/57	57/58	58/59[1]
A) *Obligatorisk sjukpenning (exkl. mersjukpenning enl. 122 § sjukförsäkringslagen)*								
a) Grundsjukpenning	156,0	141,7	155,3	140,2	78,0	70,9	77,6	70,1
b) Grundhempenning		13,1	12,9	12,6		6,6	6,4	6,3
c) Barntillägg	16,1	15,7	16,8	15,4	12,1	11,8	12,6	11,6
d) Tilläggssjukpenning och tilläggshempenning	281,9	303,4	367,5	355,2	—	—	—	—
B) *Sjukvård och förlossningsvård*								
a) Läkarvård och tandläkarvård		131,9	141,1	142,1		66,0	70,6	71,1
b) Resor till och från läkare och tandläkare	136,9	13,5	15,7	16,7	68,5	6,8	7,9	8,3
c) Sjukhusvård och vård å förlossningsanstalt	48,5	47,5	46,9	60,4	—	—	—	—
d) Resor till och från sjukhus och förlossningsanstalt	12,3	12,7	13,7	13,9	6,2	6,4	6,9	7,0
e) Sjukvårdsåtgärder enl. 18 § sjukförsäkringslagen	7,7	8,5	8,7	9,3	—	—	—	—
C) *Moderskapspenning*								
a) Grundpenning	29,6	29,2	29,1	28,5	14,8	14,6	14,5	14,2
b) Tilläggspenning	18,6	23,4	27,7	30,2	—	—	—	—
c) Barntillägg	1,2	1,2	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9
D) *Frivillig försäkring enl. sjukförsäkringslagen*	10,4	11,5	13,7	14,4	2,1	2,3	2,7	2,9
E) *Frivillig försäkring enl. särskild lag (T-försäkring)*	2,8	2,6	2,9	2,6	0,6	0,5	0,6	0,5
F) *Mersjukpenning (inkl. barntillägg) enl. 122 § sjukförsäkringslagen*	9,8	4,3	2,0	1,3	—	—	—	—
G) *Förvaltningsutgifter*	52,1	55,7	61,5	62,7	—	—	—	—
H) *Övriga utgifter*	1,5	1,4	3,1	6,2	—	0,3	1,3	2,6
I) *Läkemedelsersättning*	45,5	57,3	69,1	78,7	—	—	—	—
J) *Bidrag för läkemedelsersättning*	—	—	—	—	6,2	6,3	6,3	6,4
K) *Medlemsbidrag*	—	—	—	—	24,0	24,3	24,4	24,6
L) *Avgiftslindringsbidrag*	—	—	—	—	17,7	11,9	12,0	12,0
M) *Avgiftsersättningsbidrag*	—	—	—	—	9,4	11,1	11,7	11,7
Summa	830,9	874,6	988,9	991,6	240,5	240,7	256,4	250,2

[1] Preliminära siffror.

I detta sammanhang bör erinras om att en utredning för närvarande pågår av frågan om utformningen av förmånen av kostnadsfria och prisnedsatta läkemedel genom den år 1957 tillkallade utredningen om läkemedelsrabatteringen. Denna utredning torde komma att avsluta sitt arbete inom en relativt nära framtid.

Besparingsutredningen har vid sina överväganden rörande statsbidraget till sjukkassorna uppmärksammat, att kassorna under senare år uppvisat inkomstöverskott och att en betydande fondökning ägt rum.

Den nyss lämnade redogörelsen visar, att det — förutom de icke statsbidragsberättigande utgifterna för tilläggssjukpenningen — främst är fyra poster i kassornas utgifter som är av större betydelse, nämligen kostnaderna för grundsjukpenningen, läkarvårdsersättningen, läkemedelsersättningen samt förvaltningsutgifterna. Av dessa poster uppvisar kostnaderna för läkemedelsrabatteringen den relativt största stegringen. Frågan om denna rabattering är emellertid som nämnts under utredning och förslag i ämnet torde komma att framläggas relativt snart. Med hänsyn härtill har besparingsutredningen inte ansett sig ha anledning att närmare beröra läkemedelsrabatteringen.

När det gäller övriga nu berörda poster har utredningen utgått från att en ändring av statsbidragsbestämmelserna inte bör beröra sådana utgifter, som är beroende av sjukfrekvensen. Utredningen har därför inte ansett sig böra framlägga några förslag i fråga om den del av statsbidraget, som belöper på grundsjukpenningen och läkarvårdsersättningen.

Besparingsutredningen har däremot tagit upp frågan om möjligheterna att begränsa det till kassorna utgående medlemsbidraget, vilket som nämnts avser att delvis täcka kassornas förvaltningsutgifter. Detta bidrag utgår som förut framhållits per sjukkassemedlem och kalenderår med 4 kronor i städer som utgör särskilda centralsjukkasseområden, med 5 kronor i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt med 4: 50 kronor i riket i övrigt. Bidraget utgår sålunda proportionellt efter kassornas storlek och är inte beroende av de enskilda kassornas ekonomiska ställning.

Mot bakgrunden av det nuvarande statsfinansiella läget och med beaktande av kassornas redovisade inkomstöverskott har besparingsutredningen kommit till den uppfattningen, att det särskilda medlemsbidraget till kassorna i princip bör slopas. För kassorna i de fyra nordligaste länen torde dock ett bidrag alltjämt erfordras för att täcka de högre kostnaderna för kassorna i dessa län. Medlemsbidraget i nyssnämnda län torde därför böra bibehållas till den del detsamma överstiger 4: 50 kronor per medlem och år.

Ett borttagande av medlemsbidraget kan komma att återverka på storleken av sjukförsäkringsavgifterna. I vilken utsträckning detta kommer att ske torde i förväg inte med säkerhet kunna anges. Vid en bedömning av denna fråga bör enligt besparingsutredningen bl. a. beaktas, att sjukkasseorganisationen efter den allmänna sjukförsäkringens genomförande numera torde ha stabiliserats, vilket bör föra med sig vissa möjligheter till utgiftsbegränsningar genom rationaliseringar. Såväl med hänsyn härtill som till vad förut sagts om kassornas allmänna ekonomiska ställning torde ett slopande av medlemsbidraget inte behöva medföra någon allmän höjning av försäkringsavgifterna. Beträffande storleken av en eventuell avgiftshöjning må framhållas, att den — även om hänsyn tages till att vissa medlemmar är befriade från avgift — för kassorna i allmänhet inte kan beräknas

överstiga ca 6 kronor per medlem och år. För statsverket skulle förslaget medföra en anslagsminskning av omkring 24 milj. kronor för helt budgetår.

Besparingsutredningen får sålunda föreslå att medlemsbidraget till de allmänna sjukkassorna slopas fr. o. m. den 1 januari 1961 utom för kassorna i de fyra nordligaste länen, där alltjämt ett bidrag av 0: 50 kronor per medlem och år bör utgå.

10. Bidrag till utlandssvenskarnas förening

Utlandssvenskarnas förening stiftades år 1938. Dess stadgar är stadfästa av Kungl. Maj:t. Föreningen syftar till att vara en centralorganisation, som genom olika åtgärder vill knyta svenskarna i främmande länder fastare till hemlandet och uppfylla deras önskemål om konstruktivt bistånd i alla avseenden. Föreningen strävar därvid bl. a. att stödja hemvändande utlandssvenskar och underlätta deras placering i svenskt arbetsliv.

Statligt bidrag till föreningens verksamhet utgick första gången budgetåret 1939/40 och avsåg då närmast föreningens verksamhet för svenska flyktingar från Finland. Bidrag har därefter lämnats med varierande belopp, främst för de genom föreningen administrerade livsmedelssändningarna till svenskar i utlandet. Sedan budgetåret 1955/56 har anslaget utgått med 50 000 kronor per år. Anslaget var tidigare beräknat med särskilda delbelopp för föreningens ordinarie verksamhet, för livsmedelssändningar och för kuratorsverksamhet. Numera äger föreningen dock att själv helt bedöma bidragets användning. Bidragets ändrade karaktär markeras även av att detsamma fr. o. m. budgetåret 1959/60 ändrats från förslagsanslag till obetecknat anslag.

Bidraget till utlandssvenskarnas förening har sålunda ursprungligen haft en social karaktär och till väsentlig del avsett ett direkt stöd åt behövande svenskar i utlandet. Numera utgår anslaget dock som ett allmänt bidrag till föreningens verksamhet. Med hänsyn till att det ursprungliga syftet med bidraget i stort sett inte längre föreligger, torde kunna ifrågasättas huruvida detsamma alltjämt bör utgå. I varje fall synes ett dylikt allmänt bidrag till föreningens verksamhet snarare böra utgå från tredje än från femte huvudtiteln. Det torde därvid kunna övervägas om inte de ifrågavarande ändamålen skulle kunna tillgodoses inom ramen för det redan befintliga anslaget till Upplysningsverksamhet i utlandet angående Sverige.

Besparingsutredningen vill därför förorda, att det särskilda anslaget under femte huvudtiteln till Bidrag till utlandssvenskarnas förening utgår ur riksstaten fr. o. m. budgetåret 1960/61. Därest ett bidrag alltjämt anses böra utgå torde detta böra ske inom ramen för redan uppförda anslag under tredje huvudtiteln.

E. Sjätte huvudtiteln

1. Statens bilinspektion

Chefsmyndighet för statens bilinspektion är väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, som äger att i arbetsordning eller annorledes meddela närmare föreskrifter om verksamheten.

Bilinspektionen tillkom den 1 januari 1948, då länsbesiktningsmännen och besiktningsmännen för motorfordon inordnades i det statliga lönesystemet. Arbetsuppgifterna utgöres i huvudsak av besiktning av motorfordon, kompetensprov för erhållande av körkort och trafikkort samt viss utbildning av poliser m. fl.

Ursprungligen omfattade organisationen 9 distrikt, vilka fr. o. m. budgetåret 1958/59 ökats till 15. Utvecklingen i fråga om antalet bilinspektörer och antalet förrättningar av olika slag belyses av följande tabell.

De i tabellen redovisade arbetsuppgifterna vid bilinspektionen har hittills varit stadda i tillväxt, även om tendensen på senare år såvitt antalet angår varit mindre framträdande. Vid bedömning av siffrorna bör emellertid bl. a. observeras att ändringar i gällande bestämmelser kommer att medföra ökade krav på den i varje enskilt fall nödvändiga arbetsinsatsen och ökat antal förrättningar. Sålunda har fr. o. m. den 1 juli 1958 återinförts muntliga förhör vid körkortsprov samtidigt som bestämmelser utfärdats, som innebär att kretsen av de förare, som skall ha trafikkort, kommer att vidgas. Den senare åtgärden har i fråga om antalet prov för sådana kort beräknats medföra en ökning med ca 18 000 om året de närmaste åren. Slutligen tillkom årlig kontrollbesiktning av ca 4 000 brand- och sjuktransportbilar. Det må också nämnas, att den pågående utbyggnaden av inspektionens instrumentutrustning leder till grundligare men också mera tidskrävande besiktningar. I sina anslagsäskanden för budgetåret 1959/60

Tabell XII: E: 1. Personal och antal besiktningsförrättningar m. m. vid statens bilinspektion åren 1948—1958

År	Antal bil-inspektörer	Besiktningsförrättningar m. m.		Kompetensprov m. m.	
		Antal	Per bilinspektör	Antal	Per bilinspektör
1948	65	80 426	1 237	72 654	1 118
1949	65	76 062	1 170	83 330	1 282
1950	65	79 609	1 225	104 407	1 606
1951	65	83 441	1 284	139 037	2 139
1952	91	99 025	1 088	140 271	1 541
1953	87	102 559	1 179	151 775	1 745
1954	92	106 685	1 160	179 076	1 946
1955	98	108 144	1 104	200 198	2 043
1956	102	130 167	1 276	194 167	1 904
1957	105	126 261	1 202	198 058	1 886
1958	108	115 539	1 070	190 270	1 762

uppgav väg- och vattenbyggnadsstyrelsen att behov förelåg av ytterligare 22 bilinspektörer, ehuru styrelsen begränsade sig till att begära 15 nya tjänster. Chefen för kommunikationsdepartementet (VI ht s. 66) ansåg sig emellertid endast kunna föreslå 3 nya bilinspektörstjänster, vilket också blev riksdagens beslut.

Enligt riksstaten för budgetåret 1959/60 har anslagen till bilinspektionen för avlöningar, omkostnader och utrustning upptagits med tillhopa 4 203 800 kronor. Bland inkomsterna å driftbudgeten har förrättningsavgifterna vid bilinspektionen beräknats till 5 200 000 kronor.

Utgifterna i fråga skall avräknas mot automobilskattemedlen och inkomsterna skall tillföras dessa. Endast kompetensproven är belagda med avgifter, som erlägges till bilinspektionen i de fall denna ombesörjer prövningen. I samband med den vid 1947 års riksdag beslutade omorganisationen av bilbesiktningsmannainstitutionen avskaffades avgifterna för besiktningar och andra fordonsundersökningar. I propositionen 1947: 110 uttalade chefen för kommunikationsdepartementet bl. a. att den enklaste formen för uppbörd av förrättningsavgifter var att uttaga dessa i form av höjd fordonsskatt. Departementschefen förordade, att berörda avgifter skulle, i avvaktan på den definitiva regleringen av fordonsskattens storlek, borttagas utan motsvarande skattehöjning. Riksdagen (Rskr 1947: 197) godtog förslaget. I propositionen 1954: 112, som ledde till fastställande av nu gällande fordonsskatter, inräknades utgifterna för bilinspektionen helt bland de utgifter, som skulle täckas med automobilskattemedel och därigenom beaktades vid fordonsskatternas avvägning.

Enligt besparingsutredningens uppfattning tyder vad ovan anförts angående utvecklingen i fråga om arbetsbelastningen vid statens bilinspektion på att en avsevärd personalökning sannolikt måste genomföras inom en relativt snar framtid, såvida inte inspektionens arbetsbörda kan på något sätt begränsas. Samtidigt har framträtt ett starkt behov av utökning av bilinspektionens medverkan vid den ur trafiksäkerhetssynpunkt betydelsefulla flygande inspektionen.

Mot bakgrunden av det nu anförda anser besparingsutredningen, att det bör undersökas i vilken utsträckning på inspektionen nu åvilande arbetsuppgifter kan utan men för trafiksäkerheten lösas utan inspektionens medverkan och därför kan avlastas denna. Till sådana uppgifter synes kunna hänföras exempelvis de kontrollbesiktningar, som enligt gällande bestämmelser regelbundet skall verkställas bl. a. i fråga om motorfordon i yrkesmässig trafik samt numera även i fråga om utryckningsfordon. Kontrollbesiktning skall även ske, om fordon vid flygande inspektion befunnits behäftat med allvarligare fel. I den mån denna gren av verksamheten utbygges, kan antalet kontrollbesiktningar väntas öka. Kontrollbesiktning syftar endast till att konstatera att fordonet är i trafiksäkert skick och innebär inte att det gällande besiktningsinstrumentet ändras. I olika samman-

hang har föreslagits, att för vissa besiktningar anlita på enskilt initiativ upprättade bilkontrollanstalter eller kvalificerade bilreparationsverkstäder. Det synes som ett intyg från en sådan anstalt eller verkstad om att fordon kontrollerats och befunnits i fullgott skick borde i princip kunna godtagas. Härigenom skulle ernås i första hand en viss lättnad vid bilinspektionen men dessutom den fördelen för allmänheten att fordonet i fråga inte skulle behöva inställas för besiktning hos bilinspektionen.

Den i det föregående berörda omständigheten att avgifter inte uttages för besiktningar innebär visserligen en viss förenkling i inspektionens kassagöromål, men erfarenheten torde numera ha visat, att det i viss utsträckning förekommer att fordon inställes till besiktning utan att vara i godtagbart skick. Detta medför sannolikt ett inte obetydligt merarbete för inspektionen, varför en återgång till det gamla systemet med avgifter även för besiktningsförrättningar bör övervägas. Härvid bör även beaktas att ett återinförande av avgifterna i fråga torde vara en förutsättning för att på ovan antytt sätt kunna överföra vissa besiktningar till bilbesiktningsanstalter och bilverkstäder. Besparingsutredningen föreslår därför att frågan om ett återinförande av avgifter för besiktningsförrättningar snarast upptages till prövning.

2. Statens biltrafiknämnd

Statens biltrafiknämnd har såsom central myndighet att verka för ett ändamålsenligt ordnande av den yrkesmässiga biltrafiken. I detta syfte skall det särskilt åligga biltrafiknämnden att, i vad angår den yrkesmässiga trafiken, inhämta möjligast fullständiga kännedom om trafikbehov, fordonsbestånd och transportarbete; att i övrigt med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom trafikväsendet och vidtaga eller hos Kungl. Maj:t eller vederbörande myndigheter föreslå de åtgärder, vilka nämnden kan finna påkallade med avseende å den yrkesmässiga biltrafiken samt handlägga och avgöra de ärenden, som enligt förordningen angående yrkesmässig biltrafik m. m. skall tillhöra nämnden.

Statens biltrafiknämnd skall bestå av minst fem och högst sju ledamöter, vilka förordnas av Kungl. Maj:t för viss tid.

Inom nämnden skall finnas ett kansli, som förestås av en av Kungl. Maj:t, efter anmälan av nämndens ordförande, förordnad byråchef. Personalen uppgår till omkring 25 anställda. Avlönings- och omkostnadsanslagen har för budgetåret 1959/60 beräknats till 497 200 resp. 51 500 kronor.

Bland nämndens arbetsuppgifter ingår bl. a. att enligt förordningen 1940 : 910 angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. handlägga vissa ärenden sammanhängande med regleringen av den yrkesmässiga biltrafiken, däribland ärenden rörande beställningstrafik för godsbefordran. Det ankommer sålunda på biltrafiknämnden att efter länsstyrelsernas hörande och i övrigt erforderlig utredning indela riket i lokalområden för sådan

beställningstrafik. Lokalområde skall utgöras av län eller sammanhängande delar av ett eller flera län. Tillstånd att i beställningstrafik för godsbefordran använda lastbil med maximilast överstigande 4 500 kg eller lastbil jämte släpvagn, vilkas sammanlagda maximilast överstiger 5 500 kg, meddelas av biltrafiknämnden men i fråga om mindre fordon av länsstyrelserna. De på nämnden ankommande ärendena förberedes av länsstyrelserna, som har att med erforderlig utredning och eget yttrande översända handlingarna till nämnden. Inom denna avgöres flertalet hithörande ärenden av byråchefen eller på grund av delegationsbeslut av annan befattningshavare (förste byråsekreterare). Ärenden av principiell natur eller eljest av större räckvidd avgöres dock av ordföranden eller av nämnden in pleno.

Vid tillkomsten år 1940 av ifrågavarande lagstiftning bestämdes gränsen för central tillståndsgivning för beställningstrafik för godsbefordran till lastbilar med en maximilast överstigande 3,5 ton och — i kombination med släpvagn — överstigande 4 ton. Chefen för kommunikationsdepartementet anförde vid anmälan av propositionen 1940 : 115 (s. 78) bl. a. att det vore mest ändamålsenligt att låta frågor om tillstånd till dylik trafik handläggas av den centrala myndigheten, i de fall ansökningen avsåg rätt att använda lastbilar med större lastförmåga än som vanligen användes i den lokala trafiken.

I decentraliseringssyfte har framförts förslag om höjning av de förut angivna viktgränserna dels av 1944 års trafikutredning i betänkande den 27 november 1947 (SOU 1947 : 85), dels av den år 1947 tillkallade biltrafiknämndsutredningen i betänkande den 26 januari 1948.

Decentraliseringsutredningen förordade i promemoria den 27 januari 1948 bl. a. att biltrafiknämndens befattning med samtliga frågor om tillstånd till beställningstrafik samt om tillstånd till linjetrafik skulle överflyttas till länsstyrelserna.

Förslaget att länsstyrelserna skulle helt handha tillståndsgivningen för beställningstrafik med lastbil tillstyrktes av bl. a. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statskontoret, kommerskollegium, femton länsstyrelser samt vissa handelskamrar.

I anledning av de framlagda förslagen till decentralisering anförde chefen för kommunikationsdepartementet i propositionen 1950 : 26 (s. 8) bl. a. följande.

> På i huvudsak nu anförda skäl finner jag, att bibehållandet av nämndens principiella befogenhet att i viss utsträckning pröva frågor om trafiktillstånd utgör en väsentlig förutsättning för att nämnden skall kunna rätt fylla de på densamma ankommande uppgifterna och kan därför icke biträda decentraliseringsutredningens förslag, att nämnden skulle praktiskt sett helt skiljas från befattningen med tillståndsgivningen. Däremot synes det finnas skäl att överväga, huruvida icke den utveckling, som under senare år försiggått med avseende å lastkapaciteten inom det fordonsbestånd, som användes i yrkesmässig trafik, påkallar en jämkning av gränsen för nämndens kompetensområde.

Genom förordningen 1950 : 54 höjdes viktgränserna för biltrafiknämndens tillståndsgivning till de inledningsvis nämnda.

Under åren 1954—1958 har till nämnden inkommit resp. 6 110, 6 634, 6 038, 6 538 och 7 123 ärenden rörande beställningstrafik för godsbefordran. Enligt en inom biltrafiknämnden gjord stickprovsundersökning har nämnden under tiden 15 maj—14 juni 1959 meddelat 745 beslut i ärenden av detta slag. Härav hade 134 inneburit avvikelse från vederbörande länsstyrelses förslag.

Enligt 1959 års statsverksproposition (VI ht s. 73) har nämnden angående personalbehovet bl. a. framhållit följande.

> Den personalförstärkning, som fr. o. m. budgetåret 1958/59 tillförts nämnden, avser kontrollen av färdskrivaruppteckningar. För nämndens arbete i övrigt har någon förstärkning icke erhållits. Utvecklingen har gjort det angeläget att öka nämndens personella resurser. Antalet ärenden har oavlåtligt ökat. Nämnden kan icke utan förstärkning av personalen på ett nöjaktigt sätt fullgöra sina olika uppgifter. Bristen på personal har därjämte medfört, att ärendenas handläggning ofta fördröjs. Klagomål har icke sällan framförts.

Chefen för kommunikationsdepartementet biträdde nämndens önskemål om en förstärkning av biträdespersonalen i så måtto att nämnden skulle få anställa ytterligare ett skriv- och kontorsbiträde och ersätta ett ordinarie kontorsbiträde med ett extra ordinarie kanslibiträde. Riksdagen biföll detta förslag.

Den lämnade redogörelsen visar, att en inte oväsentlig och därtill successivt stigande del av biltrafiknämndens arbetsbörda utgöres av ärenden rörande beställningstrafik för godsbefordran. Visserligen avvisades vid 1950 års riksdag decentraliseringsutredningens förslag att låta samtliga dessa ärenden avgöras av länsstyrelserna. Enligt besparingsutredningens uppfattning bör emellertid denna linje ånyo tagas under övervägande som en utväg att undgå den fortsatta utbyggnad av nämndens personal, som enligt vad som framgår av nämndens senaste anslagsäskanden eljest torde vara att vänta. Genom rådgivnings- och upplysningsverksamhet bör det på detta som på andra områden vara möjligt att säkerställa den grad av enhetlighet som är erforderlig. Utvecklingen i stort torde kunna följas och övervakas på statistisk väg.

Om decentralisering av beslutanderätten i ifrågavarande ärenden genomföres på sätt som ovan föreslagits, torde nämndens personal kunna minskas. På länsplanet, där ärendena, som inledningsvis framhållits, redan är föremål för förberedande handläggning, torde decentraliseringen inte medföra någon nämnvärd förändring i arbetsbördan.

Besparingsutredningen föreslår under hänvisning till det anförda, att biltrafiknämndens prövning av tillstånd till beställningstrafik för godsbefordran överflyttas på länsstyrelserna.

3. Byggnadsstyrelsens arbeten i egen regi

Byggnadsstyrelsens avlöningsanslag var för budgetåret 1958/59 upptaget till 3 689 000 kronor. Med dessa medel avlönades den för styrelsens verksamhet i allmänhet erforderliga personalen samt styrelsens värmeledningspersonal. Beträffande byggnadsbyråns personal på icke ordinarie stat, för vilken beräknats 3 431 400 kronor, gällde att styrelsen var bemyndigad att bestrida kostnaderna härför förskottsvis enligt fastställd stat samt i bokslutet för budgetåret fördela dessa jämte vissa andra på samma sätt bestridda kostnader mellan tillgängliga byggnadsanslag.

Byggnadsbyråns personal uppgick enligt läget hösten 1958 till omkring 140 anställda. Därtill kom på arbetsplatserna 3 arbetsplatschefer, 23 kontrollanter, 33 verkmästare och ca 700 arbetare.

Omfattningen av den under byggnadsbyråns ledning stående byggnadsverksamheten och dennas fördelning mellan arbeten utförda på entreprenad resp. i egen regi framgår av följande inom styrelsen upprättade tabell.

En granskning av siffrorna enligt 1950 års prisläge visar, att entreprenadandelen stigit från 39 procent år 1946 till 67 procent år 1957. Andelen arbeten i egen regi har visat motsvarande nedgång. Samtidigt framgår dock, att det i 1950 års priser beräknade värdet å arbetena i egen regi under perioden 1946—1957 följt en till en början svagt stigande och på senare år något sjunkande kurva, som för år 1957 stannat på ett något högre värde än för år 1946.

Den av byggnadsstyrelsen i egen regi bedrivna byggnadsverksamheten är — även om tendensen på senare år varit något sjunkande — av avsevärd omfattning och nödvändiggör att styrelsen har en betydande kader arbetsledande personal och en arbetsstyrka i storleksordningen 700 man. Förhål-

Tabell XII: E: 2. Fördelningen mellan entreprenad och egen regi av byggnadsstyrelsens byggnadsarbeten

Kalenderår	Entreprenad Belopp i milj. kronor enligt			Egen regi Belopp i milj. kronor enligt			Totalt Belopp i milj. kronor enligt	
	faktiskt prisläge	1950 års prisläge	%	faktiskt prisläge	1950 års prisläge	%	faktiskt prisläge	1950 års prisläge
1946	9,6	10,6	39	15,0	16,6	61	24,6	27,2
1947	14,4	15,1	45	17,4	18,3	55	31,8	33,4
1948	26,1	26,4	57	19,6	19,9	43	45,7	46,3
1949	25,7	25,7	53	22,5	22,5	47	48,2	48,2
1950	18,6	18,6	48	20,1	20,1	52	38,7	38,7
1951	22,5	16,7	47	25,8	19,1	53	48,3	35,8
1952	33,9	24,1	54	28,9	20,6	46	62,8	44,7
1953	44,0	32,6	60	29,0	21,5	40	73,0	54,1
1954	43,6	32,6	60	29,1	21,7	40	72,7	54,3
1955	52,0	37,4	64	29,5	21,2	36	81,5	58,6
1956	43,9	30,0	61	28,3	19,4	39	72,2	49,4
1957	55,5	35,8	67	27,6	17,8	33	83,1	53,6

landet torde leda till en viss risk för att arbetsobjekt kommer till utförande i egen regi utan att denna lösning i det enskilda fallet blir prövad och efter jämförelse med entreprenöranbud befunnen vara den ekonomiskt fördelaktigaste.

Besparingsutredningen vill framhålla, att det ur statsfinansiell synpunkt är angeläget att alla möjligheter till nedbringande av kostnaderna för det statliga byggandet utnyttjas. I detta sammanhang vill utredningen understryka vikten av att byggnadsstyrelsens organisation för byggande i egen regi så snart det är möjligt nedbringas till vad som bedömes oundgängligen nödvändigt för att kunna bemästra eventuella tendenser till opåkallat höga priser från entreprenörernas sida, vilket torde ha varit det ursprungliga skälet för byggnadsorganisationens inrättande. Utredningen vill också framhålla, att förhandenvaron av en stor egen organisation på byggnadsplatserna inte torde kunna undgå att i sin mån medföra ett inte obetydligt ökat allmänt administrativt arbete för styrelsen.

Besparingsutredningen föreslår, att byggnadsstyrelsen måtte anmodas att taga de nu anförda synpunkterna under övervägande och till Kungl. Maj:t inkomma med en redogörelse för de åtgärder som enligt styrelsens bedömande bör vidtagas i syfte att begränsa styrelsens byggnadsverksamhet i egen regi.

4. Ersättning till postverket för befordran av tjänsteförsändelser

I denna del hänvisas till vad besparingsutredningen anför i kapitel XIII.

F. Sjunde huvudtiteln

1. Utgivandet av tidskriften Konjunkturjournalen

För bestridande av kostnaderna för utgivandet av tidskriften Konjunkturjournalen finnes under sjunde huvudtiteln ett obetecknat anslag å 38 000 kronor. Tidskriften utges av konjunkturinstitutet och utkommer med 10 nummer per år. Dess uppgift är att lämna fortlöpande kommentarer till konjunkturläget inom landet.

En för budgetåret 1958/59 begärd höjning av anslaget med 2 000 kronor avslogs under motivering att kostnadsstegringen i första hand borde täckas genom en höjning av prenumerations- och lösnummerpriserna. I sina anslagsäskanden för budgetåret 1959/60 hemställde konjunkturinstitutet om en höjning av anslaget med 4 000 kronor för att täcka inträffade och förutsedda kostnadsstegringar. Anskaffandet av nya prenumeranter hade enligt institutet visat sig bli allt svårare. Vidare hade arbetet med anskaffning av prenumeranter klart visat kundernas stora priskänslighet, varför en prishöjning knappast kunde väntas medföra ökade försäljningsintäkter. Med hänsyn härtill och med tanke på att prenumeranterna utgjorde knappt hälften av tidskriftens läsare, ansåg institutet den princip som innebar, att

beräknade kostnadsökningar för tidskriftens utgivning helt borde täckas genom prishöjningar, inte tillämplig för Konjunkturjournalen.

I 1959 års statsverksproposition (VII ht s. 40) avvisade chefen för finansdepartementet förslaget om en höjning av anslaget. Eventuella kostnadsökningar borde enligt departementschefen täckas genom en höjning av prenumerations- och lösnummerpriserna för tidskriften. I den mån detta inte ansågs möjligt borde tidskriftens utförande göras enklare, så att kostnaderna för utgivningen kunde bestridas utan höjd medelsanvisning.

I likalydande motioner till 1959 års riksdag (I : 233 och II : 294) yrkades på anförda skäl, att riksdagen måtte besluta att förevarande anslag skulle utgå ur riksstaten fr. o. m. budgetåret 1959/60.

Statsutskottet (SU 7 p. 23) fann i likhet med departementschefen skäl tala för att medel liksom hittills anvisades på riksstaten för ändamålet. Riksdagen godtog utskottsförslaget.

Enligt besparingsutredningens uppfattning bör det med Konjunkturjournalens utgivande avsedda syftet kunna uppnås utan att institutet därför behöver utge en särskild skriftserie eller öka ramen för de medel som i övrigt står till institutets förfogande. Utredningen, som anser att i nuvarande läge även anslag av denna storleksordning måste göras till föremål för omprövning, föreslår därför att anslaget fr. o. m. budgetåret 1960/61 utgår ur riksstaten.

2. Organisatorisk översyn vid tullverket

Personalutvecklingen vid tullverket framgår av följande uppgifter om antalet tjänstemän vid utgången av åren 1950 och 1955—1957.

	1950	1955	1956	1957
Generaltullstyrelsen	178	211	216	217
Lokaltullförvaltningen	3 659	3 586	3 579	3 603
Kustbevakningen	453	437	429	434
Gränsbevakningen	382	334	327	339
S:a personal	4 672	4 568	4 551	4 593

Omfattningen av den av tullverket omhänderhavda rörelsen visar för åren 1950—1957 genomgående en kraftig uppgång. Sålunda hade den utrikes handelssjöfarten år 1957 ökat med 73 procent sedan år 1950. Motorfordonstrafiken, som är av betydelse för bl. a. arbetet vid gränsbevakningen, hade mer än fyrdubblats i jämförelse med år 1950. Godstrafiken visade även en betydande uppgång. Kvantitetsmässigt hade importen stigit med 29 procent och exporten med 37 procent sedan år 1950.

Enligt inhämtade uppgifter har generaltullstyrelsen i samarbete med statens organisationsnämnd påbörjat en organisatorisk översyn vid tullverket.

Besparingsutredningen vill i anslutning härtill framhålla följande.

Visserligen har personalen vid tullverket som ovan framgått på senare år varit i huvudsak konstant trots att verksamheten vuxit i olika hänseen-

den. Enligt utredningens mening torde emellertid på detta område kvarstå besparings- och rationaliseringsmöjligheter, vilkas omfattning bl. a. sammanhänger med utformningen av olika författningar och föreskrifter. Utredningen vill för sin del framhålla önskvärdheten av att den nu igångsatta översynen i princip även får omfatta det författningsmässiga underlaget för tullverkets arbete och att översynen bedrives så snabbt som möjligt. Den personal, som ställes till förfogande för utredningen, bör anpassas med tanke härpå.

