



**Den
offentliga
sektorns
expansion**

ERIK HÖÖK

INDUSTRIENS UTREDNINGSSINSTITUT



Den offentliga sektorns expansion

En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling
åren 1913-58

Erik Höök

ALMQVIST & WIKSELL STOCKHOLM · GÖTEBORG · UPPSALA

PRINTED IN SWEDEN BY

Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB, Uppsala 1962

Innehåll

Förord	13
Inledning	15
Kapitel 1. Yrkesfördelning och ekonomiskt framåtskridande	19
Överflyttning av arbetsuppgifter	22
Olikheter i produktivitet utveckling mellan näringarna	28
Förskjutningar i efterfrågans inriktning	31
Sammanfattning	40
Kapitel 2. Offentlig sektor — något om dess avgränsning och särdrag	42
Vad avses med offentlig sektor?	42
Vissa särdrag i den offentliga ekonomin	52
Kapitel 3. Undersökningsmaterialet och dess bearbetning	67
Överflyttning av utgifter	69
De offentliga konsumtionsutgifternas karaktär	70
Användningen av gängse analysmetoder för offentlig konsumtion	73
Sammanfattande synpunkter på uppläggnings av materialbearbetningen	76
Kapitel 4. Vissa sammanfattande resultat av materialbearbetningen	79
De offentliga civila utgifternas fördelning och utveckling	83
Kapitel 5. Rätts- och polisväsen (A III)	93
Polisväsen	95
Domstolsväsen	105
Fångvård	113
Försök till konsumtionsteoretisk analys av utvecklingen	117
Kapitel 6. Undervisningsväsen (B I)	133
Undervisningsutgifternas sammansättning och utveckling	147
Folkskola	149

Realskola och läroverk m. m.	162
Universitet och högskolor	180
Yrkesutbildning	187
Folkbibliotek	194
Kapitel 7. Hälso- och sjukvård (B II)	200
Sluten kroppsvård	203
Öppen vård	209
Sinnessjukvård	216
Övrig hälso- och sjukvård	219
Personalutvecklingen inom hälso- och sjukvård	221
Konsumtionsteoretiska synpunkter på utvecklingen inom hälso- och sjukvård	223
Kapitel 8. Socialvård (B III)	239
Synpunkter på inkomstfördelningen inom socialvården	242
Socialutgifterna betraktade som utbetalningar från ett slags offent- ligt ordnat försäkringssystem	251
Socialutgifternas omfattning och utveckling	265
Kapitel 9. Väg- och gatuväsen (C I)	274
Kort historik	274
Utgiftsutvecklingen för väg- och gatuväsen	277
Kapitel 10. Näringars främjande (D)	282
Jordbruk med binärningar	284
Industri, handel och sjöfart	299
Övriga utgifter för näringars främjande	306
Transfereringar	308
Kapitel 11. Diverse utgiftsändamål	311
Kyrkliga ändamål m. m. (B IV)	311
Brandväsen (C II)	319
Övrig allmännyttig verksamhet (C III)	323
Ej ändamålsfördelade utgifter (E)	328
Kapitel 12. Allmän förvaltning (A I)	336
Statliga förvaltningsutgifter	338
Kommunala förvaltningsutgifter	361
Kapitel 13. Investeringar	369

Kapitel 14. En internationell utblick	374
Kapitel 15. Sammanfattning och avslutande synpunkter . . .	385
Offentliga utgifter, komplementära till privat efterfrågan. . .	390
Överflyttning av utgifter	394
De offentliga utgifternas beroende av inkomst- och prisförändringar	399
Några avslutande synpunkter	404
Bilaga 1. Bearbetningen av budgetmaterialet	409
Behandlingen av den statliga budgetens utgifter	412
Driftsbudgetens utgifter grupperade efter ändamål	412
Behandlingen av kapitalbudgeten	416
Åtgärder vidtagna på grund av ändringar i »Budgetredovisningen»	416
Behandlingen av den kommunala budgetens utgifter	418
Utgifternas gruppering efter ändamål.	418
Kommunernas utgifter 1913-16	420
Investeringsutgifter 1918-58	422
Bilaga 2. Speciella beräkningar av vissa utgifter	423
Källor och bearbetningsätt rörande undervisningsväsen	423
Väg- och gatuväsen	426
Kyrkliga ändamål m. m.	429
Rätts- och polisväsen.	430
Bilaga 3. Justeringar av budgetmaterialet	432
Uppbördsmedel	435
Vägutgifter	438
Fastighetsfonder.	438
Sportler	441
Naturaförmåner	445
Pensioner.	446
Bilaga 4. En enkel modell för arbetskraftsutvecklingen inom tjänstesektorn	453
Tabellbilaga	455
Förteckning över offentligt tryck som använts i undersökningen	534

Förteckning över annan litteratur än offentligt tryck	544
---	-----

Summary in English

The expansion of the public sector—A study of the development of public civilian expenditures in Sweden during the years 1913–58 . . .	548
--	-----

List of diagrams	569
----------------------------	-----

List of tables	572
--------------------------	-----

Förteckning över diagram

1. Antal anställda i offentlig verksamhet	44
2. Offentliga utgifter enligt nationalräkenskaperna och enligt statlig och kommunal finansredovisning år 1958 (mkr).	47
3. Offentliga utgifter (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	80
4. Offentliga utgifter fördelade på civila och militära (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	83
5. Offentliga civila och militära utgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter	84
6. Offentliga civila utgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	85
7. Offentliga civila konsumtionsutgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	87
8. Offentliga civila konsumtionsutgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter	88
9. Offentliga konsumtionsutgifter för polisväsen (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	95
10. För grövre brott sakfällda personer i första instans	100
11. För vägtrafik- och rattfylleribrott sakfällda personer i första instans. Index: 1940 = 100.	101
12. Offentliga konsumtionsutgifter för domstolsväsen (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	107
13. I första instans avgjorda tvistemål. Index: 1913 = 100.	110
14. I första instans avgjorda hem- och äktenskapsskillnadsmål. Index 1913 = 100	111
15. I första instans handlagda ärenden. Index: 1913 = 100.	112
16. Antal fångar och för straffregisterbrott sakfällda personer i första instans. Index: 1920 = 100	114
17. Offentliga konsumtionsutgifter för fängvård (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	115

18. Offentliga konsumtionsutgifter för rätts- och polisväsen i procent av totala civila konsumtionsutgifter	119
19. Offentliga konsumtionsutgifter för folkskolan (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	152
20. Offentliga konsumtionsutgifter för folkskolan, detaljdiagram (mkr, löpande priser). Index: 1913 = 100	153
21. Antal lärare och elever i folkskolan. Index: 1913 = 100	155
22. Antal lärare och elever i folkskolan; relevantalet korrigerat för avvecklingen av C-skolan. Index: 1913 = 100	156
23. Offentliga utgifter per elev (exklusive skolmåltid och fria läroböcker) i folkskolan (kronor, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	159
24. Offentliga konsumtionsutgifter för folkskolan i procent av totala civila konsumtionsutgifter	161
25. Antal elever i offentliga och privata realskolor och läroverk m. m. samt antal ungdomar i åldern 15-20 år. Index: 1913 = 100	164
26. Driftutgifternas fördelning på offentliga och privata vid offentliga och privata realskolor och läroverk m. m.	167
27. Antal elever i offentliga och privata realskolor och läroverk m. m. Index: 1913 = 100	169
28. Driftutgifternas täckande vid offentliga och privata realskolor och läroverk m. m., relativ fördelning	170
29. Offentliga konsumtionsutgifter och utgift per elev vid offentliga realskolor och läroverk m. m. Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	175
30. Antal lärare per elev i offentliga och privata realskolor och läroverk m. m. Index: 1913 = 100	176
31. Offentliga utgifter per elev i offentliga realskolor och läroverk m. m. (kronor, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	178
32. Offentliga konsumtionsutgifter för offentliga realskolor och läroverk m. m. i procent av totala civila konsumtionsutgifter	180
33. Antal lärare vid realskolor och läroverk m. m. samt antal examinerade vid universitet och högskolor. Index: 1913 = 100	183
34. Offentliga konsumtionsutgifter för universitet och högskolor (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	185
35. Antal professorer och examinerade vid universitet och högskolor. Index: 1913 = 100	187
36. Antal elever inom yrkesundervisning. Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	191

37. Driftutgifternas täckande inom yrkesundervisning, relativ fördelning	192
38. Offentliga konsumtionsutgifter för yrkesundervisning (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	193
39. Offentliga konsumtionsutgifter för yrkesundervisning i procent av totala civila konsumtionsutgifter	194
40. Offentliga konsumtionsutgifter, antal lån m. m. vid folkbiblioteken. Logaritmisk skala. Index: 1930 = 100	198
41. Offentliga konsumtionsutgifter för sluten kroppssjukvård (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	204
42. Sjukvårdstjänster vid kroppssjukhusen. Index: 1913 = 100	205
43. Offentliga konsumtionsutgifter för öppen vård (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	210
44. Offentliga konsumtionsutgifter (mkr), antal behandlade och arbetstimmar samt genomsnittlig behandlingstid och utgift per behandlad (kr) inom folktandvården. Logaritmisk skala. Index: 1942 = 100	212
45. Offentliga konsumtionsutgifter för sinnessjukvård (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	217
46. Sjukvårdstjänster vid sinnessjukhusen. Index: 1913 = 100	219
47. Statliga konsumtionsutgifter för övrig sjukvård m. m. (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	220
48. Antalsutvecklingen för viss medicinalpersonal. Index: 1913 = 100	222
49. Driftutgifternas täckande vid offentliga och privata sjukhus, relativ fördelning.	232
50. Offentliga konsumtionsutgifter för sluten kroppssjukvård, sinnessjukvård och öppen vård i procent av totala civila konsumtionsutgifter.	236
51. Offentliga konsumtionsutgifter för hälso- och sjukvård i procent av totala civila konsumtionsutgifter	237
52. Offentliga konsumtions- och investeringsutgifter (mkr) för väg- och gatuväsen samt utvecklingen av bilbeståndet. Logaritmisk skala. Index 1930 = 100	280
53. Offentliga konsumtionsutgifter för näringsfrämjande (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	283
54. Offentliga konsumtionsutgifter för lantmäteriväsen, skogsvård och lantbruksnämnder, veterinärväsen m. m. (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	285
55. Offentliga konsumtionsutgifter för bergsbruk och industri m. m. samt handel och sjöfart m. m. (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	300

56. Uppbördsmedel i procent av de offentliga konsumtionsutgifterna inom bergsbruk och industri m. m. samt handel och sjöfart m. m.	301
57. Offentliga konsumtionsutgifter (mkr, löpande priser) samt antal anställda och lotsningar inom lots- och fyrstaten. Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	305
58. Offentliga konsumtionsutgifter för kyrkliga ändamål m. m. (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	316
59. Kommunernas nettobrandförsvarskostnad, influten premie och brandskadeersättning i promille av brandförsäkringssumman	323
60. Statliga civila löne- och pensionsutgifter (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	329
61. Offentliga ränteutgifter (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	333
62. Statsskuldens förändringar (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	334
63. Statliga konsumtionsutgifter för allmän förvaltning och för samtliga ändamålsgrupper (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	339
64. Statstjänstemän inom allmän förvaltning, relativ fördelning	340
65. Statliga konsumtionsutgifter för överståthållarämbetet och landsstaten samt för centrala ämbetsverk (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	341
66. Statliga konsumtionsutgifter för statsdepartementen (utom UD) och utrikesförvaltningen (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	342
67. Statliga konsumtionsutgifter för tullverket, övrigt skatte- och kontrollväsen samt övriga förvaltningsområden (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	343
68. Statliga konsumtionsutgifter samt uppbördsmedel inom tullverket (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	353
69. Kommunala konsumtionsutgifter för allmän förvaltning och för samtliga ändamålsgrupper (mkr, löpande priser). Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100	363
70. Den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten i vissa länder 1957	376
71. Utvecklingen av den offentliga sektorn i vissa länder 1860-1957	378
72-74. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i procent av totala civila konsumtionsutgifter	388-390

75. Offentliga civila investeringsutgifter samt ej ändamålsbestämda transfereringar i procent av totala civila konsumtionsutgifter	391
76. Offentliga konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar (exklusive subventioner och räntor) sammanlagt och reducerade med komplementära utgifter och överflyttningar i procent av totala civila konsumtionsutgifter	393
77. Offentliga konsumtions- och transfereringsutgifter (exklusive överflyttningar) för hälso- och sjukvård i procent av totala civila konsumtionsutgifter	401
78. Offentliga konsumtions- och transfereringsutgifter (exklusive överflyttningar) för undervisningsväsen i procent av totala civila konsumtionsutgifter	403

Förteckning över tabeller

A. De offentliga civila konsumtionsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958	90
B. De offentliga civila investeringsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958	91
C. De ändamålsbestämda offentliga transfereringarnas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958	92
D. Ej ändamålsbestämda transfereringar	268
E. Personalutvecklingen inom tullverket	355

Förord

Inte endast i vårt land utan även i flertalet övriga länder i världen har sedan länge en växande andel av samhällets resurser tagits i anspråk av den offentliga sektorn. Denna utveckling, som ägnats stor uppmärksamhet i den politiska debatten, har blott i ringa utsträckning gjorts till föremål för vetenskapliga studier. Avsaknaden av en tillfredsställande teori för hur den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna sammanhänger med den långsiktiga ekonomiska utvecklingen har hämmat försöken till empirisk analys av orsakskomplexet bakom den offentliga sektorns expansion.

Inom Industriens Utredningsinstitut har de långsiktiga utvecklingstendenserna inom olika delar av ekonomin varit föremål för ett flertal undersökningar. Dessa har hittills begränsats till den privata sektorns område. Med hänsyn till de statliga och kommunala utgifternas stora betydelse för samhällsekonomin har det emellertid framstått som angeläget att studera utvecklingstendenserna även inom den offentliga sektorn. Den undersökning som här framläggs syftar till att genom en statistisk kartläggning och analys ge ökade kunskaper därom.

De begränsade möjligheterna att kunna grunda en analys av de offentliga utgifternas utveckling på en väl etablerad teori har inneburit väsentliga svårigheter i denna undersökning. Författaren har försökt att övervinna dessa genom att utnyttja analysmetoder, som tidigare kommit till användning vid utvecklingsstudier rörande privat konsumtion och produktion. Det är vår förhoppning att detta försök kan bidra till ett fortsatt och utvidgat studium av de viktiga problem, som är förbundna med den statliga och kommunala hushållningen.

Stockholm den 16 oktober 1962

Ragnar Bentzel

INLEDNING

Hur kommer de offentliga utgifterna och deras andel av nationalprodukten att utveckla sig under de närmaste decennierna? Denna fråga kan i viss mån sägas vara den egentliga utgångspunkten för föreliggande undersökning. Ytterst är det sålunda ett prognosproblem som jag velat belysa. Nu kommer emellertid den ovan angivna frågan inte att ges något preciserat svar i detta arbete. Redan då undersökningen började planeras var jag medveten om att det för den offentliga sektorn knappast skulle vara möjligt att i detta sammanhang nå en bestämning av styrande faktorer och samband i en sådan siffermässigt preciserad form som erfordras för en avvägd prognos. Riktigheten i denna förmodan har bestyrkts under arbetets gång. I enlighet med denna uppfattning om de nuvarande prognosmöjligheterna lades denna undersökning upp som en förberedande studie av prognosproblemen för de offentliga utgifternas vidkommande.

Försök att förklara och förutsäga förändringar i de offentliga utgifterna kan ansättas från olika utgångspunkter. Den angreppslinje som här följts är förankrad i gängse ekonomisk teori. Valet av detta analysätt innebär inte på något sätt att jag skulle förmena, att man därmed kan nå en fullständig förklaring av utvecklingen på detta område eller att icke-ekonomiska faktorer skulle sakna betydelse i sammanhanget. Den enkla förklaringen till valet av analysmetod är att den inte förut prövats, åtminstone inte på svenska förhållanden, och att den offentliga utgiftsutvecklingen i varje fall torde vara påverkad av rent ekonomiska faktorer i en utsträckning som gör en diskussion av dessa faktorerers betydelse och räckvidd som förklarande variabler motiverad.

Mer konkret innebär det sätt att söka analysera den statliga och kommunala utgiftsutvecklingen som görs i detta arbete, att samma förklarings-schema, som tillämpas beträffande förskjutningar mellan olika företag och näringsgrenar, bör kunna prövas för en diskussion av den offentliga sektorns tillväxt. För att närmare klargöra det allmänna ekonomiska synsätt

från vilket undersökningen av den offentliga sektorn utgår har i ett första kapitel behandlats frågan vilka faktorer som medverkar till en förskjutning av arbetskraftens och produktionens fördelning mellan olika näringar. Med avsikt berörs den offentliga sektorn inte alls i dessa resonemang för att på så sätt bättre kunna avskilja frågan om de berörda problemen tillämpbarhet på den offentliga sektorn. Diskussionen och exemplifieringen i kapitel 1 berör främst s. k. tertiära näringar, vilket sammanhänger med att arten av deras produktion i flera avseenden ansluter sig ganska nära till den offentligt bedrivna produktionen. Vidare bör kanske framhållas att den inriktning mot en kritisk granskning av vissa uppfattningar som ifrågavarande kapitel delvis fått betingas av att debatten om den offentliga sektorns utveckling ganska ofta baseras på utvecklingsdrag och sammanhang som förmenas ha gällt för servicenäringarna.

Att denna undersökning om den offentliga sektorn utgör ett försök att vid förklaringen av utvecklingen tillämpa ett betraktelsesätt och en analysmetod som i första hand hänför sig till förhållanden på en privat marknad innebär givetvis inte att jag skulle förmena att inga skillnader skulle föreligga mellan offentlig och privat sektor. Olikheter i fråga om funktionssätt och bestämmande faktorer finns förvisso. Men innebörden och betydelsen av avvikelserna kan kanske — det är min förhoppning — lättare bestämmas efter de vägar som här kommer att följas. Och uppnår man en något klarare uppfattning om olikheter och överensstämmelser mellan privat och offentlig sektor, har man möjligen även nått ett stycke på väg beträffande möjligheterna att lösa olika prognosproblem. Föreligger väsentliga likheter — vilket för övrigt är min hypotes — kan för den offentliga sektorn utnyttjas prognosmetoder som utvecklats och använts för den privata sektorn.

I detta sammanhang torde dessa antydningar om bakgrunden och inriktningen av denna undersökning vara tillfyllest. Hur undersökningen sedan närmare lagts upp utifrån de allmänna frågeställningar som här angetts kommer att beröras i kapitlen 2 och 3.

*

I fjorton år har jag haft förmånen att arbeta inom Industriens Utredningsinstitut, och det är där jag främst fått min vidareutbildning i ekonomi.

Detta arbete utgör till stor del en utveckling av frågeställningar och arbetsmetoder som väckts och inspirerats av chefer och kolleger. Det sätt att betrakta frågan om den offentliga sektorns expansion som här anläggs är sålunda influerat i första hand av tre olika arbeten inom institutet. Själva problematiken har jag delvis Ragnar Bentzel och resultaten av dennes konsumtionsstudier att tacka för. Erik Dahméns syn på omvandlingen av näringslivet, så som den utvecklats i hans doktorsavhandling, har utgjort en annan viktig inspirationskälla vid undersökningens uppläggning. Och för sammanfogningen av från dessa håll hämtade idéer har Erik Ruists arbeten rörande produktivetsproblemen spelat en väsentlig roll.

Utan de resurser institutet ställer till förfogande för forskningsarbeten hade jag inte kunnat genomföra denna undersökning. I fråga om insamlingen och bearbetningen av det omfattande grundmaterialet har jag haft förmånen att kunna få lita till synnerligen duktiga och noggranna medarbetare. Främst vill jag därvid nämna fil. kand. Per-Olov Boman och pol. mag. Tage Berglund. De har biträtt mig med sammanställning, klassificering och justering av offentliga utgiftsdata samt med olika bearbetningsuppgifter. Båda vill jag varmt tacka för en utomordentlig hjälp och ett synnerligen trevligt samarbete. Det tids- och tålmodskrävande arbetet att från de offentliga budgetredovisningarna sammanföra och sammanräkna utgifterna enligt det klassificeringsschema som använts i denna undersökning har huvudsakligen utförts av fru Vera Sundberg. Renskrift av manuskript och tabeller har till större del ombesörjts av fru Wera Nyrén. Fru Ruth Wiklund-Ellestad har handhaft alla kontakter med tryckeriet och fört boken till tryck. En ovärderlig hjälp i skilda former har jag erhållit av alla övriga nuvarande och tidigare chefer och kolleger vid institutet. De möjligheter till diskussion av idéer och granskning av utkast som erbjuds på institutet, har jag flitigt utnyttjat till stor båtnad för mitt arbete. Inte blott för den direkta hjälp jag haft av detta samarbete och dessa diskussioner utan även för den otvungna anda och goda kamratskap som rått — därav har för övrigt fallit sig naturligt att i denna undersökning använda vi-form — vill jag uttrycka min stora uppskattning. Den största förtjänsten av dessa goda arbetsförhållanden tillkommer de skickliga chefer som jag fått arbeta under, professor Ingvar Svenilsson,

professor Erik Dahmén, fil. lic. Jonas Nordenson, docent Jan Wallander och professor Ragnar Bentzel. Jag står i stor tacksamhetsskuld till dem alla. Får jag i detta sammanhang även särskilt uttala min stora beundran och tacksamhet till fruarna Wera Nyrén, Ester Wennerholm och Ruth Wiklund-Ellestad. Till institutets styrelse som generöst låtit mig företa studieresor till England och Förenta Staterna framför jag mitt djupt kända tack.

Många är de personer och institutioner utanför institutet som jag haft hjälp av med denna undersökning. Det förunnades mig att få diskutera arbetets uppläggning med min lärare från Uppsala, professor Erik Lindahl. Hans sätt att se på de offentliga utgiftsändamålen har i stor utsträckning varit vägledande för utredningen. Erik Lindahls varma vänlighet och hans svårgripbara förmåga att uppmuntra och inspirera bevarar jag i tacksamt minne. Utkast till skilda avsnitt i undersökningen har jag fått diskutera vid seminarier under professor Bent Hansen. Jag tackar varmt för de värdefulla synpunkter på utredningsarbetet som i dessa och andra liknande sammanhang framförts av professor Bent Hansen, filosofie licentiaterna Kurt Eklöf, Ulrich Herz och Assar Lindbeck. För professor Erik Lundbergs värdefulla råd och hjälp i slutskedet av utredningen vill jag uttala min stora uppskattning.

Personer inom ett stort antal offentliga organ och inom näringslivsorganisationer har bistått mig på olika sätt i utredningsarbetet — med tillhandahållande av material, med granskning av manuskript, med idéer och uppslag. För all denna hjälp vill jag gärna uttrycka min stora erkänsla. Personalen vid riksdagsbiblioteket och vid Industriförbundets bibliotek har med osparad möda, snabbt och skickligt försett mig med behövlig litteratur.

Stockholm den 20 september 1962

Erik Höök

KAPITEL 1

Yrkesfördelning och ekonomiskt framåtskridande

Då man ställs inför uppgiften att i tal eller skrift kortfattat redogöra för det svenska näringslivets utveckling faller det sig ofta naturligt att utgå från några siffror för hur fördelningen mellan yrken eller näringsgrenar förändrats under en längre period. Inte så ovanligt är att man vid sådana tillfällen till en början erinrar sitt auditorium om den relativt sett oerhört starka nedgång i sysselsättningen som skett inom jordbruket sedan senare delen av 1800-talet (exemplifierat med procentandelar för de förvärvsarbetande i denna näring: 1870 omkring 80 procent och 1950 20 procent). Mot detta ställer man sedan den expansion som samtidigt ägt rum inom industrin; från knappt 10 procent av den yrkesverksamma befolkningen 1870 till 40 procent år 1950. Och så anför man vidare några tal (13 procent 1870 och 34 procent 1950) som illustrerar hur handel, samfärdsel etc. dragit till sig en allt större del av de arbetande, varvid man gärna betonar att ökningstakten inom denna del av näringslivet varit särskilt framträdande under senare decennier och att den då varit större än industrins tillväxt.

Onekligen förmedlar sifferjämförelser av detta slag ett ganska starkt intryck av att det skett en djupgående förändring och omvandling inom svenskt näringsliv. Att innebörden av de använda måtten är allt annat än klar har därvid inte så stor betydelse. För det mesta syftar man ju med sådana jämförelser endast till att i mycket stora drag ge en bild av utvecklingen. Mer eller mindre uttalat förlitar man sig även på att auditoriet redan tidigare har sådana insikter att de är fullt medvetna om att sifferjämförelserna inte helt följer den för statistiskt arbete viktiga regeln att

man, då det gäller att mäta en utveckling i tiden, måste se till att den storhet man studerar har samma avgränsning vid periodens slut som vid dess början. Det är ju ganska uppenbart att denna regel inte upprätthålls i det anförda exemplet — alla torde vara helt på det klara med att t. ex. begreppet »jordbruk» år 1870 innefattar något väsentligt annat än »jordbruk» år 1950. Ur vissa synpunkter kan en lättfärdighet av detta slag vid behandlingen av de statistiska källorna fylla en viss funktion. Då man talar om att näringslivet omvandlas tänker man nog mestadels såväl på att den inbördes betydelsen av olika arbetsuppgifter i samhället förändrats som att organisationen och sättet för arbetsuppgifternas utförande med tiden blivit en annan, och siffror för förskjutningar i yrkesfördelningen kan då i viss mån fylla sin plats som en statistisk illustration, då ändringar i dessa procenttal framkommit som ett nettoresultat av det komplicerade samspelet mellan sådana olika faktorer. Väsentligt mer tveksam måste man ställa sig då siffermaterial av denna karaktär läggs till grund för invecklade teoretiska resonemang som syftar till att ge mer allmängiltiga förklaringar av utvecklingen. Den på många håll omfattade föreställningen att servicenäringarna i ett land expanderar vid en stigande nationalinkomst är exempelvis en sådan teoretisk konstruktion vars hållbarhet kan ifrågasättas. Den närmast följande framställningen skall ägnas åt en diskussion av just denna fråga om servicenäringarnas tillväxt.

Den sammanfattande beteckningen servicenäringar eller tertiära näringar har som begrepp inte vunnit fullt burskap och det är inte heller alldeles klart vilka verksamhetsområden som bör föras in under den. »Tertiary production» har sedan omkring sekelskiftet av och till använts i Australien och Nya Zeeland som en sammanhållande rubrik för näringsgrenar som inte utgörs av »primary production» (jordbruk med binäringar) eller »secondary production» (industri och hantverk); alltså i stort sett för handel och samfärdsel, allmän tjänst och fria yrken samt husligt arbete.¹ Genom ekonomer som verkat i den delen av världen eller som lärt känna förhållandena där gavs terminologin en vidare spridning.²

¹ Se Fisher, A. G. B., Production, primary, secondary and tertiary (The Economic Record 1939, s. 24–38).

² Fisher, A. G. B., Capital and the growth of knowledge (The Economic Journal 1933,

Vad som föranleder oss att syssla med denna statistiska gruppering av näringarna är, att indelningen förmenats ha ett analytiskt värde då det gäller att beskriva förändringar i näringslivets sammansättning vid ekonomiskt framåtskridande. Sålunda har det hävdats att när nationalinkomsten stiger kommer tyngdpunkten i näringsgrensfördelningen att förskjutas mot de tertiära näringarna. Fisher har givit uttryck åt denna uppfattning i olika sammanhang¹ och väl känd är även den utformning som Clark givit åt denna tes. Från ett av dennes arbeten är följande citat hämtat:² »From Sir William Petty's day to the present time the transfer of working population from primary production to secondary and tertiary has been continuing, and perhaps will continue for as many centuries more.» Enligt vad Clark visar med statistik från ett flertal olika länder skulle detta vara en universell företeelse. Sina iakttagelser i denna punkt sammanfattar han sålunda:³ »Studying economic progress in relation to the economic structure of different countries, we find a very firmly established generalisation that a high average level of real income per head is always associated with a high proportion of the working population engaged in tertiary industries.— The reasons for this growth of the relative number of tertiary producers must largely be sought on the demand side. As income rise (it will be shown below) the demand for such services increases, and being nontransportable they must be supplied by workers within the country concerned.»

Det siffermaterial som Clark stöder sig på skulle alltså tyda på att det — med de klassificeringsprinciper som tillämpas för folkräkningarna i olika länder — finns en viss samvariation mellan den reala per capita inkomstens höjd och den andel av yrkesverksam befolkning som tillhör servicenäringarna. Frågan är blott av vad art denna överensstämmelse i utvecklingen är. Då man försöker komma fram till ett svar torde det vara nödvändigt att dels närmare diskutera arten och beskaffenheten av de statistiska upp-

s. 379–389) och samme författare *Clash of Progress and Security*, London 1935 samt Clark, C., *The Conditions of Economic Progress*, första upplagan, London 1940.

¹ Se nyssnämnda citerade arbeten samt även *Economic Progress and Social Security*, London 1945.

² A. a., s. 341.

³ A. a., s. 6–7.

gifter, som man vanligen utgår ifrån i dessa sammanhang samt dels även granska de teorier varpå hypoteserna om ett kausalt samband mellan näringsgrens- och nationalinkomstutveckling baserats. De här problemen skall i det följande tas upp utifrån tre olika utgångspunkter, vilka utvalts så att en fullständig beskrivning av de förändringar i näringsgrensuppdelningen som kan inträffa skall uppnås. Följande huvudrubriker synes kunna anges för de skilda faktorer som bidrar till en ändring i befolkningens fördelning på näringsgrenar: Överflyttning av arbetsuppgifter; Olikheter i produktivitetsutveckling mellan näringarna; Förskjutningar i efterfrågans inriktning.¹

ÖVERFLYTTNING AV ARBETSUPPGIFTER

Tidigare erinrades i förbigående om det välkända förhållandet att våra näringsgrensbeteckningar täckte väsentligt andra ting 1950 än de gjorde trettio eller femtio år tidigare. Att innebörden av beteckningen »jordbruk» eller av »industri och hantverk» förskjutits sammanhänger å ena sidan med att produktionsmetoderna ändrats. Denna sida av saken lämnas här tills vidare åsido för att tas upp i nästa avsnitt. Å andra sidan har vi, helt oberoende av produktionssättet, haft en sakta skeende innebördsförskjutning i begreppen. Man kan med andra ord säga, att vi med tiden begåvats och fortfarande begåvas med nya definitioner på våra näringar. Att arbeta med begrepp som omfattar skilda saker vid olika tidpunkter är ju i statistiska och andra vetenskapliga sammanhang inte helt passande. Men ofta är det ofrånkomligt och ur praktisk synpunkt ibland det enda möjliga förfaringsättet. För att anföra en — kanske inte i allt helt hållbar men dock belysande — parallell så är det förvisso ingen som ifrågasätter det lämpliga i att en person behåller samma namn genom hela livet, trots att vederbörandes yttre och inre drag undergått de mest betydande för-

¹ För en diskussion av vissa av de problem som kommer att behandlas se den debatt som förts i *Economic Journal* med anledning av en artikel av Bauer, P. T., and Yamey, B. S., *Economic progress and occupational distribution* (dec. 1951), med inlägg av Fisher, A. G. B. (dec. 1952); Triantis, S. G., (sept. 1953), samt Bauer, P. T., and Yamey, B. S. (mars 1954). — Jämför även ett inlägg publicerat i *Review of Economics and Statistics* av Rottenberg, S., *Note on 'Economic progress and occupational distribution'* (maj 1953).

ändringar. Noga besett bärs i detta fall den yttre identiteten upp av några små detaljer — fingeravtryck, öronmusslans form etc.

För näringsgrenarnas del har vi inga sådana små fasta punkter att falla tillbaka på. Visserligen har man i flertalet länder sökt åstadkomma en bestående grund genom att knyta definitionerna till vissa funktioner. Jordbruk är sålunda den näring som producerar jordbruksvaror; handel den näring som tillhandahåller handelstjänster etc. Vad som sedan skall anses vara jordbruksvaror etc. kan ju enklare bestämmas exempelvis genom uppräkningsprincipen. Om vi för att förenkla de fortsatta resonemangen utgår från att ifrågavarande bestämning följer uppräkningsprincipen så kan konstateras, att även denna är ganska svår att konsekvent tillämpa i tiden. Uppräkningen måste ju baseras på vissa allmänna regler för hur man exempelvis skall förfara beträffande olika former av förenad produktion. Behandlingen av smör- och mjölproduktionen kan i detta sammanhang anföras som belysande exempel. Det rör sig ju här om en vidareförädling, men i ett tidigare skede bedrevs denna förädling i så intimt samband med produktionen av därför erforderliga råvaror, att det inte framstod som vare sig befogat eller praktiskt möjligt att avgränsa denna del från den övriga produktionen. Därför gick smör och mjöl under beteckningen jordbruksvaror. När sedermera en ny produktionsteknik för dessa produkter efter hand introducerades, och det uppstod från jordbruksproduktionen fristående mejerier och kvarnar blev en avgränsning möjlig, varvid det var naturligt att i registren föra över ifrågavarande produktion från gruppen jordbruk till gruppen industri.

Överflyttningen av arbetsuppgifter eller funktioner från en näring till en annan är inte alltid så lätt att urskilja och särskilja från andra utvecklingsdrag. En mekanisering eller annan rationalisering av vissa arbetsuppgifter kan utlösa en betydande förskjutning i arbetsfördelningen mellan olika näringar. För att åter anföra ett exempel från jordbruket så har ju traktorn, skördetröskan etc. på ett drastiskt sätt förändrat inte bara jordbrukets arbetsmetoder utan också omfånget av dess uppgift i ekonomin. Före motorernas tid svarade jordbruket självt för »produktionen» av den draghjälp som där behövdes och likaså framställdes inom näringen det för denna draghjälp erforderliga fodret. I viss utsträckning tjänst-

gjorde också jordbruket som leverantör av »transportmedel och bränsle» till andra näringar. I och med motorernas intåg har dessa funktioner i stor utsträckning kommit att övertas av andra näringar.

Dessa drag i utvecklingen är så välkända att en utförligare redovisning inte torde vara behövlig. En viktig fråga i sammanhanget är emellertid av hur pass stor omfattning dessa överflyttningar av arbetsuppgifter har varit. Man kan förvisso inte tänka sig få något mer preciserat svar på den frågan. Men det väsentliga är här att avgöra om den nu diskuterade överflyttningen förekommit i så liten utsträckning att den inte nämnvärt försämrat möjligheterna att utifrån folkräkningssiffror göra jämförelser av yrkesfördelningens utseende vid olika tidpunkter eller om den haft en sådan storlek att dylika jämförelser allvarligt försvåras. Den uppfattning som här skall framföras är att överflyttningen av arbetsuppgifter mellan olika näringar varit så betydande att man inte kan påräkna att erhålla några *entydiga* resultat utifrån jämförande studier av näringsgrensfördelningen för tidpunkter, som är långt avlägsna från varandra. I och för sig är de tidigare anförda exemplen på överflyttningar av arbetsuppgifter från jordbruk till andra näringar — mejerier, kvarnar, draghjälp — så betydelsefulla att de ensamma kan motivera den här framförda uppfattningen, men denna kan dock något utförligare beläggas.

Ser man exempelvis på jordbruket sådant det såg ut kring sekelskiftet så fanns där ett starkt framträdande inslag av självförsörjning med olika produktionsmedel. Ekonomibygnaderna uppfördes till stor del av jordbrukarna själva, redskapen gjordes och reparerades i betydande utsträckning på gården och dragarna uppföddes inom jordbruket. Vidare ombesörjdes en icke obetydlig vidareförädling inom egendomen och jordbrukarna marknadsförde även själva en del av de produkter de framställde. Ett annat viktigt drag i jordbruksarbetets organisation var den ganska omfattande naturahushållningen. Vidare bör erinras om de bisysselsättningar — transporter av olika slag, fiske, kolning etc. — som då var ganska ofta förekommande. Det torde inte vara behövligt att närmare belysa hur väsentligt annorlunda situationen var femtio år senare och i vilken betydande grad funktioner av den anförda arten då avlastats jordbruket och övertagits av andra näringar.

De här berörda förhållandena har giltighet inte bara vid jämförelser mellan siffermaterial, som hänför sig till olika tidpunkter för ett och samma land, utan även då man söker jämföra näringsgrensfördelningen i skilda länder vid en och samma tidpunkt. Problemet har fått en skarp belysning i den tidigare anförda artikeln i *Economic Journal* (dec. 1951) av P. T. Bauer och B. S. Yamey. Dessa behandlar frågan om näringsgrensfördelningens innebörd med utgångspunkt från folkräkningsuppgifter för Västafrika. Enligt den gängse statistiken skulle i exempelvis den norra provinsen av Nigeria omkring 84 procent av befolkningen varit sysselsatt i jordbruk 1931. Artikelförfattarna visar att denna höga siffra inte är jämförbar med jordbruksproduktionens betydelse och att handels- och transportverksamhet upptar en mycket större del av de förvärvsarbetandes tid än man skulle kunna sluta sig till av den officiella statistiken. Förklaringen härtill ligger i den höga graden av självförsörjning och naturushållning samt i en föga utvecklad specialisering. I folkräkningsberättelserna är det ju genomgående så, att det är den huvudsakliga förvärvskällan som är bestämmande för till vilken näringsgren en person skall föras.

Trots vad som här sagts om den bristande jämförbarheten i näringsgrensstatistiken för olika tider och olika länder kan man ju, såsom Colin Clark gör, hävda att industri och servicenäringar folkräkningsmässigt sett tillväxer vid en stigande nationalinkomst per capita. Man kan förmena att det här »sambandet» inte skall tolkas så, att det är den faktiska sammanlagda tid som ägnas exempelvis åt handels- och transportverksamhet som ökar, utan att det är handel och transport som fristående specialiserade näringsgrenar som tillväxer. I så fall saknar den ovan behandlade frågan om folkräkningarnas jämförbarhet relevans. Att exempelvis industrin tillväxt och jordbruket minskat genom att kvarnar och mejerier så att säga flyttats över från den sistnämnda till den förstnämnda näringen skulle i sådant fall inte minska näringsgrensstatistikens användbarhet, då det ju då är arbetets organisation, graden av specialisering som mäts. Och ifrågasvarande överflyttning är just ett utslag av en sådan ändrad arbetsorganisation — av en ökad specialisering.

Är nu en sådan uttolkning av förhållandena meningsfull? Den frågan måste nog besvaras nekande. Det är förvisso en gammal sanning att

ökad reallön kan uppnås bland annat genom ökad arbetsdelning eller specialisering. Men på detta förhållande torde man inte kunna grunda någon bärande hypotes om ett samband mellan näringsgrensfördelning och inkomstutveckling. Att man kunnat observera en likartad utveckling för dessa storheter kan nog i stället sägas delvis vara en naturlig redovisningsteknisk följd av utvecklingen. I den ekonomiska situation Sverige befann sig under senare delen av 1800-talet och som flera s. k. underutvecklade länder för närvarande befinner sig i är jordbruk med binäringar ofta den helt dominerande näringen. Den allt övervägande delen av befolkningen klassificeras vid yrkesräkningar såsom tillhörande denna näring. Startas nu en industrialiserings- och/eller kommersialiseringsprocess vilken har arbetsuppdelning och specialisering som ett mycket viktigt kännetecken, måste med nödvändighet näringarna utanför jordbruket komma att växa.

Med en ökad arbetsdelning eller specialisering, som föranletts av innovationer i organisation, metoder och varor, har följt en stigande effektivitet och högre inkomster. Därigenom får man en viss parallellitet i utvecklingen av inkomster och av yrkesandelen för näringar utom jordbruket. Finner man utifrån sedvanligt statistiskt material en liknande parallellitet även för vissa andra näringar utanför jordbruket är det — oavsett vad som nyss sagts om det naturliga i denna likartade utveckling — stor anledning fråga sig om inte detta förhållande är något av en tillfällighet. Så länge man arbetar med endast två (eller två grupper av) näringar är det givet att en sådan utvecklingsprocess som här diskuteras under mycket lång tid kan vara förbunden med en fortgående tillväxt av den ena näringen på den andras bekostnad. Men utgår man från tre eller flera näringsgrupper blir resultatet mer ovisst. En specialisering och utbrytning av vissa arbetsuppgifter från näringen A kan medföra ett vidgat verksamhetsområde för enbart näring B eller enbart näring C eller i varierande grad för både B och C. Vidare kan man tänka sig att förloppet är sådant att specialiseringen till en början medför en expansion av B, men att den då den fortgår resulterar i en överflyttning av uppgifter inte från A utan från B till C. Frågan blir då hur pass ensartad och bestående överflyttningstendenserna har varit.

Några mer långtgående undersökningar kring detta problem torde i detta sammanhang inte vara behövliga. Det är här tillfyllest att erinra om vissa allmänt kända förhållanden och att hänvisa till litteratur om utvecklingsproblemen. Till en början kan då erinras om att, i den mån industrins och servicenäringarnas konstaterade tillväxt kan hänföras till överflyttningar dit av olika arbetsuppgifter, detta inte enbart skett på bekostnad av jordbruk med binärningar. Sektorn »husligt arbete» har även svarat för en icke oväsentlig del av dessa överflyttningar. Till en del återspeglas detta i en nedgång i antalet anställda inom husligt arbete. Dessutom har det här även varit fråga om en ganska betydande utvidgning av de funktioner i samhället som ryms inom marknadshushållningen — en utvidgning varigenom nationalinkomstbegreppet i viss mån även vidgats och som medfört att andelen yrkesverksamma av totalbefolkningen ökat. Bagerier och konditorier, konservindustri, tvättinrättningar, konfektionsindustri m. fl. är verksamhetsområden som berörts av förändringarna. Det är möjligt att dessa överflyttningar påverkat fördelningen av yrkesverksamma mellan »secondary» och »tertiary productions» något annorlunda än överflyttningarna från jordbruket. Tillskotten av arbetsuppgifter har måhända i detta fall i något större utsträckning gått till servicenäringarna.

Ett annat och kanske viktigare spörsmål i sammanhanget är om det skett och sker några överflyttningar av arbetsuppgifter mellan de olika näringarna utom jordbruket. I vilken eminent grad utvecklingen inom industrin bestått av en omfördelning av arbetsuppgifter och marknader mellan olika branscher och undergrupper har övertygande visats av Dahmén.¹ Tegel har fått vika för cement; stengatan för asfaltgatan; kakelugnen för värmeelementet etc. Omvandlingen av näringslivet, som Dahmén skildrar den, är en mycket sammansatt process där introduktionen av nya varor och metoder är så starkt sammanvävda med ändringar i arbetsorganisation och arbetsfördelning att det knappast är riktigt att tala om överflyttning av arbetsuppgifter som någon specifik och självständig företeelse. Men att omvandlingen innehåller ett betydande element av sådan överflyttning, som reellt innebär att vissa yrkesgruppers tidigare funktioner överförs till ett annat verksamhetsområde, är obestridligt.

¹ Se Dahmén, E., Svensk industriell företagarverksamhet, Stockholm 1950.

Den omvandling Dahmén behandlat tilldrar sig huvudsakligen inom industrin. De överflyttningar det där är fråga om går mellan olika företag och branscher, som tillhör denna näring. Resultaten från hans undersökning äger dock en vidare giltighet och är även belysande för de förändringar i arbetsfördelningen mellan olika näringar som uppkommit under industrialiserings- och kommersialiseringsprocessen. Tidigare har berörts hur en ökad arbetsdelning i samhället kommit att ge handel och samfärdsel, med den avgränsning de som självständiga näringar har i folkräkningarna, ökade uppgifter; uppgifter som dessförinnan handhåfts av jordbruket eller av industrin. Överflyttningarna har dock ingalunda alltid haft denna riktning. En rakt motsatt utveckling — överföring från servicenäringar till exempelvis industri — har också gjort sig gällande och tidvis varit av betydande omfattning. De färdigförpackade varorna är ett belysande exempel i detta sammanhang. Industrialisering liksom mekanisering av olika slags service och hantverksgöromål, som tidigare drevs i samband med handel, kan här också nämnas. En mer utförlig behandling skall ägnas denna sistnämnda företeelse i ett senare avsnitt.

Vad som här anförts torde belägga den tidigare framförda meningen att den parallellitet som man iakttagit mellan servicenäringarnas och den reala per capita inkomstens utveckling inte kan ges någon entydig kausal innebörd. Omvandlingen av näringslivet har inneburit djupgående förskjutningar i arbetsuppgifterna mellan branscher och näringar. Och dessa förskjutningar kan inte sägas ha haft någon ensartad riktning. Överföringar har förekommit inte bara till servicenäringarna utan även i omvänd riktning från servicenäringar till andra arbetsområden. Någon omständighet som förklarar varför man ur dessa skilda och delvis motsatta tendenser skulle erhålla en nettosumma, vars utveckling överensstämmer med inkomstförändringarna, står svårligen att finna.

OLIKHETER I PRODUKTIVITETSUTVECKLING MELLAN NÄRINGARNA

I föregående avsnitt har flera olika skäl anförts varför man inte gärna kan betrakta den överensstämmelse i servicenäringarnas tillväxt och

realinkomstens ökning som man ansett sig kunna påvisa i olika länder, såsom något kausalt samband. Denna slutsats har huvudsakligen framkommit genom en diskussion av vad förändringarna i yrkesfördelningen faktiskt återspeglar och innebär. I fortsättningen skall en annan sida av problemet belysas; nämligen de hypoteser, som man ansett verifieras av folkräknings- och inkomststatistiken.

I det tidigare återgivna citatet från Colin Clark nämns att den orsaksfaktor, som skulle ligga bakom det föregivna sambandet mellan yrkesfördelning och inkomstutveckling, vore att söka på efterfrågesidan. Sammanhanget skulle därvid vara ungefär följande: genom konsumtionsundersökningar från olika tider och länder har man kunnat konstatera att efterfrågan på tjänster mestadels har en högre inkomstelasticitet än efterfrågan på olika varor; personer med högre inkomster anslår med andra ord en större del av sina inkomster till tjänster än personer med lägre inkomster; denna omständighet skulle — om förhållandena i övrigt är oförändrade — leda till att den sektor av näringslivet som tillhandahåller tjänster kommer att expandera snabbare än andra sektorer, då realinkomsterna stiger i samhället; eftersom produktion av tjänster främst är förlagd till servicenäringsarna skulle nyssnämnda förhållanden tala för att dessa näringar kännetecknas av den snabbaste tillväxten. För att detta skall gälla måste dock ett par viktiga villkor vara uppfyllda. Ett av dessa avser produktivitetens utvecklingen i de olika näringarna och denna fråga skall nu närmare diskuteras — ett annat villkor som berör efterfrågans inkomst- och priselasticitet skall behandlas i det senare följande avsnittet.

Vid diskussionen av produktivitetsförändringar och av efterfrågans inkomst- och priselasticitet kommer, för att renodla problemen, att bortses från att sådana överflyttningmoment, som i det föregående berörts, kan förekomma. Vidare förutsätts här att volym- och prisbegreppen för tjänsternas del kan ges en sådan innebörd och avgränsning att en mätning av förändringar i kvantitet och pris teoretiskt sett är möjlig.

Låt oss utgå från att för efterfrågan på tjänster gäller en högre inkomstelasticitet än för efterfrågan på varor. Vidare antas att priselasticiteten inte påverkar efterfrågans fördelning mellan varor och tjänster. Utifrån dessa antaganden bör de näringar som tillhandahåller tjänsterna expandera

snabbast vid en inkomstökning i samhället. Med expansion avses då utvecklingen av försåld kvantitet. För sysselsättningsförändringarna — vilka ju i detta sammanhang då befolkningens näringsgrensfördelning diskuteras, är de viktiga — gäller detta endast för så vitt tillväxten i produktivitet inom tjänstesektorn varit densamma som eller lägre än i varusektorn. Frågan blir alltså här om en skillnad av detta slag föreläggat mellan servicenäringar å ena sidan och industri och jordbruk å den andra.¹

Vanligen föreställer man sig att servicenäringarna kännetecknas av svaga produktivitetsökningar. Enligt namnet skulle dessa näringar tillhandahålla tjänster. Och tjänster utförs ju till stor del utan mekaniska hjälpmedel och är även i övrigt svåra att rationalisera. Denna ganska vanliga syn på tjänsterna gäller förvisso en inte oväsentlig del av de verksamheter som hör hemma inom servicenäringarna. Men lika uppenbart är att dessa drag ingalunda är några genomgående karakteristika. Många exempel skulle kunna anföras på service som är mycket högt mekaniserad och där produktivitetshöjningarna varit mycket stora även jämförda med de längst rationaliserade arbetsprocesserna inom t. ex. industrin. Telefonväsendet kan anföras i detta sammanhang.

Då man söker närmare undersöka produktivitetens utvecklingen inom de enskilda verksamhetsområden som ingår i servicenäringarna uppstår emellertid snart starka tvivel på det meningsfulla i att jämföra produktivitetförhållandena för olika näringar. Är en sådan jämförelse möjlig och kan den ge några meningsfulla svar? I det här aktuella problemet är det ju den långsiktiga utvecklingen inom större och inte särskilt homogena näringsgrupper som är föremål för intresse. Den bristande homogeniteten i kombination med det långa perspektivet reser ytterst svår bemästrade mätproblem. En annan omständighet som bidrar till att göra produktivitetssuppskattningar för tjänstesektorn ytterst komplicerade är svårigheten att i detta fall upprätthålla ett bestämt kvalitetsbegrepp. Tjänsternas

¹ Frågan huruvida sådana här samband varit av betydelse även för den relativa tillväxt av industrin på bekostnad av jordbruket, som också varit ett karakteristiskt drag i utvecklingen, skall förbigås. Syftet med de resonemang som här förs är närmast att belysa vissa samband, som är av intresse för den fortsatta undersökningen, varför en sådan utvidgning av diskussionen inte är behövlig.

innehåll och utförande varierar mycket starkt (t. ex. vid en teater) och förändras även ganska snabbt med tiden. I den ekonomiska utvecklingen finns för övrigt vissa samband, som verkar i riktning mot en fortgående förändring av tjänsterna. Detta problem kommer att tas upp i följande avsnitt.

Sålunda skulle det knappast föreligga praktiska möjligheter, förutom att det skulle vara förenat med mycket betydande teoretiska svårigheter, att fastställa arbetskraftsproduktivitets utveckling inom servicenäringarna. Därigenom skulle det tyvärr heller inte vara möjligt att ge något mer precist svar på frågan om servicenäringarnas relativt snabbare tillväxt påverkats av skillnader i produktivitet mellan denna näring och andra delar av samhällsekonomin. Dessbättre behöver detta negativa resultat dock inte innebära, att diskussionen av realinkomststegringarnas återverkan på näringsgrensfördelningen inte skulle kunna föras till ett slut, som ger någon form av lösning på problemet. Då vi övergår till att betrakta inkomst- och priselasticiteternas betydelse i förevarande sammanhang kan bristen på faktiska data om produktivetsförhållandena ersättas med — eller svårigheten att ge konkretion åt volym- och prisbegreppen kringgås genom — några enkla antaganden.

FÖRSKJUTNINGAR I EFTERFRÅGANS INRIKTNING

En högre inkomstelasticitet för tjänster än för andra varor skulle — som förut framhållits — under vissa förutsättningar leda till en relativt starkare sysselsättningsmässig expansion inom tjänstesektorn. En av förutsättningarna därvidlag gällde produktivetsutvecklingen i de olika näringarna. Om ökningen i produktion per arbetstimme är större inom servicenäringarna än inom andra sektorer blir inkomstökningens effekt på yrkesfördelningen helt obestämd; man kan tänka sig att produktivetsökningen är så mycket större att den helt förträr och överväger den högre inkomstelasticiteten — servicenäringarnas relativa andel av de yrkesverksamma skulle då sjunka. Ett annat fall är en sådan konstellation av produktivitet och inkomstelasticitet att inga som helst återverkningar på sysselsättningen inträder. Slutligen kan för det tredje servicenäringarna expandera trots den högre produktiviteten. Man kan då tänka sig att inkomst-

elasticiteten medför en relativ ökning av sysselsättningen som är större än den minskning, som framkallas av produktivetsförhållandena.

I det sistnämnda fallet, samt då produktivetsutvecklingen är densamma eller lägre än i andra näringar, skulle alltså en högre inkomstelasticitet för tjänster än för varor föra med sig en ökning av service-näringarna. För att förenkla och renodla de följande resonemangen förutsätts att produktivetsutvecklingen är lägre i tjänstesektorn än inom andra områden.¹

Hittills har vi i diskussionen utgått från — som något givet — att för tjänsterna skulle gälla en högre inkomstelasticitet än för varor. Studerar man vara för vara och tjänst för tjänst är detta uppenbarligen inte fallet. Visserligen torde en mycket stor del av tjänsterna karakteriseras av en inkomstelasticitet som är större än 1, men detsamma gäller även efterfrågan på en mängd varor — t. ex. livsmedel av delikatesskaraktär, vissa kläder som pälsar och skinnjackor, varaktiga konsumtionsvaror, bilar. Tänker man sig att man kunde helt renodla efterfrågan på tjänster och på varor och behandla dem som två helt skilda efterfrågegrupper och att dessa grupper vore de enda man hade att ta i betraktande syns det dock vara troligt att man skulle få en elasticitet för tjänsternas del, som låg över 1 medan för varorna ifrågavarande tal skulle ligga under 1.² I detta fall måste ju de vägda elasticiteterna för de två grupperna vara lika med 1.³ Med hänsyn härtill torde det vara motiverat att diskutera förskjutningar i näringsgrensfördelningen utifrån förutsättningen om en skillnad i inkomstelasticitet för varor och tjänster, med en högre elasticitet på tjänsterna.

Med de förutsättningar om produktivetsförhållandena i olika näringar

¹ Denna förutsättning har valts, eftersom den anknyter till det ganska vanliga betraktelsesättet att man i benämningen tjänster lägger in bland annat att det är verksamheter som kännetecknas av i tiden oförändrade eller i varje fall ganska små förskjutningar i produktivitet.

² En sådan här uppsplätning av efterfrågan på varor och tjänster är inte realistisk, då en efterfrågan på en vara mycket ofta är direkt förenad med en efterfrågan på en tjänst eller vice versa.

³ Här förutsätts då att sparelasticiteten = 1; är denna större än 1 blir ju utgifts-elasticiteten mindre än 1; i sådant fall kan blott sägas att efterfrågans inkomstelasticitet bör vara större för tjänster än för varor.

och skillnaderna i inkomstelasticitet för varor och tjänster, som ovan gjorts, kan vi så övergå till att vidare diskutera vad som händer med näringsgrensfördelningen då inkomsterna stiger i samhället. Först kan då — med upprepning av ett tidigare konstaterande — sägas att den antagna konstellationen i fråga om inkomstelasticitet och produktivitetsutveckling i och för sig skall utlösa en tendens till en relativ tillväxt av servicenäringarna och en motsvarande relativ tillbakagång för de varuproducerande sektorerna. Huruvida denna tendens i realiteten kommer att slå igenom är emellertid beroende av hur de relativa priserna utvecklas och hur efterfrågans priselasticitet ser ut. Händer ingenting på prisområdet kommer givetvis näringsgrensförskjutningar till stånd. Men med den gjorda förutsättningen att produktivitetsutvecklingen är lägre inom tjänstesektorn är det sannolikt att det uppstår en fördyring av tjänsterna. Produktivitetsökningarna totalt i samhället leder ju till ökade löner och man kan inte tänka sig att löneläget i tjänstesektorn skall bli opåverkat av detta — att alltså lönerna där skall ligga konstanta medan lönerna inom andra näringar stiger. Då ersättningen för tjänsterna — under påverkan av den allmänna löneutvecklingen — stiger mer än som är betingat av produktivitetsökningarna inom detta område blir resultatet en relativ prisökning på tjänsterna.

Något generellt uttalande att en hög inkomstelasticitet för efterfrågan på en vara eller en tjänst åtföljs av en hög priselasticitet kan inte göras. Men resonemangsvis kan vi här utgå från att den förutsatta inkomstelasticiteten över 1 för efterfrågan på tjänster motsvaras av en hög priselasticitet. Från denna utgångspunkt och med den relativa prisuppgången på tjänster motvägs effekten av den höga inkomstelasticiteten så att den tendens till näringsgrensförskjutning som primärt skulle uppstått motverkas eller upphävs. Vilket nettoresultat som därvid uppkommer beror på de båda elasticiteternas inbördes storlek. Är de numeriskt lika stora kommer det inte att ske någon förändring i sysselsättningen; är inkomstelasticiteten större expanderar tjänstesektorn. Men är priselasticiteten den större uppstår en relativ tillbakagång för tjänsterna. Allt detta gäller i det fall den procentuella prishöjningen och inkomstökningen är lika. Är så inte förhållandet blir det mer invecklat att bestämma netto-

effekten. Rent allmänt kan dock sägas att vid en större uppgång i en av dessa storheter (t. ex. priset) måste efterfrågeelasticiteten för den andra storheten (i detta fall inkomsten) vara högre för att sysselsättningsläget skall bli oförändrat.

Det är inte möjligt att här söka bestämma vad de illustrerade sammanhangen mer precist betytt för servicenäringarnas tillväxt. Alldeles oavsett svårigheterna att bestämma eventuella skillnader i produktivitsutveckling för de båda diskuterade sektorerna måste man för ett sådant försök även känna elasticiteterna i de båda fallen samt vidare pris- och inkomstförändringarna för den period man vill studera, vilket allt inte låter sig göra så lätt. I stället för att göra några numeriska uppskattningar av den här arten skall i det följande uppställas ett par allmänt hållna räkneexempel, som sammanfattar de tidigare resonemangen och belyser den mekanism man har att räkna med i fråga om näringsgrensförskjutningar.

Låt oss utgå från ett samhälle där vi har två sektorer, en för varuproduktion och en för tjänster. Inom varuproduktionen sker en årlig produktivitsökning om 3 procent medan i den andra sektorn produktiviten är konstant. Vi förutsätter vidare att den lönehöjning som följer av produktivitsutvecklingen sker likformigt. De anställda inom tjänsteområdet får alltså samma standardhöjning som övriga anställda. Hur kommer i detta samhälle utvecklingen att gestalta sig under exempelvis en femtioårsperiod, om utgångsläget vad beträffar nationalprodukt och arbetskraftsfördelning är den följande?

	Sektor för varupro- duktion	Sektor för produktion av tjänster
Bidrag till bruttonationalprodukt (miljarder kronor)	80	10
Andel av förvärvsarbetande befolkning (procent)	80	20
Produktivitsstegring per år (procent)	ung. 3	0

Efter femtio år skulle läget vara detta om man antar att inkomstelasticiteten för efterfrågan på tjänster är större än 1 men att priselasticiteten har samma numeriska värde.¹

¹ De här gjorda sifferexemplen har inspirerats av ett föredrag av Ragnar Bentzel, vari han diskuterade vad en årlig treprocentig standardökning betyder på mycket lång sikt. I bilaga 4 återges en av Ragnar Bentzel genomförd matematisk lösning av det exemplifierade problemet och siffrorna i våra två följande tabläer utgår från denna.

	Sektor för varupro- duktion	Sektor för produktion av tjänster
Bidrag till bruttonationalprodukt (miljarder kronor)	359	45
Andel av förvärvsarbetande befolkning (procent)	80	20

Med det ovan gjorda antagandet att lönerna stiger i takt med produktionsstegringen inom varusektorn följer att värdet av tjänsterna (även om deras volym är oförändrad) har mer än fyrdubblats. Och med de nämnda förutsättningarna om inkomst- och priselasticiteterna kommer av den fyrdubblade inkomsten utgiftsandelen för varor och tjänster att bli densamma som tidigare. För de belopp konsumenterna ger ut får de dock fyra gånger mer varor under det att de för ett fyrdubbelt penningbelopp får en oförändrad volym tjänster. Det har alltså skett en stark relativ prissänkning, vars innebörd kan belysas med ett par exempel. Om en liten bil och ett hembiträde betingar samma pris (8 000 kronor) i utgångsläget så är priserna för dessa efter femtio år 8 000 respektive 32 000. För ett paket cigaretter och för klippning (ursprungligen båda 3 kronor) får man vid periodens slut betala 3 respektive 12 kronor etc.

Så länge efterfrågan på varor och tjänster karakteriseras av att inkomst- och priselasticiteter inom varje grupp har samma numeriska värde blir sålunda utgiftsandelarna konstanta och arbetskraftsfördelningen och den totala årliga standardstegringen påverkas ej. Men om denna överensstämmelse beträffande elasticiteterna inte gäller blir konstansen i de nämnda avseendena inte längre bestående. Detta belyses av nedanstående uppställning, där vi antagit att för efterfrågan på tjänster gäller en inkomstelasticitet om 1,5 och en priselasticitet om 1 (för varorna ligger inkomstelasticiteten sålunda under 1). Uppställningen avser läget efter en femtio-årig utveckling som startade från samma situation som tidigare.

	Sektor för varupro- duktion	Sektor för produktion av tjänster
Bidrag till bruttonationalprodukt (miljarder kronor)	302	73
Andel av förvärvsarbetande befolkning (procent)	67	33

I detta läge har till följd av den högre inkomstelasticiteten skett en överflyttning av arbetskraft till tjänstesektorn. Dennas andel av den yrkes-

verksamma befolkningen ligger sålunda cirka 60 procent högre än i utgångsläget. Förskjutningen har medfört att den totala reala standardutvecklingen blivit lägre än i förra fallet, då ingen överflyttning av arbetskraft ägde rum (ökningen i varusektorn, som ensam svarar för standardökningen blev 302 mot 359). Denna effekt uppkommer ju genom att folk flyttar från en sektor med en årlig produktivitetsökning till en annan där produktiviteten hela tiden är oförändrad. Tänkes de antagna elasticiteterna bli bestående i oändlighet skulle standardstegringen komma att gå mot noll.

De här resultaten gäller givetvis endast under de förutsättningar, på vilka räkneexemplet konstruerats. I vad mån är då de gjorda antagandena realistiska? Produktivitetsförhållandena har tidigare diskuterats och här skall inte något ytterligare tilläggas utan antagandet om en lägre produktivitetsökning i servicenäringarna får stå fast. Det bör kanske framhållas att produktivitetsökningen absolut inte behöver — som i räkneexemplet — vara noll. Den behöver endast vara lägre än inom andra näringar för att de beskrivna tendenserna till minskad takt i standardstegringen i starkare eller svagare grad skall komma till uttryck. Förutsättningen om löneutvecklingen skall vi heller icke frångå. Det syns vara realistiskt att räkna med att lönerna inom tjänstesektorn, oavsett om produktivitetsökningen där är obetydlig eller rent av lika med noll, följer den allmänna löneutvecklingen i samhället. Givetvis behöver dock inte detta antagande ges samma konstruktion som i räkneexemplet, där man till följd av att löneutvecklingen knyts till produktivitetsutvecklingen inom varusektorn får en allmän prisstegring. Modifieras antagandet så att det inte uppstår någon allmän prisökning — man kan t. ex. förutsätta att den totala lönesumman får öka i takt med den totala produktivitetsökningen inom ekonomin — kommer emellertid detta att föga påverka slutresultaten och i varje fall inte förändra den riktning i vilken dessa går.

Återstår då antagandena om inkomst- och priselasticiteternas storlek. Frågan hur man skall bedöma dessa skall inte angripas direkt. Vi skall i stället söka att via en diskussion om några av de konsekvenser som den förutsatta produktiviteten och löneutvecklingen har komma fram till ett svar på detta problem.

De produktivitets- och löneförhållanden som antagits gälla medför i och

för sig en fortgående relativ prishöjning på tjänster. Denna fördyring utlöser en substitutionseffekt eller en strävan att ersätta tjänster med varor. Från den faktiska utvecklingen kan många exempel på detta anföras. Höjda priser på skräddartjänster har medverkat till en övergång mot konfektion; för skomakartjänsterna gäller detsamma — en annan sida av denna utveckling som innebär att man lagar sina skor färre gånger och i stället köper nytt eller köper skor som inte kräver så mycket lagning har där även varit ganska markerad. Denna tendens att utbyta tjänster mot varor kan också karakteriseras som en tendens att söka mekanisera och rationalisera tjänsterna. Strävandena i denna riktning har varit ett framträdande drag i industrialiserings- och kommersialiseringsprocessen och har berört alla områden, där man tar tjänster i anspråk. I hemmen har hembiträdes-tjänsternas fördyring bidragit till en minskning i matlagningsarbetet och syarbetet (övergång till konserver och djupfryst respektive konfektion etc.) samt till mekanisering av olika arbetsmoment (dammsugare, tvättmaskiner osv.). Vid sidan av andra och troligen viktigare prisförskjutningar samt tekniska framsteg har nog uppgången i priset för tjänsterna ändock spelat en viss roll för övergången från kakelugnseldning till centraleldning och från användningen av ved, kol och koks som bränsle till olja. Då hemarbetets mekanisering och rationalisering är på tal bör nog, trots att den inte är av alldeles dagsfärskt datum, nämnas den revolution av »transporttjänsterna» som där skett genom vattenledningen.

Ovan har anförts några exempel från hantverksyrkena hur prishöjningen på tjänster medverkat till en förskjutning mot industriellt framställda varor. Utslag av samma tendens är för handelns del de färdigpaketerade varorna och som följd därav självbetjäningsaffärerna, automaterna etc.

De här exemplifierade tendenserna uppkommer som nämnts till följd av den relativa fördyringen av tjänsterna, och de gör sig gällande även om priselasticiteten för efterfrågan på tjänster skulle vara lägre än inkomstelasticiteten. Skulle priselasticiteten vara lika stor som inkomstelasticiteten men prisuppgången på tjänsterna större än den allmänna inkomstökningen i landet kommer förutom de nyss diskuterade verkningarna en direkt efterfrågedämpande effekt att uppstå. En sådan kombination hos de bestämmande faktorerna kanske inte är så vanlig men

i några fall torde det vara berättigat säga att förloppet varit av ungefär denna karaktär. I fråga om hembiträdestjänster torde sålunda detta delvis ha varit fallet. Inkomstutjämnningen har ju för denna grupp inneburit att lönerna stigit snabbare än inkomsterna i de grupper, som tar eller tänkt ta i anspråk sådana tjänster. För dagkarlstjänster (i trädgård, småreparationer etc.) för strykerskor, hemsömmerskor, vissa hantverkstjänster m. fl. torde liknande förhållanden ha gällt.

Om de utvecklingstendenser, som nu berörts, haft en stor tyngd skulle den höga inkomstelasticiteten för efterfrågan på tjänster inte utlöst någon utvidgning av tjänstesektorn och därmed inte heller kunna anföras som någon förklarande orsak till servicenäringarnas expansion. Något absolut bestämt omdöme hur därmed förhållit sig kan heller inte avges, men troligt är dock att prislefaktorn gjort sig ganska starkt gällande på flera områden och att en minskning av tjänsternas volym där kommit till stånd. Detta torde väl kunna motivera en viss återhållsamhet i värderingen av den betydelse som i detta sammanhang skall ges den höga inkomstelasticiteten för efterfrågan. Inkomstelasticitetens roll i utvecklingen kan inte ges ett bestämt försteg framför andra bestämmande faktorer. Det torde sålunda vara berättigat att lägga en viss vikt vid den ändrade organisationen av näringslivet, vid specialiseringen inom och omvandlingen av ekonomin som förklaring till servicenäringarnas expansion. Denna omvandling har bland annat inneburit att olika funktioner brutits ut ur andra näringar och förts till servicenäringarna, att nya arbetsområden (speciellt då sådana som berört hushållen) förts in under marknadshushållningen samt att den tekniska utveckling, som omvandlingen varit förbunden med, tillskapat en del nya uppgifter i samhället som förlagts till servicenäringarna.

Nu kan man kanske invända att i den diskussion som fört fram till dessa slutsatser, föga sagts om vissa grenar inom tjänstesektorn, där expansionen varit särskilt påtaglig, t. ex. rese- och turisttjänster, nöjes-tjänster, telefon etc. Utvecklingen där torde dock inte på något sätt strida mot den allmänna bild av förloppet som här tecknats. De exemplifierade grenarna kännetecknas av genomgripande tekniska innovationer som helt förändrat pris- och produktivitetsförhållandena. Filmen, radion, televi-

sionen kan ju sägas ha inneburit en synnerligen kraftig prissänkning på nyheter, föredrag, musik, underhållning etc., som resulterat i en ökad efterfrågad volym av tjänster. Detsamma torde i viss mån gälla rese- och turisttjänsterna.

Vad rese- och transporttjänsterna beträffar får väl för övrigt — för att nu återkomma till de redovisningstekniska följderna av utvecklingen som tidigare diskuterats — en betydande del av den expansion som där skett ses såsom en integrerande del av omvandlings- och specialiseringsprocessen. Då det nära samband som i naturhushållningen råder mellan producent- och konsumentenhet efter hand alltmer upplöses, måste en ökad vikt tillkomma »distributionen». Speciellt som en specialisering förutsätter en ändrad geografisk fördelning av produktionen.

Liknande synpunkter kan läggas på handelns tillväxt. Att närmare utveckla dessa torde inte vara behövt. I stället skall ett annat förhållande, som visserligen angår även andra serviceområden, men som kanske är speciellt påtagligt för handelns del något beröras. Efterfrågan på varor och efterfrågan på tjänster har i de föregående resonemangen behandlats som om de vore helt skilda från varandra. Detta förfaringssätt har ansetts försvarligt, trots att det i verkligheten ofta rör sig om en förenad efterfrågan på tjänster och varor. Flertalet av de synpunkter som framförts torde nämligen vara helt tillämpliga även vid en sådan förenad efterfrågan. Ett speciellt fall förtjänar dock att omnämnas. Vi tänker oss att efterfrågan på alla varor och tjänster är sammansatt av en viss bestämd kvantitet tjänster från handeln och en viss kvantitet produktionsinsatser från industrin. Vidare förutsätter vi att produktivitetens utvecklingen i framtiden blir lägre inom handeln än inom industrin. Detta skulle då få till följd att handelns andel av de yrkesverksamma inom det kombinerade distributions- och produktionsområdet kommer att öka medan industrins andel skulle minska. I detta fall är det inte några inkomst- och priselasticitetsförhållanden som spelar in utan det är skillnaderna i produktivitetens utvecklingen som är avgörande. Möjligt är att en — mer eller mindre utpräglad — kombination av förenad efterfrågan och skillnader i produktivitetens utveckling kan ha medverkat till servicenäringarnas expansion. Här kan dock inte närmare undersökas hur därmed faktiskt förhållit sig. Samma

skäl som tidigare anfördes beträffande svårigheterna att för längre perioder göra produktivitetjämförelser mellan olika näringar — bland annat de ständiga förändringarna i en näringsgrens uppgifter och metoder — gäller ju även här.

SAMMANFATTNING

Den ovan gjorda granskningen av några ganska vanliga teorier om speciellt servicenäringarnas expansion har givit vid handen att det inte är möjligt att hänföra förändringarna i näringsgrensfördelningen till någon enstaka bestämmande faktor. En tes som exempelvis säger att servicenäringarna bör växa vid en stigande inkomst i samhället, syns sålunda inte vara generellt giltig. I stället måste man nog anse den relativa tillväxten av servicesektorn vara betingad av flera olika förhållanden, av vilka några delvis hänför sig till sättet för registreringen av de förvärvsarbetande. Den industriella och kommersiella omvandlingen av näringslivet har inneburit en specialisering och en ändrad organisation av arbetsuppgifterna, som bland annat medfört att olika slags tjänster fått en egen status. Ett stort antal av de tjänster som numera lämnas av servicenäringar har — om än i andra former och av delvis annan natur — tidigare presterats inom jordbruket eller inom hushållen. Jämsides med omvandlingen av näringslivet har vidare skett en djupgående förändring i befolkningens geografiska fördelning, som i sin tur gjort en ändrad inriktning av näringsverksamheten nödvändig.

Bland andra faktorer som måste beaktas då man söker en förklaring till servicenäringarnas expansion är produktivitetsförhållandena. Även om det är synnerligen svårt att bestämma de eventuella skillnader i produktivitetsutveckling som förekommit mellan olika näringar kan man inte bortse från att sådana olikheter har kunnat vara av betydelse för förskjutningarna i näringsgrensfördelningen. För att så skall ha varit fallet krävs dock att inkomst- och priselasticiteterna för efterfrågan på servicenäringarnas prestationer haft ett visst bestämt utseende, såsom påvisats i det föregående. Omvänt gäller att t. ex. en hög inkomstelasticitet för tjänster resulterar i en tillväxt av servicenäringarna endast under förutsättning att

produktivitetensvinsterna där är förhållandevis låga och att (om en prishöjning på tjänster sker i takt med inkomststegringen) priselasticiteten har ett lägre numeriskt värde än inkomstelasticiteten. Hur förhållandena i dessa avseenden verkligen gestaltat sig har inte mer i detalj kunnat bedömas. Så mycket torde dock vara säkert, att i ett stort antal fall konstellationen prisutveckling, priselasticitet och produktivetsökning varit sådan att en hög inkomstelasticitet inte utlöste en tillväxt av servicenäringarna då inkomsterna stigit. Å andra sidan kan anföras flera exempel då en ökning i efterfrågad volym av tjänster i första hand måste sättas i samband med prisförändringar framkallade av tekniska framsteg och där inkomstelasticiteten varit av underordnad betydelse. Några allmängiltiga skäl för att anta att det på något sätt skulle ligga i utvecklingens natur att produktivets- och prisutveckling samt att efterfrågans priselasticitet för tjänsterna skulle ha sådana värden att en hög inkomstelasticitet utlöser en arbetskraftskrävande expansion inom ifrågavarande näringsgren kan under sådana förhållanden inte sägas föreligga. Detta medför i sin tur att man inte kan betrakta en fortsatt expansion av servicenäringarna vid en bestående inkomstökning i samhället som något självklart eller ofrånkomligt.

KAPITEL 2

Offentlig sektor — något om dess avgränsning och särdrag

I föregående kapitel har vi försökt skissera det allmän-ekonomiska betraktelsesätt som vi kommer att utgå ifrån vid studiet av den offentliga sektorns utveckling. Vår avsikt är alltså att undersöka i vad mån de statliga och kommunala utgifternas förändring kan sägas vara betingad av samhälls- och näringslivets omvandling, av produktivitets- och därmed sammanhängande prissförskjutningar och av inkomstförändringar i samhället. Det är oss angeläget att — med upprepning av vad i inledningen sagts — framhålla att den omständigheten att vi vill anbringa ett betraktelsesätt som syns oss giltigt för den privata sektorn av näringslivet, även på de offentligt bedrivna och bestämda verksamheterna inte innebär, att vi anser att i ekonomiskt-teoretiskt avseende betydelsefulla olikheter mellan dessa områden skulle saknas. Vi tror att sådana skillnader finns, men vår hypotes är att de gemensamma bestämningsfaktorerna dock är så stora — kanske dominerande — att det är meningsfullt att söka analysera den offentliga utgiftsutvecklingen från sådana utgångspunkter som angivits i föregående kapitel.

VAD AVSES MED OFFENTLIG SEKTOR?

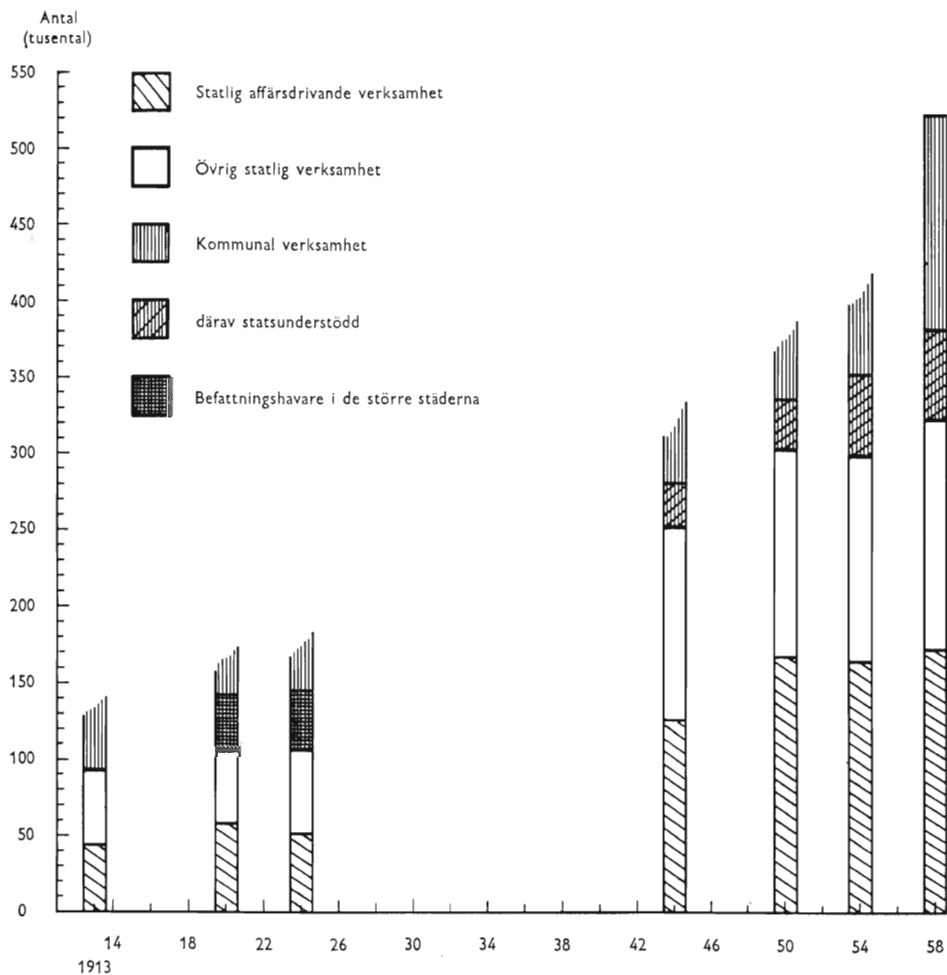
Nu ställer det sig dock inte så lätt att direkt tillämpa det berörda betraktelsesättet på den offentliga sektorn. En svårighet därvidlag sammanhänger med att det inte alltid är klart vad man avser med offentlig sektor och i vilken relation denna står till andra delar av samhälls- och närings-

livet. Ser man saken ur produktionssynpunkt skulle man med offentlig sektor väl närmast förstå den del av samhällets produktion som bedrivs i offentlig regi, av stat och kommuner. Betraktar man förhållandena ur efterfrågesynpunkt bör man ju med offentlig sektor avse den del av den totala efterfrågan på varor och tjänster, som på ett eller annat sätt kan hänföras till stat och kommuner. För att erhålla ett fastare underlag för en diskussion av tillämpbarheten av det i kapitel 1 utvecklade synsättet på offentlig sektor skall här först i korthet beröras något rörande olika mått för offentlig produktion och offentlig efterfrågan och hur dessa mått inbördes förhåller sig.

Från produktionssynpunkt brukar man ofta då man talar om olika näringars och verksamheters storlek som ett mått därpå anföra antalet personer som där finner sin bärning. Folkräkningarna och med dessa närbesläktade källor tillhandahåller sådana uppgifter om antalet i offentlig tjänst sysselsatta personer. Vi skall inte här återuppta den diskussion om tolkningen av förändringar i tiden av sådana sysselsättningssiffror som fördes i kapitel 1. Här skall blott erinras om att sysselsättningssiffror av ifrågavarande art är avsedda att ge en uppfattning om omfattningen av den produktion som utförs inom olika näringsgrenar. Som naturliga komplement till sådana data kan sedan anföras mått för kapitalmängdens storlek, råvaruåtgång etc. Det samlade resultatet av de olika produktionsfaktorernas insatser brukar uppskattas och anges såsom förädlingsvärde, bidrag till nationalprodukt eller dylikt. Antalet anställda i offentlig tjänst utgör sålunda ett mått på de produktionsinsatser som görs inom offentlig sektor.

I diagram 1 återfinns staplar för antalet sysselsatta i offentlig tjänst vissa år mellan 1913 och 1958. Som syns var antalet personer som år 1958 där hade sitt förvärvsarbete cirka 524 000, vilket motsvarade ungefär 15 procent av den totala yrkesverksamma befolkningen i landet. Offentlig tjänst används i det här sammanhanget enligt det klassificeringsschema som ligger till grund för folkräkningarna, vilket innebär att personal inom alla delar av statlig och kommunal förvaltning förs dit, vidare personal inom försvar, offentliga skolor och undervisningsanstalter, sjukvård etc., samt anställda i affärsdrivande verk — statens järnvägar, televerket m. fl. —

Diagram 1. Antal anställda i offentlig verksamhet



och i kommunala gas- och elektricitetsverk etc. Däremot ingår inte anställda i offentliga bolag av typen Norrbottens järnverk, Tobaksaktiebolaget och Stockholms spårvägar.

När man från efterfrågesynpunkt vill ange ett mått på den offentliga sektorns omfattning utgår man från nationalräkenskapernas siffror för offentlig konsumtion och offentliga investeringar. År 1958 uppgick offentlig konsumtion till cirka 7,6 miljarder kronor och de offentliga

investeringarna till cirka 7,8 miljarder kronor, vilket tillsammans motsvarade 25,8 procent av bruttonationalprodukten. Till detta kommer sedan de offentliga transfereringarna till privat sektor som 1958 belöpte sig till cirka 5,4 miljarder kronor. Frågan hur dessa skall betraktas ur efterfrågesynpunkt kommer att något beröras i det följande.

Omfattningen av de medel som går över statlig och kommunal budget kan i viss mån även sägas utgöra ett slags mått på den offentliga sektorns storlek. Budgetutgifternas art och sammansättning är dock sådan att de i sin helhet inte så lätt kan infogas i ett enhetligt jämförelse- och relationssystem.

Vilka beröringspunkter finns nu mellan de olika måtten för offentlig sektor och hur förhåller de sig till varandra? Något uttömmande svar skall inte ges härpå, utan här skall blott antydvas vissa punkter som har intresse i detta sammanhang.

Vad först beträffar den offentligt bedrivna produktionen kan erinras om att denna för vissa verksamhetsområden avsätts helt i form av offentlig konsumtion — allmän förvaltning, försvar, rättsväsende. I andra fall arbetar de i offentlig verksamhet anställda för en privat marknad och till stor del under sedvanliga marknadsmässiga betingelser (statens järnvägar, vattenfallsstyrelsen etc.). I diagrammet har markerats den ungefärliga del av de i statlig tjänst sysselsatta som arbetar för privat och för offentlig marknad. I mycket avrundade tal kan hälften av de anställda sägas vara sysselsatta i vardera av de olika verksamhetsformerna.

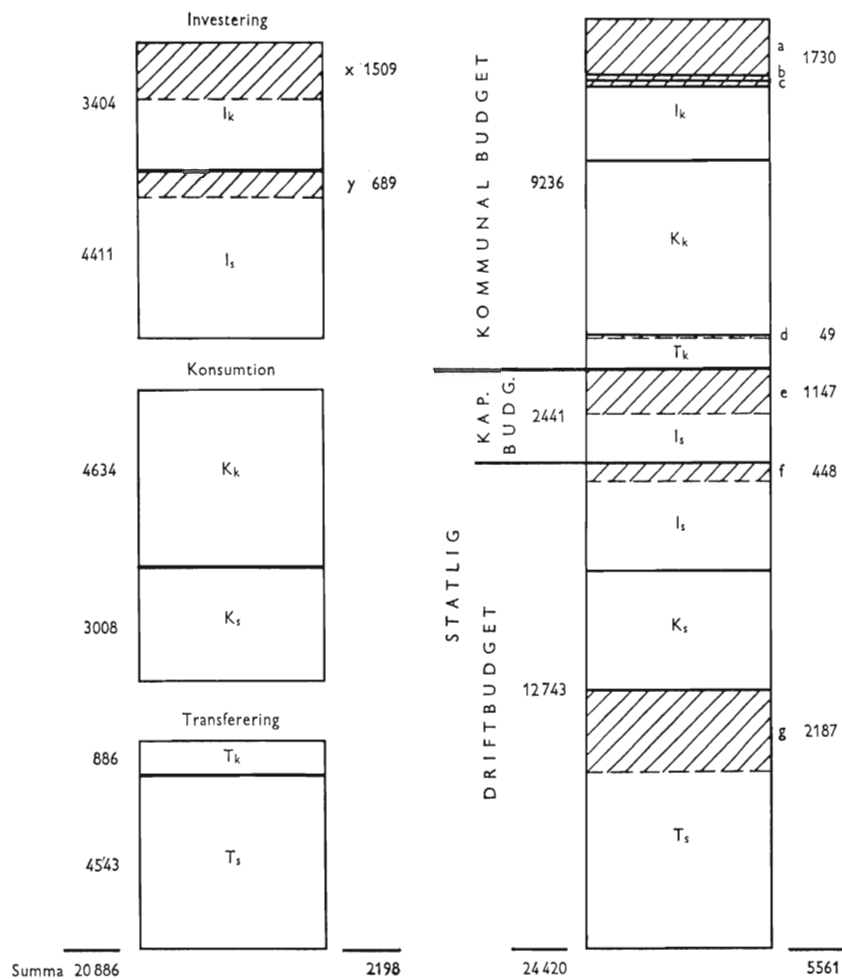
I fråga om de beröringspunkter som finns mellan antalet offentligt anställda och statlig och kommunal budget kan sägas följande. I statsbudgeten upptas löpande produktionskostnader — löner, hyror, materialkostnader etc. — för de verksamheter som arbetar för offentlig marknad, medan detta ej är fallet för motsvarande kostnader eller utgifter i övrig offentlig produktion — alltså affärsdrivande verk etc. I fråga om investeringsutgifter föreligger ingen skillnad mellan de olika verksamhetsgrenarna utan utgifterna beviljas och redovisas i båda fallen över statlig budget. I kommunal budget, såsom den redovisas i Kommunernas finanser, följs en annan princip så till vida att där ingår löpande driftutgifter och investeringskostnader såväl för den på privat marknad ar-

betande produktionen som för på offentlig konsumtion inriktade verksamheter. Den kommunala budgeten spänner sålunda över ett vidare fält än statsbudgeten. Vad angår de i aktiebolagsform drivna offentligt ägda företagen återfinns i statlig och kommunal budget inga utgifter för dessa i annan mån än sådana anslag som utgör en aktieägarinsats.

Nästa steg gäller att diskutera sambandet mellan det mått för offentlig produktion som antalet anställda utgör och nationalräkenskapernas siffror för offentlig konsumtion, investeringar och transfereringar. Detta samband skall ges en indirekt belysning genom en jämförelse mellan budget-siffror och nationalräkenskapernas data. I diagram 2 har sammanställts dels statens och kommunernas totala utgifter över budget för 1958/59 respektive 1958 och dels uppgifter om offentlig konsumtion, investering och transferering motsvarande år. Summan av de offentliga budgetutgifterna slutar på 24,4 miljarder kronor medan summan av konsumtion, investeringar och transfereringar blir 20,9 miljarder kronor. Någon närmare överensstämmelse i summabeloppen föreligger sålunda inte beroende på att de båda måtten delvis omfattar olika poster. Det inbördes förhållandet mellan de båda måtten kan enklast uttryckas så att nationalräkenskapernas konsumtions-, investerings- och transfereringssiffror med ett par undantag endast inrymmer sådana poster som återfinns i statlig och kommunal budget. Dessa undantag utgörs av investeringsutgifter hos kommunala aktiebolag och stiftelser samt av underhålls- och reparationskostnader i statliga affärsdrivande verksamheter. För ifrågavarande år ingick dessa i offentliga investeringar med ett belopp av ungefär 1,5 respektive 0,7 miljarder kronor. I kommunernas finanser och statsbudgeten fanns inga motsvarande poster.

Ser man i stället på det inbördes förhållandet mellan de här jämförda måtten från budgetsidan kan konstateras att budgetredovisningarna innehåller flera poster som inte inryms i siffrorna över konsumtion etc. Två ganska tungt vägande sådana poster är dels de driftutgifter i affärsdrivande verksamheter som för kommunernas del medtas i de budgetmässiga utgiftssammanställningarna, dels de transfereringar som sker mellan de offentliga budgetarna, i första hand då från stat till kommuner. Finansiella transaktioner eller investeringar — aktieteckning, fondavsättningar, för-

Diagram 2. Offentliga utgifter enligt nationalräkenskaperna och enligt statlig och kommunal finansredovisning år 1958 (mkr)



K_s = statlig konsumtion
 I_s = statlig investering
 T_s = statlig transferering
 K_k = kommunal konsumtion
 I_k = kommunal investering
 T_k = kommunal transferering
 x = investeringar hos kommunala aktiebolag och stiftelser

y = reparation och underhåll i statliga bolag och affärsdrivande verk
 a = kommunala affärsföretag
 b = aktieteckning och utlåning
 c = fastighetsköp
 d = inter-offentliga transfereringar
 e = finansiella investeringar
 f = finansiella utgifter
 g = inter-offentliga transfereringar

värv av mark och hus etc. — som upptas i offentlig budget som utgifter inkluderas ej heller i här ifrågavarande uppgifter i nationalräkenskaperna. Storleken av dessa poster har på ett ungefär angivits i diagram 2. Någon exaktare bestämning låter sig inte göra då budgetsiffror för kommunerna och nationalräkenskapernas siffror avser kalenderår medan de statliga budgetdata hänför sig till budgetår.

Denna undersökning kommer att omfatta storleken och utvecklingen av statliga och kommunala uppgifter som är förenade med utgifter, redovisade över statlig och kommunal budget. Ett par viktiga inskränkningar gäller dock därvidlag. Sålunda kommer inte budgetutgifter för finansiella investeringar (köp av egendom, aktieteckning osv.) att medtas. Och vidare utelämnas utgifter sammanhängande med affärsdrivande verksamheter, vare sig dessa, såsom för kommunernas del, avser driftutgifter eller de, som för både stat och kommuner, hänför sig till investeringar. Detta innebär att konsumtion och transfereringar i nationalräkenskapernas mening helt innefattas i undersökningen. I fråga om nationalräkenskapernas investeringar ingår i undersökningen de poster som sammanhänger med offentlig konsumtion. Med en hänvisning till diagram 2 kan sägas att de i vår undersökning ingående posterna motsvaras av de ostreckade fälten ingående i såväl budgetstapeln som i stapeln för nationalräkenskaperna.

Den ovan angivna avgränsningen av undersökningsområdet är helt betingad av den inledningsvis angivna frågeställningen och av den analysmetod som kommer att användas för undersökningen. I stort kan denna undersökning sägas vara avsedd att utgöra en form av efterfrågeanalys tillämpad på av stat och kommun bestridda utgifter. Den i nationalräkenskaperna tillämpade uppdelningen mellan offentlig och privat konsumtion ger för en sådan studie en naturlig och praktisk avgränsningslinje. Att sedan offentlig konsumtion i nationalräkenskapernas mening kan inrymma element som är svåra att inordna i ett sedvanligt konsumtions-teoretiskt betraktelsesätt är ett annat problem som senare kommer att något beröras.

Huruvida offentliga investeringsutgifter alls skulle medtas i denna undersökning har under arbetets gång ofta övervägts. Skäl som talat emot

att innefatta dessa utgifter i undersökningen har varit det förhållandet att investeringar i verksamheter, vars tjänster och produkter främst avsätts som privat konsumtion, har en stor vikt i ifrågavarande utgiftsgrupp. En analys av utgiftsutvecklingen i dessa fall måste gå tillbaka på förskjutningar som skett inom privat konsumtion. Nödvändigheten att begränsa undersökningsområdet har uteslutit en sådan utvidgning, allra helst som frågor om prissättning och räntabilitetskriterier inom offentlig företagerverksamhet där kommer in i bilden. För att medta investeringarna har å andra sidan talat att konsumtion och med den sammanhängande investeringar lämpligen bör ses i ett sammanhang t. ex. inom vägväsendet, bibliotekens bokinköp etc. I detta fall tillkommer att budgetmaterialet inte alltid för hela perioden tillåtit en klar och konsekvent uppdelning av utgifterna på konsumtion och investering. Av här anförda skäl har i fråga om investeringarna förfarits på det sätt som ovan angivits.

Vad så transfereringarna beträffar utgör dessa en utgiftsgrupp som intar en något diffus mellanställning mellan privat och offentlig konsumtion. I det följande kommer vissa synpunkter på transfereringar att anföras och därav torde framgå varför transfereringar omfattas av undersökningen. Vi får sålunda i denna punkt blott hänvisa till den följande framställningen.

I det föregående har framhållits att offentlig produktion och offentlig efterfrågan är två av varandra principiellt helt oberoende företeelser. En mycket omfattande offentlig efterfrågan kan sålunda tänkas förekomma samtidigt som produktion i samhällsregi är inskränkt till ett minimum lika väl som det omvända förhållandet är möjligt. Ser man den här frågan från väljarens synpunkt skulle denne gå till val i två olika egenskaper. Dels har han att ge sin uppfattning till känna i egenskap av aktie- eller andelsägare i en produktionsgemenskap — han har att ta ställning till hur försvaret, undervisningen etc. skall organiseras, och till om och på vad sätt samhället skall engagera sig i »affärsdrivande» rörelser. Dels röstar han som konsument om vilken efterfrågan som skall vara gemensam och om hur stor denna efterfrågan skall vara i de olika fallen.

Ser man till nationalräkenskapernas definitioner är emellertid att märka att offentlig konsumtion enbart omfattar tjänster som är offentligt

producerade — konsumtion och produktion sammanfaller i detta fall.¹ Såge man enbart till detta klassificeringsmässiga förhållande behövde man i detta fall inte ytterligare uppehålla sig vid skillnaden mellan konsumtion och produktion. Det bör emellertid framhållas att man vid bestämningen av offentlig konsumtion i nationalräkenskapernas mening inte kan beakta vissa nyanser, som i denna undersökning inte kan förbigås. Som ett exempel på vad som här åsyftas kan anföras utgifter för kommunikationsdepartementet. Dessa förs i nationalräkenskaperna som offentlig konsumtion. Uppenbart är emellertid att en icke obetydlig del av dessa utgifter sammanhänger med handläggningen av frågor beträffande offentliga verksamheter vars tjänster avsätts som privat konsumtion (affärsdrivande verk som statens järnvägar, televerket, vattenfallsstyrelsen). Närmare besett skulle därför sådana här exemplifierade utgifter i viss utsträckning rubriceras som kostnader för offentlig produktion som ej avsätts som offentlig konsumtion. Detta förhållande kan tänkas gälla för flera offentliga utgiftsposter. Hur detta skall beaktas i denna undersökning kommer att närmare beröras i följande kapitel.

Av vad ovan framgått kan offentlig konsumtion, med den avgränsning detta begrepp har i nationalräkenskaperna, sägas omfatta offentliga utgifter för gemensamma konsumtionsändamål tillgodosedda genom offentlig produktion. Nu förekommer emellertid att vissa ändamål som anses vara av gemensamt samhälleligt intresse tillhandahålls av privatorganisationer eller företag. Offentliga utgifter som utgår för att bestrida privatproducerade tjänster av gemensam art skulle väl även i viss mening kunna sägas utgöra offentlig konsumtion. I nationalräkenskaperna rubriceras emellertid sådana utgifter som transfereringar till privat sektor. Ett exempel på en sorts transferering där frågan om en snävare eller vidare tillämpning av konsumtionsbegreppet är av intresse för vår undersökning kan hämtas bland försvarsutgifterna. Där återfinns ett bidrag till lottarörelsen. Denna rörelse tillhandahåller försvarstjänster, som ur konsumtionssynpunkt principiellt inte avviker från t. ex. arméns tjänster. Lotta-

¹ I detta schematiska resonemang tänkes då den offentliga produktionen värderas till de slutliga produkternas eller tjänsternas värde. Det torde inte här vara erforderligt att ange de modifieringar som skulle följa av att man utginge från förädlingsvärde.

tjänsterna produceras emellertid av ett icke offentligt organ och bidraget till rörelsen blir därför transferering enligt nationalräkenskapernas redovisningsprinciper. I och för sig skulle det sätt på vilket de offentligt efterfrågade tjänsterna produceras sakna relevans ur de synpunkter som anläggs i denna undersökning och utvecklingen av transfereringarna skulle kunna behandlas och analyseras på samma sätt som tillämpas i fråga om offentlig konsumtion.

Nu kan emellertid frågas om detta har tillämpning i fråga om alla slags transfereringar. Dessa uppvisar nämligen så stora olikheter till art och uppbyggnad att ett enhetligt betraktelsesätt kanske inte kan tillämpas för dem alla. I stort kan bland transfereringarna särskiljas två olika typer. Dels har man bidrag av skilda slag, där de anslagsbeviljande myndigheterna mer eller mindre klart uttalat att anslagen utgår till vissa bestämda ändamål eller för vissa tjänster. Dessa transfereringar utgör det övervägande antalet. Här kan vi beteckna dem som ändamålsbestämda transfereringar och för dessa skulle gälla vad nyss sagts om anslag till lottarörelsen.

I fråga om transfereringar som icke har den ovannämnda karaktären — icke ändamålsbestämda transfereringar — är det svårare att ange ett visst förfaringssätt. Bland dessa återfinns de i statlig budget till sina belopp mycket tungt vägande posterna folkpension och barnbidrag. Beträffande dessa och andra liknande inkomstöverföringar, som kan inrangeras under rubrikerna socialvård eller hälsovård, kommer senare att diskuteras den uppläggning som vi avser att följa vid analysen av utgiftsutvecklingen. Några regler för behandlingen av övriga icke ändamålsbestämda transfereringar kan vi inte nu ange, då vi inte innan en noggrann bearbetning av budgetmaterialet gjorts kan avgöra om över huvud taget några transfereringar kommer att behöva föras till en sådan restgrupp och om så blir fallet vilken karaktär dessa poster har.

VISSA SÄRDRAG I DEN OFFENTLIGA EKONOMIN

Avsikten är ju i denna undersökning att pröva i vad mån man med utgångspunkt från sedvanliga ekonomiska analysmetoder kan nå sådana »förklaringar» av de offentliga utgifternas utveckling som kan vara till ledning ur prognossynpunkt. Bakom denna uppläggning ligger en förmodan att de offentliga verksamheterna i betydande utsträckning skulle betingas och styras av samma ekonomiska faktorer som anses gälla för den privata hushållningen. En sådan hypotes utesluter givetvis inte att olikheter i verkningssätt mellan offentlig och privat sektor skulle föreligga. För att underlätta tillämpningen av de gängse ekonomiska analysätten syns det lämpligt att något beröra vari olikheterna består och hur dessa kan tänkas återverka på vår undersökning. Någon mer ingående jämförelse skall inte här göras, utan det är främst ett par problem som skall belysas.

I kapitel 1 har vi velat se förskjutningar mellan näringar som dels en följd av överflyttningar av arbetsuppgifter utlösta av tekniska förändringar, förändrade produktivitetsförhållanden etc. Den offentliga sektorn kan — oavsett om man avgränsar den som ett produktions- eller konsumtionsområde — tänkas ha påverkats av liknande faktorer. I detta fall bör dock starkt framhållas, att för den offentliga sektorn tillkommer ideologiskt politiska motiv som möjlig överflyttningsorsak. Införandet av skolfrukost är ett exempel på en överflyttning av en tjänst eller en utgift från privat till offentlig sektor. Rent ekonomiska faktorer har säkerligen medverkat till denna reform, men då där även politiska motiv kommer in i bilden kan en full »förklaring» av överflyttningen inte uppnås med ett sådant förklaringschema som här skall tillämpas. Beträffande överflyttningen blir uppgiften därför att registrera och bestämma dess betydelse samt möjligen söka ange de ekonomiska förhållanden som kan ha bidragit till överflyttningen.

För en med hänsyn till arbetsuppgifterna i tiden lika avgränsad offentlig sektor skulle, i enlighet med vad i kapitel 1 utvecklats, ett försök att analysera förändringarna i den efterfrågade volymen tjänster utgå från den sedvanliga konsumtionsteorin och i denna uppmärksammade faktorer,

främst då inkomst- och prispförändringar. Användandet av en sådan metodik bygger på den förutsättningen att det föreligger en grundväsentlig likhet mellan offentlig och privat efterfrågan, nämligen att båda avser att tillgodose de enskilda individernas behov och att individernas preferensskalor är bestämmande för efterfrågans inriktning och omfattning.

Denna premis vare sig kan eller behöver här bevisas och försvaras. Men det är anledning att beröra vissa frågor och problem som är förbundna med den. Därvid skall framställningen knyta an till den diskussion av några hithörande frågor som förekommit inom finansteorin, och företrädesvis då inom den gren som företrätt den s. k. intresseprincipen för beskattningen. Då i det följande vissa punkter i denna teoririktning återges utgår framställningen från den utformning teorin givits i Erik Lindahls doktorsavhandling.¹ Denna torde nämligen alltjämt vara det arbete där denna teoririktning klarast och mest konsekvent har utarbetats.²

Den teoririktning, som intresseprincipen representerar, grundar sig på de allmänna gränsnytte- och valhandlingsteorierna och söker bestämma de offentliga utgifternas omfattning och inriktning samt skatternas fördelning utifrån de enskilda medborgarnas preferenser. Skatten betraktas som en betalning för erhållna tjänster, och den skatt som uttas av varje medborgare skall motsvara dennes subjektiva värdering av tjänsterna i fråga. Här återfinns alltså den nyss omnämnda direkta anknytningen till gränsnytte- och valhandlingsteorierna. Individens eller konsumentens handlande förutsätts kunna beskrivas på samma sätt som görs inom den sedvanliga konsumtionsteorin. För intresseteorins del tillkommer att inte

¹ Lindahl, E., *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund 1919. Beträffande utvecklingen av intresseprincipen (genom t. ex. Pantaleoni, Mazzola, Sax m. fl.) hänvisas till Lindahls arbete samt det för denna teori mycket betydelsefulla bidrag som lämnats av Wicksell, K., *Ein neues Princip der gerechten Besteuerung* (*Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena 1896).

² Den kritik som riktats mot denna teori för att ha ett normativt syfte och inriktning (se Myrdal, G., *Vetenskap och politik i nationalekonomien*, s. 258–269, Stockholm 1930) torde i detta sammanhang vara av mindre intresse, då här endast kommer att uppmärksammas vissa allmänna teoretiska frågor som kan ses fristående från frågan om beskattningens praktiska utformning. Utan att gå in på en diskussion av Myrdals kritik kan erinras om att hans invändningar inte stått oemotsagda. Vägande motkritik har anförts t. ex. av Erik Lindahl i dennes uppsats *Om skatteprinciper och skattepolitik* (*Ekonomi, politik, samhälle*, en bok tillägnad Bertil Ohlin på sextioårsdagen, Stockholm 1959).

bara de privata utan även de offentliga behoven ingår i individernas preferensskalor. Lindahl säger sålunda »(öffentliche) Bedürfnisse sind tatsächlich individuelle Bedürfnisse»¹ och vidare »dieselben ökonomischen Grundgesetze gelten im privatwirtschaftlichen wie im finanziellen Bereich und deshalb sollen auch dieselben Grundprinzipien unser Handeln in den beiden Fällen regulieren.»²

Att härleda den offentliga efterfrågan ur de enskilda medborgarnas behov och önskemål är, förmenar intresse-teoretikerna, det enda betraktelsesätt som är möjligt, om man uppfattar staten som en sammanslutning av individer och dess ändamål vara bestämt av dessa individers intressen. Endast om man ansluter sig till en åsiktsriktning, som i statsmakten och dess funktioner ser en fråga medborgarna avskild och från dessa oberoende organism, skulle det alltså finnas anledning ifrågasätta den anförda utgångspunkten.

Men även om såväl t. ex. bröd som polistjänster tillgodoser individuella behov är det ovedersägligt att dessa behov täcks på olika sätt — att skilda mekanismer reglerar utbuds- och efterfrågeförhållandena. I det förstnämnda fallet är det en marknadsmekanism i sedvanlig ekonomisk-teoretisk mening som styr reaktionerna, medan i det andra fallet efterfrågan och utbud bestäms genom en politisk valförrättning, där betalning för gjorda tjänster ytterst utkrävs genom statlig tvångsmakt. Den väsentliga frågan i intresse-teorin blir nu om dessa olikheter är så djupgående att det inte på samma sätt som för den privata marknaden föreligger något optimalitetskriterium för den offentliga hushållningen.

Tar man hela skattesystemet i betraktande anser man, enligt intresse-teorin, att det inte kan tänkas föreligga någon entydig optimal lösning, beroende på att den del av skatterna som uttas för att uppnå en utifrån socialpolitiska värderingar eftersträvad inkomstfördelning faller utanför det ekonomiskt-teoretiska mönstret. Man kan inte med Wicksells formulering ta ut en »rättfärdig del av ett orättfärdigt helt». Wicksell tog då det metodiska steget att avdela problemet så att man tänkte sig att inkomstfördelningsfrågan var löst, och att man kunde utgå från en »rättvis»

¹ A. a., s. 57.

² A. a., s. 111.

inkomstfördelning vid bestämningen av utgifternas och skatternas omfattning och fördelning.

På ett sådant antagande bygger även Lindahl sin behandling av problemet, och under denna förutsättning kan man, hävdar denne, angripa frågan på ett sätt som i huvudsak är analogt med det som gäller på en privat marknad. Sålunda skulle för den offentliga hushållningen föreligga samma situation som råder vid ett isolerat byte, och bestämningen av den offentliga konsumtionens storlek och fördelning samt av de därtill hörande skatterna kan ske efter samma principer som på en marknad av nyssnämnd karaktär. För att kunna uppnå en lösning krävs dock att man samtidigt och i samma process kan bestämma alla de tre delproblem som ingår i frågekomplexet, nämligen 1) omfattningen av offentliga utgifter och skatter, 2) fördelningen av utgifterna mellan olika offentliga behov och 3) fördelningen av skatterna mellan olika individer. Lindahl löser detta på följande sätt: för varje skattebetalare kan återges en efterfrågekurva avseende offentliga tjänster, vilken samtidigt utgör en utbudskurva för andra skattebetalare. Kurvan representerar den del av totalkostnaden för tjänsterna i fråga som skattebetalaren är villig att bestrida då det totala utbudet varierar. För två parter uppnås jämvikt mellan utbudet av offentliga tjänster och fördelningen av med dessa förbundna kostnader i skärningspunkten mellan parternas utbuds- eller efterfrågekurvor.¹ Denna lösning kan sedan utvidgas till att omfatta alla skattebetalare.

Här skall inte Lindahls lösning tas upp till någon genomgång mer i detalj. En diskussion av den återgivna teorin skall begränsas till ett par punkter som syns vara av mer omedelbart intresse för föreliggande undersökning. Dels skall uppmärksammas den för Lindahls behandling av problemet grundläggande förutsättningen om en rättvis inkomstfördelning och dels den av Lindahl föga beaktade frågan om det är möjligt att nå en sådan kunskap om individernas preferenser i vad de avser offentlig konsumtion att en teoretisk lösning av optimalitetsproblemet blir reellt möjlig. Båda dessa aspekter har under senare tid blivit föremål för behandling av flera, företrädesvis amerikanska, forskare.²

¹ Se a. a., s. 89.

² Se bland annat Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, New York 1959;

Både Wicksell och Lindahl tänkte sig, som ovan anförts, att man måste förutsätta, att inkomstfördelningsfrågan är löst innan man ger sig i kast med de egentliga offentliga hushållningsproblemen. Mot detta förfarande kan man i viss mån ställa Samuelsons behandling av detta problem. Denne anser att man inte kan avgränsa beslut om inkomstfördelning åtgärder från beslut, som avser att bestämma den offentliga konsumtionen, då varje förändring av konsumtionen inverkar på inkomstfördelningens form. Därför måste dessa två typer av beslut fattas samtidigt. Från den utgångspunkten angriper han även problemet, som han infogar i en generell jämviktsteori. Antar man att individernas preferenser är kända visar Samuelson att »efficient, inefficient and socially optimal configurations can be theoretically defined».¹ Därvid är dock att märka, att man ur de givna preferenserna för såväl privat som offentlig konsumtion når fram till en »efficiency frontier» representerad av en mängd Pareto-optima. För att kunna utvälja någon av dessa optimala lösningar som den »bästa» krävs en välfärdsfunktion.

Enligt såväl Samuelson som Lindahl kan sålunda någon entydig bestämning av den totala offentliga efterfrågan inte ske annat än under vissa förutsättningar. Lindahl förutsätter en lösning av inkomstfördelningsfrågan given på förhand, varefter optimalitetsfrågan kan bestämmas. Enligt Samuelson måste fördelningsfrågan genom en given välfärdsfunktion lösas samtidigt med beslut om förändringar av konsumtionsutgifterna.

Vad så beträffar det andra nyss omnämnda problemet, som berör möjligheterna att erhålla en riktig kunskap om individernas preferenser, så kan den diskussion som på senare tid tagits upp kring detta till stor del föras tillbaka på en frågeställning, som drogs upp av Wicksell. Denne framhöll sålunda att ett politiskt beslut innebär ett ofrånkomligt tvång för individen att bidra till detta besluts genomförande. På grund av den odelbarhet som kännetecknar konsumtion av en stor del offentliga tjänster kan man vidare inte vänta sig att individen gentemot samhället uppträder på

samt artiklar av Samuelson, P. A. om teorier rörande offentliga utgifter i *The Review of Economics and Statistics* (nov. 1954, s. 387; nov. 1955, s. 350 och nov. 1958, s. 332).

¹ A. a., (nov. 1958, s. 334).

samma sätt som på en privat marknad. Det blir sålunda i fråga om den offentliga efterfrågan förenligt med individens eget själviska intresse att inte avslöja sina preferenser. Då det för individen är uppenbart att tillgången på offentliga tjänster praktiskt taget inte alls påverkas — i varje fall inte så att han själv kommer att få kännning av om han lämnar något skattebidrag eller ej — kommer individen att vilja betala så litet som möjligt, dvs. ingenting alls. Väljarna skulle alltså här vara i tillfälle att bedriva ett taktiskt spel vid sin röstning.¹ Under sådana förhållanden blir en effektiv lösning av det offentliga hushållningsproblemet beroende av om det politiska systemet är sådant att det förmår väljarna att avslöja sina sanna preferenser, och om det sedan även garanterar en riktig avvägning mellan alla individernas indifferenskurvor.

I enlighet med denna sin uppfattning ägnade Wicksell betydande uppmärksamhet åt hur utgiftsbesluten i samhället skulle fattas för att en riktig avvägning av behoven skulle kunna ske. Det är inte anledning att i detta sammanhang återge Wicksells tankegångar och inte heller att referera de bidrag på detta och närbesläktade områden som lämnats av bland annat Arrow, Downs och Musgrave,² då vi därav knappast torde kunna erhålla någon direkt vägledning för hur vi skall behandla det historiska material vi avser att studera. Dels har nämligen ur den teoretiska diskussionen på denna punkt inte framkommit några entydiga kriterier för hur det politiska systemet skall vara organiserat och hur röstningsförfarandet skall vara utformat för att en riktig återspeglning av väljarnas preferenser skall tillförsäkras. Dels skulle det, även om man hade tillgång till sådana kriterier, inte vara tänkbart att kunna tillämpa dem på en förgången tid.

I det föregående har vissa delar av intresseteorin, som är av intresse i detta sammanhang, återgivits. Denna teoririktning kan uppfattas ha en normativ inriktning. Till de delar som den har en anknytning till denna undersökning kan den emellertid lika väl ses som ett teoretiskt försök till

¹ För en konkret exemplifiering av vad som här åsyftas kan i viss mån skatteskolningen anföras.

² Se Arrow, K., *Social Choice and Individual Values*, London 1945; Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957. Betr. Musgrave se a. a.

beskrivning av verkligheten. Detta gäller sålunda för de utgångspunkter som uppställts för denna undersökning och som även återfinns i intresse-teorin, nämligen att skatten betraktas som en kostnad eller betalning för de offentliga tjänsterna och att individernas preferenser förutsätts vara avgörande för den offentliga konsumtionens omfattning och inriktning. I den intresseteoretiska litteraturen har sedan behandlats vissa svårigheter som är förbundna med ett försök att från de nämnda utgångspunkterna beskriva förhållandena i verkligheten. I det följande skall de viktigaste av dessa komplikationer något diskuteras.

Inkomstfördelningsfrågan. Den av tidigare åberopade forskare betonade omständigheten att de offentliga utgifternas omfattning inte kan bestämmas ur individernas preferenser oberoende av en målsättning för inkomstfördelningen kan bedömas vara en allvarlig olägenhet ur våra synpunkter. Vi kan nämligen inte anta att de förändringar i inkomstfördelningen som skett i det svenska samhället under den tid som här skall studeras varit av en omfattning som kan negligeras. En viss möjlighet att reducera eller kringgå de svårigheter som här anmäler sig torde dock finnas.

Oavsett de skillnader som föreligger i det sätt på vilket Lindahl och Samuelson angriper inkomstfördelningsfrågan följer av bådats teoretiska lösningar att om de offentliga utgifterna skall kunna infogas i en jämvikts-teori som ger en entydig optimal lösning, måste man känna den inkomstfördelning som ur välfärdssynpunkt eftersträvas i samhället. Kan man nu på något sätt eliminera denna svårighet?

I och för sig kunde tänkas att åtgärder för att påverka inkomstfördelningen inte behöver påverka efterfrågan på offentlig konsumtion. I varje fall i så måtto att inga andra förändringar i efterfrågan skulle utlösas än de som var betingade av att inkomstfördelningens negativa och positiva verkningar träffar individer vars preferenser beträffande offentlig konsumtion kan tänkas vara olika.¹ Samuelson framhåller att man inte kan bryta ut inkomstfördelningsfrågan som ett isolerat problem då en offentlig

¹ Detta är ett problem analogt med det som Ragnar Bentzel behandlar i sin avhandling: Inkomstfördelningen i Sverige, Stockholm 1952.

utgift alltid återverkar på inkomstfördelningen. Valfärdsfunktionen skulle visserligen återspegla den inkomstfördelning som eftersträvas, men det avgörande problemet är svårigheten att nå kännedom om valfärdsfunktionens utseende och innebörd.

Svårigheten att nå kunskap om valfärdsfunktionen skall här inte på något sätt bestridas, men den bristande kunskapen i detta avseende torde inte omöjliggöra att den offentliga konsumtionen skulle kunna vara oberoende av hur man vill att inkomstfördelningen skall vara. Exemplifierat i mer konkret form skulle man kunna tänka sig saken på följande sätt. Bland de offentliga utgifterna tänker vi oss kunna avskilja två grupper: en för offentlig konsumtionsändamål och en för icke ändamålsbestämda transfereringar. Vi tänker oss att alla inkomstomfördelande åtgärder enbart regleras genom sådana transfereringar — alltså genom utbetalningar av för mottagaren fritt disponibla transfereringar och genom uppdragandet av däremot svarande särskilda inkomstfördelningsavgifter. Utgifter för offentlig konsumtion och därtill hörande skatter skulle då vara opåverkade av inkomstomfördelningsaspekten. Innebörden av detta skulle t. ex. vara följande: statsmakterna beslutar att vissa inkomstgrupper skall erhålla vissa kontanta bidrag; samtidigt bestäms att den offentliga konsumtionen skall utökas på ett visst område, vilken utvidgning de valda representanterna anser motsvara väljarnas önskingar sedan den ändrade inkomstfördelningen genomförts. Eller också kan tillvägagångssättet vara det, som i viss mån praktiserades då den allmänna omsättningsskatten infördes i Sverige på hösten 1959, nämligen att man genomför vissa förändringar på statens inkomstsida (eller utgiftssida) och att man då samtidigt för att eliminera vissa icke önskade effekter på inkomstfördelningen beslutar utökningar av vissa kontanta bidrag till olika grupper.

Nu kan emellertid invändas att svårigheten att bestämma valfärdsfunktionen är lika stor vare sig man förutsätter en sådan här uppdelning av konsumtionsutgifter och transferutgifter eller ej. Detta är förvisso sant. Det avgörande i sammanhanget ligger emellertid på ett annat plan. Låt oss förutsätta att vår uppgift är att söka förklara utvecklingen av en viss konsumtionsutgift. Därvid inställer sig då frågan om utvecklingen påverkats av inkomstomfördelningsaspekter. Principiellt sett borde man kunna

utgå ifrån att så icke varit fallet om icke alldeles speciella förhållanden förelegat. Om man förutsätter att individernas preferenser varit bestämmande för den offentliga efterfrågan är det inte rimligt utgå ifrån att ökade konsumtionsutgifter eftersträvats i det tänkta fallet, *därför* att dessa utgifter skulle få vissa inkomstomfördelning återverkningar. Vid konsistenta valhandlingar hos medborgarna skulle ju önskemålet om justeringar i inkomstfördelningen ha reglerats genom icke ändamålsbestämda transfereringar. Svårigheten att fastställa den önskade omfördelningen är i de båda fallen densamma. Endast vissa faktiska eller praktiska förhållanden skulle kunna tänkas ha medfört att man föredragit en ökad konsumtionsutgift. Av psykologiska skäl kan det ha varit politiskt lättare att beskära inkomsterna för vissa grupper om de därav ökade statsinkomsterna skulle användas för speciellt »goda» ändamål, än om de skulle utges i form av fritt disponibla kontanta bidrag.

Nu torde det emellertid inte vara så lätt att avgöra om väljarna varit konsistenta i sina värderingar, om deras preferenser i fråga om bidrag contra offentlig konsumtion respekterats och hur de praktiskt politiska förhållandena i ifrågavarande avseende gestaltat sig. Det är därför knappast möjligt att ge den ovan skisserade uppdelningen en omedelbar praktisk anknytning till vår undersökning. Men den tänkta avgränsningen mellan konsumtion och transfereringar anvisar möjligen en väg att om inte eliminera de svårigheter som är förenade med inkomstomfördelningen så dock avsevärt reducera dennas betydelse.

Här har vi hittills talat om inkomstomfördelning utan att närmare precisera vad vi avser därmed. Allmänt sett syftar väl en inkomstomfördelning till att minska skillnaderna i köpkraft mellan de högsta och lägsta inkomsttagarna. Men innebörden av en sådan utjämning lämnas obestämd om man inte anger den inkomstperiod som omfördelningen avser. Huvudsakligen är det väl två inkomstperioder som man mer eller mindre medvetet intresserat sig för inom det politiska livet. Dels är det olikheter mellan individerna i fråga om dessas samlade inkomst under livet som man velat utjämna. Dels har man tagit fasta på variationerna i inkomst för varje enskild individ mellan olika år. Nu kommer i det följande att hävdas, att det föreligger en ur principiell synpunkt icke oväsentlig skillnad

mellan dessa två typer av inkomstomfördelningar — en skillnad som skulle göra det möjligt att infoga omfördelningar, gjorda i syfte att minska inkomstvariationerna mellan olika år, i en mer allmän analys. Korrektare uttryckt skall vi försöka visa att den sistnämnda typen av inkomstomfördelning är av en speciell karaktär. Den bör inte jämföras med andra, vad man med tanke på termens politiska användning skulle kunna kalla egentliga inkomstomfördelande åtgärder.

Ur analysynpunkt torde det vara en klar fördel att betrakta de nyssnämnda inkomstöverföringarna som utbetalningar från ett försäkrings-system. Och detta betraktelsesätt skall här inte begränsas till dessa poster utan utsträckas till att omfatta hela socialvården samt sjuk- och hälsovården. Våra motiv för ett sådant förfarande bygger i viss utsträckning på ett mer negativt moment. För att ta mentalsjukvården som exempel syns det föga troligt, att man når någon riktig förståelse av skälen till och utvecklingen av samhällets insatser på detta område om här anläggs utpräglade inkomstomfördelningsaspekter. Det förefaller i stället mer fruktbart att se denna fråga som ett sorts försäkringsproblem — att individerna i samhället gemensamt sörjer för att den som drabbas av en mental sjukdom skall vara tillförsäkrad livsuppehåll och vård. Samma synsätt skulle vara tillämpligt för övriga delar av social- samt sjuk- och hälsovården. Sålunda betraktar vi dessa områden som ett system av försäkringar avsedda att försäkra medborgarna mot inkomstbortfall eller kostnadsökningar föranledda av vissa bestämda orsaker.

Vilka fördelar ur analysynpunkt har då ett sådant betraktelsesätt? En väsentlig vinst är att inkomstomfördelningen mellan olika skeden i en och samma persons liv omformuleras till en efterfrågan på försäkringstjänster. Den starka tillväxten av de offentliga sociala utgifterna blir då vidare en fråga om dels en överflyttning av försäkringstjänster dels en av inkomstförhållanden m. m. betingad ökning i efterfrågan på sådana tjänster. Genom ett sådant betraktelsesätt syns i detta sammanhang betydelsen av det av Lindahl och Samuelson behandlade inkomstomfördelningsproblemet i viss mån reduceras. En del av problemet kvarstår dock. Men ur de prognosaspekter som är grundläggande för detta arbete torde det vara av fördel att (den reducerade) frågan om inverkan av de politiska värde-

ringarna beträffande inkomstfördelningen med denna uppläggning förläggs huvudsakligen till frågan i vad mån de sociala utgifternas tillväxt hängt samman med en överflyttning av försäkringstjänster till offentlig sektor. Under förutsättning av oförändrad arbetsfördelning mellan privat och offentlig sektor kan en framtidsbedömning göras av de sociala utgifterna ur rent ekonomiska efterfrågesynpunkter. Då det gäller att förklara den historiska utgiftsutvecklingen med dess starka överflyttningsinslag får politiska önskemål om inkomstomfördelningsåtgärder ses i samband med andra inverkanse faktorer av olika art och betydelse.

Tillgodoseendet av väljarnas preferenser. Uppläggnings av vår undersökning bygger på den aprioristiska förutsättningen, att medborgarnas preferenser ytterst är bestämmande för inriktningen och omfattningen av de offentliga utgifterna. Ett sådant antagande måste inneslutas i ett försök att på offentliga utgifter tillämpa ett konsumtionsteoretiskt betraktelsesätt — exempelvis avvägningen mellan offentlig och privat konsumtion kan sålunda inte på annat sätt bestämmas i en enhetlig och konsistent teori. Med upprepning av vad som tidigare framhållits är det undersökningens uppgift att söka klargöra i vilken utsträckning utvecklingen kan förklaras från sådana utgångspunkter.

Hur de beslutande offentliga organen uppnår kännedom om och i vad mån de i sitt handlande respekterar medborgarnas preferenser är frågor som med nyss angivna utgångspunkter lämnas åsido i undersökningen. Vissa speciella fall kan dock föranleda en annan behandling och några kommentarer skall här fogas till ett par sådana frågor.

Ibland är den uttalade avsikten med vissa offentliga åtgärder att påverka sådana i en fri marknad uppkommande efterfrågeförhållanden, som statsmakterna finner skadliga eller olämpliga. Det är alltså här fråga om fall, där de politiska organen av ett eller annat skäl underkänner de individuella preferenserna. Från statsbudgetens inkomstsida kan sprit- och tobaksskatterna anföras som exempel. Bland utgifterna är det svårare att ange klara exempel. Subventioner av olika slag brukar dock ofta nämnas i detta sammanhang. Säkerligen ingår ett visst normerande moment i flera subventioner, men onekligen återfinns många gånger även andra

motiv för dessa. Understödet till jordbruket har ett betydande social- och försvarspolitiskt inslag, och bostadssubventionerna har delvis motiverats utifrån sociala synpunkter eller av att ofullständig konkurrens skulle känneteckna byggnadsbranschen. Samhälleliga public-relationaspekter kan tänkas ligga bakom bidrag till national- och stadsteatrar etc. Denna blandning av motiv försvårar givetvis behandlingen av dessa utgifter. Men i de fall och till den del det kan göras troligt, att det är fråga om utgifter som tillkommit för att mer eller mindre sätta individernas preferenser ur kraft, kan vår analysmetod inte tillämpas. Undersökningen får då begränsas till en redovisning av den faktiska omfattningen och utvecklingen av ifrågavarande belopp.

Som tidigare framhållits betraktas i intresseteorin skatten som kostnaden för av det offentliga lämnade tjänster. Vi har i denna undersökning accepterat denna utgångspunkt. I och för sig vore denna fråga värd en utförlig behandling, men vi har inte ansett oss inom denna undersökningens ram kunna ägna den mera djupgående överväganden; blott några mycket begränsade synpunkter skall här anföras.

Frågan om skatten fullgör en funktion motsvarande den betalning som uttas på en privat marknad inryms till stor del i de tidigare omnämnda problemen rörande förhållandet mellan statsmakternas beslut och väljarnas preferenser samt rörande inkomstomfördelningsaspekternas inverkan på den offentliga verksamheten. Här skall inte något ytterligare anföras kring dessa frågor. Vi får sålunda hänvisa till vad som tidigare sagts i dessa punkter och till den diskussion som senare kommer att föras kring olika uppgifter (allokerande, inkomstomfördelning och stabiliserande), som det offentliga fullgör och för vilka behövs intäkter av olika slag.

Sedan dessa problem förts åsido återstår blott några mer tekniska frågor. Tänker man sig att väljarnas preferenser är kända och respekteras av de valda representanterna, kommer skatten att bli avgörande för den marginella avvägningen mellan offentlig konsumtion och privat konsumtion.¹ Vilken offentlig utgift som utkristalliseras som den marginella

¹ Understundom kan man finna exempel på att väljarna ganska konkret ställs inför en sådan marginell avvägning. Striderna vid 1960 års val kring bibehållandet av vissa sociala

skulle till stor del avgöras av de organ som förbereder och upprättar statens och kommunernas budgetar. I fråga om t. ex. statsbudgeten skulle sålunda hela den förberedande behandlingen i verk, departement osv. kunna ses som en prövning av marginella utgifter, i vilken prövning finansdepartementet med regeringens hörande skulle ha det slutliga avgörandet. En granskning av den gjorda värderingen i fråga om utgiftsobjekt och utgifternas storlek inom verk, departement och totalt i budgeten liksom de ändringar i budgetens utseende som därav föranleds blir det sedan folkrepresentationens sak att genomföra utifrån sin uppfattning om väljarnas preferenser. Meningsskiljaktigheter i detta avseende får så underställas folket i val.

Överväganden rörande olika utgifters omfattning inrymmer, mer eller mindre klart preciserat, ett ställningstagande dels till en kvantitetsfråga, dels till en fråga om priset per enhet för den efterfrågade tjänsten. Vad prisövervägandena beträffar får dessa en speciell karaktär i de offentliga organens utgiftsbeslut. Offentlig konsumtion representerar inte bara en efterfrågan som täcks genom offentliga utgifter utan även en produktion som ombesörjs av offentliga organ. Myndigheterna tar genom sina utgiftsbeslut samtidigt ställning till båda dessa sidor av saken, och därvid är prisövervägandena lika mycket ett beaktande av produktionskostnaderna. En beskärning av efterfrågan på grund av prisökningar kan i detta fall ersättas av beslut om kostnadsbesparande rationaliseringar. För vår undersöknings del måste, då vi söker finna om priset förhållanden påverkat den offentliga konsumtionens utveckling, beaktas att en priskänslighet i efterfrågan kunnat ge sig till känna som en press till rationaliseringar inom den offentliga administrationen.

Denna form av priskänslighet kan dock tänkas vara för handen främst i fråga om odelbar offentlig konsumtion, vartill brukar hänföras t. ex. försvar, rättsväsen, allmän förvaltning. Prisfrågan måste ställa sig något annorlunda beträffande exempelvis sjukvård och högre studier, där konsumtionen knyts till vissa enskilda individer, som utifrån det sätt på

utgifter eller ett slopande av dessa och i stället en därav följande skattesänkning eller en utebliven skatteköning kan nog i viss mån betraktas på detta sätt.

vilket kostnaden för ifrågavarande tjänst uttas själva till viss del avgör konsumtionens storlek. Man kan tänka sig det fallet att statsmakterna beslutar en nedsättning av elevavgifterna eller ökade stipendier för högre studier. Detta torde av de ungdomar som överväger att studera vidare uppfattas som en prissänkning för undervisningen, varför efterfrågan på sådana tjänster kan antas påverkas därav. Frågan är nu, om en sådan effekt varit förutsedd av statsmakterna. Om så varit fallet kan ju sägas att i beslutet om avgiftssänkning eller stipendiehöjningar ligger en vederbörlig hänsyn till alla pris- och inkomsteffekter. Har däremot ifrågavarande beslut fattats utan närmare överväganden om konsekvenserna på efterfrågesidan är det svårare att avgöra hur man principiellt skall se på priskänsligheten. Då efterhand verkningarna av de vidtagna åtgärderna visar sig i en ökad elevtillströmning måste dock statsmakterna i någon form ta ställning till pris- och kostnadsfrågorna. Teoretiskt finns då möjligheter att revidera de tidigare besluten, om dessa visat sig medföra kostnadskonsekvenser som man icke är så benägen att acceptera. En sådan obenägenhet att ta utgiftsföljderna behöver emellertid inte nödvändigtvis yttra sig i en ändring av besluten utan kan även få den mer dolda formen, att statsmakterna underlåter att vidta åtgärder för att bygga ut skolornas kapacitet i takt med efterfrågans ökning. Man skulle då, mer eller mindre klart uttalat, acceptera en köbildning för att mildra kostnadskonsekvenserna av ett bristande förutseende. Att i olika fall kunna bedöma hur förhållandena i här berörda avseenden gestaltat sig kan inte göras med någon större säkerhet, och vår behandling av eventuella pris- och kostnadsinflytanden kan därför endast bli ganska tentativ och vag.

Till det förhållandet, att de beslutande offentliga organen i vissa fall samtidigt tar ställning till omfattningen av såväl offentlig konsumtion som offentlig produktion kan knytas en annan anmärkning. Vid en bedömning av konsumtionens inriktning och utveckling får även beaktas förändringar i olika avseenden, som sker på utbudssidan, och vilka kan tänkas vara av betydelse för utvecklingsförloppet. Forsknings- och utvecklingsarbeten för att få fram nya produkter eller för att kunna tillhandahålla nya och bättre tjänster samt åtgärder för att introducera sådana nyheter är här av intresse. I de för myndigheterna sammanfallande

konsumtions- och produktionsbesluten kan förmodas att sådana produkt- och marknadsutvecklingsaspekter spelar en viss roll — exempelvis inom sjukvårdsområdet. Vid den följande genomgången av olika utgiftsområden skall därför även söka uppmärksammas de inflytanden av sådant slag som kan ha gjort sig gällande.

KAPITEL 3

Undersökningsmaterialet och dess bearbetning

Framställningen i detta kapitel syftar närmast till att ange hur de i tidigare kapitel framförda synpunkterna har använts och tillämpats vid vår bearbetning av offentliga budgetdata. Det kan här vara skäl att erinra om att, som i inledningen betonats, ett prognossyfte är den egentliga utgångspunkten för denna undersökning. Även om detta i det följande inte ytterligare poängteras får redogörelsen för undersökningens uppläggning ses mot den bakgrunden.

Som en grund för den fortsatta diskussionen om bearbetningsmetoden skall först något anföras rörande det siffermaterial som använts. Som tidigare nämnts omfattar denna undersökning utgifter över statlig och kommunal budget. Alla slags kommuner — landskommuner, städer, köpingar, municipalsamhällen, kyrkliga kommuner (pastorat och församlingar) samt landsting — är medtagna. Basmaterialet utgörs av den utgiftsredovisning som återfinns för statens del i riksräkenskapsverkets budgetredovisningar för skilda år och för kommunernas del i statistiska centralbyråns »Kommunernas finanser» och för åren 1913–16 i bidrag till Sveriges officiella statistik, »Kommunernas fattigvård och finanser». Från dessa källor har uppgifter hämtats för perioden 1913–58, varvid dock från och med 1914 utgiftssiffrorna bearbetats endast för vartannat år. Ur den statliga driftbudgeten har alla utgiftsposter medtagits med några få undantag, som mestadels utgjorts av utgifter för sådana finansiella transaktioner som t. ex. köp av hus eller mark. Av kapitalbudgetens poster omfattas endast fastighetsfonderna samt underskotten på riksgälds-

fonden av undersökningen. Vad beträffar kommunerna har uteslutits de utgifter i »Kommunernas finanser» som hänför sig till olika affärsdrivande verksamheter (hamnar, gas- och elektricitetsverk, bad etc.) eller som avser finansiella investeringar, men i övrigt har i huvudsak alla redovisade utgiftsposter medtagits.

De insamlade utgiftsposterna har grupperats dels efter deras ändamål (försvar, rättsväsende osv.) dels efter deras art (konsumtion, investeringar och transfereringar). Vid genomförandet av dessa indelningar har vi följt de principer som konjunkturinstitutet och riksräkenskapsverket tillämpar.

Indelningen efter ändamål innebär att utgifterna uppdelas på följande tolv huvudgrupper: (inom parentes anges den i Sverige använda kod-beteckningen vilken vi använt oss av i tabeller, diagram etc.)

Allmän förvaltning	(A I)
Försvarsväsen	(A II)
Rätts- och polisväsen	(A III)
Undervisningsväsen	(B I)
Hälso- och sjukvård	(B II)
Socialvård	(B III)
Kyrkliga ändamål m. m.	(B IV)
Väg- och gatuväsen	(C I)
Brandväsen	(C II)
Övrig allmännyttig verksamhet	(C III)
Näringsfrämjande	(D)
Ej ändamålsfördelade utgifter	(E)

Klassificeringen av utgiftsmaterialet har utgått från de budgetförhållanden som gällde vid undersökningsperiodens slut. Nu har emellertid principerna för såväl den statliga som kommunala budgetredovisningen vad gäller dess omfattning, specificering av olika poster, uppställning etc. ändrats i vissa avseenden. Dessa ändringar har i olika fall inneburit, att en bristande jämförbarhet uppkommit mellan budgetsiffrorna för olika år. En strävan har varit att så långt möjligt avhjälpa dessa brister, vilket resulterat i betydande justeringar av budgetmaterialet speciellt då för

tidigare år. För en närmare redovisning av budgetmaterialets bearbetning (klassificering, vidtagna justeringar etc.) hänvisas till bilagorna 1-3.

De justeringar av siffermaterialet som ovan berörts har i vissa fall varit svåra att avgränsa gentemot sådana förändringar i de offentliga utgifterna som uppkommit genom vad vi i denna undersökning kallat överflyttning av utgifter från privat till offentlig sektor. Exempelvis väggkassornas och skogsvårdsstyrelsernas utgifter hade i början av perioden inte en absolut klar offentlig karaktär. De samfälligheter som stod bakom verksamheten i dessa fall hade dock en nära anknytning till och släktskap med stat och kommun, och de regler som gällde för deras handlande hade en ganska stark offentlig prägel. Det har därför synts motiverat att betrakta de åtgärder vilka påkallats av de under perioden ändrade redovisningsprinciperna för dessa organs del såsom justeringar och ej såsom överflyttning av utgifter.

ÖVERFLYTTNING AV UTGIFTER

Utifrån vad som anförts i kapitel 1 och 2 skulle en uppgift vid undersökningen av de offentliga utgifternas utveckling bli att söka bestämma om någon viss del av utgiftsökningarna kan sägas sammanhänga med för det allmännas del nya funktioner och verksamheter. Till en del blir denna uppgift en rent statistisk redovisningsfråga. Men avsikten är att delvis även inrikta den på ett försök att finna ut om det finns några gemensamma förklaringsgrunder för dessa överflyttningar. En svårighet därvidlag torde bli att kunna skilja politiskt betonade inflytanden, vilka i och för sig inte kommer att behandlas i denna utredning, från ekonomiskt organisatoriska förhållanden. Tänkbart är att en sådan uppläggning i vissa fall ger mindre tillfredsställande resultat. Det är sålunda möjligt att olika ekonomiska faktorer, som bidragit till införandet av en ny offentlig utgift, kan anföras men att samtidigt skilda politiska värderingar, som här kommer att lämnas åsido, varit de faktiskt avgörande i förloppet. En sådan eventuell ofullständighet vid behandlingen av utvecklingsproblemen har emellertid bedömts icke kunna avhjälpas, då det icke är praktiskt genomförbart att i denna undersökning även behandla den politiska utvecklingen och åsikts-

bildningen. I detta sammanhang bör dock framhållas att en strävan skall vara att i undersökningen söka bedöma och ange hur långt inverkan av ekonomiska förhållanden kan anses sträcka sig. Ett sådant förfarande innefattar att vissa antydningar om var politiska värderingar kommer in i bilden, kommer att ges då en »förklaring» av utvecklingen inte kan lämnas utifrån de utgångspunkter som tillämpas i detta arbete.

I det föregående har frågan om avgränsningen mellan justeringar av budgetmaterialet och överflyttningar av utgifter av den art som ovan diskuterats något antytts. Därvid sågs problemet främst från formell redovisningsteknisk synpunkt. I flera fall har de förhållanden, som föranlett justeringar, varit förbundna med förändringar med en real innebörd som ungefär överensstämmer med en överflyttning. Borttagandet av sportler, terminsavgifter etc, som medförde öknings av redovisade utgifter och därför föranlett justeringar, torde inte med hänsyn till hur medborgarnas efterfrågan kan tänkas bli påverkad därav starkare skilja sig från sådana överflyttningar som införandet av fria läroböcker eller förstatligande av privata skolor. I båda fallen kan förändringarna anses innebära en sorts prisförändring för de tjänster som är berörda därav. Det blir senare anledning att återkomma till detta slags prisproblem.

DE OFFENTLIGA KONSUMTIONSGIFTERNAS KARAKTÄR

Syftet med justeringarna och med försöken att bestämma eventuella utgiftsöverflyttningar kan sägas vara att därigenom erhålla för hela undersökningsperioden enhetligt avgränsade utgiftsområden. Att uppnå en sådan enhetlighet är en viktig förutsättning för att användandet av konsumtionsteoretiska metoder vid en analys av utvecklingen skall vara möjlig. Innan en analys i dessa former kan göras måste dock även vissa andra förhållanden först ha klarlagts. I vad mån man för olika offentliga utgiftsposter kan tala om ett konsumtionsändamål som mer eller mindre är att jämföra med privata konsumtionsbehov utgör ett sådant problem.

Utgifter för taxerings- och uppborrdsväsen klassificeras som offentlig konsumtion. Men att i detta speciella fall tänka sig en direkt anknytning mellan utgiftsposten och medborgarnas behov och preferenser kan

måhända förefalla tvivelaktigt. Med en jämförande hänvisning till att t. ex. en biografkassörskas lön ingår i priset för den av biobesökarna efterfrågade inträdesbiljetten kan dock hävdas, att det är rimligt att förutsetta ett förbindelseled, om än av indirekt natur, mellan väljarna och de nämnda ändamålen. Problemet är bara här att utgifterna för skatteväsendet erhålls fristående och inte så lätt kan sammankopplas med offentliga tjänster, som medborgarna så att säga i egentligare mening direkt efterfrågar. Att med hänsyn till sådana nu antydda synpunkter söka åstadkomma någon sorts uppdelning av de offentliga utgifterna med avseende på deras möjliga förankring i ett primärt behov hos medborgarna, deras karaktär av produktionskostnad för andra offentliga tjänster osv. torde inte vara genomförbart. Vad som emellertid kan göras är att diskussionsvis söka beröra dessa frågor och även i disposition och uppläggning av analysen söka beakta de berörda problemen. Då kapitlet rörande allmän förvaltning placeras sist av de olika redogörelserna för utvecklingen inom de skilda ändamålsgrupperna, har detta skett till följd av överväganden av detta slag. Utvecklingen av de utgifter som ingår i denna grupp torde nämligen i speciellt hög grad vara betingad av förändringar inom andra offentliga verksamhetsområden.

Frågan om den offentliga konsumtionens karaktär har även andra aspekter än den som exemplifierats ovan med hänvisning till taxerings- och uppbördsutgifter. Tar man i stället som exempel utgifter för lotsverket samt patent- och registreringsverket får man möjligen förutsetta en annan sorts indirekt anknytning till väljarnas behov. Även här kan man nog karakterisera utgifterna som en form av produktionskostnad. Men den syns inte då främst hänföra sig till andra offentliga ändamål utan mer höra samman med produktion för privat marknad — lotsverket skulle utgöra en hjälpproduktion för sjöfarten. Den eventuella förekomsten av sådana samband och inflytelser måste även uppmärksammas vid undersökningen av utgiftsutvecklingen inom olika ändamålsgrupper.¹

I detta sammanhang skall vidare erinras om det samband mellan viss

¹ Jämför den diskussion av olika typer av offentlig aktivitet som återfinns i Ohlsson, I., *On National Accounting*, Stockholm 1953, s. 21 ff. samt de nothänvisningar till arbeten av Kuznets, Stern m. fl. som där görs.

offentlig konsumtion och privat konsumtion som föreligger i form av komplementaritet mellan offentligt och privat tillhandahållna tjänster. Ett klart exempel härpå utgör offentliga utgifter för vägväsendet. Då samband av denna art kan föreligga, bör en bedömning göras om den offentliga tjänst som är i fråga utgör en stor eller liten del av den totala utgiftssumma, som den förenade efterfrågan omfattar. Storleken av denna andel kan ju sägas ange i vad mån de styrande faktorerna är att söka inom den offentliga eller privata sektorn.

Som berörts i föregående kapitel fann Wicksell vid sin behandling av intresseprincipen det metodiskt lämpligt att tänka sig, att en rättvis inkomstfördelning fanns etablerad i samhället, och att man först från denna utgångspunkt angrep beskattningsproblemet. Detta kan sägas ha inneburit ett särskiljande av två funktioner hos den beskattande samhällsmakten, dels en inkomstfördelning och dels en resursfördelning funktion. Denna indelning har tagits upp och förfinats av Musgrave i dennes förut citerade arbete.¹ Han skiljer sålunda inte bara mellan vad han kallar »allocation» och »distribution» utan han bryter ut ytterligare en funktion, nämligen »stabilization», som skulle omfatta samhällets åtgärder för att upprätthålla full sysselsättning och ett fast penningvärde. På samma sätt som det, enligt intresseteorin, skulle gälla skilda principer för de inkomstfördelning och de resursfördelning verksamheterna menar Musgrave, att åter andra ekonomiska regler måste vara bestämmande för samhällets stabiliseringsåtgärder.

Inkomstfördelningsfrågan har tidigare behandlats och kommer senare att ytterligare diskuteras i samband med socialutgifterna. Här skall därför endast något beröras hur vi vid behandlingen av de offentliga utgifterna skall beakta, hur åtgärder vidtagna enligt den s. k. stabiliseringsfunktionen återverkat på utgiftsutvecklingen. För att klargöra de ekonomiska regler som gäller för de tre olika funktionerna skisserar Musgrave en tänkt organisation, där det under en gemensam finansledning finns ett samordnande och planerande organ för varje funktion. Inom vart och ett av dessa organ skall upprättas en särskild budget för den verksamhet som

¹ Se a. a., kap. 1.

där ombesörjs. De krav som enligt den ekonomiska teorin skulle gälla för dessa budgetar är: budgeten för den resursfördelning och även för den inkomstfördelning verksamheten skall alltid vara balanserad, medan däremot den tredje budgeten (den stabiliserande) allt efter konjunktursituationen kan vara över- eller underbalanserad. Hur den samordnade gemensamma budgeten för hela den ekonomiska verksamheten kommer att te sig bestäms sålunda av stabiliseringsbudgetens utseende. Vid jämna konjunktursvängningar skulle resultatet, i överensstämmelse med den målsättning som under 1930-talet uppsattes för den svenska budgetpolitiken, bli att budgeten tagen för en hel konjunkturcykel skulle vara balanserad.

Innebörden av detta skulle för vår undersöknings del vara, att vi vid studiet av de offentliga utgifternas utveckling skulle kunna bortse från ur stabiliseringssynpunkt påkallade förändringar i budgetens utfall, för så vitt de år som jämförelserna utgår ifrån kännetecknas av en likartad konjunktur. Förutom av att det inte alltid är så lätt att jämföra den ekonomiska situationen olika år, kompliceras saken i viss mån av att en aktiv konjunktur- och sysselsättningspolitik endast bedrivits under en del av den period som vår undersökning omfattar. Emellertid sökte man under det tidigare skedet ganska strikt följa en princip om en årlig budgetbalansering, varför ifrågakommande problem torde begränsa sig till en ganska kort period och då dessutom vara av jämförelsevis liten räckvidd. Det bör dock framhållas att en genomförd stabiliseringspolitik kan inverka så att statsutgifterna får en något växande trend, vilket i så fall möjligen kan ha en viss betydelse för utgiftsutvecklingen under den senare delen av undersökningsperioden.

ANVÄNDNINGEN AV GÄNGSE ANALYSMETODER FÖR OFFENTLIG KONSUMTION

Med den gång i undersökningen som är avsedd att följas skulle nästa steg bli att för ifrågakommande ändamålsgrupper söka tillämpa sedvanliga konsumtionsteoretiska analysmetoder. Här skall inte konsumtionsteorin närmare refereras och inte heller skall diskuteras de begrepp som i denna

används. Beträffande dessa frågor får vi hänvisa till det av Ragnar Bentzel m. fl. utförda arbetet om den privata konsumtionens utveckling i vårt land.¹ Skälen varför vi tror det är möjligt och relevant att använda konsumtionsteoretiska analysmetoder har förut redovisats i samband med diskussionen av intresseteorin och med denna sammanhängande problem. Här återstår främst att söka något närmare belysa i vad mån och på vad sätt en tillämpning av konsumtionsteorin kan tänkas praktiskt genomföras.

Enligt de konsumtionsteoretiska tankegångarna kan man betrakta efterfrågan av en viss vara eller tjänst såsom bestämd av tre faktorer, nämligen av individernas inkomster, av deras preferenser samt av priset för varan eller tjänsten i fråga. Och förändringar i denna efterfrågan skulle således då kunna föras tillbaka på förskjutningar i någon av de nämnda faktorerna. Då emellertid de inflytelser som formar individernas preferenser och utlöser förändringar i deras »tycke och smak» faller utanför den ekonomiska vetenskapens arbetsområde, utgår man i ekonomiska undersökningar oftast från givna och i tiden stabila preferenser. Inkomst- och priselasticitetsuppskattningar bygger bland annat på att det råder en sådan stabilitet. Beträffande privat konsumtion visar resultaten av elasticitetsmätningar, att det inte är orealistiskt att tänka sig att förskjutningarna i tycke och smak är jämförelsevis obetydliga, i varje fall om man studerar stora och enhetliga varugrupper och inte utsträcker perspektivet över alltför stora tidsintervall. Även om man inte tar för givet att detta förhållande även gäller i fråga om den offentliga konsumtionen, får vi dock arbeta utifrån den hypotesen att väljarnas preferenser också i detta fall kännetecknas av en ganska stor konstans i tiden.

Med denna förutsättning blir studiet av den offentliga konsumtionens utveckling en fråga om hur denna påverkats av pris- och inkomstförändringar, och i princip kunde då detta studium ges formen av elasticitetsmätningar. Ett sådant förfarande kan emellertid inte praktiskt realiseras av skäl som vi senare kommer att beröra. Därför måste vi nöja oss med att söka belysa och diskutera utvecklingen i mer allmänna inkomst- och pristermer.

¹ Den privata konsumtionen i Sverige 1931-65 av Bentzel, R. m.fl., Stockholm 1957.

De bekanta orden från 1809 års författningsarbete »visligt trög till verkan» erinrar om en svårighet, som säkerligen möter då man vill studera sambandet mellan offentliga utgifter å ena sidan och inkomst- och prisutveckling å den andra. Det politiska systemets uppbyggnad och de verkställande statliga och kommunala organens sätt att arbeta gör, att en anpassning av den offentliga verksamheten till en ny ekonomisk situation oftast torde bli avsevärt fördröjd. Trögheten i anpassningen kan tänkas medverka såväl till att hålla den offentliga konsumtionen på en »för låg» nivå som att bibehålla »för mycket» tjänster i förhållande till väljarnas preferenser. Det tänkbara återhållande momentet kan återföras till det förhållandet, att en ny reform kräver en betydande tid av utredningar och andra förberedelser för att kunna genomföras. Mot detta står å andra sidan, att de beslutande politiska instanserna inte heller är benägna att snabbt avveckla eller reducera väl en gång beslutade utgifter. Till följd av sådana förhållanden kan man inte räkna med att finna några samband mellan utgifternas utveckling och inkomst- eller prisförändringar, om man begränsar undersökningen till en kortare period. Endast på längre sikt kan dessa samband komma till uttryck, och det är bland annat denna omständighet som förklarar att vi valt en så lång period för vår undersökning.

Styrkan av nyss berörda trögheter kan väl antas variera efter den budget- och skattesituation som råder. Då vi i denna undersökning utgår ifrån att skatten i stort kan jämföras med kostnaden för erhållna tjänster innebär detta bland annat, att politikerna och väljarna ställs inför avvägningsproblemet att besluta om en ökad offentlig konsumtion och ta en därmed förenad höjning av skatten eller att avstå från reformen med oförändrad skatt. I och för sig syns detta inte vara en orealistisk utgångspunkt, men de faktiska skatteförhållandena i vårt land komplicerar frågan en hel del. Vad som här åsyftas kan klargöras med ett exempel. Med en progressiv beskattning kan vid en fortgående inkomststegring en ständigt ökning av de offentliga utgifternas andel av nationalprodukten ske utan att någon skärpning av skatteskalorna behöver vidtas. Och vid penningvärdeförsämring gäller detta i än högre grad. Då kan ju till och med, som skett under senare årtionden, reella utgiftsökningar kombineras

med formella skattesänkningar. Dessa förhållanden bidrar säkerligen till att väljarna och ofta även politikerna icke blir så medvetna om det nämnda avvägningsproblemet. Detta kan i sin tur leda till att man för en kortare eller längre period kan få en tillväxt av den offentliga konsumtionen, som i viss mening är »för» snabb i förhållande till väljarnas preferenser. Speciellt för decenniet efter andra världskriget torde förhållanden av den här arten kunna tänkas ha haft en viss betydelse för de offentliga utgifternas utveckling. Det får dock i detta sammanhang inte förbises att de exemplifierade skatteförhållandena för en kortare period kan tänkas medföra att en tidigare eftersläpning tas igen, att en snabbare anpassning till de verkliga preferenserna då kan ske.

För det praktiska genomförandet av undersökningen efter konsumtions-teoretiska linjer är det en helt annan sida av prisproblemet som erbjuder de ojämförligt största svårigheterna. Vad som här avses är problemet att ur en utgiftsförändring avskilja vad som är prisförändring och vad som är volymförändring. Denna svårighet är ju inte speciellt utmärkande för den offentliga verksamheten utan gäller för alla avsnitt av ekonomin där efterfrågan främst avser tjänster. Då det torde vara snart sagt omöjligt att precisera produktivitetsutvecklingen (och därmed volym- och prispförändringar) inom ifrågavarande område, kan ju inte några elasticitetsmätningar i vanlig mening komma i fråga. Samtidigt står det klart att pris- och volymfrågan är central för behandlingen av många utgiftsproblem — central inte bara för denna undersökning utan även för den praktiska politiken, vilket inte minst framgår av diskussionerna kring utbildningsfrågorna. Under sådana förhållanden måste vi söka få fram material som kan utgöra underlag för antaganden och diskussion om produktivitetsutvecklingen.

SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER PÅ UPPLÄGGNINGEN AV MATERIALBEARBETNINGEN

Som framgått av det föregående är det flera olika och inbördes ganska artskilda frågor som skall söka beaktas vid bearbetningen av det offentliga

utgiftsmaterialet. Ursprungligen var avsikten att följa en viss enhetlig linje vid genomgången av olika ändamålsgrupper, som i huvudsak skulle ansluta sig till den gång som följts i detta kapitel. Emellertid visade det sig ganska snart under utredningsarbetet, att de enskilda frågornas vikt och relevans varierade mycket starkt mellan de olika utgiftsområdena. Att under sådana förhållanden pressa in de olika avsnitten under ett gemensamt dispositionsmönster har inte syntts lämpligt. Redogörelsen för och analysen av utvecklingen i de olika fallen har i stället givits formen av mer eller mindre fristående monografier, avpassade med hänsyn till arten och karaktären av de problem som bedömts vara mest betydelsefulla. Denna bedömning har baserats på den egentliga utgångspunkten för denna undersökning, nämligen att studera möjligheterna till en framtidsbedömning av de offentliga utgifterna.

Den uppläggning som vi från början tänkte skulle kunna följas vid behandlingen av utgiftsutvecklingen har i huvudsak använts i fråga om rätts- och polisväsen. Denna utgiftsgrupp kan ur efterfrågesynpunkt sägas ha haft en ganska klar och enhetlig avgränsning under hela perioden och problemen om produktivitetsförändringar, påverkan av inkomst- och prisförändringar etc. har därför kunnat diskuteras efter ungefär de linjer som i det föregående berörts.

För undervisningsväsendets del har det syntts påkallat att, som en bakgrund till en genomgång av utgiftsutvecklingen inom olika delområden, först något diskutera den under senare tid aktualiserade frågan om utbildningskostnaderna som investeringar. I samband därmed har det varit anledning att mer allmänt beröra hur näringslivets omvandling återverkat på utbildningsformerna samt att uppmärksamma produktivitetsfrågan för undervisningstjänsternas del.

Spörsmålet om efterfrågan har en konsumtions- eller investeringskaraktär har ansetts böra särskilt beaktas även i fråga om hälso- och sjukvården, ehuru problemet där är av en något annan art. Kapitlet rörande socialvården har till större delen ägnats åt en diskussion av hur man ur inkomstfördelnings- och efterfrågesynpunkt skall betrakta socialutgifterna. Därvid förs fram den tanken, att socialvården kan ses som ett system av samhälleligt ordnade försäkringar, och att tillväxten av socialutgifterna i

stort kan anses innebära en överflyttning av försäkringstjänster från privat till offentlig sektor.

Slutligen kan framhållas att frågan huruvida olika offentliga utgifter kan sägas utgöra en konsumtionsutgift, en produktionskostnad för offentlig konsumtion eller en kostnad för privat eller offentlig produktion varit i hög grad bestämmande för behandlingen av allmän förvaltning, näringsfrämjande och övrig allmännyttig verksamhet. En viss beskrivning av de olika verksamheter som där ingår har sålunda i dessa fall varit erforderlig för bedömningen av utgifternas karaktär i dessa hänseenden.

KAPITEL 4

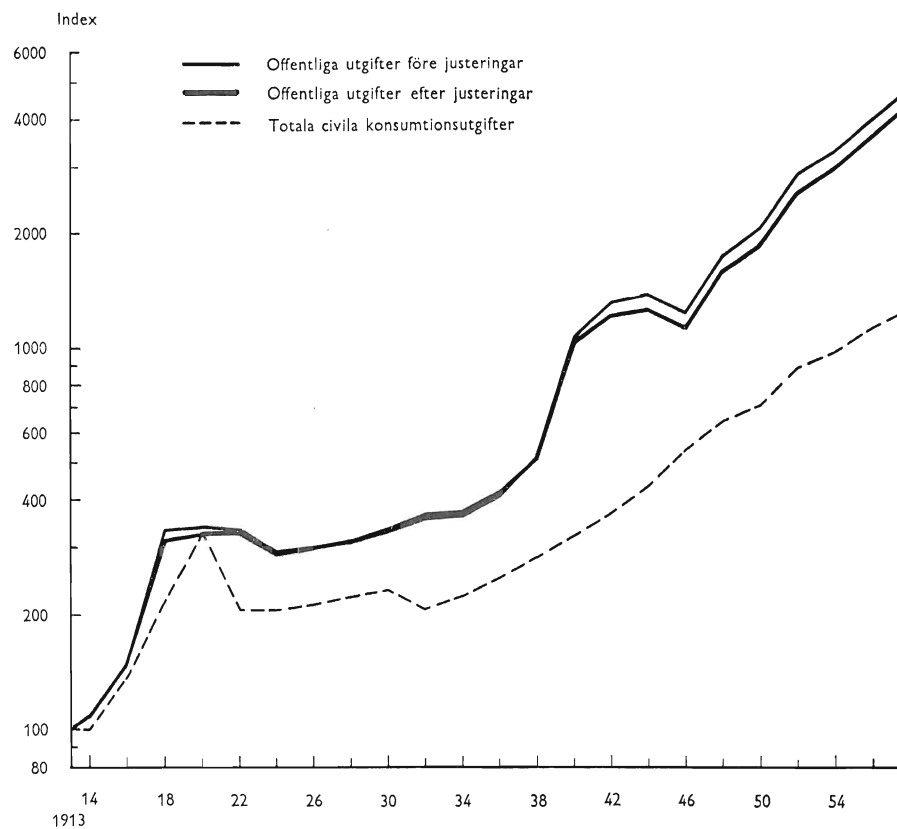
Vissa sammanfattande resultat av materialbearbetningen

Som en inledning till de mer detaljerade redogörelser och analyser som i fortsättningen skall göras av utvecklingen inom de olika utgiftsgrupperna har det synts lämpligt att lämna en presentation i stora drag av våra sammanställningar ur budgetmaterialet. Därvid skall även belysas hur företagna justeringar påverkat den bild av utvecklingen som kan erhållas direkt av budgetdata.

De totala offentliga utgifter, som omfattas av vår undersökning, och som vi erhållit direkt ur budgetmaterial (alltså ojusterade siffror) uppgick år 1913 till 381,0 miljoner kronor medan de vid periodens slut (1958) hade stigit till ett belopp av 18,2 miljarder kronor. I diagram 3 åskådliggörs denna utveckling genom en kurva över indextalen för de totala utgifterna då 1913 års utgifter satts lika med 100. En betydande del av den utgiftstegring som skett har betingats av penningvärdeförsämringar. Något försök att göra en uppskattning av tillväxten i reala termer skall i detta sammanhang inte göras, men för att ge ett perspektiv på utgiftsutvecklingen har i diagrammet inlagts en kurva över utvecklingen av total civil konsumtion. Detta tal som vi i fortsättningen ofta kommer att använda oss av som ett jämförelsemått inkluderar total privat konsumtion plus total offentlig konsumtion minus konsumtionsutgifter för militära ändamål.¹ Jämfört med den totala civila konsumtionen skulle alltså de offentliga

¹ Valet av denna jämförelseenhet har samma konsumtionsteoretiska bakgrund som Bentzel anför i »Den privata konsumtionen i Sverige», s. 109, för att han väljer den totala privata konsumtionsutgiften som förklarande variabel till konsumtionsinriktningen. Att vi här utesluter militära utgifter ur jämförelseledet sammanhänger dels med att vi inte

Diagram 3. Offentliga utgifter (mkr, löpande priser)
 Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 1 i tabellbilagan.

utgifterna under ifrågavarande period ha stigit mer än tre gånger så mycket. Bland annat på grund av att de offentliga utgifterna inrymmer transfereringar till privat sektor är dock den här jämförelsen något haltande och får inte pressas för hårt.

I diagram 3 återfinns även en annan indexkurva över de totala offentliga utgifterna. Den representerar de utgiftsserier som framkommit efter

ansett oss kunna infoga försvarskostnaderna i det konsumtionsteoretiska förklarings-schemat, dels med att ett särskiljande av konsumtionsutgifter i detta fall inte kunnat göras. Beträffande beräkningen av total civil konsumtion hänvisas till tabell 16 i tabell-bilagan.

justeringar av den art som berörts i föregående avsnitt. Som syns blir indextalet 1958 i detta fall lägre — cirka 450 enheter — än för den ojusterade serien. Skillnaden beror helt på att justeringarna lett till en uppräknings av utgiftsbeloppen 1913, varför den procentuella ökningen fram till slutet av perioden i detta fall blir lägre. Justeringarna för 1913 resulterade i en uppräknings av utgiftsbeloppen med 38,9 miljoner kronor. Betraktat utifrån nutida penningvärde förefaller måhända beloppet ganska blygsamt, men det svarar dock för en höjning av budgetmaterialets utgifter ifrågavarande år med 10,2 procent. Stor betydelse har de justeringar som gjorts för väggkassornas utgifter, vilka förts som statlig konsumtion och statlig investering. Dessa utgifter utgjorde år 1913 icke mindre än 14,7 miljoner kronor, vilket motsvarade 3,9 procent av budgetmaterialets utgifter. Den relativa betydelsen av övriga justeringar avtar ju längre fram i tiden man kommer. För ett förkrigsår, 1938, innebar justeringarna en höjning av de offentliga utgifterna med 9,0 procent, varav väggkassorna svarade för 6,6 procent och övriga justeringar för 2,4 procent.

Innan vi ytterligare redogör för resultaten av justeringarna — hur de fördelar sig på olika delområden etc. — skall vi först ur de totala utgifterna avskilja försvarskostnaderna. Den militära delen av den offentliga verksamheten ämnar vi nämligen i huvudsak lämna utanför vår undersökning, då vi inte funnit förutsättningar föreligga att infoga försvarsutgifterna i det arbets- och analyschema vi avser att använda. Rent principiellt finns i och för sig knappast anledning anta att efterfrågan på försvarstjänster skulle bestämmas av andra faktorer än som gäller efterfrågan på övriga offentliga tjänster. I praktiken torde det dock inte förefinnas möjligheter att urskilja och mäta vare sig hur tillgodoseendet av efterfrågan på försvarstjänster har skett eller de faktorer som påverkat förändringar i tjänsternas utgiftssumma. Med tillämpning av försäkrings-termer kan sålunda sägas att oöverstigliga svårigheter föreligger när det gäller att bestämma graden och omfattningen av det skydd i form av försvarstjänster som efterfrågas. Till detta kommer att ett fastställande av den för »försäkringskostnaderna» viktiga komponent, som utgörs av risk för angrepp, såsom denna faktiskt föreligger eller subjektivt uppfattas av t. ex. regering och riksdag, knappast låter sig göra. Och vidare syns

denna kostnadskomponent inte heller kunna avskiljas från mera »rena» prisförändringar som försvarstjänsterna undergått.

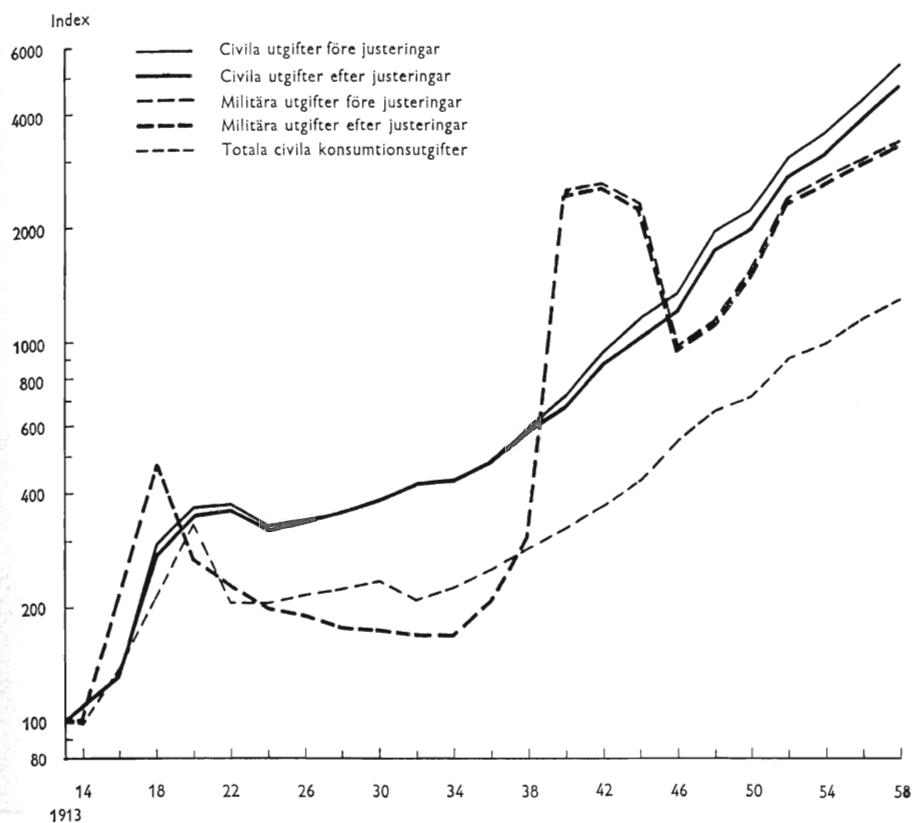
För att konkretisera vad som här avses kan ett exempel tas från den tid under andra världskriget, då den svenska beredskapen var uppbyggd. Försvarskostnaderna för exempelvis åren 1941-44 företedde mycket starka årliga och månatliga variationer. Några väsentliga förändringar i det eftersträlvade försvarsskyddets omfattning torde inte ha skett under denna tid. Likaså kan nog antas att prisförändringarna för försvarstjänsterna inte undergick några större förskjutningar. Variationerna skulle därför i hög grad kunna ses som en följd av förändringar i de då föreliggande eller uppfattade riskerna för ett angrepp. Att utreda dessa senare samspel och samband är dock en fråga som knappast hör hemma inom en undersökning av denna art. I ett längre perspektiv då man inte på samma sätt kan utgå från oförändrad försvarsvilja eller konstant prisnivå blir problemen än mer komplicerade. I hur liten utsträckning rent ekonomiska utgångspunkter är tillfyllest för en analys av långtidsserier över försvarskostnaderna kan tillspetsat illustreras med en icke orimlig frågeställning i ett sådant sammanhang: Var de förändringar i utgifterna som följde av försvarsreformerna under 1920- och 1930-talen huvudsakligen ett utslag av ändringar i graden av det skydd som efterfrågades (en ändrad försvarsvilja) eller bör de främst sättas i samband med ändrade riskbedömningar?

På grunder som här antytts har vi beslutat avstå från att försöka analysera försvarsutgifternas utveckling. Vi kommer därför att presentera hur de totala utgiftsserierna ter sig med försvarskostnaderna från dragna. I diagram 4 har de totala offentliga utgifterna uppdelats på civila utgifter och försvarsutgifter. För båda dessa fall har även utgifterna före justeringar angivits. Bortsett från krigsåren, då de militära kostnadernas andel av totalutgifterna starkt ökade, har utgiftstillväxten gått något snabbare för de civila utgifternas del än för försvarskostnadernas. Ett indextal, som baserar sig på förhållandena (efter justeringar) 1913, ger för 1958 i det förstnämnda fallet cirka 4 600 och i det senare cirka 3 200.

En annan illustration av ökningstakten för de båda berörda utgiftsslagen ges i diagram 5. Detta visar hur de militära och civila offentliga utgifterna utvecklats sett i relation till de totala civila konsumtionsutgifterna i landet.

Diagram 4. Offentliga utgifter fördelade på civila och militära (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



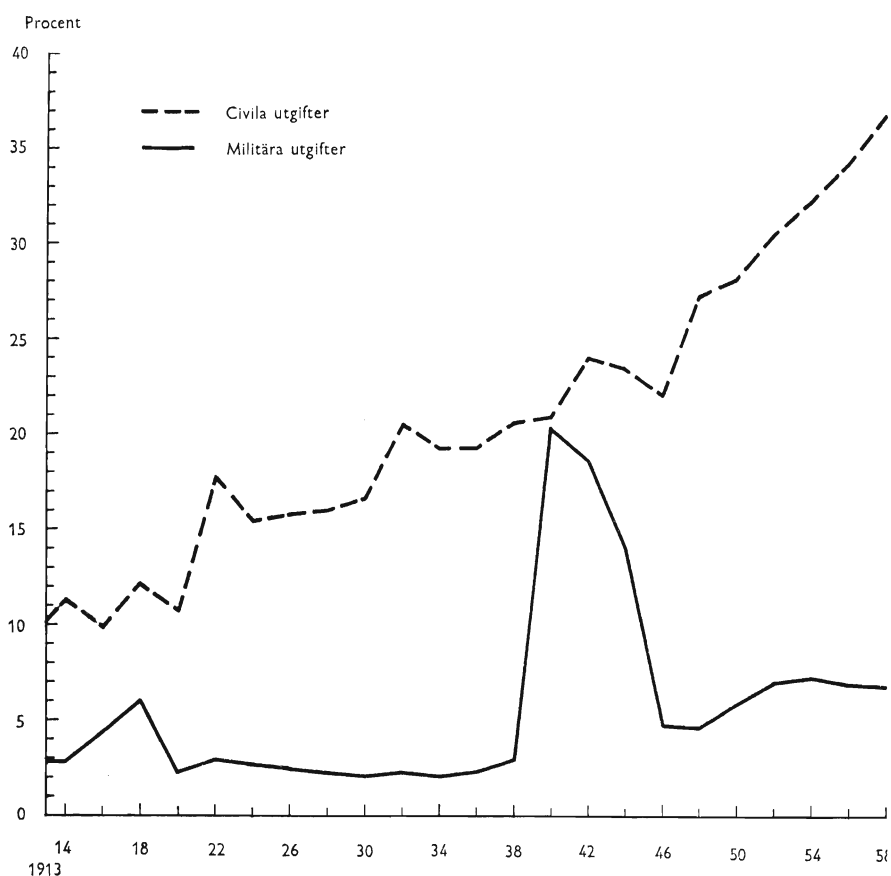
Anm. Se tabell 1 i tabellbilagan.

De civila utgifternas andel har som syns mellan 1913 och 1958 mer än tredubblats, medan försvarsutgifternas andel endast uppvisar en dryg fördubbling.

DE OFFENTLIGA CIVILA UTGIFTERNAS FÖRDELNING OCH UTVECKLING

I det tidigare har nämnts att vi vid bearbetningen av budgetmaterialet hänfört en utgift till det offentliga organ som är huvudman för verksamheten i fråga — sålunda förs exempelvis utgifter för folkskolan som en kommunal konsumtion även om en mycket stor del av dessa kostnader

Diagram 5. Offentliga civila och militära utgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter



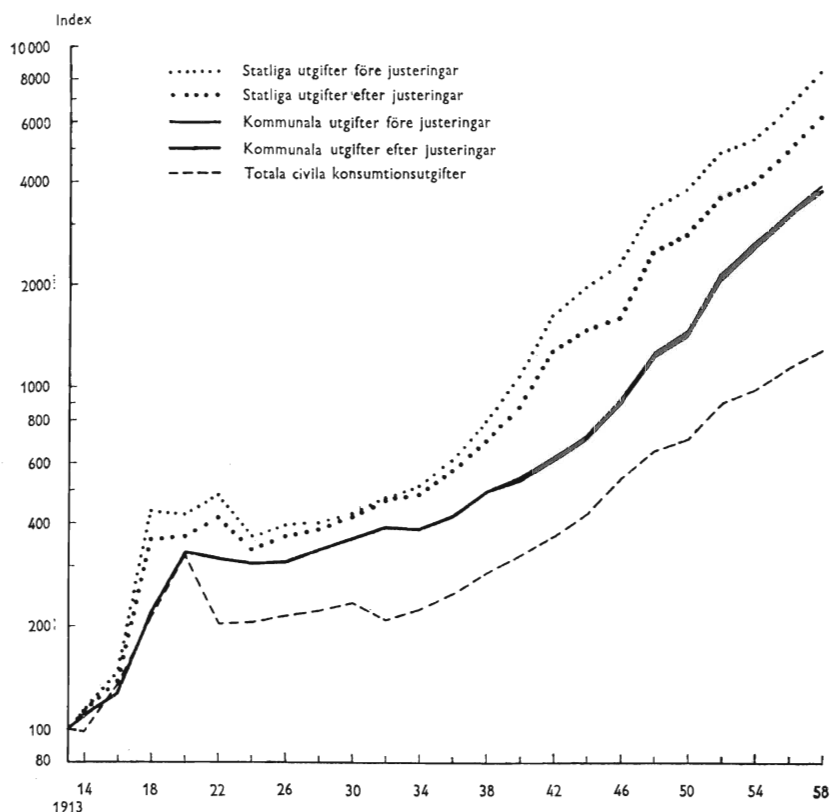
Anm. Se tabell 1 och 16 i tabellbilagan.

bestrids genom bidrag från staten. Enligt dessa redovisningsprinciper har efter justeringar fördelningen av de offentliga civila utgifterna mellan stat och kommun sett sig på följande sätt för några år av undersökningsperioden. Utgiftssiffrorna inbegriper ej inter-offentliga transfereringar.

År	Total offentlig civil utgift i miljoner kronor	Statlig andel procent	Kommunal andel procent
1913	330,4	38,6	61,4
1936	1 561,6	45,8	54,2
1958	15 338,4	50,1	49,9

Diagram 6. Offentliga civila utgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 2 och 3 i tabellbilagan.

Som den här återgivna fördelningen av utgifterna anger har de statliga utgifterna ökat i väsentligt snabbare takt än de kommunala. Hur pass stor denna skillnad varit belyses närmare i diagram 6. Där illustreras den procentuella utgiftsökningen för de båda områdena, varvid även återges den inverkan gjorda justeringar haft i fråga om tillväxttakten. På den statliga sidan har som syns justeringar spelat en avgjort större roll än på den kommunala. Den skillnad i detta avseende som framkommer i diagrammet kan även uttryckas så att de statliga utgifterna 1913 genom justeringar uppräknats ungefär 35,2 procent medan motsvarande uppräkning för kommunerna stannat vid 1,6 procent.

Bilden av en relativt sett betydligt snabbare utgiftsstegring på statssidan förstärks ytterligare om man även beaktar transfereringarna mellan stat och kommun. Till alldeles övervägande del går dessa i riktning från stat till kommun. Betydelsen av det nettobidrag som kommunerna på detta sätt erhållit har stigit avsevärt under perioden. Sätter man transfereringarna från staten (netto) i relation till kommunernas totala utgifter erhåller man denna bild av utvecklingen.

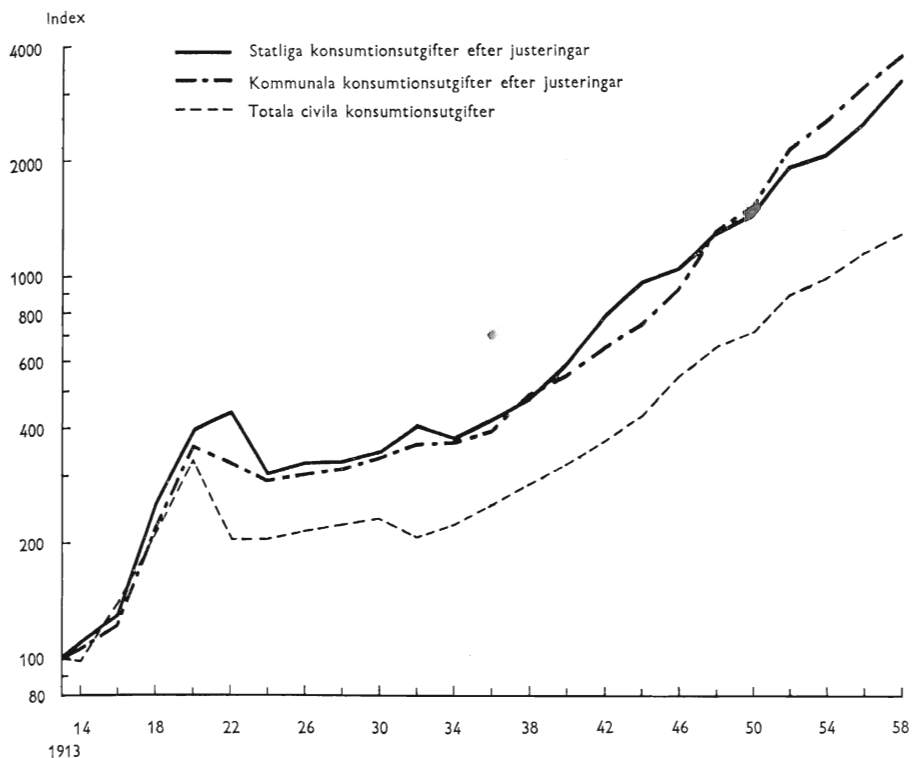
År	Kommunala	Transfereringar från staten	
	utgifter	miljoner kronor	procent
	miljoner kronor	miljoner kronor	
1913	203,0	20,4	10,0
1936	846,6	155,8	18,4
1958	7 647,9	2 064,6	27,0

Bland här medräknade transfereringar kan man urskilja två olika typer. Dels har man sådana statsbidrag som utgår till vissa bestämda ändamål (t. ex. till folkskollärares avlöning) och vilka utgör den större gruppen. År 1958 svarade de för cirka 69 procent av transfereringarna till kommunerna (1913 för ungefär 78 procent). Dels finns en grupp statsbidrag som inte på samma sätt är knutna till ett bestämt användningsområde och dit hör t. ex. ersättning till städer för mistad tolag, skatteersättning till kommuner etc. Omfattande undersökningar kunde förvisso göras och vore säkert även värda att göra kring statsbidragens betydelse och inverkan i olika avseenden. Nödvändigheten av att strängt begränsa undersökningen till de i inledningskapitlen angivna huvudproblemen, har dock gjort att vi inte kunnat gå in på dessa frågor.

Vad beträffar de offentliga civila utgifternas fördelning på konsumtion, investeringar och transfereringar till privat sektor så har denna förändrats väsentligt under perioden. Mest framträdande är därvid den ökade vikt som transfereringarna efter hand kommit att få. Hur stora förändringarna i dessa avseenden varit belyses av följande procenttal.

År	Konsumtion	Investeringar	Transfereringar
1913	66,0	16,5	17,5
1936	56,3	15,1	28,6
1958	50,8	14,8	34,4

Diagram 7. Offentliga civila konsumtionsutgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser)
 Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100

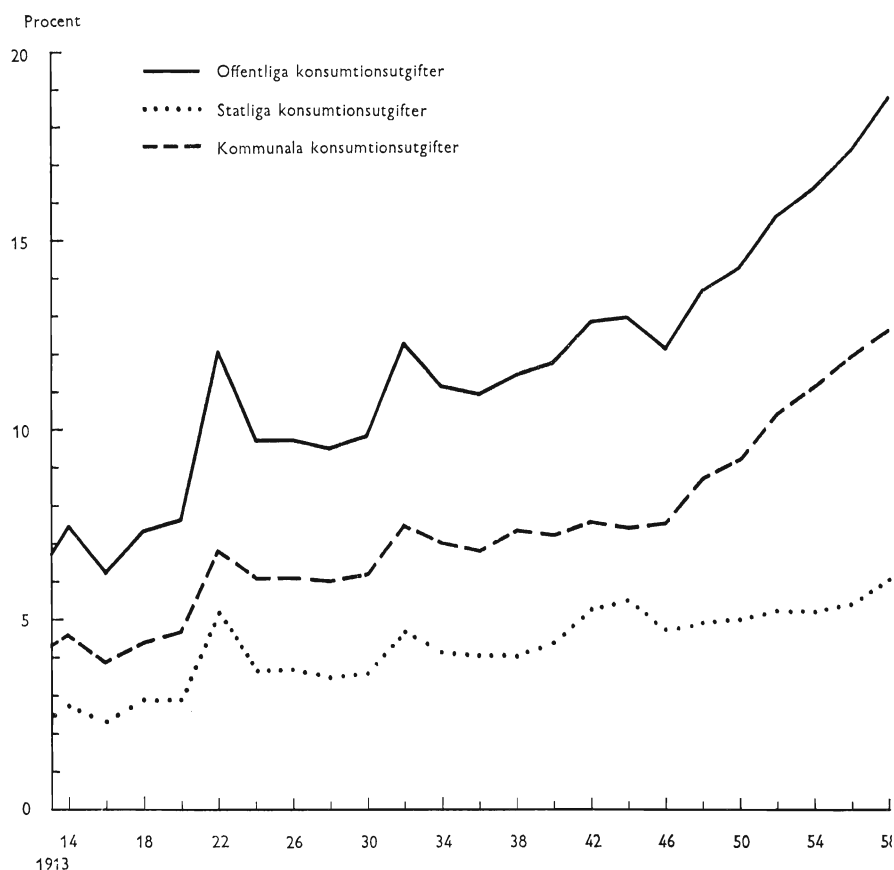


Anm. Se tabell 4 i tabellbilagan.

Den skilda ökningstakten för de tre ändamålen kan här även belysas med de indextal för 1958, som erhålls då utgifterna 1913 sätts till 100; nämligen konsumtion cirka 3 600, investeringar cirka 4 200 och transferringar cirka 9 100. Dessa tal avser de justerade utgifterna. I samband med att vi i det följande något närmare skall beröra utvecklingen inom varje område för sig kommer att anges vilken betydelse gjorda justeringar har haft.

Ser man då först på den *offentliga konsumtionen* så har denna för hela undersökningsperioden tillväxt i en genomsnittlig takt av cirka 8,3 procent per år. Detta innebär att den nominellt 36-dubblats mellan 1913 och 1958. Utan justeringar skulle den årliga tillväxttakten ha varit cirka 8,5 procent

Diagram 8. Offentliga civila konsumtionsutgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 4 och 16 i tabellbilagan.

och mellan ändpunkterna i perioden skulle en 40-dubbling av konsumtionen ha skett. Av diagram 7 framgår vidare att konsumtionsökningen varit starkare för den kommunala delen än för den statliga. (Ifrågarande två kurvor hänför sig till de justerade utgifterna. Det kan nämnas att större delen av justeringarna fallit på den statliga konsumtionen.)

Kurvorna i diagram 7 bygger på utgifter i löpande priser. Någon omräkning av beloppen i fasta priser har av olika skäl inte gjorts. I stället har, som tidigare framhållits, valts att som jämförelsematerial för utgifternas utveckling använda data för den totala civila konsumtionen och

dess förändringar. Sätter man de offentliga konsumtionsutgifterna i relation till nämnda storheter framkommer (diagram 8) att ifrågavarande utgiftsandel stigit från 6,7 procent 1913 till ungefär 18,7 procent 1958. För den kommunala konsumtionen har motsvarande andel ökat i något snabbare takt eller från 4,3 till 12,6 procent och följaktligen har på den statliga sidan uppgången varit något svagare, 2,4 år 1913 mot 6,1 procent 1958.

Konsumtionsutgifternas fördelning efter ändamål vid början och slutet av undersökningsperioden framgår av tabell A. De i storlekshänseende dominerande utgiftsgrupperna utgörs som syns av undervisningsväsen samt hälso- och sjukvård. Dessa båda grupper svarade vid slutet av perioden för ganska jämnt hälften av de offentliga civila konsumtionsutgifterna. Väg- och gatuväsen, socialvård och allmän förvaltning representerar tre mellanstora grupper på vilka tillsammans föll cirka 30 procent av konsumtionsutgifterna. Ser man på tillväxttakten intar den stora utgiftsgruppen hälso- och sjukvård tätplatsen varefter följer väg- och gatuväsen, brand- samt undervisningsväsen. Den minsta expansionen, som dock är ungefär 65 procent större än ökningen i total civil konsumtion, uppvisar rätts- och polisväsen samt allmän förvaltning. Denna utveckling har medfört att de sistnämnda grupperna som i början av perioden tillhörde de större eller medelstora utgiftsområdena kommit att ingå bland de verksamhetsfält som numera väger mindre tungt i det offentliga konsumtionsutgifter.

De *offentliga investeringarna* är, som förut nämnts, medtagna i undersökningen endast i viss begränsad omfattning. I stort kan sägas att studiet av utvecklingen begränsats till investeringar i verksamheter, vars tjänster avsatts som offentlig konsumtion. Av de sammanlagda utgifterna för konsumtion och investeringar tog de sistnämnda i anspråk 22,5 procent 1958 mot en andel av 20,0 procent 1913.

Vissa svårigheter har förelegat att fördela investeringsutgifterna efter ändamål, beroende på att i vissa kommuntyper byggnads- och underhållskostnader förs under en titel »fastighetsförvaltning» vilken omfattar lokalutgifter för flera olika verksamhetsområden. På den statliga sidan har möjligheterna att göra en uppdelning varit något större. Med hänsyn till dessa förhållanden har i tabell B de statliga och kommunala investeringarna redovisats var för sig.

Tabell A. De offentliga civila konsumtionsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958

	1913			1958		Index år 1958 1913 = 100	
	Utgift milj. kr	Därav juste- ringar	i % av total utgift	Utgift milj. kr	i % av total utgift	Före juste- ringar	Efter juste- ringar
A I Allmän förvaltning	37,1	5,3	17,0	764,2	9,8	2 400	2 060
A III Rätts- och polisväsen	21,4	3,2	9,8	445,0	5,7	2 450	2 080
B I Undervisningsväsen	52,4	3,1	24,0	2 143,6	27,5	4 350	4 090
B II Hälso- och sjukvård	28,0	4,1	12,8	1 762,6	22,6	7 380	6 300
B III Socialvård	23,1		10,6	709,9	9,1	3 070	3 070
B IV Kyrkliga ändamål m. m.	13,1	0,2	6,0	300,7	3,9	2 330	2 300
C I Väg- och gatuväsen	16,7	1,6	7,7	886,9	11,4	5 870	5 310
C II Brandväsen	2,3		1,1	94,9	1,2	4 130	4 130
C III Allmännyttig verksamhet	0,8	—	0,4	27,3	0,3	3 410	3 410
D Näringars främjande	8,4	3,6	3,8	210,3	2,7	4 380	2 500
E Ej ändamålsfördelade utgifter	14,9		6,8	449,8	5,8	3 020	3 020
Totalt	218,2	21,1	100,0	7 795,3	100,0	3 980	3 580

I fråga om de *offentliga transfereringarna* till privat sektor har i enlighet med vad som tidigare anförts en uppdelning gjorts på ändamålsbestämda transfereringar och ej ändamålsbestämda transfereringar. Till de senare har förts folkpensioner, barnbidrag och andra likartade utgifter, samtliga hemmahörande under socialhuvudtiteln. Av den totala transferutgiften 1958 utgjordes icke mindre än 58,3 procent av ej ändamålsbestämda transfereringar. Denna andel var obetydlig 1913, mindre än 0,01 %. Att för den starka tillväxt av icke ändamålsbestämda transfereringar som sålunda skett under perioden ange ett indextal syns inte meningsfullt. De under senare år mycket tungt vägande utgiftsposterna folkpension och barnbidrag fanns inte alls 1913 och deras tillkomst under perioden är en av de viktigaste orsakerna till att transferutgifterna så starkt skjutit i höjden.