3. Mynt- och justeringsverkets organisation

Enligt instruktionen för mynt- och justeringsverket (1957 : 550) fördelar sig verksamheten i stort sett på följande områden, nämligen mynttillverkning, justering av mätnings- och vägningsredskap, kontroll och probering av ädelmetaller samt medaljtillverkning.

Åt 1955 års myntverksutredning har uppdragits att verkställa utredning rörande organisationen av mynt- och medaljtillverkningen ävensom övriga å mynt- och justeringsverket nu ankommande uppgifter. Härvid skall utredningen enligt sina direktiv bl. a. pröva förutsättningarna för ett samgående med sedeltryckeriet i fråga om mynttillverkningen. Även frågan om förläggningen av övriga mynt- och justeringsverket nu åliggande uppgifter skall prövas. De sakkunniga skall härvid pröva möjligheterna att lägga denna verksamhet under annan myndighet, exempelvis kontrollstyrelsen eller statens provningsanstalt.

Det nära sambandet mellan mynt- och justeringsverket och riksbanken i fråga om framställningen av mynt och sedlar gör att ett sammanförande av verkets mynttillverkning med riksbankens sedeltryckeri framstår som en naturlig åtgärd. Besparingsutredningen vill understryka att den pågående översynen snarast bör avslutas.

4. Statens tobaksnämnd

Enligt chefens för finansdepartementet uttalande i propositionen 1957 : 50 med förslag till lag om ändring i lagen 1943 : 346 angående statsmonopol å tillverkning och import av tobaksvaror innebar ett upphävande av nyetableringskontrollen och den särskilda regleringen av tobaksförsäljningen enligt butiksstängningslagen att tobaksnämndens huvudsakliga arbetsuppgifter skulle försvinna. Med hänsyn till de föreslagna förändringarna, som träder i kraft den 1 januari 1960, borde tobaksnämndens framtida ställning prövas från helt nya utgångspunkter. Tillräckliga förutsättningar för att allsidigt bedöma behovet av att vid sidan om monopolbolaget ha ett offentligt organ med huvudsakligen konsultativa uppgifter förelåg dock inte förrän man haft någon tids erfarenhet av de friare förhållandena. Enligt departementschefens mening borde det dock inte råda något tvivel om att nämnden under övergångsskedet till en fri tobakshandel kunde komma att

utgöra ett behövligt kontaktorgan mellan monopolbolaget och dess kunder. Departementschefen fann sig därför böra föreslå, att tobaksnämnden bibehölls tills vidare. Någon tid efter reformens genomförande borde lämpligen ånyo prövas frågan huruvida ett särskilt administrativt organ behövdes för de uppgifter som kvarstod för tobaksnämnden eller om syftet med nämnden likaväl kunde uppnås utan lagstiftning men genom förhandlingar i vanlig ordning mellan monopolbolaget och berörda intressenter.

I statsverkspropositionen till 1959 års riksdag (VII ht s. 96) föreslog departementschefen i avvaktan på erfarenhet av nämndens framtida arbetsuppgifter och ställning, att anslaget för budgetåret 1959/60 skulle uppföras med oförändrat belopp eller med 32 000 kronor. Förslaget har godtagits av riksdagen.

Enligt besparingsutredningens mening bör — i den mån nämnden inte kan helt avvecklas fr. o. m. ingången av budgetåret 1960/61 — kostnaderna för nämndens verksamhet bestridas av Aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet med hänsyn till att verksamheten i fråga uteslutande kommer att beröra förhållandet mellan bolaget och dess återförsäljare. En dylik överföring torde inte med fog kunna befaras äventyra nämndens opartiska ställning.

Besparingsutredningen föreslår sålunda att anslaget till statens tobaksnämnd fr. o. m. budgetåret 1960/61 utgår ur riksstaten.

G. Åttonde huvudtiteln

1. Inledning

Som framhållits i kapitel III torde ur statsfinansiell synpunkt väsentliga besparingar inom åttonde huvudtitelns område endast kunna åstadkommas genom en omprövning av utbildnings- och kulturpolitiken i vidsträckt bemärkelse. Däremot bör mera begränsade besparingar vara möjliga att uppnå inom detta område utan att konsekvenserna blir av denna karaktär. På vilka punkter och i vilken utsträckning så är fallet är dock svårt att överblicka under nuvarande intensiva uppbyggnadsskede i fråga om stora delar av huvudtiteln. Besparingsutredningen vill framhålla angelägenheten av att alla möjligheter till besparingar och rationaliseringar i verksamheten bevakas sedan uppbyggnadsskedet avslutats och organisationsformerna stabiliserat sig.

Besparingsutredningen framlägger i det följande vissa synpunkter och förslag av mera begränsad omfattning.

2. Riksarkivet

För budgetåret 1959/60 har till avlöningar och omkostnader vid riksarkivet anvisats sammanlagt nära 1,3 milj. kronor. Antalet anställda uppgår till ca 60.

Av 1959 års statsverksproposition framgår, att ämbetsverket i anslagsäskandena för budgetåret 1959/60 begärt åtta nya tjänster, främst med hänsyn till den del av verksamheten som avser arkivbildning och arkivgallring hos de olika förvaltningsmyndigheterna. Statsmakterna medgav inrättande av två nya tjänster (1959 års statsverksproposition VIII ht s. 12; SU 43; Rskr 114).

Enligt nu föreliggande planer beräknas riksarkivet år 1963 komma att flytta in i nya lokaler.

Riksarkivets verksamhet torde hittills i inte oväsentlig mån ha försvårats av de otidsenliga och spridda lokalerna. Överflyttningen till moderna lokaler torde medföra bekvämare arbetsförhållanden i allmänhet. Bland annat kommer transporter av arkivalier m. m. att kunna ske med mindre arbetsinsats än tidigare. Lokalfrågans lösning kan därför förväntas minska behovet av i första hand sådan arbetskraft som är sysselsatt med dylika arbetsuppgifter. Med beaktande härav och då flyttningen till de nya lokalerna även kan komma att påverka personalbehovet i övrigt, anser besparingsutredningen att riksarkivets organisation och arbetsuppgifter bör i anslutning till överflyttningen till de nya lokalerna underkastas översyn.

3. Stipendier och lån för studier vid universiteten m. fl. läroanstalter

Statens åtgärder till stöd för de studerande vid universitet m. fl. högre läroanstalter omfattar i första hand naturastipendier, räntefria studielån och garantilån. Naturastipendier infördes budgetåret 1939/40 för studerande vid universiteten och karolinska mediko-kirurgiska institutet. Från och med budgetåret 1944/45 öppnades möjligheter för naturastipendier även för studerande vid de enskilda högskolorna i Stockholm och Göteborg. Ytterligare utvidgning av kretsen av stipendieberättigade företogs vid 1950 och 1953 års riksdagar. Lånefonden för universitetsstudier, ur vilken räntefria studielån utgår, tillkom år 1939. Till en början avsåg låneverksamheten endast studerande vid universiteten och karolinska mediko-kirurgiska institutet. Utvidgning av låneutdelningen till nuvarande omfattning beslutades åren 1944 och 1950. Beslut om garantilån för studerande vid universitet och högskolor fattades av 1950 års riksdag.

Naturastipendium avseende fri bostad och fri kost eller endera av dessa förmåner må tilldelas obemedlade studerande med utpräglad studiebegåvning. Stipendium får ej innehas under längre sammanlagd tid än tre läsår vid universiteten och karolinska institutet samt Stockholms högskola; vid övriga läroanstalter är den sammanlagda tiden kortare. Stipendieförmånerna får åtnjutas under högst nio månader av läsåret. Stipendierna utdelas av statsstipendienämnderna i Uppsala, Lund, Stockholm och Göteborg.

Sedan budgetåret 1957/58 har medelsanvisningen avvägts så att stipendier skulle kunna lämnas till ca 26 procent av de studerande. På grundval av förut angivna normer har för budgetåret 1959/60 beräknats, att samman-

lagt 4 700 stipendier kommer att utgå. Årskostnaden för helt naturastipendium har beräknats till 2 400 kronor. Anslagen för ändamålet har under budgetåren 1956/57—1959/60 upptagits med resp. 4 480 000, 6 980 000, 9 515 000 och 11 450 000 kronor.

Räntefria studielån ur statens lånefond för universitetsstudier utlämnas till obemedlade eller mindre bemedlade studerande med utpräglad studiebegåvning. Lånebeloppet utgör högst 2 500 kronor för helt år eller — under särskilda förutsättningar — högst 3 500 kronor. Lånen beviljas av de fyra statsstipendienämnderna och utlämnas av postsparbanken. Lånen är räntefria endast till ingången av tredje året efter det, då låntagaren varit berättigad att lyfta sista delen av senast beviljat räntefritt studielån. Därefter utgår ränta med 2,5 procent. Amorteringstiden för räntefritt studielån är högst 15 år, räknat från det år, då sådant lån senast beviljades.

Antalet räntefria studielån har för budgetåret 1959/60 i 1959 års statsverksproposition (Bilaga 29 s. 45) beräknats till 2 500 fortsatta och 1 800 nya lån. För ändamålet har upptagits ett investeringsanslag å 8 milj. kronor. Därutöver beräknas minst 1,5 milj. kronor av fondmedel kunna disponeras för ändamålet.

Garantilån kan utgå till den som gjort sig känd för skötsamhet, ådagalagt studielämplighet och är i behov av studiekredit. Beslut om lån meddelas av statsstipendienämnderna under beaktande av den sökandes verkliga lånebehov. På grund av maximeringen av de räntefria studielånen kan vid behov studerande jämsides med dylikt lån erhålla även garantilån. Garantilån kan erhållas hos riksbanken, bankaktiebolag, sparbank, jordbrukskassa samt studentkårs kreditkassa eller därmed jämförlig kreditkassa. Garantilån löper omedelbart med ränta. Räntesatsen, som bestämmes av Kungl. Maj:t med hänsyn till det allmänna ränteläget, utgör f. n. 5 procent.

Antalet beviljade garantilån budgetåret 1957/58 utgjorde 9 962 motsvarande ett sammanlagt lånebelopp av 30,2 milj. kronor.

De kostnader, som uppkommer för statsverket i de fall då den statliga garantin måste tagas i anspråk, bestrides från anslaget till Kostnader för avskrivning av vissa studielån med statlig kreditgaranti. Anslaget har för budgetåret 1959/60 upptagits med 100 000 kronor.

De principiella riktlinjerna för nuvarande studentsociala stödåtgärder fastställdes i huvudsak genom beslut av 1950 års riksdag. Till grund för beslutet låg förslag av studentsociala utredningen (SOU 1948 : 42). Enligt riksdagsbeslutet skulle de direkta stödåtgärderna inriktas på ett utbyggande av statsstipendier och studielån i kombination. I den framlagda propositionen (1950 : 99) uttalade chefen för ecklesiastikdepartementet bl. a. följande (s. 45).

Stipendieformen torde vara den mest tilltalande ur den studerandes egen synpunkt. Stipendier kan lösa den enskildes studiekostnadsproblem. Det torde vara den effektivaste stödformen ur rekryteringssynpunkt och kan bidraga till att vissa

studenter icke av ekonomiska skäl tvingas till en i förhållande till andra oproportionerligt stor skuldsättning. Stipendier medför å andra sidan olägenheter i samband med en ekonomisk behovsprövning, som under nuvarande förhållanden torde vara nödvändig. En lösning av studiekostnadsproblemet efter stipendielinjen är dessutom helt beroende av statsfinansiella förutsättningar.

Vad studielånet beträffar, så innebär detta i princip en effektiv hjälp under studieåren. Studiekostnadsproblemet löses åtminstone temporärt. Studielånet kan smidigt anpassas till den hjälpbehövandes reella behov och torde i högre grad än andra stödformer vädja till den studerandes eget ansvar. Vidare blir kravet på ekonomisk behovsprövning mindre än vid stipendier. Ur statsfinansiell synpunkt är studielånen att föredraga såsom mindre kostsamma än övriga stödformer.

Studielånet som stödform har å andra sidan även uppenbara nackdelar. I och med amorteringstvånget kommer lånen att starkt belasta den akademiskt utbildade arbetskraften. Ur rekryteringsfrämjande synpunkt synes lånen vara underlägsna stipendierna. Särskilt inom de socialgrupper, för vilka tillträdet till högre studier bör underlättas föreligger en utbredd, psykologiskt betingad motvilja mot skuldsättning. I motsats till vissa remissinstanser kan jag icke heller finna, att statliga lån på samma sätt som statsstipendier kan göra studenternas ekonomiska situation mera likartad, oavsett de privatekonomiska resurserna. För den enskilde akademikern måste nämligen i de flesta fall skuldsummans storlek tillmätas avgörande betydelse.

Efter 1950 års principbeslut har naturastipendiesystemet utbyggts etappvis. De utdelade stipendiernas frekvens i förhållande till antalet nyinskrivna studerande har sålunda under åren 1953—1956 uppgått till resp. 7, 13, 15 och 23 procent av de studerande och utgör som förut nämnts efter 1957 års beslut ca 26 procent.

Det må nämnas, att garantilånenämnden i sina anslagsäskanden för budgetåret 1959/60 (1959 års statsverksproposition Bilaga 29 s. 42) framhållit, att en relativ eftersläpning uppkommit för de räntefria studielånen i förhållande till naturastipendierna. Dessa hade från början väsentligt mindre omfattning än de räntefria studielånen. Under budgetåret 1958/59 uppgick däremot stipendierna till större sammanlagt belopp än de räntefria studielånen. Enligt garantilånenämndens mening hade eftersläpningen för den räntefria låneformen medfört starkt ökad skuldsättning i form av studielån med statlig kreditgaranti.

Frågan om avvägningen mellan olika studentsociala åtgärder var föremål för behandling vid 1957 års riksdag med anledning av olika motionsyrkanden (SU 180; Rskr 398). Statsutskottet underströk därvid, att det med hänsyn till de snabbt växande ungdomskullarna med därav följande krav på ökade automatiska utgifter för studiehjälp från statens sida var angeläget, att åtgärder vidtogs i syfte att vidmakthålla den nivå beträffande det studentsociala stödet, som uppnåtts. Särskilt borde övervägas att utvidga de studerandes möjligheter att erhålla räntefria studielån. För uppnående av en önskvärd samordning mellan de olika stödformerna och en samlad överblick över problemkomplexet förordade utskottet, att en utredning borde verkställas.

Utskottet (SU 1959: 69 s. 9) erinrade vid sin behandling av förslag om investeringsanslag till statens lånefond för universitetsstudier för budgetåret 1959/60 ånyo om sitt ovannämnda uttalande.

Besparingsutredningen vill framhålla, att de senaste årens utveckling i fråga om de olika formerna av det statliga studentsociala stödet varit kraftigast i fråga om den för statsverket mest utgiftskrävande formen, nämligen stipendierna. Detta synes aktualisera det förut återgivna departementschefsuttalandet i 1950 års principproposition, enligt vilket departementschefen ansåg, att en lösning av studiekostnadsproblemet efter stipendielinjen var helt beroende av de statsfinansiella förutsättningarna medan studielån var att föredraga som mindre kostsamma än övriga stödformer. Genom att stipendiegivningen ställts i viss relation till antalet nyinskrivna studerande kommer även vid oförändrade normer den förväntade ökningen av antalet studerande att kraftigt stegra anspråken på statliga utgifter för detta ändamål under de närmaste åren. Enligt besparingsutredningens mening bör nuvarande statsfinansiella läge ge anledning att ompröva gällande principer för fördelning av studentstödet på olika stödformer så att en väsentlig förskjutning mot räntefria studielån och statsgaranterade lån kan komma till stånd.

I fråga om statsverkets kostnader för räntefria studielån får utredningen anföra följande. De räntefria studielånen löper — som den lämnade redogörelsen visar — med ränta under större delen av amorteringstiden. Den nuvarande räntesatsen utgör endast 2,5 procent, vilken räntesats fastställts år 1943 och då motsvarade postsparbankens inlåningsränta. Denna är nu 4,25 procent. Genom att lånen löper avsevärd tid utan ränta blir den effektiva räntan lägre än räntesatsen anger. Besparingsutredningen anser, att en efter nuvarande läge avpassad höjning av räntan för nytillkommande studielån bör ske.

4. Vissa spörsmål rörande administrationen på skolområdet

Närmast under Kungl. Maj:t utövar skolöverstyrelsen högsta inseendet över obligatoriska skolor, högre kommunala skolor, allmänna läroverk, statliga och kommunala allmänna gymnasier samt andra skolor, tillhörande det allmänna undervisningsväsendet. På motsvarande sätt utövar överstyrelsen för yrkesutbildning högsta inseendet över kommunala handelsgymnasier, kommunala yrkesskolor och vissa andra yrkesutbildande skolor.

Sedan den 1 juli 1958 fungerar i varje län en länsskolnämnd som regional statsmyndighet på skolväsendets område. Nämnden har närmast under vederbörande centrala statsmyndighet inseende över det obligatoriska skolväsendet och därtill knuten verksamhet m. m., högre kommunala skolor, allmänna läroverk, statliga och kommunala allmänna gymnasier, kommunala yrkesskolor och yrkesskolor med landstingskommun som huvudman,

kommunala handelsgymnasier, högre tekniska läroverk samt elevhem, anslutna till skolor under nämndens inseende.

Länsskolnämnden utgöres av sju inom länet bosatta för fyra år i sänder utsedda ledamöter. Av ledamöterna utses en av vardera skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning och länsstyrelsen. Övriga fyra ledamöter utses av landstinget. Chef för länsskolnämndens kansli är länsskolinspektören, som därjämte tillsammans med en eller i vissa fall flera skolinspektörer utövar länsskolnämndens inspekterande verksamhet. Till varje nämnd är dessutom knuten en förste byråsekreterare samt viss annan personal.

Beträffande omfattningen av den till den statliga skoladministrationen knutna personalen har följande uppgifter inhämtats.

Myndighet	Antal anställda år		
	1954	1957	1959
Skolöverstyrelsen	255	290	286
Överstyrelsen för yrkesutbildning	94	113	[1]117
Folkskolinspektionen/länsskolnämnderna	51	52	120
Summa	400	455	523

[1] Exkl. den tillfälliga personal som är sysselsatt med kursverksamhet för arbetslösa.

Skolöverstyrelsens nuvarande organisation fastställdes i huvudsak vid 1952 års riksdag (prop. 149; SU 174; Rskr 333). Denna omorganisation hade som bakgrund principbeslutet vid 1950 års riksdag om enhetsskolan. 1952 års beslut innebar bl. a., att överstyrelsens uppdelning på folkskole- och läroverksavdelning slopades. Uppdelningen på arbetsenheter skulle i stället grundas på ärendenas sakliga innehåll. Vissa förstärkningar företogs beträffande såväl den administrativa som den pedagogiska personalen. I detta hänseende skedde dock åtskilliga begränsningar i förhållande till den personalorganisation som föreslagits av skolöverstyrelsesakkunniga (SOU 1951 : 29). Begränsningen motiverade departementschefen bl. a. med att frågan om mellaninstanser inom skolväsendet då ännu inte lösts.

Organisationen av *överstyrelsen för yrkesutbildning* går tillbaka till ett beslut vid 1943 års riksdag (prop. 232; SU 184; Rskr 414), att såsom central statsmyndighet på yrkesundervisningens och yrkesutbildningens område skulle inrättas ett särskilt ämbetsverk, benämnt överstyrelsen för yrkesutbildning. Stommen i ämbetsverket skulle utgöras av skolöverstyrelsens samtidigt utbrutna yrkesskoleavdelning. Överstyrelsens huvudsakliga arbetsområde skulle omfatta yrkesutbildningsåtgärderna för hantverk, industri, handel och husligt arbete, medan exempelvis yrkesutbildningsåtgärder inom andra än nämnda områden i allmänhet skulle falla under andra ämbetsverk. Ämbetsverkets organisation har i samband med ökade arbetsuppgifter efter hand utbyggts. Denna utökning har dock inte inneburit, att

andra grenar av yrkesutbildningen än de ursprungligen avsedda lagts under överstyrelsens centrala överinseende. Den splittring av den centrala ledningen på olika ämbetsverk som föreligger föranledde 1952 års yrkesutbildningssakkunniga (SOU 1954 : 11) att erinra om den princip som låg bakom tillkomsten av överstyrelsen för yrkesutbildning och som innebar att yrkesutbildningsfrågor från olika ämbetsverk skulle sammanföras under ett gemensamt ämbetsverk för yrkesutbildning. De sakkunniga ansåg att denna princip borde ges en vidare tillämpning än dittills.

I propositionen (1955: 139) om utbyggnad av yrkesutbildningen, grundad på ovannämnda betänkande berörde chefen för ecklesiastikdepartementet även frågan om den centrala ledningen. Han framhöll därvid att tiden var inne för en förutsättningslös utredning av frågan om den centrala ledningen av hela yrkesutbildningen. Sakkunniga för utredning av frågan tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 september 1955.

I 1959 års statsverksproposition (VIII ht s. 564) erinrade departementschefen om nämnda utredning med anledning av de personalförstärkningar, som begärdes av överstyrelsen för yrkesutbildning. Departementschefen konstaterade i samband därmed, att den fortgående kraftiga utbyggnaden av den del av yrkesskolväsendet som sorterade under överstyrelsen hade medfört ökat personalbehov hos överstyrelsen och vid varje riksdag sedan år 1955 hade beslut fattats om personalförstärkningar, vilka enligt departementschefens mening tillsammantagna fick anses vara betydande. Innan den ovannämnda utredningen förelåg var emellertid en verklig prövning av personalbehovet inte möjlig. För budgetåret 1959/60 var departementschefen endast i begränsad utsträckning beredd att förorda av överstyrelsen framlagda förslag om personalförstärkningar.

Till grund för beslutet om inrättande av länsskolnämnderna ligger propositionen 1956: 182 om skolväsendets lokala och regionala ledning. I denna uttalade chefen för ecklesiastikdepartementet, att den föreslagna och sedermera av riksdagen godtagna personalorganisationen för länsskolnämndernas del var knappt tilltagen. En efter det verkliga behovet hos de olika nämnderna avpassad personalstyrka kunde inte åstadkommas förrän de nya myndigheterna en tid varit praktiskt verksamma.

Beträffande nämndernas kansliorganisation framhöll sammansatta konstitutions- och statsutskottet (1956: 1) att det med hänsyn till önskvärdheten av att skolinspektörerna i största möjliga utsträckning kunde tagas i anspråk för pedagogiska och skolorganisatoriska samt överhuvud centrala uppgifter av konstruktiv natur, syntes på de föreslagna sekreterarna i första hand böra ankomma ärenden rörande avlöningar och statsbidrag, personalfrågor samt övriga ärenden av administrativ natur.

I fråga om den avlastning länsskolnämndernas tillkomst kunde betyda för skolöverstyrelsen framhöll skolstyrelseutredningen (SOU 1955: 31 s. 274), vars förslag legat till grund för inrättandet av länsskolnämnderna,

att det var av största vikt, att rätten att fatta beslut i så stor utsträckning som möjligt flyttades över på de lokala och regionala organen, vars intresse och initiativförmåga i högsta grad blev avhängig av den rörelsefrihet de tillerkändes. Vidare borde den synpunkten tillmätas betydelse, att högre myndigheter genom att befrias från den direkta handläggningen av mindre väsentliga ärendegrupper fick ökade möjligheter att ägna tid och kraft åt sina huvuduppgifter. I anslutning till denna synpunkt anförde utredningen vissa uttalanden av skolöverstyrelsesakkunniga (SOU 1951: 29) om en ny mellaninstansorganisations betydelse för överstyrelsens verksamhet. Dessa sakkunniga hade framhållit, att det inte skulle vara välbetänkt att bemästra de växande pedagogiska och administrativa uppgifterna enbart genom en fortsatt utbyggnad av skolöverstyrelsen, men att det å andra sidan skulle bli oundvikligt att utvidga överstyrelsens personalorganisation, om inte skolväsendet utrustades med ändamålsenliga mellaninstanser. En förstärkning av skolväsendets regionala ledning hade därför för de sakkunniga framstått som en angelägen och brådskande åtgärd och en snabb lösning skulle minska behovet av ytterligare utökning av överstyrelsens personal.

I remissyttrande över skolstyrelseutredningens betänkande uttalade skolöverstyrelsen, att efter en viss övergångstid decentraliseringen under vissa förutsättningar skulle minska personalbehovet med 2 à 3 byråsekreterare och en halvtidsanställd ingenjör. Med hänsyn till det ökade kravet på service från merithandlingsarkivet skulle emellertid en nettoökning av biträdespersonalen på 2 à 3 befattningshavare bli erforderlig. På grund av den snabba utvecklingen på skolväsendets område ansåg överstyrelsen vidare att den personalminskning, som de ifrågasatta decentraliseringsåtgärderna på längre sikt skulle få till följd, kunde förverkligas huvudsakligen på sådant sätt, att en eljest erforderlig ökning av överstyrelsens personal kunde till en del reduceras.

Av 1958 års statsverksproposition (VIII ht s. 411) framgår, att skolöverstyrelsen vid framläggandet av sina anslagsäskanden för budgetåret 1958/59 framfört liknande synpunkter beträffande möjligheten att företaga personalminskningar. Enligt överstyrelsen motverkades den genom länsskolnämndernas tillkomst vunna lättnaden av de nya och utökade uppgifter som lades på överstyrelsen. Enligt överstyrelsens mening torde decentraliseringen medföra, att de ärenden som kom under överstyrelsens prövning genomsnittligt sett blev mera kvalificerade än tidigare. Överstyrelsen framlade i sina petita olika förslag om personalförstärkningar och lönegradsuppflyttningar. Vidare föreslogs överflyttning av den årliga löpande skolstatistiken till statistiska centralbyrån.

Departementschefen uttalade med anledning av överstyrelsens förslag, att det inte syntes lämpligt att, innan följderna av omorganisationen kunde tillfullo överblickas, vidtaga några mera genomgripande förändringar inom

de avsnitt av överstyrelsens organisation, som kunde beröras av länsskolnämndsorganisationen. Beträffande överflyttning av den löpande skolstatistiken till statistiska centralbyrån ansåg sig departementschefen inte böra framlägga något förslag. Vissa förslag bl. a. om inrättande av en byrådirektörstjänst på planerings- och byggnadsroteln godtogs dock.

I 1959 års statsverksproposition (VIII ht s. 356) anförde chefen för ecklesiastikdepartementet följande.

> Jag vill inledningsvis erinra om att länsskolnämnderna trätt i funktion från och med början av innevarande budgetår. Vad detta kan betyda i fråga om ändrade arbetsuppgifter och förändrad personalorganisation för skolöverstyrelsens del kan ännu inte säkert bedömas, men jag förutsätter, att överstyrelsen noga uppmärksammar möjligheterna till decentraliseringar och andra förenklingsåtgärder samt i sina anslagsäskanden i fortsättningen framlägger de förslag, som kan befinnas påkallade för att vinna kostnadsbesparande handläggningsformer. För egen del anser jag det angeläget att alla möjligheter att förenkla och förbilliga förvaltningsförfarandet tillvaratages också på skolans område. Jag vill därvid särskilt peka på de förutsättningar, som genom skolstyrelsereformen numera föreligger att vidga de lokala skolmyndigheternas kompetensområde.

Enligt besparingsutredningens uppfattning tyder den lämnade redogörelsen på att den statliga skoladministrationen bör ägnas särskild uppmärksamhet ur rationaliseringssynpunkt. Den centrala administrationens utformning i vad angår skolöverstyrelsen bygger väsentligen på beslut av 1952 års riksdag. Beträffande överstyrelsen för yrkesutbildning pågår utredning. I fråga om länsskolnämndernas nuvarande organisation har departementschefen uttalat, att den är knappt tilltagen men att en anpassning efter det verkliga behovet kunde ske först efter en tids erfarenhet.

Tillskapandet av länsskolnämnderna har medfört stegrade statliga förvaltningskostnader på det regionala planet men har också öppnat möjligheter att avlasta de centrala organen. För en begränsning av förvaltningskostnaderna på området är det av särskild vikt att fördelningen av arbetsuppgifterna mellan de centrala och lokala organen blir så rationell som möjligt. Samtidigt måste en fortsatt total utbyggnad av skoladministrationen och därav föranledda ökade statsutgifter undvikas. I vad avser skolöverstyrelsen vill besparingsutredningen i anslutning till departementschefens ovan åberopade uttalande i 1959 års statsverksproposition framhålla, att inte oväsentliga personalminskningar bör bli möjliga genom tillkomsten av länsskolnämnderna. Ett genomförande av utredningens i annat sammanhang framförda förslag om inrättande av en central skolbyggnadsberedning och om överflyttning av vissa ärenden angående stipendier och studielån till studiehjälpsnämnden och lokala skolmyndigheter torde också kunna påverka överstyrelsens personalorganisation.

Besparingsutredningen har vid sina övervägande av hithörande frågor funnit, att behov föreligger av en omprövning i ett sammanhang av den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och dessas fördelning samt

i samband därmed en organisatorisk översyn av denna administration i dess helhet.

5. Skolmåltidsverksamheten

Bestämmelser beträffande det statliga stödet till kommunerna till anordnande av skolmåltider är meddelade i kungörelsen 1946: 553. Kungörelsen avser folk- och fortsättningsskolor, seminariernas övningsskolor, allmänna och kommunala läroverk, tekniska läroverk, vissa läroanstalter för yrkesutbildning, vissa enskilda läroanstalter m. fl. Statsbidraget utgår med viss procent av ett bidragsunderlag.

Bidragsunderlaget utgör 70 öre för varje utspisad måltid; vid bespisningsenhet med högst två läraravdelningar utgör dock bidragsunderlaget 90 öre per måltid. Kungl. Maj:t må, då synnerliga skäl därtill är, fastställa högre bidragsunderlag. För måltid utspisad till lärjunge, som tillhör annan kommun, utgår statsbidraget med belopp motsvarande kommunens kostnad för måltiden, dock med högst 85 öre.

Procentsatsen utgör 0,2 procent för varje tiotal skatteören, varmed kommunens skatteunderlag för redovisningsåret understiger 50 skattekronor per invånare. Där synnerliga skäl föreligger, må Kungl. Maj:t fastställa högre procentsats.

Enligt gällande övergångsbestämmelser (1954: 413) må intill utgången av budgetåret 1959/60 eller den senare tidpunkt, som Kungl. Maj:t i särskilt fall kan medge, kommun åtnjuta statsbidrag för måltid av viss enklare typ, nämligen för a) oslofrukost eller b) gröt eller välling. Bidragsunderlaget utgör därvid för a) 35 öre och för b) 20 öre. Enligt övergångsbestämmelserna äger kommun vidare under samma tid begränsa skolmåltiderna till vissa kategorier av elever. För lärjunge från annan kommun utgår statsbidraget direkt på grundval av de angivna beloppen utan tillämpning av någon procentsats.

Enligt förutnämnda kungörelse 1946: 553 utgår statsbidrag till anskaffande av inventarier för skolmåltider såsom engångsbidrag med viss procent av ett bidragsunderlag, vilket beräknas med hänsyn till antalet i skolmåltiderna deltagande lärjungar enligt en fastställd skala. Vid viss senare ökning av antalet deltagare kan tilläggsbidrag utgå, vilket beräknas efter enahanda grunder. Bidragsprocenten beräknas på samma sätt som procentsatsen för statsbidrag till anordnande av skolmåltider.

I fråga om skolmåltidsverksamhetens omfattning och kostnaderna härför må anföras följande.

Antalet bespisade elever i folkskolorna uppgick redovisningsåret 1940/41 till 69 660 motsvarande 13 procent av dåvarande elevantal. Redovisningsåret 1957/58 var motsvarande siffror 668 300 resp. 79. Av de högre skolornas elever utspisades sistnämnda år drygt 93 000 elever eller 47 procent.

Kostnaderna per utspisad måltid varierar kraftigt bl. a. med hänsyn till

antalet elever per bespisningsenhet. De totala driftkostnaderna vid folkskolorna budgetåret 1956/57 för normalmåltider, ordnade i kommunernas egen regi och fördelade på bespisningsenheter med olika elevantal (maten lagad och serverad vid resp. skolor), växlade sålunda från 245 öre per elev och dag vid bespisningsenheter med mindre än 10 elever till 93 resp. 94 öre vid de största enheterna med 250—349 resp. 350 och fler elever.

Statsverkets utgifter för skolmåltidsverksamheten bestrides från de under åttonde huvudtiteln upptagna anslagen till Bidrag till anordnande av skolmåltider och till Bidrag till anskaffande av inventarier för skolmåltider. Storleken av utgifterna i fråga belyses av följande sammanställning.