Begränsar vi oss till de ändamålsbestämda transfereringarna kan dessas fördelning och förändring studeras i tabell C.

I de ej fördelade transfereringarna utgörs den övervägande delen av

Tabell B. De offentliga civila investeringsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958

	1913			1958		Index år 1958 1913 = 100
	Utgift milj. kr	Därav juste- ringar	i % av total utgift	Utgift milj. kr	i % av total utgift	
<i>Statliga investeringar</i>						
A I Allmän förvaltning	0,7		4,1	20,2	3,1	2 890
A III Rätts- och polisväsen	0,1		0,6	27,6	4,2	
B I Undervisningsväsen	1,6		9,5	45,6	7,0	2 850
B II Hälso- och sjukvård	1,1		6,5	46,8	7,2	4 250
C I Väg- och gatuväsen	13,1	13,1	77,5	356,9	54,7	2 720
Övrigt	0,3		1,8	155,6	23,8	
Summa statliga	16,9	13,1	100,0	652,7	100,0	3 860
<i>Kommunala investeringar</i>						
B I Undervisningsväsen	10,3		27,5	343,3	21,3	3 330
B II Hälso- och sjukvård	7,5		20,0	204,8	12,7	2 730
B III Socialvård	3,4		9,1	59,1	3,7	1 740
B IV Kyrkliga ändamål m. m.	4,2		11,2	75,8	4,7	1 800
C I Väg- och gatuväsen	7,4		19,7	456,3	28,3	6 170
Övrigt	4,7		12,5	472,5	29,3	
Summa kommunala	37,5		100,0	1 611,8	100,0	4 300
Totalt	54,4	13,1		2 264,5		4 160

ränteutgifter. Som syns svarade räntorna 1913 för hela 79 procent av de ändamålsbestämda transfereringarna medan deras andel 1958 sjunkit till 38 procent. Denna nedgång sammanhänger främst med att en mängd nya transfereringsutgifter tillkommit under perioden. De viktigaste av dessa är bostadsrabatterna (som enligt den internationella kod vi använt oss av förs under gruppen B IV), jordbrukssubventionerna, skilda sociala bidrag såsom till sjukkassor och arbetslöshetskassor, till vårdanstalter för alkoholmissbrukare, till barnvårdsanstalter, semesterhem, ålderdomshem m. m. samt stipendier för elever vid universitet och läroverk. Det bör observeras att de sociala transfereringarna här har en väsentligt lägre omfattning än i inkomstöverföringstabeller av sedvanlig karaktär. Detta sammanhänger med att de stora sociala transferutgifterna

Tabell C. De ändamålsbestämda offentliga transfereringarnas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958

	1913			1958		Index år 1958 1913 = 100
	Utgift milj. kr	Därav juste- ringar	i % av total utgift	Utgift milj. kr	i % av total utgift	
A I Allmän förvaltning	—			6,5	0,3	—
A III Rätts- och polisväsen	—			5,1	0,2	
B I Undervisningsväsen	2,8		4,8	135,6	6,2	6 420
B II Hälso- och sjukvård	0,4		0,7	25,5	1,2	6 380
B III Socialvård	3,7		6,4	554,9	25,2	15 000
B IV Kyrkliga ändamål m. m. samt bostadsrabatter o. d.	0,1		0,2	20,4	0,9	
C I Väg- och gatuväsen	—			243,4	11,1	
C II Brandväsen	—			35,5	1,6	
C III Allmännyttig verksamhet	—			—		
D Näringars främjande	5,2	2,1	9,0	15,9	0,7	
E Ej ändamålsfördelade ut- gifter	45,7		78,9	324,2	14,7	6 230
Totalt	57,9	2,1	100,0	835,9	37,9	1 830
				2 202,9	100,0	3 800

i detta arbete klassificerats som ej ändamålsbestämda transfereringar. Tabell C bör därför kompletteras med några sifferuppgifter för ej ändamålsbestämda transfereringar, vilkas storlek i miljoner kronor vid några olika tidpunkter framgår av följande tablå:

	1913	1936	1958
Folkpensioner		113,4	2 276,5
Barnbidrag			748,7
Andra icke ändamålsbestämde transfereringar	0,004	0,019	50,4
Summa	0,004	113,4	3 075,6

Behandlingen av transfereringarna kommer att bli ganska olika i de skilda kapitel, vari utgiftsutvecklingen inom ändamålsgrupperna diskuteras. I vissa fall kommer transfereringar och konsumtionsutgifter att behandlas i ett sammanhang, medan i andra fall ett särskilt mindre avsnitt ägnas transfereringarna. Varför sådana olikheter i förfaringssättet varit påkallade torde direkt framgå av framställningen i de skilda kapitlen.

KAPITEL 5

Rätts- och polisväsen (A III)

Av de statliga utgifterna svarar rätts- och polisväsen för en mycket liten andel. Blott cirka 2 procent av de statsutgifter som omfattas av denna utredning gick 1958 till dessa ändamål. För kommunernas del gäller samma förhållande även om ifrågavarande procenttal är något högre, eller uppemot 4 procent. Av det för stat och kommun sammanlagda utgiftsbeloppet för rätts- och polisväsen, som 1958 rörde sig omkring 525 miljoner kronor, utgjordes närmare 50 miljoner av överföringar från stat till kommun. Den offentliga nettoutgiften var sålunda närmare 480 miljoner kronor. I denna senare summa utgjordes den alldeles övervägande delen av offentlig konsumtion. Denna uppgick nämligen till cirka 445 miljoner, medan återstoden fördelade sig med närmare 28 miljoner på investeringar och 5 miljoner på transfereringar till privata personer och institutioner samt till utlandet. Vad transfereringarna beträffar utgjordes dessa huvudsakligen av kostnader för fri rättegång samt understöd för utomprocessuell rättshjälp. I den följande framställningen kommer dessa transfereringar inte att tas upp till behandling. Närmast skall nu konsumtionens sammansättning och utveckling belysas.

Vilka verksamheter som förts till rätts- och polisväsen redovisas i bilaga 1. Det torde i detta sammanhang vara tillräckligt om vi därifrån blott upprepar de delgrupper, som ingår i den nu behandlade gruppen, nämligen domstolsväsen — vari då även inkluderas administrativa domstolar — polis- och åklagarväsen samt fångvård. Gränsdragningen har i några fall varit ganska svår att få distinkt. Sålunda kan nämnas att någon uppdelning av utgifterna för magistrat och rådhusrätt, i vad avser dels dömmande och dels allmänna förvaltningsuppgifter, inte gått att göra,

utan de har helt och hållet fått föras till rätts- och polisväsen, dit större delen av utgifterna också hänför sig. Beträffande polisväsendet har en viss inkonsekvens i grupperingen av utgifterna inte kunnat undvikas. Den berör exekutionsväsendet, som till den del det hänför sig till landsbygden inte kan avskiljas från polispersonalens övriga uppgifter, medan denna verksamhet i städerna organisatoriskt hör nära samman med och i utgiftsstatistiken även redovisas ihop med uppbořdsväsen, vilket räknas in i gruppen allmän förvaltning. Vidare bör särskilt anmärkas att vissa diverse utgifter som inte direkt kunnat hänföras till någon speciell delgrupp fått ingå bland utgifterna för polisväsendet.

Av de tre delgrupperna har polis- och åklagarväsen utgiftsmässigt sett varit den största under hela undersökningsperioden och dess utgiftsandel har dessutom visat en fortgående stegring. Därnäst i storlek kommer domstolsväsen, medan fångvården dragit de lägsta kostnaderna. Fördelningen (i procent) av rätts- och polisväsendets utgifter för några olika år framgår av nedanstående tablå, som bygger på justerade utgiftssiffror.

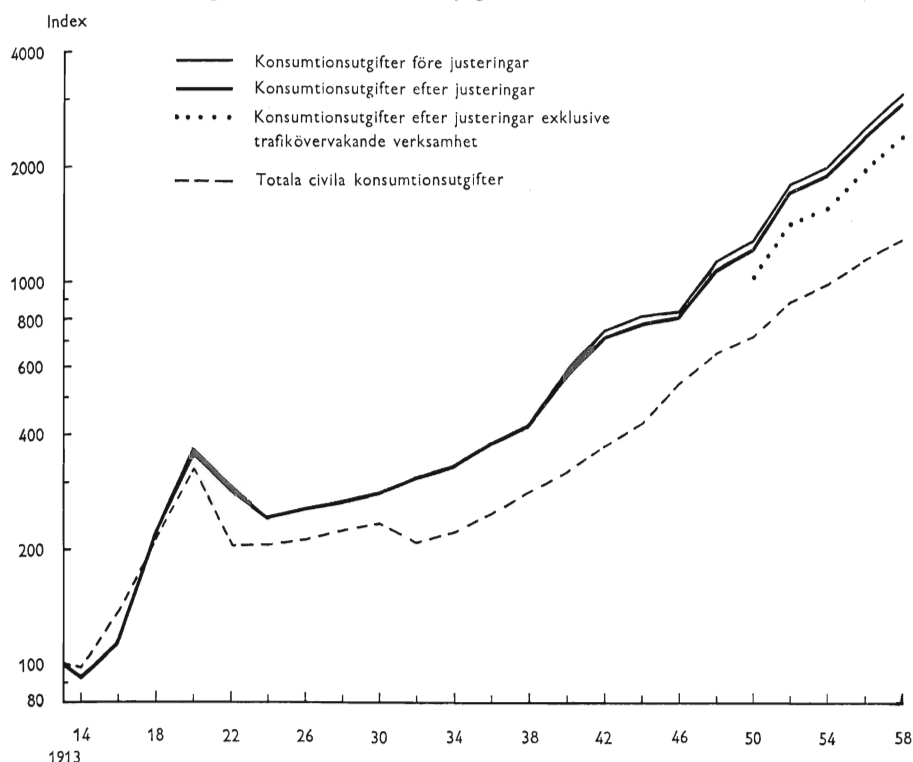
	1913	1936	1958
Polisväsen	46,8	60,3	66,4
Domstolsväsen	35,1	28,4	19,9
Fångvård	18,1	11,3	13,7

Den förskjutning i utgiftsfördelningen som återspeglas i ovanstående siffror är ett resultat av en olika tillväxttakt för de tre grupperna. I nominella utgiftstal har alla delsektorerna expanderat mycket starkt; utgifterna för domstolsväsendet har något mer än 10-faldigats, för fångvården ungefär 15-faldigats medan polisväsendets kostnader stigit så mycket att de 1958 var närmare 30 gånger så stora som 1913. De angivna ökningstalen skulle ligga ännu något högre om man för 1913 utginge från de utgifter, som redovisas i statens och kommunernas budgetar. Av den totala utgiften 1913 som lagts till grund för de anförda uppgifterna om tillväxtens omfattning, utgörs nämligen något över 17 procent av beräknade uppjusteringar av utgiftsbeloppen.

För att kunna ge en något fylligare bild av den antydda utvecklingen inom rätts- och polisväsendet skall vi i det följande ta upp och belysa utgiftsförändringarna inom var och en av de nämnda delgrupperna.

Diagram 9. Offentliga konsumtionsutgifter för polisväsen (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 34 i tabellbilagan.

Polisväsen. Ovan nämndes att utgifterna för polisverksamheten tillväxt särskilt snabbt. Storleken och den tidsmässiga fördelningen av denna utgiftsstegring framgår av diagram 9. Den grövre kurvan i diagrammet är baserad på en indexberäkning av polisutgifterna i vilken utgifterna 1913 satts lika med 100. Det bör betonas att utgiftskurvan avser nominella belopp, vilket till stor del förklarar ansvällningen av utgifterna åren efter första världskriget samt den starkt accentuerade uppgången från och med andra världskriget. Som syns ligger indextalet 1958 omkring 2 950. Då motsvarande tal för den totala civila konsumtionen är cirka 1 285 har sålunda en ökad del av våra konsumtionsutgifter avsatts för polisändamål.

I fråga om polis- och åklagarväsendets arbetsområde i stort har för den undersökta perioden några mer väsentliga förskjutningar inte ägt rum. Sålunda har några direkta överflyttningar av arbetsuppgifter från privat till offentlig sektor eller vice versa inte förekommit. Avgränsningen gentemot andra offentliga verksamhetsområden har även varit ganska oförändrad. Men ser man på den inbördes relativa vikten av de olika arbetsuppgifter som hör till detta område och på hur fullgörandet av dessa uppgifter organiserats har mycket betydande förändringar ägt rum. En omorganisering och specialisering av arbetsuppgifterna har vidtagits vid olika tillfällen, vilket bland annat yttrat sig i att det under perioden tillkommit olika nya organ. Landsfiskals- och landsfogdeorganisationen tillskapades 1917.¹ »Gammalt vin i nya läglar» är nog en användbar karakteristik på denna reform, då den nya organisationens arbetsuppgifter och kompetensområde i allt väsentligt överensstämde med dem som tidigare gällt för länsmän och kronofogdar.

Inrättandet av statspolisen 1932 kan inte på samma sätt blott och bart karakteriseras som en omorganisation. Men det var inte heller fråga om några ur polissynpunkt nya arbetsuppgifter som skulle fyllas av detta organ. Tillkomsten av statspolisen utlöstes av Ådalskravallerna, vilka klargjorde behovet av att ha tillgång till en civil ordningsstyrka, som inte var lokalt bunden och vars storlek inte enbart avpassades efter kommunernas ordinära krav i fråga om polistjänster.² I och för sig var detta behov inte något nytt, och vissa organ hade även tidigare funnits för ändamålet. Reservpolisorganisationen, i dess äldre form ridande polis och länsdetektiver, kan sålunda sägas i vissa avseenden ha varit föregångare till statspolisen. Under sådana förhållanden torde de nya polistjänsterna kunna betraktas som en anpassning av polisverksamheten till ändrade samhällsförhållanden, där en ökad rörlighet hos befolkning och ett större interkommunalt beroende varit faktorer som ökat behövligheten av större arbetsenheter. I dessa förhållanden finner man för övrigt motiven för de under flera årtionden framförda önskemålen om ett förstatligande av polisverksamheten. Trots mycket utredningsarbete kring denna fråga

¹ Prop. 239/1917.

² Prop. 178/1932.

kunde man under den period detta arbete omspanner inte finna någon samlande totallösning av problemet; statspolisens tillkomst var i viss mån en partiell reform i den riktningen.

Andra institutioner som förts till den här behandlade delgruppen och som tillskapats under perioden är kriminaltekniska anstalten,¹ rättsläkarstationerna² och statens polisskola. Beträffande de förstnämnda har vi inte velat betrakta deras tillkomst som en utvidgning av den allmänna polisverksamheten till nya områden. I stället har vi uppfattat dessa nya organ som en följd av dels att de vetenskapliga metoderna för att fastställa och utreda brott starkt utvecklats dels att en sådan uppdelning och specialisering av verksamheten, som möjliggjort användning av experter, alltmer framstått som ändamålsenlig. Tillskapandet av en statlig polisskola vilket skedde genom att en tidigare kommunal verksamhet övertogs och utvidgades kan nog också ses i samband med de allmänna utvecklingstendenserna med dessas inslag av ökad rationalisering och specialisering.³ Denna speciella fråga om yrkesundervisningens utveckling behandlas utförligare i kapitel 6.

En viss speciell ställning bland de nytillkomna organ, som förts till förevarande delgrupp, intar statens bilinspektion.⁴ Här avses då inte att dess polisiära karaktär knappast är så framträdande, utan att den kan sägas representera ett delvis nytt inslag i den offentliga verksamheten för ordningens upprätthållande. I och för sig ligger väl ett specialiseringsmoment även bakom tillkomsten av bilinspektionen, men det nya består av de stora arbetsuppgifter som tillkommit för polisen genom bilismens framväxt och snabba utveckling. Den omständigheten att det här rör sig om nya arbetsuppgifter innebär dock knappast att man kan tala om en utvidgning av det offentligas arbetsområde. Bilismen skapade nya uppgifter och funktioner för samhället i dess helhet och de delar därav, som bestod av övervakning och dirigerings av trafiken, låg helt i linje med och föll naturligt in under polisens ordningsuppgifter. Någon direkt ny

¹ Prop. 60/1939 I.

² Prop. 223/1944.

³ Polisskolan i Stockholm hade sedan 1925 finansierats av statliga medel. Skolan omorganiserades och förstatligades 1938 (prop. 219/1938).

⁴ Prop. 183/1947.

organisation för att fylla de nya funktionerna behövdes ju inte heller. Vad bilismen betytt för utvecklingen av polisens arbetsbörda skall vi senare återkomma till.

På åklagarsidan har även nya organisationsformer tillskapats. Riksåklagarämbetet tillkom vid en allmän omändring av detta verksamhetsfält i samband med att den nya rättegångsförordningen började tillämpas år 1948.¹ I viss utsträckning var denna reform en rent organisatorisk fråga men den innebar också i icke ringa mån en förskjutning i åklagarväsendets uppgifter och funktioner. Då man övergick från en ackusatorisk till en kontradiktorisk processordning erhöll åklagarna en mer aktiv roll än tidigare. Som ansvariga för bevismaterialets insamling och framläggande kom att på åklagarna såväl läggas en större kvantitativ arbetsbörda (förundersökningar etc.) som att på dem ställas större krav i fråga om tekniskt juridiskt kunnande. I detta sammanhang bör också nämnas att samtidigt med omläggningen av arbetsformerna, men utan att det förelåg något alldeles tvingande inbördes samband med denna, infördes det nya förfarandet med strafföreläggande.² Ur arbetssynpunkt var innebörden av detta främst att domstolarna befriades från avdömandet av ett stort antal men till sin art enkla och schablonartade mål, där straffet utgick i form av böter. För åklagarna som fick meddela strafföreläggandet betydde detta en viss ökning av arbetsbördan; en ökning som dock delvis kompensades av att vissa arbetsmoment — att föra talan inför rätta etc. — samtidigt föll bort.

Med de ovan gjorda erinringarna torde vi kunna lämna frågan om förskjutningar i den yttre avgränsningen av polis- och åklagarväsendets arbetsområde. I stället kan vi övergå till att försöka nå fram till en uppfattning om hur storleken av det arbete som utförts på detta område har förändrats. Ett första bidrag till en sådan uppskattning kan förmedlas genom data för personalutvecklingen. Nu låter sig dock tyvärr en mer exakt bestämning av personalförändringarna inte göra, utan vi tvingas nöja oss med en ganska ungefärlig bild av förhållandena. Utifrån de uppgifter som anförs av Linnér i dennes utredning rörande omorganisation

¹ Prop. 268/1947.

² Prop. 5/1942.

av polisväsendet i riket (SOU 1922:49) kan antalet personer knutna till ifrågavarande arbetsområde för 1913 uppskattas till något över 4 000 heltidssysselsatta. Därtill skulle komma något över 2 000 fjärdingsmän, vars offentliga uppdrag ej tog all deras tid i anspråk. I den förstnämnda siffran har inräknats länsmän och kronofogdar (från 1917 ersatta av landsfiskaler och landsfogdar), fjärdingsmän, poliser i städer och på landsbygd, stadsfiskaler samt medhjälpare till dessa olika befattningshavare. Om man antar att de deltidssysselsatta fjärdingsmännen i genomsnitt fullgjorde ungefär halv tjänst skulle totala antalet helårsanställda kunna anges till cirka 5 500 år 1913. En motsvarande siffra för 1958, vari då förutom personal i nyssnämnda befattningar även innefattas den tillkomna statspolisen samt polis med olika specialuppdrag, torde nå upp till mellan 12 000 och 13 000.¹ Personaluppgången skulle på dessa beräkningsgrunder röra sig om en dryg fördubbling.

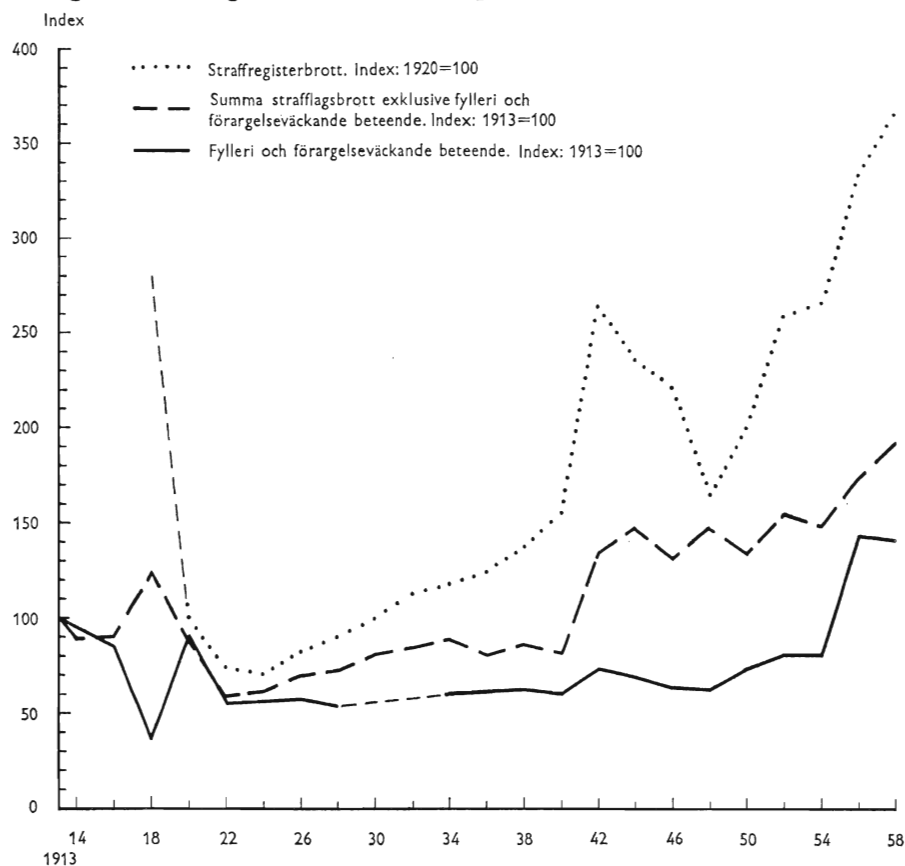
För att dessa uppgifter om personalutvecklingen skulle säga något om hur volymen av presterade tjänster har förändrats borde man veta hur arbetsmängden per anställd gestaltat sig för olika år. Kunskapen därom är dock synnerligen begränsad. Även om det inte är möjligt att väga ihop dem till någon total volymindex kan det emellertid vara skäl att här återge en del uppgifter som finns att tillgå om arbetsbelastningen. Från början skall betonas att de mått som kommer att anföras endast får ses som indikatorer.

Tidigare framhövdes den starka ökning av polisens arbetsbörda som föranletts av bilismens snabba framväxt. Enligt undersökningar och beräkningar avseende mitten av 1950-talet, som gjorts av polisväsendets organisationsnämnd, skulle av den kommunala ordningspolisens totala arbete ungefär 30 procent åtgå till trafikövervakning, trafiksäkerhetsarbete etc.² Denna procentsiffra betyder — om man även beaktar det trafikarbete som utförs av statspolisens ordningspoliser — att ungefär 3 000 helårstjänster vid ifrågavarande tidpunkt skulle ha krävts för nämnda uppgifter.

¹ Uppgifter om antalet lands- och stadsfiskaler, polismän av olika slag samt kontorsanställda vid polisdistrikten har för 1958 hämtats ur Meddelanden från polisväsendets organisationsnämnd.

² PM med beräkningar av kostnaderna för polisens trafikövervakning och trafiksäkerhetsarbete m. m. (PM 20/5 1958 inom Polisväsendets organisationsnämnd.)

Diagram 10. För grövre brott sakfälda personer i första instans



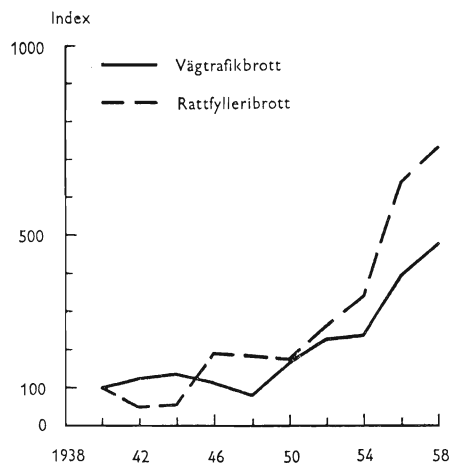
Anm. Se tabell 37 i tabellbilagan.

Denna siffra skulle då också kunna sägas i stort representera den personalökning som bilismen medfört under perioden 1913–58, eftersom biltrafiken i början av perioden praktiskt taget inte förorsakade polisen något arbete alls. Här skall tillfogas att den nämnda personalåtgången för trafikarbete kan schematiskt beräknas innebära att omkring en femtedel av hela delgruppens utgifter 1958 skulle gå till detta ändamål. Den ungefärliga utgiftsutveckling man enligt detta skulle ha haft om man bortser från trafik tjänsten har antytts i diagram 9.

Med hänsyn till vad ovan anförts skulle sålunda i fråga om personalutvecklingen uppemot halva ökningen kunna »förklaras» av genom bilismen

Diagram 11. För vägtrafik- och rattfylleribrott sakfällda personer i första instans

Index: 1940 = 100



Anm. Se tabell 37 i tabellbilagan.

nyttillkomna arbetsuppgifter. För att belysa vad som legat bakom den återstående uppgången — alltså drygt 50 procent — får man i första hand söka sig till statistik över brottslighetens utveckling. I diagram 10 och 11 har vi återgett förändringarna i antalet för olika förseelser sakfällda i första instans. Uppgifter om antalet brott, som kommit till polisens kännedom, hade väl i detta sammanhang varit att föredra, men sådana finns tillgängliga endast för senare år. Av allt att döma förefaller den andel av kända brott som uppklarats ha minskat. De återgivna kurvorna kan därför i de olika fallen inte sägas fullt återspegla den stegring i polisens arbetsbörda som följt av brottsutvecklingen.

I diagram 10 återfinns kurvor för förändringar i tre olika kategorier av strafflagsbrott. Den mellersta kurvan återger, bortsett från fylleri och förargelseväckande beteende, totala antalet strafflagsbrott. Som syns låg denna serie ganska lågt under mellankrigstiden, men från och med andra världskriget har en betydande stegring ägt rum. Ur arbetssynpunkt är det väsentligt att notera att den här uppgången främst hänför sig till de svårare brotten, som ju både i fråga om spaning och utredning är mer krävande. Detta framgår närmare av kurvan över de s. k. straffregister-

brotten, som företett en fortgående och mycket stark uppgång.¹ Det bör dock framhållas att brottsiffrorna i detta fall var mycket höga 1918, men det var då uppenbarligen fråga om en plötslig och tillfällig stegring. Då ifrågavarande statistiska serie togs upp 1917 kan man icke mer preciserat uttala sig om förhållandena åren dessförinnan, men av den allmänna brottsstatistiken kan dock utläsas att antalet sakfällda för sådana brott måste ha legat avsevärt lägre åren före 1918.

En något annorlunda utveckling än de nyss beskrivna uppvisar de förseelser som inryms i beteckningen 'fylleri och förargelseväckande beteende'. För dessa registreras under hela perioden färre sakfällda än 1913 ända fram till dess motboken slopades i mitten av 1950-talet.

I diagram 11 återges kurvor för ett par brottstyper, som tillkom under perioden antingen på grund av att den företeelse som lagen reglerar är ny (vägtrafikbrotten), eller att en viss handling kommit att beläggas med straff (rattfylleri). Den växande nya arbetsbörda, som i dessa båda fall lagts på polisen, har till stor del redan beaktats i den föregående diskussionen om trafikarbetets roll för arbetsvolymens utveckling på detta område. Uppdagandet av och viss utredning kring trafikförseelserna och rattfylleribrotten ingår sålunda i det beräknade trafikarbetet.² Men till detta skall sedan även läggas det arbete som krävs för att föra fram ärendet till ett åtal inför domstol eller till ett strafföreläggande. Även om denna del, som

¹ Den stegring av straffregisterbrotten som kommer till synes i diagrammet skulle ha varit än större om inte vissa ändringar i redovisningsprinciperna under perioden genomförts. I mitten på 1940-talet upphörde man med att registrera snatteri som straffregisterbrott men i stället infördes denna rubricering för förmögenhetsbrott som förorsakade ett straff av 60 dagsböter och däröver. Nettoresultatet av dessa ändringar blev en sänkning av redovisade straffregisterbrott. I den mån man använder ifrågavarande kurva som indikator för utvecklingen av polisens arbetsbörda, bör även en annan ändring i redovisningen beaktas. Den från 1944 tillämpade åtalsetergiften omfattar till stor del sådana brott, som vid en fällande dom skulle införts i straffregistret. Enligt uppgifter lämnade av byrådirektör Rengby i Svea hovrätt kan man uppskatta antalet sådana fall till mellan fyra och fem tusen vid slutet av perioden. Detta innebär att kurvan, för att åter spegla förändringar i polisens arbete med denna sorts förseelser, då skulle ha legat ungefär 50 indexenheter högre. Liknande fast efterhand mindre justeringar skulle då även göras för tidigare år tillbaka till 1944.

² Därvid skall då i princip ha inräknats det utredningsarbete kring fall som inte föranlett åtal, och vilka för övrigt inte ingår i den kurva över vägtrafikbrotten som återges i diagram 11.

främst åvilar åklagarsidan, är svår att avgränsa, kan man dock förmoda, att de återgivna kurvorna på ett någorlunda rätt sätt avspeglar stegringen av detta arbete.

Det förtjänar upprepas att de data över utvecklingen av olika brott och förseelser som här återgetts inte gärna kan vägas samman till något distinkt mått för hur volymen av det inom polisväsendet utförda arbetet av detta slag har förändrats. Att det skett en ökning av arbetsbördan är oomtvistligt, men det är storleken av denna uppgång som är svår att närmare bestämma. I stort och med beaktande av de grövre och mera arbetskrävande brottens ökade vikt kan nog ändå sägas att siffrorna över antalet sakfällda visat en större stegring än utökningen av polispersonalen, sedan då hänsyn tagits till de personalanspråk som det nytillkomna trafikarbetet ställt. Denna olikhet i utvecklingen mellan arbetsvolym och personal kan emellertid inte ges någon entydig innebörd. Givetvis kan en sådan skillnad sammanhånga med en ökad effektivitet i polisens arbete på detta område. Men man kan dock inte avgöra om siffrorna får tydas så utan att man vet vilka förändringar, som skett i fråga om de många övriga arbetsuppgifter polisen har. Dessutom är det allt skäl att vara mycket försiktig med att grunda några effektivitetsbedömningar på statistik över sakfällda personer. Att förebygga brott är i väl så hög grad polisväsendets uppgift som att klara upp gjorda brott. En utvidgning och en större effektivitet av ordningspolisen kan ju medföra en stagnation eller nedgång av brotts-siffrorna och därmed minska arbetsbördan för kriminalpolis och åklagarväsen. Ett sådant betraktelsesätt i förening med det förhållandet att en ökad ordningspolisstyrka ökar möjligheterna att, tillspetsat uttryckt, ta brottslingen på bar gärning och därigenom reducera utredningsarbetet till ett minimum, har för övrigt varit vägledande för polisväsendets organisationsnämnd, då den i sina förslag till omorganisation av arbetet inom olika polisdistrikt »satsar på ordningspolisen». Med hänsyn till vad som anförts torde man inte kunna av brottsstatistiken utläsa mer än att det polisarbete som faller på kriminal- och åklagarsidan förefaller ha ökat snabbare än den allmänna personalökningen inom hela polisväsendet.

Vad sedan polisens många övriga arbetsuppgifter beträffar finns mycket litet siffermaterial som kan ge något mått på arbetsvolymens förändringar.

Så mycket torde dock stå klart att bebyggelsestrukturens förändringar ställt mycket starkt ökade krav på ordningspolisen i form av ökad patrull- och vakttjänst. På den utpräglade landsbygden har behovet av sådan polistjänst alltid varit mycket ringa, medan däremot de stora tätorterna ställt stora krav i detta avseende. Den genomgripande omfördelningen av befolkningen från landsbygd mot städer och andra tätorter, som skett under den undersökta fyrtiofemårsperioden, har därför så att säga automatiskt lett till en ökning av efterfrågan på polistjänster. Den ökade rörligheten hos befolkningen kan därvid även nämnas som en särskild orsak, vilken bidragit till ökat arbete för polisen. Inte minst gäller detta brottslingarna, vilkas operationsfält i större utsträckning än tidigare kommit att omspanna hela landet och även fått en internationell utvidgning. I nära samband med detta står en utvidgning av olika smärre uppgifter som polisen av gammalt stått till tjänst med: upplysningar åt resande, efterlysning av och spaning efter försvunna personer; biträde vid olyckshändelser osv. Vidare kan här erinras om hur de vidgade reseömligheterna fört med sig en stark ansvällning i fråga om polisens handläggning av pass- och medborgarskapsärenden, beträffande uppsikt över utlänningar etc.

Den polisens verksamhet som består av biträde åt andra offentliga organ syns också ha visat en ökning. Att närmare belägga detta skulle dock i detta sammanhang föra för långt och det torde vara tillfyllest att nämna vilka slags åligganden som här åsyftas. Det är sålunda handräckning åt olika sociala nämnder och organ (alkoholistfall, försumliga familjeförsörjare m. m.) åt hälsovårdsnämnder, brandväsende, åt skilda statistik- och uppgiftsinsamlade organ, arbetsföreläggande etc.

Exekutionsväsendet är också en uppgift som på landsbygden (men ej i städerna) åvilar polisen. I detta fall har nog utvecklingen av arbetsvolymen varit något annorlunda än för de ovan behandlade områdena. Sålunda skedde för den viktiga del av exekutionsverksamheten, som består av skatteindrivning en väsentlig avlastning av arbetsbördan genom källskattens införande. Denna reform innebar nämligen en effektivare skatteinbetalning, vilket visade sig i en sänkning av antalet skattskyldiga som uppfördes på restlängd.

Slutligen skall också nämnas de funktioner, som fylls av säkerhetspolisen. Denna verksamhet påverkas ju i hög grad av den världspolitiska situationen så att en ökad spänning i de internationella relationerna kräver en ökad beredskap från polisens sida. Naturligt är under sådana förhållanden att vi särskilt under andra världskriget fick en mycket stark ansvällning av kostnaderna för denna gren av polisväsendet. Den uppgång i polisutgifterna som kan iakttas för denna tid torde också helt kunna förklaras på detta sätt. Även om en betydande nedgång av kostnaderna inträdde under efterkrigstiden rörde det sig därvid inte om någon återgång till förhållandena under mellankrigstiden och före första världskriget. De starka motsättningarna mellan öst och väst har skapat ett läge som inte medgivit någon nedrustning på detta område. De ganska många och stora spionrättegångarna under efterkrigstiden är utslag av den omfattande och jämfört med mellankrigstiden ökade bevakning som måst upprätthållas.

Av den nu gjorda summariska översikten av hur anspråken på polisväsendet förändrats har framgått att samhället nästan genomgående starkt ökat sina krav på polistjänster av olika slag, samt hur den allmänna utvecklingen och speciellt då bilismen lagt delvis nya och ökade uppgifter på ordningsmakten. Denna ökade efterfrågan har utlöst en tillväxt av polisens numerär. Skillnaden mellan det inre och yttre skydd, det utredningsarbete etc. som samhället genom polisen erhöll å ena sidan i början och å andra sidan vid slutet av undersökningsperioden förefaller emellertid vara större än som kan utläsas av personaluppgången. Under sådana förhållanden skulle den ökade efterfrågan i större eller mindre utsträckning även ha tillgodosetts genom en förbättrad effektivitet eller större produktivitet i polisarbetet. I vad mån detta går att bekräfta skall behandlas i ett senare sammanhang.

Domstolsväsen. Utvecklingen av de offentliga utgifterna för domstolsväsendet återges i diagram 12, där kurvorna konstruerats på samma sätt som i fråga om polisväsendet. Stegringen av utgifterna har i detta fall varit måttliga och har inte överträffat den ökning som noteras för den

totala civila konsumtionen. Om man vid mätningen av utgiftsförändringarna utgår från ojusterade budgetsiffror blir, som syns av den övre kurvan, uppgången av kostnaderna väsentligt större. Ändrade redovisnings- och avlöningsprinciper har med andra ord spelat stor roll för denna delgrupp. Av bilaga 3 framgår närmare vilken betydelse sportler, lösen etc. tidigare haft i detta sammanhang. Det bidrag till finansieringen av rättsväsendet som erhöles genom avgifter och provisioner och som icke redovisades som uppörd, kvarstod under hela den tidigare delen av undersökningsperioden, närmare bestämt fram till 1940-talets början. Det sätt på vilket dessa förmåner reglerades medförde att befattningshavarnas inkomster i vissa fall kom att variera på ett sätt som delvis avvek från andra offentliga tjänstemäns. I våra utgiftssiffror kommer detta bland annat till synes åren 1918–22. Av förklarliga skäl kunde någon direkt anpassning av lösen och provisioner under dessa år inte åstadkommas till de starka och snabba penningvärdeförändringar som då skedde. För andra anställda reglerades lönerna denna tid genom dyrtidstillägg etc. men för de sportelberättigade inom domstolsväsendet gällde inte detta i samma grad. Genom särskilda beslut fick dock dessa befattningshavare i början av 1920-talet vissa lönetillägg som en kompensation för minskade sportelinkomster. Oaktat detta förelåg en eftersläpning som förklarar att utgifterna för rättsväsendet inte visade en så stark uppgång under inflationsåren.

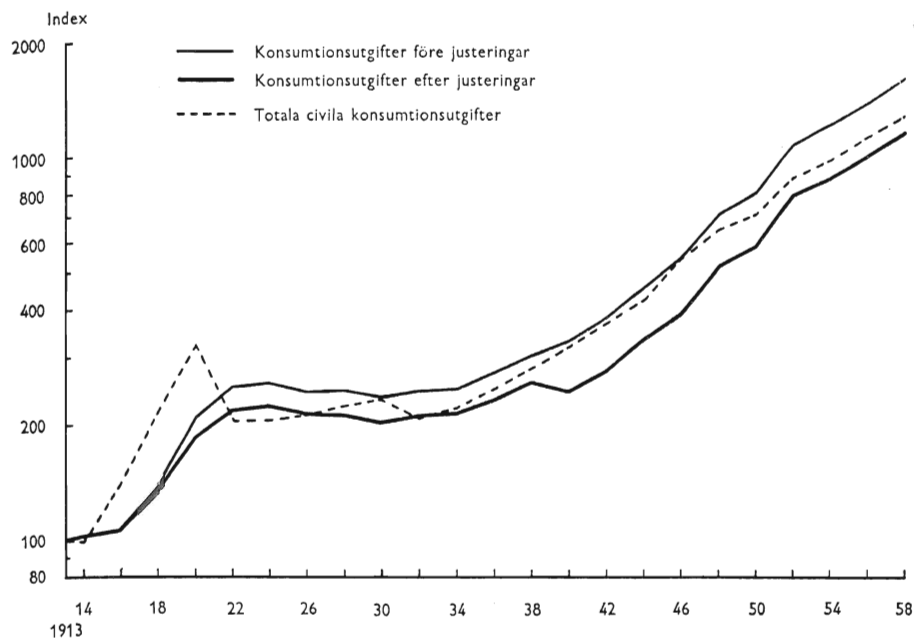
Bortsett från de redovisningstekniska justeringarna har några större svårigheter inte varit förbundna med avgränsningen av denna delgrupp. Såväl gentemot privat sektor som mot annan offentlig verksamhet har en ganska klar och för hela perioden gällande skiljelinje kunnat upprätthållas. De myndigheter och organ som förts till denna grupp är i första hand de allmänna domstolarna, vidare vattendomstolarna, regeringsrätten, kamrarrätten samt justitie- och militieombudsmanna- och justitiekanslerämbetena. Ett par under perioden nytillkomna organ, arbetsdomstolen¹ och hyresrådet,² har även förts till denna delgrupp, i vilken slutligen även inkluderats utgifter för »rättegångsväsendet i allmänhet». Någon egentlig utvidgning av den offentliga sektorns funktioner förefaller oss dessa nya

¹ Prop. 39/1928.

² Prop. 336/1942.

Diagram 12. Offentliga konsumtionsutgifter för domstolsväsen (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 34 i tabellbilagan.

organ inte utgöra. Vi vill närmast betrakta dem som en form av anpassning av den offentliga domstolsverksamheten till nya och ändrade samhällsförhållanden. Det sker ju ständigt en viss sådan anpassning genom att nya lagar tillkommer och/eller gamla lagar förändras, vilket på olika sätt återverkar på domstolarnas arbete. Att de nya lagarna i här ifrågavarande fall var av så pass speciell karaktär att frågor om efterlevnad av lagen ansågs böra prövas av speciella organ kan nog mer ses som ett spørsmål rörande den lämpliga organisationen av arbetet. Vattendomstolarna erbjuder för övrigt ett parallellfall. Dessa tillkom samtidigt med att en ny särskild vattenlag antogs.¹ Tidigare hade mål av denna karaktär handlagts av de sedvanliga domstolarna. Och starka skäl torde tala för att helt betrakta vattendomstolarnas tillkomst som ett utslag av en arbetsdelning

¹ Prop. 128 och 129/1918 I.

och en specialisering, vilken kom att aktualiseras genom en forcerad utbyggnad av vattenkraften.

Vissa smärre förskjutningar av kompetensområdet gentemot andra offentliga organ har skett under perioden. Sålunda har, som omnämndes i redogörelsen för polisväsendet, domstolarna avlastats ett stort antal bagatellmål genom tillkomsten av strafföreläggande. Å andra sidan överflyttades 1938 lagsöknings- och handräckningsmålen från överexekutorinstitutionen till domstolarna och ungefär samtidigt fick dessa även överta bötesförvandlingsmålen från länsstyrelserna.¹ Nettoresultatet av dessa förändringar torde, i varje fall om man ser till antalet mål, ha blivit en viss minskning av domstolarnas arbetsbörda, ehuru denna knappast varit av en sådan storleksordning att den allmänna utvecklingstendensen mer påtagligt förändrats.

Den utgiftsstegring som kännetecknar domstolsväsendet i stort är ganska jämnt fördelad på de olika organen. För de två lokala grenarna, härads- och rådhusrätter, som tillsammans svarar för den större delen av gruppens utgifter (två tredjedelar vid slutet av perioden) har utgiftsökningarna gått ganska parallellt. Flertalet övriga organ uppvisar även en likartad utvecklingsbild. Ett undantag med lägre utgiftsstegring utgörs av högsta domstolen, vars kostnader endast stigit ungefär hälften så snabbt som vad fallet varit för gruppen i dess helhet. Motsatta förhållandet, alltså en påtagligt starkare uppgång, gäller beträffande utgifter för rättegångsväsendet i övrigt. Under denna rubrik bokförs kostnader för fri rättegång, ersättning till vittnen etc. Avvikelsen från den allmänna utvecklingstendensen kan i detta fall lokaliseras till slutet av 1940-talet, då den nya rättegångsordningen trädde i kraft.

Möjligheterna att sätta utgifternas utveckling i relation till data över förändringar i volymen av presterade tjänster är synnerligen begränsade, och de mått som här kan anföras förmedlar blott en vag föreställning om utvecklingstendensen i stort. Svårigheterna att erhålla tillförlitligt statistiskt material gäller redan i fråga om förskjutningarna i antalet sysselsatta inom denna delgrupp. I slutet av undersökningsperioden var antalet där

¹ Prop. 156/1937 resp. 35/1937.

anställda personer omkring 3 000.¹ För den tidigare delen av perioden — då t. ex. skrivbiträden, extra notariater etc. anställdes och avlönades av domarna själva — kan någon motsvarande siffra icke beräknas ur offentligt budgetmaterial. Om vi begränsar oss till de allmänna statliga domstolarna syns — att döma av skilda uppgifter i statliga betänkanden, propositioner m. m. — dessas totala personal ha uppemot fördubblats sedan början av 1920-talet. Även om dessförinnan vissa ändringar i de yttre anställningsförhållandena skedde för notarierna, torde dock detta inte i större utsträckning ha påverkat antalet faktiskt sysselsatta. En ungefärlig fördubbling av tjänstemännen för hela perioden förefaller därför trolig för denna speciella gren och mycket tyder på att samma storleksförskjutning gäller för delgruppen i stort.

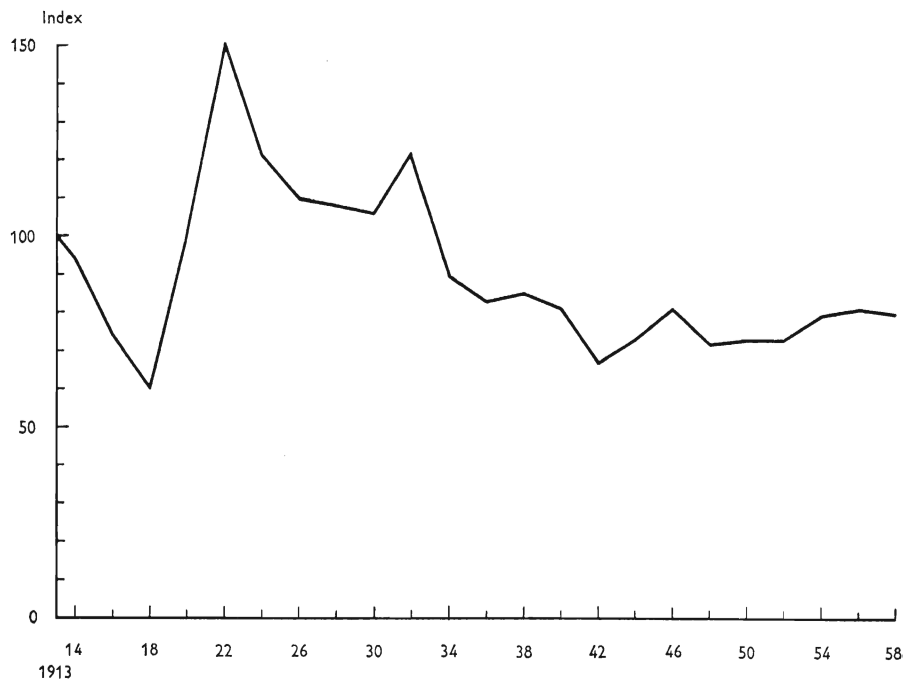
Vad den växande personalen haft att utföra och utfört skall vi inte försöka belysa för hela delgruppen utan vi skall begränsa oss till att ta fram vissa uppgifter avseende utvecklingen inom de allmänna domstolarna. I samband med diskussionen av förändringar i polisens arbetsbörda återgavs (diagram 10 och 11) uppgifter om antalet sakfällda personer i första instans. Med hänvisning till dessa kurvor och vad som tidigare anförts rörande dem skall blott ett par saker här särskilt framhållas. Uppgifterna om för vägtrafikbrott fällda personer kan i detta sammanhang lämnas åsido då större delen av dessa brott numer inte kommer före vid domstol utan blir slutbehandlade genom åklagarnas strafföreläggande. Vissa strafflagsbrott avförs också på detta sätt, men förhållandet torde inte nämnvärt minska användbarheten av ifrågavarande uppgifter som belysning av domstolarnas arbetsbörda; detta desto mer som ökningen i första hand avser de svårare brotten (straffregisterbrotten). Jämfört med förhållandena 1920 har dessa arbetskrävande brottmål fram till de senare åren av perioden mer än tredubblats.

Den andra viktiga grenen av domstolarnas verksamhet, civilmålen, visar en något avvikande utvecklingsbild. För dessa kan sålunda iakttas en fortgående sänkning av antalet avdömda mål. Troligen har nedgången till

¹ Se den statistik som för senare år publicerats av statistiska centralbyrån. SOS Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet åren 1954-1957, Stockholm 1959 samt uppgifter för senare år i Statistisk tidskrift 7/1960 och 9/1960.

Diagram 13. I första instans avgjorda tvistemål

Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 37 i tabellbilagan.

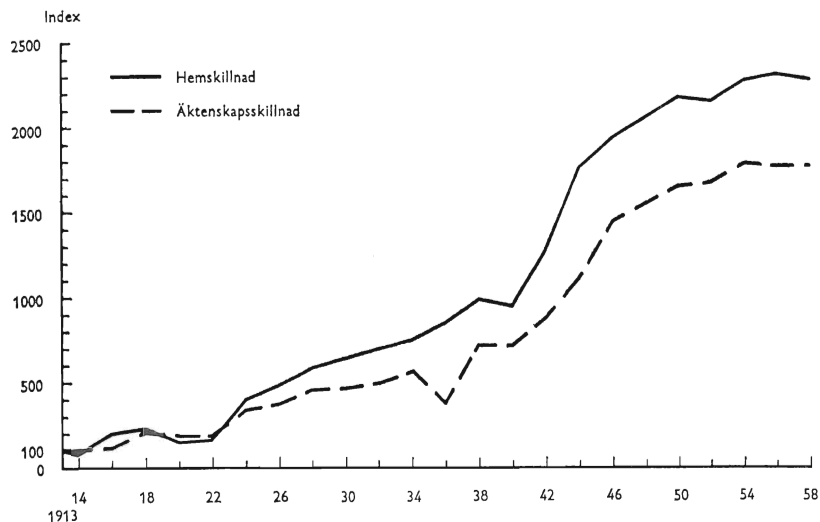
stor del berört sådana större tvistemål, som rör affärlivet. Däremot visar hem- och äktenskapsskillnadsmål en markant stegring. Dessa olika tendenser belyses närmare i diagram 13 och 14.

Expropriationsmålen, som är förhållandevis få men i stället ofta ganska arbetskrävande, har särskilt sedan ändringar i expropriationslagstiftningen genomfördes år 1949 ökat betydligt. Andra specialmål, t. ex. sådana handlagda av ägodelningsrätt och ägodelningsdomare, har däremot minskat i antal, närmast beroende på att vissa sådana mål överförts till överlantmätnarna.¹

Vad slutligen beträffar det viktiga arbetsområde som består av handläggning av ärenden av skilda slag — lagfarter, inteckningar etc. — belyses utvecklingen i diagram 15. Som syns har i dessa fall en betydande ökning i

¹ Se Statistisk årsbok. Ägodelningsrätternas m. fl. domstolars verksamhet.

Diagram 14. I första instans avgjorda hem- och äktenskapsskillnadsmål
Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 37 i tabellbilagan.

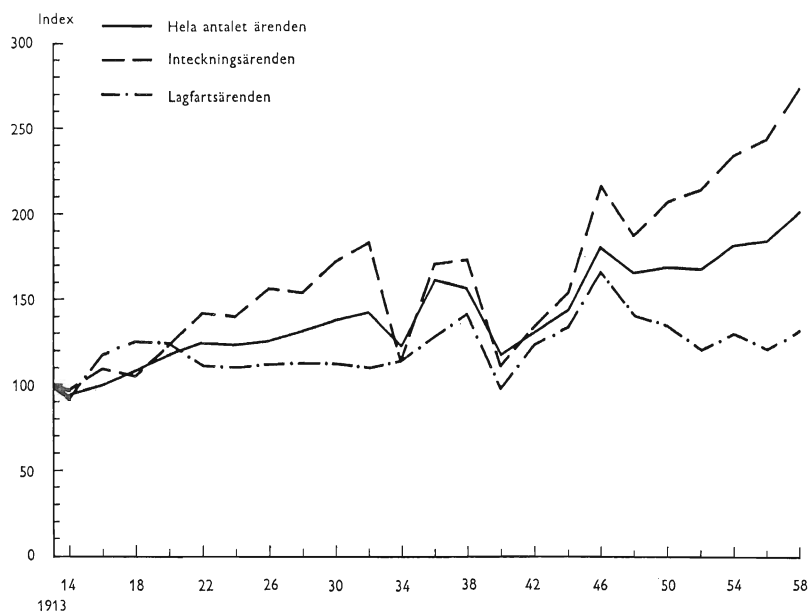
antalet handlagda ärenden ägt rum under perioden. Inteckningsärenden, vilka tillsammans med lagfartsärenden utgör de viktigaste grupperna, har ökat något snabbare än övriga ärenden. Utvecklingen för dem är ganska starkt bunden till de förändringar i byggnads- och ägoförhållandena, som skett.

De uppgifter om mål och ärenden som här återgetts hänför sig till häradsrätt och rådhusrätt. I vissa fall ger kurvorna även en ungefärlig bild av hur arbetsbördan förändrats för högre instanser. Detta gäller sålunda för brottmålen, då för dem andelen vädjade mål av totalantalet i första instans avdömda inte mer påtagligt förändrats under perioden. En ökning av brottmålen antal och särskilt då av de grövre brotten, går alltså igen i hovrätter och högsta domstol. För civilmålen har däremot den nedåtgående tendensen förstärkts i de högre instanserna genom att en sjunkande andel av dessa mål har överklagats.

Någon sammanvägning av de olika tendenser, som gällt för skilda slags mål och ärenden, för att få fram hur den totala arbetsbördan utvecklats vågar vi oss inte på. Vi får därför nöja oss med att konstatera att en stark

Diagram 15. I första instans handlagda ärenden

Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 37 i tabellbilagan.

ökning av antalet mål och ärenden genomgående ägt rum, dock att civilmålen därvid i viss mån utgör ett undantag. Vidare kan nog också hävdas att speciellt brottmålsens sammansättning förskjutits mot mer komplicerade och arbetskrävande fall.

Vid en bedömning av arbetsvolymens förändringar måste man även beakta de ändringar i målens handläggning som följde av den nya rättegångsordningen. Då den började tillämpas 1948 räknade man nog i allmänhet med att den inte nämnvärt skulle påverka det allmännas kostnader för rättsväsendet, i vad dessa avsåg underrätterna. Dessa förväntningar har dock knappast infriats. Visserligen har den ökade koncentrationen i processordningen medfört en minskning av antalet rättegångstillfällen men detta har nog mer än uppvägts av den ökade handläggningstid som följt av det muntliga förfarandet. Att processreformen skulle föra med sig en viss ökning av kostnaderna för hovrätterna, där muntlig förhandling då infördes, var mer förutsett. Vid sidan av dom-

stolarna påverkades även andra utgiftsposter av ifrågavarande reform. Den ökade muntligheten i förfarandet drog sålunda med sig högre utgifter för vittnesersättningar etc. Vissa återverkningar gjorde sig även gällande i fråga om utgifterna för den fria rättegången, på grund av att större krav ställdes på rättegångsombuden.

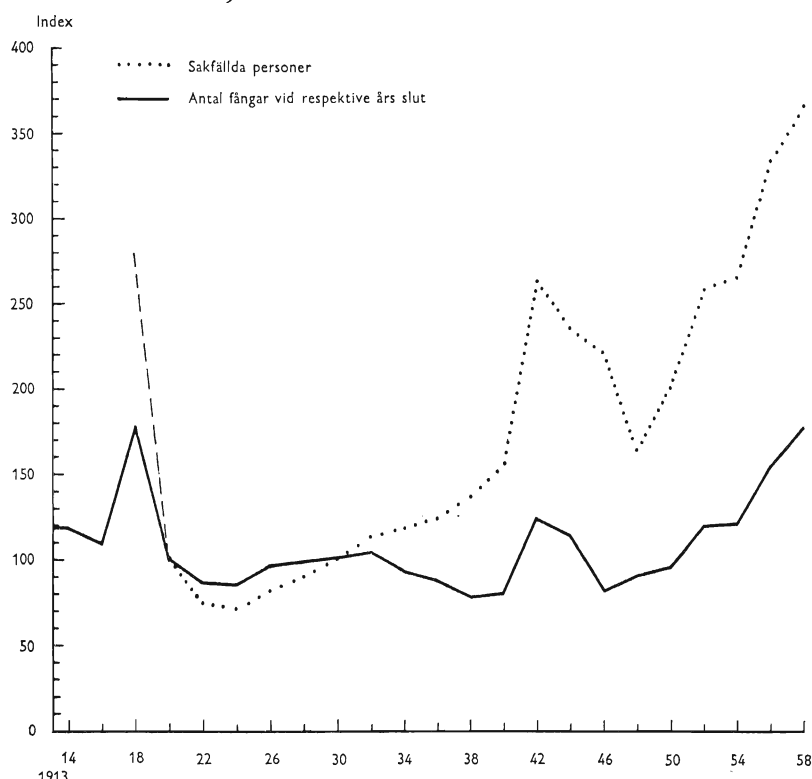
Fångvård. Utgifterna för denna delgrupp har ökat i betydligt långsammare takt än vad som gäller för polisväsendet och endast något snabbare än domstolstutgifterna. Detta kan i förstone synas något förvånande med hänsyn till att, som förut visats, den uppgång av brottsligheten som skett under perioden varit särskilt framträdande i fråga om de svårare brotten. Förklaringen till detta förhållande torde vara att söka i den ändring i synen på straffet och den därav betingade förskjutningen i användningen av olika kriminalrättsliga påföljder som kännetecknat undersökningsperioden. Genomförandet av ett humanare straffverkställande har yttrat sig bland annat i en vidgad tillämpning av den villkorliga domen, som infördes 1906. En viss sänkning av de strafftider som utdöms för fängelse och straffarbete, en ökad villkorlig frigivning och villkorlig utskrivning kan också nämnas i sammanhanget.¹ Detta har medfört att uppgången av antalet för grövre brott sakfällda inte resulterat i någon större stegring av antalet interner. Hur antalsserierna i dessa båda fall utvecklats i förhållande till varandra belyses i diagram 16.

Mot bakgrund av fångantalets utveckling är det inte längre så anmärkningsvärt att kostnaderna för denna delgrupp stigit mindre än för polisväsendet. En mindre förvåning kan nu måhända i stället väckas av att utgifterna under dessa omständigheter ändock stigit så pass starkt. Som syns av diagram 17 har ju utgifterna för denna delgrupp ökat i ungefär samma takt som de totala civila konsumtionsutgifterna.² Men även här

¹ SOU 1949:6, s. 32 ff.

² Den starkare ökning av fångvårdskostnaderna som man får utifrån ojusterade budgetsiffror (övre kurvan) är främst ett resultat av den utvidgade bruttoredovisning som inrättandet av statens fastighetsfond i detta fall innebar. Utgiftsökningen mellan 1916 och 1918 som för detta område är särskilt markant sammanhängande med en betydande ökning av fångantalet samt den inflationistiska prisstegring på livsmedel, som i detta fall spelade stor roll.

Diagram 16. Antal fångar och för straffregisterbrott sakfällda personer i första instans
Index: 1920 = 100



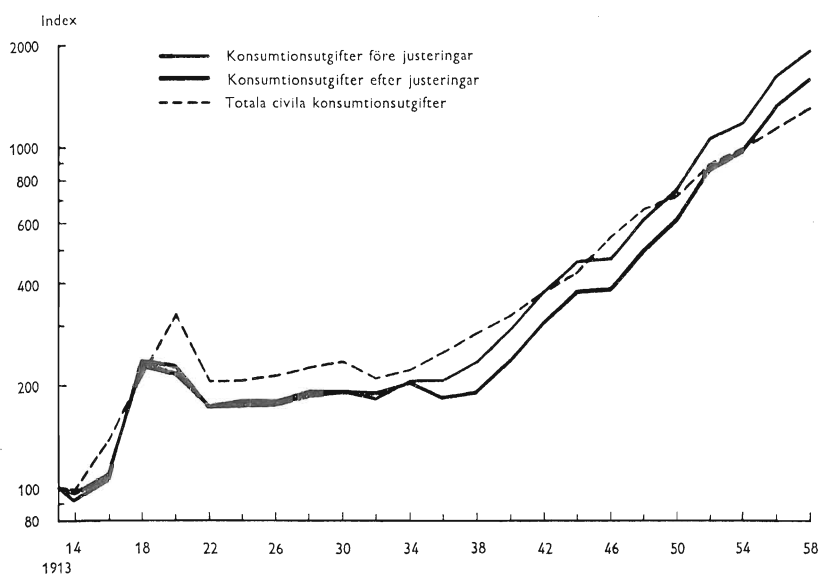
Anm. Se tabell 37 i tabellbilagan.

torde man kunna anföra övergången till ett humanare straffverkställande som den huvudsakliga förklaringen. I reformprogrammet för fångvården har den s. k. öppna anstaltsvården ställts i förgrunden.¹ Detta har krävt en bättre utrustning av anstalterna, större vaktpersonal etc. Den nya lag om straffverkställighet som trädde i kraft 1946 syftade också till en högre differentiering av fångklientelet för att därmed kunna främja den straffades återinpassning i samhället, vilket skärpt kraven på personalens kompetens. En allt större andel av personalen måste ha en högre utbildning inte minst på socialvårdsområdet. Fler psykiatriker och psykologer har behövts för

¹ Se prop. 342/1945 och 131/1950.

Diagram 17. Offentliga konsumtionsutgifter för fångvård (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 34 i tabellbilagan.

observation och vård av de intagna. Allt detta har resulterat i att antalet tjänstemän inom fångvården ungefär fördubblats från 1924 fram till undersökningsperiodens slut.¹

De nya straffprinciperna har även fört med sig utgiftshöjningar för kriminalvård utanför fängelserna. Eftervård för villkorligt frigivna och utskrivna samt övervakning av villkorligt dömda är områden som tillmäts en ökad vikt. På utgiftssidan representeras denna vård bland annat av de från 1942 nya posterna för skyddskonsulentorganisationen.²

Vad som här anförs rörande kostnadsutvecklingen avser såväl de utgifter som under posten »Fångvården» återfinns på andra huvudtiteln och vilken omfattar anslag till fångvårdsstyrelse, fångvårdsanstalter, skyddskonsulenter etc., som socialhuvudtitelns utgifter för ungdomsvårdsskolor. I fråga om den sistnämnda posten har det förelegat vissa svårigheter att

¹ SOU 1955:34, s. 206.

² Se prop. 87/1939 och 1: 2, p. 43/1942.

konsekvent tillämpa den gjorda avgränsningen under hela perioden. Detta förhållande i förening med att vården av ungdomsbrottslingar i olika avseenden företer vissa särdrag kan motivera att denna gren av kriminalvården berörs något ytterligare.

Omkring sekelskiftet resulterade det tidigare påbörjade reformarbetet inom fångvården i att en speciell vårdform infördes, vilken avsåg tvångsuppfostran av ungdomsbrottslingar i åldern 15–17 år. Till en början tillämpades denna vårdform endast beträffande lindrigare brottsfall, och först 1937 blev tvångsuppfostran helt oberoende av brottets svårhetsgrad. Jämsides med denna form av kriminalvård bedrevs skyddsuppfostran av barnavården i dess egna anstalter och skolor. Efter tillkomsten av 1924 års barnavårdslag kom tvångsuppfostran att i allt större utsträckning ersättas av intagning på barnavårdens anstalter. Den principiella skillnaden mellan de två formerna av ungdomsvård tänktes till en början vara den, att beslut om tvångsuppfostran tillkom via domstolsutslag medan barnavårdsorganen, när så ansågs erforderligt, bestämde om skyddsuppfostran. Allteftersom den villkorliga domen mer och mer började tillämpas för ungdomsbrottslingarnas del fick barnavården träda in för vård och bevakning av denna grupp. I och med att 1944 års lag om åttaleftergift sedermera trädde i kraft blev tvångsuppfostran alltmer sällsynt och försvann helt 1947. Den nämnda lagen innebar nämligen, att åtal i många fall kunde eftergivas under förutsättning att den anklagade kunde omhändertas av ungdomsvårdsskola eller på annat sätt beredas lämplig tillsyn och sysselsättning. På detta sätt kom efter hand barna- och ungdomsvården att helt överta vissa av fångvården tidigare utförda arbetsuppgifter.

Den lag om ungdomsfängelse, som trädde i kraft 1938, innebar inte någon liknande omfördelning av kostnadsredovisningen. Ungdomsfängelse är en motsvarighet till tvångsuppfostran för ungdomsbrottslingar mellan 18 och 21 år och har allt sedan det infördes bedrivits i fångvårdens regi.¹

Dessa organisatoriska omläggningar inom ungdomsvården har berett

¹ Se SOU 1949:6, s. 12.

betydande svårigheter då det gäller att bestämma utgiftsutvecklingen på området. För att få största möjliga jämförbarhet för utgifterna under olika år har vi genomgående fört alla kostnader för ifrågavarande typ av ungdomsvård till fångvården oavsett om den sorterat under fångvården eller socialvården. Vissa smärre oklarheter i redovisningen har dock kvarstått till följd av att vissa anstalter tidvis inriktats på annan ungdoms- och barnavård än som här är aktuell.

Någon klar bild av hur omfattningen av ungdomsvården förändrats har inte heller under de angivna omständigheterna gått att erhålla. Det står emellertid fullt klart att antalet ungdomsbrottslingar ökat i väsentligt snabbare takt än numerären av sakfällda personer i högre åldrar. Den andel som erhåller åtalseftergift eller villkorlig dom är större för de yngre än för de äldre brottslingarna, men trots detta har antalet intagna på ungdomsfängelser och ungdomsvårdsskolor visat en viss ökning. Samtidigt har som nämnts det totala fångantalet inte visat någon uppgång. En motsvarande olikhet i utgiftsutveckling gäller för de båda jämförda enheterna.

FÖRSÖK TILL KONSUMTIONSTEORETISK ANALYS AV UTVECKLINGEN

Det kan måhända förefalla många både oberättigat och gagnlöst att ifrågasätta om rätts- och polisväsendets tjänster berörs av samma lagar som styr efterfrågan på mer prosaiska ting. Några särskilda skäl för antagandet att detta område skulle utgöra ett undantag i konsumtionsteoretiskt avseende syns dock svårligen kunna anföras, varför all anledning finns att i varje fall diskutera om utgiftsförändringarna för denna del av den offentliga verksamheten betingats dels av inkomstutvecklingen i samhället och dels av kostnadsutvecklingen för ifrågavarande tjänster. Det bör dock genast betonas att denna diskussion inte kan leda till några preciserade utsagor om styrkan och graden av det eventuella inkomst- och prisberoendet. Det har i det föregående icke varit oss möjligt att säga något bestämt om hur volymen av presterade tjänster utvecklats i de olika

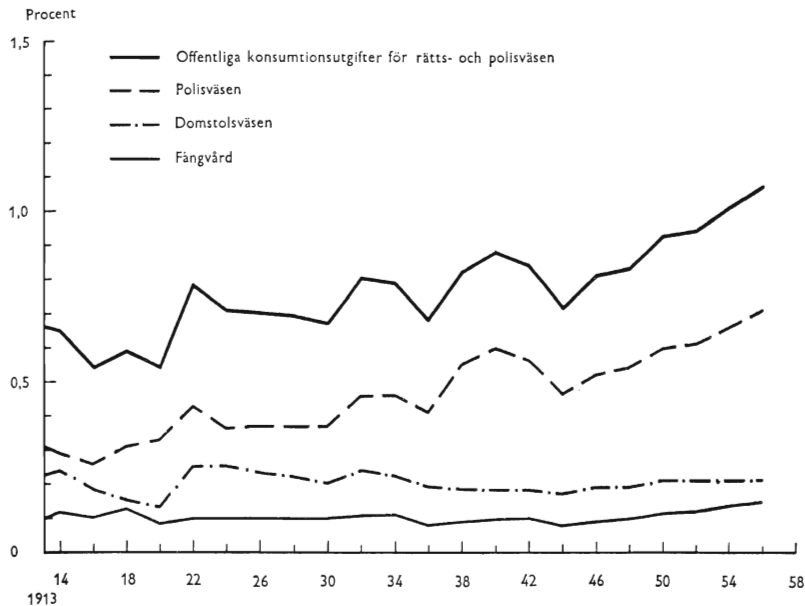
fallen och därmed kan vi icke heller ange särskilda inkomst- och pris-effekter.

Vid vår analys skall vi utgå från de kurvor som återfinns i diagram 18. Där har utgifterna för de tre behandlade delgrupperna under olika år satts i relation till den för samma tidpunkter beräknade totala civila konsumtionen i landet. De konstruerade kurvorna ger vid handen att utgifterna för de två delgrupperna domstolsväsen och fängsvård utgjort en ganska oförändrad andel av den totala civila konsumtionen. Polisväsendet däremot har kännetecknats av en något stegrad utgiftsandel. Kurvorna företer i alla tre fallen smärre tillfälliga kastningar. En del av dessa sammanhänger med en skillnad i utgiftsutvecklingen mellan den offentliga och den totala civila konsumtionen i olika konjunkturlägen. En större stelhet i de offentliga kostnaderna medför, att dessas utgiftsandel genomgående stiger något under depressionstider för att i stället gå ner under högkonjunkturår. I detta sammanhang bortses från dylika variationer och vi intresserar oss huvudsakligen för den mer långsiktiga trenden.

Då vi som nämnts inte känner volymutvecklingen för de olika tjänsterna och därför inte heller prisförändringarna, kan vi ur kurvorna över utgiftsandelen icke komma till någon uppfattning om ett inkomst- och prisberoende. Möjligen kan vi genom att utgå från vissa antaganden i någon mån avgränsa problemet. En oförändrad utgiftsandel som återfinns för ett par av delgrupperna kan rymma en mängd olika kombinationer av pris- och volymförändringar. Bland annat kan man tänka sig att volymen av presterade tjänster varit oförändrad, och då skulle vi ha haft en relativ prispfördyring av tjänsterna i fråga som överstigit 300 procent. Vi vet nämligen att den totala civila konsumtionen volymmässigt ungefär tredubblats under perioden. Denna kombination torde dock inte avspegla de faktiska förhållandena, ty av den tidigare redogörelsen kan i varje fall utläsas att volymen inte varit konstant utan stigit, och denna stegring kan nog också sägas ha varit ganska betydande. Någon så stor relativ prisuppgång som den nyss nämnda kan sålunda inte ha skett.

Från denna i och för sig magra slutsats kan vi gå ett steg vidare. Antalet sysselsatta inom rätts- och ordningsväsendet har relativt sett ökat mer än

Diagram 18. Offentliga konsumtionsutgifter för rätts- och polisväsen i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 16 och 34 i tabellbilagan.

den totala yrkesverksamma befolkningen, troligen minst dubbelt så mycket. Kostnaden eller priset för rättstjänster utgörs till alldeles övervägande del av löner. Hur inverkar dessa förhållanden på vad som nyss sagts om pris- och volymförändringar? Utginge man ifrån att arbetskraften till sin sammansättning varit oförändrad under perioden och att löneutvecklingen för den skett helt i takt med den allmänna realinkomststegringen, skulle volymuppgången nödvändigtvis ha varit väsentligt större än arbetskraftsökningen. Endast med en viss årlig produktivitetsökning som kunnat hålla prisuppgången tillbaka hade den oförändrade utgiftsandelen kunnat erhållas. Ingendera av de angivna utgångspunkterna är emellertid, som i annat sammanhang visas, realistisk. Andra faktorer får då tänkas ha medverkat till den diskuterade utvecklingen. Och som en bidragande förklaring till förloppet kan tänkas att en förhållandevis låg realinkomstutveckling för på ifrågakvarande område sysselsatt personal och/eller en ändrad sammansättning av personalkaderen hållit tillbaka kostnadsstegringen.

Förhållanden av ovan berörd art kan ha betydelse för förklaringen av de olikheter i utgiftsutvecklingen som föreligger mellan å ena sidan domstolsväsendet och fångvården och å andra sidan polisväsendet. Som framgått av den tidigare redogörelsen har för alla tre delgrupperna en i stort sett ungefär lika stor ökning av antalet tjänstemän ägt rum. Denna likhet går emellertid inte igen på utgiftssidan, utan där noteras för polisväsendet en avgjort starkare uppgång. Skillnaden kan principiellt förklaras genom en olika utveckling i de två ovan nämnda hänseendena, genom en olikartad produktivitetens utveckling samt slutligen av att löneandelen har en olika vikt i de tre fallen. Då dessa tänkbara förklaringar berör frågor som är centrala för en analys av den offentliga sektorn skall vi senare försöka att närmare belysa problemen.

Då några möjligheter att direkt mäta eller på annat sätt i siffror uppskatta rättstjänsternas känslighet för inkomst- och prisförändringar inte föreligger, återstår blott att till denna fråga knyta några allmänna reflexioner av common-sensetyp. Till att börja med skall vi då dröja inför frågan, om den ökning av inkomsterna i samhället som skett under den undersökta perioden har utlöst stegrade anspråk på det offentliga rätts- och polisväsendet. Något för alla tre delgrupperna gemensamt och entydigt svar torde inte kunna ges på denna fråga. Vi skall därför i korthet diskutera de olika områdena var för sig ur denna synpunkt.

Vad först polisväsendet beträffar har ju tidigare framhållits att utgiftstegringen där till ganska stor del kan sättas i samband med bilismens expansion. Det är inte påkallat att här gå in på vilka faktorer som varit bestämmande för uppgången av dessa slags resetjänster.¹ Tillräckligt är i sammanhanget att konstatera att trafikdirigering och -övervakning etc. är direkt och starkt komplementära tjänster till bilismen. Och i detta fall har alltså en ökad efterfrågan på offentliga tjänster genererats av konsumtionsförändringar, som huvudsakligen skett inom den privata sektorn. Vilken betydelse denna av yttre förhållanden betingade efterfrågan haft för utvecklingen av polistjänsternas utgiftsandel har uppskattningsvis belysts i diagram 9. Ökningar i vissa andra smärre arbetsuppgifter, t. ex.

¹ För en analys av denna utveckling i konsumtionsteoretiska termer se Den privata konsumtionen. . . ., kap. 9.

utställandet av pass, polisbevakning vid idrottstävlingar och andra fritidsnöjen, kan också förklaras av att det förelegat en direkt komplementaritet med en tillväxande privat efterfrågan på en viss tjänst. I dessa fall är karaktären av förenad efterfrågan uppenbar, men går man exempelvis till de ökade krav på polispatrullering som följt av inflyttningen till tätorterna är sambandet inte så påtagligt, även om det obestriddigen finns en viss återverkan. För de här nämnda områdena gäller, att den primära efterfrågan till vilken polistjänsterna varit ett komplement bestämts av eller mer indirekt påverkats av inkomstökningarna i samhället. Därigenom har vi fått en stegring av dessa slags polistjänster som gått parallellt med inkomstförändringarna.

I fråga om det polisarbete, som sammanhänger med brottsligheten, vare sig det nu är av förebyggande eller utredande art, är det väsentligt svårare att bedöma efterfrågans beroende av inkomstförändringar. Här kan man nog för övrigt inte särskilt avskilja polistjänsterna utan de bör väl lämpligen ses som en del av samhällets allmänna inställning till brottsfrågorna. Och då kommer även de straffmätande och straffverkställande organen in i bilden. Huruvida man vid stigande inkomster kan tänkas få ett ökat behov av ordnings- och rättstjänster till följd av att det finns något samband mellan inkomstens storlek och benägenheten att begå brott är en fråga som ligger utanför denna utredning och skall här helt lämnas åsido. En annan sak är att de ändrade levnadsförhållanden som följer av höjd standard på vissa områden skapar fler anledningar och större risk för lagöverträdelser. Utvecklingen av vägtrafikbrotten kan i den meningen kanske sättas i samband med inkomststegringen. I vad mån detta förhållande har någon vidare giltighet undandrar sig vårt bedömmande.

När det sedan gäller samhällets benägenhet att söka upptäcka och beivra brott torde inkomstförhållandena inverka på olika sätt för skilda slags brott. Reaktionen mot kroppslig och psykisk misshandel har nog, i den mån den förändrats, snarast skärpts i och med att levnadsstandarden höjts. I fråga om egendomsbrotten syns inställningen ha utvecklats något annorlunda. Det är i och för sig möjligt att gemene man genom de högre inkomsterna ansett sig kunna offra förhållandevis mer för att skydda sin egendom. Detta kan nog sägas ha gällt beträffande t. ex. brandförsäk-

ringar och kan måhända också till viss del ha inverkat på samhällets attityd gentemot egendomsbrotten. Mot detta står det förhållandet att en viss ekonomisk förlust lättare kan bäras vid en högre standard. Med hänsyn till dessa två varandra motverkande tendenser kunde man vänta sig att någon större effekt av inkomstförändringarna inte skulle uppkomma. Reaktionssystemet beträffande egendomsbrotten skulle präglas av en relativism i så måtto att brottens svårhetsgrad bedöms utifrån och strävan att förhindra och beivra straffbelagda handlingar betingas av hur värdet av den förorsakade skadan förhåller sig till den rådande inkomst- och förmögenhetssituationen. En standardstegring skulle sålunda medföra en parallell förskjutning av inställningen till dessa slags brott. Vissa tecken på en sådan mekanism kan anföras från rättsväsendets utveckling under perioden. För bedömningen av snatteri gällde tidigare en värdeskala som anpassades efter den allmänna inkomstnivåns förändringar och domstolarnas bedömning av dessa brott har även sedermera influerats av liknande jämförelser. För möjligheterna att få ett mål prövat i högre instans finns i vissa fall gränser uttryckta i penningbelopp, vilka även reviderats under hänvisning till skedda inkomstförändringar. Polisen torde inte ägna så stort arbete som tidigare åt att reda ut exempelvis en cykelstöld sedan den fått ett stigande antal bilstölder att handlägga.

Om vi från samhällets attityd till brott som berör utgifterna för flera grenar av rättsväsendet övergår till sådana mål och ärenden som enbart hör hemma under domstolarna kan nog i fråga om civilmålen även antas att varandra motverkande effekter i vissa fall följer av inkomstförändringarna. Troligt är emellertid att andra faktorer än inkomsten många gånger varit bestämmande för utvecklingen av denna sida av domstolarnas verksamhet. En förskjutning exempelvis från jordtvister mot tvister rörande avbetalningskontrakt kan väl inte direkt sättas i samband med inkomstutvecklingen utan får nog närmast ses som utslag av förändringar i näringslivets organisation och struktur. Beträffande olika ärenden såsom in-tecknings- och lagfartsärenden torde i viss mån liknande synpunkter kunna anläggas. I dessa fall finns dock säkerligen ett visst inkomstberoende, då en stigande standard torde ha lett till ett mer utbrett innehav av fast egendom.

För den stora del av civilmålen som utgörs av hem- och äktenskapskillnader hävdas understundom att ökningen delvis beror på de förbättrade inkomsterna. Om det verkligen föreligger något direkt och enkelt samband av denna typ kan dock ifrågasättas. Underhållsskyldigheten påverkas även av inkomstförändringarna och kan förmodas kännas lika betungande vid skilda tidpunkter med olika inkomstnivåer. En annan sak, som knappast kan rubriceras som inkomsteffekt, är en stigande förvärvsinkomst till följd av de gifta kvinnornas tillströmning till arbetsmarknaden, vilket förändrat de ekonomiska konsekvenserna av en äktenskapsskillnad.

Då man söker beakta i vad mån domstolarnas arbete influerats av inkomstförändringar kan den stora processreformen inte förbigås. Man torde inte gärna kunna hävda att den växte fram ur några explicita bedömanden av den innebörden, att de förbättrade ekonomiska förhållandena medgav eller aktualiserade en bättre och säkrare rättsprövning. Juridiskt teoretiska överväganden och bedömningar var säkerligen i allt väsentligt vägledande för detta reformarbete. Men slående är samtidigt vilken stor uppmärksamhet, som i samband med omläggningen av processordningen ägnades åt de ekonomiska återverkningar denna kunde få. I förarbetena och vid antagandet stod man inte inför något klart avvägningsproblem beträffande kostnader och rättstjänsternas kvalitet, då man allmänt ansåg att reformen inte skulle innebära någon väsentlig fördyring. Denna förmodan visade sig emellertid felaktig. Och i den debatt och den omprövning av detaljutformningen, som detta föranledde, hade prisfrågan en framskjuten ställning. Därvid ställdes ofta problemet om att väga kostnaderna mot tjänsternas omfattning och kvalitet på ett sätt som mycket väl passar in i valhandlingsteorins schema.¹ Vi skall återkomma till detta, då vi senare skall diskutera efterfrågans känslighet för kostnads- eller prisstegringar.

Inom fångvården torde en viss standardföljsamhet ha gjort sig gällande. Här åsyftas det förhållandet att den yttre materiella standarden för de omhändertagna måste anpassas efter de betingelser under vilka befolk-

¹ Se den diskussion av processkostnadernas utveckling och möjligheten och önskvärdheten av kostnadssparande förenklingar i rättegångsordningen som återfinns i SOU 1953:26.

ningen i allmänhet lever. En bättre försörjning i samhället utlöser en upprustning inom alla vårdområden. Detta förklaras av att medborgarnas bedömning av vad som är rimlig standard och human behandling ständigt sker genom jämförelser med hur de själva lever. Under sådana förhållanden är det naturligt att man för fångvårdens del kan notera stigande utgifter för kost, inredning, förströelser etc. Osannolikt är inte att inkomstelasticiteten i dessa fall varit av ungefär samma storleksordning som gällt inom den privata konsumtionen.

I diskussionen kring vården av brottslingarna har understundom framförts att vi genom de ökade inkomsterna skulle ha bättre råd än tidigare att ge internerna mer personlig omvårdnad och tillsyn. En sådan argumentering förefaller emellertid något tvivelaktig. Vår stigande standard har sålunda inte medfört att vi inom den privata konsumtionens område efterfrågat en ökad volym rent personliga tjänster. Orsaken till att så inte skett är ett prismoment — kostnaderna för sådana tjänster stiger i samma takt som våra inkomster. Det syns oss inte a priori troligt att andra ekonomiska mönster skulle gälla inom den offentliga fångvården.

Men hur skall man då förklara den obestridliga förskjutning mot mer personlig vård som ägt rum inom fångvården, och som starkt påverkat kostnaderna i stigande riktning. Den något paradoxala förklaringen torde vara att den delvis nya synen på straffverkställighetsfrågorna kännetecknas, förutom av en mer human och psykologisk inställning, av en större kostnadsmedvetenhet än de äldre principerna.¹ Straffet och omhändertagandet av de straffade bör utformas och anpassas så att återfall i brott i möjligaste mån förebyggs och så att ett återinlemmande i normalt samhälls- och arbetsliv underlättas och påskyndas. Om vi här får begränsa oss till enbart ekonomiska synpunkter kan sägas att med nämnda målsättning kommer sådana indirekta kostnader för individen och samhället såsom bortfall av inkomster, upprepade domstolsförfaranden, förnyade fängelsevistelser etc., vilka skulle uppstå om den straffade i fortsättningen inte kan avhållas från brott, att få en större vikt än de tidigare hade vid utformandet av straffverkställigheten. Det torde vara berättigat hävda

¹ Jämför prop. 342/1945 och SOU 1944:50.

att ökningen av det individuella, personliga vårdmomentet kommit till stånd därför att man ansett en sådan vård mer effektiv ur de synpunkter som nyss anfördes. Mer effektiv innebär på längre sikt också mindre kostnadskrävande. Om vi förstått saken rätt skulle alltså de nya behandlingsformerna inom fångvården rent av kunna betraktas mera som kostnadsbetingade rationaliseringsförsök än som en av ökade inkomster framkallad strävan att höja standarden. Detta gäller motiven bakom reformarbetet. Att det sedan i den praktiska tillämpningen är utomordentligt svårt att finna en optimal avvägning av vårdformerna och att därvid olika uppfattningar kan råda om vilken som är den mest effektiva utformningen av straffverkställigheten är en fråga som ligger utanför detta arbete.

Om vi därefter övergår till frågan om ett kostnads- eller prisberoende inom rättsväsendet bör allra först betonas att vi inte föreställer oss att det där kan förekomma någon snabb och smidig anpassning till inträffade kostnadsförändringar. Organisationer av denna verksamhet är sådana, att en stark stabilitet och kontinuitet måste känneteckna arbetsformerna. Vi får därför inga snabba och drastiska förändringar i arbetssätt och utgifter. Ett utslag därför är ju det tidigare påpekade förhållandet att konjunkturvariationer inte slår igenom i rättsväsendets utgiftskurva.

När man talar om kostnads- och prisberoende för en offentlig efterfrågan är det inte så lätt att klargöra hur ett sådant beroende kommer till stånd och ger sig till känna. Detta problem behandlas utförligare i ett annat sammanhang. Här skall blott tillfogas att vi nu med bortseende från frågans vidare implikationer blott skall undersöka om kostnadsmomentet spelat någon viktigare roll för arbetets och arbetskraftens inriktning eller organisation. Vi ser med andra ord på rättsväsendet som en del av ett företag, där vi studerar kostnadsanpassningen inom produktionen utan att samtidigt gå in på hela företagets prispolitik.

I sin utredning »Svensk statsförvaltning i arbete» har Gunnar Heckscher ingående diskuterat och belyst effektivitetsproblemen och rationaliseringssträvandena inom den offentliga verksamheten.¹ Därvid ställer han i

¹ Heckscher, G., Svensk statsförvaltning i arbete, rev. uppl. Stockholm 1958.

olika sammanhang rättssäkerhetskravet i en viss motsatsställning till möjligheterna att höja effektiviteten. Vi skall inte här diskutera det berättigade och fruktbara i ett sådant betraktelsesätt. Då emellertid tanken på ett motsatsförhållande av detta slag är ganska vanligt förekommande är det anledning betona att vi i denna undersökning inte kan ta upp problemen från en sådan utgångspunkt. Så som vi formulerat frågeställningarna är rättssäkerhet en tjänst som efterfrågas på samma sätt som andra privata eller offentliga tjänster. Att sedan fullgörandet av denna tjänst kräver arbetsformer som i skilda hänseenden kan avvika från vad som är vanligt på andra områden är från våra utgångspunkter inte tecken på en sämre effektivitet. Domstolen behöver enligt vår uppfattning inte i något avseende kännetecknas av lägre effektivitet än bilfabriken. Och rationaliseringar och effektivitetsförändringar framkallas i båda fallen av samma orsaker och har samma återverkningar i konsumtionsteoretiskt avseende. Det är detta sistnämnda förhållande som har betydelse för vår undersökning.

I föreliggande avsnitt avser vi i första hand att söka utröna om efterfrågan på rättstjänster är känslig för pris- och kostnadsförändringar. Då beslutet om konsumtionens storlek i detta fall fattas samtidigt som och i viss mening är identiska med statsmakternas avgöranden om produktionens omfattning kan problemet också sägas gälla om det förelegat en press att genom rationaliseringar sänka kostnaderna eller priset för tjänsterna.

Eftersom vi inte kan bestämma prisutvecklingen för rättstjänsterna är det givetvis inte lätt att säga något om eventuella priseffekter. Men om vi först beaktar substitutionssidan kan vi söka utröna om några förskjutningar av den arten förekommit, och om så varit fallet återstår frågan vart den dithörande prispåverkan kan lokaliseras. Det kan nog helt allmänt hävdas att några större möjligheter att ersätta samhällets rätts- och ordningstjänster inte förelegat. Vissa drag i utvecklingen på detta område torde dock kunna mer eller mindre betraktas som substitutionsproblem. Det bästa exemplet därpå torde utvecklingen av civilmålen utgöra. Där har man kunnat iaktta en påtaglig nedgång i antalet tvistemål rörande affärsuppgörelser av skilda slag. Samtidigt har en markant tillväxt skett

av det utanför domstol liggande skiljemanna- och förlikningsförfarandet. Vidare har inom företagen, i varje fall i de större av dem, en ökning av personal med juridisk utbildning ägt rum. Om dessa förskjutningar varit betingade av kostnadsförhållanden är svårt att avgöra. Kostnadsskillnaderna mellan olika förfaranden i reda pengar räknat är kanske inte i och för sig så stora att de alltid motiverat denna förändring. Ett snabbare avgörande, ett mer diskret och smidigt tillvägagångssätt kan tänkas ha varit faktorer som i hög grad gjort att t. ex. förlikningsförfarandet föredragits.

Mer tveksamt är om man kan tala om substitutionsförhållanden i samband med uppkomsten av t. ex. nattvaktsföretag, inrättandet av alarmanordningar etc. Möjligen rör det sig här om prisförändringar mellan olika tjänster utanför den offentliga sektorn, av vilka tjänster den ena kräver mer och den andra mindre kompletterande polisinsatser. Att täcka in sig för riskerna för förlust av egendom kan måhända ske billigare genom en kombination av vakt, larmanordningar och försäkringar än genom enbart försäkringar. Klart är att en övergång till det förstnämnda sättet underlättat polisens bevakningsarbete. Samband av liknande art har gällt i fråga om rattlös på bilar. Där har prisövervägandena inte bara berört de privata konsumenterna, utan även förts fram inför de offentliga organen genom förslag om att ålägga bilisterna obligatorisk skyldighet att förse sina fordon med rattlös. Oavsett hur en sådan lösning skulle påverka de totala skyddskostnaderna i samhället, torde den säkert innebära en ändrad fördelning av kostnaderna, så att mot de ökade privata utgifterna för låsanordningar skulle stå en större eller mindre arbetsbesparing för polisen.

I det föregående framhölls att det förelegat vissa olikheter mellan rätts- och polisväsendets olika delgrupper vad gäller dels utgifts- dels personalutvecklingen. Utgifterna för polisen hade sålunda ökat betydligt snabbare trots att antalet sysselsatta där samtidigt inte stigit så väsentligt mycket mer än inom de övriga områdena. Då detta diskuterades ställdes frågan om en olikartad personalutveckling kunde till någon del förklara denna skillnad. Så syns också faktiskt vara förhållandet. Vid motiveringen av detta påstående skall vi något utförligare uppehålla oss vid personalförändringarna inom domstolsväsendet. Dessa är nämligen av speciellt intresse

eftersom de hör hemma inom ett område, som ofta anses mer opåverkat av kostnadshänsyn och även svårare att angripa med rationaliseringsåtgärder än flertalet andra offentliga verksamheter.

Under hela undersökningsperioden har inom domstolsväsendet pågått en förskjutning av tjänstemannakaderns sammansättning.¹ Till den fördubbling av antalet anställda som skett har främst bidragit ökningen av skriv- och annan icke rättsbildad personal. Därefter har jurister i lägre lönegrader och i mellangrader tillväxt snabbast. Förändringarna i de högre befattningarna var ganska obetydliga ända fram till senare delen av 1940-talet. Då och senare tillkom emellertid i samband med rättegångsreformen en del nya domartjänster, huvudsakligen vid hovrätterna.

Ända fram till tiden omkring första världskriget hade man vid en ökning av domsagornas arbetsbörda gått den vägen att häradsrätternas antal utökats varvid man samtidigt gjort erforderliga justeringar av domsagoindelningen.² I och med att man 1918 övergick till statsavlönade första notarier ändrades det nämnda förfaringsättet. Domsagornas antal har sedermera i stort sett varit ganska konstant. En växande arbetsbörda har då i stället mötts genom en utökning av dels biträdande domarpersonal (tingsdomare, tingssekreterare), dels av icke rättsbildad personal. Ett sådant tillvägagångssätt hade emellertid inte varit möjligt om inte samtidigt reglerna för arbetsfördelningen justerats. Ett första steg därvidlag togs genom den ändrade domsagostadgan 1918, då det stadgades att en notarie, som tjänstgjort viss tid vid häradsrätt, fick avdöma vissa enklare mål.³ Vidare avlastades häradsförordningen i viss utsträckning arbetet med in-teckningsärenden etc. Vad handläggningen av ärenden beträffar har efter hand en successiv förskjutning skett från förste till andre notarier, från dessa till icke rättsbildade biträden. Som en mycket viktig långsiktig rationaliseringsåtgärd på detta område kan man även se det omfattande arbete som under 1920- och 1930-talen nedlades på uppläggandet av fas-

¹ Den följande beskrivningen av dessa förändringar grundas på de personaluppgifter som lämnas i SOU 1925:14, 1926:2, 1937:20, 1939:29 samt i SOS Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet 1954-57, Stockholm 1958.

² Se SOU 1946:57, s. 9.

³ Prop. 389/19181.

tighetsböcker och register.¹ Vid en bedömning av den ändrade arbetsfördelningen inställer sig den viktiga frågan om denna kunnat ske utan att kvaliteten av tjänsten i fråga försämrats — om rättssäkerheten kunnat upprätthållas i samma utsträckning som tidigare. Mycket tyder på att någon kvalitetsförsämring inte inträtt. Uteslutet är t. o. m. inte att en förbättring i vissa fall kommit till stånd. Uppdelningen av arbetet har nämligen också betytt en specialisering med dess fördelar i form av större regelbundenhet och konsekvens i arbetet. Genom att de högre tjänstemännen inte mer ingående behöver befatta sig med andra än de mer komplicerade ärendena torde dessa många gånger bli föremål för en grundligare prövning än tidigare.