Budgetår	Anordnande av skolmåltider milj. kronor	Anskaffande av inventarier milj. kronor
1955/56 (nettoutg.)	26,4	0,7
1956/57 »	24,2	0,4
1957/58 »	21,8	0,3
1958/59 (anslag)	26,2	0,4
1959/60 »	21,0	0,35

Statens och kommunernas sammanlagda utgifter för verksamhetsåret 1948 var 22,5 milj. kronor, varav 15,7 milj. kronor eller 70 procent täcktes av statsbidrag. För verksamhetsåret 1956 hade de sammanlagda utgifterna stigit till 137,0 milj. kronor. Därå belöpande statsbidrag utgick med 24,6 milj. kronor. Detta motsvarade endast 18 procent av de sammanlagda utgifterna. Den genom de anförda procenttalen belysta förskjutningen av utgifternas fördelning mellan stat och kommun är en följd av den fortgående stegringen av skatteunderlaget i kommunerna och det förhållandet att statsbidraget enligt nuvarande regler minskar med stigande skatteunderlag och — såvitt angår elever från den egna kommunen — helt bortfaller när detta uppgår till 50 skattekronor per invånare eller mera.

Frågan om ändring av gällande bestämmelser har behandlats av sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område i dess betänkande (SOU 1958: 37). Enligt direktiven skulle utredningen bl. a. i fråga om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna noga beakta den aktuella ekonomiska situationen för å ena sidan staten och å den andra primärkommunerna. Översynen borde sålunda inte innebära ett automatiskt återställande av den tidigare gällande kostnadsfördelningen.

De sakkunnigas förslag bygger på ett bibehållande av nuvarande allmänna principer. Sålunda skall måltiderna vara avgiftsfria. Bidragsunderlagen föreslås genomgående höjda men en viss ytterligare differentiering förordas. I syfte att bibehålla värdebeständighet vid ökade eller minskade kostnader föreslås, att bidragsunderlagets storlek skall på visst sätt göras beroende av allmänna konsumentprisindex.

Beträffande procentsatsen för statsbidrag föreslår de sakkunniga, liksom tidigare allmänna statsbidragsutredningen, tillämpning av viss formel

för beräkning av procentsatsen, varigenom en nedgång av statsbidraget till följd av en allmän stegring i antalet skattekronor per invånare skulle undgås. Formeln förutsätter fastställande av en normalbidragsprocent, som anger hur stor andel av kostnaderna staten skall betala till en kommun med normalskatteunderlag. De sakkunniga föreslår normalbidragsprocenten till 40 procent. Enligt utförda beräkningar skulle redan en normalbidragsprocent om 17 enheter för budgetåret 1957/58 ha gett oförändrad statsbidragskostnad. Vid en höjning till föreslagna 40 procent och med hänsyn tagen till de sakkunnigas förslag i övrigt skulle för redovisningsåret 1957/58 statsbidragskostnaderna ha stigit med ca 29,4 milj. kronor till 52,9 milj. kronor. Motsvarande ökning för budgetåret 1959/60 beräknar de sakkunniga till i runt tal 30 milj. kronor.

Beträffande rekvisitionssättet föreslås vissa förenklingar. Måltidernas antal bör beräknas schematiskt på grundval av antalet bespisningsdagar under året och antalet till deltagande anmälda elever, varpå antalet måltider minskas med 4 procent, motsvarande en beräknad genomsnittlig frånvaro från måltiderna. För närvarande beräknas statsbidraget på grundval av för varje dag journalförda uppgifter om antalet utspisade måltider.

Statsbidraget till inventarier i skolmåltidslokaler har enligt de sakkunniga inte längre någon betydelse ur stimulanssynpunkt och föreslås skola upphöra.

I fråga om resultatet av sakkunnigförslagets remissbehandling må nämnas följande.

Skolöverstyrelsen har i allt väsentligt funnit de framlagda förslagen väl avvägda.

Socialstyrelsen har föreslagit att med viss övergångstid skolbespisningen skall inordnas som ett led i kommunernas obligatoriska uppgifter.

Statskontoret har godtagit vissa höjningar av bidragsunderlaget för kommunernas egna elever. I övrigt har ämbetsverket biträtt förslaget i vad angår avveckling av bidraget till inventarier och förenkling av rekvisitionsförfarandet men avstyrkt förslaget bl. a. beträffande beräkningen av procentsatsen och indexreglering av bidragsunderlaget. Härvid har hänvisats till 1958 års skatteutjämningskommittés arbete.

Riksräkenskapsverket har tillstyrkt förslagen om höjning av bidragsunderlaget beträffande kommunens egna elever. Verket ifrågasätter om inte bidraget till inventarier bör bibehållas. Med hänsyn till kravet på kontroll av statens utgifter anses statsbidraget alltjämt böra grundas på det verkliga antalet utspisade måltider.

Statens sakrevision har framhållit, att expansionen av skolmåltidsverksamheten fortsatt i oförminskad takt, ehuru statsbidragens relativa andel av måltidskostnaderna under de senaste åren befunnit sig i ständigt sjunkande. Prövningen av det remitterade förslaget om ändrad fördelning mellan stat och kommun i fråga om skolmåltidskostnaderna borde enligt sak-

revisionen anstå tills vidare bl. a. med hänsyn till skatteutjämningskommitténs uppdrag.

Till sist må nämnas, att statsutskottet vid 1959 års riksdag (SU 1959: 8 s. 55) i samband med behandlingen av anslaget till anordnande av skolmåltider erinrat om förenämnda sakkunnigförslag och uttalat, att utskottet förväntade att förslag i frågan skulle föreläggas 1960 års riksdag.

Besparingsutredningen vill erinra om att utredningen i kapitel XI berört den allmänna betydelsen av att statsbidragsbestämmelser i görligaste mån utformas på sådant sätt att bidragstagaren stimuleras till att tillvarataga möjligheterna att rationalisera och förbilliga. I samband därmed har utredningen föreslagit en undersökning av möjligheterna att utforma bestämmelserna om skolmåltidsbidragen och bidragen till skolbyggnader på sådant sätt att kommunernas intresse att lösa bespisningsfrågorna utan onödiga investeringar stimuleras.

Med hänsyn till vikten av att förenkla och rationalisera det administrativa arbetet inom statsförvaltningen vill besparingsutredningen tillstyrka de sakkunnigas ovan berörda förslag att till grund för statsbidragets beräkning använda en mera summarisk beräkningsmetod. Det synes ur statsverkets kontrollsynpunkt tillräckligt, att bidraget beräknas efter ett schablonmässigt antal måltider för varje i bespisningen deltagande elev.

Skäl talar också för de sakkunnigas förslag att statsbidraget till anskaffande av inventarier för skolmåltider avskaffas. De stimulansskäl, som tidigare förelegat, synes inte längre kunna tillmätas någon avgörande betydelse för bibehållande av bidraget.

Det av de sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område förordade förslaget skulle leda till väsentligt ökade statsbidragskostnader. Dess förverkligande kan beräknas medföra en utgiftsökning för statsverket med omkring 30 milj. kronor per år. Enligt besparingsutredningens mening bör statsbidragets framtida utformning ske med beaktande av att bidragens konstruktion stimulerar till en ekonomisering från kommunernas sida. Enligt utredningens mening synes vidare statsfinansiella skäl tala för att en revidering av skolmåltidsbidraget i överensstämmelse med de sakkunnigas förslag bör tills vidare anstå. I detta sammanhang bör erinras om att skatteutjämningsfrågan är föremål för särskild utredning.

6. Bidrag till verksamheten vid hemgårdar och vid studiehem

Till Bidrag till verksamheten vid hemgårdar har under senare år utgått ett anslag å 200 000 kronor. Av beloppet må 24 000 kronor utgå till riksförbundet Sveriges hemgårdar som bidrag till bestridande av förbundets administrationskostnader. Anslaget höjdes fr. o. m. budgetåret 1957/58 med 50 000 kronor och hade tidigare fr. o. m. budgetåret 1954/55 höjts med 105 000 kronor. Den senare höjningen företogs som ett led i främjandet av ungdomens föreningsliv och fritidsverksamhet i samband med 1955 års

omläggning av rusdrycksförsäljningen. För närvarande finnes 42 hemgårdar. Kommunerna beräknas bidraga till verksamheten med 1,7 milj. kronor. I stor utsträckning finansieras verksamheten därjämte genom frivilliga gåvor och deltagaravgifter.

Verksamheten vid hemgårdarna bedrives i flera olika former. I första hand kan nämnas verksamhet för föreningslös ungdom i åldern 12—25 år. För denna ungdom anordnas hobbyverksamhet, kurser, studiecirklar, underhållning m. m.

Till Bidrag till verksamheten vid studiehem utgår sedan flera år ett obetecknat anslag å 75 000 kronor.

Enligt från skolöverstyrelsen inhämtade uppgifter finnes för närvarande inte några fastställda bestämmelser om användningen av bidraget eller fördelningen därav. Traditionellt tilldelas de olika studieförbunden efter ansökan bidrag för vissa av dem drivna studiehem. Bidraget per studiehem är obetydligt och täcker endast en liten del av de faktiska kostnaderna. Organisationerna har därför årligen framfört krav på ökade bidrag för detta ändamål.

Enligt besparingsutredningens uppfattning tjänar den vid hemgårdarna och studiehemmen bedrivna verksamheten syften som i och för sig är gagneliga och värda stöd från det allmännas sida. Det är dock enligt utredningens uppfattning tveksamt om stöd bör lämnas i form av statsbidrag. De belopp det rör sig om är nämligen så obetydliga att de knappast kan vara av egentlig betydelse. Utredningen förordar därför att statsbidragen i fråga — eventuellt efter någon övergångstid — skall upphöra att utgå.

7. Stöd åt nykterhetsorganisationer m. m.

Besparingsutredningen vill i detta sammanhang något beröra frågor, som har anknytning till följande tre anslag, nämligen till Bidrag till Centralförbundet för nykterhetsundervisning, Bidrag till nykterhetsorganisationer m. m. samt Bidrag till Svenska nykterhetsfrämjandet.

För budgetåret 1959/60 är dessa anslag upptagna till resp. 860 000, 1 454 100 och 15 000 kronor.

Bidragsgivningen på förevarande område var föremål för en genomgripande översyn vid 1954 års riksdag (prop. 155, Särsk U 5; Rskr 314). Med anledning av den då förestående omläggningen av nykterhetspolitiken genomfördes en avsevärd förstärkning av det statliga stödet åt bl. a. Centralförbundet för nykterhetsundervisning och nykterhetsorganisationerna.

Huvudprincipen för 1954 års beslut om omläggning av nykterhetspolitiken var att positiva åtgärder i framtiden i så stor utsträckning som möjligt skulle ersätta de mot en ogynnsam utveckling i fråga om alkoholkonsumtion och nykterhetstillstånd avsedda korrektiv, som man dittills sökt åstadkomma främst genom lagstiftning och annan reglering — i första hand genom ransoneringssystemet. Bland de positiva åtgärder, som beslöts,

var bl. a. en effektivisering av nykterhetsvården. Alkoholforskning samt undervisning och upplysning i alkoholfrågan tillmättes därjämte en central roll i det nykterhetsfrämjande arbetet. I sistnämnda hänseende grundade sig åtgärderna dels på 1944 års nykterhetskommittés betänkande, dels på förslag från särskilda sakkunniga, som av chefen för finansdepartementet tillkallats speciellt för att utreda frågan om stöd åt bl. a. nykterhetsorganisationerna.

Besparingsutredningen vill med hänsyn till betydelsen av en effektiv upplysningsverksamhet i nykterhetsfrågan inte föreslå direkta besparingsåtgärder i fråga om det statliga stödet till det nykterhetsfrämjande arbetet. Utredningen vill dock framhålla, att bidragsgivningen i fråga är av sådan omfattning att det redan av denna anledning är av vikt, att statsmedlen användes på ändamålsenligaste sätt.

I detta hänseende vill utredningen framhålla den allmänna betydelsen av att formerna för upplysningsverksamheten ständigt uppmärksammas så att de anpassas till ändrade tidsförhållanden och nya metoder för att sprida upplysning. Utredningen vill härvid särskilt peka på angelägenheten av att upplysningsverksamheten inriktas på att via radio, television och film nå befolkningskategorier, som inte på annat sätt bringas i kontakt med nykterhetsfrågan.

Besparingsutredningen anser sig också böra framhålla betydelsen av att det med nu ifrågavarande statsmedel bekostade administrativa arbetet organiseras och bedrives på ett sådant sätt att onödiga kostnader undgås och största möjliga del av tillgängliga medel kan användas för att effektivisera och utvidga verksamheten. I nu berört hänseende framstår som särskilt betydelsefullt att verksamheten på förevarande område präglas av en allmän strävan till samordning av de olika delarna därav. Måhända kan också en mera specialiserad inriktning av de olika organisationernas arbete bidraga till ökad effektivitet.

Besparingsutredningen får under hänvisning till det anförda föreslå, att åt skolöverstyrelsen måtte uppdragas att i nu berört syfte upptaga överläggningar med centralförbundet och berörda nykterhetssammanslutningar.

8. Vissa frågor angående studiehjälpens administration

Enligt allmänna studiehjälpsreglementet (1958: 326) utgår statlig studiehjälp i form av allmänt studiebidrag, särskilt studiebidrag, stipendier och studielån till elever vid statliga och under statlig tillsyn ställda läroanstalter och kurser.

Enligt reglementet utgår dessutom studiehjälp till elever vid brevskolor. Administrationen av denna gren berörs inte i detta sammanhang; ej heller studiehjälpen till elever vid lägre lantbruksundervisningsanstalter och statens skogsskolor.

Beträffande den centrala administrationen av studiehjälpsverksamheten

kan nämnas att *studiehjälpsnämnden* fungerar som sammanhållande och ledande organ. Till nämndens uppgifter hör vidare att vara besvärsinstans för allmänna studiebidrag, besluta om stipendier och studielån samt att utbetala stipendier bl. a. till elever, som även erhållit studielån. Stipendieärenden handlägges emellertid även i viss utsträckning av skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning.

Avlöningar och omkostnader för studiehjälpsnämnden är för budgetåret 1959/60 upptagna med ett sammanlagt belopp av 190 300 kronor. Härur utgår avlöning till en kanslipersonal på 5 anställda, varav en förste byråsekreterare. Därjämte må arvoden och särskilda ersättningar, bestämda av Kungl. Maj:t, utgå med sammanlagt 39 800 kronor samt ersättningar till granskningsmän med 32 000 kronor.

I fråga om handläggningen av de olika formerna för studiehjälp må lämnas följande sammanfattning.

Allmänt studiebidrag och särskilt studiebidrag beviljas och utbetalas, om läroanstalten står under kommunens skolstyrelse, av denna och eljest i allmänhet av rektor.

Ärende rörande *stipendium* handlägges på följande sätt i vad avser allmänna läroverk och därmed jämförliga läroanstalter. Ansökan för läsår inges till läroanstalten. Rektor samråder med kollegiet eller av detta utsedda delegerade rörande ansökan samt avger därefter yttrande och insänder handlingarna till studiehjälpsnämnden. Nämnden fattar beslut i ärendet samt delgiver rektor och — om läroanstalten står under kommunens skolstyrelse — riksräkenskapsverket, länsstyrelsen och skolstyrelsen beslutet. Rektor underrättar härefter den sökande om beslutet.

Även stipendieärenden avseende elever vid vissa lärarutbildningsanstalter och vid försöksskolor (klasserna 8 och 9) avgöres av studiehjälpsnämnden. Ansökningar från elever vid folkhögskolor och yrkesskolor avgöres däremot av skolöverstyrelsen resp. överstyrelsen för yrkesutbildning efter yttrande från vederbörande rektor.

Utbetalning av stipendium ankommer, om läroanstalten står under kommunens skolstyrelse, på denna och eljest på studiehjälpsnämnden eller rektor.

Studielån enligt bestämmelserna i studiehjälpsreglementet utgår ur allmänna studielånefonden för studier vid statliga och under statlig tillsyn ställda undervisningsanstalter med undantag för de anstalter, vid vilka studerande kan beviljas lån ur lånefonden för universitetsstudier.

Ansökningshandlingarna inlämnas till rektor, som granskar och i förekommande fall tillfogar kompletterande upplysningar. Beslut fattas av studiehjälpsnämnden, som underrättar den sökande samt generalpoststyrelsen. Skuldförbindelse skall av låntagaren avlämnas till generalpoststyrelsen och förvaras av postsparbanken. Det åligger generalpoststyrelsen att bevaka fordringsrätten.

Vid avbrott i studierna eller ändrad studieinriktning skall studiehjälpsnämnden fatta beslut med anledning av därvid föreskrivna framställningar från låntagaren. Vid försummelser i studierna må efter anmälan av rektor studiehjälpsnämnden förklara låntagaren förlustig rätten att lyfta återstående lånebelopp.

Sedan låntagaren avslutat sin utbildning, skall han genom årlig amortering återbetala de erhållna studielånen. Tiden för amorteringens början och storleken av de årliga avbetalningarna bestämmes av studiehjälpsnämnden. Inbetalningarna sker till postsparbanken. Generalpoststyrelsen äger medgiva anstånd med fullgörande av amortering och ränteinbetalning ävensom ändring av amorteringsplan. Därest låntagaren inte ordentligt fullgör sin återbetalningsskyldighet, må generalpoststyrelsen uppsäga hela den återstående lånesumman till inbetalning.

Omfattningen av stipendie- och studielånegivningen genom studiehjälpsnämnden framgår av följande sammanställning avseende budgetåret 1957/58.

	Antal	Belopp kronor
Stipendier		
Allmänna läroverk m. fl. läroanstalter samt förberedande kurser	19 108	7 750 000
Tekniska fackskolor och andra fackutbildningsanstalter	3 750	2 037 000
Försöksskolor	5 230	1 897 000
Summa	28 088	11 684 000
Studielån	7 600	13 600 000
Summa totalt	35 688	25 284 000

Som jämförelse kan nämnas, att studiehjälpsnämnden budgetåret 1947/48 utdelade sammanlagt 21 973 stipendier på tillsammans 8 131 080 kronor. I stipendiegivningen innefattades då även vad som nu närmast betecknas som särskilt studiebidrag, vilka numera beslutas av den kommunala skolstyrelsen eller rektor.

Enligt av skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning lämnade uppgifter utgick budgetåret 1957/58 allmänna och särskilda studiebidrag samt stipendier vid folkhögskolor och yrkesskolor i följande omfattning.

	Antal elever	Belopp kronor
Folkhögskolor	11 300	5 691 000
Yrkesskolor	24 000	11 946 000
Summa	35 300	17 637 000

Antalet elever som erhållit stipendium torde kunna uppskattas till omkring två tredjedelar av nu angivna antal.

I det följande lämnas en redogörelse för bakgrunden till nuvarande ordning för studiehjälpens administration.

I ett av dåvarande studielånenämnden år 1949 avgivet betänkande (SOU 1949: 41) rörande studiehjälpsverksamheten föreslogs, att de då utgående stipendierna skulle beslutas av en central myndighet, studiehjälpsnämnden. Till stöd för förslaget, att den centrala handläggningen av stipendieärendena skulle samlas till ett enda centralt organ, anförde nämnden bl. a. följande.

> Även om myndigheterna överenskomma om gemensamma riktlinjer för stipendieärendenas behandling, uppstår ständigt principiella spörsmål av den betydelse, att nya överläggningar böra komma till stånd. Härav fördröjes stipendieärendenas handläggning. Den tekniska utrustning, som organisationsnämnden föreslagit för expediering av stipendierna, kan bättre utnyttjas om ärendena behandlas på ett ställe.

Med anledning av propositionen 1952: 220 fattade riksdagen beslut om vissa förändringar av den statliga studiehjälpen. De förutvarande stipendierna uppdelades i studiebidrag (inte behovsprövade stipendier) och behovsprövade stipendier. Studiebidragen skulle beslutas och utbetalas av läroanstaltens rektor. Studielånenämndens benämning ändrades vid detta tillfälle till studiehjälpsnämnden.

Beträffande administrationen av studiehjälpen uttalade chefen för ecklesiastikdepartementet att han ansåg de skäl, som anförts för centralisering, vara i och för sig vägande. Då han emellertid inte var beredd att föreslå en nämnd med den omfattande verksamhet, som utredningen förutsatt, borde studiehjälpsärenden tillsvidare handläggas av samma myndigheter som dittills. På grund av sin karaktär av specialmyndighet i fråga om studiehjälp och med hänsyn till sin sammansättning av representanter för det allmänna och fackmän från olika skoltyper borde studiehjälpsnämnden vara det sammanhållande och ledande organet för studiehjälpen och i nära samarbete med de andra stipendiemyndigheterna uppdraga de principer, som skulle vara gemensamma för alla studiehjälpskategorierna.

I enlighet med förslag i 1957 års statsverksproposition (VIII ht s. 531 o. f.) beslöt riksdagen att införa en ny form av studiehjälp, allmänt studiebidrag, som generellt skulle utgå till alla studerande i åldern 16—18 år. Beslut och utbetalning rörande dessa bidrag anförtroddes de lokala skolmyndigheterna. Samtidigt erhöll studiebidragen till resor och inackordering beteckningen särskilt studiebidrag.

I samband med utfärdandet av 1958 års studiehjälpsreglemente vidtogs en förenkling beträffande utbetalningen av stipendier vid läroverk m. fl. läroanstalter. Tidigare hade utbetalningen verkställts av studiehjälpsnämnden direkt till elevens målsman eller eleven själv. Enligt de nya bestäm-

melserna verkställer skolstyrelsen (rektor) utbetalningarna sedan meddelande kommit från studiehjälpsnämnden om beviljade belopp. Medel för stipendierna rekvireras hos länsstyrelsen.

Vid 1953 års riksdag beslöts införande av behovsprövade stipendier för eleverna i klasserna 8 och 9 i försöksskolan. I motsats till förhållandet vid övrig stipendiegivning skulle någon prövning av studielämpligheten inte ske. Stipendierna skulle utdelas av studielånenämnden. I propositionen 1953: 126 uttalade chefen för ecklesiastikdepartementet (s. 58), att det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om lämplig tidpunkt för överförande till försöksdistrikten av beslutanderätten i fråga om stipendieutdelningen.

I samband med förberedelserna för det nya studiehjälpsreglementet föreslog studiehjälpsnämnden i en skrivelse till Kungl. Maj:t den 17 januari 1957 att de lokala skolstyrelserna skulle ha hand om stipendiefördelningen i försöksskolorna. Besvär över styrelsens beslut borde kunna anföras hos studiehjälpsnämnden. Studiehjälpsnämndens förslag föranledde ingen åtgärd.

Besparingsutredningen vill för sin del inledningsvis framhålla, att gällande regler för stipendiegivningen i förening med skolväsendets expansion kan förutses medföra en stark stegring av antalet stipendieärenden under de närmaste åren. Särskilt kommer ett bibehållande av de nuvarande reglerna för stipendier till försöksskolans elever, d. v. s. till elever i enhetsskolans 8 och 9 klasser, att medföra en kraftig ansvällning av antalet ärenden. Den i ovan intagna sammanställning angivna siffran av 5 230 ärenden för budgetåret 1957/58 beräknas budgetåret 1959/60 stiga till ca 11 000 och kan förväntas stiga hastigt under de närmaste åren. Vid fullt utbyggt högstadium i hela landet väntas en fortsatt tillämpning av nuvarande praxis för beviljande av stipendierna komma antalet ärenden att närma sig 100 000 om året. Härtill bör läggas de övriga stipendieärenden som nu handlägges av centrala myndigheter och som redan utgör omkring 50 000. Det kan ifrågasättas, om central handläggning av en så stor mängd ärenden av i huvudsak ensartad karaktär är motiverad och lämplig.

Enligt gällande bestämmelser avgöres ärenden rörande två grenar av den statliga studiehjälpen — allmänna studiebidrag och särskilda studiebidrag — på det lokala planet. I dessa fall fattas bidragsbesluten av den kommunala skolstyrelsen, om läroanstalten står under denna styrelse, och eljest av rektor. Vad angår stipendieärendena har den inledningsvis lämnade redogörelsen för ärendenas gång visat, att man på det lokala planet är väl förtrogen med bedömningen av detta slag av ärenden på grund av den förberedande handläggning som sker där innan ärendena översändes till vederbörlig central instans. Enligt besparingsutredningens uppfattning torde den komplicering av handläggningen som centraliseringen

medför inte kunna anses »lönande». Även beslutanderätten i stipendieärendena bör därför decentraliseras till samma lokala organ som nu har att besluta om studiehjälp.

De synpunkter som i det föregående upptagits som skäl för decentralisering av stipendieärendena torde i huvudsak vara tillämpliga även på administrationen av studielånen. Genom normerande anvisningar torde nödig enhetlighet kunna uppnås. De därav berörda läroanstalterna torde kunna från studiehjälpsnämnden övertaga handläggningen av och även fatta beslut i dessa ärenden. Den stora mängden ärenden hos de centrala instanserna under en lång följd av år måste ha lett till en hög grad av schematisering av handläggningsförfarandet och resulterat i fasta normer för hänsynstagande till olika för ett stipendieärende relevanta faktorer. Det bör därför numera vara praktiskt genomförbart att vid en omläggning till ledning för de lokala myndigheterna uppställa tillräckligt utförliga normer, byggda på nuvarande praxis hos de centrala myndigheterna. Sannolikt torde ett poängsystem för värderingen av olika uppgifter om ekonomiska förhållanden och studieresultaten kunna utarbetas. Det bör genom en dylik metod i förening med viss stickprovsgranskning från nämndens sida vara möjligt att uppnå en tillräcklig ensartad bedömning hos olika skolstyrelser och rektorer. Möjligen bör en decentralisering kombineras med en föreskrift att skolstyrelse eller rektor i särskilt svårbedömbara och speciella fall kan underställa ett ärende studiehjälpsnämndens prövning.

Vad särskilt angår de centrala instanserna må erinras om att — som ovan nämnts — föredragande departementschefen i propositionen 1952: 220 uttalade, att studiehjälpsnämnden borde vara det sammanhållande och ledande organet för studiehjälpen och i nära samarbete med de andra stipendiemyndigheterna uppdraga de principer, som skulle vara gemensamma för alla studiehjälpskategorierna. Samtidigt med den nyss förordade decentraliseringen synes studiehjälpsnämndens befogenheter böra utvidgas genom att skolöverstyrelsens och överstyrelsens för yrkesutbildning uppgifter i dessa hänseenden överföres till nämnden. Detta i förening med en överflyttning av en stor del av den rutinbetonade handläggningen av stipendieärendena till de lokala myndigheterna skulle öppna väsentligt vidgade möjligheter för studiehjälpsnämnden att fullgöra uppgifter av det slag som departementschefen åsyftade.

Det anförda ger besparingsutredningen anledning föreslå omprövning av nuvarande bestämmelser om handläggning av stipendie- och studielåneärendena. Därest denna leder till en med hänsyn till ärendenas antal och beskaffenhet naturlig decentralisering till lokala organ, bör studiehjälpsnämndens personalorganisation samtidigt överses, varvid även bör beaktas möjligheten av en kanslimässig sammanslagning av sagda nämnd och garantilånenämnden, varigenom viss rationalisering bör bli möjlig.

H. Nionde huvudtiteln

1. Lantbruksattachéerna och lantbruksrepresentanterna

Lantbruksattaché eller lantbruksrepresentant anställes av Kungl. Maj:t. I samband därmed föreskrives, vilket egentligt verksamhetsområde han skall ha samt huruvida arbetsområdet skall omfatta länder utöver sagda verksamhetsområde.

Lantbruksattaché eller lantbruksrepresentant har till uppgift att tillvarataga det svenska jordbrukets, skogsbrukets och fiskets samt därmed sammanhängande näringars intressen.

I sådant hänseende åligger det honom att fortlöpande studera och rapportera rörande förevarande näringars utveckling inom det egentliga verksamhetsområdet. Han har därvid att beakta såväl den tekniska som den ekonomiska och näringspolitiska utvecklingen.

Lantbruksattaché eller lantbruksrepresentant skall söka befordra avsättning av produkter från förenämnda näringar ävensom alster av svensk industri, avseende hithörande produktionsområden, samt sprida kunskap om det egna landet och dess förhållanden, såvitt angår hans arbetsområde.

Av de i gällande personalstat upptagna attachétjänsterna i Ae 24 i Berlin och London hålles den förra vakant, medan tjänsten i London uppehålles av en extra tjänsteman i Ag 24. Förutom attachén i London finnes tre lantbruksrepresentanter, nämligen en i Washington sedan år 1945, en i Bonn sedan år 1950 och en vid den svenska delegationen hos OEEC sedan år 1955.

Avlönings- och omkostnadsanslagen för denna verksamhet belöper sig för budgetåret 1959/60 sammanlagt till ca 425 000 kronor.

Besparingsutredningen får erinra om att utredningen i det föregående förordat viss översyn av försvars- och pressattachéorganisationerna. Vad angår lantbruksattachéerna och lantbruksrepresentanterna vill utredningen framhålla, att en av huvuduppgifterna för denna organisation — nämligen att bereda marknad för svenska jordbruksprodukter utomlands — inte längre torde ha samma aktualitet som tidigare. Besparingsutredningen anser en omedelbar begränsning av organisationen möjlig och föreslår att en attaché- eller representanttjänst snarast indrages. Det ändrade läget i förening med de inte obetydliga utgifterna för berörda organisation bör föranleda en allmän översyn av denna. Därvid bör klarläggas, i vilken utsträckning den ordinarie utrikesrepresentationen kan fullgöra de ifrågavarande befattningshavarnas uppgifter.

2. Lantbruks- och skogsstyrelserna med tillhörande lokala organ

Den centrala administrationen på jordbruks- och skogsbruksnäringarnas områden omfattar lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen och statens jordbruksnämnd, av vilka endast de två styrelserna, som har under sig regionala

organ på nämnda områden, här tages upp till behandling. De regionala organen, som i några fall dock har annat verksamhetsområde än ett län, utgöres för jordbrukets vidkommande av de helt statliga lantbruksnämnderna och de delvis med statsmedel finansierade hushållningssällskapen samt för skogsbrukets del av skogsvårdsstyrelserna, som väsentligen är uppbyggda på samma sätt som hushållningssällskapen.

Beträffande den *centrala organisationen* må här framhållas följande.

Lantbruksstyrelsen omorganiserades år 1948. Det nya verket bildades genom sammanslagning av dåvarande lantbruksstyrelsen och egnahemsstyrelsen och skulle enligt de av statsmakterna uppdragna riktlinjerna angående den framtida jordbrukspolitiken bl. a. handha rationaliseringsverksamheten på jordbrukets område. Styrelsens uppgifter anges på följande sätt i instruktionen för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna (1956: 553).

Lantbruksstyrelsen åligger att

i den mån sådant ej ankommer på annan myndighet utöva ledningen av och kontrollen över de statliga åtgärderna för att förbättra brukningsenheter i fråga om storlek, ägosammansättning eller ägoanordning (yttre rationalisering);

främja mera varaktig förbättring av jord, ekonomibyggnader eller tekniska anordningar å befintliga eller planerade brukningsenheter *(inre rationalisering);*

i samarbete med rikets hushållningssällskap främja övriga åtgärder för förbättring av driftsförhållandena och det ekonomiska utbytet av jordbruket *(driftsrationalisering);*

leda och övervaka den sociala jordbruksegnahemsverksamheten ävensom verksamheten för beredande av särskilt stöd åt vissa mindre jordbruk; samt

i övrigt fullgöra vad enligt lag eller särskild författning eller jämlikt andra bestämmelser ankommer på styrelsen.

Skogsstyrelsen tillkom år 1941. Dessförinnan hade det enskilda skogsbrukets intressen centralt tillvaratagits av skogsvårdsstyrelsernas förbund, som bildats år 1925. Som skäl för inrättande av en rent statlig institution på området anförde chefen för jordbruksdepartementet i proposition 1941: 94 (s. 37) bl. a., att en kraftigare och enhetligare ledning av skogsvården i landet skulle bli möjlig. Vidare skulle kunna lämnas skogsvårdsstyrelserna och därigenom skogsägarna en bättre och allsidigare vägledning i fråga om skogsproduktionens främjande. För statsmakterna torde det vara av stor nytta att äga en centralmyndighet med sakkunskap och överblick, som kunde lämna råd och yttranden i samtliga de frågor, som berörde skogsbruket. Man kunde inte heller enligt departementschefen bortse från att med den omfattande statliga bidragsverksamheten till stödjande av skogsbruket borde följa en mera ingående och allsidig kontroll rörande dessa medels rätta användning än vad som dittills varit förhållandet. Skogsstyrelsen skulle i förhållande till skogsvårdsstyrelserna framför allt ha en vägledande verksamhet. Enligt sin instruktion (1949: 148) skall skogsstyrelsen med uppmärksamhet bl. a. följa det enskilda skogs-

brukets tillstånd och utveckling inom landet samt vidtaga eller hos Kungl. Maj:t föreslå de åtgärder styrelsen anser påkallade för det enskilda skogsbrukets främjande. Vidare skall styrelsen, i enlighet med vad därom stadgats, handha administrativa, kamerala, tekniska och andra ärenden, som angår det enskilda skogsbruket, ävensom meddela erforderliga föreskrifter rörande mätning av virke och utöva uppsikt över sådan mätning.

Beträffande den nuvarande *lokala organisationens* tillkomst och de viktigaste nuvarande arbetsuppgifterna må anföras följande.

Hushållningssällskapen är äldst av de lokala organen; det sista sällskapet tillkom år 1851. En av hushållningssällskapens viktigaste uppgifter har alltid varit upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Under de första decennierna av 1900-talet undergick sällskapens verksamhet en kraftig utveckling och kom efter hand att omspänna allt större områden. I stor utsträckning blev sällskapen på grund av statsmakternas beslut och i enlighet med dessas direktiv lokala institutioner för verkställande av statliga åtgärder på lanthushållningens område. Även om verksamheten under 1900-talet utvecklades, kom samtidigt också vissa verksamhetsgrenar att överflyttas från sällskapen till andra institutioner. Här kan nämnas bl. a. den skogsvårdande verksamheten, som överfördes till skogsvårdsstyrelserna år 1903, samt egnahemsverksamheten och den statsunderstödda bostadsförbättringsverksamheten, som år 1940 överfördes från sällskapen till särskilt inrättade statliga egnahemsnämnder.

Hushållningssällskapens nuvarande ställning är ett resultat av 1947 års jordbruksbeslut. Detta innebar bl. a. att egnahemsnämnderna uppgick i lantbruksnämnderna, som till stor del också fick andra uppgifter. En del av dessa hade förut skötts av sällskapen. Den gränsdragning mellan hushållningssällskapen och lantbruksnämnderna, som tillkom genom 1947 års riksdagsbeslut innebar, att hushållningssällskapen skulle handha driftsrationaliseringen under det att den yttre och den inre rationaliseringen skulle åvila lantbruksnämnderna. Sällskapen borde även framdeles ha karaktär av lokala sammanslutningar. Det ansågs nämligen, att den verksamhet, som i fortsättningen borde åvila hushållningssällskapen, bäst uppbars av relativt självständiga organ med god förankring hos jordbrukarna. Gällande villkor, att hushållningssällskap, som åtnjöt statsbidrag för sin verksamhet, skulle ha av Kungl. Maj:t fastställda stadgar, avfattade i huvudsaklig överensstämmelse med av Kungl. Maj:t utfärdade allmänna grunder för hushållningssällskaps organisation, borde enligt riksdagsbeslutet bibehållas.

De lokala organens nuvarande arbetsuppgifter kan i korthet sammanfattas på följande sätt.

Lantbruksnämnderna åligger enligt förut omnämnda instruktion (1956:553) att inom sitt verksamhetsområde med uppmärksamhet följa

lantbrukets tillstånd och utveckling, särskilt i vad gäller jordbrukets yttre och inre rationalisering. De lyder under lantbruksstyrelsen och är som redan nämnts helt statliga.

Hushållningssällskapen står under lantbruksstyrelsens överinseende. De finansieras delvis med statsmedel och har enligt kungörelsen 1947: 394 med allmänna grunder för hushållningssällskaps organisation till uppgift att främja jordbruket och därtill hörande binäringar ävensom fiske, hemslöjd och hemvård. De svarar som förut framgått bl. a. för den s. k. driftsrationaliseringen.

I förhållande till skogsvårdsstyrelserna fungerar skogsstyrelsen som central myndighet. Skogsvårdsstyrelserna finansieras liksom hushållningssällskapen delvis med statsmedel. Enligt förordningen 1941: 350 angående skogsvårdsstyrelser har skogsvårdsstyrelse till huvuduppgift att befrämja och understödja den enskilda skogshushållningen samt verka för att skogsvårdsarbetet bedrives på ett planmässigt sätt inom styrelsens verksamhetsområde, så ock att utöva den uppsikt och vidtaga de åtgärder, som jämlikt gällande skogsvårds-, naturskydds- och andra författningar ankommer på styrelsen.

Varje myndighets verksamhetsområde omfattar som förut sagts i regel ett län men såsom framgår av den i det följande intagna tabellen XII: H: 2 förekommer ett par avvikelser, varför antalet lokala organ uppgår till 77.

Anslagen till lantbruksstyrelsens och skogsstyrelsens jämte tillhörande regionala organs *förvaltningskostnader* budgetåret 1959/60 framgår av tabell XII: H: 1.

Vid hushållningssällskapen och skogsvårdsstyrelserna avlönas personal även med andra medel än från avlöningsanslagen. Med ledning av uppgifter i 1959 års statsverksproposition (IX ht) har de totala lönekostnaderna

Tabell XII: H: 1. Anslagen till lantbruksstyrelsens och skogsstyrelsens jämte tillhörande regionala organs förvaltning budgetåret 1959/60

Förvaltningsorgan	Avlöningar kronor	Omkostnader kronor	Totalt kronor
Centrala organ:			
Lantbruksstyrelsen	2 935 700	402 000	3 337 700
Skogsstyrelsen	819 300	161 800	981 100
Summa	3 755 000	563 800	4 318 800
Regionala organ:			
Lantbruksnämnderna	12 509 500	2 971 500	15 481 000
Hushållningssällskapen	7 535 800	4 965 000	12 500 800
Skogsvårdsstyrelserna	12 920 400	7 960 000	20 880 400
Summa	32 965 700	15 896 500	48 862 200
Totalt för centrala och regionala organ	36 720 700	16 460 300	53 181 000

vid de lokala organen för budgetåret 1958/59 beräknats uppgå till ungefärligen följande belopp.

Lantbruksnämnderna		12 624 000
Hushållningssällskapen		
Avlöningsanslaget	7 501 000	
Övriga löner (kalenderåret 1959)	2 700 000	10 201 000
Skogsvårdsstyrelserna		
Avlöningsanslaget	12 158 000	
Övriga löner	5 711 000	17 869 000
Summa lönekostnader		40 694 000

Sällskapens och skogsvårdsstyrelsernas utgifter utöver dem, som bestrides från de statliga avlöningsanslagen, inkluderar de nu redovisade övriga lönerna och därjämte utgifter av direkt omkostnadskaraktär. Av den nu berörda delen av utgifterna täcker de statliga omkostnadsanslagen en betydande del.

Antalet vid de lokala organen anställda befattningshavare redovisas i tabell XII: H: 2 avseende personalen hos lantbruksnämnderna, hushållningssällskapen (med undantag för personalen vid sällskapens veterinäravdelningar) samt skogsvårdsstyrelserna enligt personalläget andra halvåret 1958.

Rationaliseringar i samband med den nu behandlade centrala och lokala förvaltningen har på senare år ifrågasatts i flera sammanhang.

Riksdagens år 1958 församlade revisorer har sålunda i sin berättelse (s. 251 o. f.) framfört vissa kritiska synpunkter på lantbruksadministrationen, bl. a. i fråga om lantbruksstyrelsens nuvarande byråorganisation. Lantbruksstyrelsen har i anledning av revisorernas uttalande bl. a. anfört, att rationaliseringsavdelningens organisation bör bli föremål för översyn bl. a. med hänsyn till ändrad inriktning på arbetsuppgifterna. Även kameral- och kanslibyråernas organisation borde överses. Detta borde enligt styrelsen ske i samband med eller i anslutning till översynen av rationaliseringsavdelningen.

Frågan om sammanslagning av lantbruksnämnd och hushållningssällskap har vid ett flertal tillfällen varit före i riksdagen, senast vid 1957 års riksdag och 1958 års B-riksdag i anledning av framlagda motioner. Jordbruksutskottet uttalade (JoU 1958: B 13) i anledning av motionerna, att tiden ännu inte var inne för en omprövning av hela organisationskomplexet. Bland annat borde man först avvakta resultatet av ett flertal pågående utredningar, vilka berörde formerna för den fortsatta rationaliseringsverksamheten. Motionerna föranledde ingen riksdagens åtgärd.

Vidare har riksdagens revisorer i sin förenämnda berättelse med erinran om att nämnderna nu varit i verksamhet i tio år, ävenledes förordat en översyn av nämnderna och sällskapen. Statens organisationsnämnd har i anledning av revisorernas uttalande ifrågasatt, om inte det nära samband

som i stora delar av landet råder mellan jordbrukets och skogsbrukets rationalisering borde ge anledning till att låta en utredning omfatta även frågan om de statliga, icke affärsdrivande skogliga administrationsorganens organisation. Lantbruksstyrelsen har ansett, att skäl ej föreligger att ändra nuvarande organisation. Gränsdragningen mellan lantbruksnämndernas och hushållningssällskapens verksamhetsfält ansåg styrelsen vara lämplig och väl avvägd. Statsutskottet (SU 1959: 87 s. 58) begränsade sig till att för riksdagen omförmäla vad i ärendet förevarit.

Besparingsutredningen vill för sin del anföra följande i fråga om de nu berörda centrala myndigheterna och deras lokala organisation.

Lantbruksstyrelsens nuvarande organisation är som framgått uppbyggd bl. a. med hänsyn till de arbetsuppgifter, som beräknades bli följden av 1947 års jordbruksbeslut. Man torde få förutsätta, att den år 1948 gjorda avvägningen av organisationen i viss grad påverkades av önskemålet att säkerställa erforderlig kapacitet för att kunna bemästra de med alla större reformer förenade initialsvårigheterna. Sedan den centrala och lokala organisationen numera stabiliserats, torde redan härigenom en inte oväsentlig lättnad ha inträtt för styrelsen i förhållande till läget de första åren efter nyordningen. Därtill kommer att utvecklingen medfört, att styrelsens arbetsuppgifter på vissa områden under senare år väsentligt nedgått. Dels har en viss decentralisering av ärenden skett och dels har antalet ärenden vid den lokala organisationen minskat. Dessa förhållanden belyses i riksdagsrevisorernas förut berörda redogörelse. I vad mån denna nedgång motvägts av ökade arbetsuppgifter på strukturrationaliseringens område är svårt att bedöma. Det förhållandet att lantbruksstyrelsen för sin del ansett en översyn påkallad inte endast av rationaliseringsavdelningen utan även av kansli- och kameralbyråerna tyder på att en viss nedgång i anspråken på insatser från styrelsens sida inträtt.

Föremålet för skogsstyrelsens verksamhet är det enskilda skogsbruket. Lantbruks- och skogsstyrelserna är i allt väsentligt inriktade på samma krets av näringsidkare. Sambandet mellan jordbruk och skogsbruk har på senare år blivit påtagligt markerat bl. a. genom att strukturrationaliseringen även kommit att innebära en omfördelning av skog mellan olika brukningsenheter.

Vad därefter angår lokalorganen — lantbruksnämnder, hushållningssällskap och skogsvårdsstyrelser — må till en början framhållas, att den i det föregående antydda utvecklingen i fråga om hushållningssällskapen visar, att såväl lantbruksnämndernas som skogsvårdsstyrelsernas uppgifter delvis en gång handhafts av sällskapen. Av naturliga skäl föreligger, trots den numera inträdda organisatoriska uppdelningen, många beröringspunkter. Det nära sambandet mellan den av nämnderna handhavda inre rationaliseringen och den till hushållningssällskapen förlagda driftsrationaliseringen är påtagligt. En fullt rationell och klar avgränsning mellan

Tabell XII: H: 2. Personalen hos lantbruksnämnderna, hushållningssällskapen (med undantag läget andra

Län eller område	Lantbruksnämnderna (26)					Hushållningssällskapen					
	Lantbruksdir. Adm. personal	Lantbruksm. fl. ing.	Konsulenter m. fl.[1]	Instruktörer m. fl.[2]	S:a personal	Sekreterare Adm. personal		Konsulenter		Instruktörer	
						Totalt	Ej å avl.-anslag	Totalt	Ej å avl.-anslag	Totalt	Ej å avl.-anslag
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Stockholms	14	1	8	1	24	10	5	8	1	4	2
Uppsala	13	2	7	6	28	5	1	6	—	3	1
Södermanlands	12	1	5	5	23	12	8	6	—	4	2
Östergötlands	12	2	7	6	27	16	11	5	—	7	4
Jönköpings	10	1	7	4	22	13	8	8	2	6	3
Kronobergs	9	1	7	4	21	5	1	6	—	6	3
Kalmar läns norra	7	—	1	2	10	5	1	6	—	4	3
Kalmar läns södra	10	1	4	5	20	7	2	6	—	5	3
Gotlands	8	1	5	1	15	6	2	5	—	3	1
Blekinge	8	—	5	2	15	7	2	6	—	4	2
Kristianstads	11	2	8	2	23	9	5	6	—	6	4
Malmöhus	14	2	9	5	30	12	8	7	1	8	6
Hallands	9	2	7	4	22	9	4	6	—	11	8
Göteb. o. Bohus	10	—	5	1	16	7	2	9	4	5	3
Älvsborgs läns norra	11	2	6	8	27	6	2	7	1	4	2
Älvsborgs läns södra	10	1	6	3	20	7	3	7	1	3	1
Skaraborgs	19	2	14	8	43	9	4	6	—	9	6
Värmlands	17	—	7	4	28	9	4	9	2	7	3
Örebro	13	2	8	4	27	11	7	6	—	8	6
Västmanlands	14	1	9	7	31	11	7	6	—	3	1
Kopparbergs	10	1	7	6	24	8	3	9	3	8	4
Gävleborgs	15	1	7	7	30	9	4	10	3	10	5
Västernorrlands	19	—	9	9	37	8	3	7	—	15	10
Jämtlands	14	—	8	11	33	8	3	9	2	12	8
Västerbottens	18	1	11	9	39	8	3	13	3	12	2
Norrbottens	18	—	13	12	43	10	5	13	1	14	2
Summa	325	27	[3]190	[3]136	678	227	108	192	24	181	95

[1] Härav 8 biträdande lantbruksdirektörer, 85 konsulenter och 97 assistenter.
[2] Härav 104 instruktörer, 29 tekniker och 3 byggnadskontrollanter.
[3] 3 assistenttjänster och 17 instruktörstjänster innehades av skogsmästare.

dessa två led i rationaliseringen torde vara svår att uppnå. Det synes också i någon mån vanskligt att låta den inre rationaliseringen, som bl. a. omfattar åtgärder för brukningsenhetens försörjning med vägar och byggnader, omhänderhas av nämnderna men åt sällskapen överlåta att rationalisera själva driften, vid vilken vägarna och byggnaderna skall utnyttjas. Beträffande skogsvårdsstyrelserna och deras beröring med lantbruksnämn-

för personalen vid sällskapens veterinäravdelningar) samt skogsvårdsstyrelserna enligt personalhalvåret 1958

(26)		Skogsvårdsstyrelserna (25)								S:a kol. 6 + 13 + 21	Anm.
Summa personal		Länsjägm. Adm. personal		Bitr. länsjägm., Distr.-jägm., Assistenter m. m.		1:e länsskogv., Skogv., Bitr. skogv., Vägm.		Summa personal			
Totalt	Ej å avl.-anslag	Totalt	Ej å avl.-anslag	Totalt	Ej å avl.-anslag	Totalt	Ej å avl.-anslag	Totalt	Ej å avl.-anslag		
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
22	8	7	2	2	—	17	—	26	2	72	Ej å avl.-ansl. = personal för vilken lönen ej bestrides från resp. avlöningsanslag å riksstaten.
14	2	8	3	2	1	11	2	21	6	63	
22	10	7	2	2	1	17	5	26	8	71	
28	15	7	1	3	—	22	5	32	6	87	
27	13	11	4	7	2	38	7	56	13	105	
17	4	10	4	6	2	25	5	41	11	79	
15	4	8	2	3	1	21	2	32	5	57	Personalen vid vissa hushållningssällskaps veterinäravdelningar har ej medtagits med hänsyn till att dessas verksamhet finansieras i särskild ordning.
18	5	3	—	1	—	18	3	22	3	60	
14	3	5	1	2	1	6	1	13	3	42	
17	4	8	3	2	—	19	6	29	9	61	
21	9	8	2	2	—	21	4	31	6	75	
27	15	4	—	1	—	5	2	10	2	67	
26	12	6	1	2	—	16	2	24	3	72	
21	9	8	3	1	—	13	1	22	4	59	
17	5	9	3	4	—	47	16	60	19	141	
17	5										
24	10	9	4	2	—	17	3	28	7	95	
25	9	15	8	6	1	34	12	55	21	108	
25	13	6	2	1	—	14	2	21	4	73	
20	8	7	2	2	1	17	3	26	6	77	
25	10	12	3	8	2	43	9	63	14	112	
29	12	14	3	8	—	35	10	57	13	116	
30	13	11	3	9	2	38	7	58	12	125	
29	13	16	8	10	1	52	11	78	20	140	
33	8	26	13	16	2	69	22	111	37	183	
37	8	15	4	13	2	68	28	96	34	176	
600	227	240	81	115	19	683	168	1 038	268	2 316	

der och hushållningssällskap må erinras om att ett stort antal lantbrukare driver både jordbruk och skogsbruk. På senare tid har som förut antytts framkommit en tendens att vid strukturrationaliseringen tillmäta skogsbruket allt större vikt vid det åt lantbruksnämnderna anförtrodda bildandet av nya brukningsenheter.

Vid en diskussion av den nuvarande ordningens för- och nackdelar, bör

vidare uppmärksammas den ur besparingssynpunkt betydelsefulla frågan om administrationskostnaderna. I fråga om lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen torde på erfarenhetsmässiga grunder kunna antagas, att verksamheten genom uppdelningen på två verk ställer sig dyrare än om den vore förlagd till ett. Den nuvarande lokala organisationen innebär i princip, att i varje län finnes tre separata organ. Denna uppdelning torde inte kunna undgå att påverka möjligheterna att rationellt utnyttja personalen. Utredningen vill härvid erinra om att enligt tabell XII: H: 2 det sammanlagda antalet konsulenter, assistenter och instruktörer och därmed jämförlig personal vid lantbruksnämnderna och hushållningssällskapen närmar sig 700. För arbetsuppgifterna av kameral och mera allmän administrativ karaktär finnes tre personaluppsättningar. Lönekostnaderna för kansli- och kameralpersonalen uppgår enligt en inom besparingsutredningen gjord undersökning till omkring 7 milj. kronor, varav för kameral personal ca 3 milj. kronor. En vid några lokala organ stickprovsvis gjord undersökning i syfte att ungefärligen uppskatta omfattningen av det kamerala arbetet tyder på att arbetsbelastningen i detta hänseende allmänt sett knappast kan vara tillräcklig för att den härför avsedda personalen skall kunna utnyttjas i tillfredsställande omfattning.

Besparingsutredningen har kommit till den uppfattningen, att en översyn i besparingssyfte av det nu berörda förvaltningsområdet är påkallad i fråga om både den centrala och den lokala organisationen. Utredningen har för sin del inte haft möjlighet att framlägga några utformade rationaliseringsförslag. Ett förstahandsmål synes dock böra vara att — i de fall detta av lokala skäl är möjligt — sammanföra den kamerala förvaltningen och även vissa personalärenden o. dyl. till ett av de ifrågavarande organen i resp. län, som sålunda skulle komma att fungera som serviceorgan åt de andra. Härvid bör även övervägas i vilken utsträckning vissa ärenden och göromål kan övertagas av riksbankens avdelningskontor. Emellertid anser utredningen möjligheterna till besparingar inom de nu berörda delarna av förvaltningen så uppenbara att det bör uppdragas åt en särskild utredning att snarast verkställa en översyn av administrationen på jordbrukets och skogsbrukets område.

3. Bidrag till produktionsbefrämjande åtgärder i Norrland m. m.

För budgetåren 1957/58—1959/60 har å anslaget till Bidrag till produktionsbefrämjande åtgärder i Norrland m. m. anvisats resp. 1 100 000, 1 250 000 och 1 250 000 kronor.

Av det för budgetåret 1958/59 anvisade anslaget har enligt vad som framgår av 1959 års statsverksproposition (IX ht s. 34) ett belopp av 500 000 kronor beräknats för bidrag till intensifierad rådgivnings- och upplysningsverksamhet m. m. i enlighet med vad som angivits i propositionen 1955: 180 angående åtgärder i prisreglerande syfte på jordbrukets område m. m.

Ett belopp av 100 000 kronor har avsetts för bidrag till mejerier och slakterier i lappmarken m. m. samt anslaget i övrigt för produktionsbefrämjande åtgärder i allmänhet på jordbrukets och husdjursskötselns område.

Vad angår förstnämnda belopp å 500 000 kronor för bidrag till intensifierad rådgivnings- och upplysningsverksamhet anförde chefen för jordbruksdepartementet i ovannämnda proposition 1955: 180 (s. 133) i huvudsak följande.

I detta sammanhang torde jag även få taga upp frågorna om reservationsanslaget till Bidrag till produktionsbefrämjande åtgärder i Norrland m. m. samt fraktbidragen vid transport av fodermedel till vissa delar av norra Sverige. Vad först angår fraktbidragen har jordbruksnämnden efter överläggningar med jordbrukets förhandlingsdelegation funnit sig böra föreslå, att bidragen från och med nästa regleringsår skall utgå endast för transport av fodermedel till Västerbottens och Norrbottens län. Övriga nu bidragsberättigade områden skall enligt förslaget i stället över nyssnämnda reservationsanslag tillföras medel, som motsvarar de slopade bidragen, för att användas till hushållningssällskapens rådgivnings- och upplysningsverksamhet. Enligt nämndens förslag skall vidare det bottenbelopp, för vilket fraktbidrag icke lämnas av statsmedel, höjas från 1 krona 25 öre till 2 kronor per deciton. De därigenom från de bidragsberättigade områdena undantagna medlen föreslår nämnden skola inom dessa områden få användas på samma sätt som ifrågasatts för övriga områden. Vad nämnden sålunda föreslagit kan jag biträda.

Det från fraktbidragen till förevarande anslag överflyttade beloppet bör enligt min mening i enlighet med lantbruksstyrelsens förslag användas för en intensifierad rådgivnings- och upplysningsverksamhet från hushållningssällskapens sida genom såväl utökad kursverksamhet som anordnande av demonstrationsförsök, ägnade att befrämja driftsrationaliseringen på särskilt foderväxtodlingens område.

Jag utgår därvid liksom lantbruksstyrelsen och jordbruksnämnden från att de nya medel, som erhålles genom den nu förordade omläggningen av fraktbidragen, skall fördelas mellan hushållningssällskapen på så sätt att varje sällskap erhåller ett belopp, som ungefär motsvarar, vad som tidigare utgått i fraktbidrag inom dess verksamhetsområde.

Uppräkningen av anslaget budgetåret 1958/59 (1958 års statsverksproposition IX ht s. 79) föranleddes av jordbruksanslagsutredningens förslag om att under anslaget anvisa 150 000 kronor till stöd åt grundkalkningsverksamheten, tjurhållningen samt svin-, får- och getaveln inom Norrbottens och Västerbottens län samt glesbygderna i Jämtlands och Västernorrlands län samtidigt som motsvarande stöd skulle bortfalla för landet i övrigt. Nyssnämnda belopp borde i enlighet med anslagsutredningens förslag ställas till förfogande för hushållningssällskapen i de fyra berörda länen för att utnyttjas till sagda ändamål i enlighet med sällskapens egna planer och i konkurrens med andra åtgärder för främjande av jordbruksnäringen inom ifrågavarande områden. Statsmakterna godtog utredningens förslag.

Vid en bedömning av kostnaderna för hushållningssällskapens upplysnings- och rådgivningsverksamhet i de nordligaste länen kan inte förbises den fördyrande effekten av den förhållandevis glesa bebyggelsen och de

stora avstånden. I fråga om beloppet å 500 000 kronor har emellertid ovan framgått, att det i första hand avvägts med hänsyn till storleken av vissa tidigare utgående fraktbidrag och inte efter en i vanlig ordning företagen prövning av medelsbehovet för de ändamål beloppet är avsett för. Beloppet å 150 000 kronor till stöd för viss husdjursavel m. m. innebär, att man för vissa norrlandslän bibehållit ett stöd, som ansetts kunna upphöra för landet i övrigt. Att det förra beloppet är i viss mån anknutet till 1955 års jordbruksuppgörelse och att det senare tillkommit så sent som vid 1958 års riksdag synes inte böra utesluta en förnyad prövning av medelsanvisningen i fråga.

4. Stödet åt hästaveln

Beslut angående viss omläggning av det statliga stödet åt hästaveln fattades vid 1959 års riksdag (prop. 45, JoU 13 och 23, Rskr 156). Enligt beslutet skall det statliga stödet till hästavelns främjande även i fortsättningen i princip ges oförändrad omfattning men vissa ändringar göras i fråga om stödåtgärdernas konstruktion. Under reservationsanslaget till Befrämjande av husdjursaveln får ett belopp av 2 000 000 kronor för budgetåret 1959/60 tagas i anspråk till stöd åt hästaveln, varav 750 000 kronor till varmblodsaveln och 1 250 000 kronor till kallblodsaveln. Kungl. Maj:t har dock rätt att, om skäl därtill befinnes föreligga, göra jämkning i sagda fördelning. Vidare skall den hittillsvarande låneverksamheten från statens lånefond för hästavelns befrämjande ersättas dels med statlig kreditgaranti, såvitt avser lån till inköp av avelsdjur och ridhästar, och dels med bidrag, såvitt gäller krediter för anordnande av ridhusanläggningar. Garanti- och bidragsramarna för nästa budgetår har bestämts till 1 100 000 kronor resp. 400 000 kronor. I samband härmed beslöts, att statens lånefond för hästavelns befrämjande liksom statens hästavelsfond skulle upphöra med utgången av budgetåret 1958/59 och att de då under fonderna förefintliga behållningarna skulle överföras till den under nyssberörda anslag upptagna anslagsposten Stöd åt hästaveln. Från befintlig reservation under nämnda anslagspost må tagas i anspråk nyssnämnda belopp å 400 000 kronor till statsbidrag för anordnande av ridhusanläggningar m. m. Innebörden av beslutet är vidare, att riksdagen i fortsättningen inte — såsom tidigare — i detalj skall pröva dispositionen av de medel, som av riksdagen anvisas för hästavelns befrämjande.

Hos Kungl. Maj:t har lantbruksstyrelsen i skrivelse den 13 juli 1959 föreslagit följande fördelning av det för varmblodsaveln avsedda beloppet.

Besparingsutredningen har funnit att i nuvarande statsfinansiella läge en viss beskärning av det statliga stödet åt hästaveln bör göras. Enligt utredningens uppfattning bör en inte oväsentlig reducering vara möjlig i fråga om stödet åt varmblodsaveln, som inte är av direkt betydelse ur näringslivets synpunkt.

		Kronor
Uppfödnings- och andra premier		
a) varmblodiga avelsston	10 000	
b) » hingstar	5 000	
c) remonter m. m.	240 000	255 000
Understöd åt hästavelsföreningar m. m.		
a) Avelsföreningen för svenska varmblodiga hästen	40 000	
b) Svenska ridsportens centralförbund	70 000	
c) De svenska lantliga ryttarföreningarnas centralförbund	55 000	
d) Riksföreningen för ridningens främjande, Ridfrämjandet	115 000	
e) Svenska travsportens centralförbund	70 000	
f) Svenska galoppsportens centralförbund	30 000	380 000
Varmblodsavelns andel i för olika raser gemensamma bidrag		115 000
Summa		750 000

Vad därefter angår bidragen till anordnande av ridhusanläggningar m. m., för vilka som ovan framgått för budgetåret 1959/60 fastställts en ram å 400 000 kronor, vill utredningen med hänsyn till angelägenhetsgraden av denna statsutgift i relation till andra som utredningen föreslagit skall bli föremål för beskärningar, förorda att denna bidragsgivning skall upphöra. Ett eventuellt fortsatt statligt stöd för ändamålet bör ha formen av kreditgaranti.

5. Statsbidraget till byggnadsarbeten vid vissa lantbruksundervisningsanstalter

Landsting, hushållningssällskap eller sådan förening eller stiftelse, som har till ändamål att upprätthålla lantmannaskola, lantbruksskola, lanthushållsskola eller jordbrukets yrkesskola och vilkens stadgar blivit fastställda av Kungl. Maj:t, må enligt kungörelsen 1939: 910 i mån av tillgång på medel kunna erhålla statsbidrag till uppförande av för dylik skola erforderliga lokaler, däri inbegripet bostäder åt elever, till om- eller tillbyggnad av sådana lokaler eller till förvärv av byggnad för skolans behov.

I princip utgår bidraget med tre fjärdedelar av den av Kungl. Maj:t godkända byggnadskostnaden eller kostnaden för förvärv av byggnad för skolan. I regel utgår bidrag inte till byggnad, som är erforderlig för drivande av jordbruk vid skolan.

Ansökan om statsbidrag ställes till Kungl. Maj:t och inges till lantbruksstyrelsen. Vid ansökan skall fogas bl. a. utredning angående behovet av byggnadsåtgärderna eller anskaffningen.

Enligt från lantbruksstyrelsen inhämtade uppgifter är förloppet av ett statsbidragsärende vanligen följande. Vederbörande huvudman, i allmänhet landstinget, inger framställning till lantbruksstyrelsen. Härvid bifogas bl. a. utredning angående behovet av det planerade byggnadsarbetet eller förvärvet av befintlig byggnad, ritningar och kostnadsförslag m. m. enligt föreskrifterna i kungörelsen 1939: 910. På grundval av ansökningshandlingarna bedömer lantbruksstyrelsen behovet av det föreslagna byggnads-

arbetet eller förvärvet och granskar härvid kostnadsförslaget tillsammans med byggnadsstyrelsen. Om kostnadsförslaget godkännes och byggnadsarbetet eller förvärvet i övrigt befinnes av behovet påkallat och i enlighet med villkoren i förenämnda kungörelse, meddelar lantbruksstyrelsen, att styrelsen i sinom tid hos Kungl. Maj:t kommer att tillstyrka statsbidrag. När medelstillgången så medger överlämnar styrelsen i tur och ordning ansökningarna jämte eget yttrande till Kungl. Maj:t, som efter godkännande av kostnadsförslaget m. m. beviljar statsbidrag. Byggnadsarbeten eller förvärv av byggnader kommer ofta till stånd avsevärd tid, innan statsbidrag kan bli utbetalat, enär medelstillgången sedan längre tid inte svarat mot de sålunda lämnade förhandsbeskeden. Den uppkomna eftersläpningen framgår av de i den nedan redovisade motionen II: 409 till 1959 års riksdag lämnade uppgifterna om läget i januari 1959.

Av lantbruksstyrelsens anslagsäskanden för budgetåret 1959/60 framgår, att i augusti 1958 till styrelsen inkommit ansökningar till då ännu inte igångsatta byggnadsarbeten från 30 skolor, varav 14 lanthushållsskolor, med totalt 20 milj. kronor i byggnadskostnad, motsvarande ca 15 milj. kronor i statsbidrag.

För budgetåren 1956/57 och 1957/58 anvisades till nu ifrågavarande bidrag 2,5 milj. kronor och för budgetåret 1958/59 1,5 milj. kronor. Den 1 juli 1958 fanns en reservation på ca 4,2 milj. kronor. Med hänsyn till det budgetära läget föreslog chefen för jordbruksdepartementet i 1959 års statsverksproposition (IX ht s. 202), att anslaget för budgetåret 1959/60 skulle uppföras med ett till 1 milj. kronor minskat belopp.

I motionen II: 409 till 1959 års riksdag hade under hänvisning till eftersläpningen i fråga om statsbidragens utbetalande yrkats att anslaget skulle fastställas till 4,5 milj. kronor. Enligt i motionen lämnade uppgifter var läget i januari 1959 i fråga om huvudmännens förskotteringar följande.

	Färdigställda byggnadsarbeten, vilka dragit ytterligare kostnader	Av huvudman förskotterade kostnader för byggnadsarbeten vid skolan	
		Redan uppförda byggnader	Under uppförande varande byggnader
	Ytterligare byggnadskostnad	Byggnadskostnad	
	kronor	kronor	kronor
I. Lantbruksskolor		152 900	
II. Lantmannaskolor	2 847 200	11 881 900	1 674 700
III. Lanthushållsskolor	169 900	1 342 000	4 343 000
IV. Jordbrukets yrkesskolor			50 000
V. Fruktodlingsskolan i Urshult		48 800	
Summa kronor	3 017 100	13 425 600	6 067 700

Enligt motionen skulle dessa belopp om tillhopa 22,49 milj. kronor motsvara ca 16,86 milj. kronor i statsbidrag.