För att återknyta till handläggningen av målen i underrätt har sedan 1918 inte någon ytterligare utvidgning av notariernas domstolsbehörighet skett; tvärtom har under en mellanperiod deras behörighet något snävare avgränsats. I andra avseenden har dock icke oväsentliga förändringar införts i fråga om de krav på personalen som skall upprätthållas i domsförfarandet. Mot slutet av första världskriget ändrades domförhetsreglerna så att häradsrätt med tre bisittare fick avdöma enklare mål. Sedermera har vissa mindre utvidgningar skett av tremannanämndens behörighet. En liknande förändring för rådhusrätternas del gjordes 1948, då man fick ensamdomare i enklare bötesmål.² I detta sammanhang bör erinras om det steg i motsatt riktning som togs då man försåg denna underrätt med nämnd. Detta torde dock kunna ses som ett utslag av samma strävanden att förbättra rättsförfarandet som låg bakom rättegångsreformen.

Vid sidan av förändringar som berört den rent dömande funktionen har arbetets organisation och fördelning inom underrätterna ändrats på olika sätt. Det kan vara skäl att erinra om vad skrivmaskinen betytt på detta liksom på de flesta andra kontorsområden. Helt osannolikt är inte att skrivmaskinen och telefonen är de enstaka företeelser som betytt mest för produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn. Andra viktiga omläggningar av arbetsrutinen vid domstolarna berör protokollföringen, som där alltid krävt ett betydande arbete. Genom rättegångsreformen

¹ Se SOU 1956:52, s. 10 ff.

² Se SOU 1958:9, s. 13 ff.

förändrades arbetet vid domstolarna i olika avseenden, vilket återverkade på protokollföringen. Den del av detta arbete i dess tidigare form som omfattade domskrivning fick i den nya rättegångsordningen en större vikt. I gengäld begränsades kraven på protokollens omfattning och utförlighet i övrigt, och protokollföringen i dess nya form överfördes på lägre avlönad personal. I detta sammanhang kan även nämnas införandet av de s. k. protokollsdömarna, för vilka blott erfordras att vissa uppgifter upptecknas i ett protokollsformulär men att inget självständigt utförligare protokoll behöver föras.

Vad som här anförts äger viss tillämpning även inom högre instanser. För dessas del kan också särskilt nämnas de förändringar i föredragningen av målen som skett. I hovrätterna var det i början av undersökningsperioden regel att inläsning och föredragning av målen gjordes av en ledamot. Efter hand har detta arbete lagts över mer och mer på assessorer och fiskaler.

Huruvida av pris- och kostnadsskäl framdrivna rationaliseringsåtgärder fått inverka på tjänsternas kvalitet är mycket vanskligt att bedöma. Ett genomgående och starkt accentuerat drag i de offentliga utredningar som föregått större förändringar i arbetets organisation och inriktning är dock att man endast velat förorda sådana rationaliseringsåtgärder som bedömts inte medföra någon försvagning av rättssäkerheten. Dessa bedömningar måste av förklarliga skäl bli ganska osäkra. Rättssäkerheten kan ju nämligen inte ges någon entydig bestämning utan byggs upp av flera olika komponenter som får vägas mot varandra. Det från 1948 nya förfarandet med strafföreläggande kan i detta sammanhang anföras som exempel.¹ Det särskilt genom vägtrafikbrotten snabbt ökande antalet smärre förseelser förorsakade betydande fördyringar av rättsväsendet. De därav aktualiserade undersökningarna av möjliga rationaliseringsåtgärder visar att de skilda komponenterna inte kan ges samma vikt för olika slags brott. Kraven på ett snabbt och enkelt förfarande torde från medborgarnas sida vara mer framträdande då det är fråga om lagöverträdelse som kan förskylla lägre bötesstraff än beträffande svårare brott,

¹ Se SOU 1953:26, s. 22 ff.

där man mer torde vara angelägen om en ingående och noggrann prövning. Införandet av strafföreläggande syns ha grundats på dylika överväganden. Att detta handläggningssätt, som tar sikte på ett snabbt och smidigt förfarande, men som även ger den åtalade möjlighet att få sin sak grundligare prövad, skulle försämrat rättssäkerheten tycks inte ha förfäktats från något håll. Erfarenheterna i dessa avseenden har i stället bedömts vara så goda att man sökt gå vidare på rationaliseringsvägen genom att t. ex. göra det möjligt för personer som gjort sig skyldiga till en parkeringsförseelse att direkt inbetala bötesbeloppet utan att strafföreläggande behövt meddelas.

Strävandena att effektivera arbetet inom domstolsväsendet har till en betydande del bestått av sådan uppdelning och specialisering av arbetsuppgifterna, som gjort det möjligt att använda personal med kortare och/eller lägre utbildning. Därigenom har genomsnittslönen per anställd sjunkit inom detta område. Inom polisväsendet har utvecklingen inte följt samma mönster. I varje fall har tendenserna i den angivna riktningen inte där varit alls så påtagliga. Och i den mån de förekommit har de dessutom motverkats av faktorer som verkat mot att tjänstemannakadern där fått större inslag än tidigare av högre utbildad personal. Denna olikhet torde till stor del förklara den i det föregående påtalade olikheten i sysselsättnings- och utgiftsutveckling som gällt för de ifrågavarande delgrupperna.

Flera orsaker torde ha medverkat till att utvecklingen inom och rationaliseringen av polisväsendet haft ett annat förlopp. En viktig förklaring kan nog sökas i det förhållandet att polisdistrikten i allmänhet varit så små att en arbetsuppdelning och specialisering i flera fall inte varit möjlig. Betecknande är att det mer systematiska rationaliseringsarbete som påbörjats under 1950-talet i hög grad tagit sikte på att få till stånd större organisatoriska enheter. Och av detta har följt en begynnande specialisering med anlitande av mer biträdespersonal.¹ Det nu sagda innebär dock inte att effektivitetsförbättringar inom polisen skulle ha saknats under tidigare skeden. Betydande ökning av produktiviteten torde även

¹ Jämför »PM med beskrivning över PoN:s arbete med organisationsundersökningar inom polisdistrikten». Promemoria upprättad 7.4.1960 inom Polisväsendets organisationsnämnd.

då ha skett, ehuru de var av någon annan karaktär. På kontorssidan hade sedvanliga arbetsförbättringar införts. Och i fråga om bevaknings- och patrulleringstjänsten kan blott erinras om de mycket betydande vinster som polisens utrustande med bilar och radio inneburit.

Ovan antyddes att man inom polisen kunnat iaktta hur specialiseringen delvis även medfört en tendens till anställning av högre utbildad personal. Därmed åsyftas då inte främst den speciella yrkesutbildning vid polis-skolor som under perioden införts. I stället avses de tendenser på personalsidan som varit märkbara bland annat då det gällt utredning av brott och efterspaning av brottslingar. Det är nämligen påtagligt hur nya vetenskapliga metoder där börjat komma till användning. Det ökade anlitaandet av expertis av olika slag kan exemplifieras med rättsläkarstationerna och kriminaltekniska anstalten.

Vad slutligen fångvården beträffar är det svårare att med konkreta exempel visa hur pris- och kostnadssynpunkter återverkat på arbetets organisation och omfattning. Å andra sidan kan som förut framhållits hela den förändring av fångvårdens inriktning och arbetsmetoder som genomförts under perioden ses som ett utslag av ett större kostnadsmedvetande. Inte minst gäller detta i fråga om tillkomsten av de nya organ, skyddskonsulenter etc., som främst skall svara för den kriminalvård i frihet, varigenom man vill åstadkomma en snabbare och bättre återanpassning av de straffade till ett normalt samhällsliv. Fångvården har för undersökningsperioden kännetecknats av en utveckling i fråga om utgifter och tjänstemännens numerär som i stora drag överensstämmer med domstolsväsendets. Trots denna likhet har personalens sammansättning förskjutits på väsentligt olika sätt. Någon direkt motsvarighet till domstolsväsendets ökade användning av lägre utbildade tjänstemän finns inte inom fångvården. Snarare har tendensen där varit att ta i anspråk fler läkare, psykologer och andra högt utbildade yrkesgrupper. Genomsnittslönen torde inom detta område till följd därav ha stigit något. Även om andra utgiftsposter som där spelar ganska stor roll (kost, material) utvecklats på något annat sätt har de angivna förhållandena bidragit till en utgiftsutveckling som gått parallellt med eller skett något snabbare än den som gällt för domstolsväsendet.

KAPITEL 6

Undervisningsväsen (B I)

Behandlingen av utgiftsutvecklingen inom denna ändamålsgrupp skall vi inleda med några allmänna reflexioner kring frågan hur man ur efterfrågesynpunkt skall se på undervisnings- och utbildningskostnader. En sådan inledande diskussion har syntts behövligen för att söka reda ut vilka problem som särskilt bör uppmärksammas i en redogörelse för utgiftsutvecklingen. I utredningsarbetet har emellertid försöken att klargöra skilda frågeställningar varit nära sammankopplade med smärre undersökningar om och i vad mån skilda aspekter kan beläggas genom förefintligt material. Det har syntts fördelaktigt att här inte bryta denna sammankoppling. I denna inledande diskussion kommer därför även att beröras vissa frågor och resultat som framkommit ur den genomgång, för vilken närmare redogörs senare i kapitlet.

»Lära för livet och inte för skolan» — den gamla slitna satsen får bilda utgångspunkt för vår diskussion av utvecklingen inom undervisningsväsendet. Satsens vaghet och mångtydighet ger den ett försteg framför modernare, mer specificerade och därmed också mindre allmängiltiga variationer kring någon av de aspekter som kan läggas på utbildning och undervisning. Det under senare tid återkommande talet om utbildningskostnader som 'immateriella investeringar' har tagit fasta på och renodlat en sida av det åberopade talesättet. Men så som detta tema i allmänhet utformats har tankarna närmast förts till investeringar i produktionsfaktorer — till utbildning som förberedelse för framtida arbetsuppgifter. Detta innebär en begränsning som med hänsyn till våra syften är mindre lämplig. 'Livet' har ju inte bara en produktions- utan även en konsumtionssida och skolan måste förvisso även utgöra en investering i konsum-

tionstjänster — att skapa ett bildningskapital som ger medborgarna ökade möjligheter att tillgodose sina kulturella och andliga behov och att ge ett rikare innehåll åt sin fritid, sitt umgängesliv och sina andra förströelser.

Vill vi uppfatta den anförda satsen som en norm för skolans uppgifter och inriktning, har den i denna sin egenskap en relativitet, som väl passar in i det betraktelsesätt som anläggs i denna undersökning. Av det allmänna syftet, att undervisning och utbildning skall anpassas efter de behov som livet i arbete och fritid ställer, följer axiomatiskt, att det måste ske en fortlöpande omvandling av undervisningsväsendet allteftersom samhälls- och näringsliv förändras. Och för vår återblick kan denna omvandling inte bara betyda förskjutningar i undervisningens omfattning och kvalitet utan även förändringar i de former i vilka utbildningen bedrivits.¹

Då vi här utgår från den nyssnämnda satsen vid vårt försök att analysera utvecklingstendenserna, har vi därmed från början velat utsäga, att vi funnit oss sakna möjligheter att mer specificerat och detaljerat klarlägga de skilda faktorer som varit bestämmande för utvecklingen inom detta område. Sålunda har vi inte ansett oss kunna göra någon egentlig bedömning av i vad mån de stigande undervisningskostnaderna kan ha betingats av ökade krav från produktionssidan eller om de är ett resultat av medborgarnas önsningar om en högre direktkonsumtion av sådana tjänster. Och ännu mindre förefaller det oss möjligt att särskilja dessa faktorer från de inflytelser på kostnadsutvecklingen som kommit av mer eller mindre renodlade organisatoriska förändringar av utbildningssystemet. Allt detta innebär alltså, att vi inte vågar sikta högre än till att försöka ge en ganska allmän och ospecificerad bild av förloppet och av de drivkrafter som där verkat. Därvid ämnar vi dock diskussionsvis och utan anspråk på kvantitativa preciseringar beröra vilken betydelse olika faktorer kan tänkas ha haft.

Vi kan först ställa frågan om det för utgiftsutvecklingen inom undervisningsområdet kan sägas ha förelegat något direkt inkomstberoende.

¹ Jämför 1940 års skolutrednings första betänkande, SOU 1944: 20 (med titeln »Skolan i samhällets tjänst»), vari (s. 45) som ett faktum fastslås »att skolans organisation och verksamhetsformer i sin utveckling genom tidsskedena betingas av vårt samhälles och vår kulturs historiska utveckling och i varje skede anpassas efter tidens sociala struktur och kulturella behov».

För ett försök att finna något svar därpå torde det vara nödvändigt att inom undervisningen särskilja investering för konsumtion och investering för produktion. För enkelhets skull skall vi beteckna den förstnämnda delen för konsumtion av undervisning och därmed åsyftar vi närmast den allmänbildande undervisningen. Med investering i utbildning avser vi den andra delen som skulle innefatta utgifter för utbildning till ett yrke. I realiteten, representerad av de offentliga kostnaderna inom undervisningsområdet, kan någon egentlig uppdelning på konsumtion och investering i denna mening inte göras. Inslag av båda dessa element torde förekomma i alla stadier av undervisningsväsendet. Småskolan är nödvändig för dem som senare skall in på en yrkesskola. Å andra sidan torde nog vissa mindre delar av universitetsstudierna som aldrig leder och inte heller varit avsedda att leda fram till ett speciellt yrke, kunna betecknas som konsumtion. Uppenbart är dock att fördelningen mellan konsumtion och investering är väsentligt olika i skilda undervisningsstadier. Konsumtionsinslaget torde sålunda vara ganska obetydligt i t. ex. högskole- och universitetsstudier. Och investeringsmomentet kan väl inte sägas vara det helt dominerande i den obligatoriska skolan.

Svårigheten att i undervisningsutgifterna avskilja konsumtions- och investeringsinslagen försämrar givetvis möjligheterna att finna samband mellan inkomstutvecklingen och utgiftsutvecklingen, då ju sambandet skall vara av olika karaktär i de båda fallen. Vid sidan av denna svårighet föreligger ett annat problem, som vare sig man betecknar utgifterna som konsumtion eller investering inställer sig då man söker finna de bestämmande faktorerna för utvecklingen. En analys av efterfrågeförändringar kan inte grundas enbart på data över utgiftsutvecklingen utan måste även bygga på kunskap om volymförskjutningar. På utbildningsområdet har frågan om volymförändringar en speciell vikt och ställning.

Ett stående tema i den fortgående debatten om skol- och utbildningsfrågorna är att vi måste satsa mer på utbildning, om vårt näringsliv skall kunna hävda sig i konkurrensen och vår levnadsstandard i fortsättningen kunna förbättras i samma takt som hittills. Med satsa mer syns man oftast i detta sammanhang avse, att vidgade resurser i form av lärare, material, tid etc. skall avsättas för dessa ändamål.

En sådan uppgång av undervisningsvolymen, som man sålunda anser önskvärd och nödvändig, kan i och för sig tänkas uppnås genom en produktivförbättring av lärartjänsterna. Håller man före att sådana produktivtetsvinster inte är möjliga kan den önskade större undervisningsvolymen endast åstadkommas genom en utvidgning av lärarstaben. Det torde inte behöva närmare utvecklas att de båda alternativen har väsentligt olika konsekvenser för utgiftsutvecklingen.

För denna undersöknings del är i detta sammanhang närmast den frågan aktuell om elever i folkskola, läroverk etc. fick en bättre, effektivare undervisning 1958 än 1913, om med andra ord lärarnas produktivitet ökat eller ej under perioden. Tyvärr har, såvitt vi kunnat utröna, inga pedagogiska fackmän mer ingående behandlat dessa problem i Sverige. Även om vi därför måste lämna frågan obesvarad har vi för våra resonemang i fortsättningen behov av att knyta några allmänna reflexioner till detta spørsmål. Dessa skall dock inte så mycket beröra det rena produktivtetsproblemet, om t. ex. den obligatoriska skolan lär ut ett visst kunskapsmoment till ett ur begåvningsynpunkt jämförbart elevurval snabbare och effektivare i dag än för femtio år sedan. Parentetiskt må blott inskjutas att det vore ganska anmärkningsvärt om man inte skulle kunna räkna med åtminstone någon liten förbättring av de pedagogiska arbetsmetoderna.

Den aspekt som vi önskar något beröra är den ganska vanliga uppfattningen att den snabba tekniska, vetenskapliga och kulturella utvecklingen medför, att växande krav måste ställas i fråga om den kunskapsvolym som skolan skall bibringa eleverna. Ser vi först på den del av undervisningen som tar sikte på allmänbildning är det klart att själva det förhållandet att nya händelser sker, att nya uppfinningar och nya upptäckter görs kan verka i en sådan riktning. Om och i vilken grad så blir fallet beror ju på i vad mån skolan söker att till eleverna förmedla även den kunskap som för en äldre generation räknades höra till allmänbildningen. Från vår undersökningsperiod kan många exempel anföras på hur man efterhand släppt på äldre kunskapskrav, allt eftersom nya områden och nytt material pockat på en plats i skolschemat; katekesläsningen inom folkskolan, förskjutningar i avvägningen mellan de moderna språken etc.

kan här anföras.¹ Förlängningar av skolplikten osv. kan emellertid ses som tecken på att man inte velat skära bort från undervisningsplanerna i takt med de tillägg man där önskat göra. Denna benägenhet att vidga målsättningen för skolans allmänbildande uppgift kan tänkas sammanhänga med inkomstutvecklingen. Ett sådant betraktelsesätt kan givetvis diskuteras och många hävdar nog att någon egentlig valsituation inte förelegat; utvecklingen mot ett mer komplicerat samhällsliv och nödvändigheten av att medborgarna i ett demokratiskt samhälle kan skaffa sig en bättre kunskap och delaktighet i samhälls- och kulturlivet skulle mer eller mindre ha framvingat kraven på en vidare allmänbildning. Vi skall inte direkt bestrida att en sådan nödvändighet kan ha kännetecknat förloppet, men i den mån den funnits tror vi, att den bör förbindas inte med den allmänbildande undervisningen utan med utbildningen till ett yrke.

Om det på yrkesutbildningssidan kan sägas ha förelegat eller föreligga ett med den allmänna utvecklingen sammanhängande krav på en ökad utbildningsvolym skulle detta då innebära, att upprätthållandet av en viss framstegstakt inom näringslivet skulle förutsätta en stigande formell utbildning. Tillämpat på ett mycket långt perspektiv skulle ett sådant förutsatt samband ge det något förbryllande resultatet att en stark försämring i produktivitet utvecklingen skulle inträda då exempelvis det läget uppnått att alla vuxna är teknologie doktorer. Mindre på grund av detta resultat än av andra skäl syns oss dock föreställningen om ett tvingande generellt samband mellan standardstegring och ökade utbildningskrav något tveksam.

En del av denna vår tveksamhet sammanhänger med att vi inte är helt övertygade om att t. ex. de ändringar i kursplaner, kunskapsfordringar etc., som vidtagits under den period vi studerar alltid kan antas bekräfta förekomsten av ett sådant samband. Omvandlingen av skolan i olika hänseenden har givit oss ett något annorlunda intryck, som vi bildligt kanske kan få framställa på följande sätt.

Vi tänker oss att läraren har till uppgift att föra sina elever upp på en

¹ Se exempelvis beträffande undervisningsplaner för folkskolorna 1919 (Svenska folkskolans historia fjärde delen, s. 435 ff.); rörande införandet av språkundervisning i folkskolan SOU 1944: 21, s. 263 ff.

bergstopp. Väl där lämnar han sina elever för att själv återvända ned i dalen, varifrån han på nytt börjar vandringen uppåt med en ny skara lärjungar. Överförd på denna situation kan tanken om de efterhand växande utbildningskraven sägas innebära att för varje ny generation elever skulle bergstoppen ha höjts. Att den skedda utvecklingen kan tolkas på detta sätt vill vi inte bestrida. Men vi är däremot inte så övertygade om att dalen varifrån vandringen börjar ligger kvar på samma nivå för varje ny elevkull. Sålunda vill vi ifrågasätta om inte bergstoppens nivåförändring, åtminstone delvis, sammanhänger med någon sorts allmän landhöjning. Den höjdskillnad som eleverna har att avverka skulle därför inte förstoras lika mycket som bergstoppen höjs. Till detta kommer att stigen upp mot berget syns förändras mellan elevgenerationerna. Oavsett om den blir längre eller ej så förefaller den bli lättare att gå.

Förnimmelsen av en allmän landhöjning kan ges konkretion genom några exempel från den tekniska utvecklingen. Television, månraketer, atomubåtar har onekligen lyft bergstoppen till en tidigare oanad höjd. Men kan man anta att vägen dit upp förlängts i motsvarande mån för dem som befinner sig i utbildningsåldrarna? För farfar och morfar kan det måhända synas så. Men har inte barnbarnen, som redan accepterat dessa saker som ganska naturliga, som långt innan skolan är förtrogna med televisionen, och i vars lek- och fantasivärld motorer, flygplan och raketer måhända har mindre sagoskimmer över sig än kor och hästar, redan hunnit ett bra stycke på den väg som de äldre föreställer sig så lång?

Vad sedan beträffar den framkastade förmodan att utbildningsvägen i vissa avseenden möjligen skulle ha blivit lättare att gå kan den synas något förvånande mot bakgrunden av den betygshets och den tunga arbetsbörda som omvittnas råda i den moderna skolan. Det aktuella skärpta konkurrensläget i skolan torde dock ha andra orsaker än de som här diskuteras. Vad som nu närmast avses är att det syns rimligt anta att vetenskapliga framsteg, nya forskningsrön etc. bör ha underlättat möjligheterna att förstå och lära fakta och sammanhang. Upptäckten att jorden är rund, varför äpplet faller, bättre insikter om ljud- och ljusvågors rörelser, om atomens uppbyggnad osv. bör väl ändå ha verkat på detta sätt och inte ha komplicerat undervisning och utbildning.

De ovan framförda reflexionerna har här tagits in därför att de så intimt sammanhänger med frågan om produktivitetens utvecklingen för undervisningstjänsterna. Visserligen har de inte direkt med lärarnas produktivitet att göra, som ju kan anses innefatta förändringar i det sätt och den takt med vilken de kan lära eleverna ett visst oförändrat kunskapsmoment. Men skolans effektivitet beror förutom på eventuella ändringar i lärarnas skicklighet i denna bemärkelse även på omvandlingen och anpassningen dels av lärostoffet med hänsyn till vetenskapliga framsteg och dels av kunskapskraven med hänsyn till förskjutningar i de behov skolan anses böra tillgodose. Inte beträffande något av dessa moment har vi funnit något underlag varpå man kan grunda några klara bedömanden av produktivitetens utvecklingen. Vi har här blott kunnat framföra vissa vaga förmodanden. Sålunda tror vi det vara rimligt anta att vissa pedagogiska framsteg som höjt lärarnas produktivitet har gjorts. Vi håller före att vetenskapliga landvinningar bidragit till att i någon mån underlätta inhämtandet av kunskapen om och förståelsen av omvärlden. Vidare har vi en känsla av att ändrade och höjda målsättningar för undervisningen inte alltid förutsatt ökade insatser utan delvis kunnat mötas genom förskjutningar i undervisningens utformning och inriktning. Summan av detta skulle alltså vara att vi håller för troligt att produktiviteten i undervisningstjänsterna inte oväsentligt har stigit under perioden.

En sida av produktivetsfrågan har dock inte medtagits i de ovan gjorda övervägandena. Det är problemet i vad mån det föreligger något klart samband mellan klassernas storlek och effektiviteten i undervisningen. Som i det följande kommer att visas har en ganska betydande minskning i folkskoleklassernas storlek skett under perioden; i varje fall fram till slutet av 1930-talet. Den frågan inställer sig här om denna minskning åtföljts av en motsvarande förbättring av undervisningsresultatet per elev räknat. Något säkrare underlag för en bedömning av denna fråga finns, efter vad vi kunnat finna, inte att tillgå.¹ Vi måste därför tyvärr

¹ Från en i Sverige nyligen företagen tvärsnittsundersökning rörande elevernas kunskaper i relation till klassens storlek och homogenitet (Marklund, Sixten, Skolklassens storlek och struktur, Uppsala 1962) kan följande slutsatser citeras: »Resultaten av undersökningen säger (liksom resultaten av ett flertal andra undersökningar), att elevernas kunskaper inte har något generellt samband med klassens storlek eller homo-

lämna denna viktiga punkt beträffande volymutvecklingen för undervisningstjänsterna därhän.

Då emellertid frågan om produktivitetsskillnaden mellan olika stora klasser är av viss betydelse för våra fortsatta resonemang skall här tillfogas några synpunkter. Lärarantalet per elev har under den studerade perioden stigit med mer än 60 procent i folkskolan. Låt oss förutsätta att denna uppgång var resultatet av en medveten politik. Anta vidare att kunskapsvolymen per elev till följd därav ökat med 30 procent, och att denna förbättring varit förutsedd. Om dessa förutsättningar varit uppfyllda kunde man resa frågan, varför man valt detta alternativ och t. ex. inte en sådan förlängning av skolplikten som med oförändrad klasstorlek kunnat uppnås med en 60-procentig utökning av lärarkåren. I detta senare fall hade ju undervisningsvolymen kunnat antas öka med 60 procent i stället för med de ovannämnda 30 procenten. Två principiellt olika svar kan tänkas på den frågan. En förklaring kan vara att man varit intresserad inte bara av en ökad undervisningsvolym utan även eftersträvat bättre trivsel för eleverna och/eller en mindre arbetsbörda för lärarna. Den andra sortens överväganden som kan ha legat bakom valet av alternativ, skulle innebära att man bedömt det bortfall av framtida förvärsarbetstid (den förkortade utmognadstiden för investeringen) som en förlängd skolplikt skulle ha medfört vara så starkt inkomstsänkande, att den volymökning som uppnåddes vid en nedskärning av klassernas storlek trots allt var den mest lönande.

Syftet med dessa spekulationer kring några tänkta resultat har blott varit att erinra om i hur hög grad bestämningen av de förändringar i undervisningsvolymen som skett under den studerade perioden blir

genitet.» (s. 186) . . . »Undersökningen har inte givit belägg för att klasstorlek och klasshomogenitet — inom de gränser och på de stadier vi rört oss — skulle utgöra särskiljande faktorer för elevernas resultat. Man vore därav frestad tro, att klasserna i stort presterat ungefär lika. Så är inte fallet. Variationerna har varit stora. Vissa klasser har nått goda genomsnittsresultat, andra tämligen svaga, trots att elevernas intelligens och andra förhållanden varit jämförbara. Klassens storlek och homogenitet behöver därmed inte stämplas som likgiltiga faktorer, men som källor till variationer överskuggas de av andra och väsentligare sådana.» (s. 194) Huruvida här anförda resultat har någon tillämpning på de förändringar i klasstorlek som skett under vår undersökningsperiod saknar vi kompetens att bedöma.

beroende av vad man tror beträffande produktivitetsskillnaden mellan klasser av olika storlek. Har effektiviteten i undervisningen, mätt per elev, stigit i takt med ökningen av lärarantalet per elev skulle det ha förelegat en mycket betydande volymökning i undervisningstjänsterna under perioden. Om å andra sidan ingen nämnvärd effektivitetsökning skulle skett som en följd av de minskade klasserna begränsar sig volymökningen till den förlängning av skolplikten som på olika sätt genomförts samt till de produktivetsvinster som uppnåtts genom nya pedagogiska metoder och hjälpmedel. Hur som helst saknar vi helt möjligheter att närmare bedöma dessa förhållanden och därmed även att precisera volymutvecklingen för undervisningstjänsterna. Detta omintetgör varje försök att klarare bestämma inkomst- och prisförändringars betydelse för undervisningstjänsternas utveckling. Likaså försvårar det på ett avgörande sätt möjligheterna att på undervisningsområdet konkret tillämpa något slag av investeringsaspekter. På det sistnämnda problemet finns andra synpunkter, som även kan vara värda att här beröra.

I stort ansluter vi oss till tanken att betrakta utgifter, vilka avser att förmedla en yrkesutbildning av något slag, som en investeringskostnad. Ett sådant betraktelsesätt torde bland annat ha ett stort förklaringsvärde inte minst för en analys av långtidsutvecklingen på detta område. Förändringar i utbildningens omfattning och utformning bör kunna sättas i samband med och härledas ur de ändrade krav på arbetskraftens kvalifikationer som följt av närings- och samhällslivets omvandling. I kapitel I har vi diskuterat denna omvandlings återverkan på arbetskraftens sammansättning och näringsgrenstillhörighet i stort och har där sökt visa, att det därvid rör sig om mycket komplexa och mångsidiga samband. Vad som där anförts torde i icke ringa utsträckning äga tillämpning även i fråga om utbildningsväsendets utveckling. De växande offentliga insatserna på utbildningssektorn torde sålunda på liknande sätt som servicenäringarnas tillväxt vara ett resultat av flera olika faktorer — överflyttningseffekter, produktivetsförhållanden, efterfrågeförändringar etc. Detta medför att man inte utan vidare kan förutsätta något entydigt samband mellan inkomstutveckling och förändringar i de offentliga utbildningskostnaderna. Möjligheterna att mer uttömmande förklara dessa utgiftsökningar

utifrån t. ex. sådana tankegångar, som emanerat från bland annat norrmannen Aukrusts undersökningar kring olika tillväxtfaktorerens betydelse och den därur framkomna s. k. »restfaktorn» syns oss därför mycket små.¹ Vår pessimism på denna punkt betingas inte minst av svårigheterna att bestämma utvecklingen av undervisningstjänsternas volym. Även om man accepterar förekomsten av nämnda restfaktor och även lyckats ge den ett konkret innehåll (t. ex. ökad teknisk kunskap, bättre organisation, nya uppfinningar eller dylikt) kan man sålunda inte som gjorts i vissa sammanhang,² oförmedlat förutsätta att denna bättre tekniska kunskap etc. företrädesvis framkommer som ett resultat av ökade offentliga utbildningsutgifter. Varför man inte utan vidare kan ta detta steg sammanhänger just med volymfrågan för utbildningsområdet.

Ovan har produktivetsproblemen inom undervisningsväsendet något berörts. Därvid framhölls att utvecklingen av undervisningstjänsternas volym inte torde kunna bestämmas ens inom ganska vida gränser till följd av den bristande kunskapen om effektivitetsförändringarna inom skolan. Detta förhållande begränsar i avsevärd mån möjligheterna att studera hur förändringar inom utbildningsområdet påverkar eller betingas av inkomstförändringar i samhället.

En annan och säkerligen minst lika allvarlig svårighet, som inställer sig vid ett försök att bestämma i vad mån de förändrade offentliga utbildningsinsatserna inrymmer volymförskjutningar, sammanhänger med frågan i vilken utsträckning en överflyttning av utbildningstjänster till den offentliga sektorn ägt rum. Här avses då inte endast sådana fall, då stat eller kommun övertagit kostnadsansvaret för en viss tidigare privat driven skola eller utbildningsanstalt. Denna form av överflyttning kan i allmänhet något så när beläggas och bestämmas, och senare i detta avsnitt kommer vi att närmare behandla vissa sådana fall. I detta sammanhang åsyftas i stället främst den ganska svårbestämbara överflyttning som bestått i t. ex. att man mer eller mindre frångått den äldre formen av lärlingsutbildning och i större eller mindre grad ersatt denna med en formaliserad skol-

¹ Aukrust, O. & Bjerke, J., Realkapital og økonomisk vekst 1900–1956. (Artikler 4. Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1958.)

² Se t. ex. skolöverstyrelsens petita för budgetåret 1959/60.

mässigt bedriven yrkesutbildning. Vi vill här göra gällande, att denna senare typ av överflyttning har haft en ganska stor omfattning under den period vi studerar, och att verkningarna därav inte begränsar sig till utpräglade yrkesskolor av olika slag utan även gjort sig gällande i fråga om gymnasier, universitet etc.

Att klarare belägga denna uppfattning har tyvärr inte varit oss möjligt. Dels sammanhänger detta med att vi inte i detta sammanhang kunnat fördjupa oss i en tidskrävande undersökning av denna speciella fråga, dels har det även sin grund i att de orsakssamband det här kan vara fråga om naturligen inte så lätt låter sig fångas och beskrivas i enkla fakta- och siffer-sammansättningar. Nåväl, vår värdering av ifrågavarande inslag i utvecklingen grundar sig i det väsentliga på den bild av näringslivets omvandling och därmed följande förändringar i arbetskraftens sammansättning som lämnats i »Tjänstemännen och den industriella omvandlingen».¹ Den undersökningen avsåg att finna och beskriva de förhållanden som låg bakom den förskjutning inom industripersonalens sammansättning som yttrat sig i en fortgående relativ tillväxt av tjänstemannakåren. Förändringar i personalens sammansättning med hänsyn till dess utbildning uppmärksammades däremot inte direkt i utredningen. Men ungefär samma faktorer som påverkat fördelningen mellan arbetare och tjänstemän torde kunna antas även ha varit de viktigaste drivkrafterna bakom förändringarna i utbildningskraven på personalen. Ny teknik, nya produkter och metoder, förändrad organisation etc. torde sålunda ha krävt och förutsatt en djupgående omdaning av utbildningsvägarna.

Avslutningsvis nämns i den åberopade undersökningen några exempel på hur utbildningskraven för industrins personal förändrats. Trots att citatet blir litet långt tror vi att det motiverar sin plats i detta sammanhang.

»Bland tjänstemännen har kravet på personal med vetenskaplig utbildning gjort sig gällande inom nästan alla avdelningar inom ett företag. Inom produktionen har behovet av högskoleutbildade ingenjörer starkt ökat som en följd av rationaliserings- och utvecklingsarbetets växande betydelse, och kemister och annan laboratoriepersonal har blivit allt vanligare i företagets personalrullor.

¹ Höök, E., Tjänstemännen och den industriella omvandlingen, En studie av tjänstemannakårens tillväxt inom industrien. Stockholm 1953.

Inom ekonomiavdelningarna har anspråken på företagsekonomiskt utbildad personal stigit, allt efter som bokförings-, kalkylerings- och utredningsverksamheten svällt ut. Vidare kan nämnas sådana grupper som statistiker, skatteexperter, jurister, akademiskt utbildade tjänstemän för personalvårdens olika grenar etc., vilka numera allt oftare återfinns inom i varje fall de större företagen.

Hur den förändring i arbetsfunktionernas karaktär som denna utveckling är ett uttryck för har påverkat även andra personalgruppers arbetsuppgifter, kommer väl till synes genom exempelvis arbetsledarnas ändrade ställning i produktionsprocessen. En starkare specialisering och koncentrerat till vissa arbetsuppgifter har där tydligt gjort sig märkbar. Genom de mera invecklade produktionsprocesserna och den större och mera komplicerade maskinutrustningen inom företagen har för deras del de arbetsledande och instruerande arbetsmomenten starkt ökat i betydelse. Dessa höjda krav har inte kunnat tillgodoses enbart genom en utökning av personalgruppen i fråga utan har också till stor del måst åstadkommas genom att vissa av dennas tidigare arbetsuppgifter — tidskrivning och viss planering — överförts till särskilda befattningshavare. I flera fall har även arbetsledarnas tidigare ganska tidskrävande handläggning av skilda personalfrågor begränsats och i stället övertagits av särskilda funktionärer.

De här berörda tendenserna torde inte behöva ytterligare exemplifieras. Det bör dock framhållas, att denna utveckling inte endast berör tjänstemännen utan kanske i nästan lika hög grad även arbetarpersonalen. Också där har ju behovet av specialutbildad personal gjort sig gällande med ökad styrka, samtidigt som en tendens till klarare avgränsning av vissa ur utbildningssynpunkt mindre krävande, rutinmässiga arbetsuppgifter gjort sig märkbar lika väl som inom förvaltningspersonalens område. För ett studium av vilka ändrade krav på arbetskraften som uppkommer genom den tekniska och ekonomiska utvecklingen är därför en uppdelning av personalen på tjänstemän och arbetare inte längre särskilt lämplig. Därvid måste man gå fram efter linjer som skär igenom denna gruppering.»

För att något utveckla vad de här återgivna exemplen inneburit ur de synpunkter som här behandlas så bör först poängteras, att arbetskraftsförändringarna inom industrin genomgående präglats av en stark tendens till arbetsuppdelning och specialisering. Samtidigt som detta fört med sig ökade krav på specialkunskap och -utbildning har därigenom vidgade möjligheter skapats för att frigöra yrkesutbildningen från den löpande

arbetsprocessen — alltså att minska den lärlingsmässigt bedrivna utbildningen — och i stället ge den en mer formaliserad fristående ställning. Någon egentlig ökning i det behövliga kunskapsmättet innebar detta ingalunda alltid. Tillspetsat uttryckt kan sägas att förändringen ofta betydde, att ett behov av allvetare ersattes med ett behov av specialister. Och inte heller syns utvecklingen ha skapat någon *genomgående* tendens till en förlängning av utbildningstiden. Många arbetsuppgifter blev enklare och lättare att lära medan andra kom att kräva väsentligt mer formella kunskaper och längre utbildning än tidigare.

Den genomgripande omläggning av yrkesutbildningen dels i fråga om vad som behöver läras och dels beträffande sättet för utbildningen som gick parallellt med omvandlingen av näringslivet och arbetsmarknaden kan belysas med kvinnornas ändrade ställning. Jämsides med att dessa mer och mer gått ut i förvärvslivet och tagit plats på textilfabriker, på kontor, som lärarinnor, sjuksköterskor etc. har skett en synnerligen snabb ökning av kvinnliga elever i realskolor och gymnasier, i sjuksköterske-, frisörskolor etc. Med hänsyn till dessa tendenser kan sägas att den kvinnliga yrkesutbildningen tillväxt mycket starkt. Men är det inte troligt att man överskattar denna expansion om man enbart ser på undervisningsstatistiken? Fanns inte en ganska viktig och omfattande kvinnlig yrkesutbildning — även om den avsåg helt andra saker och bedrevs i väsentligt andra former — i det äldre samhället, där en husmor måste besitta stora färdigheter i vävning, färgning, sömnad, bakning, slakt, ljusstöpning, bryggning etc.? För vår del tror vi, att det där fanns ett ganska betydande utbildningsmoment, och att det växande kvinnliga inslaget i de moderna yrkesskolorna och högre skolorna därför till viss del utgör en överflyttning av utbildning på liknande sätt som konfektions- och spisbrödsfabrikens tillverkning är en utbrytning och överföring av arbete från hemmen.

Givetvis är sambanden och överflyttningsgången mer sammansatt än som framgår av dessa exempel, men som nämnts tidigare syftar vi inte till att ge någon detaljerad och uttömmande bild av förloppet, varför vår schematisering av frågan kanske kan försvaras. Om vi i den förhoppningen får fortsätta förenklingarna så kan vi resonemangsvi dela upp de disku-

terade överflyttningarna i två olika moment. Industrialiseringen och kommersialiseringen har betytt överflyttning av arbetsuppgifter från bland annat hem och jordbruk till andra näringar. Detta har främst inneburit att arbetskraften behövt lära sig en annan teknik och andra arbetsmetoder. I och för sig nödvändiggjorde inte detta att utbildningssättet därmed också skulle förändras. En upplärning i yrket genom arbete tillsammans med äldre yrkesmän (lärlingslinjen) kunde ha bibehållits i förminskad skala. Men — och vi kommer då till det andra momentet — just specialiseringen och arbetsuppdelningen förändrade på ett avgörande sätt möjligheterna att utnyttja andra utbildningsvägar. Oavsett tillkomsten av ny teknik och vetenskapliga framsteg erbjöd sålunda skolmässig eller kursmässig uppläggning av utbildningen i många fall betydande fördelar. Detta torde ha gällt utpräglade specialistfunktioner, som vid ett arbetsställe företräddes av endast en eller ett par personer, och/eller i fråga om arbetsuppgifter där utbildningsmomentet lätt kunde avskiljas och avgränsas. I dessa fall torde ett otvetydigt rationaliseringsmoment ha legat bakom övergången mot mer skolmässiga utbildningsformer, då yrkesutbildningen därigenom troligen ofta kunnat göras både billigare och effektivare. Till detta kan fogas att för en efter hand ökande del av arbetsmarknaden syns en sådan avskiljning av yrkesutbildningen ha blivit möjlig. Troligen sammanhänger detta bland annat med att den fortgående industrialiserings- och mekaniseringsprocessen även inneburit en standardisering av produktionsmetoderna, varigenom en erfarenhetsmässigt förvärvad yrkeskunskap lättare kunnat ersättas med en formaliserad fristående utbildning.¹

Det är på de här ovan anförda synpunkterna som vi grundar vår uppfattning att en överflyttning av utbildningstjänster kan antas ligga bakom en större eller mindre del av den starka tillväxten i de offentliga insatserna på undervisningsområdet. En betydande osäkerhet om den nettoökning i utbildningsvolym, som ifrågavarande offentliga utgiftsexpansion repre-

¹ Ovan berörda tentativa slutsatser kan inte så lätt direkt beläggas. De utgör vissa allmänna intryck som erhållits vid en genomgång av olika offentliga utredningar rörande yrkesundervisning, vilka omnämns i det följande avsnitt som behandlar detta undervisningsområde.

senterar, blir under sådana förhållanden ofrånkomlig. Och därav följer då också att någon klarare precisering av den betydelse som olika faktorer kan ha haft för utvecklingen inte är möjlig. Med hänsyn till detta kan förutskickas att den följande behandlingen av olika utbildningsområden huvudsakligen blir av beskrivande art.

UNDERVISNINGSGIFTERNAS SAMMANSÄTTNING OCH UTVECKLING

Ser man till samtliga utgifter är undervisningsväsendet den näst största utgiftsgruppen. Men beaktas endast konsumtionsutgifter blir denna grupp den avgjort största — 1958 svarade den för hela 27,5 procent av de totala offentliga civila konsumtionsutgifterna. Konsumtionsutgifterna har i detta fall cirka 40-faldigats mellan 1913 och 1958. Utgiftsökningen i absoluta tal liksom de totala utgifternas fördelning på konsumtion, investering och transferering framgår av följande tablå.

	1913	1936 miljoner kronor	1958
Konsumtion	52,4	263,3	2 143,6
Investeringar	11,9	18,4	388,8
Transfereringar	2,8	7,1	135,6

Fördelningen av utgifterna mellan konsumtion och transferering är för undervisningsväsendets del ganska osäker. Företrädesvis gäller detta i fråga om de kommunala utgifterna. Den bristfälliga särredovisningen av olika bidrag i finansstatistiken har i vissa fall kunnat avhjälpas genom uppgifter i skolstatistik och andra källor. I andra fall, då bidrag dock veterligen utgått, har de inte kunnat avskiljas från konsumtionsutgifterna. Dessa bearbetningsfrågor behandlas närmare i bilaga 2.

I den följande redovisningen och diskussionen av utgiftsutvecklingen kommer fem delgrupper att särskiljas och närmare behandlas. Dessa delområden utgörs av folkskola, realskola och läroverk, universitet, yrkesundervisning samt folkbibliotek. Vilka utgiftsposter som hänförts till de olika grupperna och hur beräkningarna i olika fall har gjorts redovisas i bilaga 2 och skall här inte ytterligare beröras. Några siffror, som belyser

hur stor del av de totala konsumtionsutgifterna för undervisning som gått till de olika delområdena och hur utvecklingen under perioden i stort sett sig i de olika fallen, kan dock här anföras.

	1913	1936 miljoner kronor	1958
Folkskola	36,6	169,7	1 299,2
Realskola och läroverk m. m.	8,6	37,4	308,7
Universitet	2,8	8,7	113,9
Yrkesundervisning	2,0	9,9	190,8
Folkbibliotek	0,1	3,1	42,2
Övrig undervisning m. m.	2,3	34,6	188,8

Som framgår av ovanstående siffror är utgifter för folkskola den dominerande posten — omkring 60 procent av totalutgifterna går till detta delområde. Vad utgiftsökningen beträffar har denna relativt sett varit starkast för folkbibliotek samt därefter för yrkesundervisning. Den förhållandevis stora övriggruppen kommer inte att närmare behandlas. Den är sammansatt av utgifter till ett stort antal ändamål av väsentligt olika karaktär. För exempelvis 1958 ingick här på den statliga sidan anslag till skolöverstyrelsen, länsskolnämnderna, seminarier, vissa akademier, bibliotek och muséer m. m. Huvuddelen av övriggruppens utgifter faller dock på den kommunala sidan där de största anslagen utgår till gymnastik och idrott. På grund av nödvändigheten att söka begränsa behandlingen av undervisningsväsendet har vi lämnat dessa skilda utgiftsområden åsido.

I detta avsnitt kommer transfereringarna — vilka nästan uteslutande är statliga — till stor del att beröras i samband med diskussionen av konsumtionsutgifterna. Det kan därför vara anledning att som en bakgrund här nämna de viktigaste transfereringsposterna. Av en summa på cirka 135 miljoner kronor år 1958 gick cirka 49 miljoner till institutioner och cirka 86 miljoner till enskilda. De tyngst vägande posterna inom den första gruppen utgörs av bidrag till Stockholms högskola (12 miljoner), bidrag till privata läroverk (nära 12 miljoner) och bidrag till studiecirkelverksamhet och dylikt (15 miljoner). I den andra gruppen utgörs största delen (nära 74 miljoner) av studiebidrag och stipendier inom de allmänna läroverken. Dessutom ingår bidrag till forskare och till högre studier, till

tryckning av doktorsavhandlingar, ersättning till författare för utlåning av deras verk m. fl. andra smärre bidrag och stipendier.

Folkskola

Som i det föregående visats har kostnaderna för folkskolan stigit avsevärt under den behandlade perioden. Vissa delar av denna utgiftsökning har dock föranletts av alldeles speciella faktorer. I några fall rör det sig sålunda därvid om kostnadsökningar som med större eller mindre berättigande kan karakteriseras som överflyttningar av utgifter till offentlig från privat sektor. Detta gäller främst kostnaderna för skolfrukost, som för 1958 kan uppskattas till cirka 135 miljoner kronor. Införandet av skolfrukost tror vi inte nämnvärt har förändrat den totala utgiften för mathållning i samhället. Reformen kan därför i allt väsentligt betraktas som en överföring av kostnader från de enskilda hushållen till den offentliga budgeten. Vilka faktorer som drivit fram denna utveckling har vi inte närmare studerat, men de skäl som vanligen anförts för att samhället här skulle träda in är sociala överväganden (bättre mathållning för vissa grupper av barn, längre skolväg genom centralisering av skolorna, ökad yrkesverksamhet bland de gifta kvinnorna i förening med minskad hjälp i hemmen).¹

De fria läroböckerna är en annan form av kostnadsöverflyttning. I detta fall har ju ofta framförts uppfattningen att samhällets övertagande av utgifterna medfört en kostnadsökning totalt sett. Mindre aktsamhet om böckerna, en avtagande vana att skolbarn övertar äldre syskons böcker skulle vara några kostnadsökande följder av att familjerna själva inte längre får direkt svara för dessa utgifter. Möjligt är att det i viss mån kan förhålla sig på detta sätt. Å andra sidan torde det ändrade förfarandet ha inneburit att skolböckerna genom en enklare distribution kunnat erhållas till något lägre priser. Då vi inte kan bedöma storleken vare sig av »slöseriet» eller av distributionsvinsten låter vi hela utgiftssumman för de fria läroböckerna stå som en överflyttningspost.

Betydligt svårare är att avgöra vilken karaktär som man i dessa hänseenden kan tilldela utgifter för skolskjutsar. Ett visst överflyttningsmoment

¹ Se motiveringar för statsbidrag till skolmåltider anförda i prop. 174/1946 och i SOU 1938: 6.

torde här ingå. Huvudsakligen syns man dock kunna beteckna dessa utgifter som ett nytillkommet alternativ till ökade byggnads- och lärarkostnader. Detta bör ju i varje fall gälla för de skolskjutsar som tillkommit i samband med indragningen av skolor eller med centralisering av viss undervisning. Och större delen av utgifterna för skolskjutsar har säkerligen den bakgrunden.¹ Ökningstendensen i detta slags utgifter kan sedan i någon mån ha förstärkts genom inkomstutvecklingen i samhället och genom de återverkningar på bil- och transportområdet denna har haft. Den enkla tanken är att bedömningen av vad som är en rimlig sträcka att gå till skolan influerats av hur de äldres sätt att ta sig till arbetet, till affärer etc. har förändrats. Denna inkomsteffekt skulle utan tillgång till skolskjutsar närmast ha givit upphov till en tendens till decentralisering av skolan. Ser man inkomstberoendet på detta sätt blir skolskjutsutgifternas karaktär som ett alternativ till andra offentliga skolkostnader än mer markerad. Då för övrigt den del — och som vi tror mindre del — av dessa kostnader som möjligen är av överflyttningsnatur inte är möjlig att precisera har vi valt att behandla skolskjutsarna som en med lärarlöner etc. fullt jämförbar skolkostnad.

Utifrån dessa överväganden blir det de totala konsumtionsutgifterna för den obligatoriska skolan, minskade med kostnaderna för skolfrukost och fria läroböcker, som vi fortsättningsvis skall intressera oss för. Vid behandlingen av de på så sätt begränsade utgifternas utveckling syns det lämpligt att söka uppdelat problemet dels som en fråga om utvecklingen av utgifter per elev och dels som en fråga om förändringar i antalet elever.

Förändringar i antalet elever. Det har varit förenat med en hel del svårigheter att få fram för olika år fullt jämförbara data över elevantalet. Det är därvid avgränsningen gentemot realskola, flickskola etc. som vållat besvär. Alltnog, om man söker bortse från detta gränsproblem så har förskjutningar i antalet elever inom folkskolan kommit till stånd av två skilda anledningar. Den ena av dessa utgörs av de demografiska förändringarna. För de variationer i skolutgifterna som utlösts därav kan med

¹ Se Folkskolans historia. Del 5. Det svenska folkundervisningsväsendet 1920-42, s. 80 ff.

stort fog användas den i budgetsammanhang inte ovanliga beteckningen »automatiska». En sådan rubricering motiveras av att det med en bestående skolpolitisk målsättning är yttre befolkningsmässiga förhållanden som ger upphov till utgiftsförändringarna. Något direkt pris- eller inkomstberoende torde man inte kunna tala om i fråga om sådana variationer, då i statsmakternas beslut om skolformerna rimligen måste ha inrymts vederbörlig hänsyn till denna automatik. En annan sak är att bedömningen av de framtida automatiskt betingade variationerna kan vara mer eller mindre väl underbyggd och öka benägenheten att fatta de grundläggande avgörandena.

Den andra anledningen till förändringar i antalet elever utgörs av förskjutningar i den skolpolitiska målsättningen beträffande det antal skolår som skall vara obligatoriskt för varje barn. Före första världskriget gällde en sexårig skolplikt. Under 1930-talet förlängdes skoltiden till sju år. Förlängningen skulle vara genomförd efter en övergångstid av tolv år. Möjlighet gavs vidare för de enskilda kommunerna att efter eget val bygga på skolan ytterligare ett år.¹ Och under 1950-talet fattades så principbeslut om den nioåriga skolan.²

Vid dessa beslut om en ökad skolplikt kan ett mer direkt inkomstberoende tänkas ha medverkat.

De här förda resonemangen har vi försökt sammanfatta i några diagram, där vi schematiskt velat ange storleken av de berörda utgiftsposterna. I diagram 19 återfinns en indexkurva för de totala utgifternas utveckling inom den obligatoriska skolan. I utgiftskurvan har hänsyn tagits till sådana justeringar av utgifterna, som föranletts av ändrade principer för utgiftsredovisningen. En annan indexserie återges i diagrammet och den representerar utvecklingen av kostnaden per elev.³ Denna kurva ligger, som syns, för den större delen av perioden högre än den som representerar totalkostnadernas förändringar. Detta belyser det förhållandet att elevantalet flertalet år legat så lågt i jämförelse med läget 1913 att den relativa

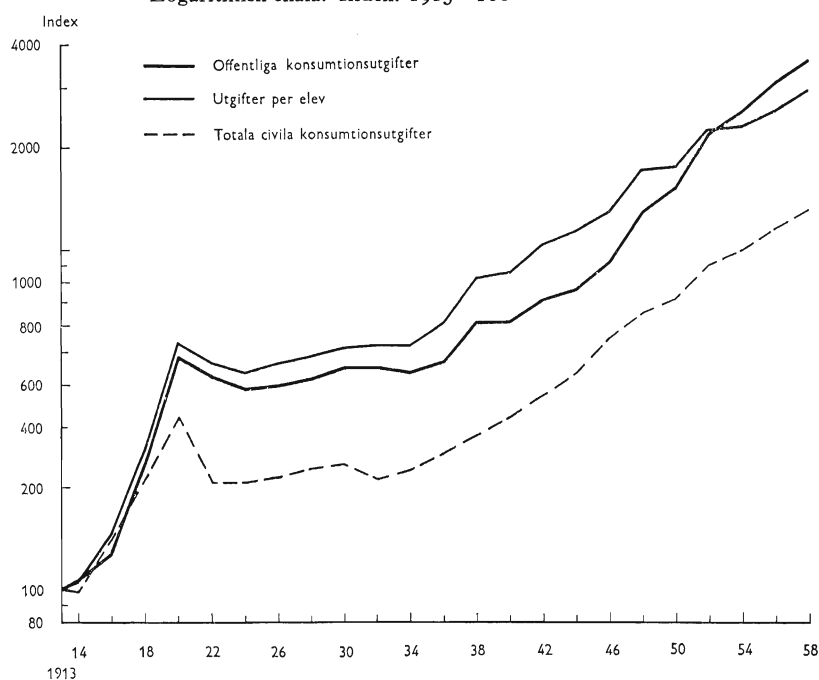
¹ Prop. 99/1936.

² Prop. 70/1950.

³ Som senare kommer att beröras beräknas här elevkostnaden inte utifrån totalkostnaden utan från denna minus utgifter för skolmåltider och fria läroböcker.

Diagram 19. Offentliga konsumtionsutgifter för folkskolan (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



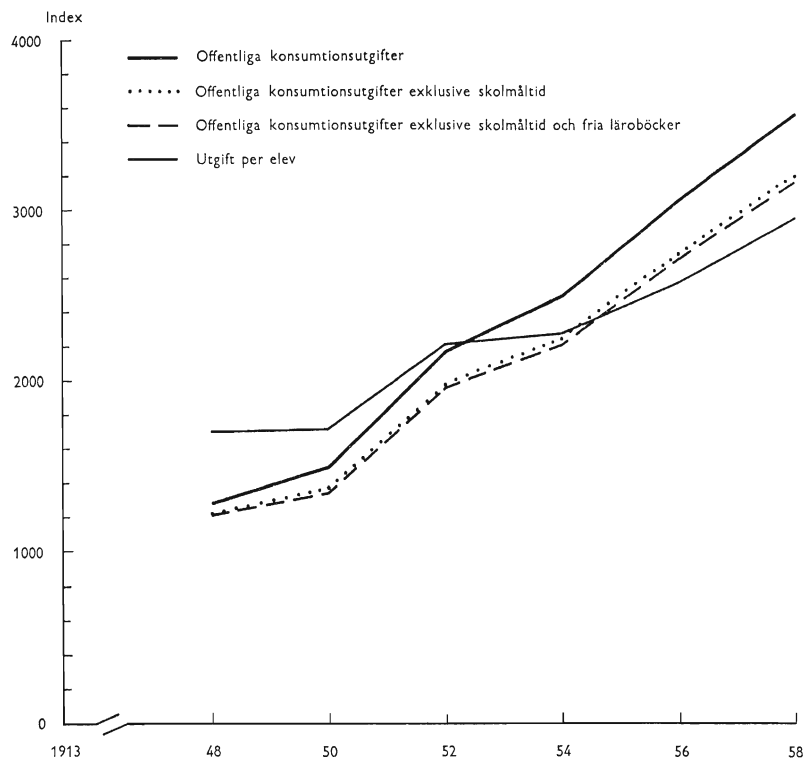
Anm. Se tabell 41 i tabellbilagan.

stegring av totalkostnaderna som följt av t. ex. minskad klasstorlek, förlängning av skolplikten m. m. mer än uppvägts av de mindre barnkullarna. Först i början av 1950-talet överskred indexkurvan för totalkostnaderna serien för kostnaden per elev. Den närmare innebörden och konstruktionen av de mått vi här använder hoppas vi skall framgå genom den följande utvecklingen av dessa resonemang.

För att bättre klargöra hur skillnaden i utveckling mellan de berörda kurvorna kan förklaras har vi i diagram 20 i förstorad skala återgett en detalj av det tidigare diagrammet. Det är de sista åren i perioden som vi i detta detaljdiagram valt ut. Där har vi dessutom lagt in vissa andra serier som vi av läsbarhetsskäl inte velat medta i det diagram som omspände hela perioden. Som framgått av det tidigare representerar den övre kurvan den procentuella uppgången av de justerade totala utgifterna för

Diagram 20. Offentliga konsumtionsutgifter för folkskolan, detaljdiagram (mkr, löpande priser)

Index: 1913 = 100



den obligatoriska skolan. Från dessa utgifter har vi dragit kostnader för dels skolfrukost dels fria läroböcker. För de summor vi då erhållit har vi på vanligt sätt beräknat två index, vilka återges i diagrammet. Avståndet mellan den första och tredje kurvan representerar alltså den ökning av totalkostnaderna som uppkommit genom införandet av skolfrukost och fria läroböcker. Samtidigt utgör detta enligt de tidigare resonemangen storleken av den överflyttning av utgifter som skett från privat till offentlig sektor.

De med överflyttningssposterna reducerade totalkostnaderna har som förut antytts satts i relation till elevantalet de olika åren och resultatet av denna beräkning illustreras i kurvan för kostnaden per elev. Förskjut-

ningar i avståndet mellan dessa kurvor skulle då beteckna de utgiftsförändringar som sammanhängt med variationer i antalet elever. Utifrån skolstatistiken har vi beräknat att detta antal mellan 1913 och 1958 ökat med ungefär 7 procent — en indexserie för antalsutvecklingen skall återges i ett senare sammanhang.¹ Utan genomförda förlängningar av den obligatoriska skoltiden — alltså om man enbart beaktar demografiska förändringar — torde elevantalet från 1913 fram till 1958 ha ökat med cirka 5 procent.

Av diagramtekniska skäl har vi nöjt oss med att söka illustrera de ovan diskuterade sammanhangen endast för de sista åren under perioden. I tabell 41 i tabellbilagan har vi emellertid återgivit de olika serierna för hela perioden. Någon utförligare kommentar till dessa beräkningar skall inte här göras. Det kan dock i förbigående framhållas hur födelsetalens utveckling bidrog till att speciellt under 1930-talet och första delen av 1940-talet hålla de totala skolutgifterna nere, trots olika kostnadshöjande reformer.

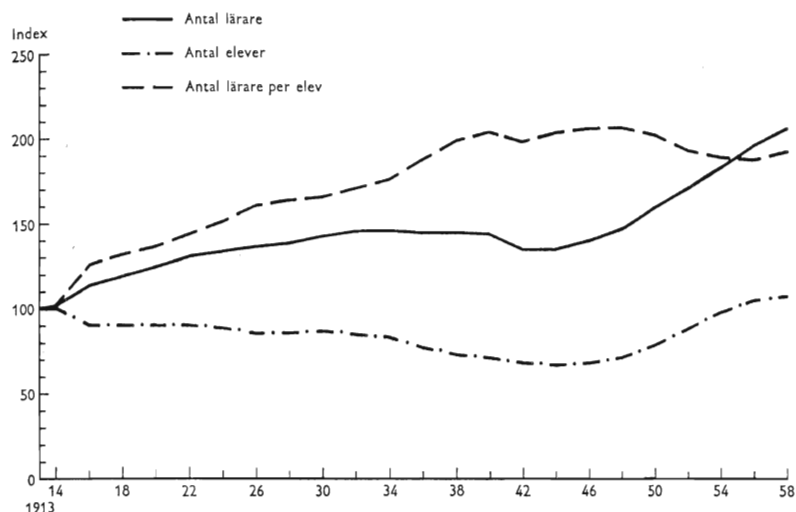
Den i det föregående antydda utvecklingen av elevantalet kan ur vissa synpunkter ses som ett mått på de volymförändringar i fråga om skoltjänster som skett under perioden. Det rör sig emellertid därvid om ett volymmått, där eventuella förändringar i tjänsternas kvalitet helt utelämnas. Med den uppdelning av skolkostnaderna som vi här följt inryms kvalitetsförskjutningarna i kurvan över kostnaden per elev. Möjligheterna att bedöma hur kvaliteten på skoltjänsterna förändrats sammanfaller till stor del med frågan hur man skall angripa produktivetsproblemet inom undervisningsväsendet. Denna fråga har inledningsvis berörts. Därtill skall här endast fogas några kommenterande beräkningar kring de kvalitetsförändringar som sammanhängt med förändringar i klassernas storlek.

Utvecklingen av kostnaden per elev. Vid den följande behandlingen av förändringar i kostnaden per elev skall först ett försök göras att särskilja den inverkan som förskjutningar i klassernas storlek haft på kostnadsutvecklingen. Diskussionen i denna punkt skall ta sin utgångspunkt i

¹ Det bör observeras att det är endast för de allra senaste åren som en uppgång i elevantalet skett i jämförelse med 1913. År 1954 och alla tidigare år tillbaka till utgångsåret var elevantalet lägre.

Diagram 21. Antal lärare och elever i folkskolan

Index: 1913 = 100



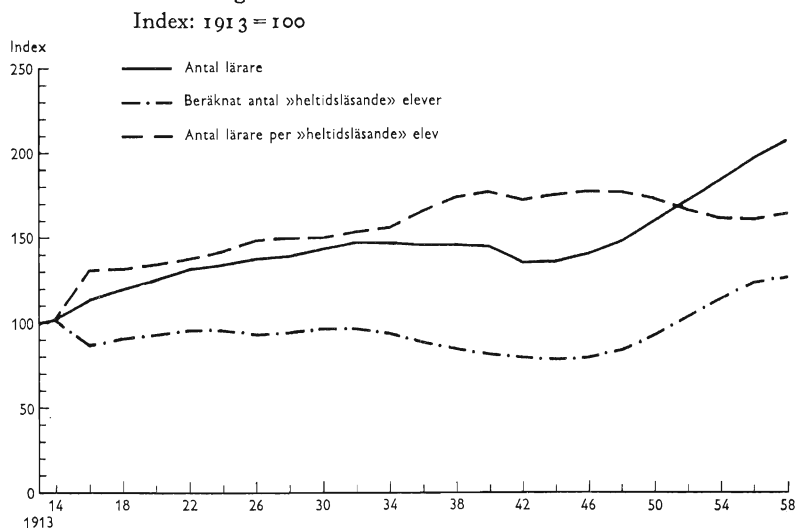
Anm. Se tabell 41 i tabellbilagan

några kurvor över antalet elever och lärare inom den obligatoriska skolan, som återfinns i diagrammen 21 och 22. I båda dessa diagram finns även medtagen en indexkurva för antalet lärare per elev. Den skillnad som föreligger mellan de båda diagrammen utgör en viss illustration av de återverkningar på antalet lärare per elev och därmed på kostnadsutvecklingen som följt av avvecklingen av den s. k. C-skolan. I denna skolform, som var ganska vanlig i den skolorganisation som gällde vid undersökningsperiodens början, åtnjöt barnen endast deltidundervisning. Skolformen minskade efter hand i betydelse och upphörde i stort sett under 1940-talet.¹ Innebörden av denna avveckling kan i viss mån sägas ha varit en kvalitetshöjning av undervisningen, som volymmässigt tog sig uttryck i en ökning av antalet lärare per elev. En schematisk beräkning ger vid handen att av den enligt skolstatistiken 90-procentiga ökningen av antalet lärare per elev betingas 30 procent av avvecklingen av C-skolan. Det är denna skillnad som åskådliggörs i diagrammen.²

¹ Se Folkskolans historia. Del 5. Det svenska folkundervisningsväsendet 1920-42, s. 52 ff.

² Vid beräkningen av de serier för elevantalet som ligger till grund för diagram 22

Diagram 22. Antal lärare och elever i folkskolan; elevantalet korrigerat för avvecklingen av C-skolan



Anm. Se tabell 41 i tabellbilagan.

Kostnadsmässigt kan de ökade anspråk på lärare som C-skolans avveckling medförde överslagsvis bestämmas om vi förutsätter att kostnadsökningen per elev (såsom den bestämts och beräknats i ett senare diagram, 23) följt lärarlönernas utveckling. Med detta antagande, som inte torde vara så orealistiskt, kan beräknas att index för kostnaden per elev 1958 (med 1913 som bas) skulle ha legat 430 enheter lägre (2520 i stället för 2950) utan den förändring i undervisningen som här diskuterats.

Det här resultatet måste emellertid förses med en hel del reservationer, betingade av osäkerheten i den valda utgångspunkten att skillnaden mellan de två indexkurvorna för antalet lärare per elev är en riktig återspeglning av de förändringar i skolformerna som här behandlats, och att dessutom inga andra förändringar än denna haft betydelse för indextalens utveckling.

Enligt våra två olika serier över antalet lärare per elev skulle övergången

(diagram 21 bygger på skolstatistikens siffror) har vi utgått ifrån att antalet deltidsläsande elever i C-skolan bör jämföras med hälften så många heltidsläsande. Någon justering av antalet lärare har inte ansetts påkallad, då en lärare i C-skola regelmässigt hade heltidsundervisning.

från deltid- till heltidsläsning ha höjt ifrågavarande indextal med cirka 30 enheter. Nu är det emellertid möjligt att denna uppgång i realiteten varit något större. Att detta inte kommit till synes i beräkningarna skulle då bero på att avvecklingen av C-skolan skett samtidigt och till viss del även varit förbunden med andra förändringar som minskat lärarbehovet. En sådan faktor representeras av förändringarna i bebyggelsestrukturen. Ganska genomgående för hela perioden har varit att klasserna varit mindre i glesbygderna än i tätorterna. Den fortgående inflyttningen till städer och andra större samhällen har därför i och för sig medfört en tendens till sänkning av det genomsnittliga lärarantalet per elev. Denna utvecklings-tendens kan förmodas ha förstärkts genom den ökade användningen av skolskjutsar.

Dessa faktorer har emellertid inte varit så starka att de kunnat bestämma utvecklingen. De förhållanden som verkat mot en ökning av lärarantalet har i stället dominerat, så att antalet lärare per elev, bortsett från de berörda inflytandena av C-skolans avveckling, stigit med cirka 60 procent fram till 1958. Till någon del syns denna uppgång bero på en ökad användning av timlärare i övningsämnen. Huvudsakligen torde det dock röra sig om en minskning av de ordinära undervisningsavdelningarnas storlek. Fram till början av 1940-talet torde förändringen i relationen lärare/elever till viss del ha uppkommit som en mer eller mindre automatisk följd av det sjunkande antalet barn i skolåldern. En viss tröghet i fråga om anpassningen av skolorganisation och lärarstab till de ändrade elevtalen torde nämligen ha gjort sig gällande. Ett sådant tröghetsmoment kan dock inte ha utgjort den viktigaste förklaringen. Sänkningen av den genomsnittliga klasstorleken under den tidigare delen av undersökningsperioden kom sålunda till stånd genom lärarantalets ökning, som översteg 40 procent.

En annan inverkan på utvecklingen av antalet lärare per elev har kommit från strävandena att etablera bättre skolformer. Förutom slopandet av C-skolan har skett en förskjutning från mindre till mer differentierade skolformer, som ofta verkat i riktning mot en minskning i klassernas storlek. Detta gäller — kanske mest under ett tidigare skede — i fråga om övergången från B III- upp mot A I-skola och främst under senare tid

beträffande införandet av hjälpklasser, klasser för barn med lässvårigheter etc.¹

I den här förda diskussionen om uppgången i antalet lärare per elev har anförts olika faktorer som påverkat utvecklingen men någon storleksmässig precisering av dessas inbördes vikt har inte varit möjlig. Ett undantag i sistnämnda hänseende utgör dock i viss mån inverkan av övergången från del- till heltidsläsning. En annan kostnadspost som i viss mån även kan avskiljas utgörs av utgifterna för skolskjutsar.

I det föregående har antytts att man — åtminstone delvis — bör betrakta dessa som ett substitut för lärarkostnader. Vi föreställer oss nämligen att situationen då skolskjutsar blivit aktuella mestadels varit den att skolmyndigheterna haft att välja mellan att upprätthålla undervisningen på en ort med få barn och med därav följande små klasser och att sätta in skolskjutsar till en annan ort, där man kunnat uppnå ett bättre kapacitetsutnyttjande för såväl lärare som skollokaler. Principiellt täcks även överväganden som gällt en övergång från en lägre till en högre skolform av denna situation.

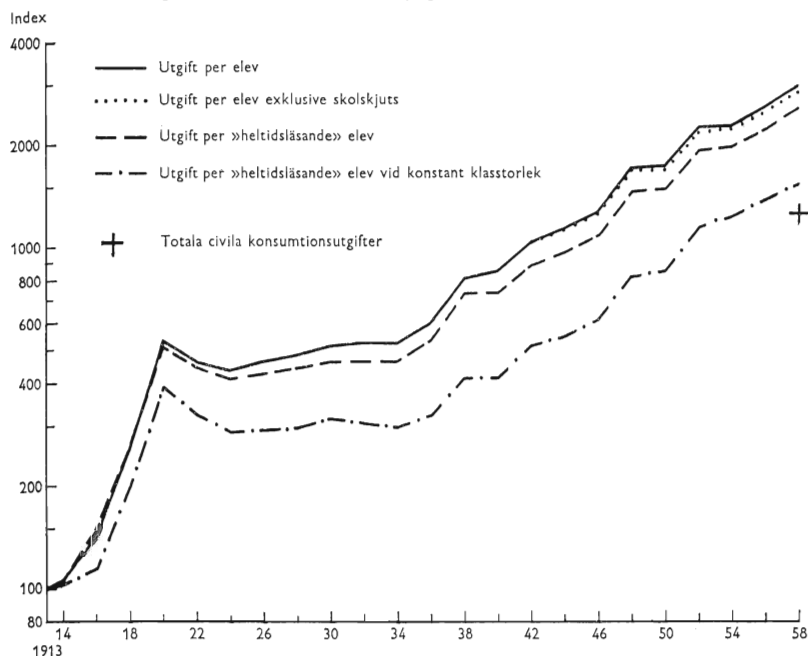
Med visst fog kan alltså sägas att den nedgång i klasstorlek eller ökning i antalet lärare per elev man kan avläsa i skolstatistiken skulle varit större utan skolskjutsarna. Hur mycket högre lärarantalet per elev skulle ha legat kan dock inte bedömas.

De slutsatser vi här kommit till skall vi nu försöka tillämpa på kostnadsförändringarna. Vi utgår då från den i diagram 19 återgivna kurvan för utvecklingen av kostnaden per elev och överför denna till diagram 23. Från de utgiftssiffror som ligger till grund för denna serie drar vi för de olika åren utgifterna för skolskjutsar. På basis av de nya utgiftssummorna konstruerar vi ett nytt index — den andra kurvan uppifrån. Denna representerar den utveckling av elevkostnaden som skett då lärarantalet per elev ökat på det sätt som framgår av skolstatistiken. På motsvarande sätt kan vi utnyttja det med hänsyn till C-skolans avveckling justerade lärarantalet per elev för att i den tredje kurvan uppifrån få fram de kostnadsförändringar som utlöstes av denna reform. Med ledning av den

¹ Beträffande uppgifter rörande skilda skolformer och läraravdelningarnas storlek se SOU 1940: 36, SOU 1946: 11 och SOU 1955: 53.

Diagram 23. Offentliga utgifter per elev (exklusive skolmåltid och fria läroböcker) i folkskolan (kronor, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 41 i tabellbilagan.

tidigare för uppgången i detta antal beräknade indexserien kan vi slutligen bestämma kostnadsutvecklingen vid konstant klasstorlek, vilken illustreras av den nedersta kurvan.

I diagrammet illustrerar sålunda, om vi börjar uppifrån, avståndet mellan den första och andra kurvan hur stor del av den relativa kostnadsökningen som följt av skolskjutsarnas införande. Utrymmet till nästa kurva representerar den motsvarade utgiftsstegringen till följd av övergången från del- till heltidsläsning. Och det andra fältet nedifrån visar den uppgång i kostnaderna som skett på grund av den minskning i klassernas storlek, som utlösts av andra förhållanden. Det bör åter betonas att denna uppdelning inte kan göra anspråk på någon större exakthet.

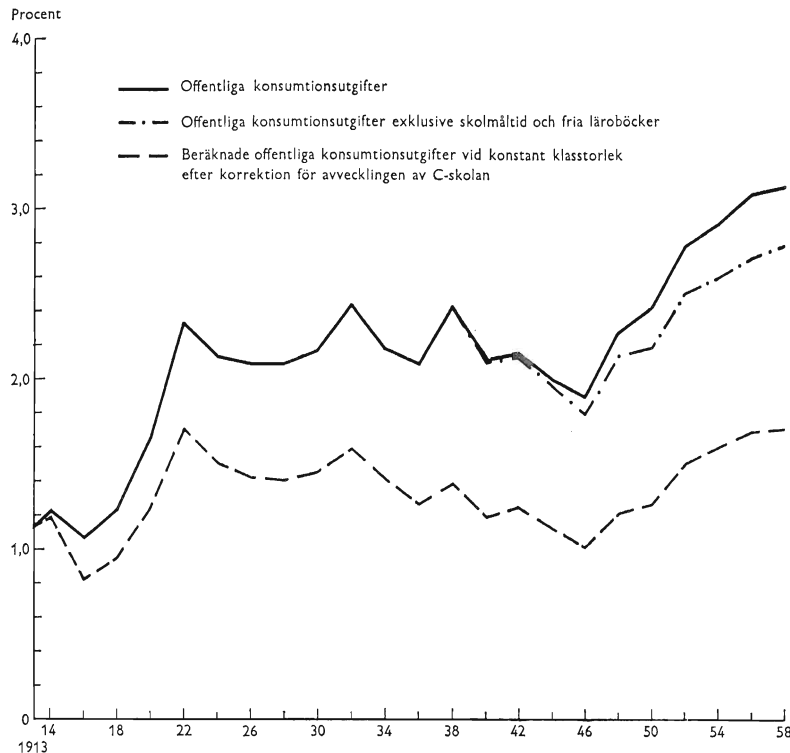
I fråga om bakgrunden till dessa kostnadsökningar föreligger inte så stora möjligheter att uttala sig med bestämdhet. Avvecklingen av C-skolan

kan möjligen antas vara en följd av inkomstökningarna i samhället. Det samma torde gälla för den ökning av lärarantal per elev som sammanhänger med andra förbättringar av skolformerna. Men att avgränsa effekten av denna faktor från den som mer eller mindre automatiskt framkommit genom trögheter i skolorganisationen låter sig inte göra. Skolskjutsarna har vi betraktat som ett substitut för lärare och skollokaler och ökningen av kostnaderna för dessa kan då ha orsakats av strävanden att uppnå bättre skolformer, vare sig dessa utgörs av avveckling av C-skola, begränsning av B III-, B II-undervisning etc., eller av försök att motverka den berörda automatiken i lärarutvecklingen.

Det nämndes i det föregående att den nedersta kurvan i diagrammet illustrerar kostnadsökningen per elev inom den obligatoriska skolan om den klasstorlek som gällde 1913 varit bestående under hela perioden. Denna konstans i organisationen får inte pressas alltför hårt. Till folkskoleutgifterna har i våra serier förts även vissa kostnader för den centrala skoladministrationen, inspektionsverksamhet etc. En hel del förändringar i dessa kostnader har skett under perioden, vilket återverkar på den diskuterade indexserien. De nyssnämnda kostnadernas relativt sett ringa betydelse gör emellertid att man i detta sammanhang, där vi endast syftar till att ge en ungefärlig bild av förhållandena, torde kunna bortse därifrån. Vi utgår sålunda ifrån att indexkurvan representerar förändringen av utgifterna per elev vid konstant klasstorlek.

Som syns i diagrammet har uppgången i denna kostnad varit av ungefär samma storleksordning som stegringen i den totala civila konsumtionen — dess indextal 1958, då 1913 = 100, anges i diagrammet genom ett kors. Utbildningen av en elev under lika lång tid och med samma lärarinsats som 1913 skulle alltså 1958 ta i anspråk en andel av de totala civila utgifterna i samhället som inte så mycket avviker från vad som gällde fyrtiofem år tidigare. Detta skulle i sin tur innebära att lärarnas löner, som utgör den övervägande delen av elevkostnaden, skulle ha stigit ungefär lika mycket som de civila konsumtionsutgifterna i samhället. I detta förhållande ligger emellertid en av de väsentligaste frågorna, då man diskuterar det eventuella sambandet mellan inkomstutveckling och efterfrågan på undervisningstjänster. Detta problem — som kan sägas gälla om

Diagram 24. Offentliga konsumtionsutgifter för folkskolan i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 16 och 41 i tabellbilagan.

undervisningen av en elev, som tog i anspråk lika stor del av nationalinkomsten 1958 som 1913, var bättre, effektivare vid den sistnämnda tidpunkten — har inledningsvis behandlats och skall inte här ytterligare kommenteras.

Vår behandling av utvecklingen av kostnaderna för den obligatoriska skolan skall vi avsluta och sammanfatta med diagram 24, där skolutgifterna satts i relation till den totala civila konsumtionen. En uppdelning av skolutgifterna har där gjorts enligt samma mönster som i tidigare diagram. Kurvorna för de olika utgiftsandelarna förete som syns betydande kortsiktiga variationer. Detta sammanhänger med det i andra avsnitt iakttagna förhållandet att de offentliga utgifterna inte visar samma konjunktursvängningar som de civila konsumtionsutgifterna. De tillfälliga topparna

t. ex. 1922, 1932 och 1938 och nedgången i utgiftsandelen 1946 — den civila konsumtionen uppvisade detta första efterkrigsår en exceptionellt stark uppgång — får ses mot den bakgrunden. Bortser man från de kort-siktiga variationerna kan sägas att kostnaden vid konstant klasstorlek visat en långsamt stigande andel av den totala civila konsumtionen. Att avståndet från denna kurva upp till den övre fortgående ökat beror på flera olika faktorer. Den snabba minskningen i klassernas storlek spåras bakom det förhållandet att de två kurvorna går så starkt isär i början av perioden. Lärarantalet per elev stiger även i fortsättningen men då i något långsammare tempo. Detta i förening med att elevantalet närmast sjunker något gör att avståndet mellan de två kurvorna då vidgas ganska sakta. Från 1930-talets slut inträder en viss sammankrympning av gapet till följd av att elevantalet sjunker medan antalet lärare per elev ligger ganska konstant. Under efterkrigstiden går så kurvorna åter mer isär — elevantalet har börjat öka igen och skolfrukost och fria läroböcker (vilkas inverkan särskilt markerats) blir en växande utgiftspost. Slutresultatet blir att medan för kostnaden vid konstant klasstorlek 1958 noteras en utgiftsandel som ligger på ungefär en och en halv gång högre nivå än 1913 har andelen för totalkostnaden stigit nära tre gånger under samma period.

Realskola och läroverk m. m.

I den inledningsvis förda diskussionen om överflyttning av utbildningskostnader från privat till offentlig sektor uttalades den förmodan att kostnadsutvecklingen för olika högre skolor starkt påverkats av sådana faktorer. Till den del överflyttningen inneburit att en tidigare lärlingsmässigt bedriven utbildning ersatts av skolstudier för en real- eller studentexamen kan den inte siffermässigt belysas eller i övrigt klarare beläggas. Väsentligt större möjligheter föreligger däremot att bestämma omfattningen av den överflyttning som bestått i att stat och kommun mer och mer övertagit kostnadsansvaret för den undervisning som bedrivits i realskolor och gymnasier. Vi har dock valt att inte här gå omedelbart på detta problem. Frågan kommer i stället att belysas på så sätt att vi först något behandlar förändringar i det totala elevantalet och i totalkost-

naderna för alla realskolor och gymnasier för att därefter övergå till den del därav som fallit inom offentlig sektor.

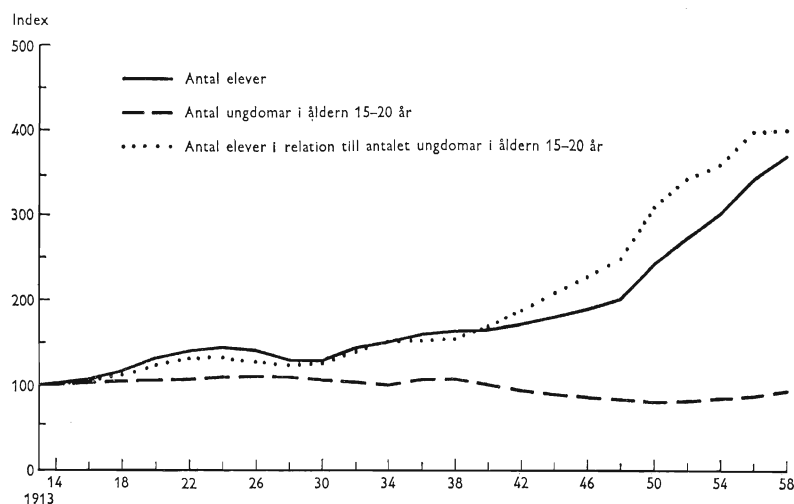
Till det utbildningsområde, som här behandlas, har vi fört högre folkskolor, praktiska mellan- eller realskolor, mellan- och realskolor, flickskolor och gymnasier. Att vi fört dessa olika skolor till en och samma grupp betingas företrädesvis av redovisningstekniska skäl. En mängd förändringar i denna del av skolorganisationen har nämligen genomförts under perioden, och detta har gjort, att några enhetliga för hela undersökningstiden jämförbara serier över elevantal och kostnader svårligen kan konstrueras för de olika skolformerna var för sig.

Utvecklingen av elevantalet i de nämnda skolformerna — såväl statliga och kommunala som privata — återges i diagram 25. Enligt den där intagna indexserien (elevantalet 1913 = 100) har elevökningen fortgått ganska jämnt under hela perioden; en något starkare tillväxttakt kan dock iakttas dels omkring 1920 och dels från slutet av 1940-talet, medan en viss avmattning i utvecklingen förmärktes från mitten av 1920-talet fram till början av 1930-talet. Ehuru de var väsentligt starkare gick elevförändringarna under den tidigare delen av perioden i ungefär samma riktning som de demografiska förskjutningarna. Från slutet av 1930-talet inträdde därvidlag en ändring i så måtto att det befolkningsmässiga underlaget då började sjunka. Vad detta innebar i fråga om förskjutningar i den andel av en årskull som gick till en skola av ifrågavarande typ illustreras genom en kurva i nämnda diagram, vilken konstruerats på följande sätt. Elevantalet för de olika åren har satts i relation till antalet ungdomar i åldern 15-20 år vid motsvarande tid.¹ För den på så sätt erhållna sifferserien har beräknats ett index med 1913 som bas och det är denna indexserie som återges i diagrammet. Som framgår av denna kurva skulle benägenhetsförändringen, mätt på angivet sätt, ha varit särskilt starkt markerad från början av 1940-talet och framöver. Och det läge som hade nåtts 1958 kan anges så att då gick, jämfört med 1913, ungefär fyra gånger så många av en årskull till realskola och gymnasium. Denna benägenhetsförskjutning

¹ Siffror för åldrarna 13-20 eller 12-19 hade kanske varit att föredra i detta sammanhang, men då skillnaden i relativ utveckling kan antas bli obetydlig har vi här utgått från de lättare tillgängliga talen för åldersgruppen 15-20 år.

Diagram 25. Antal elever i offentliga och privata skolor och läroverk m. m. samt antal ungdomar i åldern 15-20 år

Index: 1913 = 100.



Anm. Se tabell 42 i tabellbilagan.

förklarar i stort sett hela förändringen i elevantalet mellan de nämnda tidpunkterna. Skillnaden i de ifrågavarande årskullarnas storlek för de bägge åren var nämligen obetydlig.

Då det gäller att förklara varför så relativt många fler ungdomar kommit att skaffa sig realskole- och gymnasieutbildning anser vi, som tidigare nämnts, att man måste beakta hela den omvandling i närings- och arbetsliv som skett. Något omedelbart och enkelt samband mellan realinkomstutvecklingen i samhället och storleken av de utgifter som avsatts för dessa skoländamål kan man därför enligt vår uppfattning knappast räkna med att finna. Osäkerheten beträffande omfattningen av den diskuterade överflyttningen av utbildning skulle därvidlag utgöra ett hinder som inte kan kringgås. Men även om vi sålunda måste lämna denna viktiga sida av orsakssammanhangen därhän finns vissa andra problem som kan vara värda att beröra.

Ett av dessa utgörs av det förhållandet att den relativa takten i tillströmningen till de högre skolorna företedde en så markant och bestående ökning från och med slutet av 1930-talet. Tänkbart är att denna för-

ändring kan sammanhånga med den jämfört med tidigare år ändrade situation som ungefär då inträdde på arbetsmarknaden och den troliga förskjutning i bedömningen av framtida arbetsmöjligheter som därav följt. Här åsyftas givetvis då den omständigheten, att medan den tidigare delen av undersökningsperioden kännetecknades av starka konjunktursvängningar med en genomsnittligt sett ganska stor arbetslöshet, har däremot tiden från några år före andra världskriget genomgående präglats av goda konjunkturer med hög sysselsättning.

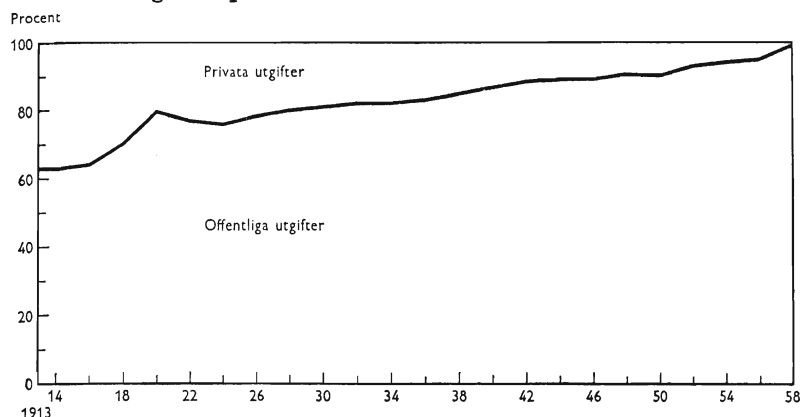
En annan faktor, som kan ha varit av betydelse för den diskuterade utvecklingen, bör nämnas, även om den är mycket svår att precisera till sin innebörd och sina verkningar. Den uppdelning av undervisnings- och utbildningsområdet som vi här arbetar med är ganska schematisk och godtycklig. Möjligt är att det just i den valda avgränsningen ligger en fara, att olika samband och sammanhang mer eller mindre fördolts. Och fråga är om inte detta i någon mån kan gälla beträffande det ändrade mönstret för elevtillströmningen till realskola och gymnasium. Tanken är då helt enkelt den, att den starkare uppgång i elevantalet som inträdde mot 1930-talets slut kanske bättre kan förstås om man tar in folkskolans utveckling i bilden. Den tidigare delen av undersökningsperioden kännetecknades för folkskolans del av strävanden att inom ramen för de sex obligatoriska skolåren höja undervisningens kvalitet speciellt då inom mindre samhällen och glesbygder. Avvecklingen av deltidsläsning, övergången från olika slags B-skolor mot A-skolor kan därvid nämnas som exempel. Ehuru detta utvecklingsskede inte var avslutat under mellankrigstiden hade dock de viktigaste standardförbättringarna då uppnåtts. Det kan nog tänkas att det inte helt var en tillfällighet, att beslut om en utökning av skolplikten till sju år fattades i mitten av 1930-talet. Fram till ungefär den tiden hade utbyggnaden av undervisningsväsendet främst varit inriktat på en förbättring av folkskolans undervisningsformer. Först i och med att mer tillfredsställande skolformer inom den sexåriga skolan då börjat uppnås i större delar av landet kom den fortgående strävan att höja undervisningsstandarden att aktualisera en allmän förlängning av skoltiden. Mot den bakgrunden tror vi, att man delvis även har att se den ökning i benägenheten att sända barnen till realskola och gymnasium, som inträdde

strax före andra världskriget. Osannolikt är sålunda inte att denna stegring inte så mycket återspeglar en då inträdande attitydförändring utan kanske mer sammanhänger med att en ökad efterfrågan på undervisningstjänster då mer allmänt börjar omfatta även realskolan.

Tidigare har berörts de hinder som föreligger för att sätta de stigande utgifterna inom realskola och gymnasium i samband med inkomstutvecklingen i samhället. Men oavsett vilken roll överflyttningseffekter eller förväntningar om stigande inkomster genom investeringar i utbildning haft i sammanhanget så torde prisutvecklingen på undervisningsområdet ha förstärkt de primärt framkommande efterfrågeökningarna. Visserligen är det inte här fråga om ett pris i vanlig bemärkelse men de förändringar i kostnadsfördelningen mellan enskilda individer och stat och kommun, som inträtt under perioden, kan ur vissa synpunkter jämföras med en prisförändring. För den enskilde individen torde sålunda t. ex. en sänkning av terminsavgifterna te sig som en prissänkning på skoltjänster. Detta förhållande skall inte här närmare utvecklas, då det behandlas i annat sammanhang. Alltnog, i denna mening har betydande prissänkningar skett under perioden. Ett visst mått på dessas omfattning lämnas i diagram 26. Vad som där illustreras är hur de faktiska kostnaderna för offentliga och privata realskolor och gymnasier fördelat sig mellan offentliga nettoanslag till egna och privata skolor och privata utgifter (inskrivnings- och terminsavgifter etc.). Den kraftiga förskjutningen i denna relation sammanhänger dels med att statliga och kommunala skolor kommit att svara för undervisningen av en allt större del av det totala elevantalet. Denna sida av utvecklingen skall tas upp till behandling senare i detta avsnitt. Dels beror den ändrade kostnadsfördelningen på en fortgående relativ sänkning och ett avskaffande av olika avgifter.

Reduceringen av avgifterna kan belysas med de allmänna läroverken som exempel. Vid periodens början svarade elevavgifterna där för ungefär 25 procent av de totala utgifterna. En del av dessa intäkter inlevererades till statsverket och redovisades under inkomstiteln »uppbörd i statens verk». En annan del gick till läroverkens olika kassor — dessas ändamål framgår av namnen: ljus- och vedkassa, biblioteks- och materielkassa etc.

Diagram 26. Driftutgifternas fördelning på offentliga och privata vid offentliga och privata realskolor och läroverk m. m.



Anm. Se tabell 42 i tabellbilagan.

Efter två olika vägar minskades avgifternas relativa betydelse efterhand. Befrielse från terminsavgifter kom så småningom att omfatta allt fler elever både på grund av en förskjutning i rekryteringen och till följd av generösare principer vid prövningen. Den andra tendensen bestod i att statsmakterna visade en ganska stark restriktivitet gentemot ändringar i avgiftsreglerna. Kostnadsökningarna inom läroverken slog sålunda inte i större utsträckning igenom på avgiftssidan. För statsbudgetens vidkommande resulterade detta i att uppbördsposten relativt sett minskade i förhållande till de ordinarie utgiftsanslagen och på utgiftssidan tillkom med tiden växande anslag till läroverkens kassor, vilka utgick för att fylla ut de för dessa ändamål avsatta men i ökande grad otillräckliga terminsavgifterna. Dessa olika utvecklingslinjer var utslag av en medveten strävan att lätta den ekonomiska belastning på familjerna som följer av barnens skolgång. »Demokratisering av utbildningen» och »lika utbildningsmöjligheter för alla» har varit riktmärken för denna politik. Nedsänkningen av avgifterna fortgick efter de antydda linjerna fram till slutet av 1940-talet då terminsavgifterna till staten helt avskaffades, vilket ungefär tio år senare följdes av att man slopade avgifterna till läroverkens kassor.¹

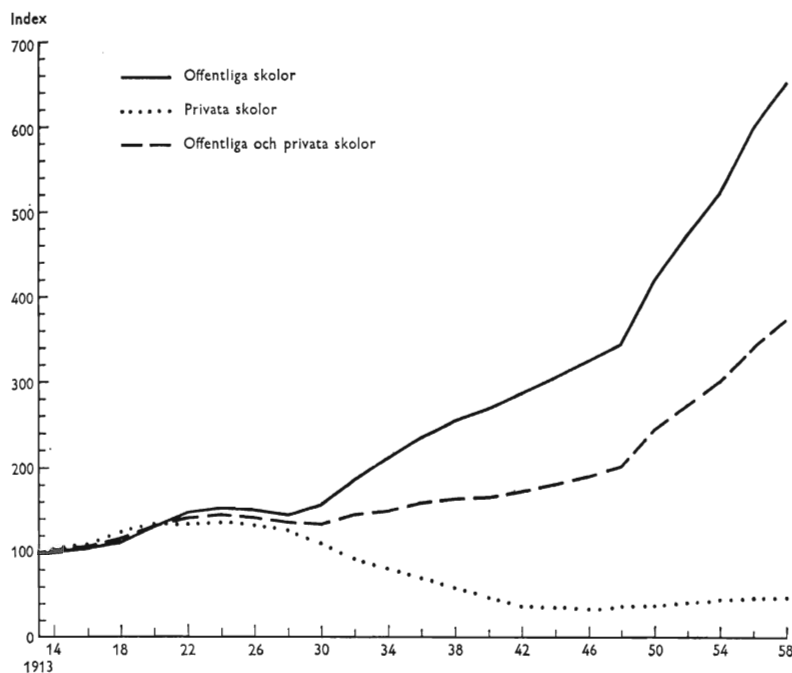
¹ Beträffande denna utveckling se SOU 1929: 6, SOU 1947: 11 (kap. II) och SOU 1955: 53 (kap. 10).