Riksdagen beslöt i enlighet med jordbruksutskottets utlåtande att med avvisande av motionen bifalla vad i statsverkspropositionen föreslagits (JoU 1959: 1; Rskr 1959: 9).

Följande tablå ger en uppfattning om den statsbidragsberättigade skolorganisationens storlek.

	Lantbruksskolor	Lantmannaskolor	Lanthushållsskolor	Trädgårdsskolor	Fruktodlingsskolan i Urshult	Summa
Antal skolor	3	50	41	2	1	97
Rektorer och lärare	11	185	188	7	2	393
Antal elevplatser	96	1 855	1 185	45	8	3 189

De nu ifrågavarande lägre lantbruksundervisningsanstalterna befinner sig under utredning. I anledning av uttalande av statsutskottet vid 1955 års riksdag (SU 1955: 138) tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 juni 1955 inom jordbruksdepartementet särskilda sakkunniga för att verkställa utredning rörande utformningen av den behövliga utbyggnaden av den yrkesutbildning, som skall meddelas vid de berörda anstalterna. Enligt direktiven skall de sakkunniga, som antagit benämningen 1955 års lantbruksundervisningskommitté, i anslutning till vissa frågor om kursformer m. m. även utreda vilket antal lägre undervisningsanstalter, som kan beräknas bli erforderligt för framtiden.

Besparingsutredningen vill framhålla de allvarliga statsfinansiella olägenheter, som uppkommer när på sätt som här skett statsbidrag utöver föreliggande anslagsram ställes i utsikt med stöd av en författningsbestämmelse. Detta gäller även om denna innehåller en reservation för att bidrag skall utgå endast i mån av tillgång på medel. I förevarande fall har uppkommit en eftersläpning, som inte kan undanröjas utan en betydligt ökad medelsanvisning.

Besparingsutredningen förutsätter, att i avvaktan på resultatet av 1955 års lantbruksundervisningskommittés arbete, vilket bl. a. skall beröra antalet lägre lantbruksundervisningsanstalter som kan beräknas bli erforderligt i framtiden, i fråga om denna bidragsgivning särskild vaksamhet iakttages så att felinvesteringar på området undvikes.

6. Vissa anslag på fiskeriväsendets område

Enligt kungl. brev den 28 maj 1959 skall reservationsanslaget till Främjande av beredning och avsättning av fisk m. m. disponeras med ett belopp av högst 45 000 kronor för bestridande delvis av kostnaderna för befattningen såsom fiskexportrepresentant, dels i övrigt enligt föreskrifter, som

Kungl. Maj:t meddelar för varje särskilt fall. Anslagsställningen för budgetåren 1957/58—1959/60 framgår av följande.

Budgetår	Anslag	Nettoutgift	Reservation vid budgetårets utgång
1957/58	70 000	45 000	47 209
1958/59	60 000		
1959/60	35 000		

I förenämnda beslut har också förordnats, att reservationsanslaget till Befrämjande av fiskefartygs förseende med radiotelegraf- eller radiotelefonstation skall disponeras för utlämnande av bidrag till inköp av radiotelegraf- eller radiotelefonstation å fiskefartyg, att ifrågavarande bidrag skall utgå med 1 200 kronor för anläggning, samt att, därest högst fem år förflutit sedan bidrag av här ifrågavarande slag beviljades, bidraget skall förfalla till omedelbar återbetalning, om vederbörande fiskefartyg försäljes till utlandet. Anslagsställningen för budgetåren 1957/58—1959/60 framgår av följande.

Budgetår	Anslag	Nettoutgift	Reservation vid budgetårets utgång
1957/58	25 000	24 000	5 400
1958/59	65 000		
1959/60	65 000		

Under jordbruksdepartementets huvudtitel finnes ett anslag till Gottgörelse till fiskerinäringen för av dess utövare erlagd bensinskatt, att avräknas mot automobilskattemedlen. Anslaget, som är obetecknat och för budgetåren 1958/59 och 1959/60 upptaget till 745 000 kronor, utbetalas och disponeras av fiskeristyrelsen med statens vatteninspektion. Varje län eller hushållningssällskapsområde får i princip del av anslagsmedlen i förhållande till förbrukningen av bensin vid yrkesmässigt fiske inom länet eller området. På hushållningssällskapen ankommer att i samråd med fiskeriorganisationerna uppgöra och till styrelsen inkomma med förslag angående medlens användning. Enligt vad som inhämtats från fiskeristyrelsen har särskilda föreskrifter beträffande detta anslags användning inte lämnats av Kungl. Maj:t men en ganska fast praxis har under årens lopp utbildats i fråga om de ändamål, som tillgodoses över anslaget. Dessa är i huvudsak underlättande av fiskebåtstrafiken såsom genom förbättringar av smärre hamnar och bryggor samt anläggning av fiskefyrar, åstadkommande av för fisket behövliga telefonförbindelser, underlättande av avsättning av fiskets produkter, åtgärder för fiskevård samt stödjande av föreningsväsendet bland fiskarna.

De ändamål, som tillgodoses från de nu berörda två reservationsanslagen, står sakligt sett nära vissa ändamål, för vilka utgifterna bestrides från anslaget till Gottgörelse till fiskerinäringen för av dess utövare erlagd bensin-

skatt. En granskning av användningen av det senare anslaget synes ge vid handen att därifrån tillgodoses vissa ändamål, som näppeligen skulle kommit i fråga om inte specialdestinationen av automobilskattemedlen förelegat. Det synes utan några väsentliga olägenheter för fiskerinäringen vara möjligt att inom gottgörelseanslagets nyss angivna ram inrymma de utgifter, som nu bestrides från anslagen till Främjande av beredning och avsättning av fisk m. m. och till Befrämjande av fiskefartygs förseende med radiotelegrafeller radiotelefonstation om sammanlagt 100 000 kronor. Besparingsutredningen föreslår därför, att de två nu berörda reservationsanslagen utgår ur riksstaten fr. o. m. budgetåret 1960/61.

7. Ersättning till strandägare för mistad fiskerätt

1950 års lagar om rätt till fiske (1950: 596) samt om gräns mot allmänt vattenområde (1950: 595) förutsatte att, i den mån den nya lagstiftningen medförde intrång i enskild rätt, ersättning därför skulle utgå av statsmedel i likhet med vad som skett vid tidigare ändringar i fiskerättslagstiftningen. Bestämmelser om sådan ersättning har meddelats i lagen om ersättning för mistad fiskerätt m. m. (1950: 599), vari bl. a. föreskrivits, att ersättningsanspråk skulle framställas före den 1 januari 1956 samt upptagas av särskilda nämnder, s. k. fiskevärderingsnämnder. Genom lagändring (1955: 711) har tiden för framställning om ersättning förlängts och ersättningsanspråk skall ha framställts före den 1 januari 1958. På grund av viss ändring i 11 § lagen om rätt till fiske, vilken ändring trätt i kraft den 1 juli 1956, har lagen om ersättning för mistad fiskerätt m. m. genom särskild lag (1956: 215) utsträckts att jämväl äga tillämpning i den mån denna ändring medför intrång i enskild rätt. Framställning om ersättning härför skall göras senast den 30 juni 1961. Genom lagändring (1957: 316) har kronan erhållit samma rätt som ersättningssökande att fullfölja talan mot fiskevärderingsnämnds avgörande. Genom ytterligare lagändring (1957: 687) i anledning av beslut vid 1957 års höstriksdag (prop. 1957: 191; L³U 26; Rskr 396) har fiskevärderingsnämnderna ombildats till specialdomstolar, från vilka talan skall fullföljas direkt till hovrätt.

I fråga om ersättningsbeloppens storlek i anledning av den föreslagna lagstiftningen angående ersättning för mistad fiskerätt anförde fiskerättskommittén (SOU 1947: 47, s. 320 o. f.) följande.

Vad angår storleken av de ersättningsbelopp som statsverket skulle få vidkännas, om den föreslagna nya lagstiftningen genomföres, ställer det sig uppenbarligen mycket vanskligt att ens approximativt söka göra någon förhandsberäkning därav. Alltför många faktorer, vilka ej kunna i förväg bestämmas, spela härvid in. Visst intresse erbjuda i detta sammanhang de siffror som ersättningarna uppvisa i anledning av 1928, 1930 och 1932 års lagändringar. Sammanlagda beloppet av dessa ersättningar under tiden till och med maj månad 1947 utgjorde i det närmaste 482 000 kronor; därav uppges ha belöpt på västkustfisket i runt

tal 377 000 kronor och på strömmingsfisket vid östersjökusten (1932 års lagändring) omkring 105 000 kronor.

Vidkommande den nu ifrågasatta lagstiftningen har enligt vad tidigare utvecklats hummerfiskets frigivande beräknats medföra ersättningsskyldighet för statsverket med belopp, vilka sammanlagt knappast böra överstiga $^3/_4$ milj. kronor men väl kunna stanna betydligt därunder. Jämförelsevis ansenliga ersättningar kunna även väntas komma att utgå för vissa strömmingsfisken vid norrlandskusten ävensom för fisket med fast redskap på en del ställen särskilt i Norrbottens och Kalmar län samt i Hjälmaren, vilka falla utanför den nya frivattensgränsen men med viss sannolikhet för närvarande omfattas av enskild fiskerätt. Sammanlagt torde det ej vara att vänta, att ersättningarna — inberäknat dem som avse hummerfisket — skola överskrida ett belopp av 2 milj. kronor. Denna kostnadssumma kommer naturligtvis ej att utgå på en gång utan fördela sig på ett flertal år.

I propositionen 1950: 60 (s. 26) framhöll chefen för jordbruksdepartementet bl. a. att en tillfredsställande lösning inte kunde vinnas utan att enskilda rättsägare i viss utsträckning åsamkades förluster, för vilka de borde hållas skadeslösa av statsmedel. Gjorda förhandsberäkningar om totalkostnaden kunde, som kommittén framhållit, av flera skäl endast bli approximativa och kunde därför i praktiken komma att behöva justeras i den ena eller andra riktningen. Emellertid torde kostnaderna inte bli av sådan storleksordning att de inte mer än väl uppvägdes av det allmänna intresset av fiskets och fiskevårdens främjande. Departementschefen ämnade för övrigt föreslå vissa jämkningar i kommittéförslaget, ägnade att något minska ersättningsanspråken.

Av proposition 1957: 129 (s. 13 o. f.) framgår följande ungefärliga uppgifter om storleken av de till nedanstående fiskevärderingsnämnder anmälda ersättningsanspråken.

Fiskevärderingsnämnden för:	Belopp
Norrbottens och Västerbottens län	15 000 000
Kalmar och Blekinge län	800 000
Hallands samt Göteborgs och Bohus län	970 000
Västernorrlands och Jämtlands län	8 000 000
Mälaren och Hjälmaren	2 300 000
Summa kronor	27 070 000

Enligt från kammarkollegiet inhämtad uppgift hade t. o. m. juni 1959 utbetalats i ersättningsbelopp och rättegångskostnader ca 9 milj. kronor. Stora anspråk kvarstod då ännu oreglerade. Hur stora utbetalningar dessa kunde föranleda kunde dock inte med någon större säkerhet i förväg fastställas.

Besparingsutredningen har i kapitel IV anfört utvecklingen i fråga om de i samband med fiskerättskommitténs förslag beräknade kostnaderna som ett exempel på nödvändigheten av att beräkningar angående kostnaderna för olika reformförslag göres med all möjlig noggrannhet. Det ovan anförda ger vid handen, att de ursprungligen till 2 milj. kronor beräknade kostna-

derna för ersättningar till strandägarna i anledning av 1950 års fiskerättslagstiftning redan uppgår till 9 milj. kronor och att med all säkerhet ännu större belopp återstår att reglera.

Statsverket har sålunda redan orsakats utgifter långt utöver vad som förutsågs, då statsmakterna tog ställning till förevarande lagstiftning, och de återstående utgifterna kan förväntas bli än kännbarare.

Ehuru besparingsutredningen är fullt medveten om att en revidering av den nu gällande lagstiftningen kan komma att medföra komplikationer i olika hänseenden och måhända också viss ersättnings- och skadeståndsskyldighet för kronan, har utredningen likväl med hänsyn till det statsfinansiella läget ansett sig böra ifrågasätta en omprövning av 1950 års fiskerättslagstiftning.

I. Tionde huvudtiteln

1. Kreditstödet till hantverk och småindustri m. m.

Utredningen för översyn av kreditstödet åt hantverk och småindustri har avgivit ett den 31 mars 1959 dagtecknat betänkande (SOU 1959: 7) angående statligt kreditstöd till hantverk och småindustri.

Med hänsyn till att betänkandet innehåller förslag ägnade att leda till en mera rationell ordning i fråga om det statliga stödet åt hantverk och småindustri har besparingsutredningen på denna punkt endast funnit anledning understryka vikten av att rationaliserings- och besparingsmöjligheterna på förevarande område blir utnyttjade. I samband med behandlingen av betänkandet bör särskild uppmärksamhet ägnas frågan om avvägningen av statsverkets tillskott till företagarföreningarnas administrationskostnader.

2. Sjöfartsverkets organisation

Fr. o. m. den 1 januari 1956 inrättades sjöfartsverket, till vilket huvuddelen av de statliga förvaltningsuppgifterna på sjöfartens område sammanfördes. Till det nya verket överfördes samtliga de uppgifter, som tidigare ombesörjts av lotsverket och sjökarteverket, vidare väg- och vattenbyggnadsverkets uppgifter i fråga om hamnar och farleder samt slutligen kommerskollegiets samtliga uppgifter på sjöfartens område med undantag för sjöfartsstatistiken. Verket svarar sålunda för såväl teknisk-nautiska uppgifter som juridiska, sociala och ekonomiska uppgifter på sjöfartsområdet. Sjöfartsverket består av en central sjöfartsstyrelse samt därtill knutna lokalorgan. Sjöfartsstyrelsen står under ledning av en generaldirektör och en överdirektör och är organiserad på sju byråer, nämligen nautiska, sjökarte-, fyr- och elektro-, byggnads-, fartygs-, kansli- och juridisk-sociala byrån, samt en ekonomisk sektion och ett försvarskontor. Till verket hör två lokalstater, nämligen lots- och fyrstaten samt fartygsinspektionen m. m.; till den senare lokalstaten har sammanförts fartygsinspektionens och skeppsmätningsvä-

sendets distriktsorganisation samt kontrollstationer för prövning av nautiska instrument. Under styrelsen sorterar vidare sjöbefälsskolorna och sjömanshusen samt de av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen tidigare förvaltade kanalerna, Södertälje kanalverk och Falsterbokanalen.

Enligt inhämtade uppgifter fördelade sig huvuddelen av sjöfartsverkets tjänstemanna- och arvodistpersonal och däremot svarande avlöningskostnader enligt riksstaten för budgetåret 1959/60 på följande sätt.

	Antal anställda	Avlöningsanslag Milj. kronor
Sjöfartsstyrelsen	324	4,6
Lots- och fyrstaten	1 450	22,8
Fartygsinspektionen	62	1,3
Summa	1 836	28,7

Besparingsutredningen vill framhålla, att den nya organisationen nu varit i verksamhet så länge att den hunnit stabiliseras och tillräcklig erfarenhet av organisationens lämplighet bör ha vunnits. Erfarenhetsmässigt är det förenat med betydande svårigheter att i en organisationsfråga av den omfattning som sjöfartsverkets bildande innebar redan från början träffa den rätta avvägningen på alla punkter. I fråga om en så stor verksamhet som sjöfartsverket är det i nuvarande läge särskilt angeläget att rationaliseringsmöjligheterna i olika hänseenden tillvaratages så snabbt som möjligt. Besparingsutredningen anser sig därför böra föreslå, att sjöfartsverkets organisation göres till föremål för översyn av statens organisationsnämnd. Utredningen vill påpeka att erfarenheterna vid de numera av organisationsnämnden påbörjade undersökningarna vid tullverket härvid bör utnyttjas.

3. Byggande av fiskehamnar

Anslaget disponeras för bidrag enligt kungörelsen 1948: 525 angående statsbidrag till byggande av fiskehamnar. Enligt kungörelsen kan sådant bidrag beviljas bl. a. kommun, aktiebolag eller ekonomisk förening med som regel högst 90 procent av de verkliga kostnaderna för anläggningen.

Vissa uppgifter om anslagsbelopp m. m. framgår av följande tabell.

Budgetår	Anslag	Nettoutgift	Reservation
1956/57	3 000 000	2 381 743	4 478 956
1957/58	3 000 000	2 275 605	5 203 351
1958/59	3 000 000		
1959/60	2 000 000		

1944 års fiskehamnsutredning, som den 1 november 1947 avgav betänkande med förslag till byggande av fiskehamnar m. m. (SOU 1947: 63), förordade åtgärder till upprustning av fiskehamnarna av sådan omfattning att ett genomförande av förslaget beräknades draga en kostnad av samman-

lagt drygt 28 milj. kronor. Utredningen föreslog, att till grund för utförandet av de förordade hamnbyggnadsprojekten och för beräkningen av medelsanvisningen skulle läggas en 5-årsplan för byggande av fiskehamnar.

I propositionen 1948: 200 (s. 13) anförde chefen för handelsdepartementet i anledning av utredningens förslag följande.

I likhet med de sakkunniga finner jag det riktigt och rationellt, att samhällets strävanden att öka och förbättra tillgången på lämpliga hamnar för fiskets behov baseras på en flerårsplan. Man torde därigenom dels kunna ernå gynnsammare betingelser för utbyggnadsarbetets genomförande och den härför erforderliga arbetsorganisationens lämpliga avpassning och dels få en grund för bedömandet av i vilken ordning olika projekt böra komma till utförande med hänsyn tagen till deras angelägenhet liksom för den nödvändiga avvägningen mellan olika lokala intressen. Den plan, som i detta syfte framlagts av de sakkunniga, liksom den föregående utredning och inventering av de aktuella behoven, varpå den grundats, synes mig också i stort sett kunna giva en ledning för den fortsatta administrativa handläggningen av utbyggnadsverksamheten liksom för bedömande av den erforderliga medelsanvisningen härför.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1948: 111 framhöll statsutskottet att det kunde bli nödvändigt att i olika avseenden företaga jämkningar i planen såväl vad avsåg arbetsprojektens utformning som beträffande deras gradering ur angelägenhetssynpunkt. Planen syntes emellertid utskottet ägnad att i stort sett giva en ledning för den fortsatta administrativa handläggningen av utbyggnadsverksamheten.

I sina anslagsäskanden rörande nämnda anslag för budgetåret 1959/60 har sjöfartsstyrelsen som framgår av 1959 års statsverksproposition (X ht s. 160) bl. a. framhållit, att en översyn av 1944 års fiskehamnsutredning, som företagits inom sjöfartsstyrelsen, slutförts. I samband därmed hade behovet av fiskehamnsutbyggnader inventerats samt plan för de närmaste årens byggnadsverksamhet upprättats. En ökning av den nuvarande investeringstakten inom detta område hade därvid befunnits önskvärd för att möjliggöra en sund utveckling av näringsfånget. På grund av de senaste årens prisstegringar hade i stället anslaget till fiskehamnar, som sedan budgetåret 1953/54 utgått med oförändrat 3 milj. kronor per år, undergått en betydande realsänkning. Under åberopande av vad sålunda anförts förordade sjöfartsstyrelsen att anslaget skulle uppräknas till 3,5 milj. kronor.

Med hänsyn bl. a. till innestående reservation ansåg chefen för handelsdepartementet (X ht s. 161) det möjligt att för budgetåret 1959/60 något sänka anslaget och förordade att medelsanvisningen för budgetåret bestämdes till 2 milj. kronor, vilket också biträddes av riksdagen.

Enligt vad besparingsutredningen inhämtat omfattar sjöfartsstyrelsens plan över utbyggnadsbehovet en femårsperiod och är kostnadsberäknad till ca 15 milj. kronor. Antalet större investeringsobjekt har begränsats till ett 20-tal. I samtliga fall utom två är det fråga om en utbyggnad av befintliga hamnar. Den årliga byggnadsvolymen är beräknad till ca 3 milj. kronor.

Besparingsutredningen vill framhålla, att vid bedömningen av medelsbehovet för byggande av fiskehamnar beredskapsarbetena på detta område bör beaktas. Inom ramen för sjöfartsstyrelsens plan har sålunda enligt inhämtade uppgifter under budgetåret 1958/59 beredskapsarbeten utförts till ett belopp av ca 1,5 milj. kronor. I betraktande härav och mot bakgrunden av det ansträngda statsfinansiella läget föreslår besparingsutredningen att medelsanvisningen på anslaget tillsvidare begränsas till 1,5 milj. kronor om året.

Besparingsutredningen vill samtidigt framhålla angelägenheten av att planen för fiskehamnarnas utbyggnad ständigt hålles aktuell, så att man undgår felinvesteringar till följd av ändrad lokalisering av näringen eller dylikt.

4. Bidrag till byggande och underhåll av mindre hamnar och farleder

Enligt kungörelsen 1935: 189 kan till byggande och underhåll av hamnar, bryggor och farleder, som är avsedda att tjäna den mindre sjöfartens och motorbåtstrafikens intressen, av Kungl. Maj:t beviljas statsbidrag med som regel högst 90 procent av den verkliga kostnaden för arbetet.

Vissa uppgifter om anslagsbelopp m. m. framgår av följande tablå.

Budgetår	Anslag	Nettoutgift	Reservation
1956/57	700 000	628 650	1 440 565
1957/58	700 000	843 652	1 296 913
1958/59	1 000 000		
1959/60	1 000 000		

Av vad som förekom vid 1935 års riksdag, då kollektiv restitution för erlagd bensinskatt till ifrågavarande ändamål första gången infördes, framgår att man då inte längre ansåg sig böra betrakta motorbåtstrafiken som en lyxföreteelse och på denna grund motivera uttagande av bensinskatt. Då motorbåten inte heller föranledde några vägutgifter, vilket utgjorde skälet till uttagande av bensinskatt av viss motorfordonstrafik, ansågs det rättvist att någon del av bensinskattemedlen finge disponeras för ändamål som tjänade den mindre sjöfartens intresse. Den totala årliga bensinförbrukningen vid motorbåtsdrift uppskattades vid nämnda tidpunkt till 8—9 milj. liter motsvarande ett skattebelopp av 800 000—900 000 kronor. Efter förslag i 1935 års statsverksproposition (VI ht s. 86) beviljades ett anslag å 500 000 kronor till ändamålet.

Enligt 1959 års statsverksproposition (X ht s. 162) hade sjöfartsstyrelsen hemställt, att anslaget skulle uppräknas med 1 milj. kronor till 2 milj. kronor. Som motiv åberopades en av styrelsen utförd utredning rörande de kvantiteter bensin, som årligen förbrukas inom den mindre skeppsfarten. Enligt de i utredningen redovisade beräkningarna uppgår den på landets motorbåtar belöpande bensinskatten numera till 6,8 milj. kronor per år. Med hänsyn till att dittills anvisade medel endast uppgått till en ringa del

av motorbåtarnas andel av bensinskatten och då summan av de för budgetåret 1959/60 aktuella statsbidragsansökningarna uppgick till mycket stora belopp förordade styrelsen att anslaget ökades till 2 milj. kronor.

Chefen för handelsdepartementet ansåg sig inte i nuvarande budgetära läge böra tillstyrka någon höjning av anslaget utan föreslog, att anslaget för budgetåret 1959/60 skulle uppföras med oförändrat belopp eller 1 milj. kronor, vilket förslag godkändes av riksdagen (SU 10; Rskr 10).

Enligt besparingsutredningens mening är de ändamål till vilka dessa medel användes av så förhållandevis låg angelägenhetsgrad att, om medelsanvisningen inte sammanhängt med automobilskattemedlens specialdestination, något anslag över huvud taget ej torde ha kommit i fråga. Med hänsyn härtill föreslår utredningen, att anslaget skall utgå ur riksstaten fr. o. m. budgetåret 1960/61.

J. Elfte huvudtiteln

1. Medicinalstyrelsens organisation

Budgetåret 1950/51 uppgick statsverkets nettoutgifter under anslagen till medicinalstaten samt hälso- och sjukvården till 205,7 milj. kronor. För budgetåret 1959/60 har motsvarande anslag upptagits med sammanlagt 493,8 milj. kronor. De i kapitel II omnämnda, från inrikesdepartementet erhållna uppgifterna om den väntade utgiftsutvecklingen de närmaste budgetåren visar på en beräknad ytterligare stegring till drygt 606 milj. kronor budgetåret 1963/64. Denna utveckling kan inte undgå att beröra medicinalstyrelsen såsom högsta ledande och samordnande organet på området.

För budgetåret 1959/60 har styrelsens avlöningsanslag beräknats till 4 043 000 kronor. Styrelsens personal är fördelad på nio byråer och uppgår till omkring 200 personer. Styrelsen utgöres av en generaldirektör och chef ävensom, såsom ledamöter, en överdirektör och nio byråchefer.

Medicinalstyrelsen skall enligt sin instruktion 1959: 40 utöva högsta inseendet över den allmänna hälso- och sjukvården jämte apoteksväsendet samt har att såsom central statsmyndighet handlägga ärenden inom nämnda verksamhetsområden. Styrelsen utgör överstyrelse för statens sinnessjukhus och statens anstalt för fallandesjuka samt är chefsmyndighet för statens rättskemiska och farmacevtiska laboratorier, statens rättsläkarstationer, provinsialläkarstaten och barnmorskeläroanstalten i Stockholm. I fråga om den allmänna hälso- och sjukvården åligger det därvid styrelsen särskilt bl. a. att ha överinseende över vården vid offentliga och enskilda sjukvårdsanstalter, vården av psykiskt efterblivna, den psykiska barna- och ungdomsvården, distriktsvården, barnmorskornas verksamhet, dispensärverksamheten, den förebyggande mödra- och barnavården, tandvården och vården vid övriga till den allmänna hälso- och sjukvården hörande

anordningar. Styrelsen har vidare bl. a. att meddela legitimation såsom läkare, tandläkare, sjuksköterska, sjukgymnast eller barnmorska.

För handläggning av vissa ärenden finnes inom styrelsen inrättade en rättsmedicinsk nämnd, en rättspsykiatrisk nämnd, en socialpsykiatrisk nämnd och en disciplinnämnd. Frågor angående central planläggning av krigsorganisationen för den allmänt civila hälso- och sjukvården handlägges av medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd och frågor angående strålskydd av medicinalstyrelsens strålskyddsnämnd. För de båda sistnämnda organen gäller dock särskilda instruktioner. Vid medicinalstyrelsens sida är vidare ställda vissa rådgivande organ, nämligen medicinalstyrelsens vetenskapliga råd och medicinalstyrelsens huvudmannaråd samt en specialitetsnämnd, en apotekarbefordringsnämnd och en hörselvårdsnämnd.

I sina anslagsäskanden för budgetåret 1959/60 har medicinalstyrelsen angående styrelsens situation i fråga om arbetsbördan anfört följande (1959 års statsverksproposition, XI ht s. 6).

Den fortgående ansvällningen av medicinalstyrelsens arbetsbelastning har icke visat tendens att avstanna. Antalet inkomna ärenden, bortsett från räkningar och rekvisitioner, har sålunda stigit från 50 068 år 1956 till 52 038 år 1957. Styrelsen har bl. a. på denna grund endast med största svårighet kunnat bemästra sina arbetsuppgifter. I betydande omfattning har övertidsarbete måst tillgripas, vilket medfört en hård förslitning av arbetskraften å en del byråer.

Styrelsen har fortsatt sin tidigare inledda omprövning av möjligheterna att genom överflyttning eller omfördelning av arbetsuppgifter utbyta befattningar i reglerad befordringsgång för administrativ personal mot tjänster i mellangradskarriär eller mot högre biträdestjänster. Under en följd av år har styrelsen sökt att i möjligaste mån efterkomma de alltmer skärpta direktiven om återhållsamhet vid anslagsäskanden. Till följd härav och på grund av den snabba utvecklingen på medicinalväsendets område har på flera byråer uppstått ett ackumulerat behov av personalförstärkning. En utvidgning av styrelsens verksamhet på vissa områden kan icke utan väsentliga olägenheter uppskjutas någon längre tid. Särskilt gäller detta behovet av en tillförlitlig medicinalstatistik.

Här må erinras om att i kapitel XI berörts möjligheterna till vissa förenklingar i fråga om statsbidragssystemet inom styrelsens verksamhetsområde.

Enligt besparingsutredningens mening bör kraven på medicinalstyrelsens kapacitet inte ses enbart mot bakgrunden av styrelsens ansvar för de statliga insatserna inom hälso- och sjukvården. Därjämte påverkar styrelsen i högre eller lägre grad användningen av de avsevärt större belopp, som från kommunala och andra huvudmäns sida användes för hälso- och sjukvården. De inledningsvis anförda siffrorna angående den beräknade ökningen av den statliga medelsanvisningen på medicinalstyrelsens område ger mot bakgrunden av styrelsens uttalande om det redan nu hårt pressade arbetsläget inom styrelsen enligt besparingsutredningens mening anledning att överväga möjligheterna till omprövning i olika hänseenden av denna administrations uppbyggnad och arbetsuppgifter.

Styrelsen jämte därtill knutna laboratorier, nämnder och råd förete organisatoriskt sett en relativt komplicerad bild. Någon mera omfattande organisatorisk översyn av medicinalstyrelsen har inte vidtagits sedan år 1947, då den nuvarande organisationen infördes på grundval av medicinalstyrelseutredningens förslag (SOU 1946: 20). En granskning av styrelsens organisation och arbetsuppgifter är således enligt besparingsutredningens mening påkallad.

Beträffande arbetsuppgifterna bör härvid systematiskt undersökas i vad mån de kan decentraliseras till bl. a. huvudmännen för hälso- och sjukvården. De numera inträdda ändringarna i fråga om huvudmännens administrativa kapacitet bör föranleda en omprövning av arbetsuppgifternas fördelning mellan dem och styrelsen. Enligt utredningens mening bör även särskilt prövas i vad mån det nuvarande systemet att till styrelsen knyta läkare, tandläkare och apotekare för både administrativa och fackliga uppgifter bör bibehållas i nuvarande omfattning. Det bör övervägas huruvida inte utvecklingen nu gått därhän att dessa fackmän, i än högre grad än vad 1947 års organisation innebar, bör frigöras från administrativa uppgifter.

Under hänvisning till det anförda föreslår besparingsutredningen att medicinalstyrelsens arbetsuppgifter och organisation snarast göres till föremål för en förutsättningslös omprövning.

2. Bidragen till kommuner för anläggande av branddammar och för uppförande av brandstationer

Å anslaget till Bidrag till kommunerna för anläggande av branddammar har för budgetåren 1957/58—1959/60 anvisats resp. 350 000, 300 000 och 200 000 kronor.

Statsbidrag utgår till kommun, som enligt brandlagen är skyldig att anlägga branddamm. Bidraget får uppgå till högst hälften av kostnaden för anläggningen. Bidragsgivningen handhas av civilförsvarsstyrelsen. För anordnande av branddammar för civilförsvarsändamål, s. k. krigsbranddammar, kan statsbidrag utgå från särskilt anslag till Bidrag till kommuner för anordnande av branddammar för civilförsvarsändamål.

Under budgetåret 1957/58 meddelades statsbidrag till ca 300 anläggningar. Kostnaden för dessa har varierat betydligt men som ett allmänt genomsnitt torde kunna anses 5 000 kronor per anläggning. Statsbidraget har av civilförsvarsstyrelsen — med hänsyn till den begränsade medelstilldelningen — begränsats till 40 procent av den beräknade kostnaden samt högst 10 procent av eventuella överskjutande faktiska kostnader.

Å anslaget till Bidrag till kommuner för uppförande av brandstationer anvisades för budgetåret 1957/58 125 000 kronor. För de två följande budgetåren har anslaget uppförts allenast med ett nominellt belopp av 100 kronor.

Statsbidrag utgår till kommun, vilken den 1 juli 1944 inte hade brandstation men enligt brandlagen är skyldig att ha sådan byggnad. Bidraget

får uppgå till högst 1/3 av kostnaden för byggnaden, dock högst 6 000 kronor. Bidragsgivningen handhas av civilförsvarsstyrelsen.

Under 1957/58 utbetalades bidrag för 23 brandstationer. Byggnadskostnaden för dessa varierade mellan 1 630 000 och 13 700 kronor. Som ett genomsnittligt belopp torde kunna anges 100 000 kronor. Till följd av anläggningskostnadernas storlek har statsbidraget nästan alltid uppgått till det maximala beloppet 6 000 kronor.

I 1958 års statsverksproposition (XI ht s. 508) anförde chefen för inrikesdepartementet följande i anslutning till anmälan av förslag av allmänna statsbidragsutredningen.

För egen del vill jag framhålla, att ifrågavarande statsbidrag numera är av så ringa storleksordning i förhållande till de genomsnittliga byggnadskostnaderna för brandstationer, att bidraget för de flesta kommuner torde sakna någon egentlig ekonomisk betydelse. Å andra sidan utgör den granskning av byggnadsritningarna, som sker av civilförsvarsstyrelsen före beviljande av statsbidrag, en viss garanti för en enhetlig och rationell utformning av brandstationerna. Det är min avsikt att i samband med prövningen av de förslag, som 1954 års brandlagsrevision kan komma att framlägga, till prövning jämväl upptaga frågan om ett slopande av förevarande statsbidrag. I avbidan härpå föreslår jag, att anslaget för nästa budgetår uppföres med ett formellt belopp av 100 kronor.

Brandlagsrevisionen beräknar fortsätta sitt arbete under hela år 1959.

Besparingsutredningen är för sin del av den uppfattningen att båda de nu behandlade statsbidragsformerna är av så begränsad ekonomisk omfattning och betydelse, att bidragsgivningen bör upphöra. De ifrågavarande anslagen bör utgå ur riksstaten fr. o. m. budgetåret 1960/61.

K. Tolfte huvudtiteln

Civildepartementets verksamhetsområde domineras av frågor, som sammanhänger med de statliga avlönings- och pensionsbestämmelserna. Då dessa frågor i stor utsträckning avgöres efter förhandlingar med personalorganisationerna har besparingsutredningen inte ansett sig böra närmare gå in på hithörande spörsmål.

Utredningen har dock ansett sig böra framföra vissa synpunkter rörande de administrativa problemen på området. Därvid må först framhållas, att exempelvis bestämmelserna om de statsanställdas kompensation för höjda folkpensionsavgifter utformats på ett sådant sätt att de medfört administrativa olägenheter. Utredningen vill i anledning härav helt allmänt understryka vikten av att förhandlingsöverenskommelser i frågor rörande de statsanställdas löne- och pensionsförmåner utformas på sådant sätt att de medger en enkel och rationell administration.

Utredningen vill härefter beröra spörsmålet om samordningen mellan de statsanställdas sjukförmåner och ersättningarna från de allmänna sjukkassorna. Även i detta hänseende föreligger otvivelaktigt vissa administra-

tiva olägenheter. Innebörden av denna samordning av sjukförmåner och sjukkasseersättningar är i korthet följande. Om en statstjänsteman, som åtnjuter sjukförmåner, insjuknar sker anmälan till vederbörande myndighet, som i sin tur genom ett sjukkort underrättar den allmänna sjukkassan, därest sjukdomstiden överstiger den i sjukförsäkringslagen fastställda karenstiden. Myndigheten har sedan att vid sin utbetalning av lön till tjänstemannen göra avdrag med dels de speciella avdrag, som enligt gällande lönebestämmelser skall göras på lönen vid sjukdom, och dels ett särskilt sjukpenningavdrag. Sistnämnda avdrag är schablonmässigt avvägt att motsvara värdet av den ersättning som tjänstemannen erhåller genom sjukförsäkringen sedan hänsyn tagits till att denna ersättning inte utgör skattepliktig inkomst. Den allmänna sjukkassan utbetalar därefter i vanlig ordning den ersättning, som skall utgå enligt sjukförsäkringslagen. Även när det gäller utbetalning av ersättning för läkarvård sker en samordning mellan myndigheten och den allmänna sjukkassan.

Den nuvarande formen för samordning mellan de statsanställdas sjukförmåner och förmånerna från den allmänna sjukförsäkringen bygger sålunda på ett rapportförfarande rörande varje enskilt sjukdomsfall och även i fråga om sjukvårdsersättningarna sker samordningen individuellt. Uppenbarligen innebär detta administrativt ett synnerligen omfattande arbete för myndigheterna. En betydande administrativ förenkling skulle vara att vinna, därest den nuvarande individuella samordningen mellan myndigheterna och sjukkassorna kunde ersättas av en mera kollektiv sådan, exempelvis genom en generell avräkning mellan statsverket och sjukkassorna.

Besparingsutredningen har inte kunnat göra några närmare utredningar på vilket sätt ett system för samordning skulle kunna genomföras. Utredningen är även medveten om att särskilt beträffande sjuklönen en samordning medför flera komplicerade spörsmål. Med hänsyn till den administrativa förenkling, som torde kunna nås, vill utredningen dock föreslå en närmare undersökning av möjligheterna att ersätta den nuvarande formen för utbetalning av ersättningar från sjukförsäkringen till statsanställda med ett generellt avräkningsförfarande mellan statsverket och sjukkassorna.

L. Fjortonde huvudtiteln

Beträffande de under huvudtiteln Riksdagen och dess verk m. m. upptagna anslagen anser sig besparingsutredningen böra som en allmän synpunkt framhålla, att de av vederbörande instanser upprättade anslagsäskandena inte i samband med budgetarbetet undergår samma granskning som anslagen under övriga huvudtitlar. Den inom Kungl. Maj:ts kansli verkställda behandlingen av anslagsäskandena i fråga är sålunda rent formell. Vidare

får utredningen med anledning av den översyn av de statliga rationaliseringsorganen som verkställts av 1956 års rationaliseringsutredning, framhålla att en omprövning av de under Kungl. Maj:t stående rationaliseringsorganens organisation och verksamhet kan komma att få återverkningar även på statsrevisorernas verksamhet. Då emellertid frågor angående sättet för den budgetmässiga behandlingen av anslagen under fjortonde huvudtiteln och angående statsrevisorernas verksamhet ankommer på riksdagen allena, har besparingsutredningen såvitt angår förevarande huvudtitel inskränkt sig till det nu gjorda uttalandet.

KAPITEL XIII

Affärsverken

1. Inledning

I fråga om postverket, televerket, statens järnvägar, vattenfallsverket, domänverket och luftfartsverket har besparingsutredningen införskaffat vissa uppgifter, som i huvudsak redovisas i det följande.

2. Personalutvecklingen

I detta hänseende vill besparingsutredningen till en början hänvisa till tabell XIII:1 rörande personalutvecklingen på senare år vid de nu berörda affärsdrivande verken. Tabellen redovisar dels hela personalen och dels personalen vid resp. styrelser. Den senare gruppen har ökat snabbare än den totala personalen utom vid luftfartsverket.

Det till besparingsutredningen inkomna materialet lämnar i nu berört hänseende i huvudsak följande bild av i vilken utsträckning verken har kunnat motverka stegringar i fråga om personalkostnaderna genom rationaliseringar.

En inom *postverket* gjord överslagsberäkning rörande förändringarna i arbetsvolymen och antalet arbetstimmar åren 1953—1958 visar att volymen totalt sett ökat med 15,2 procent och antalet arbetstimmar med 11,7 procent. Kassatjänsten har ökat med 16,8 procent i volym och motsvarande arbetstimmar med 17,0 procent. För distributionen är motsvarande siffror 12,7 och 11,7. I fråga om dessa två verksamhetsområden, som täcker omkring 80 procent av verksamheten vid postverket, har arbetsvolymen och antalet arbetstimmar i huvudsak ökat lika mycket. Däremot har arbetsvolymen ökat avsevärt kraftigare än arbetstimmarna beträffande den återstående delen av verksamheten. Häri ingår bl. a. generalpoststyrelsens bankavdelning, vid vilken avsevärda effektivitetsökningar uppnåtts, mätt i antal bokföringstransaktioner per anställd. För hela denna del av verksamheten har volymen ökat med 19,7 procent men arbetstimmarna med endast 6,1 procent.

Televerket har genom automatisering av telefondriften m. m. kunnat väsentligt öka kapaciteten per anställd. Sålunda har antalet lokalsamtal per anställd ökat från 199 500 budgetåret 1952/53 till 324 700 budgetåret 1957/58. Endast i fråga om telegrafdriften har prestationen per anställd sjunkit av den anledningen att hela denna verksamhetsgren är stadd i minskning, ett förhållande som dock i viss mån uppväges av att telex-rörelsen håller på

att öka. Även anläggningsarbetena och underhållstjänsten har medfört ökad produktion per anställd. Beträffande slutligen kassa- och abonnemangsrörelsen pågår omfattande rationaliseringar.

Beträffande *statens järnvägar* framgår av tabell XIII: 1 att totala antalet anställda är sjunkande. Av det från järnvägsstyrelsen erhållna materialet framgår följande uppgifter för åren 1953—1958 om antalet trafikenheter totalt samt per man och år med hänsyn tagen till tillgänglig personal för drift och underhåll.

År	Milj. trafikenheter	Index	1 000-tal trafikenheter per man	Index
1953	14 344	100	220	100
1954	14 480	101	232	105
1955	15 556	108	254	115
1956	16 271	113	260	118
1957	15 133	106	241	110
1958	13 830	96	229	104

Prestationen, mätt i trafikenheter per anställd, var sålunda år 1958 något högre än år 1953. Från styrelsens sida har uppgivits, att man vid statens järnvägar inte kan räkna med att genom rationaliseringar uppväga mer än 2 procent årlig löneökning.

Vattenfallsverkets personalutveckling kännetecknas av en relativt kraftig uppgång såväl totalt som i fråga om personalen vid styrelsen. Enligt till besparingsutredningen lämnad uppgift var den 1 juli 1959 antalet anställda i styrelsen 2 975. Något mera än halva personalen beräknas vara sysselsatt med anläggningsarbeten. Produktionen per anställd, mätt i antalet miljoner producerade kilowattimmar per år, har stigit. År 1953 fanns 1,3 anställda per miljon kilowattimmar mot 1,1 år 1957. I fråga om den i tabell XIII: 1 belysta stegringen av antalet anställda hos styrelsen framgår av vattenfallsstyrelsens uppgifter att om produktionen, mätt i miljoner kilowatttimmar per år, fördelas på enbart tjänstemännen vid centralförvaltningen i Stockholm, det visar sig att denna personal vuxit i takt med ökningen av verksamhetens omfattning eller något mindre. I detta hänseende har från styrelsens sida uppgivits, att i fråga om tjänstemän en minskning av antalet relativt sett förväntats. Av omständigheter, som motverkat en sådan utveckling, nämnes dels den nuvarande och för ett par år framåt bestående splittringen av arbetslokalerna i Stockholm, dels den relativa ökning av arbetet med planering o. dyl. för nya kraftanläggningar, som föranletts för det första av att anläggningarna genomsnittligt minskar i storlek och därför blir desto flera för samma produktionsökning, för det andra av den ökande aktiviteten från motstående intressen (flottning, fiske, naturskydd etc.) och därmed allt besvärligare ärendehandläggning vid vattendomstolarna. Ytterligare har inverkat, att uppgiften att utveckla atomenergins använd-

Tabell XIII: 1. Personalutvecklingen vid vissa affärsdrivande verk

År	Antal anställda				Antal anställda				Antal anställda			
	Totalt	Index	I styrelsen	Index	Totalt	Index	I styrelsen	Index	Totalt	Index	I styrelsen	Index
	Postverket[1]				*Televerket*[1]				*Statens järnvägar*[2]			
1949	25 572	100	2 983	100	34 075	100	947	100	71 512	100	1 777	100
1950	25 885	101	3 099	104	34 462	101	1 005	106	72 586	101	1 864	105
1951	27 224	106	2 976	100	35 343	104	1 033	109	73 787	103	1 924	108
1952	27 390	107	3 407	114	36 002	106	1 116	118	73 775	103	2 001	113
1953	27 357	107	3 494	117	35 840	105	1 207	127	72 213	101	2 055	116
1954	27 510	108	3 443	115	34 564	101	1 251	132	69 174	97	2 041	115
1955	28 099	110	3 454	116	34 725	102	1 343	142	67 932	95	1 994	112
1956	28 447	111	3 500	117	34 841	102	1 465	155	68 880	96	2 087	117
1957	28 753	112	3 634	122	34 700	102	1 594	168	69 404	97	2 161	122
1958	29 665	116	3 843	129	34 760	102	1 660	175	66 306	93	2 186	123
	Statens vattenfallsverk[3]				*Luftfartsverket*[1]				*Domänverket*[1], [4]			
1949	8 207	100	[5]1 325	100	344	100	125	100				
1950	8 020	98	1 371	103	427	124	120	96	1 640	100	295	100
1951	8 416	103	1 331	100	428	124	117	94	1 670	102	321	109
1952	10 422	127	1 620	122	418	122	122	98	1 730	105	324	110
1953	12 044	147	1 880	142	414	120	125	100	1 780	109	334	113
1954	12 133	148	2 050	155	410	119	126	101	1 730	105	325	110
1955	12 686	155	2 169	164	418	122	126	101	1 720	105	331	112
1956	12 825	156	2 424	183	426	124	125	100	1 720	105	335	114
1957	13 176	161	2 764	209	506	147	134	107	1 780	109	356	121
1958	14 225	173	2 948	222	546	159	148	118	1 800	110	366	124

[1] Uppgifterna avser utgången av resp. år.
[2] Uppgifterna avser medeltal per år.
[3] Uppgifterna avser december resp. år.
[4] Endast tjänstemän. Antalet manliga arbetare i november åren 1953—1958 har varit resp. 11 350, 11 400, 11 400, 12 800, 12 600 och 10 800 och sålunda minskat med 550.
[5] Avser även vid styrelsen anställda, stationerade utanför Stockholm.

ning inom kraftförsörjningen tillkommit utan att ännu annat projekteringsarbete minskat. Motåtgärder har av styrelsen vidtagits speciellt beträffande ökningen av den allmänna förvaltningspersonalen. För den centrala förvaltningen i Stockholm har genomförts ett system med personalbudgeter inriktat på att begränsa tillväxten till 5 procent per år. För de lokala kraftverksförvaltningarnas kontor har organisationsundersökningar igångsatts, och resultat, innebärande vissa inte oväsentliga personalminskningar, föreligger hittills för en förvaltning (Trollhätte kraftverk). Rationaliseringsåtgärder, avseende personalbesparing för driftverksamheten, t. ex. automatisering av eller minskning av bevakningen vid kraftstationerna, genomföres successivt men har begränsad betydelse på grund av det ringa personalbehovet överhuvudtaget för anläggningarnas drift.

Enligt inhämtad uppgift uppgick antalet anställda vid vattenfallsstyrelsens atombyrå den 1 januari 1959 till 65.

Här må erinras om chefens för kommunikationsdepartementet den 15 april 1959 i riksdagens första kammare lämnade interpellationssvar angå-

ende kostnaderna för uppförande av förvaltningsbyggnad för vattenfallsstyrelsen m. m. Av detta svar framgår, att enligt en år 1954 upprättad prognos över det framtida personalbehovet vid styrelsen personalantalet i förvaltningsbyggnaden i Råcksta skulle uppgå till ca 2 450 år 1960. Vintern 1956/57 gjorde styrelsen en ny prognos enligt vilken nämnda antal beräknades till 2 850. Härtill ansåg styrelsen borde läggas en viss utrymmesreserv, varför byggnaden borde dimensioneras för 3 050 arbetsplatser. De av styrelsen härvid åberopade och i interpellationssvaret omnämnda skälen till personalökningen är i huvudsak desamma som ovan återgivits ur styrelsens uppgifter till besparingsutredningen.

I fråga om *domänverket* visar tabell XIII: 1 att arbetarantalet varit praktiskt taget konstant. Virkesuttaget i egen regi upphugget virke var år 1953 ca 3,3 och år 1958 ca 4,9 miljoner m³sk. Produktionen per anställd har sålunda kunnat ökas betydligt och för arbetarstammens vidkommande räknar domänstyrelsen med att den fortskridande mekaniseringen skall leda till en kraftig nedgång.

För *luftfartsverkets* del återspeglas stegringen i trafiken i ökningen av antalet anställda. De från luftfartsstyrelsen lämnade uppgifterna visar att produktiviteten, mätt i antal landningar per anställd, stigit kraftigt sedan 1953.

Vad därefter angår de nu berörda verkens möjligheter att genom taxehöjningar kompensera kommande löneökningar visar de inkomna uppgifterna sammanfattningsvis följande.

Från *postverket* har uppgivits, att vid en måttlig pris- och lönestegring den fortlöpande ökningen i trafikinkomsterna vid oförändrad portonivå, bortsett från tidningsavgifterna, skall vara tillfyllest att täcka kostnadsstegringarna. Postverkets olika rörelsegrenar är emellertid jämförelsevis pris- och konkurrenskänsliga varför ett avsevärt köpmotstånd kan förväntas om portoavgifterna skulle höjas. I fråga om *televerket* synes läget vara att ytterligare så stora rationaliseringsvinster kan göras att de täcker rimliga lönestegringar. För *statens järnvägars* vidkommande anses ytterligare taxehöjningar inte kunna tillgripas för att kompensera ökade lönekostnader och som förut nämnts kan man inte räkna med att genom rationaliseringar uppväga mer än 2 procent årlig löneökning. Ifrån *vattenfallsverkets* sida har framhållits, att personalkostnadernas andel i totalkostnaden är så liten att en höjning av lönenivån i varje fall hittills inte självständigt föranlett någon höjning av verkets elkrafttaxor. Rimliga löneökningar anses emellertid med säkerhet kunna kompenseras medelst taxehöjning utan risk för kundbortfall. *Domänverkets* möjligheter att möta lönehöjningar med prishöjningar anges i sista hand vara beroende av prisläget på trävarumarknaden. *Luftfartsverkets* utsikter att genom taxehöjningar kompensera löne- och andra kostnadsökningar anses begränsade. Taxenivån anses svår att rubba. Däremot torde ökningen i trafiken, ök-

ningen av flygplanens storlek och ökningen i flygplatsernas bränsleleveranser ge ökade inkomster.

Det nu redovisade materialet har givit besparingsutredningen ett allmänt intryck av att de berörda affärsverken har ett starkt behov av att genom rationaliseringsåtgärder av olika slag begränsa personalkostnaderna och öka produktionen per anställd. Detta behov accentueras av att lönesättningen vid affärsverken sker enligt de för den allmänna statsförvaltningen gällande normerna och inte med hänsyn till vederbörande affärsverks ekonomiska läge. Förhållandet kan i vissa fall medföra kostnadsökningar, som inte kan kompenseras. Besparingsutredningen vill i anslutning till det anförda framhålla vikten av att affärsverken på allt sätt bör beredas möjlighet att genomföra personalbesparande rationaliseringsåtgärder.

Vad ovan anförts angående utvecklingen av arbetsvolymen vid större delen av postverkets verksamhet i förhållande till utvecklingen i fråga om antalet arbetstimmar synes tyda på att det inom postverket stött på svårigheter att på senare år uppnå någon mera påtaglig produktionsökning per anställd. Med hänsyn till att postutredningen 1956 fått i uppdrag att verkställa översyn av postverkets organisation anser sig besparingsutredningen böra inskränka sig till ett framhållande av att här föreligger problem, som påkallar särskild uppmärksamhet.

Enligt besparingsutredningens uppfattning kan tillväxten av vattenfallsstyrelsens tjänstemannapersonal delvis vara motiverad av de omständigheter, som styrelsen enligt vad förut nämnts åberopat och som kan ha medfört ett förändrat läge i fråga om personalbehovets relativa storlek. Tillväxten i fråga om tjänstemännen har emellertid varit påfallande stark och de i det föregående omnämnda ändringarna i beräkningarna rörande stockholmspersonalen i samband med planeringen av förvaltningsbyggnaden i Råcksta är ägnade att väcka förvåning. Att styrelsen beträffande den centrala förvaltningen i Stockholm genomfört ett system med personalbudgeter, inriktat på att begränsa tillväxten till 5 procent per år, synes knappast utgöra tillräcklig garanti för att den i nuvarande statsfinansiella läge erforderliga återhållsamheten med personalutgifter skall bli iakttagen. Besparingsutredningen anser för sin del att en snar omprövning av vattenfallsstyrelsens personalbehov bör verkställas i syfte att söka begränsa takten i personaltillväxten.

3. Lönsamheten

De på driftbudgeten redovisade inkomsterna från affärsverksfonderna utgör resp. affärsverks driftöverskott efter avskrivningar. Då räntor på disponerat kapital inte upptages bland verkens utgifter skall ifrågavarande överskott i första hand täcka verkets räntekostnader. Utvecklingen av berörda inkomster belyses i tabell XIII:2. Uppgifterna anger t. o. m. budgetåret 1957/58 det verkliga utfallet, för budgetåren 1958/59 och 1959/60

Tabell XIII: 2. Inkomsterna från statens affärsverksfonder budgetåren 1951/52—1963/64

Milj. kronor

Budgetår	Post-verket	Tele-verket	SJ	Vatten-falls-verket	Domän-verket	Summa
1	2	3	4	5	6	7
1951/52	15,1	38,3	21,4	50,5	91,5	216,8
1952/53	11,0	11,1	3,8	99,0	69,9	194,8
1953/54	15,9	50,0	15,7	145,1	33,0	259,7
1954/55	10,2	89,0	10,1	111,3	77,5	298,1
1955/56	12,3	83,5	10,0	71,7	64,2	241,7
1956/57	7,2	40,0	9,9	85,6	34,2	176,9
1957/58	23,1	75,0	—	140,7	34,4	273,2
1958/59	23,0	75,0	1,0	135,0	35,0	269,0
1959/60	17,0	95,0	1,0	160,0	1,0	274,0
1960/61	15,0	110,0	10,0	185,0	40,0	360,0
1961/62	15,0	120,0	20,0	210,0	40,0	405,0
1962/63	15,0	130,0	30,0	240,0	40,0	455,0
1963/64	15,0	140,0	40,0	270,0	40,0	505,0

Anmärkning. För budgetåren 1951/52—1957/58 har angivits de i budgetredovisningen upptagna beloppen för inkomster av statens affärsverksfonder; för budgetåren 1958/59 och1959/60 har angivits motsvarande belopp enligt riksstaterna; för budgetåren 1960/61—1963/64 har angivits de inkomster, vederbörande verksstyrelse ansett sig böra räkna med i de till besparingsutredningen lämnade särskilda uppgifterna.

de i resp. riksstater upptagna beloppen samt för budgetåren 1960/61—1963/64 de belopp verken uppgivit i det till besparingsutredningen överlämnade materialet.

Till sina beräkningar rörande överskotten för de närmaste budgetåren har verken knutit vissa reservationer, främst att utvecklingen i fråga om såväl löner och priser som verksamhetens omfattning förlöper någorlunda normalt och att oförändrade avskrivningsregler tillämpas.

Tabell XIII: 2 anger totalsiffrorna för resp. verk. Av det till besparingsutredningen överlämnade materialet och i övrigt tillgängliga uppgifter om lönsamheten för olika delar av affärsverkens verksamhet framgår bl. a. följande.

Vid *postverket* beräknas för de olika rörelsegrenarna dels merkostnad, d. v. s. i princip den kostnad som skulle bortfalla om en rörelsegren skulle upphöra, och dels delkostnad, som utöver rörelsegrenens merkostnad omfattar ett skäligt bidrag till täckande av kostnader, gemensamma för alla postverkets rörelsegrenar. 1949 års kostnadsutredning (postala meddelanden 1951: 3) beträffande de olika rörelsegrenarnas lönsamhet visade, att brevrörelsen vid beräkning av driftkostnaderna enligt delkostnadsprincipen år 1949 gav 91,3 milj. kronor i överskott, medan postanvisnings-, paket-, postförskotts-, rek- och tidningsrörelserna gick med relativt stor förlust. Beträffande övriga rörelsegrenar förelåg jämförelsevis små över- eller underskott.

Av nu lämnade uppgifter från postverket framgår, att aktuella bärighetskalkyler saknas utom för tidningsrörelsen, som nyligen blivit föremål för en undersökning (postala meddelanden 1958: 4) på uppdrag av tidningsförordningsutredningen. Det anses därför svårt att med bestämdhet uttala sig om de övriga enskilda rörelsegrenarnas lönsamhet. I uppgiften framhålles emellertid att mycket synes tala för att samtliga rörelsegrenar utom tidningsrörelsen och kanske även postanvisningsrörelsen bär sina merkostnader och i varierande utsträckning lämnar bidrag till täckandet av de gemensamma kostnaderna. Det konstateras att brevrörelsen bär inte blott sina egna utan även en större del av poströrelsens gemensamma kostnader.

Överskottet på brevrörelsen utöver delkostnaden kan i nuvarande läge uppskattningsvis anges till 65—70 milj. kronor. Delkostnaden per försändelse kan antagas till ca 18 öre, medan grundportot är 30 öre.

Under sjätte huvudtiteln finnes uppfört ett förslagsanslag till Ersättning till postverket för befordran av tjänsteförsändelser, som upptagits med 40,6 milj. kronor för budgetåret 1959/60. Beräkningen av detta anslag tillgår i princip så att tjänstepostens omfattning konstateras vid särskilda undersökningar med några års mellanrum. Härvid beräknas de på tjänsteposten belöpande postavgifternas storlek i procent av frankoteckensuppbörden. Intill dess procenttalet ändras utgår ersättningen med lika många procent av frankoteckensuppbörden. Denna hänför sig huvudsakligen till brevrörelsen och tjänstepostens övervägande del utgöres av brev. Förfarandet innebär, att statsverket för tjänsteposten får betala en ersättning, som relativt sett ger postverket ett i princip lika stort överskott utöver de på tjänstepostbestyret belöpande driftkostnaderna som det överskott som uppstår på brevrörelsen.

Av postverkets uppgifter till besparingsutredningen framgår även, att 1949 års delkostnadskalkyl i princip utgör grundvalen för beräkningen av de ersättningar som postverket betingar sig för uppdrag åt andra statliga myndigheter. De största posterna utgör ersättningarna för handhavandet av skatteuppbörd samt utbetalning av folkpensioner och barnbidrag. Den allmänna poströrelsen tillföres även ersättning för postsparbanks- och postgirorörelsen. Beloppen var för år 1958 22,2 resp. 65,0 milj. kronor. Även dessa ersättningar beräknas efter delkostnadsprincipen.

Postverkets kostnader för tidningsrörelsen behandlades vid 1959 års riksdag (prop. 1959: 94; BevU 39; Rskr 270). Enligt den förut omnämnda kostnadsundersökningen, som verkställts på uppdrag av tidningsförordningsutredningen, skulle merkostnaderna för tidningsrörelsen uppgå till 60 milj. kronor, varav endast 30 milj. kronor motsvarades av intäkter. Enligt propositionen skulle uppnås en resultatförbättring med 15 milj. kronor. Bevillningsutskottet, vars utlåtande godkändes av riksdagen, förordade att en höjning skulle genomföras såsom ett provisorium medelst en i huvud-

sak likformig procentuell uppräkning av avgifterna i gällande tidningsförordning på sådant sätt att postverket tillfördes ytterligare inkomster å ca 10 milj. kronor av tidningsdistributionen. Utskottet uttalade bl. a. följande.

Utskottet föreslår att avgifter av sådan storlek tillämpas under åren 1960 och 1961. Det bör därvid understrykas, att denna avvägning av postavgifterna i tidningsrörelsen av utskottet betraktas såsom provisorisk och att utskottet sålunda icke tagit ståndpunkt till frågan om de grunder efter vilka dessa postavgifter framdeles bör avvägas.

Utskottets förslag till avgifter i tidningsrörelsen innebär att postverket skulle erhålla 5 milj. kronor mindre i inkomst av tidningsrörelsen än som beräknats i propositionen. Med hänsyn till önskvärdheten av att upprätthålla principen om att de affärsdrivande verken så långt möjligt erhåller full kostnadstäckning för sina prestationer anser utskottet det böra övervägas, huruvida icke motsvarande belopp kan erhållas genom höjning av inkomsterna i andra grenar av postens verksamhet. Ett dylikt övervägande bör emellertid föregås av mer noggranna utredningar än som nu kan företagas av utskottet. Kungl. Maj:t bör därför vara oförhindrad att vid höstriksdagen framlägga förslag om höjning i andra avseenden av posttaxorna.

Angående lönsamheten för de olika rörelsegrenarna vid *televerket* har lämnats följande översikt över ett statistiskt bokslut för budgetåret 1957/58.

	Överskott före avdrag av ränta på investerade lånemedel Milj. kronor	I procent av disponerade lånemedel
Telefonrörelsen	88,9	7,1
Telegrafrörelsen (inkl. telex)	— 4,6	— 26,1
Radiorörelsen:		
ljudradio	7,3	—
television	0	—
kust- och fartygsradio	0,1	4,6
luftfartsradio	0,1	3,2
Fastigheter	5,5	3,6
Hela rörelsen	97,3	6,7

I anslutning härtill har framhållits att telegrafrörelsen visserligen lämnar ett mycket otillfredsställande ekonomiskt resultat men att bibehållandet av möjligheten att sända och mottaga in- och utländska telegram måste betraktas som en nödvändig service från televerkets sida. Den kommersiella telegramtrafiken representerar dessutom en jämförelsevis liten del av televerkets hela rörelse. Underskotten på telegrafrörelsen får därför liksom hittills täckas med överskotten på telefon- och telexrörelsen.

Vad angår *statens järnvägar* har besparingsutredningen i kapitel IX berört de trafiksvaga bandelarnas inverkan på SJ:s lönsamhet. De från järnvägsstyrelsen mottagna uppgifterna visar, att en aktuell, tillförlitlig kalkyl över rörelsegrenarnas lönsamhet inte föreligger. Emellertid anser styrelsen, att det allmänt kan sägas, att långväga person- och godstransporter

i stora enheter på huvudlinjerna är lönsammast. Den långväga snälltågstrafiken på stambanenätet mellan större centra är väl lönande. Den lokala persontrafiken är däremot i de flesta fall förlustbringande, särskilt förortstrafiken. Enbart för förortstrafiken i stockholmsområdet beräknas underskottet till ca 5 milj. kronor per år. Transporter av massgods på de elektrifierade huvudlinjerna i väl utnyttjade vagnar är lönande. Den kortväga vagnslasttrafiken med mindre godsvikter har däremot en otillfredsställande lönsamhet. Järnvägsstyrelsen har hänvisat till sin skrivelse till riksräkenskapsverket den 12 juni 1958 med prognos rörande lönsamhetsutvecklingen t. o. m. budgetåret 1963/64, vilken skrivelse redovisas i 1959 års statsverksproposition (Bilaga 27, s. 63). Enligt denna prognos skulle en mindre förbättring inträda, som för budgetåren 1960/61—1963/64 skulle medföra de i tabell XIII: 2 angivna överskotten om resp. 10, 20, 30 och 40 milj. kronor. Styrelsen understryker emellertid att ändringar i förutsättningarna för beräkningarna kan få relativt stort inflytande och att sådana ändringar förefaller vara ganska sannolika.

Av uppgifterna angående *vattenfallsverket* framgår, att driften av Trollhätte och Säffle kanaler inte är lönsam. I bästa fall erhålles något överskott för förräntning, men betydligt under vad som motsvarar låneräntan. Taxehöjning är inte möjlig, därför att transporterna på kanalerna då kommer att överföras till andra transportmedel. En nedläggning av kanalverksamheten på grund härav ter sig emellertid ogenomförbar. Fastighetsförvaltningen ger förräntning på investerat kapital i vad det gäller utarrenderade vattenfall och inom eller utom verket uthyrda byggnader. Fastigheterna vid Göta älv ger mycket obetydlig årlig avkastning men en avveckling av denna del av fastigheterna eftersträvas. För kraftverksrörelsen anses städse föreligga möjlighet att ernå full lönsamhet, i mån av behov med hjälp av taxehöjningar, förutsatt att kraven i fråga om lönsamhet och förräntning håller sig inom rimliga gränser och att inga extrema konjunkturstörningar uppträder. För det ytterligare kapital, som kommer att nedläggas under de närmaste åren, bör kunna räknas med en genomsnittlig avkastning av ca 6 procent, varjämte inkomstökningar erhålles genom att de senaste årens taxehöjningar blir tillämpade för ytterligare delar av befintlig kraftavsättning.

Domänstyrelsen har framhållit att av domänverket inlevererade överskott varierat starkt till följd av prisförändringarna på världsmarknaden för massa och trävaror. Vid normala konjunkturer torde en årlig vinst av omkring 40 milj. kronor vara en realistisk siffra.