Detta sätt att demokratisera undervisningen började under 1930- och 1940-talen att kompletteras med stipendier och bidrag till elever som kom från familjer med låga inkomster och/eller bodde utanför skolorten. En väsentlig förstärkning av dessa anslag skedde speciellt under senare delen av 1950-talet och 1958 uppgick summan av stipendier och understöd till elever inom läroverk och realskolor till över 70 miljoner kronor. Till detta skall sedan läggas den mycket betydande förändring i skolornas och befolkningens lokalisering som ägt rum. Inflyttningen till tätorterna i förening med tillkomsten av ett stort antal nya realskolor och läroverk på olika orter har inneburit en form av prissänkning på skoltjänster, som torde ha haft en stark inverkan på elevtillströmningen. Samtidigt som de kostnadsrättshinder, vilka tidigare fanns för att genom inackordering på en annan ort ge barnen en högre skolutbildning, reducerades torde därigenom även det psykologiska motståndet mot en vidareutbildning ha minskats. Vidare skall i detta sammanhang erinras om att fria läroböcker införts även inom det högre undervisningsområdet och att elever i realskolor och i någon mån också i läroverk numer erhåller skolfrukost. Då vi behandlade folkskolan betraktades dessa sistnämnda utgiftsposter som kostnadsöverflyttningar från privat till offentlig sektor. Givetvis finns starka skäl för att här anlägga samma synsätt. Vi föredrar emellertid att se de offentliga utgiftsökningar som sammanhängt därmed som en sorts »prissänkning» på skolgång i realskola och gymnasium. Motivet därför är främst av analytisk art. Till skillnad från vad fallet var i folkskolan kan i detta fall överflyttningens omfattning inte klarare bestämmas. Skolplikten inom folkskolan gjorde att elevantalet där inte påverkades av kostnadsöverflyttningen. Men stipendier, fria läroböcker etc. inom den högre undervisningen torde säkerligen, som avsikten ju också varit, ha stimulerat tillströmningen till dessa skolor. Hade sålunda t. ex. stipendier inte utgått, skulle flera elever som nu får sådant stöd troligen ha saknats i skolorna, och en del av de kostnader som genom stipendierna kunde tänkas ha överflyttats till staten hade inte förekommit. Det är mot den bakgrunden som vi närmast vill beteckna ifrågavarande utgifter som en »prissänkning» på skolgång.

Vad denna prissänkning sedan betytt för elev- och utgiftsutvecklingen

Diagram 27. Antal elever i offentliga och privata realskolor och läroverk m. m.

Index: 1913 = 100

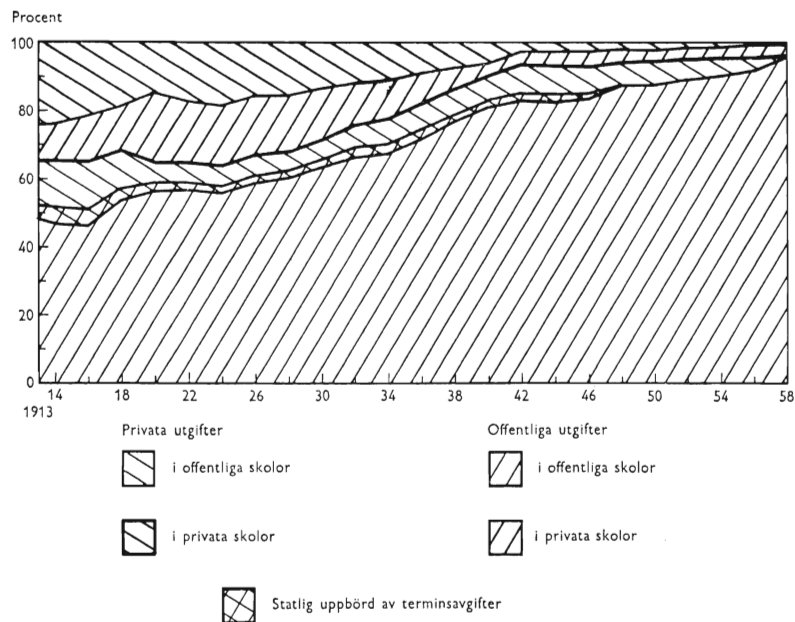


Anm. Se tabell 42 i tabellbilagan.

inom realskolor och läroverk kan vi tyvärr inte kvantifiera. Då vi inte anser det vara möjligt att sätta utgiftsförändringarna i samband med inkomstförskjutningarna i samhället kan vi inte heller precisera priskänsligheten i fråga om undervisningstjänsterna. Det kan blott helt allmänt konstateras, att »prissänkningarna» haft en ganska stor omfattning och att det förefaller högst troligt, att de haft en inte oväsentlig betydelse för uppgången i elevantalet inom ifrågakvarande skolor.

För att efter detta övergå till att behandla utvecklingen av de offentliga utgifterna inom detta skolområde kan som en första antydning om tendensen i förändringarna anges hur elevantalet förändrats dels i offentliga dels i privata skolor. Som framgår av diagram 27 har hela ökningen i det totala elevantalet gått till de offentliga skolorna. Dessutom har dessa efterhand fått överta större delen av privatskolornas elever. På så sätt har de offent-

Diagram 28. Driftutgifternas täckande vid offentliga och privata realskolor och läroverk m. m., relativ fördelning



Anm. Se tabell 42 i tabellbilagan.

liga läroanstalterna från att i början av perioden ha haft 53 procent av eleverna kommit att vid periodens slut svara för hela 94 procent av totalantalet.

Utvecklingsbilden blir något mer komplicerad då man går till utgiftssidan. För att i stora drag belysa förändringarna och samtidigt klargöra vilka utgiftsposter vi kommer att behandla i den följande redogörelsen har vi sammanställt diagram 28. Detta återger hur de totala utgifterna för realskolor och läroverk olika år fördelar sig på privata och offentliga tillskott. Det nedersta fältet representerar den del av kostnaderna i offentliga skolor som netto bestridits över offentlig budget. Från och med 1948 utgjorde detta netto också en bruttoutgift. Dessförinnan utgick, som tidigare omnämnts, i de allmänna läroverken en statlig terminsavgift som redovisades på statsbudgetens inkomstsida. Dessa belopp återfinns i diagrammet i det andra fältet nedifrån räknat. Utgiftssidan berördes dock inte av denna uppbörd utan anslagen till läroverken upptogs där som

bruttobelopp. De två fälten bildar sålunda tillsammans de utgifter till ifrågavarande skolor som återfinns i kommunal och statlig budget. Fältet därovanför illustrerar de terminsavgifter som gick direkt till skolorna och som inte redovisades över offentlig budget. Dessa summor kommer vi i det följande att inkludera i sifferserierna över offentlig konsumtion vilket överensstämmer med det förfaringsätt som vi tillämpat på övriga områden.

De följande skikten i diagrammet (alltså de översta) hänför sig till privatskolorna, och av dem illustrerar det ena offentliga transfereringar till nämnda skolor och det andra privata tillskott av medel (terminsavgifter, gåvor etc.). I detta sammanhang har vi funnit det ändamålsenligt att i allmänhet inte göra någon uppdelning av de offentliga utgifterna på konsumtion och transferering till privata läroanstalter, varför flera av våra serier i det följande kommer att omspanna alla de i diagrammen markerade fälten utom det översta. Skälet till att vi medtar de nämnda transfereringarna är främst det i kapitel 2 (s. 50) diskuterade, att det här är fråga om en ändamålsbestämd transferering, som i konsumtionsteoretiskt avseende inte avviker från offentlig konsumtion. Till detta kan läggas att detta förfaringsätt även av jämförbarhetsskäl synt oss vara att föredra, då under perioden transfereringsanslag i stor utsträckning förvandlats till konsumtionsanslag.

Om vi nu med utgångspunkt från diagram 27 och 28 inventerar efter vilka vägar vi har att söka finna en förklaring till ökningen av de offentliga utgifterna för realskolor och läroverk kan följande punkter uppställas:

1. Det totala antalet lärjungar i samtliga skolor av denna typ har ökat. Vilka faktorer som har medverkat till denna utveckling har tidigare diskuterats och skall inte här ytterligare beröras.

2. De privata bidragen i form av terminsavgifter etc. till de offentliga skolorna har minskat. Detta kommer dock i allmänhet inte att framgå i våra sifferserier, då vi justerat budgetsiffrorna med hänsyn till uppbörden inom den offentliga verksamheten så att vi genomgående i möjligaste mån fått en bruttoredovisning. Ur saklig synpunkt har vi närmast velat betrakta avskaffandet av terminsavgifterna som en prisfråga och dess inverkan på elevutvecklingen har något behandlats i det föregående.

3. De offentliga skolornas andel av lärjungeantalet har vidgats.

4. Den del av de privata skolornas utgifter som täcks genom offentliga bidrag har ökat väsentligt under perioden. Tillväxten av de faktiska utgiftsbeloppen har emellertid inte varit så markant eftersom de privata skolornas elevantal absolut sett minskat. De förändringar som inträtt i under 3) och 4) nämnda hänseenden har ett starkt inbördes samband. Då i det följande dessa utvecklingstendenser och de där bakom liggande drivkrafterna diskuteras kommer därför de två olika sidorna att behandlas jämsides.

5. Utgiften per elev i dessa skolor har slutligen företett en stark uppgång. Omfattningen av och orsakerna till denna ökning återstår även att belysa i det följande.

De i punkterna 3) och 4) antydda frågorna syns med stor fördel kunna belysas med det avgränsade exempel som flickskolornas ändrade ställning och finansiering utgör.¹ Ända fram till omkring sekelskiftet var med något enstaka undantag de offentliga skolorna inte öppna för flickor. För att få en högre undervisning var sålunda dessa hänvisade till privata skolor. Finansieringen av dessa skolor var till stor del grundade på terminsavgifter, tillfälliga bidrag i form av gåvor, donationer etc., men oftast erhöll de även offentliga bidrag i en eller annan form. Med kvinnoemancipationen följde en omprövning av dessa förhållanden, vilket bland annat resulterade i samskolans införande. I och med detta förändrades de privata flickskolornas ställning på ett genomgripande sätt. De ställdes nämligen därigenom i en konkurrenssituation gentemot de offentliga skolorna, som med tiden visade sig bli privatskolorna övermäktig. Främst var det därvidlag terminsavgiftsfrågan som blev avgörande för dragkampen om eleverna.

Då samskolereformen genomfördes förelåg vissa olikheter i finansieringssätt mellan t. ex. de privata flickskolorna och de allmänna läroverken i

¹ Beträffande flickskolornas ställning och utveckling se SOU 1925: 1, SOU 1947: 49, prop. 232/1950 och Utredning och förslag angående de statsunderstödda läroverkens ekonomi (stencil) (avgivet den 5 aug. 1954 av tillkallad sakkunnig f. d. undervisningsrådet David Andersson).

så måtto att terminsavgiften låg något lägre i de sistnämnda. Skillnaderna var dock inte så betydande att en mera djupgående förskjutning i elevfördelningen just då inträdde genom de ändrade intagningsreglerna. Men efterhand blev situationen i detta avseende väsentligt annorlunda. Som i korthet skildrats tidigare (s. 167) eftersträvade statsmakterna medvetet att hålla nere avgiftsfinansieringen av skolutgifterna och sedermera gick man även direkt in för att successivt avskaffa terminsavgifterna. Denna utveckling skapade stora finansieringsproblem för privatskolorna. De kunde ju inte driva en avgiftspolitik som starkare avvek från de offentliga skolornas. Möjligheterna att finna andra privata finansieringskällor var mycket begränsade. Det pressade ekonomiska läge som därav uppstod återverkade i många fall på löne- och anställningsvillkoren och via detta på lärarstandarden inom de privata skolorna. Den utväg som återstod i den situationen var en ökning av de offentliga bidragen. Från statsmakternas sida visades genomgående ganska stor förståelse för behovet av ett sådant ökat stöd. Man ansåg det rimligt att privatskolorna anslagsvägen kompenserades för de inkomstbortfall som för dem uppstod genom statsmakternas avgiftspolitik. Värderingen av privatskolornas pedagogiska insatser och deras betydelse för att tillgodose det förefintliga skolbehovet var även hög. Betydande höjningar av de offentliga anslagen beviljades också efterhand, och speciellt vidtogs omfattande uppjusteringar under första världskriget och under 1920-talet.

Den undan för undan inträdande förskjutningen på privatskolornas intäktssida åtföljdes av en förändring i skolornas allmänna ställning. De offentliga anslagen var förbundna med olika villkor i fråga om t. ex. lärarnas kompetens och löneförmåner, kursplaner, examensrätt, inspektionsrätt för skolmyndigheter etc. På detta sätt kom privatskolorna i administrativt hänseende, i fråga om pedagogiska metoder, undervisningens uppläggning och inriktning m. m. att få en struktur som alltmer överensstämde med de offentliga skolornas. Skillnaden mellan privat och offentlig skola blev i många fall närmast en formell gränsdragningsfråga. Och som ett ganska följdriktigt steg i utvecklingen följde efter hand ett förstatligande eller en kommunalisering av ett stort antal privatskolor.

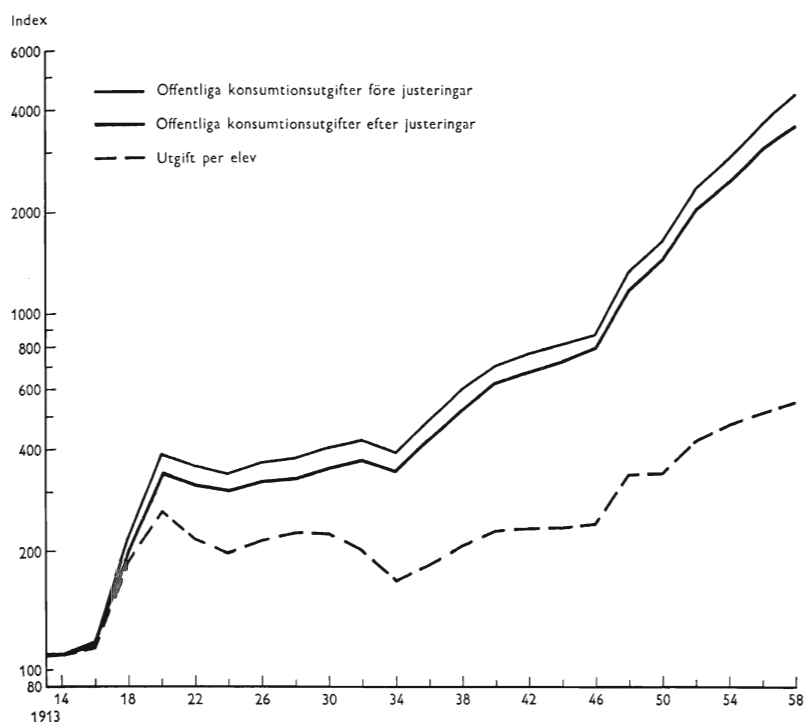
Enligt det föregående skulle demokratiseringssträvandena ha varit en

viktig styrande faktor i utvecklingen på detta undervisningsområde. Begränsar man sig till att söka en förklaring till stegringen av de sammanlagda konsumtions- och transfereringsutgifterna inom detta skolavsnitt torde en hänvisning till nämnda faktor vara helt tillfyllest. Men vill man även nå en större förståelse av den förskjutning i utgifterna som skett från bidrag åt privata institutioner till anslag för offentlig verksamhet måste bilden kompletteras. I och för sig kunde man väl tänka sig att demokratiseringsprocessen även om den föranlett höjda transferutgifter inte behövt föra fram till förstatligande. Att utvecklingen i vårt aktuella fall dock fått ett sådant förlopp syns ha sammanhängt med den centraliserings- och standardiseringstendens som präglat utvecklingen inom skolområdet. Särskilt under den tidigare delen av undersökningsperioden upptogs den skolpolitiska diskussionen i hög grad av problemet att skapa en skol- och utbildningsväg med direkta anknätnings- och övergångsmöjligheter från folkskola till realskola och gymnasium och vidare mot olika former av högskoleutbildning. Den enhetlighet i fråga om kursplaner, betygsättning, examensprov etc. som en sådan skolorganisation förutsatte bar inom sig en starkt centraliserande kraft, som visavi såväl kommunala som privata skolstyrelser och dessas uppdragsgivare fick sin styrka genom de vidgade statsbidragen. Det ökade ekonomiska beroendet och den alltmer centralt utövade ledningen och kontrollen i förening torde vara den viktigaste förklaringen till privatskolornas inte bara relativt utan även absolut sett minskade betydelse.

Vilken betydelse för den offentliga utgiftsutvecklingen de ovan berörda förhållandena haft ges en siffermässig belysning i diagram 29. De där intagna indexkurvorna anger uppifrån räknat i tur och ordning: utvecklingen av de i budget upptagna utgifterna för offentliga realskolor och läroverk; förändringen i samma skolors utgifter då en justering gjorts med hänsyn till terminsavgifter etc., som ej redovisats som uppbörd i offentlig budget; nederst återges slutligen en kurva som visar den relativa uppgången i kostnaderna per elev i de offentliga skolorna. Skillnaden i utveckling mellan andra och tredje kurvan kan sägas illustrera i hur hög grad utgiftsökningen för de offentliga skolorna varit betingad av uppgången i elevantalet. Till viss del är emellertid det ökade elevantalet av

Diagram 29. Offentliga konsumtionsutgifter och utgift per elev vid offentliga realskolor och läroverk m. m.

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100.



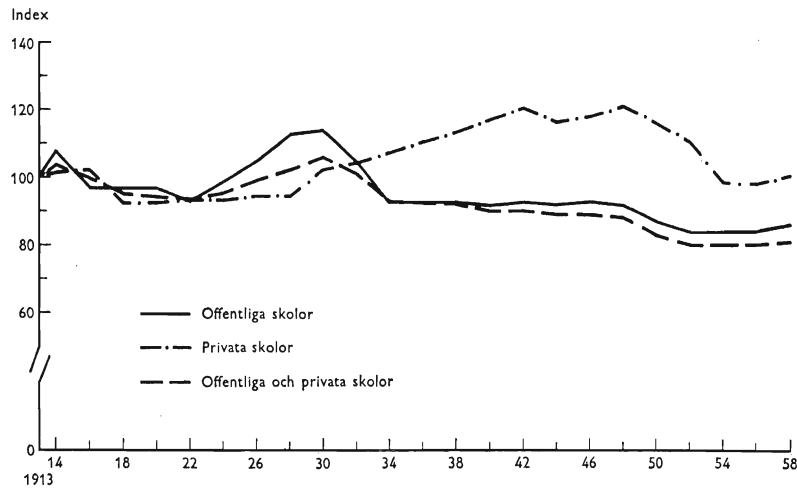
Anm. Se tabell 42 och 43 i tabellbilagan.

mer formell art, då det offentliga även tidigare haft ett kostnadsansvar för en del av de tillkomna eleverna genom de bidrag till privatskolor som utgått. Den modifiering av kostnadsökningen som föranleds av detta förhållande är dock förhållandevis mycket liten. Ur dessa jämförelser framkommer att den större delen av utgiftsökningarna för realskolor och läroverk sammanhänger med den ökade tillströmningen av elever.

I sistnämnda hänseende föreligger sålunda en markant olikhet i förhållande till folkskolorna där utgiftsökningen till alldeles övervägande del utgjorts av en stegring i kostnaden per elev. Denna sistnämnda post har dessutom i folkskolan gått i höjden på ett sätt som saknar motsvarighet i realskola och läroverk. På grund härav blir skillnaden i totalkostnadernas

Diagram 30. Antal lärare per elev i offentliga och privata realskolor och läroverk m. m.

Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 42 i tabellbilagan.

utveckling mellan de två skolområdena väsentligt mindre än vad de skilda förändringarna i elevantal kan ge vid handen.

Några siffror som belyser de antydda olikheterna kan här anföras: indextalet 1958 (1913 = 100) för kostnaden per elev var i folkskolan 2 950; vid konstant klasstorlek var indexsiffran för elevkostnaden 1 550; för realskola och läroverk noteras 1958 talet 550 och med konstant klasstorlek siffran 600. I den senare skoltypen har, som man kan sluta sig till av dessa indextal, till skillnad från vad fallet varit inom folkskolan, inte någon stegring utan tvärtom en mindre sänkning i lärarantalet per elev ägt rum. Detta framgår närmare av diagram 30, där kurvor för utvecklingen av antalet lärare per elev återges.

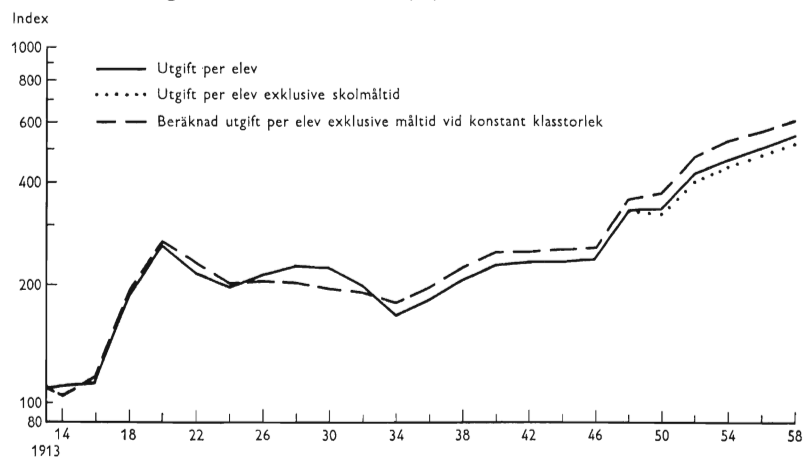
Då man jämför förändringarna i klassernas storlek i folkskola och realskola — gymnasium får man hålla i minne att det i utgångsläget 1913 fanns mycket betydande skillnader i detta hänseende mellan de två skolstadierna. Lärarantalet per elev låg sålunda i de högre skolformerna ungefär två och en halv gånger så högt som i den obligatoriska skolan. Utvecklingen därefter kan sägas ha inneburit en stark utjämning av dessa olikheter, men lärarantalet per elev låg dock 1958 fortfarande högre i realskolor och läro-

verk. I viss utsträckning har den större överensstämmelsen i klasstorlek varit avsedd och eftersträvad i så måtto att man, som tidigare berörts, på folkskolesidan genomfört olika reformer som bland annat gått ut på att öka lärarkadern i förhållande till elevantalet (t. ex. C-skolans avveckling). Men vissa andra yttre förhållanden har även haft betydelse i sammanhanget. Vid behandlingen av utvecklingen inom folkskolan erinrades om hur de minskande årskullarna lett till en så att säga automatisk sänkning av klassernas storlek. För realskolans och gymnasiets del har situationen i viss mån varit den omvända. Genom att den andel av en årsgrupp som gått till högre skolor fortgående ökat, har det funnits ett bestående incitament att pressa upp intagningen i klasserna. Ett högsta tak för elevantalet fanns dock givet i skolstadgarna, och då man för olika klasser närmade sig den nivån aktualiserades inrättandet av parallellavdelningar och vidare i skilda fall av nya skolor.¹ Därigenom återfördes klasstorleken till en genomsnittligt lägre nivå. Det förefaller sannolikt att det är utifrån ett dylikt samspel mellan ökad tillströmning av elever och upprättandet av flera klasser och nya skolor som man har att se den i diagrammet illustrerade ganska stora konstansen i klasstorlek inom realskola och läroverk.

En annan betydande olikhet i utgiftsutvecklingen mellan folkskolor och högre skolor skulle enligt våra diagram föreligga beträffande förändringarna i kostnaden per elev vid konstant klasstorlek. För folkskolans del återgavs utvecklingen i detta avseende i diagram 23. Motsvarande indexkurva för realskolor och läroverk finns i diagram 31. I detta sistnämnda särskiljs den kostnadsökning som sammanhängt med införandet av fria skolmältider. Som vidare syns av detta diagram har kostnaden per elev hållits nere genom att klasstorleken ökat; den beräknade stegringen i kostnaden per elev vid konstant klasstorlek blir därför högre. Nåväl, indextalet för kostnaden per elev vid oförändrad klasstorlek låg 1958 för folkskolan vid ungefär 1 550 medan motsvarande siffra för högre skolor var 600. Till viss del torde denna skillnad sammanhänga med vissa redovisningstekniska brister. Det har sålunda t. ex. inte varit möjligt att i de båda fallen tillämpa samma förfarande då det gällt att justera utgifts-

¹ Se SOU 1955: 53 (kap. 5 och 7: 6).

Diagram 31. Offentliga utgifter per elev i offentliga realskolor och läroverk m. m. (kronor, löpande priser)
 Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 43 i tabellbilagan.

siffrorna för olika år med hänsyn till de ändrade pensionsförhållandena. Likaså har en exakt överensstämmelse inte kunnat uppnås vid justeringar för hyreskostnader för skolbyggnader och för befattningshavarnas naturförmåner. Dessa förhållanden kan alla bedömas ha verkat i riktning mot att för folkskolan något skärpa och för de högre skolorna hålla tillbaka den procentuella kostnadsstegringen. Divergenserna i beräkningsmetoderna torde dock endast kunna förklara en mindre del av olikheten i indextalens uppgång, vilken i stället främst syns bero på att löne- och personalutvecklingen varit annorlunda inom folkskolorna än inom realskolor och läroverk.

Det statistiska material som föreligger tillåter inte någon mer exakt jämförelse av utvecklingen i nämnda hänseenden. Men därur kan dock, vad löneförhållandena beträffar, en allmän tendens klart utläsas. Lönehöjningarna har uppenbarligen varit avgjort större inom folkskolan än inom de högre skolorna. Skillnaden i lön mellan en småskollärlarinna och en folkskollärare och sedan mellan en folkskollärare och en läroverksadjunkt och vidare till en lektor var sålunda betydligt större 1913 än 1958.¹

¹ Oavsett att följande sifferuppgifter inte alltid baserar sig på helt jämförbara förhållanden i fråga om dyrtid, ålderstillägg etc. torde de dock ge belägg för den nämnda allmänna tendensen. I lärarelönenämndens betänkande 1918 (Riksd. prot. 1918 Bih.

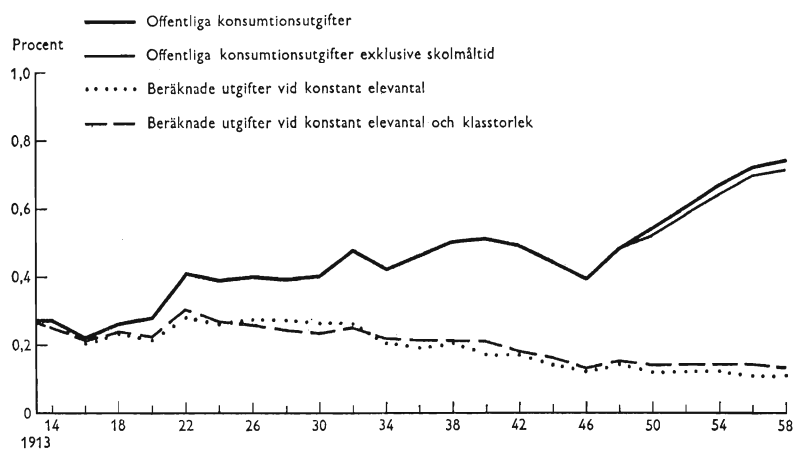
Till detta skall läggas att en förändring i lärarsammansättningen inom de olika skoltyperna av allt att döma ägt rum så att skillnaden i genomsnittlig lärarlön ytterligare krympt samman. Inom folkskolan utgjorde troligen de lägre avlönade småskollärarinnorna en relativt sett större grupp i början än i slutet av perioden. Vissa i högre lönegrad placerade tjänster har vidare tillkommit inom folkskolan — överlärare, rektorer, folkskollärare med behörighet att undervisa i engelska etc. För realskolor och gymnasier har någon liknande tendens inte gjort sig gällande. Om någon förändring inträtt i detta avseende så har den nog snarast gått i motsatt riktning; de lägre avlönade övningslärarna har ökat jämförelsevis mer än andra lärarkategorier; vissa lektorstjänster med lägre kompetenskrav och med lägre lön har inrättats.¹

Den jämfört med folkskolorna i viktiga stycken avvikande bild som realskolor och läroverk uppvisat i fråga om kostnadsutvecklingen framkommer även i diagram 32. Där återges kurvor för de högre skolornas andel av den totala civila konsumtionen. En betydande trendmässig ökning av utgiftsandelen kännetecknar som syns de totala kostnaderna. Till skillnad från vad fallet är i fråga om folkskolorna är stegringen här helt betingad av elevantalets starka uppgång. Med oförändrat lärjungeantal skulle som illustreras av den nedersta kurvan utgiftsandelen gått ned ganska betydligt. Visserligen är denna sänkning till en del beroende på att

Saml. 2. Avd. 2 Bd. 12) uppges att löneförhållandena för olika lärare omkring 1910 var dessa: småskollärarinnornas inkomster av skolarbete utgjorde i medeltal (s. 18) »i första lönegraden 526 kronor, i andra 597 kronor, i tredje 631 kronor och i fjärde 788 kronor». De på landsbygden bosatta lärarnas kontanta inkomster av skolarbete var i medeltal per år (s. 14) »för gifta folkskollärare 1 383 kronor, för ogifta folkskollärare 1 217 kronor och för ogifta folkskollärarinnor 1 138 kronor». Beträffande begynnelseavlöningen för läroverkslärare nämns att (s. 7) »denna för adjunkt är 3 000 kronor» och »att den för lektor uppgår till 4 000 kronor». Löneskillnaderna mellan lärare i folkskolor och högre skolor reduceras nog något litet om man beaktar de litet större naturaförmåner som utgick inom bottenskolan. Men även sedan hänsyn tagits till detta kvarstår dock löneskillnader som är betydligt större än de som rådde i slutet av perioden och som kan exemplifieras med lönegradsplaceringen för de olika grupperna 1958/59; lektorer Ao 26 (29 520) eller Ao 24 (26 616); adjunkter Ao 23 (25 272) och Ao 21 (22 788); folkskollärare Ao 16 (17 964) och småskollärare Ao 10 (12 924). Lönebeloppen för 1958 avser dyrort V.

¹ Beträffande förändringar av lärarnas kompetens och utbildning i olika stadier återfinns vissa återblickar och hänvisningar till genomförda förändringar i SOU 1948: 27 (kap. 9) och SOU 1961: 30 (avd. VI).

Diagram 32. Offentliga konsumtionsutgifter för offentliga realskolor och läroverk m. m. i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 16 och 43 i tabellbilagan.

klasstorleken ökat. Men även vid oförändrat elevantal och konstant klasstorlek är nedgången markant. Det ökade elevantalet har sålunda dels helt uppvägt denna nedgång och dessutom lett till en betydande ökning av utgiftsandelen för realskolor och gymnasier.

Universitet och högskolor

I det tidigare har sagts att beteckningen 'investering i utbildning' kunde anses i hög grad tillämplig i fråga om utgifter för högre undervisning. Av vilken art och karaktär dessa investeringar kan tänkas vara berördes dock inte i det sammanhanget. Denna fråga skall inte heller här tas upp mer än ur en speciell synvinkel. För en diskussion av de faktorer som medverkat till en stegring av utgifterna för universitet och högskolor kan det sålunda finnas anledning särskilja två olika typer av investeringar i utbildning, som vi kan benämna »utbildningsväsendets egeninvesteringar» och »investeringar för förvaltning och näringsliv». Denna uppdelning är främst operationellt motiverad och utifrån våra syften saknas anledning att försöka skarpare definiera de två olika slagen av utbildningsinvesteringar. Alltnog, den nämnda indelningen kan i mycket ses som ett uttryck för en önskan att ge en mer påtaglig erinran om det välkända för-

hållandet att en utvidgning och tillväxt av undervisning och utbildning i lägre stadier för med sig ett ökat behov av lärare, vilket sedan ofrånkomligt återverkar på universitetens och högskolornas dimensionering. Med »utbildningsväsendets egeninvesteringar» avses just den del av universitetsutgifterna som går till utbildning av lärare inom universitet, läroverk, realskolor, seminarier, yrkesutbildning etc. Det är alltså utgifter i investeringar som erfordras för att uppehålla och/eller öka utbildningsanstaltens produktion för andra sektorer. Detta slags investeringar förekommer ju inte bara inom universitet och högskolor, men då de där är mest framträdande, har vi funnit det lämpligast att beröra dem i detta sammanhang. Den del av utgifterna som inte avsätts för lärarutbildning skulle då utgöras av utbildningsinvesteringar för arbetslivet utanför skolan. Om man så vill kan man även kalla dem utbildningsväsendets »avsaluinvesteringar».

Kan man nu säga något om hur ökningen av universitetens och högskolornas utgifter fördelat sig mellan dessa två olika slags utgifter? Tyvärr är möjligheterna därvidlag inte särskilt stora. Enligt akademiker-räkningen 1955 (SOU 1957: 51 tab. 6) skulle av de detta år yrkesverksamma akademikerna under 65 år något över en femtedel ha varit sysselsatta i undervisnings- och forskningsarbete. Det angivna yrkesområdet motsvarar kanske inte helt de verksamheter som korresponderar med våra »egeninvesteringar» men man kan nog anta att en något så när riktig uppfattning om dessas storleksordning därmed erhålls. Huruvida den nämnda andelen förändrats under perioden kan inte säkert avgöras, då liknande uppgifter för tidigare år inte föreligger. Med hjälp av vissa andra sifferserier skall dock några ganska lösa uppskattningar om utvecklingen här göras.

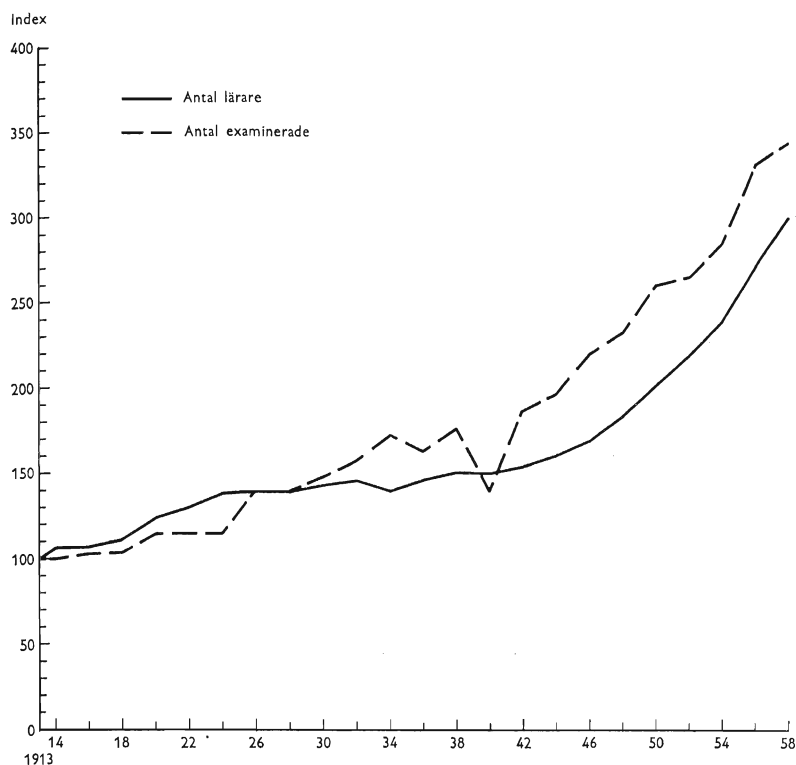
I de föregående avsnitten om folkskole- samt real- och läroverkskostnadens utveckling har anförts vissa uppgifter om förändringen i lärarantal inom dessa skolor. Ökningen av små- och folkskolelärarkadrerna kan visserligen inte direkt ställas i samband med en universitetsutbildning, men via lärarna vid seminarier etc. torde dock återverkningarna fortplantas upp till de akademiska utbildningsanstalterna. På yrkesundervisningsområde har vi inte haft tillgång till säkrare uppgifter om förskjutningarna i

lärarantalet. Att döma av utgifts- och lärjungeutvecklingen kan dock med stor säkerhet antas att utökningen av lärarstaben där varit minst lika kraftig som inom realskolor och läroverk. Om man sätter sig över de tids-sambandsproblem som föreligger mellan utbyggnaden av olika stadier inom undervisningsväsendet och jämför lärarutvecklingen inom realskolor och läroverk med förändringen i antalet utexaminerade från universitet och högskolor får man den bild som framgår av diagram 33. De där återgivna kurvorna ger vid handen att utexamineringen från universiteten endast ökat i något snabbare takt än lärartillväxten inom det lägre undervisningsområdet. »Egeninvesteringarna» och »avsaluinvesteringarna» skulle med andra ord ha utvecklats på ungefär likartat sätt. Det kan synas något förvånande, då man ofta torde föreställa sig att användningen av akademiskt skolad personal skulle ha stigit särskilt starkt inom näringsliv och förvaltning. För vissa grupper som enligt examensstatistiken ökat starkt torde så även varit förhållandet, t. ex. utexaminerade från tekniska högskolor och handelshögskolor. Vissa andra grupper, vars huvudsakliga arbetsområde ligger utanför undervisningsväsendet visar emellertid en jämförelsevis liten uppgång (t. ex. jurister) eller en påtaglig stagnation (präster) i antalet utexaminerade. Det bör emellertid än en gång understrykas att några säkrare uttalanden om de här berörda förhållandena inte är möjliga på grund av det knapphändiga siffermaterial som föreligger.

Om man från statistiken över antalet utexaminerade från universitet och högskolor övergår till att studera våra siffror för utgiftsutvecklingen på detta område inställer sig genast vissa tvivel på sifferseriernas jämförbarhet. Det kan sålunda vara något förbryllande att universiteten har haft en så påtagligt starkare utgiftsstegring än realskolor och läroverk, samtidigt som utvecklingen av antalet utexaminerade inte skiljer sig så mycket åt i de båda fallen. Visserligen är de anförda sifferserierna ganska bristfälliga som mått på förändringarna i arbetsbördan, men den viktigaste förklaringen till olikheterna torde inte vara att söka däri utan i det troliga och beklagliga förhållandet att vår utgiftskurva för universiteten och högskolorna inte oväsentligt överskattar den stegring som det där varit fråga om. Att så torde vara fallet kan visas med Stockholms och Göteborgs

Diagram 33. Antal lärare vid realskolor och läroverk m. m. samt antal examinerade vid universitet och högskolor

Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 42 och 44 i tabellbilagan.

högskolor som exempel. För dessas verksamhet utgick i början av undersökningsperioden ganska obetydliga offentliga anslag. Vid periodens slut finansierades fortfarande en del av dessa högskolor med medel som inte gick över statlig eller kommunal budget, men kostnaderna täcktes emellertid då huvudsakligen av offentliga anslag. Man får sålunda i dessa fall (åtminstone för Göteborgs del) en stegring i de offentliga utgifterna från praktiskt taget noll till många miljoner kronor.¹ Samma förhållande gäller även, fast i betydligt mindre omfattning, beträffande Uppsala och

¹ Se utredning om Stockholms högskolas ekonomiska förhållanden, 1947, och betänkande angående Göteborgs högskolas framtida ställning, 1948.

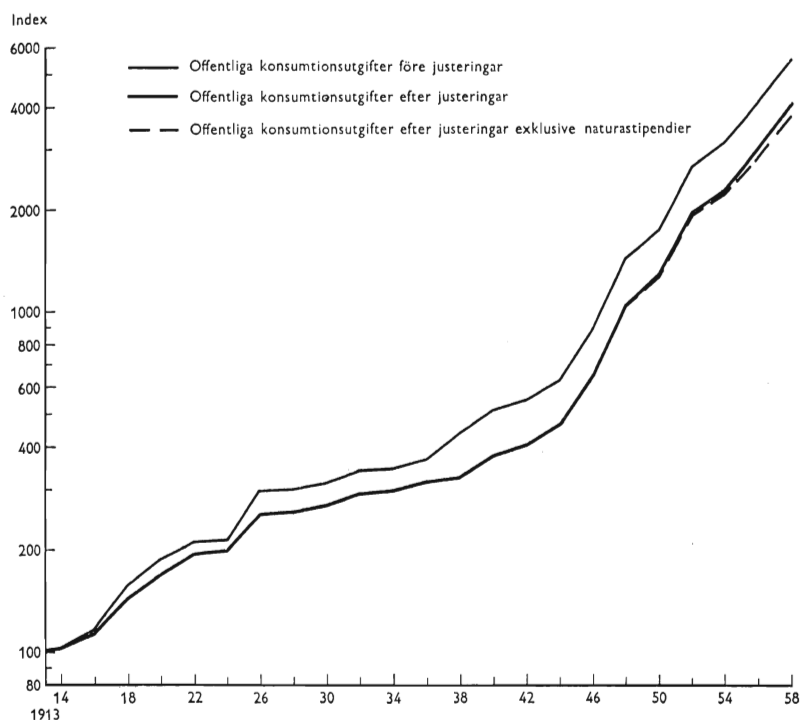
Lunds universitet, för vilka donationer och gåvor före första världskriget var en avgjord viktigare finansieringskälla än de är i våra dagar. De av antydda skäl påkallade justeringarna av utgiftsserierna har vi emellertid inte ansett oss ha möjlighet att vidta. Vi påbörjade visserligen vissa försök i den riktningen, men det visade sig mycket snart där bli fråga om en speciell forskningsuppgift av sådan omfattning att den inte kunde inrymmas i detta arbete. Under sådana förhållanden har vi fått nöja oss med att ta med de universitets- och högskoleutgifter som gått över offentlig budget samt de justeringar av dessa som varit av mer budgetteknisk art (t. ex. sådana föranledda av fastighetsfondens inrättande).

Utvecklingen av ifrågavarande utgifter belyses i diagram 34, och som där framgår har de offentliga kostnaderna på detta område 40-dubblats under perioden. Det bör dock kanske i detta sammanhang nämnas, att i de anslagsposter som sifferserierna omfattar ingår statliga naturastipendier till studerande vid universitet och högskolor. Enligt de klassificeringsprinciper, som vi utnyttjat för denna undersökning, räknas nämligen denna post som offentlig konsumtion och ej som transferering. Även om flera skäl kan tala för att även naturastipendier borde betraktas som inkomstöverföringar, har vi emellertid inte ansett dem motivera en ändring i det schema vi följt. Vi har dock i diagrammet markerat vilken roll de från 1930-talet tillkomna naturastipendierna spelat för utgiftsstegringen. I likhet med statsstipendierna vid läroverken vill vi betrakta tillkomsten av nu ifrågavarande naturastipendier som ett slags prissänkning på universitetstjänsterna, varigenom efterfrågan, främst då i form av tillströmningen av studenter till högskolorna stimulerats. Samma innebörd har borttagandet av terminsavgifter i olika fall haft.¹ Hur stark effekt dessa »prissänkningar» haft har vi inte kunnat bedöma. Några reflexioner kring denna och liknande prisfrågor framförs i annat sammanhang. Här skall därutöver blott framkastas den förmodan att vissa av de nämnda prissänkningarna torde ha haft en viss betydelse för den ökning i antalet

¹ Slopandet av terminsavgifterna innebar i vissa fall (t. ex. tekniska högskolan) ingen ökning av den redovisade statliga bruttoutgiften men väl ett bortfall av en inkomst, medan i andra fall (t. ex. Handelshögskolan i Stockholm) åtgärden medförde en ny (transfere-rings)utgift.

Diagram 34. Offentliga konsumtionsutgifter för universitet och högskolor (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 44 i tabellbilagan.

studerande, vilka icke fullföljt sina studier, som troligen har skett under perioden.

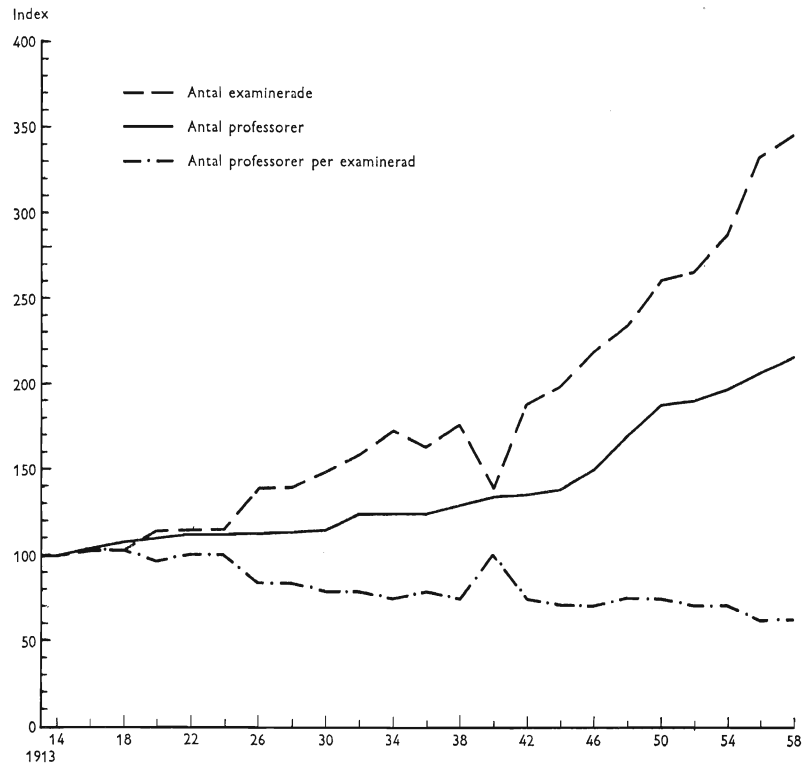
Då det gäller att ange bakgrunden till den starka stegringen i den tredje kurvan i diagrammet — alltså i universitetsutgifterna med avdrag för stipendier — är utvecklingen av antalet studerande av speciellt intresse. I det tidigare har, då antalet utexaminerade diskuterades, vissa mått på förändringen därvidlag anförts. Siffror över antalet närvarande studerande olika år skulle i och för sig ha varit att föredra i detta sammanhang, men en för olika perioder jämförbar statistik finns i detta fall inte att tillgå. Som även antytts i det föregående har antalet utexaminerade förändrats väsentligt olika vad beträffar de skilda akademikergrupperna. Skall man kunna få en klarare uppfattning om vad dessa olikheter beror på måste

man givetvis söka få ett grepp om förskjutningarna i arbetskraftsefterfrågan på de olika områden, där de olika akademikergrupperna funnit anställning. Detta skulle här föra för långt. Det kan dock erinras om vilka marknader som i detta sammanhang är viktigast. Utgår man från akademiker-räkningen 1955 så skulle som förut nämnts cirka en femtedel av de akademiskt utbildade gå till undervisningsväsendet.¹ En ungefär lika stor del (läkare, tandläkare, veterinärer) skulle tas i anspråk av sjuk- och hälsovård. Offentlig förvaltning och liknande verksamheter (jurister, ekonomer, socionomer m. fl.) är en tredje viktig marknad. Alla dessa efterfrågeområden behandlas i någon form i denna undersökning och då det gäller att finna en förklaring till dessa områdens ökade behov av akademisk arbetskraft får vi hänvisa till respektive avsnitt. På övriga marknader (industri, handel etc. som främst efterfrågar ingenjörer och civilekonomer) skulle cirka en tredjedel av akademikerna ha funnit sysselsättning.

Då våra siffror för utgiftsutvecklingen inom universitet och högskolor brister i jämförbarhet för olika år kan de inte gärna sättas i relation till förändringarna i antalet utexaminerade. En direkt beräkning av förändringen i kostnaden per utexaminerad kan sålunda inte presteras. En mer indirekt belysning av denna post kan emellertid förmedlas av förskjutningarna i antalet lärartjänster. Även denna statistik är ganska bristfällig, men någorlunda tillförlitliga uppgifter om antalet professorer finns att tillgå. Utvecklingen av detta antal kan i diagram 35 jämföras med förändringen i antalet utexaminerade. Enligt där återgivna kurvor skulle antalet lärare per studerande inte mer väsentligt ha förskjutits under den behandlade perioden. Närmast tyder sifferserierna på en viss nedgång i den nämnda relationen. Då detta konstateras bör samtidigt erinras om att en upp- och utbyggnad av lägre lärartjänster skett vid universiteten och högskolorna. Genomsnittslönen per lärare och därmed även kostnaden per studerande torde av detta skäl ha stigit mindre än den totala civila konsumtionen. Till en sådan lägre ökning har även medverkat att ersättningen till professorerna, vilka för övrigt fått sin undervisningsskyldighet

¹ SOU 1957: 51.

Diagram 35. Antal professorer och examinerade vid universitet och högskolor
Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 44 i tabellbilagan.

i timantal räknat väsentligt höjd under perioden, inte syns ha följt med den allmänna inkomststegringen i samhället. Kostnadsutvecklingen i nyss berörda hänseende skulle sålunda visa en viss överensstämmelse med den som gällt för kostnaden per elev inom realskola och läroverk.

Yrkesutbildning¹

Den överflyttnings- och skolbildningsprocess som diskuterats i början av detta kapitel torde i speciellt hög grad ha gällt i fråga om yrkesutbild-

¹ Följande översikt och bedömning av utvecklingen inom yrkesutbildningsväsendet grundar sig på en genomgång av olika offentliga utredningar på detta område: Betänkande angående fortsättningsskolan, den lägre tekniska undervisningen, den lägre handelsunder-

ningen. Det torde inte här vara erforderligt att ytterligare beröra den allmänna bakgrund, mot vilken man, enligt vår mening, har att förklara, att yrkesutbildningen efter hand allt mindre kommit att ske på själva arbetsplatsen utan mer och mer förlagts till särskilda skolor eller kurser. Ett par speciella drag i denna utveckling kan lämpligen här något beröras. Omvandlingen av mål och metoder för yrkesutbildningen syns ha varit intimt förbunden med den allmänna omvandlingen av näringslivet. Att det därvid beträffande överflyttningen av yrkesutbildningen till särskilda skolor varit fråga om en rationaliseringsprocess bör starkt understrykas. Å ena sidan har i många fall införandet av nya produktions- och arbetsmetoder inneburit en underminering av grunden för den tidigare formen av utbildning. Med ackordsarbetet, som vunnit insteg i och med den ökade industrialiseringen, har exempelvis i många fall förutsättningarna för en lärlingsmässigt bedriven utbildning försämrats. Å andra sidan har standardiseringen och specialiseringen inom produktionen givit betydligt större möjligheter att ersätta den individuella handledningen med en gruppmissig utbildning. Båda dessa drag i utvecklingen har gjort att en formaliserad skolmässig yrkesutbildning ur kostnads- och effektivitetssynpunkt blivit att föredra.

Genomgående för de olika yrkesutbildningsgrenarna är att övergången till skolmässigt bedriven utbildning skett på något sätt trevande och etappvis. Ett första steg i utbrytningen av utbildningen från det fortlöpande arbetet i produktionen har ofta utgjorts av organiserandet av kortare eller längre kurser — aftons- och söndagsskolor, kvälls- och brevkurser etc. Mestadels har dessa från begynnelsen varit privat organiserade och finansierade; en nära anknytning till och ett stöd från ett företag eller en krets av företag eller yrkessammanslutningar har därvid förekommit i flera fall. Efterhand har, om verksamheten visat sig livskraftig och tenderat att växa, kommunala eller statliga bidrag ofta kunnat utverkas. Nästa steg i utvecklingen har vanligen bestått i att utbildningen fått formen av heldagskurser under några månader, en termin eller ett år.

visningen och närliggande undervisningsområden (Riksd. prot. 1918. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 11: 5:0); SOU 1937: 33; 1938: 26; 1945: 36; 1948: 49; 1950: 12; 1950: 44; 1954: 11; 1955: 14 och 1955: 21.

Därmed är man framme vid en mer skolmässigt bedriven utbildning. Vare sig heldagsundervisningen förlagts till en ny eller en redan befintlig utbildningsanstalt har detta steg i utvecklingen nästan genomgående åtföljts av en ökad offentlig finansiering. Ett slutsteg har sedan ofta varit en kommunalisering eller ett förstatligande av utbildningsverksamheten.

När man går igenom olika utredningar rörande yrkesutbildningen som gjorts under perioden får man ett starkt intryck av att omvandlingen av yrkesutbildningen är en, understundom något fördröjd, återspeglning av näringslivets omvandling. Bortsett från att den fristående skolmässiga utbildningsverksamheten överlag har ökat, har förändringarna av de olika näringarnas inbördes betydelse, med en relativ stagnation och tillbakagång för jordbruk med binärningar och en expansion för industri, handel etc., även satt sin prägel på yrkesutbildningen. Elevantalet i lantbruksskolor, lantmannaskolor, skogsskolor etc. har ökat ganska litet medan däremot tekniska skolor, handelsskolor m. fl. fått se sitt lärjungetal tillväxa synnerligen snabbt. På liknande sätt har betydande förändringar i de enskilda skoltypernas undervisning ägt rum. I lantbruksskolorna har maskinlära givits större plats på schemat och i de tekniska skolorna har kurser i radio, televisionsteknik, osv. efter hand lagts in. I fråga om denna anpassning av yrkesutbildningen till ändrade förhållanden inom arbets- och näringsliv förefaller de beslutande myndigheterna knappast ha spelat en mer framträdande roll som initiativtagare och banbrytare. I de många olika offentliga betänkanden som under perioden behandlat skilda sidor av yrkesutbildningsområdet är den återkommande utgångspunkten för och bakgrunden till utredningsarbetet en konstaterad eftersläpning och en bristande anpassning av utbildningen i förhållande till utvecklingen inom arbetslivet. I och för sig utgör visserligen inte detta något indicium på att de pådrivande krafterna inte skulle återfinnas hos statsmakterna. Ständiga anpassningsproblem måste ju föreligga inom detta område. Men av större intresse i detta sammanhang är att notera att utredningarna i sina rekommendationer så ofta utgår från och bygger på initiativ och försöksverksamhet inom utbildningsområdet som utförts av organisationer, bildningsorgan, föreningar etc. Utredningsresultaten kan ofta sägas ha inneburit en offentlig sanktionering och en inmutning inom det offentligt

finansierade utbildningsområdet av kurser och skolformer som tidigare tagits upp och drivits utan det allmännas ekonomiska stöd.

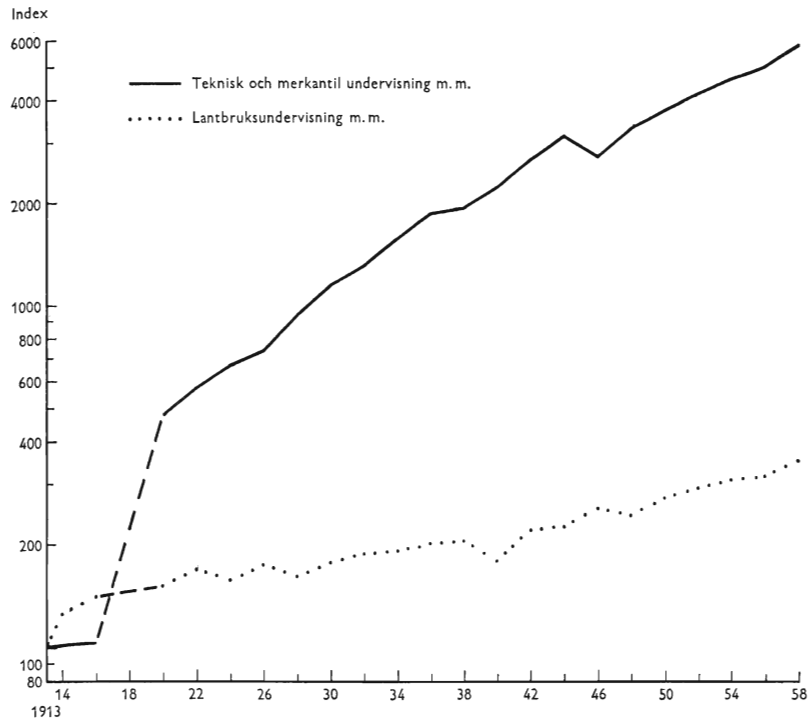
Efter dessa mer allmänna reflexioner kring tillväxten av den offentliga yrkesutbildningen skall vi i all korthet söka redovisa hur statens och kommunernas utgifter för ifrågavarande ändamål har utvecklats. Tyvärr är kostnadsserierna i detta fall mycket bristfälliga. En särredovisning av kommunernas utgifter för yrkesutbildning förekommer endast för senare år. För de privata skolorna på detta område finns blott sporadiska budgetredovisningar. Vidare är det genomgående ganska svårt att erhålla mer precisa data om de bidrag som i form av elevavgifter, donationer, gåvor etc. gått till såväl de offentliga som privata utbildningsanstaltens finansiering. Med anlitanade av spridda uppgifter i olika offentliga utredningar och offentlig statistik har vi dock kunnat nå fram till en ungefärlig bild av utvecklingen.¹

Några klarare mått på omfattningen av all yrkesutbildning som bedrivits i form av skolor eller kurser har inte gått att erhålla. De följande sifferuppgifterna omfattar sålunda endast den offentliga samt den av det offentliga understödda privata utbildningsverksamheten. Denna begränsning bör särskilt hållas i minne då man betraktar elevutvecklingen inom yrkesutbildningens område. Av i diagram 36 intagna kurvor över förändringarna i elevantalet visar sålunda den över lärjungeantalet i tekniska skolor, handelsskolor m. fl. ett mycket markerat språng mellan 1916 och 1920. Till viss del är denna uppgång reellt betingad. Genom yrkeskolereformen 1918 ökade antalet personer som meddelades skolmässig yrkesundervisning högst betydligt. Men ifrågavarande reform innebar även delvis att en del tidigare bedriven undervisning fördes in i den statistik vi använt oss av genom att staten trädde in och övertog en del av kostnadsansvaret för undervisningen. För den yrkesutbildning som bedrevs i lantbruksskolor, skogsskolor etc. gällde inte detta då staten och kommunen där sedan långt tillbaka svarat för eller i hög grad ekonomiskt understött undervisningen. Till nyssnämnda diagram skall i övrigt blott fogas den anmärkningen att elevsiffrorna omfattar både helårsläsande

¹ Varifrån sifferunderlaget hämtats redovisas i bilaga 2.

Diagram 36. Antal elever inom yrkesundervisning

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100

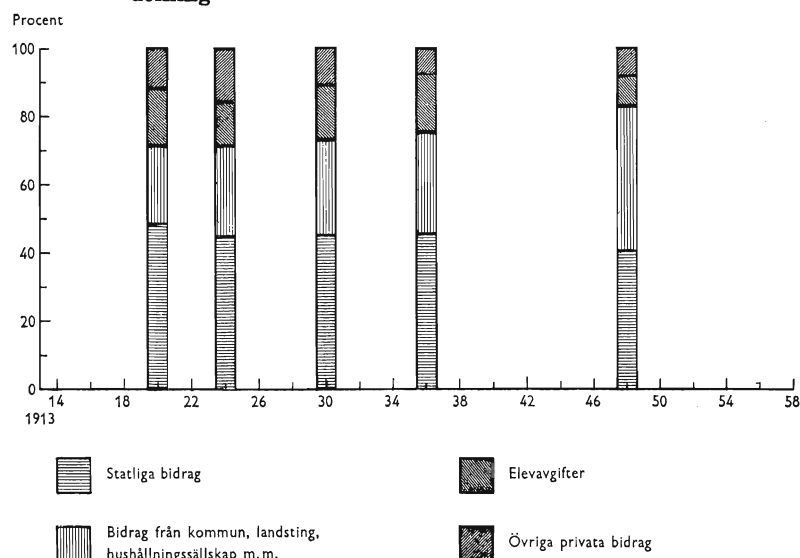


Anm. Se tabell 45 i tabellbilagan.

elever och elever som blott bevistat kortare kurser eller afton-skolor.

Vad finansieringen av undervisningen beträffar så har elevavgifter och andra privata bidrag spelat en icke oväsentlig roll under hela undersök-ningsperioden. I likhet med vad som gällt för realskolor och gymnasier har dock för helårsläsande vid lantbruksskolor, tekniska skolor och han- delsskolor m. fl. en avveckling skett av inträdes- och terminsavgifter. Att trots detta elevavgifter allt fortfarande utgör en icke obetydlig inkomst- post sammanhänger med att kortare kurser av olika slag i stor utsträckning är avgiftsbelagda. Hur förhållandena i dessa avseenden närmare gestaltat sig kan vi endast belysa för åren 1920, 1948 samt vissa mellanliggande år. I diagram 37 återges i vilken grad statliga och kommunala bidrag, elev-

Diagram 37. Driftutgifternas täckande inom yrkesundervisning, relativ fördelning



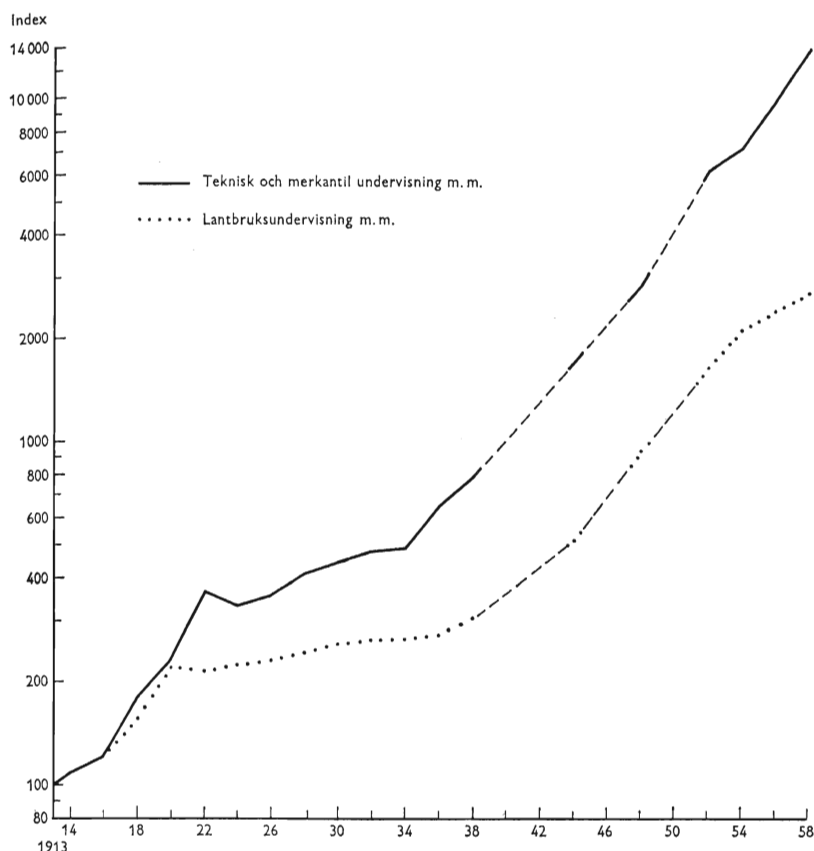
Anm. Se tabell 45 i tabellbilagan.

avgifter samt övriga intäkter svarat för yrkesutbildningens finansiering. De offentliga utgifterna omfattar här såväl anslag till egna anstalter som bidrag till privata skolor och kurser — ett särskiljande av dessa två typer har inte varit möjligt.

Ser man enbart på de offentliga utgifterna för yrkesundervisning så kan de beräknas eller uppskattas för vissa ytterligare år både tidigare och senare än de som nyssnämnda diagram avser. Därvid gäller dock fortfarande att någon uppdelning inte kan göras mellan offentlig konsumtion och transferering. Den totala utgiftsutvecklingen över denna längre period åskådliggörs i diagram 38 där indexkurvor över förskjutningarna i utgifterna dels för skolor inom jord- och skogsbrukets område dels för övrig yrkesundervisning medtagits. Som syns är utgiftsökningen i sistnämnda fall synnerligen kraftig och överträffar betydligt den stegring som kännetecknat den undervisning som för samma åldersgrupper meddelas inom realskolor och läroverk. Denna starka expansion kan nog väsentligen ses som ett resultat av en sådan omvandling av utbildningen till skolmässigt bedriven undervisning som diskuterats tidigare i detta kapitel. Denna

Diagram 38. Offentliga konsumtionsutgifter för yrkesundervisning (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100

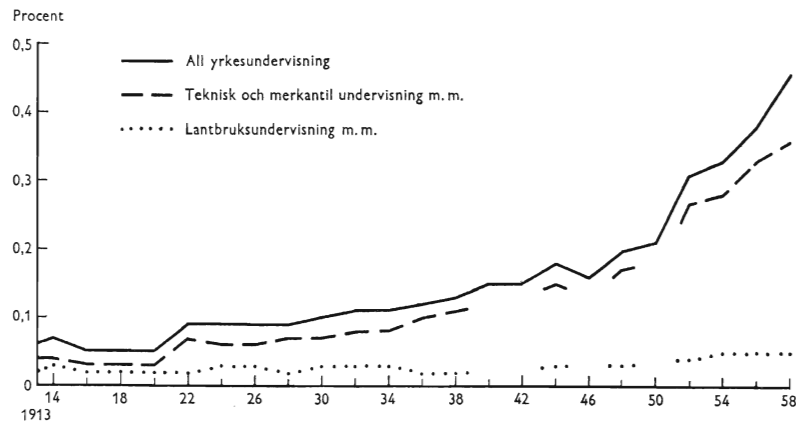


Anm. Se tabell 45 i tabellbilagan.

process som pågått sedan långt tillbaka accentuerades för den lägre tekniska och merkantila undervisningen genom yrkesskolereformen 1918, efter vilken utvecklingen gått i en jämnt men snabbt stigande riktning.

Något försök att bedöma utgiftsutvecklingen per elev kan tyvärr inte göras. Visserligen har vi tidigare återgett uppgifter om förändringarna i antalet elever. Dessa antalssiffror omfattar emellertid både helårselever och elever i kurser av varierande längd och någon möjlighet att omräkna elevsiffrorna till något för de olika åren jämförbart mått föreligger inte.

Diagram 39. Offentliga konsumtionsutgifter för yrkesundervisning i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 16 och 45 i tabellbilagan.

I ovanstående diagram har slutligen åskådliggjorts hur de offentliga utgifterna för yrkesutbildning förändrats sedda i relation till den totala civila konsumtionen.

Folkbibliotek

För den i rubriken angivna verksamheten noteras den relativt starkaste utgiftsökningen inom gruppen undervisning och folkbildning. Antalet folkbibliotek var vid periodens början mycket lågt och utlåningsverksamheten vid de bibliotek som fanns var dessutom synnerligen begränsad. Tiden omkring första världskriget utgjorde emellertid något av en genombrottsperiod för det moderna folkbiblioteksväsendet; genom förbättringarna av skolväsendet hade framvuxit ett starkare läsintresse inom bredare lager av befolkningen och efter främst anglosachsiskt mönster började efter hand upprättas bibliotek, som till sin inriktning och sina arbetsmetoder var avpassade efter de ändrade bildningsförhållandena.¹

¹ Se Tynell, K., Folkbiblioteksväsendets utveckling i Sverige åren 1913-16. (Biblioteksbladet 1916, s. 202 ff.); densamme: Folk- och skolbiblioteken just nu samt deras behov av höjda anslag. (Biblioteksbladet 1921 s. 65 ff.); densamme: Folkbiblioteken i Sverige, Stockholm 1931.

De blygsamma utlånings- och utgiftssiffrorna från 1913 visade under de följande 10-15 åren en relativt sett synnerligen stark tillväxt. Det kan i detta sammanhang erinras om att ungefär samtidigt som folkbiblioteken hade sitt genombrott skedde en påtaglig utvidgning av bok-, tidskrifts- och tidningsmarknaden. Någon mer fullständig parallellitet i utvecklingen var det dock inte fråga om under detta tidigare skede. En ganska god överensstämmelse mellan t. ex. utgiftsförändringarna för biblioteken och förskjutningarna i de privata konsumtionsutgifterna för böcker, tidskrifter och tidningar kan emellertid konstateras för perioden efter folkbibliotekens introduktion.

De privata konsumtionsutgifterna för böcker, tidskrifter och tidningar finns beräknade för tiden 1930-55. Mellan de nämnda åren har de nominella utgifterna för alla de tre grupperna något mer än sexdubblats. Vad folkbiblioteken beträffar så har under samma tid deras utgifter närmare 12-dubblats. En bidragande orsak till denna uppgång för bibliotekens del har emellertid varit, att de till ganska stor del (dock ännu inte helt) övertagit den verksamhet som bedrivits av de statsunderstödda studiecirkelbiblioteken. Ett visst mått på vad denna överflyttning betytt kan man få genom att se på utvecklingen av de sammanlagda utgifterna för folk- och studiecirkelbiblioteken.¹ Under den ifrågavarande perioden har dessa utgifter ungefär niodubblats. Denna ökning kan sägas representera uppgången av totalkostnaden för biblioteksverksamhet av ifrågavarande slag. Skillnaden mellan denna och folkbibliotekens utgiftsökning (12-dubbling) skulle då utgöra en överflyttningseffekt. Denna överföring består till en del av att en tidigare offentlig transferering (anslag från stat och kommun till studiecirkelbiblioteken) blivit en offentlig konsumtion. Och delvis består den av att en tidigare privat institutionell konsumtion, motsvarande bildningsorganisationernas egna utgifter för bibliotek, blivit offentlig.

Efter vad som nu anförts inställer sig ganska osökt den frågan hur olikheten i utgiftsutveckling för å ena sidan folk- och studiecirkelbibliotek och å andra sidan för privat konsumtion av böcker etc. (alltså en niodubb-

¹ I bilaga 2 redovisas varifrån uppgifter om utgiftsutvecklingen har hämtats.

ling mot en sexdubbling) skall tolkas. Betyder skillnaden t. ex. att biblioteken kommit att svara för en ökad del av allmänhetens läsförsörjning? Någon säker bedömning av hur därmed förhåller sig kan inte göras utifrån tillgängligt material. Mycket syns dock tyda på att olikheten i utgiftsutveckling till stor del beror på att »priset» på böcker och bibliotekslån förändrats olika mycket. Kostnaden per lån förefaller sålunda ha ökat något mer än den genomsnittliga bokkostnaden. Mellan 1930 och 1955 har bokbeståndet i och antalet utlånade band från folkbiblioteken förändrats ganska parallellt. Den genomsnittliga årliga utlåningsfrekvensen för bokbeståndet var med andra ord ungefär densamma de nämnda åren. Enligt de sporadiska uppgifter som föreligger har på utgiftssidan någon lika stor parallellitet i utvecklingen inte varit för handen. Den andel av totalutgifterna som gått till bokinköp och inbindning syns nämligen ha sjunkit något. I stället tycks löner och arvoden ha ökat sin kostnadsandel. En sådan förskjutning förefaller ganska naturlig inte minst med hänsyn till förändringarna i personalsammansättningen inom folkbiblioteken; arbetet utfördes där tidigare i ganska stor utsträckning av lågt betalda deltidsanställda eller av frivilliga krafter, men efterhand har arbetskraften alltmer kommit att utgöras av specialutbildad om inte högt så dock högre betald heltidsanställd personal. Med hänsyn till dessa anförda förhållanden vill vi närmast hålla före att biblioteksutlåningen under ifrågavarande period volymmässigt sett hållit ungefär jämna steg med den privata bokkonsumtionen.

Utgår man ifrån att denna tentativa slutsats är hållbar syns det också rimligt anta att någon mer omfattande substitution av privat bokkonsumtion mot bibliotekslån inte skulle ha förelegat. Det kan nog nämligen vara berättigat att tolka utvecklingen så att i fråga om bibliotekslånen en inkomstelasticitet av ungefär samma storlek som för den privata bokefterfrågan gjort sig gällande. Däremot kan troligen sägas att en lägre pris-känslighet kännetecknat bokutlåningen. Under sådana förhållanden och med hänsyn till att utlåningen per band varit ganska oförändrad förefaller det sannolikt att i varje fall större delen av bibliotekens bokinköp inneburit en ökning av den totala bokkonsumtionen. Uteslutet är inte att återverkan på bokförsäljningen varit än större. Man kan ganska väl

tänka sig att de privata bokinköpen genom den bok- och läspropaganda som biblioteken utför stigit något mer än de eljest skulle ha gjort.¹

En sådan inte helt osannolik effekt av bibliotekens verksamhet skulle innebära att de offentliga utgifterna på detta fält haft ett visst mindre inslag av marknadsdirigering. Ser man på de motiv och argumenteringar som åberopades under folkbiblioteksväsendets uppbyggnadsperiod är det tydligt att en påverkan av detta slag varit eftersträvad. Biblioteken skulle, hoppades man, bland annat bidra till att öka folkbildningen, att stimulera läslusten samt förstärka och förbättra allmänhetens umgänge med böcker. Detta förhållande bidrar till att förklara den jämförelsevis låga pris-känslighet som syns ha gällt beträffande bibliotekens tjänster.

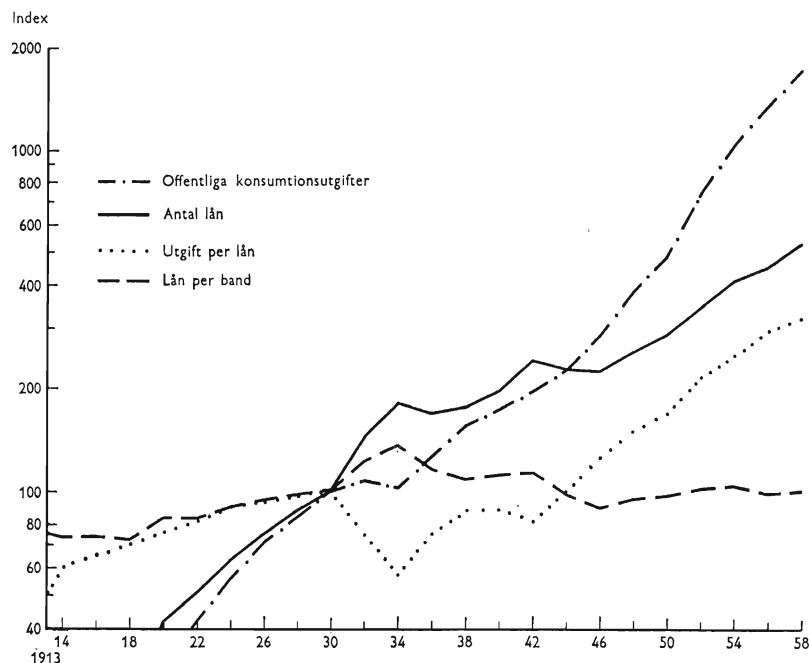
De data för utvecklingen i fråga om kostnader, boklån, utlåning per band som den föregående framställningen utgått ifrån återges i indexform i diagram 40. Beträffande personalutvecklingen inom biblioteken har vi inte kunnat erhålla något säkert sifferunderlag. Arbetet inom denna verksamhetsgren har i stor utsträckning och speciellt då i tidigare skeden utförts av deltidsanställda. Uppgifter om av dessa fullgjorda arbetstimmar, som skulle kunna läggas till grund för exempelvis en beräkning av förändringar i antalet årsarbetare, saknas sålunda nästan helt.

Även om deras direkta betydelse för den offentliga utgiftsutvecklingen i stort är ganska liten skall ett par problem inom biblioteksområdet här tas upp emedan de har ett visst principiellt intresse ur de synpunkter som anläggs i denna undersökning. Ett av dessa berör frågan om den pris- eller kostnadsbetingade press till en rationalisering och mekanisering som förekommer inom den offentliga verksamheten. Ett ovanligt klart exempel på en prismekanism av detta slag erbjuds från löneförhandlingarna för

¹ Den här tolkningen av sambanden skiljer sig helt från den syn som framförts speciellt från författarhåll, och som legat bakom de från och med 1954 tillgodosedda kraven på att viss ersättning skall utgå till författare, vars böcker utlånas av folkbiblioteken. (Se SOU 1952: 23 och prop. 133/1954.) Argumenteringen för dessa bidrag tror vi sålunda inte är hållbar. Därmed inte sagt att det inte kan finnas bärande motiv för ett stöd åt författare i andra former. Här kan tillfogas att det sätt på vilket storleken av de utgående författarpengarna bestäms inte förefaller särskilt rationellt. Till lägre kostnader och säkerligen utan att resultatet skulle bli mer stötande ur olika slags rättvisesynpunkter kunde man beräkna de utgående bidragen utifrån ett för t. ex. en tioårsperiod på visst sätt hopvägt tal av förlagens upplagesiffror för de olika författarna.

Diagram 40. Offentliga konsumtionsutgifter, antal lån m. m. vid folkbiblioteken

Logaritmisk skala. Index: 1930 = 100



Anm. Se tabell 46 i tabellbilagan.

bibliotekspersonalen. Från arbetstagarpartens sida hade under längre tid eftersträövats en mer omfattande reglering av löneförhållandena. Av förhandlingarna framkom emellertid efter hand att en förutsättning för att dessa krav skulle bli tillgodosedda var att en aktivisering av rationaliseringsarbetet inom biblioteken komme till stånd. Detta ledde till att en för parterna gemensam utredning tillsattes 1958 för att undersöka möjligheterna i detta avseende.

I den rapport vari resultatet av utredningsarbetet redovisades angavs och rekommenderades olika rationaliseringsåtgärder.¹ Av särskilt intresse är emellertid att partsrepresentanterna i utredningen enades om vissa rekommendationer som innebar att belastningen på biblioteken, vilken i

¹ Organisation och arbetsmetoder vid kommunala bibliotek. Betänkande avg. av särskilda kommitterade. Stockholm 1960.

stora drag tänktes kunna mätas genom utlåningsstatistiken, i viss omfattning skulle få bli bestämmande för arbetskostnadernas storlek. Fördelningen och sammansättningen av dessa kostnader på utbildade bibliotekarier, biträden, vaktmästare etc. omfattades även på olika sätt av denna formel.

Det är i och för sig inte så stor anledning att i detta sammanhang närmare gå in på denna utredning. För vår undersöknings del tilldrar sig detta förfarande intresse främst genom att det är ett så påtagligt uttryck för förekomsten av ett pristryck inom den offentliga verksamheten och vidare genom den form som rationaliseringssträvandena där tagit. Men ett par korta kommentarer kan kanske ändå vara motiverade. Den omnämnda utredningens val av volymmått för bibliotekens arbetsbelastning (bokutlåningens storlek) framstår ur vissa synpunkter som ganska naturlig. Vi har själva använt det i vårt diagram. Även om andra arbetsmoment — referensarbete t. ex. — troligen haft en något annan utveckling än den direkta bokutlåningen så torde de dock genomgående ha haft en relativt sett så lika vikt att man knappast behöver befara att det nämnda volymmåttet ger en mer allvarlig missvisning. Utlåningsarbetets inriktning torde vidare ha kännetecknats av en så pass stor enhetlighet och konstans att utlåningssiffrornas användbarhet för volymmätningen inte torde äventyras. Men man bör vara uppmärksam på att så snart man ger utlåningssiffrorna en normerande betydelse för antal anställda, löneställning etc., så löper man mycket stor risk att talen korrumpas. Betydande möjligheter torde nämligen finnas att i inköps- och utlåningspolitiken favorisera litteratur som ger högre utlåningssiffror per band och per arbetstimme och att diskriminera referensarbete etc. Kvalitetsproblemet i arbetet får över huvud taget en helt annan dimension i denna nya situation.

KAPITEL 7

Hälso- och sjukvård (B II)

Av de offentliga civila utgifter som omfattas av denna undersökning gick 2 039,7 miljoner kronor eller ungefär 13,3 procent till hälso- och sjukvård år 1958. Huvudparten av dessa kostnader föll på kommunerna. För dessas del tog sålunda ifrågavarande utgifter i anspråk cirka 21,4 procent av totalutgifterna medan för statens del motsvarande andel var 5,2 procent. I den nämnda totalsumman på 2 039,7 miljoner kronor ingår inte transfereringarna från stat till kommun, som 1958 uppgick till 99,0 miljoner kronor. Övriga transfereringar, liksom även investeringar, är däremot där inkluderade. Fördelningen mellan dessa slags utgifter och offentlig konsumtion tedde sig på följande sätt för några år under perioden.

	1913	1936 miljoner kronor	1958
Konsumtion	28,0	149,7	1 762,6
Investeringar	8,6	22,9	251,6
Transfereringar	0,4	2,0	25,5

Här närmast skall de offentliga konsumtionsutgifterna behandlas, medan däremot investeringar tills vidare lämnas åsido. I frågan om transfereringar bör förutskickas att gränslinjen mellan transfer- och konsumtionsutgifter i våra resonemang inte alltid kommer att så strikt upprätthållas. Detta sammanhänger delvis med att det under undersökningsperioden skett en hel del sådana förändringar i huvudmannaskapet för lasarett, vårdhem etc. varigenom en tidigare transferering ersatts med en offentlig konsumtionsutgift.

Transfereringarnas art gör det inte heller så påkallat att skarpt skilja mellan nämnda utgiftslag. En stor del av transfereringarna utgörs näm-

ligen av bidrag till vårdanstalter av »halv-offentlig» karaktär (t. ex. vanförestalterna). De understöd till forskning, som går genom medicinska forskningsrådet, och som är en annan viktigare post bland transfereringarna, kan vidare i viss mån ses som utvecklingskostnader för den offentliga sjukvårdsproduktionen. Vad så gäller de överföringar som gått till enskilda personer (cirka 6 miljoner kronor) omfattar de t. ex. bidrag till anskaffande av stödjebandage och proteser vid ortopediska avdelningar, av hörapparater och av läkemedel för vissa kvinnor och barn. De statliga internationella transfereringar som utgått avser exempelvis utgifter för sjukhuset i Korea. Utöver vad som här anförts kommer inte i fortsättningen någon särskild uppmärksamhet att ägnas transfereringsutgifterna.

I den följande redogörelsen kommer vi att uppdelade konsumtionsutgifterna för hälso- och sjukvård på fyra undergrupper. Avgränsningen av dessa grupper har primärt gjorts med hänsyn till olikheter i art och karaktär av den verksamhet utgifterna avser, men har till slut i hög grad bestämts av det statistiska primärmaterialets uppdelningar. Alltnog, till en första undergrupp, benämnd slutna kroppssjukvård, har förts utgifter för all hälso- och sjukvård, som bedrivs i form av lasarett, sjukstugor eller andra anstalter, dock med undantag av sinnessjukvård.¹ En andra grupp, öppen vård, omfattar för kommunernas vidkommande utgifter som i kommunernas finanser för landstingen redovisas under beteckningarna distriktsvård, dispensärvård, förebyggande mödra- och barnavård, barnmorskeväsen, folktandvård samt övrig hälso- och sjukvård. Till denna grupp har vidare de under primärkommunerna upptagna hälso- och sjukvårdsutgifterna förts sedan de landstingsfria städernas här ingående utgifter för lasarettsvård av olika slag i möjligaste mån avskilts och inräknats under slutna kroppssjukvård. På den statliga sidan har till öppen vård endast förts utgifter under provinsialläkarstaten. Den tredje gruppen omfattar offentlig sinnessjukvård med undantag av vissa skolor för psykiskt efterblivna barn och av lasarettpsykiatrin. I en sista och fjärde grupp ingår endast statliga utgifter. Denna omfattar vissa allmänna verksamheter inom hälso- och sjukvårdsområdet, som t. ex. en del av den

¹ Utgifter för lasarettpsykiatrin ingår emellertid i den första undergruppen, då de ej kunnat avskiljas i kroppssjukhusens utgifter.

medicinska forskningen och olika centrala administrativa organ (medicinalstyrelsen, sjukvårdsberedningen m. fl.).

De angivna fyra delgruppernas storlek och utveckling framgår av följande tablå, där utgifterna (efter justeringar) för varje år räknats i procent av de totala offentliga konsumtionsutgifterna för hälso- och sjukvård.

	1913	1936 procent	1958
Sluten kroppssjukvård	49,8	54,6	61,6
Öppen vård	8,7	16,1	16,3
Sinnessjukvård	33,0	22,9	18,8
Övrigt	8,5	6,4	3,3

Den ovan återgivna omfördelningen av utgifterna, främst kännetecknad av en stigande andel för sluten kroppssjukvård och en sjunkande andel för sinnessjukvård, har samtidigt även inneburit att kommunerna kommit att svara för en större del av sjukvårdskostnaderna, eftersom staten under denna tid varit huvudman för mentalsjukvården.

Vilka olika utgifter som ingår i de skilda delgrupperna kommer att närmare framgå, då vi i fortsättningen behandlar grupperna var för sig. Vissa problem har förelegat att för flera perioder upprätthålla en konsekvent avgränsning mellan grupperna. Svårigheterna därvidlag ligger dock mestadels på ett mer allmänt plan och sammanhänger främst med den omvandling av hela sjukvårdsväsendet som skett. Framsteg inom den medicinska forskningen, nya behandlingsmetoder etc. har lett till upprättandet av nya anstalter och kliniker. I allmänhet har det inte behövt råda någon egentlig tvekan beträffande klassificeringen av utgifterna för dessa nya verksamheter som sjukvårdskostnader eller som utgifter för exempelvis öppen vård. Det bör dock framhållas att det för alla enstaka år inte varit möjligt att nå en alldeles skarp avgränsning mellan vårdformerna. Kostnader för exempelvis polikliniker vid lasarett, som bort föras under öppen vård har på grund av redovisningssättet i den offentliga statistiken inte kunnat avskiljas från den slutna kroppssjukvården. Ett annat besvärligt gränsfall utgörs av ålderdomshemmen. Där har sedan gammalt vårdats förutom tillfälligt sjuka åldringar en hel del kroniskt sjuka samt psykiskt efterblivna. Om i detta fall en i tiden konsekvent

gränsdragning med hänsyn bland annat till inrättandet av kronikerhem, vårdhem osv. skulle kräva några justeringar har vi ingen bestämd uppfattning om. Vi har sålunda betraktat hela utgiften för ålderdomshemmen, oavsett om däri delvis inryms sjukvårdskostnader och oavsett om denna andel kan ha förändrats, som en socialvårdsutgift.

För analysen och förklaringen av de offentliga sjukvårdsutgifternas utveckling har ett avgränsningsproblem av i viss mån annan art visat sig svårbemästrat. Problemet har där närmast varit att avgöra vad som rimligen totalt sett kan hänföras till en efterfrågan på sjuk- och hälsovård och att sedan bedöma i vad mån en ökad offentlig utgift utgjort en substitution eller en överflyttning av en tidigare privat kostnad. Denna fråga kommer att i olika fall uppmärksammas vid redovisningen av de skilda delgrupperna.

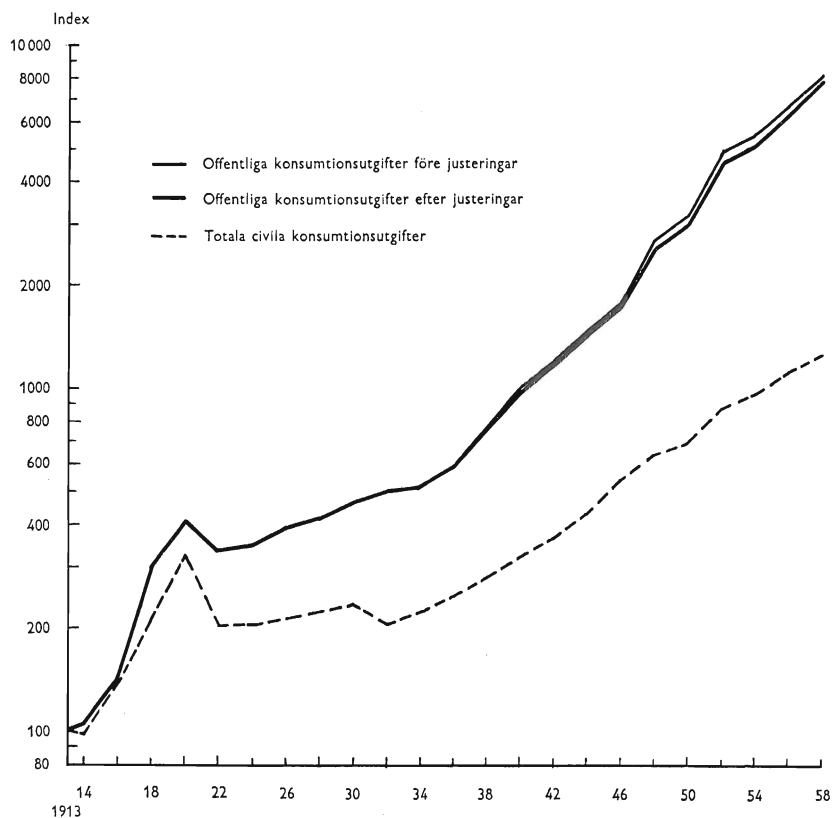
SLUTEN KROPPSSJUKVÅRD

De offentliga konsumtionsutgifterna för den slutna kroppssjukvården har mer än 75-faldigats åren 1913-58. Denna utveckling, som belyses i diagram 41, innebär en ökning som är cirka sex gånger större än stegringen av den totala civila konsumtionen. Utifrån ojusterade budgetsiffror skulle för sjukvårdsutgifterna ha erhållits den större procentuella stegring som representeras av den övre kurvan i diagrammet. Justeringarna har i detta fall karaktären av tillägg för tidigare år av beräknade värden för sjukhuspersonalens då utgående naturaförmåner samt för hyreskostnaderna för vissa sjukhus, vars lokalutgifter sedermera kom att redovisas över statens fastighetsfond.

Vad den ovan angivna nominella utgiftsökningen motsvarar i fråga om ökad volym av sjukvårdstjänster kan man blott till en del få några mått för. Från hälso- och sjukvårdsstatistiken kan för olika år under perioden erhållas data över antalet vårdplatser, intagna och vård dagar vid sjukvårdsanstalterna. Utvecklingen av dessa storheter illustreras i diagram 42. De siffror som ligger till grund för kurvorna omfattar även privata anstalter, vilket i detta sammanhang inte ger en helt rättvisande bild av utvecklingen. Tillväxten i de belysta hänseendena är avgjort lägre i de privata sjukhusen, varför ökningen om man enbart utginge från offentliga sjukhus bleve

Diagram 41. Offentliga konsumtionsutgifter för sluten kroppssjukvård (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



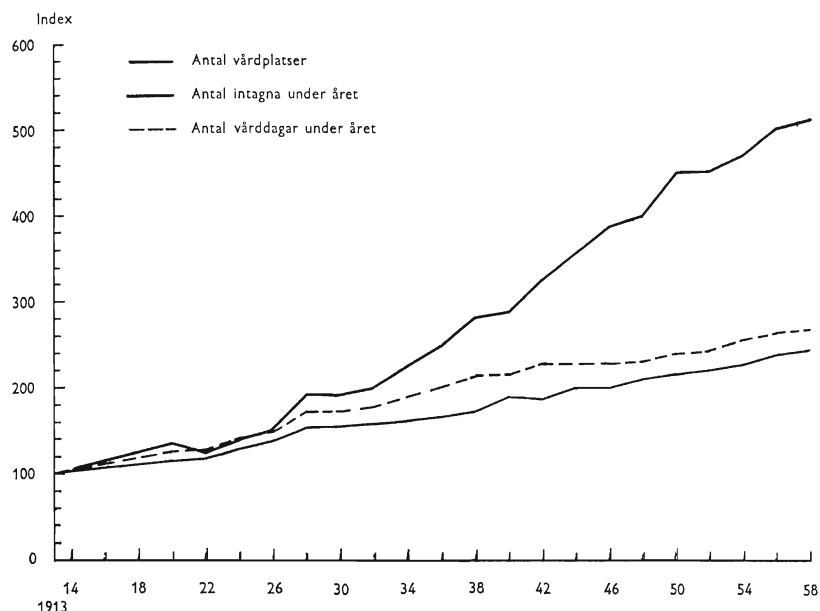
Anm. Se tabell 47 i tabellbilagan.

något starkare än som framgår av diagrammet. Vi skall i ett senare sammanhang beröra vad denna skillnad kan ha inneburit.

Som framgår av diagrammet har antalet vård dagar och vårdplatsantalet tillväxt på i stort sett likartat sätt. Däremot har antalet intagna kännetecknats av en betydligt snabbare ökning. Denna skillnad torde ha sin förklaring i ändrade vårdmetoder (tidigare uppstigningar)¹, i framsteg i diagnosteknik, i medicinska behandlingsmetoder och i sådana nya medi-

¹ Tidigare utskrivningar från sjukhus kan ha inneburit en förskjutning mot en ökad konvalescens i hemmen kombinerad med återbesök på sjukhus. Förändringarna i dessa hänseenden kommer senare att närmare diskuteras.