Luftfartsstyrelsen har i fråga om *luftfartsverket* framhållit att luftfartsfonden visat ett i stort sett ständigt stigande underskott. Ett försök har i annat sammanhang gjorts att uppdela resultatet av luftfartsverkets verksamhet på tre »rörelsegrenar», nämligen den egentliga affärsverksamheten (driften av flygplatserna), tillhandahållandet av säkerhetstjänst samt verksamheten såsom luftfartsmyndighet. Ehuru säkerhetstjänsten är ett ound-

gängligt komplement till driften av flygplatserna, har de båda grenarna skilts åt, beroende på att internationellt sett ingen enighet råder om eller i vad mån täckning bör eftersträvas för kostnaderna för säkerhetstjänsten. Uppdelningen i fråga, som omfattat budgetåren 1951/52—1956/57, visar för affärsverksamheten ett mindre överskott men stigande nettokostnader för de två andra grenarna av verksamheten. Luftfartsstyrelsen anser försiktigheten bjuda att man under de närmaste åren räknar med en viss stegring av underskottet å luftfartsfonden, bl. a. beroende på kostnader sammanhängande med det civila trafikflygets övergång till jetdrift samt ianspråktagandet av den nya storflygplatsen.

Besparingsutredningen vill i anslutning till vad nu anförts rörande affärsverkens lönsamhet anföra följande.

De olika delarna av affärsverkens verksamhet uppvisar med nödvändighet olika grader av lönsamhet och en viss utjämning mellan rörelsegrenarna torde få betraktas som normal och förenlig med den allmänna principen att affärsverken skall ha full kompensation för sina prestationer. Emellertid framgår av vad ovan sagts att vid affärsverken förekommer att delar av verksamheten ger sådant ekonomiskt resultat att de ur strängt affärsmässig synpunkt borde nedläggas. Som exempel torde kunna nämnas telegramrörelsen, de trafiksvaga bandelarna vid järnvägarna, postens tidningsrörelse och kanalverken. De ekonomiskt sett inte lönande delarna medför att resp. affärsverks överskott reduceras. I fråga om statens järnvägar har statsmakterna nödgats anvisa ett särskilt driftbidrag i anledning av förlusterna på de trafiksvaga bandelarna. Att ett affärsverk upprätthåller en inte lönsam del av sin verksamhet kan i sak jämställas med en subventionering. Minskningen av verkets på driftbudgetens inkomstsida redovisade överskott innebär att statens utgifter på driftbudgeten i motsvarande mån måste finansieras på annat sätt. Besparingsutredningen anser att det ur allmänna synpunkter är angeläget att affärsverken i lämplig utsträckning redovisar det ekonomiska resultatet av de olika delarna av rörelsen på sådant sätt att statsmakterna kan få en fortlöpande bild av de olika delarnas lönsamhet. Utredningen föreslår att direktiv i nu angivet syfte utfärdas.

De ovan lämnade uppgifterna i fråga om postverket visar att lönsamheten växlar starkt mellan olika delar av verksamheten. Frågan om taxesättningen vid postverket torde aktualiseras genom bevillningsutskottets förut berörda, av riksdagen godkända utlåtande. Besparingsutredningen anser, att vid en dylik översyn bör eftersträvas en taxesättning som är närmare anpassad till kostnaderna för de olika rörelsegrenarna än för närvarande är fallet. Utredningen vill i detta sammanhang beröra frågan om avvägningen av den ersättning som statsverket betalar till postverket för befordran av tjänsteförsändelser. Genom att denna ersättning utgår med viss procent av frankoteckensuppbörden, som till övervägande delen härrör

från brevrörelsen, är det mot bakgrunden av vad ovan sagts tydligt att ersättningen inkluderar en avsevärd merbetalning i förhållande till postverkets på tjänsteposten belöpande kostnader. Statsverkets ersättning i detta fall är således större än som skulle följa av den i fråga om ersättningar statliga myndigheter emellan vanligen tillämpade regeln att ersättningen skall täcka de på prestationen belöpande kostnaderna. Storleken av merbetalningen kan inte angivas utan närmare undersökningar. Utredningen föreslår, att frågan om ändrade beräkningsgrunder för postverkets ersättning för allmänna tjänsteposten upptages till prövning.

4. Investeringsbehovet

Tabell XIII: 3 visar bruttoinvesteringarna för de under kommunikationsdepartementet lydande affärsverken dels för budgetåret 1959/60 enligt riksstaten och dels för budgetåren 1960/61—1963/64 enligt de i kapitel II omnämnda, från departementet överlämnade beräkningarna.

För domänverkets del framgår av de lämnade uppgifterna att den långsiktiga planeringen för virkesuttag, vägnätets utbyggnad, bostäder m. m. anses motivera en årlig kapitalinsats av omkring 23 milj. kronor för de närmaste fem åren.[1]

Besparingsutredningen vill för sin del framhålla, att en tillräcklig investeringsvolym är en av förutsättningarna för att affärsverken skall kunna genom rationaliseringar begränsa driftkostnaderna, i första hand personalkostnaderna.

Utredningen vill även framhålla att bedömningen av planerade investeringars angelägenhetsgrad och lönsamhet självfallet varierar mellan de olika affärsverken. Några enhetliga bedömningsgrunder torde heller inte vara möjliga att uppställa. Emellertid synes det angeläget, att affärsverkens framställningar rörande olika investeringar i de fall så är möjligt åtföljes av kalkyler utvisande föreslagna investeringars lönsamhet i form av ökade intäkter eller sänkta kostnader. I den mån sådana kalkyler redovisas för statsmakterna får dessa tillgång till ett underlag för en ekonomisk jämförelse mellan investeringsobjekt vid de olika verken. Besparingsutredningen förordar att direktiv i nu antytt syfte lämnas.

Tabell XIII: 3. Bruttoinvesteringar för vissa affärsverk

Milj. kronor

	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64
Postverket	3,2	6,5	7,3	7,7	7,8
Televerket	315,9	318,2	316,4	312,2	307,3
Statens järnvägar	358,6	360,0	360,0	360,0	360,0
Statens vattenfallsverk	467,6	521,0	539,0	554,0	565,0
Luftfartsfonden	49,8	38,3	38,7	31,7	12,0
Summa	1 195,1	1 244,0	1 261,4	1 265,6	1 252,1

[1] Härtill kommer sammanlagt 10 milj. kronor för jordbrukesförvaltningen.

5. Vissa avskrivningsfrågor m. m.

Från och med budgetåret 1951/52 har avskrivningarna vid affärsverken i princip verkställts efter återanskaffningsvärdet. Vattenfalls- och luftfartsverken utgör emellertid undantag, då dessa verks avskrivningar i princip bygger på det historiska värdet.

I fråga om *statens järnvägar* framhålles i de till besparingsutredningen lämnade uppgifterna att avskrivning inte äger rum beträffande objekt, vilka betraktas som värdebeständiga. Hit hör banvallar, tunnlar m. m. I det för budgetåret 1955/56 upprättade kostnadsstatsförslaget föreslog järnvägsstyrelsen att avskrivning av dylika objekt, bokförda till något över 900 milj. kronor, skulle få avskrivas med ½ procent eller i runt tal 4,5 milj. kronor. Förslaget vann inte bifall. Riksräkenskapsverket ansåg att dessa objekt borde avskrivas med driftmedel efter hand som avskrivningsbehov uppstod. Från järnvägsstyrelsens sida anses alltjämt påkallat att den får rätt att göra avskrivningar även på denna del av anläggningarna.

Vad angår *vattenfallsverkets* avskrivningar må framhållas följande. Avskrivningarna beräknas för varje objekt på grundval av det historiska värdet. I detta värde medtages inte kostnaderna för mark, vattenrätt, skadeersättningar för all framtid o. dyl., för vilka kostnader inte heller enskilda företag medges rätt till avskrivningsavdrag vid inkomsttaxeringen. Utöver de på det historiska värdet grundade avskrivningarna har vattenfallsstyrelsen på senare år fått möjlighet att göra ytterligare avskrivningar, avsedda att kompensera för penningvärdets förändring. Fr. o. m. budgetåret 1957/58 har dessa avskrivningar uppgått till 25 milj. kronor om året. Inom vattenfallsstyrelsen anses, att berörda ytterligare avskrivningar medfört, att vattenfallsverkets avskrivningar kommit att i huvudsak uppgå till vad som skulle gällt om de baserats på återanskaffningsvärdena.

Besparingsutredningen får i detta sammanhang erinra om följande uttalande av chefen för kommunikationsdepartementet i 1958 års statsverksproposition (Bilaga 27 s. 118).

Vid bedömningen av det ekonomiska utfallet av verkets rörelse får stor vikt fästas vid det tillämpade avskrivningsförfarandet. Vattenfallsverkets avskrivningar är av flera anledningar begränsade. Styrelsen gjorde år 1947 till regeringen en framställning om att få beräkna avsättningarna till pensionsändamål efter försäkringsmässiga grunder. Framställningen har ej bifallits. Ett bifall skulle ha medfört dels att en icke oväsentligt ökad årlig fondering skulle erfordras, dels eventuellt också att krav på inhämtande av eftersläpning i avsättningarna till pensionsändamål i motsvarande grad ökat möjligheterna till avskrivningar. Inom vattenfallsverket beräknas i motsats till vad som är fallet inom övriga statens affärsverk de normala avskrivningarna på det historiska värdet och ej på återanskaffningsvärdet. Vattenfallsstyrelsen använder i sin avskrivningspolitik en stigande avskrivningsprocent, vilket gör att avskrivningarna under den första perioden efter ett objekts färdigställande blir låga för att sedan successivt stiga. De enskilda kraftverken liksom de andra statliga affärsverken använder här i allmänhet en konstant avskrivningsprocent. Vid oförändrad nyinvestering från år till år skulle man på längre sikt komma till samma

årliga avskrivningsbelopp enligt båda metoderna. Till följd av den kraftiga stegringen i investeringsomfattningen, som faktiskt ägt rum och som man även framdeles får räkna med, leder den av verket tillämpade principen till lägre avskrivningar än den andra metoden. Investeringsbeloppets ökning i samband med sjunkande penningvärde verkar i samma riktning. Slutligen har verket liksom den enskilda kraftindustrin att i sina avskrivningar på byggnader och fasta anläggningar räkna med en livslängd av 50 år. Beträffande vissa objekt får avskrivningar icke göras. Det har på sina håll ifrågasatts om icke med hänsyn till den tekniska omdaning, som de närmaste decennierna kommer att medföra för elkraftindustrien, en omprövning av avskrivningsreglerna vore befogad.

Även om vattenfallsverkets avskrivningar sedda mot bakgrunden härav kan synas vara alltför låga, skulle i och för sig en tillfredsställande självfinansieringsgrad kunna föreligga, om de till statskassan inlevererade överskotten varit väsentligt större än de av ränteförpliktelsen betingade inleveranserna. Detta har emellertid under de senaste budgetåren icke varit fallet. Överskottet har i procent av det i medeltal disponerade kapitalet endast uppgått till en procentsats, som ungefärligen motsvarat medellåneräntan för statsupplåningen. En förräntning efter en något högre procentsats är i dagens läge angelägen. Jag vill här nämna, att utredningen rörande de statliga företagsformerna i sitt betänkande (SOU 1957: 26) med förslag om vattenfallsverkets omläggning till statligt aktiebolag i sina kalkyler närmast räknat med en förräntning av det investerade kapitalet om 6 procent. Totalt sett har här refererade omständigheter resulterat i att verkets rörelse på senare år lämnat ett lågt bidrag till dess kapitalförsörjning.

Ett hänsynstagande till vad jag anfört om viss omläggning av avskrivningsprinciperna och om förräntningen skulle ytterst leda till en omläggning av och höjning av taxorna. En sådan höjning synes sålunda ekonomiskt motiverad och skulle i sig också leda till mindre krav på kapitalmarknaden för kraftindustriens investeringsbehov.

De av departementschefen omnämnda objekt, varå avskrivningar inte äger rum, utgöres av markvärden och vattenfallsverket tillhörig vattenrätt. Dessa objekt uppges representera ett värde av 75 à 100 milj. kronor.

Departementschefen upptog i förevarande sammanhang även frågan om den av vattenfallsstyrelsen tillämpade kontraktstiden i fråga om kraftleveranser. Gällande kontrakt var i regel slutna på 10 år. För nya kontrakt hade vattenfallsstyrelsen i princip gått in för en förkortning till 5-årsperioder. Systemet medförde, att en taxehöjning först efter lång tid fick sin fulla verkan. De långa kontraktstiderna bidrog till en avsevärd eftersläpning i driftkostnaderna vid exempelvis sådana strukturella förändringar, som hängde samman med ökad insats av ångkraft eller ökad kapitalinsats per installerad effektenhet. I och för sig kunde ifrågasättas om inte kontraktstiden kunde krympas ytterligare för att i ökad utsträckning eliminera berörda olägenheter.

Departementschefen ansåg, att de berörda problemkomplexen borde bli föremål för närmare undersökning. Härvid borde såväl avskrivnings- som förräntningsnormer bedömas mot den bakgrunden, att det vid nuvarande mycket starka efterfrågestegring på elkraft och starka ansvällning av investeringsanspråken kunde ifrågasättas, om den för elkonsumenterna hittills mycket gynnsamma prissättningen kunde och borde bibehållas. Utred-

ningen borde enligt departementschefen kunna anförtros åt vattenfallsstyrelsen.

Enligt vad som upplysts från vattenfallsstyrelsen torde utredningen i fråga avslutas hösten 1959.

I fråga om *luftfartsverket* har luftfartsstyrelsen i uppgifterna till besparingsutredningen framhållit, att de nuvarande avskrivningsreglerna inte kan anses lämpliga ur företagsekonomisk synpunkt. De tillämpade avskrivningsprocentsatserna anses för låga, vartill kommer att avskrivningarna i enlighet med vad som gällt sedan den 1 juli 1947 verkställes på de historiska värdena i stället för på återanskaffningsvärdena.

Affärsverkens avskrivningar bör enligt besparingsutredningens uppfattning genomgående ske på ett ur företagsekonomisk synpunkt riktigt sätt. Om avskrivningarna vid ett affärsverk inte är tillräckliga, kommer verket att få en missvisande hög nettoinkomst och taxesättningen kan komma att affärsmässigt sett bli för låg. Som ovan framgått bygger avskrivningsförfarandet vid vattenfalls- och luftfartsverken på de historiska värdena, vilken princip medför att avskrivningarna blir låga. För vattenfallsverkets del anses, som ovan framgått, att de praktiska följderna härav har upphävts genom vissa ytterligare avskrivningar. Det förefaller emellertid tveksamt om ett dylikt förfarande är ändamålsenligt. Såväl vattenfallsverket som luftfartsverket torde böra övergå till avskrivningar baserade på återanskaffningsvärdena.

Både vid statens järnvägar och vid vattenfallsverket förekommer objekt, som betraktas som värdebeständiga och därför inte föranleder några avskrivningar. Bland de värdebeständiga objekten återfinnes t. ex. banvallar och järnvägstunnlar. I den mån nedläggningen av trafiksvaga bandelar fortskrider kan förväntas att det blir aktuellt att avskriva dylika objekt till avsevärda belopp. Det torde ej heller vara helt uteslutet att i en framtid vissa kraftverk kan komma att nedläggas varvid t. ex. tillhörande vattenrätt kan bli mer eller mindre värdelös. Besparingsutredningen förordar, att frågan om vederbörande affärsverks möjlighet att verkställa avskrivningar även på de såsom värdebeständiga ansedda objekten blir föremål för övervägande.

Besparingsutredningen vill slutligen i anledning av den av chefen för kommunikationsdepartementet anbefallda undersökningen rörande möjligheterna att uppnå en höjning av räntabiliteten för vattenfallsverkets del framhålla att, mot bakgrunden av de statsfinansiella utvecklingstendenserna, en sådan höjning framstår som högst angelägen. Man torde heller inte böra bortse från att för låga priser på vattenkraft kan leda till en felbedömning av andra kraftkällors räntabilitet vid planeringen av landets framtida kraftförsörjning med ty åtföljande risker för felinvesteringar. Som ett led i strävandena att öka räntabiliteten synes böra ingå en förkortning av kontraktstiderna vid verkets kraftleveranser.

KAPITEL XIV

Sammanfattning

Besparingsutredningen har enligt sina direktiv haft att förutsättningslöst undersöka och komma med förslag till besparingsmöjligheter över hela statsbudgeten. Med hänsyn till önskvärdheten av att utredningen angåve vägar för att öka den finanspolitiska rörelsefriheten nu och i framtiden, borde utredningen sikta på en samlad besparingseffekt av någorlunda betydande storlek. Väsentligt vore även att kartlägga riskerna för en fortsatt snabb mer eller mindre automatisk utgiftsexpansion och att föreslå åtgärder till begränsning av denna.

För att som underlag för sitt arbete erhålla en allmän uppfattning om *tendenserna beträffande den statsfinansiella utvecklingen* under de närmaste budgetåren har utredningen från riksräkenskapsverket införskaffat en preliminär beräkning av statsinkomsternas utveckling och från vederbörande statsdepartement uppgifter om de förutsebara utgiftsbehoven t. o. m. budgetåret 1963/64. Det införskaffade materialet redovisas i betänkandet. Sammanfattningsvis kan av denna redovisning av inkomst- och utgiftsutvecklingen konstateras, att den redan nu existerande klyftan mellan inkomster och utgifter kan beräknas vidgas avsevärt under de närmaste budgetåren. Särskilt för budgetåret 1960/61 utvisar det föreliggande materialet en betydande anhopning av utgiftsbehov. Underskottet på driftbudgeten skulle vid gjorda antaganden komma att uppgå till i runt tal 2 200 milj. kronor budgetåret 1960/61 och 2 700 milj. kronor budgetåret 1963/64. Detta underskott skulle tillsammans med det beräknade medelsbehovet på kapitalbudgeten medföra att det statliga upplåningsbehovet under vart och ett av de nu aktuella budgetåren skulle komma att ligga i storleksordningen 4 000 milj. kronor. Utredningen understryker dock, att dessa siffror framräknats på grundval av mycket schablonmässiga antaganden och att någon budgetprövning av de redovisade utgiftsbehoven inte gjorts inom de olika departementen.

Utredningen anför härefter vissa *principiella synpunkter på det statliga besparingsarbetet*. Utredningen har härvid funnit att den statsfinansiella utvecklingen i stort bestämmes av statsmakternas beslut i fråga om några få, stora utgiftsposter. En besparingsaktion, som inte omfattar en omprövning av vissa av de dominerande anslagsposterna måste därför ofrånkomligen få en synnerligen begränsad effekt. Vad som enligt utredningen därvid kommer i blickfältet är i huvudsak de anslag som hänför sig till föl-

jande utgiftsändamål, nämligen försvaret, barnbidragen, bostadspolitiken, sjukförsäkringen, folkpensioneringen, vägväsendet, driftbidraget till statens järnvägar, skatteersättningen till kommunerna och jordbruksprisregleringen. Den sammanlagda anslagssumman för dessa nio utgiftsposter utgör 8,1 miljarder kronor av de för budgetåret 1959/60 till 12,6 miljarder kronor beräknade egentliga statsutgifterna.

Utredningen har vid övervägande av det lämpligaste sättet för fullgörandet av uppdraget kommit till den uppfattningen, att den mest ändamålsenliga formen för redovisningen av dess arbete är att endast presentera de förslag varom enighet föreligger. Några reservationer har alltså inte fogats till utredningens betänkande. Däremot är varje ledamot självfallet oförhindrad att i annat sammanhang framföra eventuellt övriga förslag i fråga om besparingsarbetet. Utredningen anser det vara av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt att kunna som resultat av sitt arbete redovisa en enhällig uppfattning i fråga om besparingsarbetets inriktning och lägsta omfattning. Utredningens ledamöter är sålunda, oavsett ståndpunkter i övrigt, eniga om att i varje fall de besparingsförslag som här framlägges bör genomföras. Betänkandet har alltså karaktären av en gemensam nämnare, när det gäller förslag till besparingar och allmänna rekommendationer i fråga om den statliga utgiftspolitiken i fortsättningen.

Av direktiven framgår, att utredningen haft att arbeta skyndsamt. Utredningen har bedömt som synnerligen angeläget att kunna framlägga sitt betänkande i sådan tid att utredningsresultaten kan beaktas vid uppgörandet av budgetförslaget för 1960/61. Detta har synts angelägnare än att eftersträva en mera djupgående, men tidskrävande, granskning av budgeten som måhända skulle kunnat resultera i ytterligare besparingsförslag. Detta synsätt har kommit att prägla utredningsarbetets uppläggning. Arbetet har sålunda framförallt inriktats på de delar av budgeten, som bedömts erbjuda särskilt intresse ur besparingssynpunkt. Utredningen understryker att nu berörda omständighet i förening med det förhållandet att utredningen endast framlägger förslag, varom enighet föreligger, medför att dess förslag inte får betraktas som en uttömmande inventering av besparingsmöjligheterna på budgeten. Särskilt i fråga om de förslag, som i betänkandet sammanförts under resp. huvudtitlar, framhålles, att de mera har karaktären av en exemplifierande redovisning av besparingsmöjligheter. Den omständigheten att ett anslag på budgeten inte beröres av utredningen i dess betänkande får inte i och för sig tolkas så att anslagets existens och storlek skulle vara av besparingsutredningen sanktionerad.

Vid utformningen av utredningens förslag har följande fyra principer varit vägledande: omprövning av vissa dominerande poster i budgeten; granskning ur besparingssynpunkt av anslag i övrigt på budgeten; intensifiering av rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen; en fortlöpande statsfinansiell långsiktsplanering. I fråga om de stora utgiftsposterna före-

slår utredningen omprövning med avseende på följande fem poster, nämligen bostadspolitiken, folkpensioneringen, vägväsendet, driftbidraget till statens järnvägar samt skatteersättningen till kommunerna.

Rörande *de allmänna riktlinjerna för den fortsatta statliga utgiftspolitiken* har utredningen funnit, att såväl den faktiska utvecklingen under den senaste tioårsperioden som de statsfinansiella utsikterna för de närmaste budgetåren klart visar behovet av en dämpning av utgiftsanspråken på olika områden. Strävan bör därför vara att skapa förutsättningar för en sådan planläggning av den statsfinansiella utvecklingen att bättre korrespondens i fortsättningen uppnås mellan nationalinkomstens utveckling och utgiftsstegringen i statsverksamheten. Utgiftskurvan bör med andra ord ges en svagare lutning än hittills. Utredningen uppställer som en nödvändig förutsättning härför en väsentligt skärpt restriktivitet från statsmakternas sida i fråga om nya kostnadskrävande reformer. Mot bakgrunden av de statsfinansiella utsikterna för de närmaste åren är enligt utredningen sträng återhållsamhet nödvändig när det gäller förslag om nya avsevärda utgiftsåtaganden av statsmakterna. Utredningen understryker i anslutning härtill vikten av att statliga kommittéer verkställer realistiska kostnadsberäkningar i samband med utarbetandet av reformförslag. Det synes utredningen även angeläget, att direktiven för statliga kommittéer så långt möjligt anger de finansiella förutsättningar, under vilka kommittéerna har att arbeta.

Enligt utredningen visar de hittillsvarande erfarenheterna angelägenheten av en fastare budgetplanering utöver den ettårsperiod för vilken den årliga statsbudgeten upprättas. Utvecklandet av en fortlöpande statsfinansiell långtidsplanering utgör därför en väsentlig förutsättning för att en anpassning av budgeten på längre sikt skall kunna åstadkommas, som är ägnad att främja allmänt omfattade målsättningar för den samhällsekonomiska utvecklingen. Genom att en statsfinansiell långtidsplanering redovisas åstadkommes bättre förutsättningar för en rationell prövning av frågor av större statsfinansiell räckvidd. En avvägning underlättas mellan olika kostnadskrävande reformer. Förutsättningar ernås också för en bättre samordning mellan de utgiftsskapande besluten om utgifternas finansiering. En sådan samordning saknas enligt utredningens mening i hög grad för närvarande; den framstår som angelägen för att sambandet mellan kostnadskrävande reformer och skattebelastning klart skall framgå.

Den längre tidsperiod, mot bakgrunden av vilken de allmänna förutsättningarna för den statliga utgiftspolitiken bör bedömas, bör enligt utredningens mening lämpligen bestämmas till fem år. Genom att en dylik plan årligen överses i samband med budgetarbetet erhålles en s. k. rullande långtidsplan. Förslaget till riksstat avses alltjämt omfatta det närmast framförliggande budgetåret. I anslutning till riksstatsförslaget redovisas emellertid »femårsplanen» beträffande statens inkomster och utgifter. Denna

skall innefatta en prognos för utvecklingen under de fyra budgetåren närmast efter det som riksstatsförslaget avser.

Beträffande *den statliga förvaltningen och rationaliseringsverksamheten* understryker utredningen vikten av att statsmakterna söker undgå komplicerade administrativa förfaranden och lägger särskild vikt vid att delegeringsmöjligheterna utnyttjas till fullo. De statliga myndigheterna bör ges resurser för bearbetning av egna rationaliseringsuppslag. Organisationsföredragandenas ställning föreslås stärkt. Statlig myndighet, som genomfört en rationaliseringsåtgärd, bör få möjligheter att i förekommande fall utan dröjsmål minska personalen. Möjligheten att koncentrera personaladministrativa och kamerala rutinärenden till för flera myndigheter gemensamma enheter bör upptagas till prövning. Belöningsnormerna för enskilda befattningshavares rationaliseringsförslag föreslås höjda. Utredningen betonar vidare betydelsen av att de statliga rationaliseringsorganens kapacitet i högre grad än hittills inriktas på ekonomiskt sett betydande avsnitt av förvaltningen och att en förstklassig personalrekrytering till rationaliseringsorganen säkerställes.

Beträffande *bostadspolitiken* föreslår utredningen att åtgärder snarast vidtages för att ersätta den statliga långivningen med ett kreditgarantisystem. En omprövning av vissa delar av de nuvarande bostadssubventionerna förordas. Förslagen hänför sig helt till de generella subventionerna, medan utredningen inte ansett sig böra beröra de behovsprövade bidragen. Förslagen har anpassats så att desamma skall syfta till en viss utjämning av kapitalkostnaderna för olika årgångar av bostadshus. Förslagen avser dels den garanterade räntan och dels kapitalsubventionerna.

Beträffande räntegarantin föreslås en allmän höjning av räntesatsen från nuvarande 4 eller 4,5 procent till 5 procent för hus, färdigställda före år 1951 samt från nuvarande 3,5 procent till 4 procent för senare uppförda hus t. o. m. sådana, som påbörjats före den 1 januari 1958. För senare färdigställda hus föreslås ingen ändring i detta avseende. De ändrade bestämmelserna föreslås skola träda i kraft den 1 juli 1960 samt ha avseende på räntor, som erlägges fr. o. m. den 1 januari 1960.

I fråga om kapitalsubventionerna förordas, att räntefri stående del av egnahemslån inte skall beviljas fr. o. m. den 1 juli 1960, varvid dock en förlängning av amorteringstiden å egnahemslånen samtidigt förutsättes från nuvarande 25 till 30 år.

Vad angår kapitalsubventionerna till redan uppförda en- och tvåfamiljshus erinrar utredningen om att dessa subventioner avskrivits i fråga om hus belånade enligt lånekungörelser före år 1948 men kvarstår för hus belånade enligt 1948 års lånekungörelser eller senare. I fråga om sistnämnda hus föreslås, att i de fall egnahemslån beviljats före den 1 juli 1953 den räntefria stående delen uppsäges till återbetalning. Amortering och förräntning avses i detta sammanhang skola krävas i fråga om hälften av det

beviljade beloppet. Återbetalningstiden föreslås till 25 år och räntan till 4 procent. För egnahemslån, som beviljats efter den 1 juli 1953, erinras om att återbetalning kan komma i fråga tidigast fr. o. m. år 1963.

Beträffande flerfamiljshusen föreslår utredningen, att de tilläggslån, som genom beslut av 1957 och 1959 års riksdagar uppsagts till återbetalning, även skall löpa med ränta fr. o. m. den 1 juli 1960, varvid räntan föreslås skola sättas till 4 procent.

De framlagda förslagen rörande bostadspolitiken beräknas medföra en minskad belastning på driftbudgeten av storleksordningen 160 milj. kronor för helt budgetår, om det minskade avskrivningsbehovet inräknas. För budgetåret 1960/61 begränsar sig besparingen dock till ca 50 milj. kronor. Bostadsanslagens summa på kapitalbudgeten påverkas inte i mera betydande grad av andra förslag än det som avser kreditgarantisystemet.

Beträffande *folkpensionerna* förordar besparingsutredningen, att man vid genomförandet av den av riksdagen förutsatta förbättringen av folkpensionen utgår från en jämn höjning vartannat år av pensionsbeloppen med början år 1960. Pensionshöjningarna år 1960 beräknas bli 250 kronor för ensamstående pensionär och 350 kronor för två pensionsberättigade makar. Utredningen anser därjämte att folkpensionsavgiften bör höjas till 5 procent fr. o. m. år 1961. Utredningens förslag innebär i jämförelse med allmänna pensionsberedningens förslag en begränsning av den årliga kostnadsstegringen av storleksordningen 300 milj. kronor för de närmaste budgetåren men förutsätter likväl en betydande ökning av statsverkets nettokostnader för folkpensioneringen. För 1960/61 beräknas denna ökning till ca 325 milj. kronor.

Beträffande de statliga utgifterna för *vägväsendet* framhåller utredningen att föreliggande beräkningar av anslagsutvecklingen skulle innebära att anslagen till det statliga och kommunala vägunderhållet och vägbyggandet skulle stiga från 830 milj. kronor budgetåret 1959/60 till 1 412 milj. kronor budgetåret 1963/64. Dessa beräkningar bygger med vissa jämkningar på vägplanens prognos rörande utvecklingen. Mot bakgrunden av de statsfinansiella utvecklingstendenserna för de närmaste åren måste den förutsatta anslagsutvecklingen enligt besparingsutredningens mening framstå som orealistisk. En väsentlig dämpning av stegringstakten i jämförelse med den sålunda beräknade anslagsutvecklingen är därför nödvändig. Utredningen erinrar om att — inräknat beredskapsarbetena — en inte oväsentlig stegring i vägutgifterna ägt rum under de senaste åren. Den fortsatta anslagsutvecklingen i fråga om de ordinarie väganslagen bör, mot bakgrunden av utgiftsstegringen under de senaste åren, inriktas på ett sådant sätt att utgifterna stiger från beräknade ca 865 milj. kronor 1959/60 till högst omkring 1 100 milj. kronor 1963/64 och sålunda kommer att sistnämnda budgetår ligga minst ca 300 milj. kronor lägre än den nyss angivna nivån om drygt 1 400 milj. kronor. Detta skulle visserligen leda till

en begränsning av den förut angivna, beräknade utgiftsstegringen men likväl innebära en fortsatt inte obetydlig stegring av berörda utgifter. Utredningen understryker, att dess ställningstagande inte är avsett att hindra en av arbetsmarknadspolitiska skäl påkallad ytterligare ökning av väginvesteringarna. Väganslagen för resp. år under den framförliggande perioden måste givetvis prövas mot bakgrunden av det aktuella samhällsekonomiska, liksom det statsfinansiella läget.

Enligt vad utredningen kunnat finna skulle en jämkning av väganslagen i den av utredningen angivna omfattningen under de närmaste åren inte hindra möjligheterna att upprätthålla en ur olika synpunkter acceptabel vägstandard. En på längre sikt genomförd jämkning i medelstillgången, av den karaktär utredningen förordat, behöver i och för sig inte innebära en försämring av vägmyndigheternas möjligheter att planera verksamheten. Vid en bedömning av den föreslagna jämkningen av stegringstakten i vägutgifterna bör också beaktas möjligheterna att rationalisera och förbilliga själva vägbyggandet och vägunderhållet. Vägmyndigheternas behov av personal för rationaliserings- och planeringsuppgifter, liksom behovet av att modernisera och förnya maskinbeståndet framhålles särskilt.

I samband med behandlingen av anslagen till vägväsendet berör utredningen även den särskilda specialbudgeten för automobilskattemedlen inom den allmänna budgeten. Systemet med specialdestination framstår som uttryck för en föråldrad budgetteknik. Det innebär i princip att de utgiftsändamål, till vilka vissa inkomster specialdestineras, inte kommer att förutsättningslöst vägas gentemot andra, konkurrerande ändamål på budgeten. Därest specialdestinationssystemet upphävdes, skulle förutsättningar skapas för en enhetligare bedömning av statens utgifter till olika ändamål. Besparingsutredningen förordar därför, att systemet med specialdestination på budgeten omedelbart upptages till omprövning.

Utredningen föreslår, att *driftbidraget till statens järnvägar* å 100 milj. kronor successivt nedskäres med 20 milj. kronor om året fr. o. m. budgetåret 1960/61. En dylik anslagsreduktion bör enligt utredningens mening möjliggöras genom en väsentligt snabbare takt i arbetet med nedläggning av trafiksvaga bandelar. För att skapa bättre organisatoriska förutsättningar för detta arbete föreslås inrättande av en särskild nämnd för handläggning av ärenden rörande nedläggning av trafiksvaga bandelar.

I fråga om *skatteersättningen till kommunerna* föreslår utredningen att ersättningen reduceras enligt en av utredningen redovisad ny skala, som dock inte innebär någon reducering för kommuner med lågt skatteunderlag. Utredningen har även övervägt en bindning av bidraget till 1959 års utdebiteringssatser. Utredningen avstår dock från att förorda en dylik begränsning men har förutsatt att, därest en mera påtaglig ökning i de beräknade kostnaderna för statsbidraget skulle uppstå till följd av en ökning i den kommunala utdebiteringen, frågan om en bindning av skatteersätt-

ningen till visst års skattesatser upptages till övervägande. Utredningens förslag innebär, att skatteersättningen för åren 1961—1965 vid nuvarande utdebiteringssatser skulle minskas med resp. 62, 69, 73, 54 och 28 milj. kronor eller sammanlagt 286 milj. kronor.

Utredningen har i ett kapitel under rubriken *Vissa frågor berörande flera huvudtitlar* upptagit vissa spörsmål berörande statsbidragen, byggnadsområdet samt kommittéväsendet.

Beträffande statsbidragen rekommenderar utredningen, med hänsyn till vikten av att rationaliseringsmöjligheterna i samband med statsbidragsgivning tillvaratages, en allmän översyn av gällande föreskrifter i detta syfte. Vad särskilt angår bidragen till hälso- och sjukvården bör den av chefen för inrikesdepartementet i 1959 års statsverksproposition antydda möjligheten att komma fram till ett enhetligt bidrag, avseende hela eller i varje fall större delen av hälso- och sjukvården, eftersträvas. Bidragsbestämmelser bör i möjligaste mån utformas så att de stimulerar bidragstagaren till sparsamhet. I fråga om statsbidragen till byggnader vid allmänna skolväsendet föreslås i detta syfte viss översyn av nuvarande bestämmelser.

Statsmakterna bör inom byggnadsområdet i större omfattning än hittills låta för begränsade avsnitt av den offentliga verksamheten med särskilt aktuella byggnadsbehov upprätta mera långsiktiga byggnadsplaner. Organisatorisk och ekonomisk sakkunskap bör inkopplas på byggnadsfrågor redan från det de först aktualiseras. I detta sammanhang betonas vikten av en sådan ordning att statsmakternas beslut rörande olika byggnadsföretag alltid grundas på realistiska kostnadsberäkningar så att anslagsöverskridanden undgås. Utredningen har lämnat en översikt över gällande standardkrav i fråga om det statliga och statsunderstödda husbyggandet. Utredningen anser det ur ekonomisk synpunkt av central betydelse att de berörda standardkraven på grund av sin faktiska egenskap av minimikrav underkastas en sådan granskning och bearbetning att de inte kan antagas tvinga till onödiga kostnader. En av byggnadsbesparingsutredningen påbörjad översyn av gällande standardkrav bör så snart som möjligt genomföras. För att besparingsmöjligheterna på skolbyggnadsområdet i dess helhet skall bli till fullo tillvaratagna, föreslås inrättande av en central skolbyggnadsberedning, som kan utgöra en för de med skolbyggnadsfrågor sysselsatta myndigheterna gemensam instans för en systematisk och byggnadsekonomiskt inriktad bearbetning av de med skolhusbyggandet sammanhängande problemen.

I fråga om de statliga kommittékostnaderna framhåller utredningen att några väsentliga besparingar inte torde vara att räkna med. Utredningen förordar emellertid i syfte att nedbringa kommittékostnaderna att det erforderliga grundmaterialet i de fall så är lämpligt införskaffas redan innan kommittén tillsättes. Vidare bör i kommittékungörelsen intagas föreskrift

om att kommitté, som inte slutfört sitt arbete inom i direktiven angiven tid eller i varje fall inom tre år från det den tillsattes, skall i skrivelse till vederbörande departementschef redovisa hur långt arbetet fortskridit och ange skälen till att detsamma inte slutförts.

Utredningen har slutligen i ett särskilt kapitel redovisat *förslag berörande viss huvudtitel.* Dessa förslag syftar dels till omedelbara reduktioner av vissa anslag och dels till en dämpning av takten i den kommande utgiftsutvecklingen. Utredningen framhåller, att hur angelägna besparingar i fråga om den stora mängden smärre anslag på budgeten än är det dock måste understrykas, att besparingar inom dessa delar av budgeten aldrig tillsammantagna kan ge sådana belopp att de ensamt skulle kunna förslå för att till någon väsentlig del åstadkomma en besparingseffekt av statsfinansiell betydelse. Utredningen har i vissa fall inte haft möjlighet att utarbeta konkreta förslag utan måst begränsa sig till att påpeka förhandenvaron av sannolika besparingsmöjligheter.

De under de olika huvudtitlarna redovisade förslagen utgör i sammanfattning följande.

Andra huvudtiteln. En prövning förordas av möjligheterna till en minskning av det för domförhet erforderliga antalet ledamöter i hovrätterna. Vidare påpekas vissa möjligheter till besparingar i fråga om fångvårdskostnaderna.

Tredje huvudtiteln. Frågan om bibehållande av befattningarna för pressattachéer i de skandinaviska länderna föreslås skola övervägas liksom frågan om samordningen mellan de organ som handhar upplysningsverksamhet i utlandet rörande Sverige. Anslaget till Förstärkning av avkastningen av understödsfonden för rysslandssvenskar bör slopas.

Fjärde huvudtiteln. Med hänsyn till gällande försvarsöverenskommelse har besparingsutredningen inte ansett sig böra pröva utgiftssumman i stort under fjärde huvudtiteln. Utredningen framlägger emellertid vissa allmänna synpunkter på frågan om försvarskostnaderna. Utredningen betonar därvid bl. a. vikten av att vid de kommande övervägandena rörande kostnadsramen för det militära försvaret sedan gällande försvarsöverenskommelse utlöpt möjligheterna till samordning av kostnaderna för de olika delarna av totalförsvaret noga beaktas. Därjämte framföres vissa förslag beträffande speciella punkter. Sistnämnda förslag avser en översyn av försvarsattachéorganisationen, avveckling av försvarets socialbyrå och överförande av dess uppgifter till försvarets civilförvaltning ävensom en teknisk fråga rörande statsbidraget till familjebidragen. Slutligen framhålles vissa synpunkter beträffande den centrala försvarsförvaltningen.

Femte huvudtiteln. Vissa frågor upptages rörande delar av den regionala förvaltningen. Besparingsutredningen föreslår utredning av socialvårdskonsulentorganisationen samt om möjligheterna att inordna länsnykterhetsnämnderna under länsstyrelserna och om lämpligheten av att

sammanföra länsbostadsnämnderna med annat organ, närmast länsstyrelserna eller länsarbetsnämnderna. Mödrahjälpen anses böra överföras till en kommunal hjälpform och ersättningarna till kommunerna för bidragsförskott och utfyllnadsbidrag avlösas. En förutsättningslös omprövning föreslås beträffande ferieresorna för barn och husmödrar m. m. Vidare förordas att bidragsgivningen till anskaffning av inventarier för allmänna samlingslokaler skall upphöra samt att räntan på de statliga bosättningslånen höjes. Medlemsbidraget till de allmänna sjukkassorna föreslås vidare slopat, med undantag för ett mindre bidrag till kassorna i de fyra nordligaste länen. Slutligen förordas att anslaget till utlandssvenskarnas förening utgår ur riksstaten.

Sjätte huvudtiteln. Frågorna om avlastning från statens bilinspektion av vissa besiktningsförrättningar och om återinförande av avgifter för dylika förrättningar vid bilinspektionen föreslås upptagas till prövning. Statens biltrafiknämnds prövning av tillstånd till beställningstrafik för godsbefordran bör överflyttas på länsstyrelserna. En begränsning av byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi anses böra ske.

Sjunde huvudtiteln. De särskilda anslagen till utgivande av tidskriften Konjunkturjournalen samt till statens tobaksnämnd föreslås utgå ur riksstaten. Vidare framföres synpunkter i fråga om översyn av tullverkets samt mynt- och justeringsverkets organisation.

Åttonde huvudtiteln. Riksarkivet anses böra underkastas viss översyn. Vidare förordas en omprövning av gällande principer för fördelning av det studentsociala stödet mellan olika stödformer, så att en väsentlig förskjutning från stipendier mot räntefria studielån och statsgaranterade lån kan komma till stånd. Viss höjning av räntan på studielån bör vidtagas. I fråga om den statliga administrationen på skolområdet förordas allmän omprövning av arbetsuppgifterna och en organisatorisk översyn. Utredningen anför även vissa synpunkter på frågan om statsbidraget till skolmåltidsverksamheten. En revidering av detta bidrag bör tillsvidare anstå. Statsbidragen till hemgårdar och till studiehem föreslås slopade. Slutligen förordas en omprövning av nuvarande bestämmelser för handläggningen av stipendie- och studielåneärenden i syfte att uppnå en decentralisering.

Nionde huvudtiteln. En begränsning av lantbruksattachéorganisationen föreslås. Den centrala och lokala administrationen på jordbrukets och skogsbrukets område bör överses. Medelsanvisningen till produktionsbefrämjande åtgärder i Norrland m. m. bör tagas under övervägande. En viss beskärning av det statliga stödet åt den varmblodiga hästaveln bör göras och bidragsgivningen till anordnande av ridhusanläggningar m. m. bör upphöra. Särskild vaksamhet bör iakttagas för undvikande av felinvesteringar i samband med statsbidragsgivningen till byggnadsarbeten vid vissa lantbruksundervisningsanstalter. Anslagen till Främjande av beredning och avsättning av fisk m. m. samt till Befrämjande av fiskefartygs förseende med

radiotelegraf- eller radiotelefonstation föreslås utgå ur riksstaten. De ifrågavarande ändamålen bör i stället tillgodoses från anslaget till Gottgörelse till fiskerinäringen för av dess utövare erlagd bensinskatt. Slutligen ifrågasättes en omprövning av 1950 års fiskerättslagstiftning.

Tionde huvudtiteln. Administrationskostnaderna i samband med kreditstödet till hantverk och småindustri m. m. bör uppmärksammas. Enligt utredningen bör vidare sjöfartsverkets organisation överses. En begränsning av medelsanvisningen till byggande av fiskehamnar bör ske bl. a. med hänsyn till förekomsten av beredskapsarbeten på detta område. Anslaget till Bidrag till byggande och underhåll av mindre hamnar och farleder bör slopas.

Elfte huvudtiteln. En omprövning av medicinalstyrelsens arbetsuppgifter och organisation anses erforderlig. Statsbidragen till kommuner för anläggande av branddammar och för uppförande av brandstationer bör upphöra.

Tolfte huvudtiteln. Utredningen understryker vikten av att förhandlingsöverenskommelser i frågor rörande de statsanställdas löne- och pensionsförmåner utformas på sådant sätt att de medger en enkel och rationell administration. I detta sammanhang föreslås en närmare undersökning av möjligheterna att ersätta den nuvarande formen för utbetalning av ersättningar från sjukförsäkringen till statsanställda med ett generellt avräkningsförfarande mellan statsverket och sjukkassorna.

Fjortonde huvudtiteln. Utredningen gör ett allmänt uttalande rörande prövningen av anslagen under huvudtiteln.

Vidare har besparingsutredningen tagit upp vissa frågor angående *affärsverken*. Utredningen föreslår med anledning av den starka tillväxten av tjänstemannapersonalen en omprövning av vattenfallsstyrelsens personalbehov. Det ekonomiska resultatet av olika delar av affärsverkens rörelse bör redovisas på sådant sätt att statsmakterna kan få en fortlöpande bild av de olika delarnas lönsamhet. I fråga om postverkets taxesättning förordas en närmare anpassning till kostnaderna för de olika rörelsegrenarna än nu är fallet. Beräkningsgrunderna för statsverkets ersättning till postverket för befordran av tjänsteförsändelser bör omprövas. Affärsverkens framställningar om olika investeringar bör i de fall så är möjligt åtföljas av kalkyler utvisande föreslagna investeringars lönsamhet. Vattenfalls- och luftfartsverken bör övergå till att göra avskrivningar på basis av återanskaffningsvärdena. Frågan om att verkställa avskrivningar jämväl på vissa som värdebeständiga ansedda objekt bör övervägas.

Besparingsutredningen vill slutligen beröra frågan om den *totala effekt*, som ett genomförande av de av utredningen framlagda förslagen skulle medföra.

Som framgått av utredningens principiella synpunkter på besparingsarbetet, har utredningen ansett det väsentligt att föreslå åtgärder, syftande till begränsning av statsutgifternas expansion. Vissa i detta syfte framlagda

förslag, såsom t. ex. förslagen rörande riktlinjerna för den framtida utgiftspolitiken och rationaliseringsverksamheten, kan inte beloppsmässigt redovisas. Flera av förslagen i övrigt avser åtgärder som inte innebär någon minskning i förhållande till redan beslutade utgifter men däremot en begränsning i jämförelse med beräknade utgiftsökningar inom olika delar av statsverksamheten.

De av utredningens förslag, som innebär minskningar i förhållande till redan beslutade utgifter, hänför sig huvudsakligen till bostadspolitiken, driftbidraget till statens järnvägar samt skatteersättningen till kommunerna. Tillsammans innebär dessa förslag för helt budgetår en minskad belastning på driftbudgeten av omkring 300 milj. kronor. Härutöver kommer drygt 30 milj. kronor, som hänför sig till diverse mindre utgiftsposter under olika huvudtitlar. Sammanlagt medför förslagen sålunda en minskning med omkring 330 milj. kronor för helt budgetår. Förslagen får emellertid effekt först successivt. Under budgetåret 1960/61 inskränker sig besparingen sålunda till i runt tal 120 milj. kronor.

Utöver nu nämnda förslag kommer emellertid som nämnts förslag, vilka inte innebär minskningar i förhållande till nuvarande utgifter men däremot en begränsning av utgiftsstegringar enligt vissa beräkningar angående den framtida utvecklingen. Hit hör sålunda besparingsutredningens förslag rörande folkpensioneringen och vägutgifterna. Dessa förslag innebär, som framgått av den förut lämnade redogörelsen, väsentliga minskningar i förhållande till allmänna pensionsberedningens förslag resp. till den av utredningen redovisade beräkningen av utgiftsutvecklingen inom vägväsendet. I jämförelse med nu utgående anslag innebär dock även besparingsutredningens förslag i dessa avseenden utgiftsökningar.

P. M.
angående kapitalkostnader för statligt belånade bostadshus

1. Kapitalkostnadernas och hyrornas förändringar för statligt belånade flerfamiljshus

Kapitalkostnadernas och hyrornas förändringar för statligt belånade flerfamiljshus av sten under åren 1942—1959 belyses av följande beräkningar.

Den genomsnittliga produktionskostnaden för ett flerfamiljshus av sten uppfört år 1950 i Mellansverige (Västerås) har därvid uppskattats till 425 kronor per kvm lägenhetsyta, varav 400 kronor utgör byggnadskostnad och 25 kronor tomtkostnad. Byggnadskostnaderna för motsvarande hus uppförda under åren 1942—1949 har erhållits med tillhjälp av byggnadskostnadsindex, medan i fråga om byggnadskostnaderna för hus uppförda 1952—1958 de kostnadstillägg utnyttjats, som bostadsstyrelsen tillämpat vid behandlingen av slutliga låneärenden. Normalhuset som valts har 1950 års utrustningsstandard, d. v. s. genomsnittligt sett högre än de hus, som i verkligheten uppförts under perioden 1942—1949, men genomsnittligt sett lägre än senare uppförda hus.

De ursprungliga kapitalkostnaderna kan från dessa utgångspunkter beräknas enligt sammanställningen i tabell A 1. Uppgifterna avser hus inflyttningsfärdiga den 1 januari resp. år, för hus uppförda under åren 1955—1957 dock den 1 april. Desamma anger genomgående kostnader och hyror per kvm lägenhetsyta.

Tabell A 1. Beräknade ursprungliga kapitalkostnader för vissa årgångar av statsbelånade flerfamiljshus

År	Byggnadskostnadsindex resp. bostadsstyrelsens kostnadstillägg	Byggnadskostnad kronor	Tomtkostnad kronor	Produktionskostnad kol. 3+4 kronor	Tilläggslån och kommunalt bidrag kronor	Beräknat avkastningsvärde kol. 5—6 kronor	Kapitaliseringsprocent	Beräknad ursprunglig kapitalkostnad kol. 7×8 kronor
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1942	80,9	324	25	349	37	312	4,60	14: 33
1943	88,5	354	25	379	67	312	4,60	14: 33
1944	88,5	354	25	379	67	312	4,60	14: 33
1945	89,2	357	25	382	70	312	4,60	14: 33
1946	89,8	359	25	384	24	360	4,10	14: 33
1947	92,4	370	25	395	13	382	3,75	14: 33
1948	97,5	390	25	415	13	402	3,75	15: 08
1949	101,0	400	25	425	13	412	3,75	15: 45
1950	100,0	400	25	425	13	412	3,75	15: 45
1952	135,0	540	25	565	128	437	3,75	16: 39
1953	135,0	540	25	565	128	437	3,75	16: 39
1954	129,4	518	38	556	100	456	3,75	17: 10
1955	129,4	518	38	556	70	486	3,75	18: 23
1956	131,1	524	38	562	41	521	3,75	19: 54
1957	133,9	536	38	574	12	562	3,85	21: 64
1958	135,9	544	38	582	12	570	3,85	21: 95
1959	135,9	544	38	582	11	571	4,60	26: 27

Kapitalkostnadernas ökning på grund av före år 1959 uppsagda tilläggslån och minskade ränteeftergifter framgår av tabell A 2.

Tabell A 2. Beräknad ökning av kapitalkostnaderna för vissa årgångar av statsbelånade flerfamiljshus

År	Ursprungl. kapitalkostnad kronor	Ursprungl. driftkostnad exkl. bränsle kronor	Hyra exkl. bränsle kol. 2+3 kronor	Medgiven hyreshöjning i procent			Ökning av kapitalkostnaden kol. 4×7 kronor
				på grund av uppsagt tilläggslån	på grund av minskad ränteeftergift	totalt kol. 5+6	
1	2	3	4	5	6	7	8
1942	14: 33	7: 33	21: 66	8	9	17	3: 68
1943	14: 33	7: 33	21: 66	8	9	17	3: 68
1944	14: 33	7: 33	21: 66	8	9	17	3: 68
1945	14: 33	7: 33	21: 66	8	9	17	3: 68
1946	14: 33	7: 33	21: 66	8	9	17	3: 68
1947	14: 33	7: 86	22: 19	4	9	13	2: 88
1948	15: 08	8: 00	23: 08	4	9	13	3: 00
1949	15: 45	8: 30	23: 75	4	9	13	3: 09
1950	15: 45	8: 44	23: 89	4	9	13	3: 11
1952	16: 39	10: 56	26: 95	3	4	7	1: 89
1953	16: 39	11: 12	27: 51	3	4	7	1: 93
1954	17: 10	10: 93	28: 03	3	4	7	1: 96
1955	18: 23	11: 00	29: 23	3	4	7	2: 05
1956	19: 54	11: 19	30: 73	3	4	7	2: 15
1957	21: 64	11: 48	33: 12	—	4	4	1: 32
1958	21: 95	11: 42	33: 37	—	4	4	1: 33
1959	26: 27	13: 00	39: 27	—	—	—	—

Storleken av de totala kapitalkostnaderna samt hyrorna, sedan hänsyn tagits till före år 1959 gjorda uppsägningar av tilläggslån och minskade ränteeftergifter, framgår av tabell A 3.

Tabell A 3. Kapitalkostnader och hyror för vissa årgångar av statsbelånade flerfamiljshus

År	Ursprunglig kapitalkostnad kronor	Ökning av kapitalkostnaden kronor	Total kapitalkostnad kol. 2+3 kronor	Uppskattad driftkostnad år 1959 kronor	Hyra exkl. bränsle kol. 4+5 kronor
1	2	3	4	5	6
1942	14: 33	3: 68	18: 01	13: 00	31: 01
1943	14: 33	3: 68	18: 01	13: 00	31: 01
1944	14: 33	3: 68	18: 01	13: 00	31: 01
1945	14: 33	3: 68	18: 01	13: 00	31: 01
1946	14: 33	3: 68	18: 01	13: 00	31: 01
1947	14: 33	2: 88	17: 21	13: 00	30: 21
1948	15: 08	3: 00	18: 08	13: 00	31: 08
1949	15: 45	3: 09	18: 54	13: 00	31: 54
1950	15: 45	3: 11	18: 56	13: 00	31: 56
1952	16: 39	1: 89	18: 28	13: 00	31: 28
1953	16: 39	1: 93	18: 32	13: 00	31: 32
1954	17: 10	1: 96	19: 06	13: 00	32: 06
1955	18: 23	2: 05	20: 28	13: 00	33: 28
1956	19: 54	2: 15	21: 69	13: 00	34: 69
1957	21: 64	1: 32	22: 96	13: 00	35: 96
1958	21: 95	1: 33	23: 28	13: 00	36: 28
1959	26: 27	—	26: 27	13: 00	39: 27

2. Kapitalkostnader för statsbelånade egnahem tillkomna vid olika tidpunkter

I det följande lämnas några exempel på kapitalkostnader för egnahem, som finansierats med statligt egnahemslån enligt de fr. o. m. den 1 juli 1948 gällande bestämmelserna. Produktionskostnaden (belåningsvärdet) för egnahem varierar beroende på storlek, standard och belägenhet. Variationerna är mycket stora. Från dessa skall emellertid bortses. De exempel som redovisas avser egnahem av normal storlek och standard i mellersta delarna av landet.

Produktionskostnaden har i exemplen bestämts med ledning av uppgifter om de genomsnittliga kostnadernas (värdenas) storlek. Därvid har beaktats de betydande förändringar i kostnadsnivån, som har ägt rum sedan år 1948. Kostnaderna förändrades inte särskilt under åren 1948—1950 men steg kraftigt år 1951. Därefter inträdde en period med små förändringar i kostnadsläget. Sedan den 1 januari 1956 har för egnahemslån gällt vissa högsta belåningsvärden, vilka hållit tillbaka tendenser till kostnadsstegringar.

Lånevillkoren har ändrats under årens lopp. För hus, som belånats åren 1948—1950, gäller följande villkor: Statslånets ränta 3 procent, räntefri stående del 4 000 kronor, garanterad ränta på bottenlån 4 procent. För hus, som belånats 1951—1 april 1956, gäller följande villkor: Ränta på statslånet 3 procent, räntefri stående del 8 000 kronor, garanterad ränta på bottenlån 3,5 procent. För hus, som färdigställts under tiden 1 april 1956—31 mars 1957, har samma villkor gällt med undantag för att räntefri stående del beviljats med 6 000 kronor. Även för hus, som färdigställts efter den 31 mars 1957 men påbörjats före den 1 januari 1958, har samma villkor gällt med undantag av att den räntefria stående delen

utgjort 4 000 kronor. För hus, som påbörjats tidigast den 1 januari 1958, gäller följande villkor: Ränta på statslånet 4 procent, räntefri stående del 4 000 kronor, garanterad ränta på bottenlån 3,5 procent.

För att belysa kapitalkostnadernas storlek har tre exempel valts, som visar verkningarna av dels produktionskostnadernas stegring och dels de nämnda ändringarna i lånevillkoren.

A. *Egethem uppfört omkring år 1950*

Produktionskostnad (belåningsvärde) 30 000 kronor	
Egnahemslån 12 000	
därav: räntefri stående del 4 000 kronor	
räntebärande del 8 000 kronor att förränta och amortera efter en annuitet av 5,71 procent	= 456: 80
Bottenlån 15 000 kronor att förränta efter en räntesats av 5,75 procent	= 862: 50
Summa kronor	1 319: 30
Avgår ränteeftergift	230: 00
Återstår (avrundat) kronor	1 089: 00

B. *Egethem uppfört omkring år 1952*

Produktionskostnad (belåningsvärde) 45 000 kronor	
Egnahemslån 18 000 kronor	
därav: räntefri stående del 8 000 kronor	
räntebärande del 10 000 kronor att förränta och amortera efter en annuitet av 5,71 procent	= 571: 00
Bottenlån 22 500 kronor att förränta efter en räntesats av 5,75 procent	= 1 293: 75
Summa kronor	1 864: 75
Avgår ränteeftergift	450: 00
Återstår (avrundat) kronor	1 415: 00

C. *Egethem uppfört år 1958*

Produktionskostnad (belåningsvärde) 50 000 kronor	
Egnahemslån 20 000 kronor	
därav: räntefri stående del 4 000 kronor	
räntebärande del 16 000 kronor att förränta och amortera efter en annuitet av 6,36 procent	= 1 017: 60
Bottenlån 25 000 kronor att förränta efter en räntesats av 5,75 procent	= 1 437: 50
Summa kronor	2 455: 10
Avgår ränteeftergift	450: 00
Återstår (avrundat) kronor	2 005: 00

3. Beräknade kapitalkostnader för statsbelånade hus vid vissa antagna ändringar i finansieringsvillkoren

A. *Statsbelånade egnahem*

Nuvarande kapitalkostnader har beräknats i enlighet med de i det föregående redovisade exemplen. Antagande beträffande *garanterad ränta* å bottenlån: Den garanterade räntan höjes med 0,5 procent för hus uppförda åren 1942—1948 och med 1 procent för hus färdigställda åren 1949—1950. För hus, som färdigställts senare t. o. m. sådana som påbörjats före den 1 januari 1958, höjes räntan med 0,5 procent. Antagande beträffande *räntefri stående del av egnahemslån:* Räntefritt stående lån återkräves med hälften av beviljat belopp. Detta innebär tills vidare att 2 000 kronor återkräves beträffande hus, som uppförts före år 1951, och högst 4 000 kronor i fråga om hus, som uppförts därefter t. o. m. sådana som erhållit lån före den 1 juli 1953. För senare beviljade lån kan återkrav inte ske förrän lånet utestått i tio år. Det belopp som återkräves antages skola förräntas

Tabell A 4. Beräknade kapitalkostnader för vissa årgångar av egnahem vid vissa ändringar i finansieringsvillkoren

År	Nuvarande kapitalkostnad kronor	Beräknad ökning av kapitalkostnaden			Beräknad total kapitalkostnad kol. 2+5 kronor
		på grund av höjd garanterad ränta kronor	på grund av återkrav av räntefri stående del kronor	totalt kol. 3+4 kronor	
1	2	3	4	5	6
1950	1 089	130	125	255	1 344
1952	1 415	100	250	350	1 765
1958	2 005	—	—	—	2 005

efter en räntesats av 4 procent och återbetalas på 25 år med en fast annuitet av 6,36 procent.

På gundval av de gjorda antagandena kan kapitalkostnaderna beräknas enligt sammanställningen i tabell A 4.

Även om de gjorda beräkningarna är mycket schematiska, torde de ge stöd för uppfattningen att de antagna ändringarna i finansieringsvillkoren är rimliga med hänsyn till föreliggande skillnader mellan olika årgångar av hus i fråga om kapitalkostnader. Det må nämnas att för de under åren 1942—1948 tillkomna husen, vilka finansierats med tertiärlån enligt äldre bestämmelser, den antagna höjningen av den garanterade räntan skulle medföra en ökning av de årliga kapitalkostnaderna med 65 kronor. Eftersom belåningsvärdet för ett vanligt egethem, tillkommet under angivna tidsperiod, rör sig om 25 000 kronor, skulle kapitalkostnaderna vid en dylik höjning av den garanterade räntan alltjämt avsevärt understiga kostnaderna för jämförliga egnahem tillkomna efter år 1951.

Vidare må nämnas att kapitalkostnaderna för enfamiljshus, som erhållit lån efter den 1 juli 1953 men påbörjats före den 1 januari 1958, inte blivit belysta genom de anförda exemplen. De antagna ändringarna av finansieringsvillkoren innebär för dessas del att den garanterade räntan skulle höjas med 0,5 procent, vilket medför en ökning av de årliga kapitalkostnaderna med 100 kronor. En dylik tänkbar ökning av kapitalkostnaderna bör bedömas bl. a. på grundval av det förhållandet, att höjningen av statslånets ränta från 3 till 4 procent för hus, som påbörjades tidigast den 1 januari 1958, medförde en ökning av kapitalkostnaderna med likaledes ca 100 kronor.

B. *Statsbelånade flerfamiljshus*

Nuvarande kapitalkostnader har antagits i enlighet med den förut redovisade beräkningen. Antagande beträffande *garanterad ränta* å primärlån: Den garanterade räntan höjes med 0,5 procent för hus byggda åren 1942—1945 och med 1 procent för hus uppförda åren 1946—1950. För hus, som färdigställts senare t. o. m. sådana som påbörjats före den 1 januari 1958, höjes räntan med 0,5 procent. Antagande beträffande *tilläggslån:* Å tilläggslån, som enligt riksdagens beslut åren 1957 och 1959 skall återbetalas, skall ränta erläggas med 4 procent. För ränta och amortering beräknas en annuitet av 6,36 procent (amorteringstid 25 år, ränta 4 procent).

På grundval av de gjorda antagandena kan kapitalkostnaderna beräknas enligt sammanställningen i tabell A 5.

Tabell A 5. Beräknade kapitalkostnader (per kvm lägenhetsyta) för vissa årgångar av statsbelånade flerfamiljshus vid vissa ändringar i finansieringsvillkoren

År	Enligt villkor intill 1 juli 1959 kronor	Efter 1959 års beslut om slopande och uppsägning av vissa tilläggslån kronor	Beräknad ökning av kapitalkostnaden			Beräknad total kapitalkostnad kol. 3+6 kronor
			på grund av höjd garanterad ränta kronor	på grund av ränta på återkrävda tilläggslån kronor	totalt kol. 4+5 kronor	
1	2	3	4	5	6	7
1942—45	18: 00	18: 00	1: 00	—	1: 00	19: 00
1946—50	18: 00	18: 00	2: 00	—	2: 00	20: 00
1951—53	18: 30	20: 00	1: 40	1: 30	2: 70	22: 70
1954	19: 06	20: 70	1: 40	1: 50	2: 90	23: 60
1955	20: 28	21: 50	1: 50	1: 10	2: 60	24: 10
1956	21: 69	22: 30	1: 60	0: 90	2: 50	24: 80
1957	22: 96	23: 60	1: 60	0: 40	2: 00	25: 60
1958	23: 28	24: 00	1: 70	0: 30	2: 00	26: 00
1959	26: 27	27: 00	—	—	—	27: 00

De gjorda beräkningarna visar, att även om de antagna ändringarna i finansieringsvillkoren genomföres, kapitalkostnaderna och därmed hyrorna i nybyggda hus kommer att överstiga kapitalkostnader och hyror i tidigare tillkomna hus. Skillnaden i hyra är för närvarande enligt beräkningarna högst ca 9 kronor per kvm. Hyressplittringen skulle enligt de antagna ändringarna minskas med ca 2 kronor per kvm.

KUNGL. BIBL.
25 SEP 1959
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1959

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen))

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård

Fångvårdsanstalters optimala storlek. [6]
Fångvårdsstyrelsen. [15]
Domarbanan. [17]
Fånges arbetsersättning. [18]
Det rättspsykiatriska undersökningsväsendets organisation. [20]
Förslag till lag om straff för varusmuggling m. m. [24]
Omreglering av hovrätternas domkretsar. [27]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning

Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. [4]
Lokala skyddstjänstemän samt arbetarskyddsstyrelsens organisation. [9]
Författningsutredningen: IV. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. [10]
Riksdagens budgetarbete. [16]
Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts arbetsuppgifter och organisation. [21]
Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation. [22]

Kommunalförvaltning

Statens och kommunernas finansväsen

Familjebeskattningen. [13]
Statsbidragen till städernas vägar och gator m. m. [19]
Besparingar inom statsverksamheten. [28]

Politi

Nationalekonomi och socialpolitik

Preliminär nationalbudget för år 1959. [3]
Tilläggspensioneringens administration. [12]
Reviderad nationalbudget för år 1959. [14]

Hälso- och sjukvård

Läkemedelsförsörjningens organisation. [5]

Allmänt näringsväsen

Fast egendom. Jordbruk med binäringar

Statligt stöd till jordbrukets inre rationalisering. [11]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk

Industri

Handel och sjöfart

Kommunikationsväsen

Bank-, kredit- och penningväsen

Statligt kreditstöd till hantverk och småindustri m. m. [7]

Försäkringsväsen

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt

Filmstöd och biografnöjesskatt. [2]
Utbildning av lärare i yrkesämnen för industri och hantverk samt handel. [8]
Verksamheten vid ungdomsvårdsskolorna. [25]

Försvarsväsen

Förutsättningarna för civil varvsdrift vid Karlskrona örlogsvarv. [11]
Armens befäl. [23]
Arbetstiden för viss militär och civilmilitär personal. [26]

Utrikes ärenden. Internationell rätt

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1959