Diagram 42. Sjukvårdstjänster vid kroppssjukhusen
Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 50 i tabellbilagan.

ciner som sulfa, penicillin etc. Möjligen kan dock den starkare ökningen i antalet intagna än i antalet vård dagar delvis även sammanhånga med att mindre allvarliga sjukdomar och skador efter hand i ökad utsträckning kommit under sjukhusbehandling.

För redovisningen av utgiftsförändringarna hade det varit önskvärt att kunna göra en uppdelning mellan å ena sidan lasarett och liknande anstalter och å andra sidan övriga kroppssjukhus — sanatorier, barnbörds- hus, epidemisjukhus, anstalter för vanföra och kroniskt sjuka etc. — eftersom dessa företer en i viss mån olikartad utveckling. Den föreliggande statistiken medger tyvärr ej någon sådan uppdelning. Utifrån i statistiken sporadiskt förekommande data kan dock några kommentarer om utvecklingen göras. Den första gruppen av kroppssjukhus — lasarett och liknande anstalter — är den under hela perioden dominerande med en stark och förhållandevis jämn expansion. Vad sedan gäller gruppen övriga kroppssjukhus inrymmer denna vårdgrenar med vitt skilda utvecklings-

förhållanden. Sanatorierna och i viss mån epidemisjukhus representerar en grupp, där såväl kapacitet som lämnad vård visat en stagnation och tillbakagång. I båda dessa fall kan man peka på hur en explorativ och förebyggande verksamhet, efter hand som den införts och starkt byggts ut, återverkat på den slutna vårdens utveckling. Dispensärerna och senare skärmbildsundersökningarna i förening med nya behandlingsmetoder för tuberkulossjukdomar respektive sådana verksamheter som folkhälsan, slaktdjurskontroll, inspektion av födoämnesindustri och butiker osv. har reducerat vårdbehoven på sanatorier och epidemisjukhus.

Till en grupp med motsatt utveckling hör anstalter för kroniskt sjuka och barnbördshus. I sistnämnda fallet skedde expansionen med snabbt stigande vårdresurser och vårddagar under den tidigare delen av perioden medan vården av vanföra och andra kroniskt sjuka visade en stark tillväxt under 1940- och 1950-talen. Ser man på antalet vårddagar var ökningen så stark inom de här vårdgrenarna att den mer än uppvägde stagnationen inom sanatorier och epidemisjukhus och resulterade i ett ökningstal för hela perioden som låg högre än för lasaretten. Tillskottet av nya vårdplatser var samtidigt ungefär detsamma för de båda kroppssjukhusgrupperna, medan antalet intagna stigit icke obetydligt mer för lasarettens del.

Svårigheten att utifrån de ovan anförda måtten närmare bestämma hur sjukvårdstjänsternas volym förändrats ger skillnaden i utveckling mellan antal intagna och vårddagsantalet en antydning om. Med stort fog kan nog ändringen i antalet vårddagar sägas ange en nedre gräns för den volymökning som ägt rum på dessa områden. Osäkrare är vilken betydelse man skall tillmäta den starkare tillväxten i siffrorna över antalet intagna. Visserligen kan den snabbare ökningen i detta fall antas inte ha medfört någon ytterligare belastning för vissa områden av sjukhusarbetet (mathållning, bäddning etc.). Andra tjänster (diagnoser, ordinationer, ingrepp och behandlingar) torde dock i sin volymutveckling ha påverkats därav. Säkra ledtrådar för att bedöma hur stark denna senare återverkan varit finns ej att tillgå, men den kan nog förmodas ha varit ganska stark, även om en viss del av den starkare ökningen i antalet intagna till viss del kan innefatta stegrade siffror för personer som inlagts flera gånger samma år.

Till ovan berörda volymstegring för sjukhustjänsterna skall sedan även

läggas den höjning i kvaliteten hos tjänsterna, som ägt rum under perioden. Säkert är väl att det skett en sådan förbättring i kvalitet, men vilken omfattning den haft undandrar sig ett bedömande. Därmed blir även den samlade volymstegringen för sjukhustjänsterna obestämd inom ganska vida marginaler.

Frågan om förändringar i tjänsternas kvalitet är till en del ett problem som berör produktivitetsvinsterna i den medicinskt utbildade personalens arbete. Detta spörsmål behandlas lämpligen i samband med en redovisning av personalutvecklingen inom sjukhusen. Tyvärr tillåter dock de personaluppgifter som föreligger för hela perioden inte en närmare uppdelning och specificering på olika typer av sjukhus. Och under sådana förhållanden får en återblick på personalförändringarna anstå tills även sjuksjukvården behandlats.

Mellan de olika mått för sjukvårdens expansion som här anförts råder inte full korrespondens så till vida att utgiftsserierna hänför sig till offentliga sjukhus, medan siffrorna för vård dagar och intagna avser såväl dessa sjukhus som privata anstalter. Den allmänna bilden av utvecklingen torde dock därigenom inte bli alltför snedvriden. Även om man inte noggranare kan ange hur stora justeringar, som skulle behöva göras av t. ex. vård dagsantalet, om dessa blott skulle omfatta offentliga sjukhus, kan dock med ganska stor säkerhet sägas att justeringarna skulle resultera i att den procentuella tillväxten under perioden bleve något större. De privata sjukvårdsanstalterna har uppenbarligen relativt sett minskat i betydelse under perioden. Vid slutet av perioden svarade dessa för ungefär 3 procent av det totala vård dagsantalet inom den slutna sjukvården (sjuksjukhusen inräknade). År 1913 kan motsvarande procenttal uppskattas ha legat omkring 8. De privata sjukhusens konsumtionsutgifter skulle sålunda, om kostnadsutvecklingen antas vara densamma som inom de offentliga sjukhusen, ha blott uppemot 30-dubblats under perioden, medan som förut nämnts utgiftssiffran för de offentliga sjukhusens del mer än 75-dubblats. Den här utvecklingen innebär alltså att de offentliga sjukhusen vidgat sin »marknadsandel» och att av indexsiffran för utgifterna 1958 på cirka 7 800 uppskattningsvis omkring 400 enheter skulle ha sammanhängt med denna utvidgning.

För tillväxten av sjukhusutgifterna har en överflyttning av arbetsuppgifter från hem till sjukvårdsanstalter även spelat en viss roll. Givetvis är det därvid i flertalet fall inte exakt samma sorts tjänster som lämnats tidigare i hemmen och senare vid sjukhusen. De hemtjänster som ersatts har i varierande grad varit förbundna med någon form av öppen sjukvård, och det är i första hand detta inslag som utbytt mot vård vid en anstalt. Med denna substitution har emellertid följt en överflyttning av andra icke speciellt medicinskt betonade tjänster. Möjligheterna att siffermässigt belysa denna process är i allmänhet ganska små men för barnbördshusens del finns uppgifter, som kan användas i detta sammanhang. I fråga om förlossningar finns för hela perioden siffror över det antal som skett dels vid sjukhus och dels i hemmen. Som framgår av följande tablå har en fullständig omsvängning i relationen mellan dessa två grupper ägt rum mellan 1910 och 1958.

	1910	1920	1930	1940	1950	1958
				procent		
Hemförlossningar	93	91	75	35	5	1,1
Sjukhusförlossningar	7	9	25	65	95	98,9

Den övervägande delen av sjukhusförlossningarna sker vid av stat eller kommun ägda anstalter. För den begränsade del av förlossningsvården, som bedrivs i enskild regi, utgår offentliga anslag. Dessa anslag har efter hand kommit att svara för en allt större del av kostnadstäckningen. Detta innebär att den helt övervägande delen av kostnaderna för förlossningsvården mot slutet av perioden bestreds av offentliga medel. Oberättigat är säkerligen inte att beteckna en ganska stor del av de utgående offentliga kostnaderna 1958 som en överflyttningsspost från hemmen. En annan mindre del kan ses som en kostnad vilken substituerat tidigare utgifter i öppen vård inom barnmorskeväsendet. I början av perioden då det dominerande antalet barn föddes i hemmen arbetade cirka 3 000 barnmorskor inom den öppna förlossningsvården. Detta antal var ungefär oförändrat fram till mitten av 1920-talet men sedan dess har en kontinuerlig sänkning ägt rum så att vid slutet av perioden antalet var mindre än en femtedel så stort som vid periodens början. Barnmorskorna har så att säga flyttat till sjukhusen.

Vår beteckning av en del av barnbördshusens kostnader som en överflyttningsspost från hemmen kan måhända synas något oegentlig med hänsyn till att vården i hemmen inte var förbunden med några större direkta ekonomiska utlägg, om man bortser från matkostnader etc. Den vård av moder och nyfödd och den hjälp med hemmets skötsel i övrigt vid förlossningen, som lämnades av övriga i familjen, släkt eller grannar, utgjorde dock en reell kostnad genom att tid togs från annat arbete.

För andra sjukvårdsområden saknas liknande siffermässiga uttryck för en överflyttning från privat till offentlig sektor. Troligt är dock att inslag av denna art i större eller mindre grad finns i kostnadsutvecklingen för flera vårdområden. Till den starka stegringen i antalet intagna vid kroppssjukhusen kan tänkas ha medverkat, att alternativet vård i hemmet på grund av skilda omständigheter fått en efter hand minskad aktualitet. Och speciellt torde detta ha gällt för utvecklingen av vanföra och andra kroniskt sjuka.¹ Men, som sagt, några direkta siffermässiga belägg för detta kan inte här anföras.

Mot de här nämnda tendenserna kan ställas vissa andra förhållanden, som möjligen har verkat i motsatt riktning; alltså i riktning mot en överflyttning av vård från sjukhus till hem. Tidigare utskrivningar från lasarett kan lämpligen få representera den sorts förskjutningar som därvid åsyftas. I det föregående har framhållits att förkortningen av vårdtiden på sjukhusen till stor del kan sättas i samband med nya behandlingsmetoder, ny medicin etc. Tydligt är dock att man i fråga om vissa sjukdomsfall kunnat iaktta en strävan att nå fram till en ökad vård i hemmet, i vilken då ingått besök av distriktssköterskor, återbesök på sjukhus etc. Särskilt under år då en platsbrist på sjukhusen förelegat har strävandena i denna riktning accentuerats. Sett på lång sikt syns dock den nu berörda tendensen inte haft så stor betydelse, att den i starkare grad motverkat den överflyttning av vård från hemmen som tidigare behandlats.

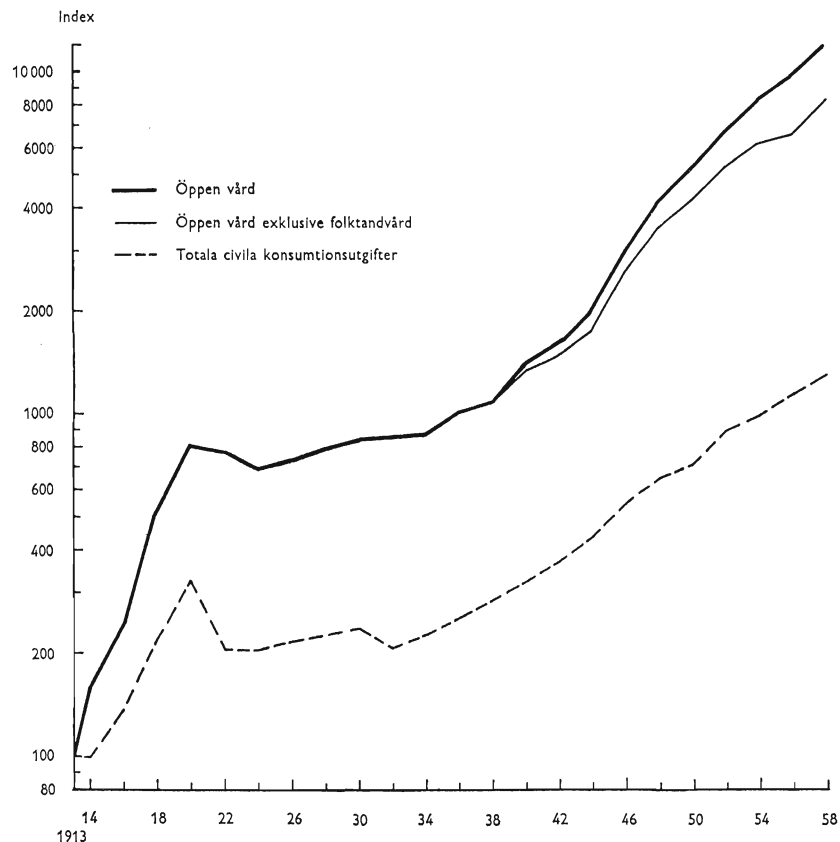
ÖPPEN VÅRD

Av de offentliga konsumtionsutgifter om cirka 287 miljoner kronor som här förts under öppen vård faller för år 1958 cirka tre tiondelar på folk-

¹ Jämför SOU 1947: 61, s. 70.

Diagram 43. Offentliga konsumtionsutgifter för öppen vård (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 47 i tabellbilagan.

tandvård. De övriga sju tiondelarna fördelar sig på verksamheter av olika slag: provinsialläkare och stadsläkare, distriktssköterskor, dispenserorganisationen, förebyggande mödra- och barnvården, barnmorskewäsendet samt sådana allmänt hälsovårdande uppgifter som handhas av t. ex. hälsovårdsnämnderna. Kostnaderna sammanlagt för dessa olika grenar har utvecklats på det sätt som framgår av den övre kurvan i diagram 43. Ökningen av utgifterna (uppemot en 120-dubbling) är sålunda starkare än för den slutna kroppssjukvårdens del och inte mindre än om-

kring nio gånger så stor som uppgången av den totala civila konsumtionen.

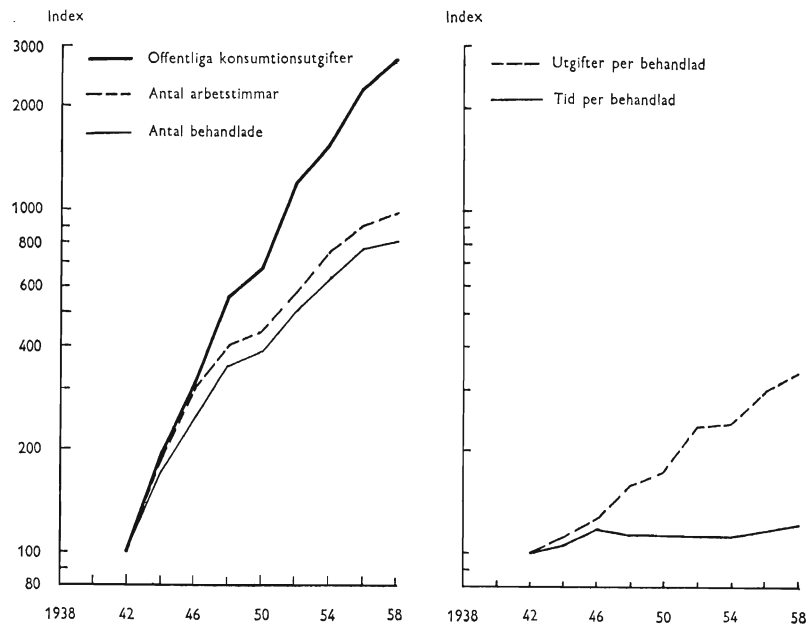
Den nedre kurvan i diagrammet visar kostnadsutvecklingen för öppen vård med undantag av folktandvården. Denna senare verksamhet är helt nytillkommen under perioden. Statsanslag för folktandvård började utgå 1939. Därefter har skett en mycket snabb uppbyggnad och utbyggnad av folktandvårdsorganisationen. I mitten av 1950-talet fanns polikliniker i praktiskt taget hela landet och så gott som alla barn hade möjlighet att bli behandlade inom folktandvården. År 1958 uppgick antalet behandlade barn till närmare 750 000 varav dock ungefär 60 000 blott erhöll en partiell behandling.¹ Ett stort antal vuxna (cirka 450 000) fick även tandvård inom organisationen. I detta fall var dock andelen partiellt behandlade avsevärt större eller närmare 60 procent. Ett sammanvägt mått för omfattningen av tandvården för fullständigt och partiellt behandlade barn och vuxna utgörs av antalet arbetstimmar utförda av tandläkare inom distriktpolikliniker, vilket 1958 uppgick till 2,4 miljoner arbetstimmar. Även om fördelningen mellan barn och vuxna samt mellan fullständigt och partiellt behandlade under perioden företett en hel del förändringar är dock ökningstakten i stort så pass likartad att man från föreliggande siffermaterial kan framräkna indexserier för utvecklingen av behandlingstid och av kostnad per behandlad. Sådana serier återges i diagram 44 där även kurvor över ökningen av kostnader, arbetstimmar och antal behandlade inom folktandvården medtagits.

Till den utgiftsstegring för öppen vård exklusive folktandvård, som illustrerats i diagram 43, är det svårare att finna korresponderande volymmått. De hälso- och sjukvårdande verksamheter som utförs av ifrågavarande organ är starkt varierande och olika till sin karaktär. Provinsialläkare och övriga tjänsteläkare, stadsläkare etc. har sålunda att svara för vissa omgivningshygieniska uppgifter, för olika förebyggande hälsovårdande åtgärder och utövar vidare en öppen sjukvårdande verksamhet. I dessa olika verksamheter samarbetar läkarna med andra organ och befattningshavare. Distriktssköterskan kan därvid i första hand nämnas. Denna

¹ Se SOS Allmän hälso- och sjukvård 1958, s. 23.

Diagram 44. Offentliga konsumtionsutgifter (mkr), antal behandlade och arbetstimmar samt genomsnittlig behandlingstid och utgift per behandlad (kr) inom folktandvården

Logaritmisk skala. Index: 1942 = 100



Anm. Se tabell 47 och 50 i tabellbilagan.

delar i viss mån provinsialläkarens ställning som en den öppna vårdens »alt mulig man». Hälsovårdsnämnderna, dispensärerna, barnmorskeorganisationen, den förebyggande mödra- och barnvården är exempel på mer specialiserade organ, med vilka en nära anknytning finns till de lokala tjänsteläkarna. Även om de olika organen lyder under olika huvudmän, och en mer eller mindre klar kompetensuppdelning numera föreligger mellan skilda verksamheter, har det i detta sammanhang synt oss riktigtast att i viss mån betrakta de nu ifrågavarande delarna av den öppna vården som en enhet, där kärnan utgörs av provinsial- och stadsläkarna.

Längre tillbaka i tiden kan läkarna sägas, om än i väsentligt mindre omfattning, ensamma ha svarat för de olika uppgifter som nu åvilar de ovan nämnda organen. Efterhand som en viss del av verksamheten svällt ut eller av huvudmännen tillmätts speciell vikt har tillsatts nya befattnings-

havare och skapats nya organ, som övertagit eller avlastat läkarna vissa uppgifter. En sådan något förenklad historieskrivning torde vara tillämplig beträffande tillskapandet av barnmorskeväsendet, dispensärerna, distriktssköterskorna och den förebyggande mödra- och barnvården. Av dessa har alla de nämnda organen utom barnmorskeväsendet tillkommit under vår undersökningsperiod. Möjligen med undantag av den förebyggande mödra- och barnvården har ett genomgående drag i dessa fall varit, att provinsialläkarna bibehållit vissa viktigare uppgifter inom de nytillskapade organens verksamhetsområden och att till de nya specialorganen knutits personal med i allmänhet lägre men för ändamålet särskilt avpassad utbildning. Här närmast skall några data om dessa »utbrutna» specialfunktioner anföras, varefter vi något skall återkomma till provinsialläkarna och utvecklingen av deras arbete.

Före första världskrigets början fanns inom en del kommuner dispensärverksamhet, vilken då närmast var av försökskaraktär. Vid 1914 års riksdag beviljades statsanslag att utgå från 1915 för råd- och upplysningsverksamhet och för öppen vård i fråga om tuberkulos samt för lämnande av understöd till familjer, där någon drabbats av denna sjukdom.¹ Dessa anslag stimulerade i försetningen till upprättandet av ett växande antal distriktdispensärer och i slutet av 1930-talet uppgick dessa till omkring 300. En omorganisation av dispensärverksamheten skedde då, varvid centraldispensärerna (någon eller några i varje län) tillkom.² Organisationen fortsatte att växa under de följande årtiondena och 1958 fanns ungefär 650 distriktdispensärer och cirka 60 centraldispensärer. Som antytts i samband med tuberkulossjukhusen har sjukfrekvensen inom detta område varit på tillbakagång sedan lång tid tillbaka. Dödligheten i tuberkulos har nedgått från cirka 20 per 10 000 invånare åren 1910-20 till 1 per 10 000 invånare 1955. Insjukandet i tuberkulos har även minskat starkt om än inte lika snabbt som dödlighetstalen. Med denna utveckling har följt en minskad arbetsbelastning inom distriktdispensärerna. Såväl antalet vid dispensärer företagna läkarundersökningar som antalet av sköterskor gjorda hembesök har minskat under efterkrigstiden,

¹ Prop. 1:6 s. 202/1914 B.

² Prop. 213/1935.

och en viss nedskärning av dispensärernas antal har även skett under senare år. Däremot har centraldispensärernas arbetsuppgifter samtidigt visat en icke obetydlig tillväxt. Detta sammanhänger med den intensifiering av tuberkulosbekämpningen som skedde i och med skärmbildsundersökningarnas tillkomst. Dessa började 1946 och fram till och med 1958 hade bland den civila allmänheten ungefär 5,7 miljoner och bland militärer cirka 1,8 miljoner sådana undersökningar gjorts. Denna verksamhet ledde till upptäckten av flera fall som krävde undersökning och kontroll vid centraldispensär och sålunda medförde en ökning av arbetet där.¹

Till distriktsvård började statsanslag lämnas 1920 och en kontinuerlig tillväxt av antalet distriktssköterskor har sedan dess skett — från ungefär 350 år 1925 till närmare 1 600 år 1958. I ungefär samma takt torde distriktssköterskornas motsvarighet i landstingsfria städer — stadssköterskor, sköterskor vid barnvårdscentraler, dispensärer, skolor etc. — ha ökat i antal. Dessas numerär vid slutet av perioden torde ha varit cirka 1 200. Tillväxten sammanhänger med ökade uppgifter inom mödra- och barnvården, som senare skall belysas, och den nyss berörda utvecklingen av dispensärerna. Besök och vård i hemmen har tilltagit i omfattning inte minst under senare decennier, då sköterskorna efter läkares föreskrift i ökad omfattning fått ge injektioner eller annan behandling i hemmen.²

Siffror, som belyser den nedgång i antalet barnmorskor som skett under perioden, har anförts i samband med att utvecklingen inom förlossningsvården behandlades. Den begränsning av barnmorskornas arbetsområde som inträtt genom den växande andelen anstaltsförlossningar har till viss del motverkats av de vidgade uppgifter inom den förebyggande mödra- och barnvården som ålagts dem. Statsbidrag för denna form av öppen vård och hälsokontroll började utgå 1937. Verksamheten expanderade mycket snabbt fram till mitten av 1940-talet, varefter utvecklingen gått i något långsammare takt. Under 1958 fick emellertid hela 81 procent av det

¹ För dessa och ovan anförda uppgifter se SOS Hälso- och sjukvård 1958 och SOU 1958: 15, s. 124 ff.

² Beträffande uppgifter om distriktsvård se SOU 1958: 15, s. 53 och 103 f. samt SOS Hälso- och sjukvård.

totala antalet barnaföderskor del av denna vårdform. Antalet kontrollerade spädbarn var ännu större och motsvarade 96 procent av samtliga barn under 1 år. Dessutom förekom även kontroll av ett betydande antal barn över 1 år (uppemot 300 000 år 1958). Jämsides med att verksamheten vidgats till att omfatta allt fler mödrar och barn har även skett en ökning av det antal besök per kontrollerat barn som gjorts hos läkare, barnmorska eller sjuksköterska eller som av dessa gjorts i hemmen.¹

Hur utvecklingen inom de ovan berörda områdena återverkat på provinssiälläkarnas och stadsläkarnas arbetsbelastning kan inte säkrare bedömas. Att deras insatser inom t. ex. den förebyggande mödra- och barnvården ökat är ganska säkert men tveksammare är i vad mån det jämsides med utbyggnaden av denna vård skett en relativ förändring i arbetsinsatsernas fördelning mellan läkare och sköterskor. Förutom de ökade uppgifter som tjänsteläkarna fått på dessa områden har även större anspråk på deras medverkan ställts från andra verksamheter av förebyggande och upplysande art. Hälsovård i skolorna, ympning och vaccinering, abortförebyggande verksamhet, bekämpning av könssjukdomar etc. har sålunda krävt ökade insatser. Och vidare skall erinras om den starkt ökade uppmärksamhet som måste ägnas omgivningshygien (livsmedelshygien, vatten- och avloppsfrågor m. m.).

Den mer utpräglade sjukvårdande sidan av tjänsteläkarnas arbetsuppgifter kan inte heller fångas i några säkrare utvecklingstal. Siffror över antalet konsultationer i öppen vård föreligger endast för några tidpunkter under senare delen av perioden, och dessa siffror kan dessutom endast betraktas som approximationer. Enligt undersökningar och beräkningar gjorda dels av svenska läkarförbundet och dels av riksförsäkringsanstalten uppgick det totala antalet konsultationer i öppen vård 1954 till 13 à 14 miljoner — större delen av besök på röntgen- och radiologiska kliniker är inte inräknade i denna siffra.² Då riksförsäkringsanstalten 1958 upprepade sin samplingundersökning blev resultatet att antalet konsultationer i öppen vård nämnda år låg något över 15 miljoner. En beräkning

¹ Uppgifter om förebyggande mödra- och barnvård har hämtats från SOU 1958: 15, s. 55 och 108 ff. samt från SOS Hälso- och sjukvård.

² Beträffande dessa och följande uppgifter se närmare SOU 1958: 15, s. 237 ff.

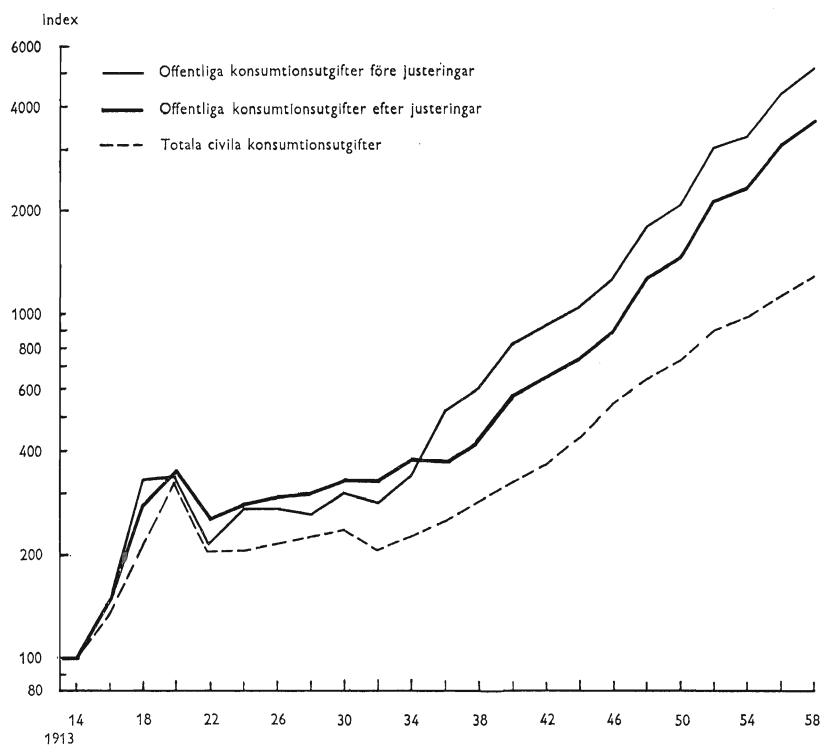
för 1943/44 i medicinalstyrelsens öppna vårdsutredning (SOU 1948: 14) visade ett totalantal för nämnda tidpunkt av 11 miljoner konsultationer. Den ökning i konsultationsantalet som skulle ha inträtt mellan 1943/44 och 1958 (litet över 35 procent) motsvarar en uppgång i antal konsultationer per invånare från 1,7 till över 2. Data som föreligger från den enbart sjukkassefinansierade öppna vården pekar mot en snabbare tillväxt av antalet konsultationer. Enligt riks försäkringsanstaltens undersökningar skulle i detta fall antalet konsultationer per sjukvårdsförsäkrad medlem ha stigit från 1,35 år 1942 till 2,66 år 1955/56. Större delen av denna uppgång var förlagd till tiden före sjukförsäkringsreformen. Av de sjukkassefinansierade konsultationerna kom år 1958 cirka 18 procent på provinsialläkarna. Motsvarande tal 1942 uppgick till 15 procent, varför sålunda stegringen av konsultationer i öppen vård skulle skett snabbare för provinsialläkarnas del än för övriga läkares.

För den tidigare delen av undersökningsperioden finns inga liknande uppgifter om antalet konsultationer att tillgå. Att en ökning av denna form av sjukvård då även skedde torde säkert kunna förmodas. I vilket fall kan dock anförda data för konsultationer och andra uppgifter som åvilar tjänsteläkarna inte sammanfogas till en noggrannare siffermässig precisering av utvecklingen av tjänsteläkarnas arbetsuppgifter. De sporadiska sifferuppgifterna pekar dock mot en stark volymmässig ökning av dessas tjänster under perioden. En förstärkning av personalen har också som en följd av de vidgade arbetsuppgifterna skett under perioden. Före första världskriget var antalet tjänsteläkarbefattningar något över 500 medan antalet vid slutet av perioden låg litet över 900. Större delen av ökningen inträffade under 1940- och 1950-talen. Icke besatta befattningar har funnits under hela perioden men andelen vakanser har varit särskilt stor under 1950-talet.

SINNESSJUKVÅRD

Som framgår av diagram 45 har de offentliga konsumtionsutgifterna för sinnessjukvården stigit betydligt långsammare än vad som varit fallet för de två tidigare beskrivna delområdena inom gruppen hälso- och sjukvård.

Diagram 45. Offentliga konsumtionsutgifter för sinnessjukvård (mkr, löpande priser)
 Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 47 i tabellbilagan.

Betraktar man endast det budgetstatistiska materialet har visserligen en dryg 50-dubbling skett av utgifterna, men tar man även hänsyn till de justeringar av utgiftssiffrorna som behövt göras finner man att kostnaderna 1958 »endast» var cirka 36 gånger större än 1913. Uppgången skulle för övrigt ha varit ännu något lägre. För tidigare år skulle nämligen en justering innebärande att kostnaderna för sinnesslövrården i de sex städer som icke tillhör landsting förts över till sjukvårdsutgifterna från skolbudgeten, där de då redovisades i kommunernas finanser, egentligen ha gjorts. I brist på säkra hållpunkter har dock denna överföring icke kunnat göras.

Det jämfört med kroppssjukhusen betydligt lägre expansionstalet för sinnessjukhusen, som utgiftssiffrorna visar, karakteriseras ej av en mot-

svarande utveckling av antalet vårdplatser och vårddagar. Ökningen av dessa tal (illustrerade i diagram 46) har under perioden t. o. m. varit något större än för kroppssjukhusen. För förändringen i antal intagna ställer sig svårt att få helt jämförbara siffror — registreringen av detta mått har i vissa avseenden ändrats under perioden och sker dessutom efter delvis olika normer vid de skilda anstalterna. Den kurva över utvecklingen av antalet intagna som återfinns i diagrammet vilar sålunda inte på något helt tillfredsställande underlag. Oavsett om en viss osäkerhet kan råda om storleken av de förändringar som skett, torde dock kurvorna återge den allmänna utvecklingstendensen på ett riktigt sätt. En avsevärt starkare ökning i fråga om antalet intagna än beträffande vårdplatser och vårddagar har sålunda skett, vilket innebär att vårdtiden per intaget fall har sjunkit mycket kraftigt. Delvis är detta en följd av ändrade och bättre vårdmetoder samt även av att personer med lättare mentala skador i större utsträckning än tidigare sökt vård. Utvecklingen är emellertid även till större eller mindre del betingad av otillräckliga vårdresurser. Sedan ganska lång tid tillbaka har en ganska stark överbeläggning funnits vid sinnessjukhusen, vilket yttrat sig bland annat i höjda siffror för utskrivning och återintagning av patienter. Överbeläggningen vid sinnessjukhusen kan belysas med följande siffersammanställning.¹ Som jämförelse har där medtagits motsvarande siffror för kroppssjukhusen.

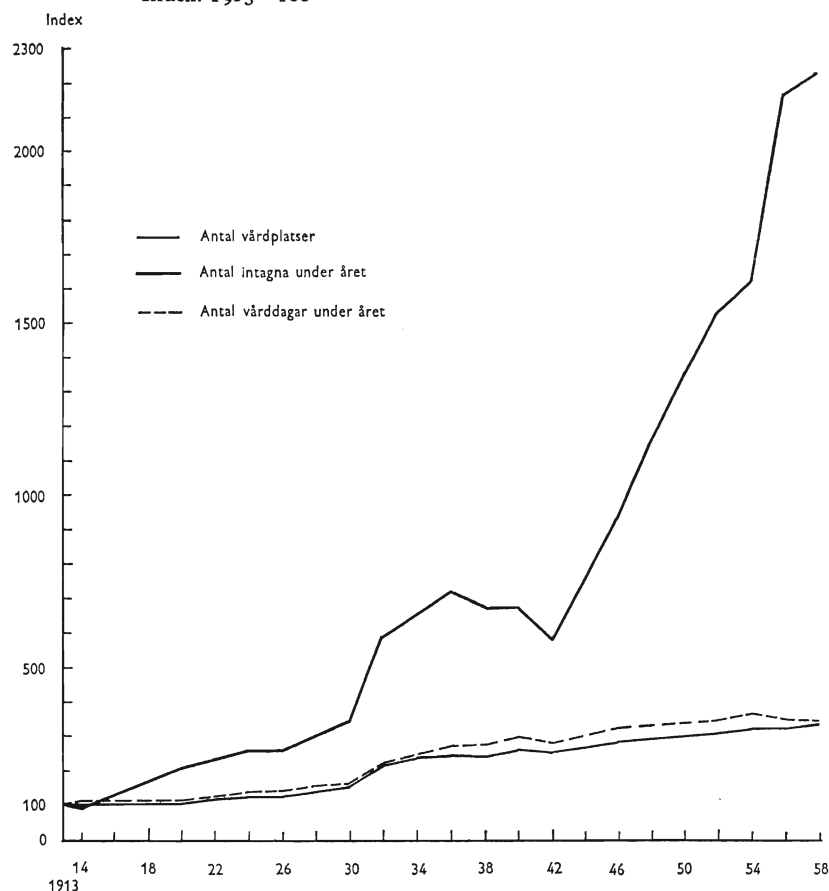
	1930	1940	1950	1958
Vårddagar per år och sjukhusplats				
inom lasarettsvård (exkl. förlossningsvård och enskilda sjukhus)	318	315	311	310
inom egentliga sinnessjukhus	427	429	418	415

Normalt borde ju detta tal för utnyttjandet av tillgängliga vårdplatser ligga under 365. De väsentligt högre siffrorna inom sinnessjukvården pekar mot att det rått ett bestående efterfrågetryck inom detta område. Inrättandet av psykiska kliniker vid kroppssjukhusen kan delvis ses mot bakgrund av den starka platsbristen inom sinnessjukhusen, även om andra viktiga motiv medverkade vid startandet av dessa.

¹ Sammanställningen hämtad från SOU 1958: 15, s. 182.

Diagram 46. Sjukvårdstjänster vid sinnessjukhusen

Index: 1913 = 100



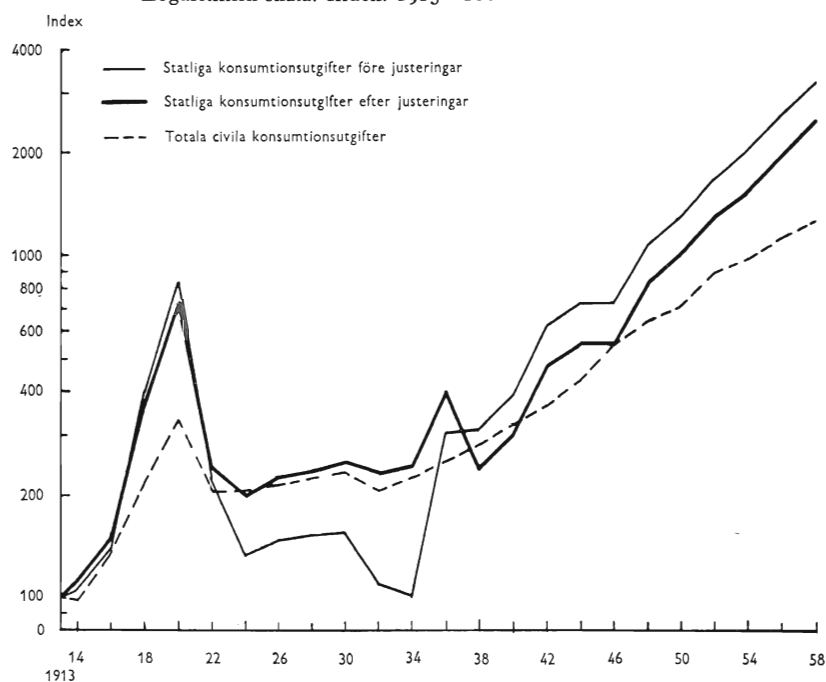
Anm. Se tabell 50 i tabellbilagan.

ÖVRIG HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Som förut framhållits är det endast statliga utgifter som förts till denna övriggrupp och mestadels rör det sig här om utgifter för centrala förvaltningsmyndigheter eller anslag för medicinsk forskning. Medicinalstyrelsen och karolinska institutet är exempel på organ vars kostnader här medtagits. Den ökning av arbetsuppgifterna som skett inom de övriga tidigare behandlade delarna av sjukvården har återverkat även på förvaltningsorganen med en icke oväsentlig kostnadsstegring för dessa som följd. Av

Diagram 47. Statliga konsumtionsutgifter för övrig sjukvård m.m. (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 47 i tabellbilagan.

den för övriggruppen inträdda 25-dubbling av utgifterna som skett under perioden (se diagram 47) faller dock bara en del på verk och myndigheter som fanns redan före första världskriget. Den allmänna utvecklingen inom sjukvårdsområdet har skapat behov av nya centrala och specialiserade organ av skilda slag, och tillkomsten av sådana har i betydande grad medverkat till ifrågavarande utgiftsstegring. Av sådana nya organ kan nämnas statens institut för folkhälsan, som tillkom 1938.¹ År 1943 fattades beslut om tillskapandet av centrala sjukvårdsberedningen, i vilken uppgick sjukhusens standardiseringskommitté (bildad 1933) och centrala sjukhusarkivet (bildat 1938).² Arbetsuppgifter som åvilar de 1914 respektive 1917 bildade statens bakteriologiska laboratorium och statens farmacev-

¹ Prop. 139/1938.

² Prop. 220/1943.

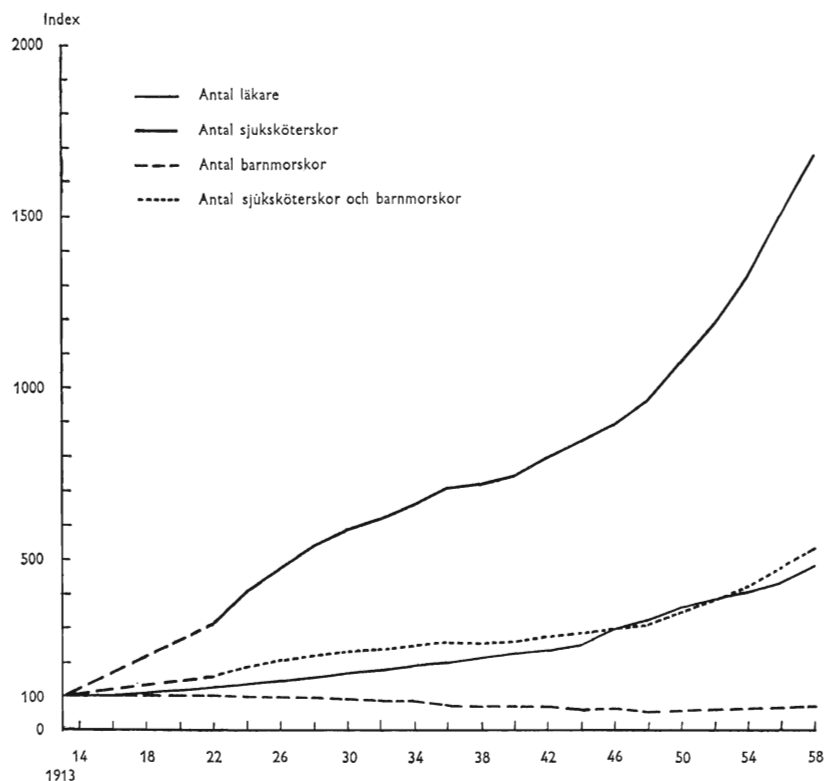
tiska laboratorium hade tidigare i viss utsträckning utförts av statsmedicinska anstalten. Men nyorganisationerna innebar i båda fallen en utvidgning och intensifiering av verksamheterna i fråga. Beträffande anslagen till medicinsk forskning har en betydande ökning skett dels genom höjda anslag till tidigare bestående forskningsorgan dels genom t. ex. sådana nya anslagsformer som representeras av statens medicinska forskningsråd.

PERSONALUTVECKLINGEN INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Endast för vissa personalkategorier går det att följa antalsutvecklingen under hela vår undersökningsperiod. Även om vissa smärre förändringar i statistiken vidtagits, kan hyggligt jämförbara siffror för olika år erhållas över antalet läkare, sjuksköterskor och barnmorskor. Förändringarna i dessas antal belyses i diagram 48. En av kurvorna där visar utvecklingen av summan för barnmorskor och sjuksköterskor, varvid sålunda minskningen i antalet av den förra personalkategorin avräknats mot det ökade antalet sjuksköterskor. Såväl för läkare som för barnmorskor plus sjuksköterskor skulle stegringen i antalet röra sig omkring en femdubbling. Antalsökningen har fortgått under hela perioden men stegringstakten synes ha varit något starkare under den senare hälften av perioden.

Den nyss angivna uppgången i antalet läkare och sköterskor ligger i flertalet fall högre än ökningen i de olika volymmått (antal vårdplatser, vård dagar och intagna) som i det föregående angivits för olika vårdgrenar. Denna jämförelse är dock icke helt adekvat. Dels syns inte siffror över antal vård dagar och intagna ge en rätt återspeglning av de lämnade tjänsternas volym. Sådana förbättringar i tjänsternas kvalitet som kan jämföras med en volymökning kommer exempelvis inte med i de nämnda måtten. Dels måste ju de ökade arbetsuppgifter, som lagts på den förebyggande hälsovården och den öppna sjukvården, fogas till sjukvårdsanstaltens tjänster för att en rättvisande jämförelse skall kunna ske med de anförda uppgifterna över personalutvecklingen. De kompletteringar av siffermaterialet som därvid erfordras, låter sig inte göra för hela perioden. För de senaste decennierna har emellertid i en offentlig

Diagram 48. Antalsutvecklingen för viss medicinalpersonal
Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 50 i tabellbilagan.

utredning vissa försök gjorts att uppskatta och sammanväga skilda mått över sjukvårdstjänsternas volym. Enligt beräkningar utförda av läkarprognosutredningen skulle den totala konsumtionsvolymen för hälso- och sjukvård (omfattande sluten kroppssjukvård, sluten mentalsjukvård och öppen sjukvård) ha stigit med 50 procent mellan 1945 och 1960.¹ Samtidigt skulle personaluppgången inom detta område — varvid ekonomi- och förvaltningspersonalen vid sjukhusen även medräknats — ha varit litet över 70 procent. Utvecklingen belyses närmare i följande tablå, hämtad ur ifrågavarande betänkande s. 87.

¹ För hur dessa beräkningar utförts se SOU 1961: 8, s. 65 ff. samt till detta betänkande fogade bilagor 1 och 2.

Personalutvecklingen inom hälso- och sjukvården i jämförelse med konsumtionsvolymens utveckling 1945-1958 (Index 1945 = 100)

	1945	1950	1955	1956	1957	1958
Sjukvårdspersonal	100	128	153	158	163	172
Konsumtionsvolym	100	120	140	144	148	150
Personalindex/kons. volym	1 000	1 067	1 093	1 097	1 101	1 147

En försämring av arbetskraftsproduktiviteten skulle enligt ovanstående sifferserier ha skett under ifrågavarande period. Den sänkning som där framkommer är emellertid betingad av de beräkningstekniska förhållandena. Ökat deltidsarbete och en viss arbetstidsförkortning kan ha medfört att antalet fullgjorda arbetstimmar inte ökat lika mycket som uppgifterna för personalstyrkan utvisar. Den största osäkerhetsfaktorn i de återgivna beräkningarna utgörs emellertid av att eventuella förändringar i tjänsternas kvalitet där inte kunnat beaktas. Det beräknade värdet för konsumtionsvolymens ökning kan därför endast betecknas som en minimisiffra. Därtill skulle läggas den säkerligen ganska väsentliga ökning i tjänsternas effektivitet som skett under perioden. Någon möjlighet att uppskatta storleken därav föreligger dock inte och därmed kan inte heller för denna begränsade del av hela vår undersökningsperiod något egentligt mått för förändringar i arbetskraftens produktivitet framräknas.

KONSUMTIONSTEORETISKA SYNPUNKTER PÅ UTVECKLINGEN INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Redovisningen och analysen av utgiftsutvecklingen inom sjukvårdens område har erbjudit vissa speciella problem. Den uppläggning vi följt vid behandlingen av de olika utgiftsområdena har ju betingats och bestämts av de allmänna problemställningar vi skisserat i de inledande kapitlen. Detta bör givetvis även gälla i fråga om sjukvårdskostnaderna. I detta fall uppställde sig emellertid, då vi försökte följa den i övriga avsnitt tillämpade dispositionen, genast vissa svårigheter, som visade sig vara av fundamental art. I allmänhet har någon direkt tvekan inte rått om vad efterfrågan avsett, om vad man velat tillgodose genom ifrågavarande utgifter. För sjukvårdens del torde man inte på samma sätt kunna utgå

ifrån att utgiftsändamålet är givet och känt. Vi skall därför här till en början något beröra denna fråga. Det kan förutskickas att vi därvid inte kommer fram till några klara lösningar. Vi kan blott anföra och belysa vissa problem och svårigheter.

Enklast torde de komplikationer, vi mött i våra försök att analysera utgiftsutvecklingen inom sjukvården kunna klargöras genom att återge några olika utgångspunkter och resonemang vi arbetat med. *En* arbetshypotes för analysen av utgiftsutvecklingen kan grovt schematiserat sägas bygga på den förutsättningen att man genom utgifter för sjukvård i olika former egentligen skulle efterfråga friska dagar. Man skulle med andra ord gå till läkare och sjukhus för att bli frisk.¹ Detta betraktelsesätt skulle korrespondera med den inte ovanliga syn på sjukvården, enligt vilken sjukvårdsutgifter närmast skulle kunna rubriceras som investeringar i sjukvård för att få åtnjuta hälsa. I överensstämmelse därmed framhålls ju även ofta att sjukvård »lönar sig». Tanken är då att man genom att ge ut pengar för läkarhjälp får större chanser till fler friska dagar med de förtjänstmöjligheter dessa erbjuder.

Onekligen har en sådan här uppläggning mycket som talar för sig. Något av det här synsättet har tvivelsutan legat bakom inrättandet av mödravårdscentralerna, skärmbildsundersökningarna, skolsjukvården, regelbundna läkarundersökningar på arbetsplatserna, upprättandet av olika forskningsanstalter etc. Vidare kan den uppgång i den genomsnittliga medellivslängden, som skett sedan t. ex. sekelskiftet och som till en del förklaras av de ökade insatserna inom hälso- och sjukvården, anses stödja ett dylikt betraktelsesätt. Innan vi tar upp de begränsningar i tillämpningen som vidlåder denna uppläggning av problemet, kan det vara skäl att resonemangsvis beröra hur efterfrågan, uppfattad på nämnda sätt, kan tänkas utvecklas då inkomsterna stiger i samhället.

Utgår man ifrån att efterfrågan på detta område avser friska dagar och håller man vidare före att sjukvårdsutgifterna kan vara »lönande» investeringar torde stigande inkomster i samhället kunna antagas primärt utlösa en tendens till ökad efterfrågan på sjukvårdstjänster. Efterfrågan på

¹ Vi bortser i detta förenklade resonemang från »att vara frisk» inte är ett tillstånd som kan ges någon entydig, klar bestämning.

friska dagar förmodas sålunda ha en inkomstelasticitet högre än 1. Den eftertraktade förbättringen av hälso- och levnadsförhållandena kan uppkomma genom en minskning av antalet sjukdagar. I detta fall kan efterfrågans inkomstberoende även knytas till det förhållandet att inkomstbortfallet på grund av sjukdom stiger vid ökade inkomster. Den sjukvårdsefterfrågan som här diskuteras kan tänkas föreligga även om antalet sjukdagar i en persons liv skulle stiga. Ökade insatser av ifrågavarande sjukvårdstjänster kan nämligen förväntas medföra en vinst i återstående levnadsdagar; även om andelen sjukdagar av detta nettotillskott är högre än som gällde för de ursprungliga levnadsdagarna kan ju utgiften för att erhålla de ytterligare friska dagarna bedömas »lönande». Ur lönsamhets-synpunkt är det ju relationen mellan friska och sjuka dagar inom de nyttillkomna levnadsdagarna, eller rättare det värde respektive de kostnader som knyts till den (jämte räntekostnaderna) som är avgörande och inte den eventuella förändring i sjukfrekvens för hela livet som kan följa av den ökade livslängden.

Den tendens till ökad efterfrågan på friska dagar som utlöses av stigande inkomster kan emellertid hållas tillbaka av prisstegringar för sjukvårdstjänsterna. Om så är förhållandet beror dels på efterfrågans priselasticitet, dels på den faktiska prisutvecklingen för tjänsterna. Nu torde emellertid någon säker kunskap inte kunna erhållas om vare sig relationen mellan inkomst- och priselasticiteternas nominella storlek eller om prisförskjutningarna. Därmed blir det ej heller möjligt att bestämma hur de här diskuterade sjukvårdstjänsternas utgiftsandel har utvecklats. Oavsett vilka praktiska möjligheter som föreligger i detta hänseende är det skäl framhålla att stor vikt i detta sammanhang bör läggas vid de stora framsteg som gjorts inom den medicinska forskningens och den praktiska medicinens områden. Det kan här inskjutas att framkomsten och introduktionen av nya sjukvårdstjänster och av nya och bättre vårdmetoder i och för sig kan tänkas stimuleras och påskyndas av inkomstutvecklingen. I många fall torde resultatet av sådana framsteg kunna förmodas bli en pris-sänkning på tjänster som erfordras för att uppnå flera friska dagar.

De bristande förutsättningarna att bedöma efterfrågans inkomst- och prisberoende och prisförändringarna för tjänsterna omöjliggör säkra

uttalanden om utvecklingen av sjukvårdstjänsternas utgiftsandel då nationalprodukten växer. Den förmodan kan kanske ändå göras att konstellationen av prisförändringar och storleken av inkomst- och priselasticiteter under undersökningsperioden varit sådan att icke blott sjukvårdstjänsternas volym utan även dessas utgiftsandel tenderat att öka. För en sådan förmodan talar bland annat att vunna friska dagar inte uteslutande utnyttjats för arbete som ökat nationalinkomsten utan även kommit fritiden och pensionsåldern tillgodo. Förhållandet kan uttryckas så att om konsumtion av hälsa och inte bara inkomstökningar till följd av mindre sjukdom inräknades i nationalprodukten skulle sjukvårdsutgifternas andel visa en mindre ökning än som blir fallet vid sedvanligt beräkningssätt.

I de ovan förda resonemangen har utgångspunkten varit att efterfrågan på sjukvårdstjänster utgör en efterfrågan på friska dagar. Detta torde dock inte gälla all sjukvårdsefterfrågan utan ofta torde det vara inte hälsa utan *lindring* som efterfrågas vid ett läkarbesök. Må vara att hoppet att bli helt frisk kanske ständigt finns, men vad man ofta i realiteten söker är ett uppskov med ett ofrånkomligt slut eller vård och största möjliga lindring i en sjukdom, som är obotlig. Sjukvårdsutgifterna skulle alltså i dessa fall inte ge friska dagar utan dagar med mindre smärta och värk. Efterfrågan på detta slags sjukvård kan säkerligen antas vara starkt beroende av inkomstförändringar i samhället: befolkningen skulle sålunda troligen vara benägen att vid en inkomstökning öka sina utgifter för denna slags konsumtion förhållandevis mer än sina utgifter för andra varor och tjänster. Är detta antagande riktigt skulle sjukvårdsutgifterna utvisa en stigande utgiftsandel då inkomsterna ökar.

De här två diskuterade typerna av sjukvårdsefterfrågan uppträder förvisso i en mängd blandformer och kan nog i praktiken inte ofta skiljas åt. I varje fall torde det vara ogörligt att i fråga om historiska utgifts-siffror särskilja den andel av dessa som avsett det ena eller andra slaget av efterfrågan. De bristande möjligheterna därvidlag hänför sig dels till en obekantskap om hur kostnaden per vårdfall utvecklats sig för de båda typerna dels till att vi inte känner hur antalet fall av det ena eller andra slaget förändrats. Under sådana förhållanden går det knappast att ens uppskattningsvis säga något om i vad mån de ökade sjukvårdsutgifterna

betingat eller varit betingade av inkomststegringarna i samhället. Några allmänna reflexioner kan dock knytas till vissa av de frågor som ovan berörts.

Under vår undersökningsperiod har en stark sänkning skett i dödlighetstalen i olika åldrar. Huruvida denna utveckling företrädesvis kan föras tillbaka på ökade insatser inom sjuk- och hälsovårdens område eller om även andra faktorer (t. ex. ökad levnadsstandard med bättre mathållning, bättre bostäder, mindre påfrestande arbeten etc.) bör tillmätas betydelse i detta sammanhang går väl inte att få något svar på. Med all reservation för denna osäkerhet skall vi dock i ett par kommentarer se på utvecklingen av dödlighetsförhållandena som en fråga enbart med anknytning till hälso- och sjukvården.

Tanken att ett medicinskt framsteg, som medför en stark reducering av en dödsrisk, möjligen får köpas till priset av en jämförelsevis högre sjukfrekvens för de nyvunna levnadsdagarna finner man understundom även tillämplig i fråga om den höjning av den sannolika återstående livslängden vid födelsen, som skett. — För män var den återstående livslängden vid födelsen 65,03 år om man utgår från de observerade dödsriskerna 1901–10, medan motsvarande tal för åren 1951–55 var 75,06.¹ — Helt ovanligt är sålunda inte att denna ökade livslängd anförs som en orsak till att åldringarnas andel i vår befolkning stigit under senare årtionden. I stort sett har dock något samband av denna art inte förelegat under perioden. Gjorda beräkningar visar att den nedgång i dödligheten för olika åldersgrupper som skett sedan 1910 haft föga eller ingen inverkan på relationen för antalet individer över och under 65 år.² Den minskade dödligheten skulle sålunda i ungefär samma mån ha ökat antalet personer i arbetsför ålder och antalet pensionärer. Den stigande andelen åldringar skulle i stället främst sammanhånga med den relativa minskning av de yngre ålderskullarna som följt av sjunkande födelsetal.

Begränsar man sig till en jämförelse av dödlighetsförhållandena för å ena sidan åren 1901–10 och å andra sidan åren 1951–55 framkommer en skillnad som kan sägas ha inneburit en större stegring av det sannolika

¹ Se Statistisk årsbok för Sverige.

² Jämför Industrien och förgubbningen, Stockholm 1955, s. 11.

antalet levnadsdagar i arbetsför ålder än uppgången i motsvarande tal för pensionsåldrarna. Mellan ifrågavarande år hade den sannolika återstående medellivslängden för olika åldersår ökat på sätt som framgår av följande siffror.¹

	1901-1910		1951-1955	
	män	kvinnor	män	kvinnor
0 år	54,53	56,98	70,49	73,43
10 år	54,03	55,58	62,67	65,12
20 år	45,88	47,66	53,10	55,36
50 år	23,17	24,74	25,45	27,08
65 år	12,81	13,61	13,82	14,75

Är då den ökning av det genomsnittliga antal arbetsföra år, som personer i 15-20 års åldern sannolikt kan beräknas få genomleva, främst ett tillskott av friska dagar eller är det de (sannolika) återstående sjukdagarna som ökat mest? Tyvärr finns inte siffermaterial, som skulle kunna tjäna till att säkert besvara en sådan fråga. Uppgifter om förändringen i medelantalet sjukdagar har visserligen redovisats sedan lång tid tillbaka för personer tillhörande de erkända sjukkassorna, men stor osäkerhet råder i detta fall om sjukanmälningarna hela tiden skett och registrerats efter likartade grunder. Enligt ifrågavarande statistik skulle sjukfrekvensen för manliga sjukkasmedlemmar ha stigit från litet över 6 sjukdagar per år för perioden 1906-10 till cirka 11 år 1954.² För kvinnliga medlemmar registreras en större uppgång eller från 5,8 sjukdagar till 13,4 mellan de nämnda tidpunkterna. Utgår man ifrån att dessa siffror riktigt återspeglar utvecklingen skulle för de ungdomar som träder ut på arbetsmarknaden det sannolika antalet sjukdagar under ett arbetsliv av exempelvis 40 år ha ökat med ungefär 250 dagar. Samtidigt hade enligt tidigare anförda uppgifter medelantalet återstående såväl friska som sjuka levnadsdagar för deras del stigit med omkring 2 500 dagar (7×365), varför ett tillskott av friska dagar om 2 250 dagar skulle ha skett. Om detta sistnämnda tal får symbolisera en genom förbättrad hälso- och sjukvård åstadkommen höjning av nationalprodukten, kan det ökade sjukdagantalet sägas vara

¹ Historisk statistik för Sverige I samt dödlighets- och livslängdstabeller 1951-55.

² Se Statistisk årsbok för Sverige 1951 och 1958.

ett uttryck för att en del av denna produktökning tagits i anspråk av ökade sjukvårdsutgifter. Den enligt här anförda siffror jämfört med antalet friska dagar starkare relativa ökningen för antalet sjukdagar pekar mot att sjukvårdsutgifternas andel av de totala konsumtionsutgifterna skulle ha stigit under perioden.

Nu bör emellertid till detta resonemang fogas starka reservationer. Det bör sålunda understrykas att sjukassestatistikens användbarhet i detta sammanhang är mycket tveksam. Av flera olika skäl har ifrågasatts om inte där registrerade ökning i sjukdagsantalet i betydande grad är ett utslag av en ökad benägenhet att anmäla sjukdomsfall och inte får tolkas som en stegring av den faktiska sjukfrekvensen. Vad vidare utvecklingen av sjukvårdskostnadernas utgiftsandel beträffar kan ju denna oavsett osäkerheten om sjukfrekvensens förändringar, inte bestämmas utan att man känner relationen mellan kostnaden per sjukdag och det bidrag till nationalprodukten som en frisk dag ger. Möjligheter syns saknas att i dessa olika punkter nå fram till en sådan kunskap om förhållandena som kunde möjliggöra en säkrare bestämning av i vilken utsträckning sjukvårdsutgifternas utveckling kan förklaras genom olika slags »lönsamhets»-resonemang.

Då det gäller att söka ange bakgrunden till den ökning i sjukvårdstjänsternas volym som tidigare i detta kapitel berörts måste beaktas de betydande förändringar i befolkningens sammansättning och i befolkningens yttre arbets- och livsvillkor som skett under perioden. Bland förändringar i dessa avseenden som verkat i riktning mot ett ökat behov och en ökad efterfrågan på sjukvårdstjänster kan nämnas den förskjutning i befolkningens åldersfördelning som fortgått sedan flera decennier tillbaka. De sjunkande födelsetalen har medfört att de högre åldrarna med deras större sjukfrekvens fått en större relativ vikt. Vad detta betytt ur sjukvårdssynpunkt har försökt uppskattas i ett par offentliga utredningar. Kommittén för översyn av hälso- och sjukvården i riket har i sitt betänkande (SOU 1958: 15, s. 177) sammanställt resultaten av vissa beräkningar rörande denna fråga i en tabell som här nedan återges, varvid siffror för patientintag här ej medtagits. Det bör här framhållas att vid dessa beräkningar har åldersgrupperna vägts efter vårdplatsernas fördelning på

olika åldersgrupper. Huruvida detta ger en rätt återspeglning av variationerna i vårdbehoven kan här lämnas åsido.

Procentuell ökning i folkmängd, behov och patientintag i kroppsjukhusvården

	1931-40	1941-50	1951-55
Folkmängd	4	11	7
Av folkökning och åldersförskjutningar betingat behov			
inom lasarettsvård o. d.	7	13	8
inom lasarettsvård och vård av långvarigt sjuka	(7)	(14)	(10)

Parenteserna kring procenttalen för vårdbehovet inom lasarettsvård och vård av långvarigt sjuka markerar att beräkningarna i detta fall måst grundas på ett mindre säkert sifferunderlag. De här anförda uppskattningarna kan kompletteras med några siffror hämtade ur läkarprognosutredningens betänkande (SOU 1961: 8, s. 75). Som tidigare nämnts har man i denna utredning sökt bestämma sjukvårdskonsumtionens volymutveckling under senare decennier. Och enligt där gjorda beräkningar skulle konsumtionsvolymen ha ökat med 53 procent mellan 1945 och 1958. Beaktar man den folkmängdsökning som samtidigt skett får man en uppgång i sjukvårdskonsumtionen per individ av 38 procent och tar man vidare hänsyn till åldersförskjutningarna i befolkningen kommer man, enligt betänkandet, till en ökning i sjukvårdskonsumtion per konsumentenhet av 31 procent. Även om man kan ställa sig tvekande inför bestämningen av konsumtionsvolymens utveckling kan nog sägas att relationen mellan de anförda siffrorna ger en ungefärlig uppfattning om den betydelse förändringarna i befolkningen haft i detta sammanhang.

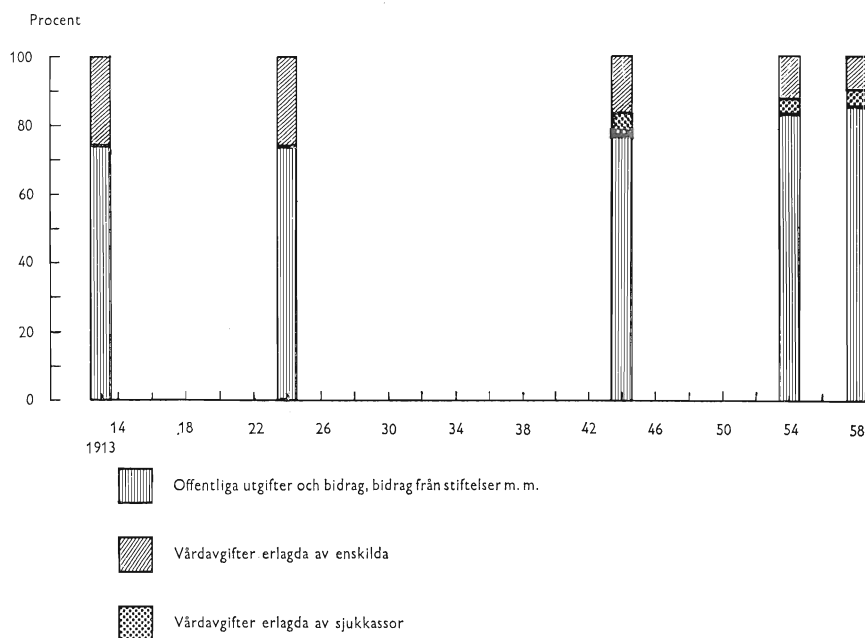
Vad beträffar sådana förändringar i de levnads- och arbetsförhållanden som kan tänkas ha återverkat på sjukvårdsefterfrågan ställer det sig ofta svårt att avgöra t. o. m. i vilken riktning dessa inverkat och än mindre kan där en siffermässig precisering av deras betydelse göras. Förbättrad mathållning och bättre bostadsförhållanden bör ha lett till minskade sjukrisiker, men å andra sidan har genom en mer koncentrerad bebyggelse smitto- och infektionsriskerna möjligen ökat, och den starkt ökade användningen av kemiska preparat kan ha medfört nya sjukdomsanledningar. Utvecklingen inom bil- och flygtrafiken har inneburit nya och

betydande olycksfallsrisker. Inom arbetslivet har mekanisering och rationalisering gjort arbetet mindre ansträngande, varigenom vissa yrkes-skador som exempelvis ryggskador troligen kunnat reduceras, men samtidigt har i vissa fall fler och snabbare maskiner ökat andra riskmoment. Tolkningen av sjukkasestatistiken och den nyss berörda utvecklingen som sjukdagsantalet uppvisat enligt denna statistik är belysande för svårigheterna att sammanväga de olika här exemplifierade tendenserna.

Omvandlingen av samhälls- och arbetsliv kan även i andra avseenden antas ha förändrat behovet av och efterfrågan på olika sjukvårdstjänster. Nedsatt synförmåga har exempelvis då arbetet blivit mer precisionsbetonat och då fritiden mer kommit att upptas av läsning, television, bilkörning etc. kommit att framstå som en större olägenhet än tidigare, vilket resulterat i att större anspråk ställts på tjänster av ögonläkare och optiker. Å andra sidan kan man peka på hur en större allsidighet och differentiering i produktionen medfört ökade möjligheter för fysiskt handikappade att delta i arbetslivet. I fråga om psykiskt sjuka har delvis en motsatt tendens gjort sig gällande. Många av dessa kunde i den agrara storfamiljens arbets- och familjeförhållanden få en tillsyn och ges en viss sysselsättning som inte på samma sätt kan åstadkommas i ett modernare samhälle. Med den genom det sista exemplet antydda utvecklingslinjen, vilken även i viss grad gällt för kroniskt sjuka, barnaföderskor m. fl., har vi kommit in på sådana förskjutningar som vi i det föregående betecknat som en sorts överflyttning av vård från privat till offentlig sektor. I ett försök att analysera den utvecklingen syns böra uppmärksammas den inverkan på förloppet som kan ha utövats av skilda prisfaktorer.

I kapitel 1 har behandlats, hur framkomsten av ny teknik och nya arbetsmetoder utlöst förskjutningar i prisrelationerna för inbördes substituerbara varor och tjänster, och hur detta medfört förändringar i fördelningen av arbetsuppgifterna i samhället. Det är mot en sådan bakgrund som vi tror att man har att se överflyttningen av olika sjukvårdande tjänster från hemmen till lasarett och andra sjukvårdsanstalter. I nämnda kapitel har berörts hur ett höjt relativt löneläge för hemhjälp, ett ökat förvärvsarbete för gifta kvinnor etc. är uttryck för en ändrad konkurrens-situation för hemarbete gentemot framställning av varor och tjänster i

Diagram 49. Driftutgifternas täckande vid offentliga och privata sjukhus, relativ fördelning



Anm. Se tabell 51 i tabellbilagan.

industri och servicenäringar. Samma mönster torde vara tillämpligt då det gäller att förklara t. ex. den radikalt ändrade fördelningen av förlösningar mellan hem och barnbördshus. I detta sammanhang torde inte vara erforderligt att ytterligare beröra den sidan i överflyttningsförloppet. Till de faktorer, som bidragit till att såväl matlagnings- och sömnadstjänster som sjukvårdstjänster i ökad grad förlagts utom hemmet, skall emellertid beträffande sjukvården fogas en speciell omständighet, nämligen förändringen i finansieringen av sjukvårdskostnaderna, som förstärkt överflyttningsstendenserna.

Då utvecklingen inom den slutna kroppssjukvården behandlades antydde, att en del av stegringen i de offentliga sjukhusutgifterna sammanhängde med att de offentliga sjukhusen kommit att svara för en relativt större del av det totala vårdtagsantalet. Då de privata lasarettens kostnader i större utsträckning bestrids genom avgifter har deras relativa tillbakagång också inneburit en sänkning av de privata avgifterna. Till

detta kommer att de avgifter som uttagits vid de offentliga sjukhusen fått en successivt minskad betydelse. För att ge en uppfattning om storleken i denna förändring har i diagram 49 återgetts den del av driftutgifterna vid offentliga och privata sjukhus som för några år under perioden täckts av patientavgifter.

Nedgången i den bidragsandel som patientavgifterna svarat för — från cirka en fjärdedel till omkring en sjundedel — torde, såsom de vård-sökande troligen uppfattar sin betalningssituation, i viss mån kunna jämföras med en prissänkning på sjukvårdstjänster. Då behov av sjukhusvård är aktuell torde sålunda individen inte tänka på eller behöva beakta skattekonsekvenserna av sjukhusutnyttjandet, utan det torde endast vara de kontanta personliga utläggerna i samband med vården som har någon inverkan på hans handlande. Hans situation är i viss mån analog med en företagares på en fri-konkurrensmarknad — hans egna åtgöranden tagna för sig inverkar inte på förhållandena. Av samma skäl kan sägas, att även den del av patientavgifterna som bestrids av sjukförsäkring har en viss karaktär av prissänkning. Efter hand har i vidgad utsträckning avgiftsbetalningen kommit att ombesörjas av sjukförsäkring, och hur utvecklingen därvid gestaltat sig framgår även i diagram 49. Beaktas de båda här berörda tendenserna skulle resultatet bli, att den del av sjukhusutgifterna som patienterna själva direkt betalat sjunkit från cirka en fjärdedel år 1913 till omkring en tiondel år 1958.

Vilken betydelse för efterfrågeutvecklingen ifrågavarande »prissänkning» haft är svårt att bedöma. En betydande uppmärksamhet ägnades frågan om effekten av övergång från enskild avgiftsbetalning till försäkringsmässigt betalade konsultations- och vårdkostnader då den allmänna sjukförsäkringen infördes 1955. Ganska allmänt räknade man då med att konsultationerna hos privatpraktiserande läkare, på polikliniker etc. skulle öka i antal som en följd av den minskade individuella avgiftsbetalningen. Någon mer ingående undersökning av reformens effekt i dessa avseenden har dock inte gjorts, varför styrkan av ifrågavarande slags priskänslighet inte kan bedömas.¹ I detta sammanhang kan framhållas att den ovan

¹ Det må här kanske vara tillåtet beklaga att erfarenheter och material rörande verkningarna av nämnda reform inte sammanställts. Sjukförsäkringens införande torde utgöra

angivna nedgången i den del av sjukvårdskostnaderna som bestrids genom avgifter, har varit förbunden med andra prissänkande element. Vad t. ex. förlossningsvården beträffar torde utvecklingen inneburi en ökad skillnad i kvalitet mellan anstaltsvård och hemvård — en förlossning på barnbörds- hus har alltmer kommit att bedömas som säkrare och bättre — vilket påverkat de blivande mödrarnas val på samma sätt som en prissänkning.

De prissänkningar som ovan diskuterats har varit av en alldeles speciell karaktär. Vad beträffar sjukvårdstjänsternas priskänslighet i den bemärkelse vi tidigare tillämpat skulle denna i den mån den förelegat ha givit sig till känna som en press till rationaliseringsåtgärder. Beträffande den del av sjukhusarbetet som avser mathållning, städning, tvätt etc. kan för den undersökta perioden noteras betydande åtgärder för att sänka vårdkostnaderna. Flera statliga utredningar har bearbetat olika rationaliseringsproblem och anvisat olika vägar för att reducera sjukvårdskostnaderna.¹ Inom centrala sjukvårdsberedningen har man fortlöpande följt och studerat möjligheterna att förenkla och förbilliga anläggningsverksamheten och driften inom sjukhusen.² Hur sjukvårdskostnadernas utveckling påverkats av olika rationaliseringsåtgärder har ofta inte kunnat säkrare bestämmas, då kostnadsredovisningen genomgående varit ganska summarisk och föga lämpad för företagsekonomiskt inriktade kostnadsstudier. Ett starkt ökat intresse har dock under senare år visats för att söka utnyttja och anpassa de erfarenheter i fråga om redovisning och kostnadsstudier som gjorts inom industri och handel för användning inom sjukvårdens område.³

ett av de bättre tillfällena att få för stora delar av den offentliga verksamheten betydelsefulla pris- och kostnadssamband belysta. Med hänsyn till det vidare intresset har övervägts att inom denna undersökning söka belysa sjukförsäkringens effekter i diskuterade hänseenden, men detta har befunnits inte kunna genomföras inom undersökningens ram.

¹ Se t. ex. SOU 1951: 17, 1951: 53 och 1955: 12.

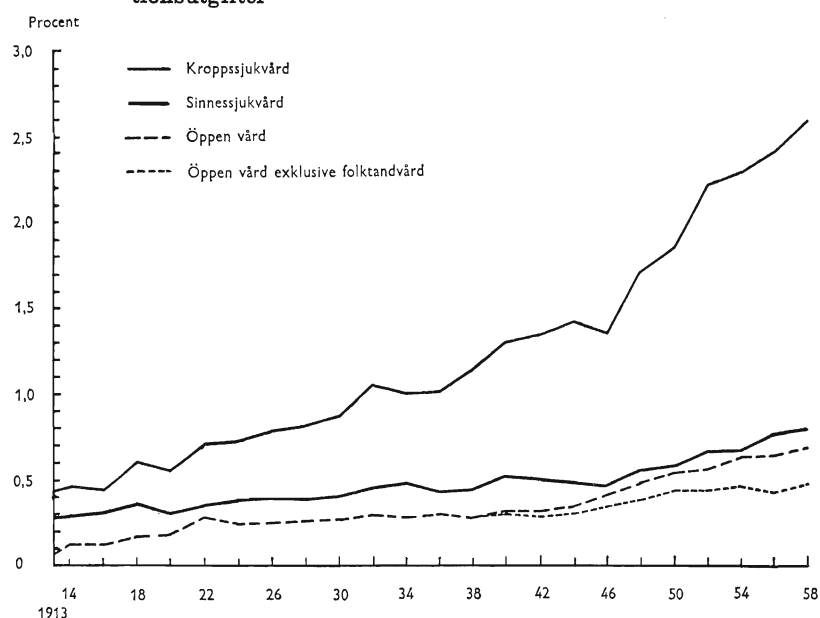
² I flera fall har resultaten av detta arbete redovisats i form av artiklar i tidningen »Sjukhuset». En översikt över olika rationaliseringsvägar utgörs av »Synpunkter och förslag angående arbetsförenklade åtgärder m. m., vilka kan underlätta genomförandet av en arbetstidsförkortning för sjukhuspersonal», vilken översikt återfinns i svenska sjukhusföreningens årsbok 1957, s. 79 ff. I nämnda årsbok återges även anföranden från föreningens årsmöte 1957, vilket till stor del ägnades åt en diskussion av skilda rationaliseringsproblem.

³ Jämför Asztély, S., Sjukhusadministrativa studier. Företagsekonomiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg. Meddelande nr 6, 1959.

Beträffande de medicinska arbetsuppgifterna har frågan om kostnads-sänkande förändringar en något annan dimension. Tonvikten i strävanden att förbättra vårdresultaten har ju där främst legat på utveckling och tillämpning av ny och bättre diagnostik, nya metoder för behandling och vård, ny apparatur och nya mediciner etc. Drivkrafterna bakom detta forsknings- och utvecklingsarbete kan ju inte åsättas en snäv ekonomisk etikett, men resultaten tar sig dock uttryck i förändringar i vårdkostnader eller i kostnaderna för att uppnå ytterligare friska dagar. De medicinska framstegen kan väl med säkerhet sägas ha medfört en betydande sänkning av kostnaderna för att uppnå fler friska levnadsdagar. Och denna troliga prissänkning kan förmodas ha haft en stimulerande effekt på sjukvårds-efterfrågan. En annan och av nyssnämnda prisutveckling oberoende sak är hur sjukhusens vårdkostnader förändrats. Dessas utveckling är även mycket svår att bedöma. Å ena sidan har genom nya och bättre metoder operationstiderna i vissa fall kunnat förkortas; sjukhusvistelsen har genom ändrade vårdmetoder och nya mediciner kunnat nedbringas. Å andra sidan har nya rön inom diagnostik och behandling krävt ny dyrbar apparatur och nya verktyg för att kunna omsättas i praktiken. Och i de många fall då forskningen skapat helt nya möjligheter att råda bot för en sjukdom har tillkommit förut icke förefintliga behandlingskostnader, vilkas motsvarande vinstposter inte registreras vid lasaretten utan kommer individen till godo som fler friska levnadsdagar.

Avslutningsvis skall även för hälso- och sjukvårdens del införas ett par diagram som visar hur kostnaderna utvecklats sedda i relation till den totala civila konsumtionen. Av de här närmare behandlade tre delgrupperna — den fjärde delgruppen »övrig sjukvård m. m.» har en så speciell karaktär och omfattning att den här kan lämnas åsido — har den slutna kroppssjukvården både dragit de största kostnaderna under hela perioden och visat en mycket snabb utgiftsstegring. Utgiftsandelens för denna grupp har stigit från 0,4 procent 1913 till 2,6 procent 1958. Som framgår av diagram 50 har uppgången skett ganska jämnt under hela undersökningsperioden, möjligen dock med det undantaget att tiden efter andra världskriget kännetecknats av en något snabbare ökningstakt. För den öppna vårdens del är det stegrade tempot i utgiftsandelens ökningstakt

Diagram 50. Offentliga konsumtionsutgifter för sluten kroppssjukvård, sinnessjukvård och öppen vård i procent av totala civila konsumtionsutgifter

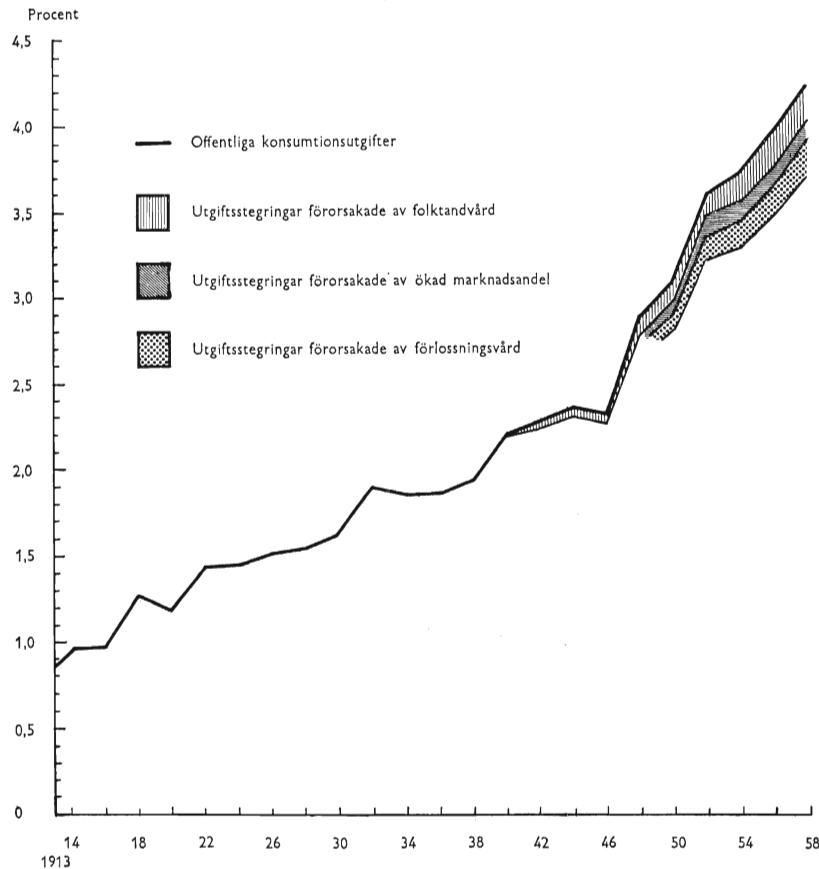


Anm. Se tabell 16 och 47 i tabellbilagan.

under efterkrigsåren än mer accentuerat. Detta sammanhänger i hög grad med de från slutet av 1930-talet nya och därefter snabbt ökade utgifterna för folktandvården. Uteslutes tandvårdsutgifterna visar kurvan för den öppna vårdens utgiftsandel en ganska jämn stegring. Vad sinnessjukvården beträffar har som syns andelstalen förändrats jämförelsevis litet.

En osedvanlig kombination av flera starkt efterfrågeökande faktorer har inom hälso- och sjukvårdens område bidragit till den markanta uppgången i utgiftsandelen. Stora framsteg inom den medicinska forskningen har öppnat möjligheter att uppnå allt större antal friska levnadsdagar än tidigare. Detta kan sägas ha inneburit en billigare produkt (friska dagar), vilket stimulerat efterfrågan på hälso- och sjukvårdstjänster. Inkomstökningarna i samhället syns genom en troligen ganska hög inkomstelasticitet för efterfrågan på ifrågavarande tjänster vara en annan viktig faktor som medverkat till en höjning av utgiftsandelen. Förändringar i de relativa prisförhållandena eller i betalningsförhållandena har vidare stimulerat

Diagram 51. Offentliga konsumtionsutgifter för hälso- och sjukvård i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 16 och 47 i tabellbilagan.

en överflyttning av vård från hem till olika slags sjukvårdsanstalter. Vilken vikt som skall tillmätas dessa olika faktorer har här inte närmare kunnat bedömas. I diagram 51, som återger utvecklingen av utgiftsandelens för de sammanlagda utgifterna för hälso- och sjukvård har dock ett försök gjorts att ge en antydning om betydelsen av vissa överflyttningseffekter. Sålunda har där en markering gjorts för hur utgiftsandelens skulle ha ökat fram till 1958 om inga förskjutningar mellan privat och offentligt drivna sjukhus ägt rum. Vad den tidigare illustrerade radikala

omsvängningen i förlossningarnas fördelning mellan hem och barnbörds-
hus betytt i utgiftshänseende har även försökt anges i diagrammet som ett
exempel på en annan form av överflyttningar. Och slutligen har utmärkts
hur utgiftsandelen tett sig om man bortser från de utgifter som varit
förenade med folktandvården.

KAPITEL 8

Socialvård (B III)

I en liten uppsats i *Industriproblem* 1960 har jag framfört vissa reflexioner kring frågan hur man skall uppfatta den moderna socialpolitikens framväxt.¹ Försöket att belysa den frågan utgick från det sannolika förhållandet, att skillnaderna i standard mellan barn och åldringar å ena sidan och befolkning i yrkesverksam ålder å den andra inte var större i det tidiga 1800-talet än i våra dagar. Med hänsyn vidare till att man med stort fog torde kunna göra gällande, att det i det begynnande 1800-talets svenska samhälle fanns betydande socialpolitiska garantier för »trygghet mot nöd» — detta uttryck då uppfattat som garantier mot oförvållade onormala avvikelser från en allmänt rådande standard — skulle skillnaden i omvårdnaden av fattiga, åldringar etc. mellan våra dagars och dåtidens samhälle främst vara en fråga om den förbättring av välståndet, av den allmänna levnadsstandard som skett mellan ifrågavarande tidpunkter. Men om så förhåller sig hur skall man då betrakta den moderna socialpolitiken? Det kan ju te sig ganska paradoxalt, att den mängd av sociala reformer som genomförts under de 150 år som jämförelsen här avsett inte skulle ha medfört någon relativ förbättring av de nämnda gruppernas omvårdnad.

Den nyss berörda skenbara motsättningen anses i artikeln kunna förklaras om man ser de olika nytillkomna socialpolitiska åtgärderna som en anpassning av välfärdssystemet till ändrade förhållanden inom samhälls- och produktionslivet. Övergången från natura- till penninghushållning, industrialiseringen och kommersialiseringen inom produktionslivet samt den starkt ökade lokala och yrkesmässiga rörligheten inom befolkningen

¹ Höök, E.: Välfärdsstat eller välståndstat? (*Industriproblem* 1960, Stockholm 1960.)

utgjorde faktorer, som framtvungade en förändring i kostnadsansvaret och formerna för försörjning av gamla, invalider, föräldralösa barn etc. Med uppsplittringen av den äldre arbets- och försörjningsgemenskapen, koncentrerad till familjen, gården, bylaget, bruket etc., måste så att säga en omprövning av huvudmannskapet för socialvården ske. Och för att ett nytt försörjningssystem skulle fungera i ett samhälle kännetecknat av ökad rörlighet hos befolkningen måste kostnadsansvaret för detta ges en form som inte var lokalt bunden. Försäkringen, eller rättare socialförsäkringen, erbjöd ett sätt att till stor del lösa detta problem. De socialpolitiska reformerna under 1900-talet, i vilka socialförsäkringarna intagit en central ställning, skulle kunna betecknas som en anpassning av välfärdssystemet till de nya samhällsförhållanden som inträtt.

Det ovan berörda förhållandet — att barn, åldringar, invalider etc. som levde i början av 1800-talet för sin försörjning troligen disponerade en ungefär lika stor del av nationalinkomsten som motsvarande grupper i 1950-talets svenska samhälle — kan ur vissa synpunkter anses ganska förklarligt. Även om mycket betydande förändringar i samhälls- och familjeliv skett under perioden, har dock inte någon sådan upplösning av samhörigheten och solidariteten inom familjen skett, att inkomsthöjningar skulle kunna tänkas bli förbehållna de yrkesverksamma, medan barn och äldre inte skulle få någon del av standardhöjningen. För övrigt kan väl svårligen tänkas något varaktigt bestående samhälle, där en annan ordning skulle kunna gälla. Med andra ord skulle en betydande standardföljsamhet gälla för ifrågavarande befolkningsgruppers försörjning.

Av vad som nu sagts skulle följa att den ökning av samhällets utgifter för sociala ändamål, som skett under vår undersökningsperiod och som relativt sett gått utöver nationalinkomstens samtidiga stegring inte skulle innebära någon relativ förskjutning av den reala försörjningssituationen för olika grupper utan närmast vara ett resultat av förändringar i formerna för försörjningen. Denna förändring skulle utgöra en överflyttning av utgifter från privat till offentlig sektor. Frågan är då här varför en sådan överflyttning kommit till stånd.

Vid sökandet av ett svar på nämnda fråga ligger det nära till hands att först beakta de inkomstomfördelningsproblem som i den politiska dis-

kussionen ofta sammanknyts speciellt med socialpolitiken. Vid genomförandet av skilda socialreformer har i argumentering och motiveringar ofta ingått hänvisningar till önskvärda förändringar i inkomstfördelningen, som skulle kunna uppnås genom de ifrågavarande åtgärderna. Målsättningen beträffande inkomsternas fördelning kan därför tänkas ha medverkat till den berörda överflyttningen av utgifter från privat till offentlig sektor. Att närmare utreda dessa problem är emellertid en idépolitisk statsvetenskaplig uppgift, som ligger utanför denna undersökning. Vad som här kan göras är att söka något belysa arten och karaktären av de inkomstöverföringar som skett via socialpolitiken. Därvid kommer att särskilt uppmärksammas de inslag av försäkringsliknande överföringar som finns inom socialutgifterna och hur dessa förhåller sig till inkomstfördelningen i samhället.

Att förlägga en diskussion av inkomstfördelningsfrågan till just detta avsnitt kan ur olika synpunkter förvisso diskuteras. Egentligen är ju problemet vilken fördelning av inkomsterna i samhället som eftersträvas eljest ett spørsmål, som inrymmer utfallet av såväl socialvårdens som försvarets, domstolarnas, skolornas m. m. finansiering och av de förmåner som erhålls genom dessa verksamheter. Hela skatteavvägningsproblemet med alla dess aspekter i fråga om direkta och indirekta skatter, avgifter etc. borde där komma upp till övervägande. Denna synnerligen omfattande fråga har dock inte kunnat tas upp, utan här kan blott främst med exempel från socialvården en viss belysning ges av problemkomplexet.

Behandlingen av utvecklingen inom denna ändamålsgrupp skulle till följd av vad ovan anförts i sin uppläggning komma att väsentligt avvika från den som följts för andra grupper. Här närmast skulle sålunda nu följa vissa synpunkter kring inkomstfördelningsproblemen. Därefter kommer, med utgångspunkt från att socialutgifterna i viss mening kan jämföras med försäkringar, att diskuteras olika förhållanden och faktorer, som syns ha varit avgörande för den socialpolitiska utvecklingen. Först därefter lämnas en redogörelse för fördelningen av de sociala utgifterna på olika grenar av socialvården och för den utveckling som där har skett. De analyserande kommentarer som fogas till denna redogörelse kommer med hänsyn till föregående diskussion att göras mycket kortfattade.

SYNUNKTER PÅ INKOMSTFÖRDELNINGEN INOM SOCIALVÅRDEN

I kapitel 2 (s. 58) framhölls att en inkomstfördelning i och för sig inte behöver direkt påverka efterfrågan på offentliga tjänster. Man kan sålunda tänka sig att ingrepp i inkomstfördelningen får formen av icke ändamålsbestämda transfereringar och att bestämningen av offentlig konsumtion och ändamålsbestämda transfereringar sker oberoende av hur man vill att inkomsterna skall vara fördelade i samhället. Just inom socialvården återfinns de mest betydande av de icke ändamålsbestämda offentliga transfereringarna till privat sektor (folkpension, barnbidrag), och för att sammanknyta de problem som berörts i kapitel 2 med de i inledningen till detta kapitel antydda tankegångarna kan den frågan ställas, om dessa transfereringar främst skall ses som utgifter i inkomstfördelningssyfte eller om de i första hand kan rubriceras som ett slags försäkringsutbetalningar.

Ovanligt är inte att man i dagspolitiken ställer frågan, hur socialpolitiken verkar i olika inkomstklasser, vilka fördelar som utgår och vilka skyldigheter som åläggs individer i skilda inkomstgrupper.¹ Är nu en sådan fråga meningsfullt ställd eller möjlig att meningsfullt besvara? För att vidga problemet utöver transfereringarna och för att välja ett utrerat exempel, även om det inte hör hemma bland socialvårdsutgifterna i trängre mening, förefaller det oss knappast ha någon relevans att fråga om utgifter för mentalsjukvård utgör någon form av inkomstfördelning. Denna vård är ju, och har alltid varit, avsedd att tillförsäkra en rimlig försörjning och vård åt personer, som genom sjukdom blivit oförmögna att under ofta mycket lång tid utöva ett inkomstbringande arbete. Syftet är här med andra ord att överföra resurser och inkomster till en grupp individer utan eller med reducerade egna medel. Ser man sedan till betalningssidan, vilken fråga för övrigt kommer att något närmare behandlas senare i detta avsnitt, syns en frågeställning, enligt vilken man skulle söka utröna, vilka betalningskrav som åläggs en viss inkomstgrupp, inte så realistisk. En

¹ Se exempelvis direktiven för den 1958 tillsatta socialpolitiska kommittén (Post- och Inrikes tidn. den 4 juni 1958).

person kan ju nämligen knappast antas tillhöra en och samma inkomstklass hela livet igenom. Och speciellt tveksam blir problemuppläggningsen, om den risk för inkomstbortfall (genom sinnessjukdom, invaliditet etc.) som en socialutgift är avsedd att täcka, endast hänför sig till en begränsad period i medborgarens liv. Utifrån här anförda synpunkter ställer det sig svårt att söka analysera socialutgifternas utveckling från utgångspunkter av den art, som ibland förekommer i den politiska diskussionen och som ovan exemplifierats. Den konstruktion som gäller för mentalsjukvården — att man erhåller vård och försörjning om man blir sjuk men som frisk får vara med att bestrida vårdkostnaderna för dem som drabbas av sjukdom — har så starka släktdrag med en vanlig försäkring, att det kanske kan vara befogat att i stället betrakta utgifterna därför som utbetalningar från en sorts samhälleligt ordnad försäkring.

Innan denna fråga närmare utvecklas kan det vara anledning att något dröja vid ett par terminologiska frågor. I det följande kommer vi att upprepade gånger använda ord som inkomstöverföring, inkomstfördelning, inkomstomfördelning och inkomstutjämning etc. Vore avsikten att söka djupare utreda den verklighet och de sammanhang, som vi vill ange med dessa beteckningar, skulle det vara nödvändigt att mycket noggrant definiera de olika begreppen och deras inbördes förhållande, varvid även begreppsapparaten måste vidgas väsentligt och exempelvis komma att omfatta inkomst före och efter skatt m. m. Inkomstfördelningsproblemen kan emellertid i detta sammanhang inte göras till föremål för något självständigt studium. För vårt speciella syfte — att söka ange och belysa de faktorer som bidragit till socialutgifternas starka tillväxt — torde till den del fördelningsfrågorna kommer in i bilden diskussionen av dessa kunna föras i mer allmänt hållna termer. En erinran om innebörden av några begrepp kan dock vara på sin plats. Termen inkomstöverföring eller transferrering (med dess två olika sidor: transferutgift och transferinkomst) är ett samlande begrepp för transaktioner, som på ett eller annat sätt återverkar på inkomstfördelningen och som med andra ord har en inkomstomfördelnde effekt. En viss typ av sådana effekter som vi här vill särskilja kan betecknas som försäkringsmässigt betingade inkomstutjämningsar. Andra överföringar som även verkar inkomstutjämnande skall inte här ges någon närmare bestämning. För enkelhets skull skall de i det följande benämnas som inkomstomfördelning i vanlig mening eller dylikt. Ett par exempel kan kanske klargöra vad vi åsyftar.

För att exemplifiera överföringar med en inkomstutjämnande effekt av försäkringsmässig art kan vi tänka oss två olika grupper (t. ex. anställda vid två olika

företag) som i fråga om ålder, civilstånd, barnantal, inkomst etc. har en helt likartad sammansättning. I det ena fallet har alla de anställda en försäkring omfattande egen- och efterlevandepension, invaliditet etc. Den andra gruppen är inte alls försäkrad. Om man nu sammanställer en inkomststatistik för de här två grupperna så kan vissa olikheter i inkomstfördelningen uppstå beroende på de principer man använder vid grupperingen. Går man på bruttoinkomsterna blir fördelningen enligt våra förutsättningar exakt densamma. Men tillämpar man ett redovisningsförfarande av ungefär den art, som gäller för den sedvanliga svenska inkomststatistiken framkommer vissa olikheter i fördelningarna. I den offentliga statistiken på detta område betingas ju behandlingen av vissa inkomst- och utgiftsposter i hög grad av de beskattningsregler som gäller för dem. De många olika problem som detta för med sig för ett studium av inkomstfördelningen skall vi i stort lämna därhän och blott se på det fall vi här diskuterar. Utan att gå in på detaljer kan sägas, att vi med tillämpning av de gängse reglerna för inkomststatistiken i vårt exempel kommer att få en jämnare inkomstfördelning för den försäkrade gruppen än för den oförsäkrade. Mer konkret kan detta resultat åskådliggöras så här: för en SPP-försäkrad registreras vanligen hans bruttoinkomst minus egna och arbetsgivarens försäkringspremier. I gengäld upptas framtida pensionsutbetalningar till honom eller hans efterlevande som inkomst. I en försäkrads livsinkomstkurva skärs med andra ord topparna av och fylls dalarna ut. Men för den som inte har försäkring kommer bruttoinkomsten under arbetsåren att obeskuren ingå i inkomststatistiken. Och då denne en gång drar sig tillbaka från arbete finns för hans del blott avkastningen av hans eventuellt samlade kapital att registrera som inkomst. Den jämnare inkomstfördelningen som vi av sådana här orsaker får inom den försäkrade gruppen jämfört med den oförsäkrade kan inte utan vidare tolkas så att även konsumtionsstandarden där skulle vara mer jämnt fördelad. De oförsäkrade kan ju tänkas genom sparande (i bank, eget hem, aktier etc.) avsätta medel, motsvarande försäkringsavgifterna, som är tillräckliga för att tillförsäkra dem en standard på äldre dar som inte så mycket avviker från de försäkrades. Den här exemplifieringen torde vara tillfyllest för att ge en uppfattning om de sammanhang vi här velat belysa; med försäkringsmässigt betingade inkomstutjämnningar avser vi sålunda effekten av sådana transaktioner som ingår i en försäkring eller som har samma karaktär och funktion som en försäkring.¹

Till detta kan fogas en kort erinran om att försäkringar ju kan vara av väsent-

¹ Jämför den diskussion av inkomstfördelningsfrågorna som förs i Dich, Jørgen S., Bidrag til belysning af den moderne velfærdstats økonomiske problemer. (Nationaløkonomisk tidskrift 1958, s. 17-50.)

ligt olika karaktär med avseende på sin inkomstutjämnande effekt. En pensionsförsäkring t. ex. innebär, till den del den utgör en kapitalförsäkring, en utjämnning av en och samma persons inkomster mellan olika skeden av dennes liv, men i den utsträckning den är en riskförsäkring kan den sägas ha till effekt en inkomstutjämnning mellan olika individer (en interpersonell inkomstutjämnning). Bland personförsäkringar är invaliditets- och olycksfallsförsäkringar ganska renodlade fall av denna sistnämnda typ.

Beträffande inkomstomfördelning överföringar som icke är av försäkringsmässig art, skall vi, som förut nämnts, icke försöka precisera deras innebörd. I den allmänna politiska debatten har ordet inkomstomfördelning ofta givits en ganska vag innebörd. Föreställningar som termen har fått täcka framgår i viss mån genom sådana satser som »ta från de rika och ge till de fattiga» eller »låta de rika betala för de fattiga», vilka satser sällan varit förbundna med någon antydning om att det inte alltid är samma personer som ständigt är rika eller ständigt fattiga. Då vi i det följande talar om inkomstomfördelning i vanlig mening, får denna beteckning stå för sådana argument och föreställningar rörande inkomstomfördelning åtgärder, där försäkringsaspekter utelämnats eller inte klarare uttalats.

Om vi därefter får anknyta till vårt tidigare exempel från mentalsjukvårdens område så kan inkomstöverföringsproblemet där ytterligare renodlas. Det extrema fallet kan tänkas representerat av en person, som föds obotligt sinnessjuk och vilken till följd därav kommer att sakna egen inkomst under hela livet. Han måste försörjas genom inkomstöverföringar, som i detta fall kommer att bestridas ur andra personers inkomster. Trots att personen utan egen »premieinbetalning» får försörjning och vård, kan det vara befogat att här tala om en försäkringsmässigt betingad interpersonell inkomstutjämnning. Den försäkring vi tecknar med samhället kan ju tänkas omfatta inte bara oss själva utan även barn, föräldrar och andra anhöriga. Som senare skall beröras har sedan långliga tider gentemot den sinnessjuka, som helt saknar anhöriga, funnits ett av humanitets- och solidaritetskänslor uppbyggt försörjningsansvar, som har drag av en alla omfattande försäkring.

I försäkringens natur ligger, att den som drabbas av den försäkrade risken erhåller hjälp, och att den som undgår olyckan får bestrida kostnaderna. Medel överförs till skadefallet från dem som lyckligen undgår

skada. Det här synsättet torde kunna tillämpas i fråga om flertalet grenar av samhällets socialpolitik. För de ur kostnadssynpunkt viktigaste områdena säger ju för övrigt redan namnen att det rör sig om försäkringar (ålderdomspensioneringen, sjukförsäkringen, olycksfallsförsäkringen). Genomgående är, för socialförsäkringarna såväl som för barnbidrag, hjälp vid sjukdom, mödrahjälp etc., att de sociala åtgärderna avser att skydda individen för inkomstbortfall eller kostnadsökningar som kan inträffa på grund av olika omständigheter.

Ovan anfördes från sinnessjukvården ett exempel, där inkomstöverföringarna inom försäkringen kan medföra en »utjämning» av olika personers livsinkomster. Det dominerande draget är eljest att socialpolitiken avser en utjämning av inkomster mellan olika skeden i en och samma persons liv. Vanligen uttrycker man visserligen förhållandena så att man överför medel från friska till sjuka, från aktiv befolkning till åldringar, från barnlösa till barnfamiljer osv. Men det är säkerligen mer adekvat att formulera saken så att vi i gemen betalar premier då vi är friska, unga, inte har barn och får utbetalningar då vi är sjuka, gamla, har barn etc. I flertalet fall torde det vara så uppenbart att det är denna sorts inkomstöverföringar det är fråga om att det inte behöver särskilt belysas. I andra fall är denna försäkringskaraktär inte lika tydlig. Av den allmänna politiska debatten att döma syns detta gälla t. ex. i fråga om barnbidragen.

I en tidningsartikel¹ har jag försökt visa att frågan om barnbidragets lämpliga storlek till stor del är en fråga om hur familjerna vill fördela sina inkomster under livet. De bidrag till barnfamiljerna som man talar om att de »barnlösa» skall lämna kommer nämligen till stor del från personer som kommer att få barn i framtiden eller som har vuxna eller avlidna barn. De ständigt barnlösa är en mindre del av de bidragslämnande. Av en åldersgrupp, som kommer upp i yrkesverksam ålder, kan den del som aldrig kommer att få barn uppskattas till ungefär 20 procent. Och i denna grupp återfinns då de individer som genom mentala skador, svår invaliditet etc. är oförmögna såväl att bilda familj som att skaffa sig en yrkesinkomst, varmed de kan bidra till finansieringen av barnbidrag.

¹ Dagens Nyheter den 29 juni 1956: »Vem betalar barnbidragen?»

De friska ständigt barnlösa med yrkesinkomst blir sålunda så pass få, att barnbidragen måste komma att till betydande del bestridas av familjer som får eller fått barn. Med detta har vi inte på något sätt velat bestrida att en viss inkomstöverföring från ständigt barnlösa till barnfamiljer kommer till stånd, utan blott betona att »försäkringsmomentet» i barnbidragen är relativt betydande.

Förhåller det sig på det ovan antydda sättet beträffande barnbidragen, som är en av de till synes minst försäkringsbetonade grenarna av socialpolitiken, förefaller det fullt försvarligt att betrakta social- och sjukvårdsutgifter i stort som till övervägande del en form av försäkringsutbetalningar. Nu har detta hävdats utan att vi knappt alls har berört, hur finansieringen av utgifterna sker. Och de vanligaste argumenten då man för fram de sedvanliga inkomstomfördelningsaspekterna utgår just från betalningssidan. Ofta anförs exempelvis, att de sociala förmånerna samtidigt som de är desamma för alla inte grundas på ett lika fördelat betalningsansvar till följd av att finansieringen i så hög grad sker genom allmänna skatter — progressiviteten i beskattningen ålägger de högre inkomsttagarna en större kostnadsbörda. Att det förhåller sig på det sättet skall på intet sätt förnekas. Men därav kan man inte utan vidare dra den slutsatsen, att socialpolitiken till stor del skulle utgöra en inkomstomfördelning av en art som skiljer sig från en försäkringsmässigt betingad inkomstutjämning.

Den nyss berörda skillnaden i prestationer mellan olika inkomstklasser gäller för varje enskilt år. Men detta har i och för sig ganska litet intresse, då som förut betonats socialutgifterna till betydande del måste anses ha till innebörd och syfte att utjämna de enstaka individernas inkomster mellan olika år och olika skeden av livet. En inkomstomfördelning i vanlig mening skulle då kunna sägas föreligga endast om det är troligt att en överföring av *livsinkomster*, som inte är direkt försäkringsmässigt betingad, kommer till stånd genom socialutgifterna och deras finansiering. Vad först den i bisatsen inskjutna kvalifikationen beträffar så avses därmed exempelvis ett sådant fall som omnämndes tidigare och som avsåg försörjningen av en individ som fötts svårt mentalt skadad. Omhändertagande och vård av sinnessjuka, svårt invaliderade, kroniskt fysiskt sjuka

etc. medför en överföring av livsinkomster, som väl måste anses ha starka försäkringsdrag, och som alltså skulle kunna rubriceras som en interpersonell inkomstutjämnning. Endast inkomstöverföringar som inte har denna karaktär skulle medföra en inkomstomfördelning av den innebörd som kan tänkas åsyftas i den gängse politiska debatten. Utgör då denna omfördelning ett betydande inslag i socialpolitiken, och har den spelat stor roll för socialreformernas tillkomst?

Den ojämna fördelningen av betalningsbördan mellan olika inkomstklasser, som ofta sägs tyda på att inkomstomfördelningen i vanlig mening är betydande, har enligt de föregående resonemangen någon relevans endast om det är samma individer som år efter år återfinns i de högre inkomstklasserna och det är samma personer som, utan att vara skadefall, ständigt har låga inkomster. Däröfver vet vi ganska litet, men så mycket är dock säkert som att någon sådan konstant uppdelning inte föreligger, utan att det förekommer mycket betydande inkomstvariationer mellan olika år och olika livsperioder för de enskilda individerna. Helt allmänt kan därför sägas att inkomstomfördelningen i vanlig mening måste vara av betydligt mindre omfattning än vad man kan sluta sig till från en rent statisk beräkning av de skillnader i kostnadsansvar som man eventuellt skulle kunna räkna fram från inkomstuppgifter för ett enstaka år. Att på dessa vägar komma fram till någon närmare bestämning av denna inkomstomfördelnings storlek torde vara både teoretiskt och praktiskt synnerligen svår genomförbart.

Från andra utgångspunkter kan nog emellertid hävdas att inkomstomfördelningen i vanlig mening måste ha varit av en i förhållande till de totala socialutgifterna mycket liten omfattning och sålunda i realiteten haft en ganska blygsam betydelse för dess finansiering. Genom olika studier som gjorts öfver inkomstfördelningen vid skilda tidpunkter i vårt land vet vi att spridningen av inkomsterna blivit mindre under den period vi behandlar.¹ I de undersökningar, som gjorts av Bentzel, görs ett försök att precisera i vad mån denna jämnare fördelning kommit till stånd genom politiska åtgärder eller till följd av andra faktorer. Bentzel kommer

¹ Se Bentzel, R., *Inkomstfördelningen i Sverige*. Stockholm 1953 kap. VI och vidare den litteratur, till vilken denne hänvisar å s. 102.

därvid fram till att en mindre del av förskjutningen i inkomstfördelningen (uppskattningsvis en fjärdedel) kan ses som ett resultat av i första hand skattepolitik men till viss del även av socialpolitiska reformer etc.

Nu är emellertid att märka att dessa återgivna slutsatser avser förändringar i inkomstförhållandena mellan vissa enstaka år. En viss förskjutning mot en jämnare inkomstfördelning bör därvid ha framkommit som en effekt av utbyggda försäkringar. Men den mindre spridning i fördelningen mellan enstaka år, som följer såväl av en SPP-försäkring som av folkpension, behöver ingalunda utgöra en inkomstomfördelning i vanlig mening. Och på samma sätt förhåller det sig med flera andra överföringsposter. Exempelvis stipendier och minskade studieavgifter för akademiska studier, vilka — låt oss anta — finansieras genom progressiv beskattning, medverkar till en jämnare årlig inkomstfördelning, men med all sannolikhet har denna omfördelning ett ganska stort inslag av försäkringsmässigt betingad inkomstutjämning. Då skattepolitik etc. redan utifrån Bentzels utgångspunkter spelat en ganska liten roll för den större jämnheten i inkomstfördelningen, och då denna inverkan måste vara än mindre för den av oss diskuterade inkomstomfördelningen i vanlig mening syns man kunna dra den slutsatsen att finansieringen av socialpolitiken blott till någon mindre del kunnat realiseras på detta sätt.

Enligt vad som här anförts skulle socialpolitiken för den tid vi behandlar till övervägande del kunna sägas ha varit en fråga om hur den genomsnittlige inkomsttagaren lämpligen skall fördela sin livsinkomst på olika perioder av sitt liv. Inkomstomfördelningsaspekterna i vanlig mening skulle däremot ha haft en mindre vikt.

Så långt frågan om den reella innebörden av socialpolitiken. Den syn vi här fört fram avviker måhända något från den bild, man kan bibringas genom att ta del av den socialpolitiska debatten under den studerade perioden.¹ Onekligen har sedvanliga inkomstomfördelningsargument där

¹ För utarbetandet av detta kapitel har en genomgång gjorts av tidigare litteratur rörande den svenska socialpolitiken under 1900-talet, vilken genomgång utförts av dåvarande fil. mag. Karl-Fredrik Knagenhielm-Karlsson. Detta material har utnyttjats på olika punkter i denna framställning. Beträffande den litteratur, som framställningen därvid grundar sig på, får här helt allmänt hänvisas dels till den särskilda förteckningen över offentliga utredningar, som kommit till användning för detta kapitel, och dels till

spelat en betydligt mer framträdande roll än som vi här velat ge dem. Detta sammanhänger möjligen med att man inte sökt skilja mellan försäkring och inkomstomfördelning i vanlig mening. Man har ofta enbart diskuterat återverkningarna på det enskilda årets inkomstfördelning och mer eller mindre oreflekterat lämnat åsido hur medborgarnas livsinkomster påverkas. Och mot den bakgrunden har man lätt kunnat formulera propagandaartade teser av olika karaktär: socialpolitiken är att »ta från de rika och ge åt de fattiga» eller socialpolitiken innebär »att vi byter pengar med oss själva». Frågan är i vad mån sådana satser avspeglar en uppfattning som i större eller mindre grad varit vägledande för dem som format politiken i dessa avsnitt, och i vilken utsträckning de vunnit tilltro hos väljarna och påverkat deras handlande. Vilken betydelse skall man, för att ta ett konkret exempel, i dessa avseenden tillmäta slagordet »Arbetsgivarna betalar». Ganska uppenbart torde vara i detta speciella fall, att de som formulerade propagandasatsen *delvis* såg på sitt värv på samma sätt som de vilka hävdade att ett visst bröd »ger råg i ryggen». Går vi å andra sidan till dem som då och då för fram att vi genom socialpolitiken enbart byter pengar med oss själva är det ju knappast troligt att påståendet *helt* tillkommit på grund av obekantskap med försäkringar och dessas innebörd.

Det är inte i förklenande avsikt som vi här velat erinra om de politiska satsernas släktskap med kommersiell propaganda och reklam. Med dessa beröringspunkter i minne tror vi i stället, att det är lättare att förstå de sedvanliga omfördelningsargumentens framskjutna ställning i debatten. En propaganda, av vad art den vara må, kommer nödvändigtvis att i hög grad ta fasta på det speciella, det särpräglade hos det man arbetar för. Och i den politiska kampen betyder detta, att det blir vad som skiljer ett parti från ett annat som främst förs fram och debatteras. Den icke försäkringsmässigt betingade inkomstomfördelningen inom socialpolitiken torde just vara en fråga där detta gällt i ganska hög grad. Om försäkringsinslagen i socialpolitiken har inte så mycket delade meningar rätt.¹

i litteraturförteckningen angivna arbeten av företrädesvis Cassel, Höjer, Montgomery, Myrdal, Möller och Wigforss.

¹ Jämför exempelvis den syn på socialförsäkringen som Cassel utvecklade i sin bok

Men till den del denna inrymt ett omfördelningsmoment av icke försäkringsmässig art har den inte omfattats av lika stor samstämmighet. Där har åsikter och intressen gått starkare isär. Oavsett om detta inslag varit ganska litet, och man även på alla håll innerst insett att så varit förhållandet, så har det uppstått en tendens att på ömse sidor framhäva och uppförstora detta moment. Detta har fallit sig naturligt, då man varit särskilt intresserad av att uppnå sådana justeringar i reformernas utformning som bedömts vara betydelsefulla ur omfördelningssynpunkt. Den omständigheten, att omfattningen av den icke försäkringsmässiga omfördelning av inkomsterna som ett visst förslag inneburit, inte kunnat klart preciseras, har inte bidragit till att dämpa utan snarare till att skärpa och utvidga diskussionen kring dessa frågor.

De här erinringarna kan emellertid blott förklara tillspetsningarna, överbetoningarna i den socialpolitiska debatten, och att man från alla parter sida varit benägen att överskatta inkomstomfördelningsmomentet. Men kärnproblemet kvarstår dock, även om det ter sig något mindre, då man kommit genom det uppsvällda skalet. Att försöka komma till någon bestämd klarhet om och i vad mån en strävan och en tro på möjligheterna att i större utsträckning finansiera reformer genom en icke försäkringsmässigt betingad inkomstomfördelning haft betydelse för den socialpolitiska utvecklingen kan i detta sammanhang inte komma i fråga. Det skulle helt spränga ramen för vår undersökning.

SOCIALUTGIFTERNA BETRAKTADE SOM UTBETALNINGAR FRÅN ETT SLAGS OFFENTLIGT ORDNAT FÖRSÄKRINGSSYSTEM

Förutsättningarna att från rent ekonomiska utgångspunkter analysera socialutgifternas utveckling skulle, för att summera de tidigare anförda synpunkterna, te sig på följande sätt. Den i förhållande till nationalinkomstens stegring större ökningen av de samhälleliga utgifterna för sociala ändamål får anses utgöra en överflyttning av utgifter från privat

Socialpolitik från 1902 med den uppfattning Möller gav uttryck åt i en artikelserie »Kan trygghet skapas?» (Tiden 1947.)

till offentlig sektor. En önskan att påverka inkomstfördelningen i samhället kan ha medverkat till denna överflyttning. Strävandena i denna riktning kan dock utan tvekan sägas inrymma ett betydande moment av ett försäkringsliknande syfte: att utjämna inkomsten mellan olika skeden i individernas liv. Ändringar i inkomstfördelningen mellan början och slutet av undersökningsperioden, som kan hänföras till samhälleliga åtgärder och som inte är av försäkringsliknande karaktär, måste nog betecknas som ganska små i förhållande till socialutgifternas omfattning. Att helt negligera den icke försäkringsbetonade inkomstomfördelningen på grund av dess ringa storlek kan dock inte göras då väljarnas bedömning och värdering av de sedvanliga inkomstomfördelningsmomenten kan ha varit sådan att de drivit fram sociala reformer snabbare och i större omfattning än som betingas av en efterfrågan på försäkringar. Möjligheter att bedöma betydelsen av dessa inflytelser saknas i denna undersökning. Någon dominerande vikt syns emellertid inte rimligt att tillmäta omfördelningsaspekter av icke försäkringsmässig art.

Någon mer fullständig analys och förklaring av socialutgifternas utveckling är sålunda inte möjlig på grund av det osäkerhetsmoment som den icke försäkringsmässiga omfördelningen innebär. Med all reservation för detta förhållande skall vi här ta fasta på det betydande försäkringsinslag som finns inom socialutgifterna och söka något belysa utvecklingen utifrån den aspekten. Betraktar man socialutgifterna som en form av utbetalningar från ett försäkringssystem, finns ingen anledning ur analysynpunkt att skilja mellan de transfereringar och de konsumtionsutgifter som ingår i denna ändamålsgrupp. Från den utgångspunkten är olikheten dem emellan i första hand en fråga om den form utbetalningarna har — en skillnad av samma art som mellan lön in natura och lön i kontanter. En annan sak är givetvis, att de två utbetalningsformerna innebär betydande skillnader beträffande den grad av styrning i efterfrågan på t. ex. vårdtjänster, som utbetalningarna medför. Till detta problem blir det anledning att senare återkomma i samband med att utvecklingen inom olika offentliga vårdområden behandlas.

För den moderna av försäkringsinslag präglade socialpolitikens framväxt torde i betydande utsträckning ha medverkat faktorer som även ligger

bakom det sedvanliga försäkringsväsendets tillkomst och expansion. Skäl finns ej att djupare gå in på dessa frågor. För våra syften torde det vara tillräckligt att, som även i inledningen till detta kapitel gjorts, erinra om hur framväxten av en mer utpräglad penning- och marknadshushållning gav förutsättningar för och hur denna samma utveckling, i förening med en uppsplittring av de tidigare större hushållsenheterna och med en ökad rörlighet hos befolkningen, skapade behov av ett försäkringsmässigt ordnat försörjningsskydd. Hur dessa förhållanden medverkade till en snabb tillväxt av olika slags försäkringsrörelser kan vi här förbigå och endast beröra en aspekt därav.

Den fråga som i detta sammanhang främst är av intresse är, varför efterfrågan på försäkringar för försörjning av åldringar, invalider etc. kom att i den utsträckning som skett tillgodoses av offentliga organ. Det bör redan från början betonas, att vi inte vid behandlingen av denna fråga avser att ta upp alla offentliga åtgärder som reglerar efterfrågan på försäkringar. Då vi endast studerar statens och kommunernas utgifter kommer vissa lagstiftningsåtgärder och offentlig företagarverksamhet på försäkringsområdet, som inte är förbunden med budgetutgifter, att lämnas åsido. Detta gäller t. ex. den för bilägare obligatoriska trafikförsäkringen, som är privat administrerad. Det gäller för den obligatoriska olycksfallsförsäkringen, där staten driver försäkringsrörelse, inkasseringen av premierna delvis sker genom skatteuppbörden, men där försäkringsutbetalningarna inte går över statens budget. I de statliga utgifterna ingår dock ett bidrag till försäkringen. Den allmänna sjukförsäkringen faller till stor del även utanför vårt område; utbetalningarna från denna ingår inte bland offentliga utgifter så som vi definierat dessa. Men även i detta fall utgår statliga bidrag som inkluderas i våra utgiftsserier.

I den inledningsvis omnämnda artikeln i *Industriproblem 1960* framhölls, att den med industrialiseringen sammanhängande ökade rörligheten i samhället framtvängde en omfördelning av försörjningsansvaret från husbonden, byalaget, socknen över till staten. I det tidigare agrarsamhället var de individer som inte ingick i en naturlig arbets- och försörjningsgemenskap, omfattande ett försörjningsskydd vid invaliditet, ålderdom etc., så få, att samhällliga åtgärder inte annat än undantagsvis var behövliga.

Den stigande rörligheten medförde, dels att de som föll utanför skyddsorganisationen ökade i antal, dels att det tidigare försörjningssystemet inte kunde fungera lika friktionsfritt. Utvecklingen kan kanske karakteriseras så att fattigvårdsfallens antal i och för sig inte ökade, men att en tillväxt skedde i det antal sådana fall där inget naturligt försörjningsansvar förelåg. Visserligen måste kommunerna påta sig ett visst sådant ansvar, men striderna kring hemortsrättsproblemen antyder vilka hinder och svårigheter som mötte försöken att bygga försörjningsskyddet på den äldre solidaritets- och ansvarsgrunden. Det är mot den bakgrunden som man förmodligen har att se framväxten av de allmänna socialpolitiska försäkringarna. De erbjöd för att återge en slutsats i nämnda artikel (s. 81) »sådana administrationsformer och ett system för kostnadsansvaret, som var avpassat efter de nya samhällsförhållanden som hade inträtt och som kunde ge en trygghetsgaranti även i ett samhälle kännetecknat av en förhållandevis starkt geografisk och yrkesmässig rörlighet».

Innan de mer försäkringsmässigt ordnade socialreformerna började få någon större betydelse svarade fattigvården för en stor del av socialutgifterna. Hjälp i denna form hade från samhällets sida lämnats sedan långt tillbaka. Men den hade varit av mycket liten omfattning. Den berörde endast personer som inte hörde hemma i någon lokal försörjningssamfund eller individer — t. ex. svårt sinnessjuka — som inte kunde omhändertas inom släkt- eller arbetsenheter. Den samhälleliga hjälpen var en yttersta reserv utan en klarare organisation, som ofta fick lita till tillfälliga lösningar och finansieringssätt. Då agrarsamhällets försörjningssystem efter hand alltmer rubbades, ökades kraven på denna reservhjälp. Det var då nödvändigt att söka nå fram till en bättre organisation av skyddet och till fastare finansieringsmetoder för detta. Denna sida av utvecklingen skall vi inte dröja vid. Här vill vi i stället framhålla, att oavsett de fastare former fattigvården fick och de stigande utgifter som gick genom den, kom den aldrig att framstå som någon allmän lösning av försörjningsskyddet. Dess karaktär av ett reservskydd kvarstod, även om detta tidvis inte framstod så tydligt till följd av dess växande betydelse under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet. Men då sedermera socialförsäkringarna allt mer kom att svara för det ordinarie skyddet, framträdde detta drag åter tydligare.

Fattigvården — eller dess senare benämning socialhjälp — tar sikte på dem som faller utanför eller igenom det regelmässiga skyddsnetet. Då detta drogs vidare och/eller gjordes finmaskigare, minskades kraven på denna reserv; med relativt sett sjunkande utgifter som följd. Det vore sålunda rimligt att tänka sig, att fattigvårdens utgifter, sedda i relation till nationalprodukten, skulle för en period från förra delen av 1800-talet fram till mitten av 1900-talet beskriva en regnbågsliknande kurva. Möjligheterna att med faktiska utgiftssiffror belägga detta är dock ganska begränsade, då fattigvården eller socialvården under senare tider fått sig anförtrodda flera nya uppgifter, som på utgiftssidan inte alltid kan särskiljas från äldre funktioner. I ett senare sammanhang skall vi emellertid söka ge en viss belysning av ifrågavarande utveckling.

Denna aspekt på socialhjälp har här omnämnts för att klargöra hur vi uppfattar dess plats och funktion i det försäkringssystem, som vi vill likna socialpolitiken vid. Fattigvårdens roll som en yttersta reserv kan även sägas innebära, att denna gren av socialvården utgör den samhällsliga basförsäkringen; en försäkring för sådana fall — sinnessjuka, barn som saknar föräldrar eller andra anhöriga etc. — dit all annan försäkring, privat eller socialpolitisk, inte kan nå. Det är ovanför denna bas, vilken väl alltid varit en samfälligheternas angelägenhet — statens, kommunens, stammens, kyrkans — som det är fråga om en överflyttning av försörjningsskydd från privat till offentlig sektor.

Var gränsen för överflyttningen skall dras kan förvisso diskuteras — skall den anses innefatta inte bara barnhus, hospital eller dylikt utan även fattighusen eller de tidiga ålderdomshemmen? Hur man nu än vill förlägga början av överflyttningen så syns denna i sitt fortsatta förlopp ha följt en linje som, bedömd i efterhand, framstår som ganska naturlig ur angelägenhetssynpunkt. Det skulle föra för långt att närmare gå in på frågan hur den ordning, i vilken olika försäkringar genomförts, influerats dels av inkomstutvecklingen (varvid man troligen kunde förutsätta att det föreligger en tendens att täcka in sig för allt mindre risker i fråga om förlust av inkomst eller beträffande opåräknade kostnader allteftersom inkomsten stiger) samt dels av den omvandling av arbets- och försörjningsenheternas struktur som skett i samband med industrialiseringen.

En tidtabell för de sociala reformerna ger en uppfattning om utvecklingsgången. Den följande återblicken är hämtad ur riksdagens revisorers berättelse för år 1956.¹

»Före 1900-talets ingång fanns icke någon annan form för samhällelig ekonomisk hjälp än fattigvården, vilken företrädesvis meddelades i form av personligt omhändertagande under primitiva former. Ett obetydligt statsbidrag utgick dock sedan år 1892 till registrerade sjukkassor. Något centralt ämbetsverk med sociala uppgifter fanns icke; lokalt hjälporgan var fattigvårdsstyrelsen.

År 1901 fattade riksdagen beslut om en begränsad ersättningsplikt för arbetsgivarna vid olycksfall i arbete inom industrien. Samtidigt inrättades riksförsäkringsanstalten, vilken fr. o. m. år 1902 stod till arbetsgivarnas förfogande för tecknande av frivillig olycksfallsförsäkring. År 1910 antogs en ny sjukkasselag, varigenom statsbidragen till sjukkassorna höjdes och vissa krav på prestationernas omfattning ställdes. För kontrollen över sjukkassorna inrättades en särskild byrå inom kommerskollegiet. År 1912 bröts denna byrå jämte ytterligare en byrå ut ur kollegiet och blev stommen i den nyinrättade socialstyrelsen.

Med 1914 års ingång trädde en allmän pensionsförsäkring i kraft. Centralt organ blev pensionsstyrelsen, där ett register över alla försäkringspliktiga upplades och alla erlagda avgifter bokfördes. I kommunerna infördes pensionsnämnder för beviljande av pensioner, medan avgifterna upptogs i samband med skatteuppbörden. Avgiftspension skulle utgå till alla invalider samt till alla personer över 67 år, oberoende av inkomst. Då avgifterna voro små, blevo även avgiftspensionerna små, särskilt under övergångsperioden, som var avsedd att sträcka sig t. o. m. år 1963. För behövande kompletterades avgiftspensionerna med inkomstprövade pensionstillägg, dock endast för invalider.

År 1914 infördes statsbidrag till kontantunderstöd åt arbetslösa. Organ för denna verksamhet blevo statens arbetslöshetskommission och kommunala arbetslöshetskommittéer.

År 1916 beslöts obligatorisk försäkring för olycksfall i arbete för alla anställda. Denna, som trädde i kraft år 1918, skulle normalt ske i riksförsäkringsanstalten men kunde även tecknas i för ändamålet inrättade ömsesidiga arbetsgivarebolag. Några lokala organ inrättades icke. Som besvärinstans tillkom försäkringsrådet (1918). Mindre arbetsgivares avgifter inkrävdes i samband med kronoskatteuppbörden, och uppgifter om anställda lämnades vid mantalsskrivningen. År 1929 kompletterades olycksfallsförsäkringen med en försäkring för vissa yrkessjukdomar.

År 1918 antogs en ny fattigvårdslag, som trädde i kraft påföljande år. Fattig-

¹ Se riksdagens revisorers berättelse 1956, s. 99 ff.

vården skulle fortfarande vara helt kommunal, men för tillsyn över dess bedrivande inrättades en särskild byrå inom civil- (fr. o. m. år 1920 social-) departementet under ledning av en fattigvårdsinspektör (kansliråd), biträdd av fattigvårdskonsulenter, vilka även skulle biträda länsstyrelserna. Fattigvårdsstyrelserna fingo samtidigt möjlighet att till folkpensionärer utdela s. k. kommunala pensionstillskott utan de påföljder som fattigvårdsunderstöd medförde.

Under hela 1920-talet genomfördes i stort sett icke några nya reformer på socialpolitikens område. Ett förslag till förenkling av organisationen framlades av statens besparingskommitté år 1925 (SOU 1925: 8) men ledde ej till något resultat. Enligt förslaget skulle pensionsstyrelsen bli centralt organ dels för folkpensioneringen (som förut), dels för sjukförsäkringen (förut i socialstyrelsen), dels ock för fattigvården (förut i socialdepartementet). Vidare skulle riksförsäkringsanstalten omorganiseras till ett försäkringsverk men själva försäkringen handhavas av ett halvstatligt bolag, vars styrelse skulle bestå av representanter för staten, arbetsgivarna och arbetarna. Bolaget skulle ingå i riksförsäkringsverket, vari även försäkringsrådet skulle inlemmas. De särskilda arbetsgivarebolagen skulle upphöra och socialstyrelsens arbetarskyddsbyrå överföras till riksförsäkringsverket. Förslagen föranledde emellertid icke några åtgärder.

År 1931 tillkom en förordning om erkända sjukförsäkringar, och under åren 1932-34 omorganiserades den statsunderstödda sjukförsäkringsverksamheten helt. Även sjukförsäkringarnas prestationer reglerades; de gjordes mera enhetliga och blevo i regel utökade (bl. a. infördes allmänt ersättning för läkarvård och sjukhusvård). Medlemskap i försäkringarna var fortfarande frivilligt. Socialstyrelsen förblev tillsynsmyndighet till år 1938, då denna uppgift lades på pensionsstyrelsen.

I samband med 1931 års sjukförsäkringsreform reglerades även sjukförsäkringarnas förmåner vid barnsbörd. Därjämte infördes ett obetydligt moderskapsunderstöd till mindre bemedlade mödrar, som icke voro medlemmar i sjukförsäkring. Detta moderskapsunderstöd utbetalades på ansökan av sjukförsäkringarna. År 1938 utbyttes moderskapsunderstödet mot en något större moderskapspenning, som fortfarande var inkomstprövad men mindre strängt och därför kom flera till del. Även kvinnliga sjukförsäkringsmedlemmars förmåner vid barnsbörd reglerades år 1938 (moderskapspenning). Slutligen infördes samma år en ny form av behovsprövad understöd vid barnsbörd, s. k. mödrakostnad, som avsågs skola ersätta fattigvård och utdelas även till mödrar, som voro något bättre ekonomiskt ställda än fattigvårdsklientelet men det oaktat i behov av hjälp. För administrationen inrättades statliga mödrakostnadsnämnder i varje landstingsområde, medan utredning och verkställighet skulle handhavas av de kommunala barnvårdsnämnderna, vilka funnits i sin nuvarande form sedan år 1926.

År 1933 lades grunden till en social bostadspolitik (förbättringslån, arbetar-

småbrukslån), för vilket ändamål statens byggnadslånebyrå inrättades. När två år senare bidrag till löpande bostadskostnader för barnrika familjer infördes i form av familjebidrag (även kallade hyresrabatter), lades administrationen även av dessa på byggnadslånebyrån. Något särskilt kommunalt organ inrättades icke, utan lån och bidrag skulle förmedlas av kommunalnämnder och drätselkammare.

År 1934 utfärdades en förordning om erkända arbetslöshetskassor. Fr. o. m. år 1935 omorganiserades ett antal tidigare enskilda fackförbundskassor efter förordningens bestämmelser, och dessutom nybildades ett antal dylika kassor, även dessa knutna till fackförbunden. Centralt tillsynsorgan blev socialstyrelsen. Lokalt anknötos kassorna till vederbörande fackföreningar, vilkas funktionärer inkasserade avgifter och utdelade understöd.

År 1935 antogs en lag om folkpensionering, vilken fr. o. m. år 1937 ersatte 1913 års lag om pensionsförsäkring. Organisation och principer voro i stort sett tämligen oförändrade, men de utgående pensionsbeloppen höjdes betydligt. Fortfarande utgick emellertid endast ett mycket litet belopp (i regel ca 75 kronor per år) utan inkomstprövning. Liksom tidigare fick en väsentlig del av pensionärerna samtidigt folkpension och fattigvård. Redan år 1934 hade införts en särskild blindhetsersättning, som administrerades av pensionsstyrelsen och pensionsnämnderna. Blindhetsersättningen var icke direkt inkomstprövad men skulle icke utgå, om vederbörandes ekonomiska ställning var god, vilket innebar en viss behovsprövning.

År 1936 utfärdades en lag om socialregister, enligt vilken understöd m. m. från offentliga och enskilda hjälporgan skulle registreras av ett kommunalt organ, i regel fattigvårdsstyrelsen.

År 1937 beslöts en rad familjepolitiska åtgärder. Moderskapshjälp, moderskapspenning och mödrahjälp ha redan nämnts. För föräldralösa barn, änkors barn och invaliders barn infördes barnbidrag, vilka delvis ersatte de tidigare barn tilläggen till folkpensionerna. Administrationen av barnbidragen lades på pensionsstyrelsen och pensionsnämnderna. Vidare infördes bidragsförskott, d.v.s. förskottering genom barnavårdsnämnderna av underhållsbidrag till barn. Då en stor del av bidragen aldrig kan indrivas, kunna även bidragsförskotten betraktas som en social hjälpform.

År 1940 utfärdades en lag om familjebidrag till värnpliktiga, varigenom så väsentliga förbättringar genomfördes, att man kan tala om en ny hjälpform. Centralt administrationsorgan blev till en början statens arbetsmarknads-kommission, som i samband med arbetsförmedlingens förstatligande efterträdde arbetslöshetskommissionen. År 1946 överfördes ärendena till ett nyinrättat ämbetsverk, försvarets socialbyrå. Som kommunalt organ tillkommo särskilda familjebidragsnämnder.

År 1945 infördes ett system av stipendier för studier vid läroverk m. fl. undervisningsanstalter. Bidrag utan behovsprövning utdelas (numera) av vederbörande rektor, behovsprövade stipendier av den för hela riket gemensamma studielånenämnden (numera kallad studiehjälpsnämnden).

År 1946 tillkommo bestämmelser om fria resor för barn och husmödrar i samband med ferier eller semester. Förmånerna äro inkomstprövade och administreras i huvudsak av barnvårdsnämnderna med socialstyrelsen som centralt organ. För husmoderssemesterverksamheten nyinrättades husmodersseminämnder, vilka tillsätts av landstingen. Dessa nämnder utdela stipendier till behövande husmödrar för semestervistelse.

Åren 1946 och 1947 fattades en rad beslut om nya sociala förmåner, vilka trädde i kraft år 1948. Helt nya voro de allmänna barnbidragen, vilka administreras av barnvårdsnämnderna med socialstyrelsen som tillsynsmyndighet. Samtidigt omdöptes 1937 års barnbidrag till särskilda barnbidrag och utsträcktes till vissa nya kategorier. Folkpensionerna ökades starkt och kompletterades med änkepensioner och sjukbidrag; i organisationen gjordes dock icke någon ändring. Hyresrabatterna till barnrika familjer utbyttes successivt mot inkomstprövade familjebostadsbidrag, vilka först administrerades av den till bostadsstyrelsen omorganiserade statens byggnadslånebyrå och av de nyinrättade länsbostadsnämnderna men numera i stort sett handhas av de kommunala förmedlingsorganen (kommunalnämnd, drätselkammare, fastighetskontor etc.). År 1948 överfördes tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen till arbetsmarknadsstyrelsen (f. d. arbetsmarknadskommissionen), varjämte även de år 1940 inrättade länsarbetsnämnderna fingo vissa tillsynsfunktioner.

År 1955 trädde den redan år 1946 beslutade och år 1953 väsentligt ändrade sjukförsäkringslagen i kraft. De lokala erkända sjukförsäkringskassorna ombildades och sammanslogos till allmänna sjukförsäkringskassor, medan centralsjukförsäkringskassorna uppdelades, så att det i regel blivit en allmän centralsjukförsäkringskassa i varje landstingsområde. Den centrala tillsynen överflyttades från pensionsstyrelsen till riksförsäkringsanstalten i samband med att en viss samordning med yrkesskadeförsäkringen genomfördes. Lagarna om försäkring för olycksfall i arbete och försäkring för vissa yrkessjukdomar ersattes med 1954 års lag om yrkesskadeförsäkring.

Den senaste reformen på förevarande område är lagen om socialhjälp, som utfärdades år 1956 och träder i kraft med 1957 års ingång. Enligt denna lag skola de kommunala fattigvårdsstyrelserna utbytas mot socialnämnder, men i övrigt ske icke några organisatoriska förändringar.»

I det föregående har framhållits, att till följd av närings- och samhällslivets utveckling syns ha uppstått en tendens att ordna försörjnings-

skyddet genom försäkringar som regleras och ofta administreras och bestrids av samhället. Det är inte möjligt att i denna undersökning närmare gå in på de många olika frågor som har samband med denna utveckling. Men för våra försök att analysera utgiftsutvecklingen torde vissa drag i denna process vara av sådan betydelse att de bör något beröras. Rubrikmässigt kan dessa punkter anges så: Varför har försäkringarna gjorts obligatoriska? Varför har blott vissa obligatoriska försäkringar finansierats över statlig budget? Varför har försäkringsförmånerna i flera fall gjorts generella?

Obligatorieformen hos försäkringarna. Skälen till att man valt att göra de offentliga försäkringarna obligatoriska har uppenbarligen varit väsentligt olika beroende på vilken typ av risk man velat täcka. I de fall det rört sig om en utpräglad ansvarighetsförsäkring (trafikförsäkringen) eller där moment av denna art kommer in (olycksfall i arbete), torde motiven för ett obligatorium ha haft en något annan karaktär och nyansering än då det gällt vanliga socialförsäkringar. Om vi med denna erinran förbigår ansvarsförsäkringarna torde några viktiga olikheter i skälen för obligatoriska försäkringar kunna hämtas från pensionsfrågorna.

Den allmänna folkpensioneringen syftade och syftar till att garantera åldringarna en viss minimistandard. Det kan nog sägas, att även om det förelåg betydande nyansskillnader i åsikterna det dock, då pensioneringen infördes, rådde en viss allmän enighet om att man endast med ett obligatorium kunde nå vad man åsyftade. De som var mest i behov av och som man främst ville ge detta skydd skulle med all sannolikhet inte beröras av en försäkring, grundad på frivillig anslutning.¹ Och allmänt sett syns ha gällt att sociala försäkringar, som varit avsedda att garantera ett minimiskydd, genomgående ansetts böra ordnas genom ett obligatorium.

Då det gällt försäkringar som varit inriktade på att garantera mer än en minimistandard har givetvis andra motiveringar kommit in i bilden. I ett annat avsnitt i denna undersökning har utvecklingen av statens pensionsutgifter för sina anställda behandlats.² Där får man, om än indirekt, även

¹ Se t. ex. Ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande (Riksd. prot. 1913. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 2:20) s. 47 f.

² Se kapitel 11, s. 328 ff.

en viss belysning av de många och stora förändringar som skett av det statliga pensionssystemets uppbyggnad. Från en mycket stark uppsplittning och oenhetlighet såväl beträffande förmåner och kostnadsfördelning som i fråga om administrationen av försäkringarna skedde särskilt under 1920- och 1930-talen en utveckling mot ett centraliserat och enhetligt system. Jämsides därmed skedde en fortsatt övergång från egenavgifter med fondering till ett ganska renodlat fördelningssystem utan de nyssnämnda inslagen. Dessa förändringar torde i huvudsak ha motiverats av kostnads- och effektivitetsskäl. Med en standardisering av förmånerna minskades svårigheterna för personalen att övergå från ett arbete till ett annat. De beslutande instanserna fick större möjligheter att skapa sig en klarare överblick över löneförhållandena och därmed också att bättre avväga kostnader och ersättningar. Med enhetlighet på förmånssidan kunde en samordning och rationalisering av förfarandena vid beräkning och utbetalning av pensionsbeloppen lättare ske. I det standardiserade, centraliserade systemet framstod debitering och uppbörd av egenavgifter som en ganska onödig arbetsomgång. Då dessa slopades och pensionsutbetalningarna gick direkt från statskassan bortföll till stor del även motiven för fondering av medel för pensionsändamål. Någon fondering för att möta andra framtida betalningsförpliktelser skedde ju inte för statens del.

Här har erinrats om denna utveckling då de där förekommande stor-drifts- och enhetlig-standardresonemangen i allt väsentligt återfanns i övervägandena vid införandet av den allmänna sjukförsäkringen och den allmänna tjänstepensioneringen. Överensstämmelsen i motiven pekar på en ganska allmän och genomgående tendens i samhälls- och näringslivets utveckling; standardiseringen har inte bara berört skruvgång, elektriska voltal, fönsterbågar etc. utan även försäkringsväsendet. Men med utgångspunkt från förhållandena, sådana de gestaltade sig i fråga om de statsanställdas pensionering kan även belysas den minskande enighet, varmed ett obligatorium för statstjänstemän (om vi får kalla det så), för allmän sjukförsäkring och för tjänstepensionering har omfattats.

I statstjänstemännens fall fanns nästan genomgående samma slags försäkringar etablerade (egen- och familjepension), ehuru formerna för pensioneringen varierade betydligt. Vissa olikheter beträffande förmåner-

nas nivå förekom men var inte så betydande. Standardiseringen innebar sålunda i allt väsentligt en samordning av redan existerande likartade försäkringar. Går man till sjukförsäkringen finner man också där ett samordningsinslag, som var ganska starkt, fastän det dock inte på samma sätt var det helt dominerande.¹ Genom de erkända sjukkassorna hade en stor del av befolkningen (i början av 1950-talet 55–60 procent) skaffat sig försäkringsskydd vid sjukdom. För stats- och kommunalanställda, stora grupper privatanställda tjänstemän etc. ingick ett liknande skydd i löneförmånerna. Samordningsmotivet kan alltså i viss mån sägas ha varit tillämpligt för huvudparten av befolkningen. Den anslutning av tidigare icke försäkrade som skedde genom obligatoriet torde inte ha mött ett starkare motstånd, grundat på att något behov av en sådan försäkring för deras del icke skulle ha förelagat. En annan sak är att delade meningar kom att råda om vilken nivå och omfattning, som skulle gälla för den allmänna försäkringen. Invändningarna mot obligatoriet torde inte så mycket ha inneburit, att nivån i försäkringen bedömdes vara för hög med hänsyn till de tidigare icke försäkrades behov, utan avsåg fastmer möjligheterna att differentiera och anpassa sjukförsäkringen efter de olika förhållanden och behov som förelåg.²

I fråga om den allmänna tjänstepensioneringen var förhållandena väsentligt annorlunda. Samordningsbehovet var där inte i så hög grad grundat på rådande förhållanden. Obligatoriet sågs i stället som den bästa vägen att för framtiden åstadkomma den samordning som man betraktade som önskvärd och behövlig. Uppfattningarna om den lämpliga försäkringsnivån var starkt splittrade. Det bör kanske här inskjutas att vi tror, att striderna kring frivillighet och obligatorium till stor del kan sägas ha rört nivåfrågan. Allmän enighet har rått om obligatorium för att försäkra medborgarna om den minimistandard, som folkpensionen tar sikte på. Mindre motsättningar karakteriserade det första förslaget om tjänstepension, vilket förordade en nivå som låg lägre än vad senare föreslogs. Oenigheten skärptes väsentligt med de nivåförhöjningar som skedde i det

¹ SOU 1944: 15, s. 134 f.

² Se prop. 312/1946 h och däri återgivna yttranden över de olika förslag rörande sjukförsäkringen som framlagts.

slutliga förslaget.¹ Denna aspekt får förvisso inte pressas alltför hårt vid förklaringen av utvecklingen av pensionsstriderna. Men uppenbart är att samma ganska starka överensstämmelse i behoven vad beträffar nivåns höjd, som fanns i sjukförsäkringen, inte gällde beträffande tjänstepensioneringen. De faktiskt förefintliga alternativen till en försäkring kan nog med ganska stor säkerhet sägas ha varit större och gällt för flera grupper i pensionsfallet än i sjukförsäkringen.

I detta sammanhang saknas anledning att ytterligare behandla dessa speciella frågor. Med de anförda begränsade synpunkterna har vi endast velat belysa den mer allmänna förklaring till att socialförsäkringarna utformats som obligatorier, som vi tror oss kunna ange. En stor överensstämmelse i faktiska behov, i institutionella förhållanden och i medborgarnas värderingar i förening med standardiserings- och stordriftsfördelar syns vara de orsaker som legat bakom obligatorieformen i socialförsäkringarna.

Försäkringarnas finansiering över budget. För en diskussion av den angivna andra punkten, varför vissa obligatorier kommit att redovisas över offentlig budget, har ett speciellt motiv, som i det föregående antytts, särskild vikt. Så länge man genom socialpolitiken velat garantera en minimistandard har ett obligatorium bedömts vara det enda möjliga. Endast därigenom skulle man kunna nå dem som varit mest i behov av skyddet. De skäl som därvid talat för ett obligatorium har även talat för ett av samhället administrerat och över samhällelig budget finansierat försäkringsskydd. Premierna för dem som av ekonomiska skäl inte kunde tänkas ha möjlighet skaffa sig en privat försäkring måste ju bestridas av allmänna medel. Minimiförsäkringen blev under sådana förhållanden naturligen en helt samhällelig eller en statsunderstödd angelägenhet. I den mån försäkringarna avsåg ett skydd utöver minimistandard, förelåg däremot, även om de hade obligatorieform, inte på finansieringssidan samma tvång till en offentlig administrering av försäkringen.

Försäkringen mot olycksfall i arbete, vilken redan 1916 gjordes obliga-

¹ Se SOU 1955: 32 och SOU 1957: 7 och de till dessa utredningar fogade reservationerna eller särskilda yttrandena.

torisk, kan därvid anföras som exempel.¹ Utöver de skäl som sammanhänge med ansvarighetsfrågan fanns även där starka samordningsmotiv för ett obligatorium. Dels förelåg ett behov att nå enhetlighet mellan de frivilliga försäkringsformer som existerade men för ett obligatorium talade dels också att det eljest genom de oförsäkrade olycksfallen kunde uppkomma svåra avvägnings- och ansvarighetsfrågor gentemot fattigvården. Hur som helst så kunde i detta fall ett beslut om ett obligatorium (alltså en av statsmakterna bestämd och reglerad konsumtion av försäkringstjänster) göras oberoende av hur försäkringen administrerades (av hur tjänsterna producerades). Med den form som finansieringen fick — arbetsgivarna bestred försäkringsavgifterna — fanns möjligheter att pröva frågan om företagsformen inom ifrågavarande slags försäkringsrörelse på dess egna meriter. Då frågor om offentlig företagverksamhet ligger utanför denna undersökning, skall vi med denna erinran lämna åsido de orsaker som kan ha medverkat till att obligatoriska försäkringar som gått utöver en miniminivå (olycksfalls-, trafik-, sjuk- och allmänna tjänstepensionsförsäkringen) fått en varierande administrativ och finansiell organisation.

De generella förmånerna inom försäkringarna. Förklaringarna till att förmånerna inom de offentliga försäkringarna gjorts generella torde huvudsakligen vara effektivitets- samt rättvis- och rättssäkerhetsskäl. Utgår försäkringsbeloppen utan behovsprövning måste ju detta betyda väsentliga kostnadsvinster på administrations- och kontrollsidan. Och med detta förfarande uppnår man även mycket större garantier mot godtycklighet och inkonsekvens vid prövningen av när en utbetalning skall ske. De kriterier, varpå en behovsprövning kan grundas, kan knappast göras så entydiga, och en persons ställning i förhållande till dessa kriterier kan inte så noga bestämmas, att skönsmässiga tillämpningar kan undvikas. Ur rättvisesynpunkt finner man det tilltalande att det mot de obligatoriska avgifterna korresponderar en rätt för alla att erhålla från början fastställda förmåner. Dessa olika argument åberopades bland annat i de utredningar och den debatt som föregick 1946 års folkpensionsreform, varigenom

¹ Prop. 111/1916 samt Betänkande och förslag angående försäkring för olycksfall i arbete. (Riksd. prot. 1916. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 3: 2:0.)

förmånerna inom denna försäkringsgren gjordes generella.¹ I detta fall spelade även det skälet, att man genom ett slopande av inkomstprövningen undanröjde den hämmande effekt på pensionärernas benägenhet att höja sina arbetsinkomster, som låg i behovsprövningen, en viktig roll för det beslut som fattades. Även om vissa åsiktsskillnader förelegat, syns dock i stort en betydande enighet ha rått mellan skilda politiska partier och intressegrupper om att de ovan refererade motiven varit så vägande, att man varit beredd acceptera de ökade premieavgifter som följer av en ganska vid tillämpning av generella förmåner. Det kan för övrigt framhållas, att det förhållandet att förmånerna utgår generellt utan inkomstprövning, vilket nog är den viktigaste orsaken till socialutgifternas stora omfattning, är ett uttryck för försäkringsaspekternas betydelse inom socialvården.

SOCIALUTGIFTERNAS OMFATTNING OCH UTVECKLING

Summan av de utgifter som förts till denna grupp är väsentligt större än de totala utgifterna för något annat här medtaget ändamål. Denna grupp skiljer sig starkt från de övriga även med hänsyn till utgifternas karaktär. Som i inget annat fall är transfereringarna här de alldeles dominerande utgifterna, och det är för övrigt dessa som svarat för den exceptionellt starka utgiftsökning som präglat detta område. Fördelningen av utgifterna på konsumtion, investeringar och transfereringar samt den förändring av utgiftsbeloppen som i de olika fallen skett under perioden framgår av följande tablå.

	1913	1936 miljoner kronor	1958
Konsumtion	23,1	91,6	709,9
Investeringar	3,4	6,3	77,5
Transfereringar till privat sektor	3,7	213,0	3 630,7
därav ej ändamålsbestämda transfereringar	—	113,4	3 075,8

Med hänsyn ej blott till transfereringarnas storlek utan även till att deras utveckling på olika sätt påverkat konsumtions- och investeringsutgifternas förändringar skall de i detta fall först tas upp till behandling.

¹ Se prop. 220/1946, s. 42 ff., s. 81 ff. och s. 113 ff.

Bland transferutgifterna har i denna undersökning avskiljts en viss typ, som benämns ej ändamålsbestämda transfereringar. Till dem har hänförts folkpensioner, barnbidrag, mödrahjälp, bidragsförskott, arbetslöshetsunderstöd, stipendier för underlättande av husmoderssemester etc. Skälet till denna uppdelning är ju att det mellan de båda transfereringstyperna föreligger en icke oväsentlig skillnad beträffande deras styrande effekt på efterfrågan. Med de ändamålsbestämda transferutgifterna följer en fastare eller lösare bindning av samhällets resurser. För de icke ändamålsbestämda transfereringarna skulle däremot gälla att de som mottar dem själva helt kan bestämma medlens användning.

Frågan vilka transfereringar som skall föras till den ena eller andra kategorin kan i förstörne synas inte behöva vålla större svårigheter. Vissa icke alltid så lättlösta avgränsningsproblem föreligger dock. Den uppdelning som gjorts i denna undersökning gör inte anspråk på att utgöra en genomarbetad distinkt avgränsning utan får närmast betraktas som en exemplifiering. För att ge en antydning om vissa avgränsningsproblem kan bland socialutgifterna nämnas bidragen till sjukkassor och arbetslöshetskassor, vilka i detta sammanhang visserligen förts som ändamålsbestämda transfereringar, men vars klassificering ingalunda är självklar. I båda dessa fall går anslagen icke direkt till enskilda individer utan till institutioner. Till den del medlen används för att bestrida dessa organs administrativa verksamhet innebär transfereringarna en allokering av produktionsresurser. Nu kan ju emellertid statsanslagen lika gärna sägas utgöra en utfyllnad av arbetslöshetsunderstöden och av de ersättningar individerna erhåller vid sjukdom. I detta fall blir då transfereringarna vad beträffar arbetslöshetskassorna ej ändamålsbestämda sådana. För sjukkassornas del kan dock klassificeringsfrågan inte därmed avgöras. Utgår ersättningen i form av sjukpenning skulle anslaget lämpligen betecknas som en ej ändamålsbestämd transferering då ju i detta fall de utbetalda beloppen fritt disponeras av mottagaren. Men om det är en ersättning för läkar- och sjukhuskostnader skulle transfereringen vara ändamålsbestämd.

I samband med nu berörda spörsmål kan även pekats på en annan mer allmän fråga som berör transfereringarna och dessas återverkningar på

individernas efterfrågesituation. Som ett exempel på en sådan effekt som här åsyftas kan anges bidragen till sjukkassorna. Som nyss nämnts kan dessa bidrag inte hänföras till någon bestämd del av sjukkassornas utgiftsområde. Men om vi resonemangsvis låter dem gå till i första hand en subventionering av de försäkrades sjukhuskostnader skulle innebörden därav vara, att den statliga transferutgiften efter hand kommer in som en inkomstpост i de till övervägande del offentliga sjukhusen. Tillspetsat kunde alltså sägas att ifrågavarande transferering är en subventionering av en offentligt producerad tjänst. Att subventioneringen sker via en omväg har viss betydelse för individernas konsumtionsval inom sjukvårdssektorn, vilken fråga dock här skall lämnas åsido. En annan sida av saken, nämligen hur individernas bedömning av priset för sjukvård påverkas av dessa transaktioner, har tidigare berörts då sjukvårdsutgifternas utveckling behandlades. I tabellbilagan återfinns i tabell 54 en sifferserie över de statliga bidragen till sjukkassorna och i tabell 51 har för några år en uppskattning gjorts av de sjukhusavgifter som bestrids av sjukkassorna.

Ett exempel på en i viss mån annan effekt av transfereringarna kan hämtas från folkpensioneringen. Denna socialförsäkring har ökat de disponibla inkomsterna för en del av de äldre. Ser man på vad detta inneburit för ålderdomshemmens eller pensionärshemmens del kan helt allmänt sägas, att subventioneringsmomentet inom denna del av socialvården därigenom minskat. Därav har sedan följt olika återverkningar på efterfrågan på vård vid dessa inrättningar. Till detta spörsmål skall vi senare återkomma då förändringarna i utgifterna för och finansieringen av ålderdomshemmen behandlas.

Om vi efter dessa erinringar övergår till att redovisa utvecklingen av de ej ändamålsbestämda transfereringarna kan en början lämpligen göras med folkpensioneringen. Av det tidigare återgivna citatet från riksdagens revisorers berättelse har framgått, att efter folkpensioneringens start 1914 har mer omfattande reformer med åtföljande betydande höjningar av pensionsbeloppen genomförts åren 1935 och 1946.¹ De sistnämnda år

¹ Prop. 217/1935 och 220/1946.

Tabell D. Ej ändamålsbestämda transfereringar

År	Folkpensioner ^a		Allmänna barnbidrag ^b		Särskilda barnbidrag mkr	Övriga transfereringar mkr
	Utgifter mkr	Antal pensionärer i 1 000-tal	Netto-utgifter mkr	Medelantal barn i 1 000-tal		
1913						
14	1,6	28				
16	15,1	217				
18	17,0	240				
1920	18,7	241				
22	32,5	264				
24	37,1	298				
26	43,9	344				
28	51,1	402				
1930	58,2	453				
32	66,9	509				
34	74,9	552				
36	80,4	566				
38	156	602	(45)		12,9	12,6
1940	165	622	(95)		11,5	12,4
42	208	645	(112)		13,0	14,7
44	255	661	(131)		11,6	17,5
46	356	679	(66)		10,4	18,7
48	816	749	424,7	1 633	7,2	17,0
1950	851	778	444,7	1 710	7,4	16,5
52	1 116	799	511,5	1 764	5,0	17,3
54	1 541	831	522,8	1 803	13,2	26,9
56	1 811	867	529,4	1 825	13,9	28,8
58	2 197	903	737,4	1 843	13,2	50,4

^a Källa: Elmér, Å., Folkpensioneringen i Sverige. Lund 1960.

^b Källa: Sociala meddelanden 1948-58, siffror inom parentes ur manuskript av socialstyrelsen.

beslutade förändringarna av folkpensioneringen innebar bland annat, att den tidigare inkomstprövningen för viss del av pensionen slopades, samt att indexreglering av pensionsbeloppen infördes. I tabell D återges folkpensioneringsutgifternas utveckling under perioden. Antalet pensionstagare för olika år har där även intagits. Det bör framhållas att utgiftsbeloppen är hämtade från Elmérs arbete Folkpensioneringen i Sverige och

avser utbetalda belopp per kalenderår, varför de inte överensstämmer helt med de budgetsiffror som ingår i våra serier.¹

I samma tabell återfinns även en kolumn för de barnbidrag som utgått efter 1948 samt en kolumn för antalet barn för vilka bidrag utbetalts. För några år före 1948 anges ett belopp inom parentes. Siffrorna representerar det för ifrågavarande år beräknade värdet av de avdrag vid inkomstdeklarationen som då fick göras av barnfamiljerna. Rätt till vissa skatteavdrag för barn har funnits under hela undersökningsperioden, även om avdragens konstruktion och storlek varierat. De i 1910 års förordning om inkomst- och förmögenhetsskatt ingående bestämmelserna om vissa skatteavdrag för barn ersattes av nya stadganden genom revisioner av skattelagstiftningen 1919, 1928 och 1938.² Innebörden av 1947 års riksdagsbeslut i denna fråga var att barnbidragen ersatte de tidigare avdragen.³ Samtidigt fick dock stödet till barnfamiljerna en större omfattning och en delvis ändrad fördelning. I viss mening kan reformen även sägas ha inneburit, att ett tidigare nettouttag av skatt lades om efter en bruttoredovisningsprincip. De i tabellen parentetiskt angivna siffrorna skulle med en sådan utgångspunkt utgöra de därmed sammanhängande behövliga justeringarna av de äldre statliga utgiftsredovisningarna.⁴ Att närmare precisera dessa »justeringar» och att föra dem tillbaka till 1913 har dock i detta sammanhang inte ansetts påkallat med hänsyn till det betraktelsesätt i fråga om socialutgifterna och deras utveckling som anlagts i detta avsnitt.

Vid sidan av folkpensionsutgifter och barnbidrag är det jämförelsevis

¹ Elmér, Å., a. a.

² Prop. 259/1919 I., 213/1928 och 258/1938. Se även SOU 1936: 13.

³ Prop. 212/1947.

⁴ De problem för avgränsningen av den offentliga sektorns omfattning som sammanhänger med om ett visst stöd lämnas som offentliga bidrag eller som skatteavdrag har här beaktats endast från redovisningsteknisk synpunkt. I vissa fall inrymmer det statliga stödets utformning viktiga realpolitiska problem såsom beträffande bostadsfrågan. För en del av bostadsbyggandet utgår ju betydande offentliga bidrag, medan för andra delar av bostadsbyggandet (egna hem, villor) väsentliga skattefördelar i form av avdrag existerar. Vid en förändring i någon av dessa »stödformer» måste beaktas, att en relativ prisförskjutning mellan byggformerna inträder, vilken kan utlösa icke oväsentliga substitutionseffekter på bostadsmarknaden.

små belopp som ingår bland de ej ändamålsbestämda transfereringarna (kommunala bidragsförskott och arbetslöshetsunderstöd, mödrahjälp etc.).

De statliga *ändamålsbestämda transfereringarna* går till större del till sociala försäkringsändamål, som i stor utsträckning är offentligt reglerade. Bidrag till sjukkassor och arbetslöshetskassor svarade sålunda 1958 för hela 89 procent av de ändamålsbestämda offentliga transfereringarna. Av den återstående delen, som 1958 motsvarade 42,7 miljoner kronor, utgjordes den största posten av internationella bidrag. Det är endast under de senare åren av perioden samt åren omkring senaste världskrigets slut (t. ex. 75 miljoner kronor 1944) som dessa transfereringar haft en större omfattning. Understöd till alkoholistvård och annan nykterhetsvård i privat eller halvoffentlig regi utgör en annan grupp av transfereringar. Dessa, som 1958 uppgick till 17,1 miljoner kronor, har utgått under större delen av undersökningsperioden och har utvecklats på ungefär samma sätt som de offentliga konsumtionsutgifterna för samma ändamål. Slutligen återfinns bland de ändamålsbestämda transfereringarna olika bidrag med enskilda mottagare såsom bidrag till ferieresor för barn och husmödrar, vissa tillägg å ersättningar i anledning av olycksfall i arbete m. m., bidrag till fiskares försäkring, understöd åt utlandssvenskar etc. Huvudsakligen tillkom dessa bidrag genom reformer på 1930-talet.

I fråga om kommunernas ändamålsbestämda transfereringar, vars utveckling framgår av tabell 55 i tabellbilagan, är det svårare att göra någon uppdelning. Huvudparten utgörs av socialhjälpssunderstöd i skilda former. I de fall dessa utgår såsom ersättningar för vård vid offentliga anstalter föreligger en viss osäkerhet om konsekvensen i vår redovisning av transfereringarna. Av den kommunala finansredovisningen kan nämligen inte klart urskiljas om en inkomstöverföring lämpligen skall klassificeras som en interkommunal transferering eller som en transferering till privat sektor. Denna oklarhet berör särskilt ersättningar för vård vid olika anstalter.

Vad sedan de offentliga *konsumtionsutgifterna* beträffar omfattar de flera olika och till sina bestämningsfaktorer ganska åtskilda verksamheter. På den statliga sidan kan man särskilja tre delgrupper. En av dessa utgörs av utgifter för hjälp åt arbetslösa. Enligt den kod för grupperingen av

utgifterna som använts i denna undersökning fördelas utgifter för arbetsmarknads- och arbetslöshetsåtgärder på tre olika ändamålsgrupper. Arbetsförmedling och överflyttning av arbetskraft hör under näringsfrämjande verksamhet (D); arbetsmarknadsstyrelsen såsom ett organ för stabiliseringspolitiken förs under allmän förvaltning (A I); övriga anslag med arbetsmarknadspolitisk inriktning — arbetslöshetens bekämpande, arbetsvård och bidrag till arbetslöshetskassor — har klassificerats som sociala ändamål. Några närmare kommentarer till hur de statliga konsumtionsutgifterna under nu ifrågasvarande ändamålsgrupp har utvecklats skall inte göras utöver det enkla påpekandet, att dessa utgifter naturligen uppvisat variationer som ganska nära följt förändringarna i den allmänna konjunkturen.¹

En annan delgrupp av de statliga konsumtionsutgifterna omfattar skol- och vårdväsande inom socialområdet. Anslagen för undervisning av blinda och döva samt för nykterhets- och alkoholistvård är vad beträffar omfattningen inte så betydande. Den relativa ökningen av dessa utgifter har dock under perioden varit stark. Särskilt inom alkoholistvården har de statliga insatserna vidgats avsevärt. I början av perioden begränsade sig statens medverkan i huvudsak till omhändertagande av »farliga» (beteckningen från budgetredovisningen) alkoholister. Med framväxten av ett socialmedicinskt sätt att se på och angripa alkoholproblemen har de statliga vårdinsatserna ökat väsentligt. Till viss del har utgiftsökningen på detta område inneburit ett övertagande av vissa utgifter från fattigvården och från de privata hushållen. Även för abnormundervisningen syns detta gälla i viss utsträckning. Jämfört med utvecklingen inom det ordinära undervisningsväsendet eller inom kroppssjukvården har utgiftsstegringen på detta område skett så pass långsamt att tillämpningen av talet om de eftersatta minoriteterna på dessa grupper inte förefaller alldeles obefogad.

Utgiftsstegringen för den tredje delgruppen, innefattande bland annat olika centrala verk, har varit stark under perioden. Ifrågasvarande utgifter kan i huvudsak betecknas som produktionskostnader för de statliga sociala åtgärderna och under sådana förhållanden kan förklaringen till deras

¹ I tabell 52 i tabellbilagan finns ifrågasvarande utgifter redovisade, avskilda från övriga statliga konsumtionsutgifter under B III.

uppgång företrädesvis sökas i de sociala transfereringarnas starka expansion. För en belysning av detta torde en exemplifiering av några nytillkomna utgiftsanslag vara tillfyllest. Av de under perioden nya utgifterna kan sålunda nämnas anslag till riksförsäkringsanstalten, pensionsstyrelsen och försäkringsrådet samt ersättningar till postverket för utbetalning av pensioner och barnbidrag.

För de kommunala sociala konsumtionsutgifterna kan ingen klarare uppdelning avseende hela perioden göras.¹ Vid slutet av perioden föll ungefär hälften av dessa utgifter på fattigvården och främst då på ålderdomshemmen. Av den andra utgiftshälften utgjorde barnvårdsutgifterna den viktigaste posten. Den under perioden tillkomna hemhjälpverksamheten var ett annat, ganska betydande utgiftsändamål, och vidare ingick bland konsumtionsutgifterna kostnader för olika sociala organ och nämnder. På grund av svårigheterna att i tiden särskilja och följa de olika posterna kan inte några närmare kommentarer göras beträffande utvecklingen och för denna bestämmande faktorer. För ålderdomshemmens del skall dock vissa reflexioner anföras oberoende av att en precisering av utgifterna för dessa vid skilda tidpunkter inte låter sig göras.

Den försörjning och vård som ombesörjs av ålderdomshemmen utgjorde tidigare en i förhållande till andra sociala åtgärder väsentligt viktigare socialvårdsgren än vad numera är fallet. Nytillkomna sociala hjälpformer har avlastat ålderdomshemmen visst arbete och vissa utgifter. Tydligast torde en sådan inverkan kunna iakttas i folkpensioneringens verkningar. Den obemedlade, som på grund av hög ålder eller av andra skäl har små möjligheter att själv försörja sig eller skaffa sig vård, har genom folkpensioneringen erhållit en vidgad möjlighet att välja mellan skilda former för vård och hjälp. Förskjutningen mot en mer utpräglad valsituation har dessutom förstärkts till följd av att folkpensioneringen kan sägas i viss mening ha medfört en ändrad prissättning på ålderdomshemmens tjänster. År 1947 infördes sålunda vissa enhetliga avgiftsprinciper för ålderdomshemmen, vilkas innebörd bland annat var, att pensionärer intagna på ålderdomshem skulle erlægga huvudparten av sin folkpension i vårdav-

¹ Se tabell 53 i tabellbilagan.

gift.¹ En följd därav blev att ålderdomshemmens intäkter ökade — förenklat kan saken uttryckas så att en del av kommunernas utgifter för ålderdomshemmen kom att bestridas av folkpensioneringen. Uppskattningsvis torde över en fjärdedel av ålderdomshemmens kostnader 1950 ha bestritts av folkpensionsmedel.² En viss återhållande effekt på utgifterna för ifrågasvarande ändamål följde vidare av »prishöjningen» på ålderdomshemmens tjänster, då andra alternativ för vård och hjälp därmed i högre grad blev aktuella. En stagnation och en, i förhållande till antalet individer i pensionsålder, nedgång i antalet vårdtagare har även under senare tid kunnat iakttas för ålderdomshemmens del. Det ändrade konkurrensläget för den av kommunerna bedrivna åldringsvården i förening med åldringarnas ökade valmöjligheter har dessutom medfört en tendens att söka differentiera tjänsterna på detta område — pensionärshem, insprängda pensionsbostäder, vårdhem etc.

¹ Se SOS. Ålderdomshemmen och deras vårdtagare år 1950 (av Kungl. socialstyrelsen), s. 39.

² Uppskattningen har gjorts utifrån de uppgifter rörande vårdtagarnas åldersfördelning och avgiftsförhållanden som lämnas i den i föregående not angivna publikationen.

KAPITEL 9

Väg- och gatuväsen (C I)

När det gäller att fastställa konstnadsutvecklingen för vägväsendet har vissa speciella problem varit för handen. Dessa problem hänger delvis samman med att väghållningen under undersökningsperioden från att ha varit en slags »halv-offentlig» angelägenhet gradvis kommit att få ett allt större offentligt inslag för att slutligen helt övertas av det offentliga. Olika svårigheter har vidare inställt sig till följd av att kostnadsredovisningen — i den mån den förekommit — varit synnerligen bristfällig och svåröverskådlig. Innan resultaten av utgiftsberäkningarna redovisas kan det därför vara befogat med en kort redovisning av de institutionella förändringarna.

KORT HISTORIK¹

Fram till slutet av 1800-talet ålåg väghållningen på landet uteslutande ägare och brukare av jord. Man skilde mellan dels större stråkvägar, vilka vanligen kallades lands- eller kungsvägar, dels byvägar. Landsvägarna förband landskap, härader och socknar med varandra medan byvägarna tjänade orternas interna kommunikationer. Bestämmanderätten över byvägarna tillkom bönderna, medan frågor om anläggning eller omläggning av landsvägarna avgjordes av häradsrätten, vilken även hade uppsikten över väghållningens fullgörande. Häradsrättens funktioner kom genom 1734 års lag att övertas av Konungens befallningshavande,² vilken

¹ Framställningen här bygger i huvudsak på den redogörelse för rättsutvecklingen som lämnas i SOU 1941: 12.

² I 25 kap. 1 § byggningsbalken av 1734 års lag stadgades om landsväg att den »skall läggas i länet där den tarvas; och låte Konungens befallningshavande vid tinget rannsaka var den jämnast och genast göras kan».

även kom att handha fördelningen av väghållningsbördan. En tydligare skillnad mellan landsvägar och byvägar uppkom härigenom i administrativt hänseende. För de förra reserverades termen allmän väg, och så småningom utbildades som motsats härtill begreppet enskild väg.

Väghållningsbördan för de allmänna vägarna på landet fördelades vanligen häradsvis mellan bönderna efter byamål (sedermera mantal) och fullgjordes, åtminstone i fråga om underhållet, helt genom naturaprestationer.

Städerna skulle själva hålla sina vägar. I övrigt gällde om vägar i städerna i tillämpliga delar vad som föreskrivits om vägar på landet i 1734 års lag.

Väghållningsbördan blev på detta sätt mycket betungande för jordbruket, men de reformsträvanden, som redan på 1700-talet börjat göra sig gällande, gav först genom tillkomsten av 1891 års lag om väghållningsbesvärets fullgörande på landet något mera betydande resultat. Genom denna lag vidgades skatteunderlaget för väghållningsbesvärets fullgörande. Enligt 1891 års lag ålåg väghållningen särskilt för ändamålet bildade kommunala samfälligheter, väghållningsdistrikten, vilka i allmänhet omfattade ett härad. Väghållningsbördan låg dock fortfarande huvudsakligen på jordbruksfastigheterna. Dessa svarade för vägunderhållet, vilket utfördes huvudsakligen in natura efter en fastställd indelning. För övriga väghållningskostnader svarade en för varje distrikt gemensam vägkassa under förvaltning av en vägstyrelse. Ur vägkassan bestreds kostnader för vägbyggnad, vinterväghållning, underhåll av ny väg tills den ingått i vägdelningen, förvaltningskostnader m. m. Även andra beskattningsföremål än jordbruken fick ta på sig en del av väghållningsbördan genom att de pålades vägskatt, vilken uppbars av vägkassorna. För att ytterligare lindra jordbrukens väghållningsbörda utgick statsbidrag med en viss — till en början begränsad — andel av kostnaden för underhållet in natura. 1891 års lag blev sedermera under början av 1900-talet föremål för många ändringar. Dessa ändringar gick i stort sett ut på att lindra jordbruksfastigheternas skyldigheter genom en utvidgning och skärpning av skattskyldigheten för andra beskattningsföremål, samt att utvidga statens åtaganden. Genom en lagändring 1921 bereddades väg-

kassorna vidare större möjligheter att överta underhållsansvaret för samtliga vägar inom distriktet.

Den starkt ökande vägtrafiken förde med sig att vägkassorna ensamma inte kunde klara de ökande väghållningskostnaderna varför staten i allt större utsträckning fick träda emellan. Finansieringen kom härvid att ske genom den 1922 införda och därefter successivt utvidgade och skärpta beskattningen av motortrafiken. 1891 års lag — vilken ju byggde på principen att vägunderhållet skulle utföras in natura av jordbruksfastigheternas innehavare — kom härigenom så småningom att sakna tillämpning och det blev nödvändigt med en översyn av väglagstiftningen. Andra synpunkter spelade även in. Bland annat ville man få till stånd en minskning av antalet vägdistrikt för att kunna åstadkomma en erforderlig skatteutjämning, och vidare krävde de ökade statliga bidragen ett ökat statligt inflytande på den kommunala vägförvaltningen.

En nyreglering kom till stånd genom lagarna av den 7 juni 1934 om allmänna vägar och om vägdistrikt. Enligt den nya väglagen, som gällde allmänna vägar både i stad och på landet, ålåg väghållningen på landet vederbörande vägdistrikt och inom stads område staden under överinseende av länsstyrelserna och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Länsstyrelserna skulle svara för beslut om vägbyggnadsföretag. Kostnaderna för vägväsendet skulle som förut bestridas genom statsbidrag (finansierade genom automobilskattemedel) och genom en av vägdistrikten verkställd uttaxering av vägskatt. Vägskatteskyldighet ålåg alla inom distriktet boende, vilka var skattskyldiga till allmän kommunalskatt. Vägdistrikten ägde att inom vissa av lagen bestämda gränser själva vårda sina angelägenheter. Beslutanderätten utövades genom vägstämman, medan förvaltning och verkställighet tillkom en i särskild ordning utsedd vägstyrelse.

Väg- och gatuhållningen inom städerna var en kommunal angelägenhet reglerad genom lagen om kommunalstyrelse i stad och vissa andra stadganden och reglementen. Det statliga inflytandet — förutom länsstyrelsernas ovannämnda beslutanderätt i vägbyggnadsfrågor — över den allmänna väghållningen i städerna bestod huvudsakligen av en kontroll av statsbidragens användning.

Så småningom kom även denna organisationsform att framstå som

otillfredsställande och tanken på ett förstatligande av det allmänna vägväsendet växte sig allt starkare. Motiven var många. På grund av statens ständigt växande andel av väghållningsbördan hade det förhållandet uppstått, att väghållningen väsentligen finansierades genom en central inkomstkälla, över vilken beslutanderätten i huvudsak låg hos lokala myndigheter. Trots att staten bestred huvudparten av vägkostnaderna, hade någon tillfredsställande skatteutjämning icke erhållits, utan vägskatten drabbade skattebetalarna mycket ojämnt och i åtskilliga fall synnerligen hårt. Detta ansågs så mycket mer otillfredsställande som väghållningen inte längre kunde betraktas som ett ortsintresse utan som ett allmänt intresse. Väghållningens karaktär av allmänt intresse förde med sig ett behov av en central och samordnad planering för att vägarna i olika delar av landet skulle i förhållande till trafikmängden hållas i ett något så när likartat skick. Det administrativa arbetet ansågs också kunna förenklas genom att omhänderhas av ett enda organ i stället för att skötas av ett stort antal lokala myndigheter, vilka dock kontrollerades av ett centralt statsorgan. Genom en central organisation ansåg man, att vissa fördelar skulle kunna uppnås vid inköp av maskiner och redskap och större förbrukningsartiklar, och att större möjligheter skulle erhållas att planera och igångsätta arbeten, vilka vore önskvärda ur konjunktursynpunkt.

Detta var några av de starkaste motiven till den omorganisation av det allmänna vägväsendet som kom till stånd genom en ny väglagstiftning år 1943 genom vilken staten övertog vägdistriktens tillgångar och förpliktelser och den speciella vägskatten avvecklades.

Staten blev härigenom väghållare på landet och i de städer eller stadslänkande samhällen, som själva saknade förutsättningar att sköta väghållningen, medan övriga städer liksom förut skulle svara för väghållningen inom sina områden.

UTGIFTSUTVECKLINGEN FÖR VÄG- OCH GATUVÄSEN

I den lämnade summariska återblicken rörande väghållningsbesvärets fullgörande har något antytts de skilda förhållanden som medverkat till en centralisering av utgiftsbeslut och planering inom vägväsendet. Redovis-

ningstekniskt sett innebar det sista steget i denna utveckling — förstatligandet av vägväsendet 1944 — en förändring som starkt påverkade utgiftsserierna. Medan före nämnda år konsumtionsutgifter för vägväsendet nästan saknats i statlig budget kom denna därefter att uppta mycket stora sådana utgifter. De bidrag som tidigare utgått till vägkassorna utgjorde transfereringar, vars motsvarighet som konsumtionspost inte fanns medtagen i den kommunala finansstatistiken. För att uppnå enhetlighet i redovisningen har vi emellertid i denna undersökning betraktat vägutgifterna som offentliga konsumtions- eller investeringsutgifter under hela perioden. I konsekvens därmed har justeringar av utgiftsbeloppen för åren före 1944 fått vidtas. I bilagorna 2 och 3 återfinns redogörelser för dessa justeringar och för de beräkningar av vägkassornas utgifter som i samband därmed måst göras.

Enligt de justerade sifferserierna skulle vägutgifternas omfattning och fördelning ha förändrats på följande sätt mellan 1913 och 1958.

	1913	1936 miljoner kronor	1958
Konsumtion	16,7	49,0	886,9
Investeringar	20,5	141,9	813,1
Transfereringar		0,7	35,5

Den fördelning av utgifterna som med utgångspunkt från beräknings sättet i nationalräkenskaperna gjorts mellan konsumtion och investering är, som berörts i tidigare anförda bilagor, ganska osäker. Det föreligger för övrigt inte någon konsumtionsteoretiskt klar bestämning av konsumtionsvärdet av vägtjänsterna och på grund av dessa förhållanden skall här konsumtion och investeringar behandlas tillsammans som en helhet.

Någon utförligare redogörelse och analys av vägutgifterna skall inte här göras. Efterfrågan på vägtjänster betraktar vi som i allt väsentligt komplementär till en huvudsakligen privat efterfrågan på biltjänster för konsumtions- och produktionsändamål. De viktigaste utvecklingsbestämmande faktorerna måste sålunda i detta fall sökas utanför offentlig sektor. Inom utredningsinstitutet har utvecklingen inom de två områden (persontrafiken och godstransporterna) som därvid i första hand är av intresse varit föremål för studium. I början av 1950-talet gjordes sålunda en undersök-

ning rörande det svenska transportväsendets struktur och framtida utvecklingslinjer, varvid bakgrunden till bilismens expansion på dels persontrafikens — och då för såväl de kommersiella som privata resorna — och dels på varustransporternas område behandlades. En ny transportundersökning pågår för närvarande inom institutet. Vad den privata bilkonsumtionen beträffar har denna behandlats i ett par särskilda utredningar. I detta sammanhang skall i fråga om en diskussion av bestämningsfaktorerna för utvecklingen inom biltrafikens olika grenar blott hänvisas till de nämnda undersökningarna.¹

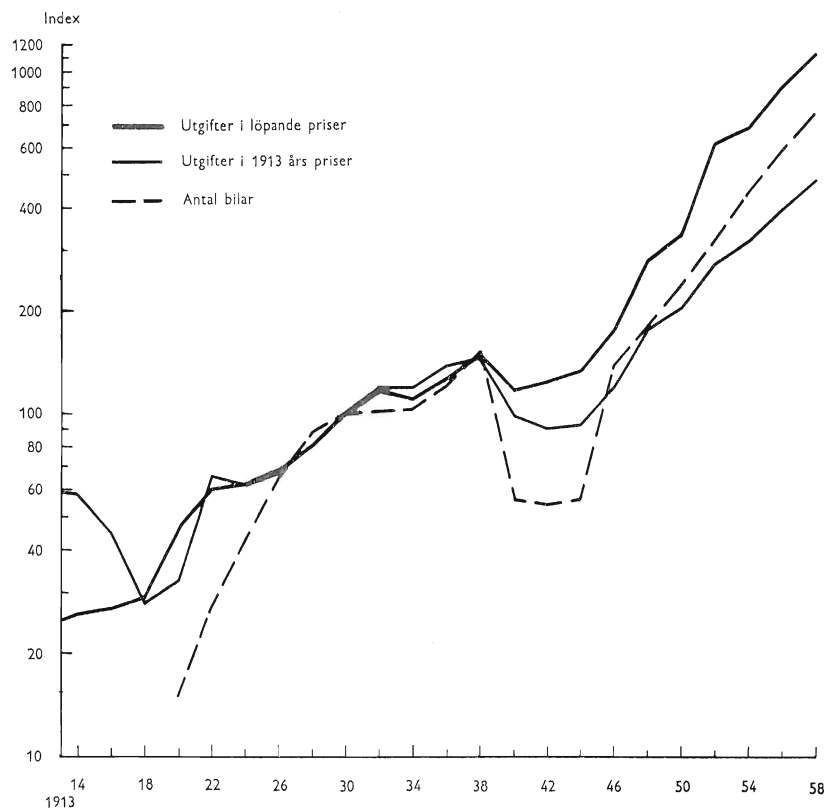
Bilbeståndets utveckling diskuteras i de nyssnämnda utredningarna utifrån en prognossynpunkt och undersökningarna utmynnar i bedömningar av den tänkbara framtida utvecklingen vad beträffar bilbeståndet och dess utnyttjande. Hur resultat och data från sådana studier kan sammanfogas och användas för en bestämning av utvecklingen på vägområdet ges ett exempel på i den offentliga utredningen »Vägplan för Sverige».²

Det nära samband mellan bilismens utveckling och förändringar i vägutgifterna, som antas föreligga, kan inte med tillgänglig statistik närmare illustreras. Som i det föregående antytts finns ingen teoretiskt tillfredsställande uppskattning av konsumtionsvärdet för vägarnas del. Med detta sammanhänger att den indelning av vägutgifterna i konsumtions- och investeringsutgifter som finns inte lämpar sig så väl för efterfrågeanalytiska beräkningar. Ett par exempel på praktiskt statistiska svårigheter som därvidlag föreligger kan nämnas. De troliga sambanden mellan bilantalets utveckling och vägutgifternas förändringar kunde tänkas gestalta sig så att utvecklingen av biltransportarbetet vore bestämmande för förändringar i konsumtionen av vägtjänster. Antas bilutnyttjandet, mätt i antal körda mil vara ganska konstant, kunde vidare väginvesteringarna tänkas vara påverkade av förskjutningar i bilbeståndets storlek. Inte bara den nyssnämnda avsaknaden av uppgifter om använd-

¹ Den privata konsumtionen . . . , kap. 9; Petri, C. W., Svenskt transportväsende. Stockholm 1952; Wallander, J., Studier i bilismens ekonomi. Stockholm 1958. Den av L. Kritz utförda undersökningen rörande lastbilstransporter beräknas utkomma i början av 1963.

² SOU 1958: 1 och 2.

Diagram 52. Offentliga konsumtions- och investeringsutgifter (mkr) för väg- och gatuväsen samt utvecklingen av bilbeståndet
Logaritmisk skala. Index: 1930 = 100



Anm. Se tabell 11 i tabellbilagan. Uppgifter om bilbeståndet hämtade ur statistisk årsbok. Kostnadsindex är hämtat från Johansson, Östen, Byggnads- och anläggningsverksamheten i Sverige 1861-1955, Uppsala 1958. [Stencil.] Tabell 18.

bara konsumtions- och investeringsutgifter utan även bristande kunskap om prisförändringarna inom ifrågavarande områden utgör avgörande hinder för en prövning av sådana samband. Under sådana förhållanden får vi här nöja oss med att som en illustration av förloppen medta ett diagram vari kurvor över bilbeståndets och vägutgifternas förändringar återges.

Den kurva med deflaterade vägutgifter som återfinns i diagram 52 har beräknats utifrån ett kostnadsindex för byggnads- och anläggningsverk-

samhet. Deflateringen får ses som ett illustrativt experiment. Så vitt vi kunnat finna har inga beräkningar gjorts av prisutvecklingen för byggande och underhåll av vägar. Säkert torde dock vara att betydande produktivitetsoökningar skett inom detta område, inte minst under efterkrigstiden. Sannolikt är väl för övrigt att produktivetsförbättringarna skett i något snabbare takt inom vägväsendet än inom byggnadsområdet, till vilket det i diagrammet använda prisindexet närmast hänför sig. Vore en sådan förmodan riktig skulle den deflaterade kostnadskurvan i diagrammet förändras så att den visade en något brantare stegring, särskilt då för den senare delen av perioden.

KAPITEL 10

Näringsars främjande (D)

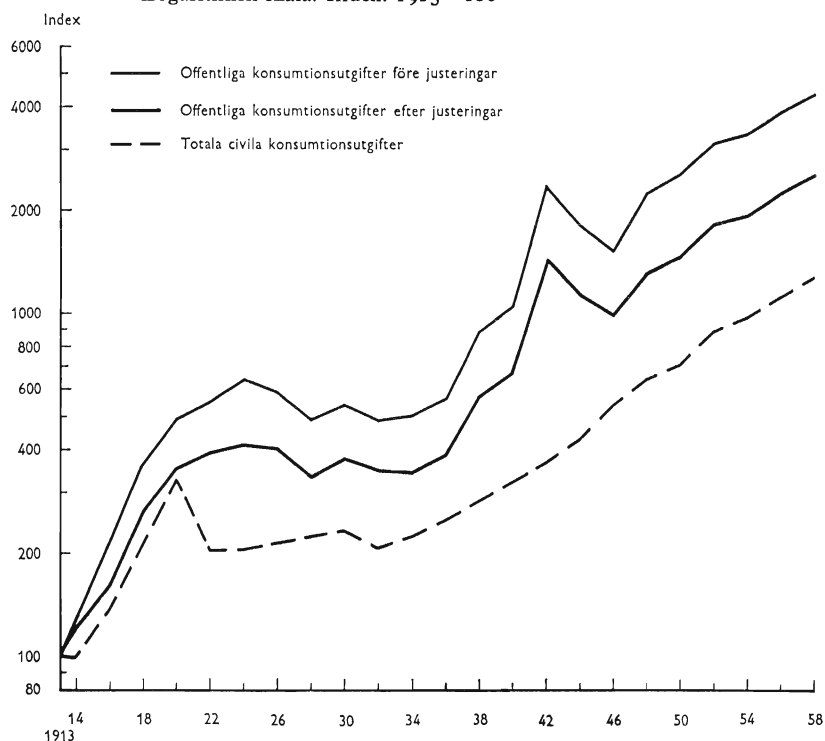
Summan av de offentliga utgifter som förts till denna huvudgrupp uppgick 1958 till 600,5 miljoner kronor, varvid då de inter-offentliga transfereeringarna inte är medräknade. Med detta belopp, som utgör 4,0 procent av de totala offentliga civila utgifterna, kommer »näringsars främjande» som den åttonde i storlek bland utgiftsgrupperna. Till den nämnda procent-siffrans storlek bidrar främst de i detta fall förhållandevis mycket höga transfereringsutgifterna till privat sektor. Det är de utgående jordbruks- och livsmedelssubventionerna, som det här är fråga om. Hur utgifterna närmare fördelade sig mellan konsumtion, investeringar och transfereeringar belyses för några år i följande sammanställning, som avser utgifter i justerade siffror.

	1913	1936 miljoner kronor	1958
Konsumtion	8,4	32,5	210,3
Investeringar	0,2	1,4	66,0
Transfereringar till privat sektor	5,2	58,7	324,2

I fråga om de offentliga konsumtionsutgifterna, som här först kommer att behandlas, har icke oväsentliga justeringar av budgetmaterialet behövt göras. Som framgår av diagram 53, där utvecklingen av utgifterna med och utan justeringar återges, föreligger en skillnad mellan de båda kurvorna, som innebär att ungefär 40 procent av den budgetmässiga utgiftsökningen förklaras genom justeringarna. De förhållandevis mycket höga justeringarna i början av perioden har föranletts av en övergång från netto- till bruttoredovisning i statens budget (detta gäller om lotsmedel och

Diagram 53. Offentliga konsumtionsutgifter för näringsars främjande (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 58 i tabellbilagan.

skogsvårdsavgifter) och av en indragning av sportler och arvoden (vilket varit fallet för bland annat lantmätare och lantbruksingenjörer). En mer utförlig redogörelse för dessa justeringar lämnas i bilaga 3.

Vid behandlingen av utgiftsutvecklingen mer i detalj kommer konsumtionsutgifterna för näringsars främjande att uppdelas på tre undergrupper. Till en första sådan grupp har förts utgifter för jordbruk med binärningar, till en andra utgifter för industri, handel och sjöfart medan den tredje omfattar övriga utgifter för »näringsars främjande». De olika utgiftsgruppernas relativa betydelse framgår av följande siffror. I denna uppställning liksom i de följande diagram och sifferserier som hänför sig till de olika undergrupperna avser siffrorna justerade utgifter.

	1913	1936 procent	1958
Jordbruk med binärningar	42,1	53,3	46,7
Industri, handel och sjöfart	55,0	29,5	30,5
Övriga utgifter för näringsars främjande	2,9	17,2	22,8

De ändrade inbördes utgiftsrelationerna under perioden sammanhänger till stor del med tillkomsten av arbetsförmedlingarna, vars utgifter ingår bland övriga utgifter för näringsars främjande. Bortser man från de kostnader som denna verksamhet är förenad med blir stegringen av övriga utgifter för näringsars främjande mer »normal». Ökningen motsvarar då ungefär en 20-dubbling, medan den för jordbruk med binärningar utgör en nära 30-dubbling och för industri, handel och sjöfart uppemot en 15-dubbling.

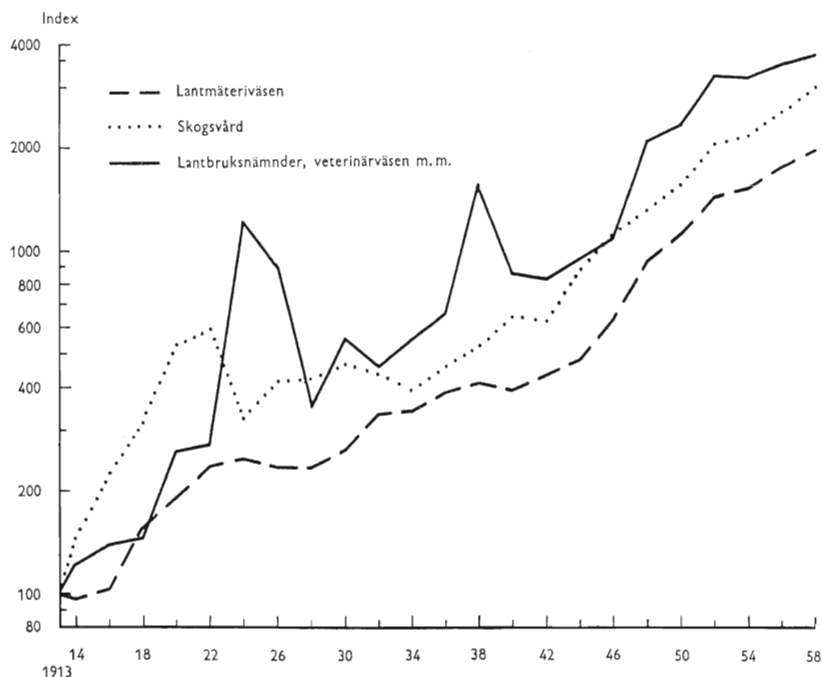
JORDBRUK MED BINÄRINGAR

Inom denna delgrupp är det två avgränsade utgiftsändamål som har större vikt. Lantmäteriväsendet är ett av dem, och det svarade 1958 för cirka 30 procent av delgruppens utgifter. Det andra utgörs av skogsvården, på vilken föll omkring 25 procent av kostnaderna för jordbruk med binärningar. De återstående 45 procenten av utgifterna fördelar sig på ett flertal olika poster, av vilka de betydelsefullaste är lantbruksnämnderna och veterinärväsendet. Andra mindre kostnadskrävande organ som där ingår är lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens frökontrollanstalt, fiskeristyrelsen m. fl. Utgiftsutvecklingen för de här olika områdena har återgetts i diagram 54.

Som av detta framgår har utgiftsökningen varit ungefär lika stark inom skogsvården och för de skilda jordbruksorganen medan lantmäteriväsendet uppvisat en lägre tillväxttakt. Beträffande kurvan för olika jordbruksorgan kan nämnas att de plötsliga och starka uppgångarna i utgifter åren 1924-1926 och 1938 sammanhänger med att epizootier dessa år medfört stora utanordningar för »bekämpandet av smittosamma sjukdomar bland husdjuren».

Diagram 54. Offentliga konsumtionsutgifter för lantmäteriväsen, skogsvård och lantbruksnämnder, veterinärväsen m. m. (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 59 i tabellbilagan.

I det följande skall vi söka något belysa bakgrunden till den i diagrammet belysta utgiftsutvecklingen. Därvid kommer lantmäteriväsendet att ägnas förhållandevis litet mer uppmärksamhet beroende på att vissa frågor och förändringar, som där varit aktuella, har intresse även vid behandlingen av andra utgiftsändamål inom denna och andra huvudgrupper. Med lantmäteriet som exempel skall sålunda genom en utsträckning av perspektivet utöver vår undersökningsperiod erinras om hur karaktären av en offentligt tillhandahållen tjänst, vad beträffar dess inriktning på ett offentligt och ett mer enskilt behov, undergått olika förändringar. Därigenom antyds också hur med dessa förändringar sammanhängande förskjutningar i formerna för och finansieringen av tjänsterna återverkar på bestämningen av den offentliga sektorns omfattning.

Lantmäteriväsendet. Det statligt organiserade lantmäteriväsendet har sedan sin uppkomst i början av 1600-talet till sin organisation och finansiering uppvisat betydande förändringar, som det i detta sammanhang kan vara av intresse att något erinra om.¹ Lantmätarnas arbete avsåg under ett första skede främst olika uppgifter för kronans räkning och bestod i huvudsak av geografisk kartläggning av landet, av förrättningar för skattläggnings-, jordrannsaknings- m. fl. kamerala ändamål. Verksamheten bestreds då även helt av statliga medel. Efterhand tilläts lantmäternas mot ersättning efter en viss taxa utföra uppdrag åt enskilda. Samtidigt med att skiftesverket från senare delen av 1700-talet och under 1800-talet blev ett allt viktigare verksamhetsområde för lantmäteriet skedde även en förändring i organisation och finansiering av arbetet. Ökningen av arbetsuppgifterna medförde en stark tillväxt av lantmätarnas antal, bland annat genom tillsättande av s. k. kommissionslantmätare. Till en början avlönades dessa genom statsmedel, men i början av 1800-talet indrogs deras tjänster. Mängden av arbetsuppgifter gjorde emellertid att kommissionslantmäternas även i fortsättningen utövade sin tidigare verksamhet, fastän nu betalade genom taxeersättningar. Antalet sådana på eget ansvar arbetande lantmätare växte starkt under 1800-talet och uppgick då skiftesarbetet var som mest omfattande till cirka 500. Arbetsuppgifterna avtog sedermera och antalet för ifrågavarande lantmätare sjönk till följd därav ner mot cirka 200 omkring senaste sekelskiftet.

I början av 1900-talet genomfördes en genomgripande omorganisation av lantmäteriväsendet. Dels berörde denna lantmäteristyrelserna och förste lantmätarnas (sedermera överlantmätarnas) arbetsuppgifter. Dels avsåg den distriktsorganisationen. Vad den sistnämnda delen av lantmäteriväsendet beträffar, skedde då en indelning av landet i lantmäteridistrikt, vilka ställdes under ledning av distriktslantmätare. Dessa tjänstemän tillerkändes dels lön av staten och dels rätt till ersättning för förrättningar enligt en fastställd taxa. Den nya organisationen innefattade även ett antal extra lantmätare med arvoden, och vidare skulle finnas lantmäteriauskultanter och elever. Mot lantmätarnas rätt att uppbära sär-

¹ Se SOU 1947: 7, s. 11 ff.

skild ersättning för sitt arbete stod ett åliggande för dem att själva bestrida kostnader för utrustning, lokaler och biträdespersonal av olika slag. Vissa förändringar i anställnings- och löneförhållandena för lantmäterna och annan inom distrikten anställd personal skedde vid olika tillfällen under 1920- och 1930-talen. I stort sett gick dessa förändringar i riktning mot en fastare reglering av de skilda tjänsterna. Systemet med en finansiering av distriktslantmäteriet dels genom statsanslag och dels genom taxebestämda ersättningar bestod dock fram till 1947.¹ Då beslöts att staten helt skulle svara för lantmäteripersonalens avlöning och för övriga kostnader inom distriktsorganisationen. De ersättningar som uppbars för lantmäternas arbete skulle därefter inlevereras till kronan och skulle i budgeten redovisas på inkomstsidan som uppbördsmedel. Detta innebar i viss mån en övergång från netto- till bruttoredovisning och i våra utgiftsserier har vi, som berörs i bilaga 3, med anledning därav vidtagit justeringar av utgiftsbeloppen för tidigare år.

Med 1947 års reform kan man i viss mening sägas ha återvänt till den ordning som för lantmäteriets del gällde under 1600-talet; lantmäterna var helt avlönade av staten. Men detta steg utgjorde samtidigt ett inslag i en utvecklingslinje som i denna undersökning kunnat iakttas i olika sammanhang, och som berör utformningen av den offentligt drivna produktionen och dess finansiering. Lantmäternas tjänster utgör med den nuvarande budgetredovisningen av därmed sammanhängande utgifter och enligt de principer, som följs i nationalräkenskaperna helt en offentlig konsumtion. Denna klassificering innebär emellertid en viss generalisering. En del av tjänsterna görs för och betalas av privata uppdragsgivare. Ersättningen för sådana uppdrag inlevereras till statskassan och det belopp som på detta sätt inflöt i slutet av undersökningsperioden motsvarade ungefär en tredjedel av utgifterna för lantmäteriet. Med hänsyn till det betydande inslag av arbetsuppgifter, för vilka uppbördsmedlen är ett uttryck, är beteckningen offentlig konsumtion inte helt adekvat. En något riktigare bestämning vore kanske att beteckna lantmäteriväsendet som en offentlig produktion, vilken till större del avsätts som offentlig konsumtion

¹ Prop. 210/1947.

Lantmäteriväsendet. Det statligt organiserade lantmäteriväsendet har sedan sin uppkomst i början av 1600-talet till sin organisation och finansiering uppvisat betydande förändringar, som det i detta sammanhang kan vara av intresse att något erinra om.¹ Lantmätarnas arbete avsåg under ett första skede främst olika uppgifter för kronans räkning och bestod i huvudsak av geografisk kartläggning av landet, av förrättningar för skattläggnings-, jordrannsaknings- m. fl. kamerala ändamål. Verksamheten bestreds då även helt av statliga medel. Efterhand tilläts lantmätarna mot ersättning efter en viss taxa utföra uppdrag åt enskilda. Samtidigt med att skiftesverket från senare delen av 1700-talet och under 1800-talet blev ett allt viktigare verksamhetsområde för lantmäteriet skedde även en förändring i organisation och finansiering av arbetet. Ökningen av arbetsuppgifterna medförde en stark tillväxt av lantmätarnas antal, bland annat genom tillsättande av s. k. kommissionslantmätare. Till en början avlönades dessa genom statsmedel, men i början av 1800-talet indrogs deras tjänster. Mängden av arbetsuppgifter gjorde emellertid att kommissionslantmätarna även i fortsättningen utövade sin tidigare verksamhet, fastän nu betalda genom taxeersättningar. Antalet sådana på eget ansvar arbetande lantmätare växte starkt under 1800-talet och uppgick då skiftesarbetet var som mest omfattande till cirka 500. Arbetsuppgifterna avtog sedermera och antalet för ifrågavarande lantmätare sjönk till följd därav ner mot cirka 200 omkring senaste sekelskiftet.

I början av 1900-talet genomfördes en genomgripande omorganisation av lantmäteriväsendet. Dels berörde denna lantmäteristyrelserna och förste lantmätarnas (sedermera överlantmätarnas) arbetsuppgifter. Dels avsåg den distriktsorganisationen. Vad den sistnämnda delen av lantmäteriväsendet beträffar, skedde då en indelning av landet i lantmäteridistrikt, vilka ställdes under ledning av distriktslantmätare. Dessa tjänstemän tillerkändes dels lön av staten och dels rätt till ersättning för förrättningar enligt en fastställd taxa. Den nya organisationen innefattade även ett antal extra lantmätare med arvoden, och vidare skulle finnas lantmäteriauskultanter och elever. Mot lantmätarnas rätt att uppbära sär-

¹ Se SOU 1947: 7, s. 11 ff.

skild ersättning för sitt arbete stod ett åliggande för dem att själva bestrida kostnader för utrustning, lokaler och biträdespersonal av olika slag. Vissa förändringar i anställnings- och löneförhållandena för lantmäternas och annan inom distrikten anställd personal skedde vid olika tillfällen under 1920- och 1930-talen. I stort sett gick dessa förändringar i riktning mot en fastare reglering av de skilda tjänsterna. Systemet med en finansiering av distriktslantmäteriet dels genom statsanslag och dels genom taxebestämda ersättningar bestod dock fram till 1947.¹ Då beslöts att staten helt skulle svara för lantmäteripersonalens avlöning och för övriga kostnader inom distriktsorganisationen. De ersättningar som uppbars för lantmäternas arbete skulle därefter inlevereras till kronan och skulle i budgeten redovisas på inkomstsidan som uppbördsmedel. Detta innebar i viss mån en övergång från netto- till bruttoredovisning och i våra utgiftsserier har vi, som berörs i bilaga 3, med anledning därav vidtagit justeringar av utgiftsbeloppen för tidigare år.

Med 1947 års reform kan man i viss mening sägas ha återvänt till den ordning som för lantmäteriets del gällde under 1600-talet; lantmäternas var helt avlönade av staten. Men detta steg utgjorde samtidigt ett inslag i en utvecklingslinje som i denna undersökning kunnat iakttas i olika sammanhang, och som berör utformningen av den offentligt drivna produktionen och dess finansiering. Lantmäternas tjänster utgör med den nuvarande budgetredovisningen av därmed sammanhängande utgifter och enligt de principer, som följs i nationalräkenskaperna helt en offentlig konsumtion. Denna klassificering innebär emellertid en viss generalisering. En del av tjänsterna görs för och betalas av privata uppdragsgivare. Ersättningen för sådana uppdrag inlevereras till statskassan och det belopp som på detta sätt inflöt i slutet av undersökningsperioden motsvarade ungefär en tredjedel av utgifterna för lantmäteriet. Med hänsyn till det betydande inslag av arbetsuppgifter, för vilka uppbördsmedlen är ett uttryck, är beteckningen offentlig konsumtion inte helt adekvat. En något riktigare bestämning vore kanske att beteckna lantmäteriväsendet som en offentlig produktion, vilken till större del avsätts som offentlig konsumtion

¹ Prop. 210/1947.

men som även tillgodoser privat produktion eller konsumtion. Som berörts tidigare är tillgodosendandet av en privat efterfrågan ingenting nytt inom lantmäteriet.

Genom 1947 års reform skedde emellertid en ändring i formerna för lämnandet av tjänster till den privata marknaden och innebörden därav var allmänt uttryckt att staten övertog hela företagaransvaret för verksamheten. I denna undersökning har vi inte närmare kunnat gå in på de skilda motiv och faktorer som medverkat till den indragning av sportler och arvoden som skett inom olika offentliga arbetsområden. Ett allmänt intryck, som anmält sig vid arbetet med justeringar för indragna sportler etc., men som här icke kunnat djupare underbyggas, är att de ifrågavarande förändringarna främst är betingade av den allmänna utvecklingen inom produktions- och näringsliv. I och med att arbets- och samhällsförhållandena blivit mer sammansatta och svåra att överblicka har en klarare avgränsning av var företagaransvaret ligger blivit erforderlig. Sådana arbetsformer där den anställde ibland utfört tjänster för arbetsgivarens räkning och ibland arbetat för egen räkning har därvid blivit svårare att upprätthålla. Detta förhållande syns i lika hög grad ha gällt inom det privata näringslivet som inom de offentliga verksamheterna. Indragning av sportler och arvoden skulle sålunda enligt dessa förmodanden ligga i linje med de ändrade marknads- och företagsformer som ett modernt närings- och samhällsliv har krävt.

Utformningen av företagaransvaret har genom det sätt på vilket registreringen av offentliga utgifter sker haft en inverkan på fördelningen mellan offentlig och privat konsumtion. Reellt sett har dock förändringar i detta ansvar i och för sig inte återverkat på de båda konsumtionsdelarnas inbördes förhållande. De taxebestämda ersättningar som utgår inom t. ex. lantmäteriväsendet kan i viss mån sägas ange i vilken utsträckning tjänsterna på detta område tillgodoser en privat angelägenhet. Omfattningen och storleken av de ersättningar, som uttas i statlig verksamhet, har nämligen i flertalet fall grundats på en bedömning, att tjänsterna i fråga inte speciellt utgör en allmän angelägenhet utan främst svarar mot ett enskilt intresse. De grunder efter vilka ersättningarna utgått har i stort sett inte heller påverkats av förändringar i fråga om hur de uppburna medlen

disponerats (alltså om tjänstemännen själva fått behålla debiterade arvoden eller om dessa inlevererats till staten).

Vad som här anförts har syntts värt att särskilt poängteras i detta sammanhang. Såväl inom lantmäteriet som inom flera andra verksamheter som hör till utgiftsgruppen »näringsars främjande» spelar taxebestämda ersättningar en icke oväsentlig roll. Även om man förvisso kan diskutera om och i vad mån detta kan sägas representera ett inslag av privat konsumtion, ger dock uppborädsmedlen i dessa fall en bestämd antydan om att de utvecklingsbestämmande faktorerna för ifrågavarande arbets- och utgiftsområden i icke oväsentlig grad är att söka inom den privata sektorn.

För lantmäteriet som nu närmast är i fråga har klara samband mellan utvecklingen av dess arbetsuppgifter och förändringar i närings- och samhällsliv kunnat iakttas. Skiftesverket som under 1800-talet utgjorde det viktigaste arbetsfältet för lantmäteriet har under vår undersökningsperiod starkt minskat i betydelse. I viss mån nya och ändrade arbetsuppgifter inom jordbrukets område har dock kommit i stället. Sålunda har de riktlinjer för jordbruksrationaliseringen som drogs upp av 1947 års riksdag inneburit olika strävanden att stimulera en yttre rationalisering av jordbruket. Detta har direkt återverkat på lantmäteriets arbetsuppgifter, som ju har de med den yttre rationaliseringen sammanhängande fastighetsbildningsfrågorna om hand. Inom skogsbruket har även under senare tid arronderingsproblemen fått en större vikt i rationaliseringssträvandena, vilket för lantmäteriets del visat sig i ett ökat intresse för ägoutbytesförrättningar.

Om den sida av lantmäteriets arbetsområde som berör jordbruket och dess binärningar visat en stagnerande eller sjunkande belastning, har i stället en stark expansion skett beträffande uppgifter som sammanhänger med byggnadsverksamheten och tätortsbildningen. Betydelsen av en översikts- och detaljplanering av samhällsbildningarna har växt sig starkare och medfört en ökad belastning på lantmäteriet dels i form av direkta sedvanliga arbetsuppgifter och dels genom vidgade samarbetsbehov med nytillkomna, allmänt samhällsplanerande organ samt med byggnadsnämnder och andra kommunala organ. Den stigande byggnadsverksamheten i tätorterna har åtföljts av en ökad avstyckningsverksamhet. På detta

område är den återverkan som den höjda levnadsstandarden haft särskilt påtaglig i de ökade avstyckningarna för fritidsbebyggelse. Vägbyggandets utveckling är en annan faktor som bidragit till ett stegradt behov av lantmäteri-tjänster.

Lantmäteri-tjänsterna är utpräglade komplementära till andra offentliga tjänster eller till privata produktions- och konsumtionstjänster. Mestadels torde den del av kostnaderna för den samlade efterfrågan, som faller på lantmäteri-förrättningar vara ganska liten. Dessa omständigheter gör att något speciellt markerat prisberoende inte skulle föreligga på detta område och då inte heller någon från prissidan kommande starkare press till effektivitetshöjande åtgärder. Givetvis har dock den allmänna tekniska utvecklingen medfört en press även på detta område att utnyttja de möjligheter till kostnadsbesparande rationaliseringar som framkomsten av nya mättekniska metoder har öppnat. Tilltagande krav på att snabbt kunna få skilda förrättningar utförda har varit en faktor som haft stor vikt för rationaliseringssträvandena. Det kan i detta sammanhang för-tjäna framhållas att en priskänslighet av motsatt karaktär syns ha gjort sig gällande inom lantmäteriet. En stegring av markpriserna särskilt i större städer har skärpt anspråken på noggrannhet och exakthet i förrättningarna, vilket i och för sig medverkat till höjda lantmäterikostnader.

Skogsvården. Under denna rubrik har medtagits utgifter för skogsvårdsstyrelserna i olika län och för skogsstyrelsen. Som anförts i bilaga 3 är det något tveksamt om man skall föra kostnaderna för nämnda länsorgan som en offentlig konsumtionsutgift. Skogsvårdsstyrelserna intar en ganska särpräglad mellanställning. Deras uppgifter och arbetsformer i stort utformas av statsmakterna, men samtidigt har de givits en fri och självständig ställning som avviker från de egentliga statsorganens. Att vi här ändå fört utgifterna för dessa organ som en konsumtionsutgift motiveras till viss del av redovisningstekniska skäl sammanhängande med vissa ändringar i budgetbehandlingen av dessa utgifter som vidtagits under perioden. Då styrelserna bildades 1905 finansierades deras verksamhet till en del av direkta statsanslag, men en viktigare inkomstkälla var skogsvårdsavgifterna som enligt en särskild lag skulle uttas av skogsägarna.

En annan intäktspost utgjordes vidare av arvoden och ersättningar som styrelserna uppbar i sin verksamhet. De nämnda skogsvårdsavgifterna gick länge helt vid sidan av budgeten, men 1946 drogs de in under den statliga redovisningen.¹ Upptagandet av avgifterna på budgetens inkomstsida motsvarades av en uppräknig av de statliga utgiftsanslagen till skogsvårdsstyrelserna. Dessa förändringar har föranlett en justering av utgiftssiffrorna för tidigare år i enlighet med det senare tillämpade redovisningssättet. En redogörelse därför finns i bilaga 3.

Bortser man från några — av speciella biologiska förhållanden betingade — skogslagar gällande för Lappmarken, Gotland och övre Norrlands kustland hade statsmakterna under 1800-talet på intet sätt ingripit i den enskilda skogshushållningen.² Förhållandena inom skogsbruket var emellertid vid tiden omkring sekelskiftet inte de bästa; överavverkningar förekom ganska ofta och en planmässig skogsvård syftande till att trygga återväxten var mycket sparsamt förekommande. Med den växande insikten om de stora värden skogarna representerade framstod åtgärder för att söka rätta till dessa förhållanden som allt angelägnare. Och vid 1903 års riksdag antogs en allmän skogsvårdslag. Denna var en återväxtlag, som ålade den som verkställt en avverkning att tillse att ny skog drogs upp i den avverkades ställe. De skyldigheter som stadgades för skogsägaren var mycket försiktigt utformade i avsikt att så litet som möjligt begränsa den enskilda ägande- och dispositionsrätten. Även om senare ändringar i skogslagen i vissa avseenden ökat de övervakande organens möjligheter att ingripa, t. ex. i fråga om skogsvården, har den nämnda varsamheten i utformningen av de lagstadgade förpliktelserna även karakteriserat dessa ändringar.

De här antydda dragen i skogslagstiftningen har här nämnts då man därur torde nå en bättre förståelse och förklaring av skogsvårdsstyrelsernas arbete. Beslut om tillskapandet av dessa organ fattades i samband med skogsvårdslagens tillkomst. En sida av styrelsernas arbetsuppgifter var att övervaka skogslagens efterlevnad. Men en annan och kanske viktigare sida

¹ Prop. 126/1946 och 246/1946.

² Se Lothigius, W., Skogsvårdsstyrelsernas verksamhet under tiden 1905–1944. (Sveriges skogsvårdsstyrelser 1905–1944. Stockholm 1945, s. 13–78.)

var att genom kurser och upplysning i andra former, genom att tillhandahålla frö och plantor samt rådgivning av skogligt utbildad personal i fråga om avverkning och skogsskötsel främja en god skogsvård. Vidare hade styrelserna att handha den statliga bidragsgivningen i form av lån för olika skogsvårdande ändamål. Vid utformandet av sin verksamhet har styrelserna haft en betydande frihet att beakta lokala förutsättningar och möjligheter. Då det gäller att förklara de stegrade utgifterna för skogsvårdsstyrelserna torde i första hand utvecklingen inom skogsbruket böra beaktas. Kostnaderna för styrelsernas arbete syns kunna jämföras med sådana utgifter som inom ett företag avsätts för utveckling och introduktion av nya och bättre produktionsmetoder. Då skogsvårdsstyrelserna tillkom drevs skogsbruket i landet föga rationellt. Ett stort behov av rådgivnings- och upplysningsarbete förelåg sålunda från början. Detta behov har väl i och för sig inte ökat under perioden. Men intresset och förståelsen från skogsägarnas sida för ett bättre utnyttjande och en noggrannare skötsel av skogsmarken har stigit mycket snabbt. De mycket betydande prisökningar på skogsprodukter som skett har nog därvid utgjort en starkt stimulerande faktor.

Att utgifterna för skogsvårdande ändamål har stigit syns med hänsyn till utvecklingen inom skogsbruket sålunda inte svårförklarligt. Problemet förefaller i detta sammanhang mer vara varför skogsvården i den omfattning som skett blivit en offentlig angelägenhet. Denna fråga kan inte här tas upp till mer ingående behandling, men ett par reflexioner kan dock anföras, då de har en viss tillämpning på flera verksamheter som ingår i nu ifrågavarande utgiftshuvudgrupp. De skogsvårdande åtgärderna har inte betraktats som en allmän angelägenhet i den meningen att ett gemensamt kostnadsansvar för denna verksamhet skulle föreligga. Som förut anförts har en accepterad princip varit att den näringsgren, som drog fördel av skogsvårdsstyrelsernas tjänster, hade förpliktelser att genom skogsavgifter och särskilda ersättningar bidra till täckandet av de ifrågavarande utgifterna. Förhållandena kan med en viss schematisering sägas vara att staten driver en produktion av skogsvårdstjänster för vilka skogsbruket i stort betalar. Men varför har då denna produktion blivit en offentlig angelägenhet? Svaret därpå syns för skogsbrukets del, och för

andra näringsgrenar för vilka statsmakterna iklätt sig utgifter inrangerade i gruppen »näringsars främjande», till viss del vara att söka i näringsarnas struktur. Jordbruk, skogsbruk, hantverk och småindustri omfattar ett mycket stort antal små företagsenheter, som inte besitter några större resurser att själva ombesörja utbildnings- och utvecklingsarbeten. Har det i dessa fall inte funnits näringsorganisationer, som kunnat handha frågor och problem av gemensamt intresse för näringen, har statens medverkan framstått som önskvärd eller nödvändig. Näringslivsorganisationers verksamhet som ett alternativ eller komplement till offentliga tjänster som man här snuddar vid, är emellertid ett problem som i dess många olika aspekter ligger utanför denna undersökning.¹

I detta sammanhang kan tilläggas att den omständigheten att staten svarar för produktionen av tjänster, som är av allmänt och gemensamt intresse för företag inom en näringsgren inte behöver hindra att näringsgrenen själv främst får bära kostnaderna för dessa tjänster. Detta kan ju ordnas på olika sätt genom speciella uppbörds- och taxeanordningar. Olika exempel på detta har tidigare anförts och kommer att lämnas i det följande. Här skall blott erinras om att i flera fall speciella skäl medverkat till att ersättning för lämnade tjänster ej uttas. Vad exempelvis jordbruket beträffar torde de skilda motiv (sociala och inkomstfördelningsmotiv, försvarspolitiska synpunkter m. fl.) som format den allmänna jordbrukspolitiken med dess inslag av livsmedelssubventioner även ha inverkat vid bestämmandet av finansieringen av olika jordbruksorgan.

Lantbruksorganisationen, veterinärstaten m. m. Som förut nämnts är lantbruksnämnderna och dessas centrala myndighet, lantbruksstyrelsen, en av de största bland de olika kostnadsposter, som sammanförts i den tredje av de utgiftsserier som redovisats i diagram 54. *Lantbruksorganisationen* tillkom 1948 i samband med att statsmakterna uppdrog vissa riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken.² En målsättning för denna politik skulle vara att söka främja en yttre rationalisering av

¹ För vissa delar av detta problemkomplex se Heckscher, G., *Staten och organisationerna*. 2:a omarb. upplagan, Stockholm 1951.

² Prop. 75/1947.

jordbruksföretagen, och denna uppgift lades på de nyinrättade lantbruksnämnderna. Genom förvärvskontroll enligt jordförvärvslagen, genom möjligheter att själva förvärva jordbruksfastigheter, genom utlämnande av statliga lån och bidrag gavs nämnderna medel att genomföra denna rationaliseringsverksamhet. Lantbruksnämnderna fick sig även ålagda att främja jordbrukets inre rationalisering, vilken avsåg olika förbättringsåtgärder i fråga om jord och byggnader. En tredje form av rationalisering — driftsrationalisering innefattande mekanisering etc. — skulle det liksom tidigare vara hushållningssällskapens sak att verka för.

Vissa av lantbruksnämndernas arbetsuppgifter var nytillkomna medan andra förts över dit från torrläggingsnämnder, hushållningssällskap, jordbrukskommissioner och egnahemsnämnder. Statliga anslag till vissa av dessa verksamheter, exempelvis till lantbruksingenjörerna, var tidigare en offentlig konsumtionsutgift och fick sålunda en fortsättning i utgifterna för lantbruksnämnderna. I fråga om t. ex. de uppgifter som övertogs från hushållningssällskapen innebar omorganisationen att en tidigare transfereringsutgift blev offentlig konsumtion. Den centrala myndigheten för såväl lantbruksnämnderna som hushållningssällskapen blev lantbruksstyrelsen, som från 1948 omorganiserades och som då även fick överta egnahemsstyrelsens uppgifter.

Såsom i fråga om skogsvårdsstyrelserna torde utvecklingen av utgifterna för lantbruksorganisationen och dess föregångare till viss del få ses mot bakgrunden av de möjligheter till förbättrade produktionsmetoder som öppnats för jordbrukets del och av det ökade intresset bland jordbrukarna att tillvarata dessa möjligheter. Detta syns ha gällt beträffande t. ex. lantbruksingenjörernas verksamhet. För andra delar av lantbruksorganisationen torde sådana förklaringsgrunder vara mindre giltiga. I betydande grad har dess arbete varit avsett att påverka strukturförhållandena inom jordbruket. Motiven för dessa strävanden har grundat sig på allmänt samhällsekonomiska och sociala överväganden, och syftet för ifrågavarande jordbrukspolitiska åtgärder kan sägas ha varit att modifiera verkningarna av genom marknadsförhållandena betingade strukturanpassningar. Hur målsättningen för den statliga politiken förskjutits från t. ex. egnahemsrörelsens nybildningssträvanden till de senaste decenniernas

storleksrationalisering genom sammanslagning och nedläggning av brukningsdelar skall här förbigås. I detta sammanhang skall blott framhållas att det inte synt oss möjligt att förklara utgiftsutvecklingen i detta avsnitt från sådana konsumtionsteoretiska utgångspunkter som vi valt för denna undersökning.

Den nu berörda svårigheten att förankra ifrågavarande utgifter i en sedvanlig efterfrågeteori begränsar givetvis möjligheterna att ta upp till behandling frågan hur pass effektiva de statliga åtgärderna varit. Om man emellertid för lantbruksnämndernas verksamhet begränsar problemet om effektiviteten till att avse t. ex. i vilken grad den yttre rationaliseringen fått en större omfattning eller ett snabbare förlopp genom deras åtgärder kan vissa synpunkter anföras. I sitt arbete »Strukturuomvandlingen i jordbruket» har Odd Gulbrandsen studerat vilken sannolik inverkan de statliga ingreppen haft på strukturuomvandlingen. Den slutsats denne kommer till efter sin genomgång är att nettoeffekten på strukturförändringarna av den statliga verksamheten är ganska liten.¹ Effektiviteten i arbetet inom det jordbrukspolitiska området har även i andra avseenden ifrågasatts. Sålunda har bland annat riksdagens år 1958 församlade revisorer och 1958 års besparingskommitté framfört kritiska synpunkter på organisationen av de statliga åtgärderna.²

Då utvecklingen av de sammanlagda utgifterna för jordbruket tidigare berördes framhölls att utgifterna för *veterinärväsendet* uppvisat mycket starka tillfälliga stegringar för vissa år, vilket sammanhängt med kostnadsökningar för bekämpande av epizootier, som härjat ifrågavarande år. Bortser man från dessa fluktuationer har utgifterna för veterinärväsendet företett en stegring som i jämförelse med andra utgiftsändamål inom förevarande delgrupp varit ganska måttlig. Huruvida detta till någon större del beror på en förskjutning mot en större finansiering av veterinärernas tjänster genom taxeersättningar kan inte säkert bedömas men att döma av utredningar om dessa tjänstemäns avlöningsförhållanden från skilda tidpunkter syns detta knappast vara fallet.³ Däremot har en i viss

¹ Se Gulbrandsen, O., Strukturuomvandlingen i jordbruket, Stockholm 1957, kap. 5.

² Se riksdagens revisorers berättelse 1958, s. 251 ff. och SOU 1959: 28, s. 220 ff.

³ Jämför uppgifter i SOU 1957: 20 och 1930: 18.

mån formell höjning av utgifterna för veterinärväsendet skett genom veterinärstyrelsens tillkomst 1947.¹ Tidigare hade medicinalstyrelsen varit den centrala myndigheten för veterinärväsendet. Om man med bortseende från den med veterinärstyrelsens tillkomst sammanhängande kostnadsstegringen utgår från att utgiftsökningen för veterinärväsendet inte är redovisningstekniskt betingad får utvecklingen ses mot bakgrunden av förändringarna inom animalieproduktionen, för vilken veterinärutgifterna torde kunna betraktas som en produktionskostnad. Till en höjd efterfrågan på veterinärtjänster har bidragit de stegrade krav på djurbesättningarna ur hälsosynpunkt som ställts av en strävan att höja avkastningen inom boskapsskötseln. Samtidigt har med hänsyn till den mänskliga hälsovården större anspråk på kontroll och besiktning av mjölk- och slaktdjursproduktionen framkommit. Å andra sidan syns numeriska förändringar i boskapsbeståndet närmast ha medfört en minskning av veterinärernas arbete. Nötkreatursstammen har reducerats något under perioden och i fråga om hästar, får och getter har nedgången varit mycket stark. Däremot har beståndet av svin och höns växt avsevärt och i detta sammanhang kan även nämnas den ökade pälsdjursuppfödningen. Bättre hygieniska förhållanden i ladugårdar, stall etc. torde även ha underlättat veterinärernas arbete.

De stora förändringar i handeln med och tillverkningen av livsmedel samt i individernas matförhållanden, varvid övergången till försörjning genom storkök inte varit minst betydelsefull, har ökat behovet av kontroll och besiktning inte bara inom de praktiserande veterinärernas arbetsfält utan även på det verksamhetsområde som *veterinärmedicinska anstalten* svarar för. En utökning av arbetsuppgifterna för detta organ har skett allteftersom formerna för livsmedelsförsörjningen ändrats. Denna tillväxt har vid olika tillfällen under perioden föranlett omorganisationer av anstalten. En sådan skedde senast 1943 då anstalten fick sitt nuvarande namn — tidigare hade namnet varit veterinärbakteriologiska anstalten.² Ändringarna i arbetsuppgifter och arbetsformer har till stor del även

¹ Prop. 68/1947.

² Prop. 129/1943.

sammanhängt med framkomsten av nya rön och metoder inom veterinärmedicinen.

Den stegring av de offentliga konsumtionsutgifterna på jordbruksområdet, som åskådliggjorts i diagram 54 sammanhänger till en viss mindre del med att nya offentliga organ som tjänar jordbruket tillkommit under perioden. I samband med att nya riktlinjer för jordbrukspolitiken antogs av statsmakterna 1947 fattades även principbeslut om inrättandet av ett särskilt organ för den prisreglerande verksamheten på jordbruksområdet.¹ Vid följande års riksdag fastställdes arbetsuppgifter och organisation för den nya nämnden, *statens jordbruksnämnd*. Ett organ med samma namn och liknande uppgifter hade funnits på 1930-talet. Då i början av detta decennium åtgärder för pris- och avsättningsstöd åt jordbruket blev aktuella handlades regleringsfrågorna av särskilda organ för olika produktionsgrenar. Tre av dessa, statens spannmålsnämnd, statens mjölk- och slakterinämnd sammanslogs och bildade 1935 statens jordbruksnämnd. Efter utbrottet av andra världskriget övergick nämnden i statens livsmedelskommission, vars huvuduppgift blev den av avspärrningen framtvungade livsmedelsransoneringen. Då fredsförhållanden åter började råda, återgick regleringsärendena till den förut omnämnda 1948 återupprättade statens jordbruksnämnd, som även fick sig anförtrott prisreglering av fisk och de uppgifter som handhåfts av statens sockernämnd och statens linnämnd. I anslutning till nämnden skulle finnas en särskild kommission för krisuppgifter på livsmedelsområdet, men denna avvecklades 1956 och uppgick då i jordbruksnämnden.²

Ett annat nybildat organ utgörs av *statens forskningsanstalt för lantmannabyggnader* som tillkom 1951.³ Detta hade föregåtts av en viss forsknings- och försöksverksamhet på ifrågavarande område, som bedrivits av en speciell forskningskommitté.⁴ Forskningsanstalten har till uppgift att genom forskning och praktisk försöksverksamhet främja lantmannabyggnadernas ändamålsenliga utformning ur i främsta rummet byggnads-

¹ Prop. 75/1947.

² Prop. 40/1956.

³ Prop. 21/1951.

⁴ Prop. 74/1943.

kostnads-, hygieniska och arbetsekonomiska synpunkter. Den skall även verka för att forskningsresultat och praktiska rön på detta område samlas och kommer till jordbrukarnas kännedom.

Beträffande några andra organ har det inte på samma sätt som i de ovan berörda fallen rört sig om ett direkt nybildande. Men genom ett förstatligande av förut statsunderstödda verksamheter har transfereringar förvandlats till konsumtionsutgifter. En höjning av de offentliga utgifterna har i samband därmed dessutom skett då de tidigare verksamheterna delvis finansierats genom avgifter och ersättningar som sedermera ingått som uppbördsmedel i statens budget. Nu anförda förhållanden gäller t. ex. beträffande *statens frökontrollanstalt* som bildades 1924¹. De lokala frökontrollanstalter som tidigare funnits hade visat sig inte kunna tillfredsställande möta de ökade krav på noggrann analys och kontroll av i första hand utsäde som ställdes genom utvecklingen inom jordbruket. En analog situation förelåg på det lantbrukskemiska kontrollområdet och ledde 1938 till upprättandet av *statens lantbrukskemiska kontrollanstalt*.² I båda dessa fall finansieras verksamheten till betydande del genom ersättningar för gjorda uppdrag. Prissättningen på tjänsterna inrymmer dock ett medvetet subventionsmoment. Karakteriserar man de ifrågavarande kontrollanstalternas verksamhet som en offentlig produktion av tjänster för jordbruket kan bildandet av de statliga anstalterna ses som en övergång mot större arbetsenheter, och som en centralisering av driften på dessa områden; en process som skulle vara betingad av de större möjligheter att utnyttja ny apparatur och nya metoder i arbetet samt av de specialiseringsfördelar som den större enheten har.

Fiskeristyrelsen och *växtskyddsanstalten* har i sin nuvarande form även tillkommit under undersökningsperioden. För båda gäller dock att en del av deras arbetsuppgifter tidigare fullgjorts av andra statliga organ. Fiskeristyrelsen bildades 1948 genom att dit överflyttades uppgifter på fiskets område som tidigare åvilat lantbruksstyrelsen och vissa andra anstalter.³ I samband med att den tidigare centralanstalten för försöks-

¹ Se SOU 1922: 25 och prop. 134/1924.

² Se SOU 1936: 40 och prop. 211/1938.

³ Se SOU 1947: 8 och prop. 49/1948.

väsendet på jordbruksområdet skulle uppgå i den nygrundade lantbruks-högskolan utbröts därifrån en entomologisk och en växtpatologisk avdelning, vilka 1932 bildade *statens växtskyddsanstalt*.¹

Som en illustration till den omvandling av jordbruket som skett kan man se den utveckling som för undersökningsperioden gällt för dels *statens maskinprovningar* och dels *statens hingstdepåer*. De förstnämnda har uppvisat en förhållandevis ganska stark utgiftsökning och organisatoriskt har maskinprovningen fått en från de lantbruksinstitut, dit de varit förlagda, mer fristående ställning.² För hingstdepåerna har utvecklingen varit den motsatta — relativt sett en minskning av kostnader och arbetsuppgifter.

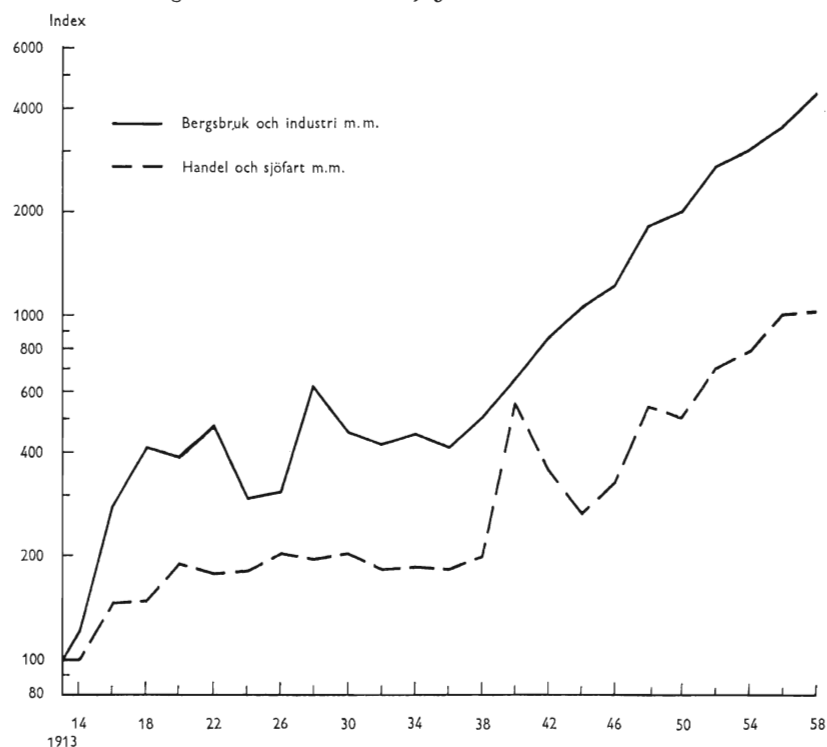
INDUSTRI, HANDEL OCH SJÖFART

»Ett ämbetsverk i näringslivets tjänst» är titeln på en skrift utgiven vid patent- och registreringsverkets 50-årsjubileum 1941. Titeln ord »i näringslivets tjänst» kunde med stort fog ha lånats som rubrik för hela detta avsnitt. De offentliga verksamheter som här skall behandlas är nämligen i flertalet fall tillkomna och inrättade för att tillhandahålla tjänster som olika näringar är direkt beroende av för sin produktion. Den karaktär av kostnader för produktionen som de offentliga utgifterna på detta område har understryks av de finansieringslinjer efter vilka verksamheterna bedrivs. Ganska genomgående uttas ersättningar för de tjänster som lämnas, och även om det inte här förekommer någon direkt form av specialdestination har statsmakterna under hela perioden lagt stor vikt vid en viss och förhållandevis ganska hög »självfinsiering» genom uppbördsmedel.

¹ Prop. 143/1931 och 219/1932.

² Beträffande statens maskinprovningar skedde en övergång från netto- till bruttoredovisning 1958, då vissa inkomster av verksamheten uppfördes som uppbördsmedel på budgetens inkomstsida. En motsvarande uppräknig av utgiftsanslaget gjordes samtidigt (prop. 1: 11, s. 212/1958 A). En justering av tidigare års utgifter borde som en följd härav ha gjorts. Då emellertid svårigheter förelegat att beräkna inkomsterna bakåt i tiden har i stället, för jämförbarhetens skull, maskinprovningarnas kostnader för 1958 i våra serier upptagits till utgiften under ifrågavarande anslag minskad med på budgetens inkomstsida redovisade uppbördsmedel från denna verksamhet.

Diagram 55. Offentliga konsumtionsutgifter för bergsbruk och industri m.m. samt handel och sjöfart m.m. (mkr, löpande priser)
Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 60 i tabellbilagan.

Av vad som här antytts skulle följa att förändringar i efterfrågan på nu ifrågavarande offentliga tjänster får sättas i samband med utvecklingen inom de olika näringar som organen och anstalterna betjänar. För att förklara utgiftsutvecklingen för denna grupp av verksamheter är dock förändringar i de yttre näringslivsförhållandena inte ensamt tillräckliga utan därvid måste även beaktas de pris- eller produktivitetsförändringar som skett för de olika tjänsterna.

Vid behandlingen av denna undergrupp skall en ytterligare uppdelning göras. Sålunda skall vi i en delgrupp, bergsbruk och industri, inkludera Sveriges geologiska undersökningar, patent- och registreringsverket, provningsanstalten, flygtekniska försöksanstalten och hantverksinstitutet.

Diagram 56. Uppbördsmedel i procent av de offentliga konsumtionsutgifterna inom bergsbruk och industri m. m. samt handel och sjöfart m. m.



Anm. Se tabell 60 i tabellbilagan.

I en andra delgrupp har medtagits sjöfartsstyrelsen och under denna hörande verksamheter samt vissa smärre därmed närbesläktade utgiftsändamål. Hur utgiftsutvecklingen gestaltat sig i dessa två fall återges i diagram 55. Som syns har utgiftsstegringen inom bergsbruk och industri varit avsevärt starkare. I ett annat diagram (56) har angetts hur stor del av utgifterna som i de två fallen motsvarats av uppbördsmedel inom respektive verksamheter.

Bergsbruk och industri. Den största enskilda utgiftsposten svarar här *patent- och registreringsverket* för. Till alldeles övervägande del består detta organs arbetsuppgifter av patentärendena, varför kostnadsutvecklingen i hög grad bestäms av förändringar i antalet patentärenden och i sättet för handläggningen av dessa. Vad utvecklingen av antalet inkomna patentansökningar beträffar har detta från 1913 ökat till det tre- à fyrdubbla år

1958.¹ Antalet granskare inom verket har samtidigt stigit i en aning snabbare takt — i det närmaste fyrdubblats. Ser man på antalet avgjorda ansökningar per granskare visar sig att en nedgång skett från ungefär 95 i början av perioden till något under 80 vid slutet av 1950-talet. Denna sänkning torde främst bero på att ansökningarnas svårighetsgrad successivt ökat och i tekniskt avseende blivit alltmer specialiserade. Ett utslag av detta är delvis även den ökning av medelbehandlingstiden för ansökningar som lett till patent. Siffran för denna tid var 1913 2,42 år medan den 1958 stigit till 4,08 år. I detta sammanhang kan nämnas att inom verket förekommit ansatser att försöka konstruera ett effektivitets- eller produktivitetmått för granskningsarbetet för vars konstruktion man sökt särskilja och väga de olika faktorer som är bestämmande för det arbete som en patentansökan förorsakar.²

Inom denna delgrupp har vissa nya statliga organ tillkommit under perioden. Det äldsta av dessa är *statens provningsanstalt*, som bildades 1920.³ Tidigare hade provningsverksamhet i viss omfattning bedrivits i anslutning till de tekniska högskolorna. Den tekniska utvecklingen hade medfört ett växande behov av anstalter som kunde utföra skilda provningsarbeten. En önskan att genom förbättrad utrustning och större laboratorieresurser skapa förutsättningar för en noggrann provningsverksamhet var ett bidragande skäl till bildandet av den statliga anstalten. I viss mån avgörande för den statliga medverkan på detta område var emellertid behovet att ha tillgång till en provningsinstitution, som var helt fristående från företag och organisationer, och vars opartiska ställning medgav att dess yttranden över undersöknings- och provningsresultat säkrare kunde accepteras vid överenskommelser, tvister, domstolsförhandlingar etc. Framkomsten av ett växande antal nya material och pro-

¹ Uppgifterna beträffande utvecklingen av patentansökningar och dessas behandling har hämtats från *Ett ämbetsverk i näringslivets tjänst*, Kungl. Patent- och registreringsverket 50 år. Stockholm 1941, s. 9 ff; Patentanmälningsavdelningarnas organisation och arbetssätt, betänkande avgivet 1961 av patentverksutredningen 1958 (stencil) s. 21 samt från Falk, M., *Patentsökande och patenthavare i Sverige*. (Nordiskt immateriellt rättsskydd 1959, s. 1-16.)

² Jämför *Ett ämbetsverk i näringslivets tjänst*, s. 25.

³ Prop. 165/1919.

duktioner samt av nya konstruktioner med ett ändrat materialutnyttjande har medfört att provningsanstaltens arbetsuppgifter alltsedan starten fortlöpande ökat. Mätt i antal avgivna intyg har verksamheten från 1920 till undersökningsperiodens slut ungefär femdubblats. Samtidigt har antalet anställda ökat till det tredubbla, vilken stegring varit ganska jämnt fördelad på ingenjers-, verkstads- och kontorspersonal. För den förstnämnda gruppen kan dock noteras att antalet akademiker varit i stort sett oförändrat, varför tillväxten av antalet ingenjörer huvudsakligen skett genom en ökad anställning av gymnasie- och institutsingenjörer.

Flygtekniska försöksanstalten tillkom år 1938.¹ Anstalten planlägger och utför flygteknisk forskning av experimentell och teoretisk art samt flygtekniska provningar. Huvudparten av dess uppdrag utförs för flygvapnets och flygindustrins räkning. Ersättningar som debiteras för utförda forskningsarbeten skall täcka alla därmed förbundna kostnader. I fråga om uppdrag för statliga institutioner och för industrier, då dessa utför statliga beställningar, sker dock ersättningen efter en lägre taxa, där kostnadstäckning för räntor, avskrivning å byggnader och utrustning inte eftersträvas.

Som statlig institution började *statens hantverksinstitut* arbeta 1940.² Tidigare hade verksamheten sedan 1921 bedrivits under Sveriges hantverksorganisationens huvudmannaskap. Institutets arbete fördelar sig på kursverksamhet för yrkesgrupper och på informations- och konsultationsverksamhet för företagare inom hantverk och småindustri. Statsanslagen avser avlöningar för viss personal och vissa omkostnader. Rådgivnings- och provningsverksamheten skall finansieras genom taxemässiga ersättningar. Institutet har även inkomster genom kursavgifter och erhåller vidare bidrag från näringsorganisationerna. I våra utgiftsserier är endast de statliga anslagen medtagna.

Handel och sjöfart.³ Den produktion staten upprätthåller till tjänst för sjöfart och handel har sedan 1956 inordnats under ett nytt ämbetsverk,

¹ Prop. 56/1938.

² Prop. 141/1937.

³ Olika uppgifter i detta avsnitt har hämtats från SOU 1954: 21.

sjöfartsstyrelsen.¹ Denna ändring av den centrala tillsynen och ledningen av de olika verksamheterna lämnade dock i stort linjeorganisationen orubbad. Av de verksamhetsgrenar som fördes in under sjöfartsstyrelsen var *lots- och fyrväsendet* den betydelsefullaste, och utvecklingen inom detta har väsentligen varit bestämmande för hur den i diagram 55 in-tagna kurvan över utgiftsförändringarna inom handel och sjöfart har gestaltat sig. I fråga om antal anställda var lots- och fyrväsendet av nästan samma storlek vid periodens slut som vid dess början. En minskning av främst lotspersonalen skedde under 1930- och 1940-talen, men en ganska stark uppgång har sedan ägt rum det senaste decenniet. Genom utrikes-handelns och sjöfartens tillväxt har arbetsuppgifterna för lotsväsendet ökat ganska väsentligt, vilket bland annat givit sig till känna i en stegring av antalet lotsningar med omkring 50 procent mellan 1913 och 1958.² Det betydligt större antal lotsningar per anställd som sålunda efterhand uppnåtts syns inte i någon större grad sammanhänga med en förkortning av den lotsade distansen utan huvudsakligen bero på kortare lotstid. Till denna nedgång har flera förhållanden bidragit. Genom telefon och radio samt genom ökad sjötrafik och bättre landsvägskommunikationer har vänte- och spilltider, tiderna för hemvägsresor etc. kunnat reduceras. Och förbättrad utrustning på fartygen (radar etc.) i förening med en bättre fyrsignalering i och utprickning av farlederna har möjliggjort att lotssträckan kunnat avverkas snabbare. Till dessa så att säga produktivitetshöjande faktorer kan läggas att tonnaget på de lotsade fartygen ökat ganska avsevärt. De nu anförda förhållandena kan sägas innebära att en ganska betydande relativ sänkning av lotskostnaden per importerat ton varor skulle ha inträtt under perioden. Att närmare beräkna denna prisförändring har inte här kunnat göras, men för att ge en antydning om utvecklingen har i diagram 57 återgetts förändringar i antal anställda och lotsningar samt i utgifterna för lots- och fyrväsen.

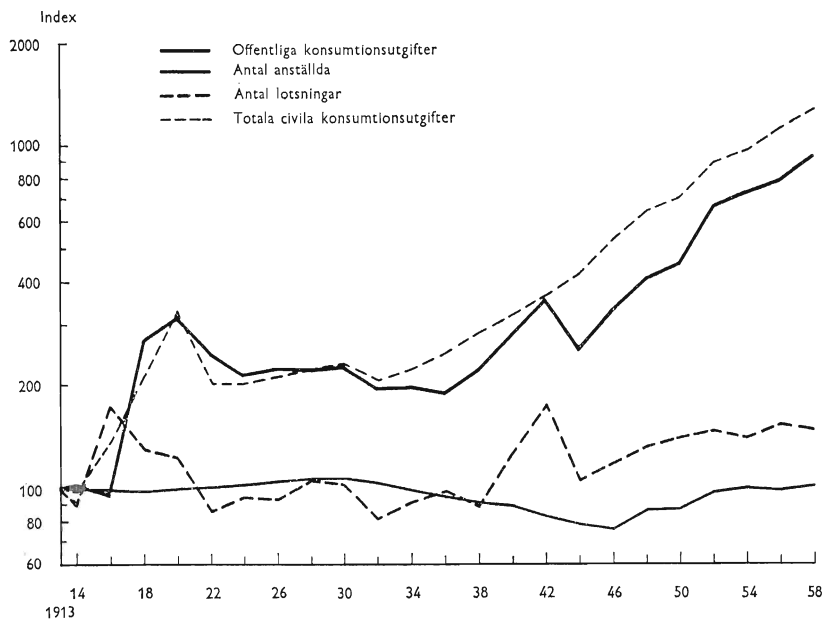
De produktivitetsförändringar man kan tala om på lotsningens område, är mer eller mindre direkt förknippade med utvecklingen inom sjöfarten. Inom den del av lotsverkets område som utgörs av fyrväsendet har mer

¹ Prop. 124/1955.

² Se Historisk statistik för Sverige III och Statistisk årsbok för Sverige.

Diagram 57. Offentliga konsumtionsutgifter (mkr, löpande priser) samt antal anställda och lotsningar inom lots- och fyrstaten

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 62 i tabellbilagan.

oberoende produktivitetshöjande åtgärder varit ganska rikligt förekommande. En omfattande om- och nybyggnad av fyrar har skett. Därvid har genom elektrifiering fyrarna kunnat ges en avsevärt ökad ljusstyrka och även en mer varierad fyrkaraktär. Den elektrotekniska utvecklingen har vidare möjliggjort en arbetskraftsbesparande fjärrmanövrering och fjärrkontroll av olika fyranläggningar.

Utvecklingen inom sjöfarten med en förskjutning av fartygsbeståndet mot större och mer djupgående fartyg har ställt även en annan gren som numera sorterar under sjöfartsstyrelsen, nämligen *sjökarteverket*, inför ökade arbetsuppgifter. Sålunda har det för en betryggande säkerhet till sjöss bedömts erforderligt att successivt nymäta alla vattenområden som uppmätts före år 1923, varvid kraven på en säker angivelse av strandkontur och djup väsentligt höjts. Föreskrifterna för nymätningar siktar även till att säkerställa upptäckt av alla grund och en systematisk under-

sökning av dessa. Tekniska framsteg beträffande lodning och positionsbestämning har möjliggjort betydande produktivitetsförbättringar i mätningens arbetet.

Till den inverkan på omfattningen av *fartygsinspektionens* arbete som följt av förändringar i fartygsbeståndet har i detta fall kommit den utökade kontroll- och tillsynsverksamhet som sammanhängt med att kraven på fartygens utrustning och material ur säkerhetssynpunkt väsentligt skärpts under undersökningsperioden. Inspektionsarbetet har stigit även till följd av de regleringar av sjömännens arbets- och fritidsförhållanden som genomförts.

Att tillkomsten av den statliga *isbrytarverksamheten* kan ses som en åtgärd i kostnadssänkande riktning för sjöfarten och för handel och industri i främst de norra delarna av landet, torde inte här behöva närmare beröras. Då byggandet av den första statliga isbrytaren beslöts 1924 fastställdes att kostnaderna för denna verksamhet till viss del skulle finansieras genom ett höjt uttag av fyr- och båkmedlen.¹ Tillväxten av den norrländska industrin och av dess exportskeppningar har sedermera motiverat en ökning av isbrytningen.

Statens skeppsprovninganstalt, som arbetar i anslutning till Chalmers tekniska högskola, tillkom 1940 i det dubbla syftet att dels förbättra resurserna för undervisning i skeppsbyggnad vid högskolan och dels tillgodose varvens behov av att få olika experiment- och provningsarbeten utförda.² Ersättningar för utförda uppdrag skall täcka därmed förenade kostnader.

ÖVRIGA UTGIFTER FÖR NÄRINGARS FRÄMJANDE

Till denna övriggrupp hör vissa utgifter för utredningar, kommittéer och nämnder som arbetat med problem hemmahörande under näringars främjande. Likaså ingår här ersättning till statens allmänna fastighetsfond utgörande hyra för åt i detta kapitel omnämnda statliga verk upplåtna

¹ Prop. 156/1924.

² Prop. 74/1940.

lokaler. Dessa jämte vissa andra smärre diverseposter skall här inte upptas till behandling. Den viktigaste posten bland övriga utgifter utgörs emellertid av kostnaderna för den statliga *arbetsförmedlingsverksamheten*. Utvecklingen av dessa kostnader skall något beröras.¹

I samband med behandlingen av socialvårdsutgifterna diskuterades hur en stegrad yrkesmässig och lokal omflyttning inom befolkningen inträtt jämsides med näringslivets industrialisering och kommersialisering. Därvid framhölls att den upplösning av en tidigare till familjen och socknen avgränsad arbets- och försörjningsgemenskap, som följde av den ökade omflyttningen, skapade behov av nya och ändrade former för trygandet av individernas försörjning vid sjukdom, ålderdom etc. Framväxten av olika försäkringar och speciellt då av socialförsäkringarna, som sköt fart omkring sekelskiftet, ansågs där böra ses mot den bakgrunden. Det syns inte vara en tillfällighet att inrättandet av de första offentliga arbetsförmedlingsanstalterna i tiden ganska nära sammanfaller med att socialförsäkringarna började vinna insteg, utan i båda fallen torde ungefär samma bakomliggande faktorer ha verkat. Då området där arbetstillfällen kunde och måste sökas efterhand vidgades utöver by-, socken- och länsgränser inställde sig ganska naturligt ett behov av förmedlande organ.

De första offentliga arbetsförmedlingarna tillkom i början av 1900-talet och år 1906 anlog riksdagen medel till understöd åt sådana anstalter. Statsbidragen utökades betydligt under första delen av vår undersökningsperiod. Ett visst samarbete mellan arbetsförmedlingarna i olika län kom efterhand till stånd. Mestadels var landstingen huvudmän för verksamheten. En lagligt stadgad skyldighet för landsting och landstingsfria städer att anordna arbetsförmedling fastställdes 1935.

De arbetsmarknadsåtgärder som påkallades av förhållandena under andra världskriget medförde en väsentlig förändring i arbetsförmedlingsorganens ställning och uppgifter. Med stöd av stadganden i en fullmaktslag rörande tjänsteplikt, tillsattes *statens arbetsmarknadskommission*. De offentliga arbetsförmedlingarnas uppgifter överflyttades till särskilda kommissionen underställda, länsorgan, *länsarbetsnämnderna*. I samband

¹ Beträffande arbetsförmedlingsverksamheten se SOU 1950: 28, s. 121 ff.

därmed övertog staten kostnadsansvaret för förmedlingarnas verksamhet. Lösandet av olika av inkallelserna föranledda arbetskraftsproblem, av med avspärrningen sammanhängande försörjningsproblem (t. ex. den forcerade avverkningen av ved) etc. blev nu dessa organs viktigaste uppgifter. Under det sista krigsåret inträdde en påtaglig minskning av de speciella krisuppgifterna och arbetsförmedlingarnas arbete gavs då en ny inriktning. I samband med en omorganisation av nämnderna 1944 uppdrogs åt dem att fungera som samordnings- och planeringsorgan inom länen vad beträffar arbetslöshetsbekämpande åtgärder. Den offentliga arbetsförmedlingen förstatligades sedan helt 1947 samtidigt som den nuvarande *arbetsmarknadsstyrelsen* inrättades.¹ Med statsmakternas beslut 1945 och 1947 hade de nämnda organen fått uppgifter som gick vida utöver de tidigare rent arbetsförmedlande. Handhavandet och realisandet av sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är påkallade ur ekonomisk stabiliseringssynpunkt var en ny arbetsuppgift av stor och efterhand starkt växande betydelse. Såsom framhållits i kapitel 3 utgör dessa uppgifter ett led i en speciell offentlig funktion (stabiliseringspolitiken) som inte kan inordnas i ett konsumtionsteoretiskt mönster.

TRANSFERERINGAR

Som framgått av tabblån i början av detta kapitel uppgår transfereringarna under »näringars främjande» till ett belopp som betydligt överstiger konsumtionsutgifternas. Den höga transfersumman förklaras i detta fall främst av utgifter för prisreglerande åtgärder på jordbruksområdet. Vad som tidigare framhållits i detta avsnitt rörande svårigheterna att anbringa det i denna undersökning använda analys sättet på utgifter sammanhängande med jordbrukspolitiska åtgärder gäller inte minst ifrågasvarande transferutgifter. De beredskapssynpunkter sammanvävda med av sociala skäl betingade inkomstomfördelningssträvanden, vilka varit avgörande för utvecklingen på detta område, måste diskuteras från andra utgångspunkter. I konsekvens därmed skall utgifterna för prisreglerande åtgärder

¹ SOU 1946: 51 och prop. 239/1947.

inte här tas upp till behandling. Med ifrågavarande poster bortdragna kommer transfereringsbeloppen att te sig väsentligt annorlunda. I en särskild tabell (61) i tabellbilagan återges en serie för de på så sätt reducerade transfereringarna.

Av den nya transfereringssumman utgjordes för år 1958 ungefär 28,6 miljoner kronor av överföringar till enskilda, och bidrag till olika institutioner uppgick till 48,0 miljoner kronor. I fråga om båda dessa slags transfereringar gäller, att de har ett nära samband med eller är av likartad karaktär som de konsumtionsutgifter som behandlats i föregående delar av detta kapitel. Det torde med hänsyn härtill vara tillräckligt att här blott helt kort omnämna de skilda överföringsposterna. Av transfereringarna till enskilda avsåg år 1958 en stor del (närmare 13 miljoner) sådana ändamål som hör till skogsvårdsstyrelsernas arbetsområde — bidrag till skogsförbättring, till åtgärder för ökad skogsproduktion etc. Inom fiskerinäringens område utgjordes de viktigare utbetalningarna till enskilda av gottgörelse för erlagd bensinskatt samt av ersättning till strandägare för mistad fiskerätt. Vidare kan som en annan större post bland transfereringar till enskilda nämnas bidrag till teknisk-vetenskaplig forskning.

Institutioner inom jordbruket och dess binärningar erhåller huvudparten av de ovannämnda 48,0 miljoner kronor, vartill det andra slaget av transfereringar uppgick 1958. För den i samband med lantbruksorganisationen omnämnda rationaliseringsverksamheten utgår olika bidrag som 1958 rörde sig om uppemot 14 miljoner kronor. I anslutning till detta kan också nämnas en annan större anslagspost — bidragen till hushållningssällskapen — som 1958 belöpte sig till cirka 14 miljoner kronor. Hushållningssällskapen har bedrivit sin verksamhet under hela perioden och de offentliga bidragen därtill kan i stort sägas ha visat en jämförelsevis stagnerande utveckling. Som förut berörts övertog den 1948 nybildade lantbruksorganisationen vissa av hushållningssällskapens tidigare uppgifter, varigenom en tidigare transferering så att säga ombildades till en offentlig konsumtionsutgift. I övrigt utgörs de transfereringar, som här är i fråga, av bidrag till forsknings- och försöksverksamhet, bokföringsverksamhet och liknande inom jordbrukets område.

Forskningsverksamhet är det viktigaste ändamål som understödjes

genom de transfereringar till institutioner som utgår inom industrins, handels och sjöfartens område. Sålunda kan här nämnas anslag till trä-, textil-, silikat-, konserv- och torvforskning och till Ingeniörsvetenskapsakademien. Andra här förekommande bidrag utgår till standardiseringsverksamhet och till företagarföreningar.

KAPITEL 11

Diverse utgiftsändamål

Under denna rubrik har vi sammanfört några utgiftsgrupper som av olika skäl inte ägnats så stor uppmärksamhet i denna undersökning. I ett par fall rör det sig här om jämförelsevis små utgiftsgrupper (brandväsen och övrig allmännyttig verksamhet). I fråga om en annan grupp, kyrkliga ändamål, saknas som senare skall beröras i stor utsträckning förutsättningar att behandla utvecklingen utifrån de utgångspunkter vi valt för denna undersökning. Till en fjärde, för övrigt ganska stor utgiftsgrupp, har slutligen sammanförts vissa utgifter som inte kunnat fördelas på olika ändamål. De viktigaste exemplen på sådana ej fördelbara utgifter utgörs av ränteutgifter och pensioner.

KYRKLIGA ÄNDAMÅL m. m. (B IV)

Denna utgiftsgrupp har en ur efterfrågesynpunkt något heterogen sammansättning. Sålunda har — i överensstämmelse med den använda internationella koden — utgifter för kyrkliga ändamål sammanförts med bostadssociala utgifter och vissa smärre anslagposter för naturvård, idrott och friluftsliv.

I fråga om de utgifter som sammanhänger med samhällets bostadspolitik har till en mindre del ett socialpolitiskt syfte att skydda medborgarna vid inkomstbortfall eller mot speciella utgiftsökningar gjort sig gällande — t. ex. beträffande bidrag till lägre inkomsttagare, flerbarnsfamiljer m. fl. Men de stora offentliga utgifter, som går till att hålla bostadskostnaderna nere för de stora inkomsttagargrupperna, faller utanför en sådan ram. Där syns det inte vara fråga om någon sorts försäkringsmässig in-

komstutjämning över tiden eller något annat slags försäkringsskydd. I stället rör det sig här om en medveten strävan att påverka marknads- efterfrågan. De politiska instanserna har av olika skäl ansett sig böra söka stimulera medborgarna att efterfråga en högre bostadsstandard än de av sig själva är beredda att göra. Man vill med andra ord inte acceptera de gällande preferenserna och genom bidrag, varigenom prisrelationerna förändras i för bostadskostnaderna förmånlig riktning, söker man justera utslaget av dessa preferenser. Som framhållits i kapitel 2 kan offentliga utgifter som har ett sådant syfte inte fogas in i det analyschema som vi använder oss av i denna undersökning. Vi får därför i detta fall nöja oss med att ange utvecklingen av de utgifter som haft den angivna karaktären, och i tabell 63 i tabellbilagan har under B IV avskilts de bostadssociala utgifterna. Den övervägande delen av dessa utgörs av transfereringar (243,4 miljoner kronor). Den konsumtionspost på 9,3 miljoner kronor som även ingår bland ifrågavarande utgifter sammanhänger huvudsakligen med administreringen av bostadspolitik och handläggningen av de bostadssociala transfereringarna.

Med bortseende från de bostadssociala utgifterna uppgick de totala utgifterna under förevarande ändamålsgrupp 1958 till 387,6 miljoner kronor. Därav föll 291,4 miljoner kronor på konsumtionsutgifter och 75,8 miljoner kronor på investeringar, medan 20,5 miljoner kronor utgjordes av andra än bostadssociala transfereringar. Praktiskt taget alla konsumtions- och investeringsutgifter hänför sig till kyrkliga ändamål. Beträffande transfereringarna är förhållandet helt annorlunda. Bidragen till kyrkliga ändamål är obetydliga och transfereringarna omfattar i stället huvudsakligen anslag till rekreations- och friluftsvksamhet.

Beträffande de utgiftsserier för ändamålsgruppen kyrkliga ändamål som redovisas i denna undersökning bör först framhållas, att de i jämförelse med andra utgiftsserier är något mer otillförlitliga. Finansieringssättet för prästernas avlönande och för bestridande av andra utgifter för kyrkliga ändamål har genomgått betydande förändringar under perioden. In- dragning av tionden, avveckling av naturaförmåner för präster och kan- torer, ändrad förvaltning och redovisning av löneboställen, ecklesiastika skogar m. m. har inneburit så stora förändringar att en på fullt konsekventa

och enhetliga grunder gjord sammanställning av utgifterna under perioden svårligen låter sig göra. En särskild komplikation i detta sammanhang har vidare utgjorts av det ganska invecklade transfereringssystem, uppbyggt kring kyrkofonden, som gällt på detta område. Så långt möjligt har de berörda förändringarna i utgiftsredovisningen beaktats genom olika justeringar, som berörs i bilaga 2, men någon helt tillfredsställande rekonstruktion av kostnaderna speciellt i början av perioden har därmed inte kunnat uppnås.¹ Möjligt är därvid att uppräkningsen av skilda naturaförmåner, som tidigare utgått, blivit för låg, och att därför ökningen av utgifterna för kyrkliga ändamål kanske blivit något för stark i våra serier.

Att för denna utgiftsgrupp söka närmare reda ut vilka faktorer som varit styrande i utgiftsutvecklingen ämnar vi inte här ge oss in på. Detta föranleds inte av någon uppfattning, att utgifter för religiösa ändamål inte skulle kunna behandlas utifrån konsumtionsteoretiska utgångspunkter. Visserligen kan det säkerligen erbjuda ganska stora svårigheter att bestämma en sådan utgiftsgrupps avgränsning med hänsyn till substitutionsförhållandena. Men å andra sidan skulle nog ett konsumtionsteoretiskt begrundande av utgiftsändamålets art och ett starkare beaktande därvid av olika substitutionsmöjligheter kunna vara fruktbart även för en mer allmän diskussion kring kyrkliga frågor. Skälen till vår avsikt att inte söka närmare analysera utvecklingen är av väsentligt annan art. Sålunda kan för det första framhållas att de tjänster, som de förevarande utgifterna hänför sig till, i betydande grad avser borgerliga angelägenheter, främst sammanhängande med kyrkobokföringen. Bristande kunskap om hur stor denna andel är och hur den mer exakt utvecklats under perioden utgör en väsentlig svårighet för en diskussion av utvecklingen. Vissa ungefärliga uppskattningar rörande arbetsuppgifternas fördelning har dock gjorts, och vi skall senare återkomma till denna fråga. För det

¹ I detta sammanhang må återges ett uttalande i ett betänkande om prästerskapets avlöning från 1929 (SOU 1929:39, s. 95). »Det kan såsom ett allmänt omdöme med fog påstås, att det gällande prästerliga löneväsendet i dess teori och praxis helst om man däri inbegriper även den i det föregående kapitlet behandlade ordningen för finansieringen av lönelederna, svällt ut till ett lönesystem av ansevärd mått, vars fulla behärskande blivit förbehållet ett fåtal experter.»

andra finns för den del av de kyrkliga utgifterna, som är att hänföra till ett rent kyrkligt eller rent religiöst ändamål, så närliggande substitut, att den måste behandlas som en delpost i en större utgiftsgrupp. Som nyss antytts är en sådan efterfrågegrupp svår att avgränsa men i varje fall innefattar den medborgarnas bidrag till frikyrkor och andra trossamfund. De tjänster medborgarna erhållit från dessa organ torde sedan i varierande grad kunna ha utbytt mot tjänster lämnade av radio, television, litteratur, film, teater etc. I en sådan vidare utgiftsgrupp torde de offentligt bestridda utgifterna knappast få tillmätas en dominerande vikt. En meningsfull diskussion av de kyrkliga utgifterna kan under sådana förhållanden inte göras utan beaktande av utvecklingen inom hela det nu antydda utgiftsområdet. En sådan utvidgning av undersökningen som det därvid skulle bli fråga om är emellertid inte möjlig i detta sammanhang.

Enligt vad som här anförts skulle de rent kyrkliga utgifterna representera en offentlig verksamhet, där ett påtagligt konkurrensförhållande gentemot privat utövade och bestridda tjänster skulle gälla. Samtidigt som detta sägs bör emellertid framhållas att denna konkurrens, som kan ha återverkat på t. ex. utvecklingen av antalet kyrkobesök, kan förmodas inte alltid och blott med reducerad styrka ha slagit igenom på utgiftssidan. Denna tröghet skulle — förutom den relativa långsamhet i anpassningen som gäller för de flesta offentliga verksamheter — sammanhånga med att de kyrkliga tjänsterna framkommer genom en slags förenad produktion med av prästerna utförda borgerliga tjänster och med att den för denna kombination uppbyggda pastorats- och församlingsindelningen inte snabbt och ofta kan förändras.

Den betydande folkomflyttning som skett under undersökningsperioden har föranlett vissa ändringar i den kyrkliga kommunindelningen så att mindre landsförsamlingar sammanslagits medan vissa nybildningar av stadsförsamlingar har skett. Totalt sett har dock antalet församlingar och pastorat inte undergått några större förskjutningar, som närmare framgår av följande siffror.

	1913	1936	1958
Antal församlingar	2 507	2 564	2 554
därav landsförsamlingar	2 364	2 385	2 283
Antal pastorat	1 402	1 379	1 384

Inte bara antalet pastorat utan även antalet i dessa aktiva präster har varit ganska stabilt under perioden, vilket närmare framgår av en kurva över prästantalets relativa förändringar i diagram 58. Mot bakgrund av de obetydliga variationerna i prästantalet kan konsumtionsutgifterna för kyrkliga ändamål — som illustreras genom en annan kurva i samma diagram — synas ha stigit oväntat snabbt. Nu torde emellertid siffror för det aktiva prästerskapet inte ge en fullt representativ bild av personalförändringarna inom pastoraten. I början av perioden fanns visserligen bestämmelser om emeritilöner för präster, men endast en liten del av prästerna berördes av emeritireglerna. Dessa stadgade en avgångsskyldighet vid sjuttio års ålder — under en övergångstid sjuttiofem års ålder — för vissa präster medan för andra som erhållit sina befattningar före 1910 ingen tvingande avgångsskyldighet förelåg.¹ En fastare reglering av pensionsförhållandena med en pensionsålder av 65 år genomfördes i början av 1950-talet.² Dessa förhållanden har medverkat till att utvecklingen av antalet präster inte riktigt avspeglar förändringarna i personalutgifter. Den genomförda pensioneringen och avgångsskyldigheten återverkade inte på antalssiffrorna för aktiva präster utan resulterade i en ökning av antalet emeriti, vars pensionsersättningar ju även ingår bland kyrkliga utgifter. Vidare syns en ej obetydlig tillväxt av annan kyrklig personal än präster — t. ex. biträden på pastorsexpeditioner, kyrkobetjäning m. fl. — ha skett under perioden. Slutligen kan erinras om att den diskuterade skillnaden mellan personal och utgiftsutveckling inte behöver ha reell grund utan kan vara betingad av den tidigare berörda och med utvecklingen av naturavlöningen sammanhängande osäkerheten i utgiftsberäkningarna.

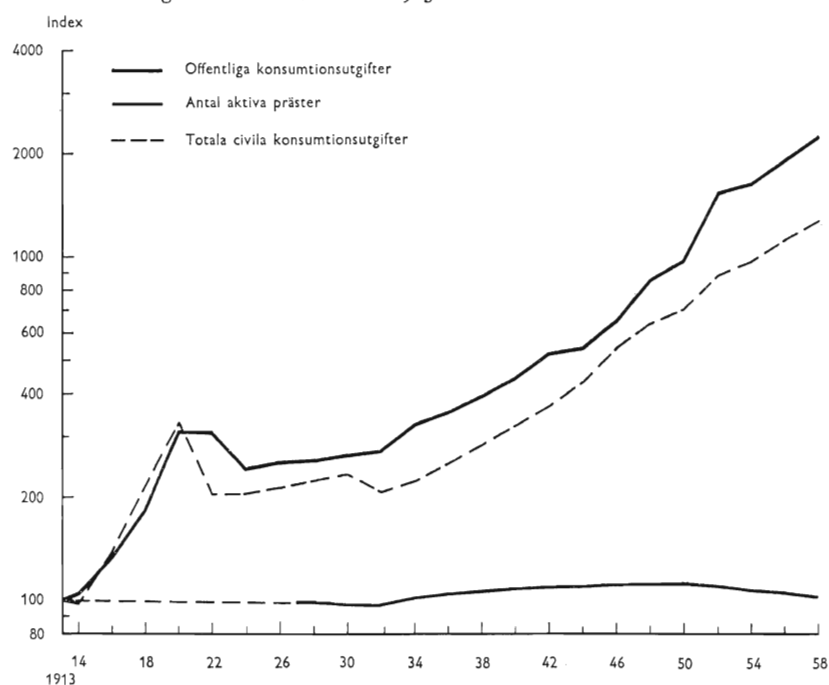
Som framhållits har det inte varit oss möjligt att närmare söka analysera de förhållanden som legat bakom utgiftsutvecklingen på ifrågavarande område. På en punkt skall vi dock från några offentliga utredningar återge vissa synpunkter. De berör främst hur pass stor del av de kyrkliga utgifterna som kan beräknas tas i anspråk för borgerliga ändamål. Kunde denna del klart avgränsas borde den till större del föras som en utgift

¹ Se SOU 1948:44, kap. 9.

² Prop. 156/1951.

Diagram 58. Offentliga konsumtionsutgifter för kyrkliga ändamål m. m. (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 10 i tabellbilagan.

under allmän förvaltning (A I) och där diskuteras i samband med folk-räkningskostnader och dylikt.

Spörsmålet om de borgerliga och de rent kyrkliga uppgifternas inbördes vikt har varit föremål för överväganden i samband med religionsfrihetslagstiftningen. Någon precisare uppskattning av kostnadsfördelningen har därvid inte kunnat göras, men enligt skilda kommittéuttalanden skulle de borgerliga arbetsuppgifternas andel inte ha minskat utan möjligen något ökat under undersökningsperioden. I dissenterskattekommitténs betänkande 1907 uttalas bland annat följande:¹ »Vid öfvervägande af hvad prästerskapet i det borgerliga samhällets eller i den enskilde individens intresse har att uträtta af beskaffenhet att komma äfven främmande trosbekännare direkt eller indirekt till godo, och om man tänker sig dessa

¹ Riksd. prot. 1908. Bih. Saml. 2 Avd. 2. Bd 7:5: o., s. 161.

göromål öfverflyttade från prästerskapet till andra, särskilt aflönade personer, torde knappast kunna antagas, att dylika tjänstemän i tillräckligt antal och med erforderlig utbildning för göromålen behöriga förrättande skulle kunna anställas till hälften af den summa, hvartill *församlingarnas lagbestämda och frivilliga afgifter* till prästerskapets aflöning uppgår.»

Ungefär tjugo år senare, då samma fråga på nytt behandlades av 1925 års religionsfrihetssakkunniga, ansågs den förskjutning i arbetsuppgifterna som under mellantiden skett obetingat »hava inneburit en ökning av de borgerliga bestyren».¹

Efter ytterligare en tjugoförårsperiod uttalade sig dissenterlagskommittén i samma ämne och anförde då:² »Efter det att religionsfrihetssakkunnigas betänkande avgivits ha ytterligare ändringar skett i detta hänseende. Kyrkoherde är sålunda numera icke självskriven såsom ordförande i kyrkostämman och skolråd, ehuru han fortfarande kan utses härtill, liksom även till ordförande i kyrkofullmäktige. Å andra sidan har pastoratens övertagande av den ecklesiastiska boställsförvaltningen — därest ej en särskild boställsstyrelse tillsatts — för kyrkoherden i hans egenskap av ordförande i pastoratskyrkorådet medfört en ökning i hans arbetsuppgifter. Den nya folkbokföringen, som innebär en betydelsefull omläggning med avseende å kyrkoböckernas förande och vad därmed sammanhänger, har även medfört stora ändringar i prästerskapets tjänsteåligganden. Införandet av den nya folkbokföringen innebär otvivelaktigt för närvarande en avsevärt ökad arbetsbelastning för prästerna. Hur därmed förhåller sig — sett på längre sikt — är svårt att säga. Det torde även vara uppenbart, att det, vad angår prästerskapets borgerliga arbetsuppgifter över huvud taget, är förenat med svårigheter att kunna fastställa, i vad mån dessa sedan år 1908 ökat till sin omfattning i jämförelse med de kyrkliga arbetsuppgifterna. Kommittén finner dock antagligt, att en sådan ökning ägt rum.»

Enligt de uttalanden som här återgetts skulle sålunda förklaringen till utvecklingen av utgiftsgruppen kyrkliga ändamål till ungefär lika delar vara att söka på den rent kyrkliga och på den borgerliga sidan. Möjligen

¹ SOU 1927:13, s. 244.

² SOU 1949:20, s. 338.

skulle till och med inflytelserna från det sistnämnda hållet väga något tyngre, och de förhållanden som där inverkat skulle då vara ungefär desamma som senare kommer att behandlas under avsnittet allmän förvaltning.

Transfereringar

De transfereringar som ingår i denna ändamålsgrupp utgörs företrädesvis av anslag till idrotts- och friluftsliv. Till sin ordinarie fortlöpande verksamhet fick idrottsrörelsen det första anslaget år 1913.¹ Av anslaget, som fram till mitten av 1930-talet rörde sig om cirka 100 000 kronor, utgick bidrag till de centrala idrottsorganisationerna (Riksidrottsförbundet och Centralföreningen för idrottens främjande). Ganska snart kom dock en viss del att förbehållas Gymnastikförbundet. I mitten av 1930-talet skedde en betydelsefull omläggning och höjning av anslagen. I anslutning till idrottstävlingar hade vuxit fram en ganska omfattande tippningsrörelse. Vissa statliga reglerande bestämmelser om sådan vadhållning utfärdades 1934 och samma år bildades ett särskilt aktiebolag, Tipstjänst, som skulle få anordna vadhållning i samband med idrottstävlingar. Vinstmedlen av denna rörelse disponerades av regeringen, som av tipsmedlen inrättade en »fond för idrottens främjande». Avkastningen från Tipstjänst blev oväntat stor, och som en följd därav växte idrottsanslaget 1937 och 1938 till 5 respektive 6 miljoner kronor. Den rikliga medelstillgången ansågs böra föranleda en revidering av anslagsfördelningen och 1939 beslöts, att en viss del av tipsmedlen (30 procent) skulle användas för allmänna budgetändamål. Vidare skulle vissa medel avsättas för att stödja olika former av friluftsverksamhet vid sidan av idrottsrörelsen (20 procent) och för detta ändamål inrättades en »fond för friluftslivets främjande». Till följd av andra världskriget kom nämnda fördelning inte att tillämpas. Anslagen till idrottens och friluftslivets främjande höll sig under krigsåren tillsam-

¹ Tidigare hade tillfälliga anslag utgått för deltagande i olympiader eller andra större idrotts- och gymnastiktävlingar. Beträffande uppgifter om och utvecklingen av understödet till idrotten se Johansson, H., *Idrottsrörelsen och staten*. (Svensk idrott 1903–1953. En ekonomisk, historisk och sociologisk undersökning utförd på uppdrag av Sveriges riksidrottsförbund med anledning av dess femtioårsjubileum, Malmö 1953, s. 55–86.)

mans mellan en och två miljoner kronor. Därefter har de successivt ökats och uppgick sammanlagt till cirka 13,5 miljoner kronor 1958.

Bland transfereringarna ingår sedan mitten av 1950-talet även vissa anslag till ungdomens fritidsverksamhet och till utbildning av instruktörer och ungdomsledare.¹ Sammanlagt belöpte sig dessa anslag 1958 till cirka 5,1 miljoner kronor.

BRANDVÄSEN (C II)

Med en total offentlig utgift på 106,3 miljoner kronor var brandväsen den minsta ändamålsgruppen 1958. På den statliga sidan var de anslag som utgick obetydliga (omkring $\frac{1}{2}$ miljon kronor). Av de kommunala kostnaderna utgjordes 94,4 miljoner kronor av konsumtion och 11,4 miljoner kronor av investeringar.² Om utgifterna i detta fall varit små så har dock kostnadsökningen varit desto snabbare — endast fyra ändamålsgrupper uppvisar en procentuellt sett starkare uppgång.

I början av undersökningsperioden fanns ett ordnat brandförsvar endast i städerna. Den för rikets städer gällande brandstadgan från 1874 föreskrev att det för varje stad skulle finnas en brandordning, vilken skulle reglera olika brandförsvarsåtgärder — sotning, brandsyn, brandvakt, vattentillgång, brandstyrka etc. Stadgan var i olika delar även tillämplig för köpingar och andra orter med sammanträngd bebyggelse, men gällde icke för den egentliga landsbygden. Sedermera (1913) öppnades genom en ändring i förordningen om kommunalstyrelse på landet vissa möjligheter även för landsbygdsområdena att anta särskilda kommunalstadgar till befrämjande av brandförsvarsåtgärder. Men det dröjde till 1923 innan brandförsvaret i landets alla delar reglerades genom allmänna lagar.³

Den brandstadga för rikets städer som gällde vid undersökningsperiodens början lämnade städerna ganska stor frihet att ordna sitt brandförsvar efter eget gottfinnande. Starka variationer i omfattningen av de

¹ Prop. 156/1954.

² Transfereringsutgifter till privat sektor saknas praktiskt taget inom denna ändamålsgrupp.

³ Prop. 123/1923.

åtgärder som vidtagits och av de medel som anslogs till brandförsvaret förekom till följd därav mellan de olika städerna. Särskilt påtagligt var detta beträffande brandsläckningsväsendet — den mest utgiftskrävande delen av brandförsvaret. I de större och medelstora städerna fanns mestadels upprättad en brandstyrka. Antalet yrkesbrandkårer var dock inte särskilt stort, utan ofta utgjordes brandstyrkan av medborgarbrandkår eller frivillig brandkår. Genom 1923 års lagstiftning skärptes kraven i fråga om eldsläckningsväsendet. Sålunda skulle brandstyrka finnas i varje stad, och endast efter särskilt medgivande av länsstyrelse kunde denna utgöras av frivillig brandkår. Denna sistnämnda möjlighet upphörde 1944, då en ny brandlag tillkom.¹ För landskommunernas del innebar den nya lagstiftningen 1944 en genomgripande förändring genom att de då ålades skyldighet att hålla brandstyrka. Tidigare hade endast i vissa fall, då länsstyrelse ansåg så påkallat med hänsyn till bebyggelsestrukturen, ett sådant åliggande funnits.

»Brandförsvarets totalkostnader böra från nationalekonomisk synpunkt i princip avvägas så att summan av dessa kostnader och de totala skadorna blir de lägsta möjliga. Varje investering i brandförsvaret bör sålunda från denna synpunkt leda till skademinskning med åtminstone samma belopp som den nedlagda kostnaden. Av vad ovan anförts om svårigheterna att erhålla tillförlitliga värden på alla kostnader och skador framgår, att denna teoretiska avvägningsprincip icke kan omsättas i praktiskt användbara beräkningar.»

Detta citat från 1954 års brandlagsrevisions betänkande² anger den allmänna bakgrund mot vilken man får se utvecklingen av brandförsvarkostnaderna. Målsättningen för brandförsvaret har säkerligen varit en minimering av brandskadekostnaderna av den nyss angivna arten, även om den inte alltid klart och uttryckligt formulerats eller än mindre kunnat ges en siffermässig förankring. Och från den utgångspunkten är det speciellt två faktorer som är av intresse, då det gäller att söka förklara brandförsvarkostnadernas stegring, nämligen eventuella förändringar dels i brandrisk och dels i priset på olika brandförvarsutgifter.

¹ Prop. 265/1944 och SOU 1942:10.

² SOU 1960:34, s. 61.

Vad beträffar den förstnämnda faktorn torde den starka tätortstillväxten under perioden ha verkat mot en höjning av riskerna för förluster genom brand. I överensstämmelse därmed skedde även utbyggnaden av eldsläckningsväsendet först i städerna, och brandförsvarsåtgärderna har under hela perioden där haft en större omfattning än i mindre tätorter och i landsbygdskommuner. I detta sammanhang kan parentetiskt erinras om hur de förödande stadsbränderna i Sundsvall och Umeå 1888 riktade uppmärksamheten på betydelsen av brandförsvarsåtgärder och var den direkta anledningen till den av de större brandförsäkringsbolagen bildade brandförsvarskommittén.¹ Riskerna för stadsbränder av den omfattning, som det då var fråga om, har i betydande grad reducerats genom övergång från trähusbebyggelse till bebyggelse med mindre brandfarligt material och genom skärpta krav på eldstäder, skorstenar, brandmurar etc. Vidgade åtgärder av detta slag har skett jämsides med en höjning av eldsläckningsberedskapen för att motverka den höjda brandfara, som den sammanträngda bebyggelsen är förenad med. Förutom tillväxten av bostadsbebyggelsen i tätorterna har koncentrationen dit av större industrier, bensin- och brännoljeupplag etc. bidragit till höjda brandrisker.

I och för sig torde en utbyggnad av brandförsvaret ha motiverats av de ökade förlustrisker genom brand som efterhand uppstått. Men en annan och kanske viktigare orsak till utbyggnaden av brandförsvaret har varit, att genom den tekniska utvecklingen möjligheter skapats att till rimliga kostnader förebygga och bekämpa brand. De tekniska framstegen kan sägas ha medfört en radikal prissänkning på brandförsvarsåtgärder, vilket förenklat uttryckt utlöste en stark substitution av försäkringspremier (faktiskt erlagda eller burna genom självrisk) mot brandförsvarskostnader. En del av dessa brandförsvarskostnader har fallit på förebyggande åtgärder. I skilda lagar som reglerar byggnads- och anläggningsverksamhet, provning av elektriska apparater, handhavandet av explosions- och brandfarliga ämnen etc. har i ökad grad beaktats brandskyddssynpunkter.

¹ Bildandet av denna kommitté och det arbete som försäkringsbolagen genom denna nedlagt för att främja ett ändamålsenligt brandförsvaret är ett uttryck för att utvecklingen av brandförsvarsutgifterna skall ses mot bakgrunden av strävanden att minimera de totala förlusterna genom brand.

Skärpta krav på brandsyn, sotning m. m. har vidare införts. Dessa slags åtgärder har på den offentliga utgiftssidan yttrat sig i ökade utgifter för olika former av inspektionsverksamhet.

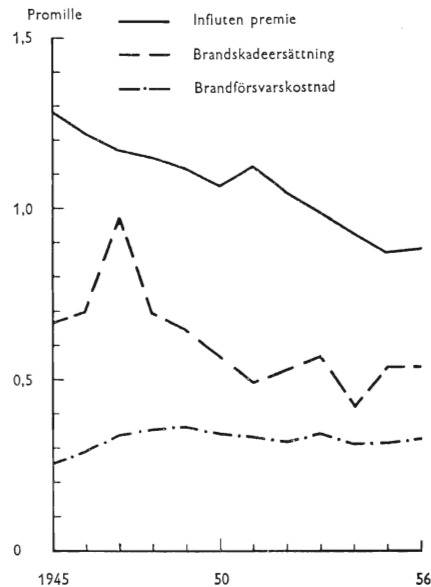
På eldsläckningsväsendets område, dit stegringen av det offentliga kostnader för brandförsvaret främst hänfört sig, har den tekniska utvecklingen radikalt förändrat förutsättningarna för en framgångsrik brandsläckningssammanhang fick de dock inte förrän ett stycke in på 1900-talet. Bilar och telefon, förbättrad slang-, pump-, sprut- och stegmaterial har inneburit mycket betydande produktivitetsvinster inom eldsläckningsväsendet.

Tidigare framhölls att produktivetsförbättringarna inom brandförsvaret — vilka kan ses som prissänkningar på ifrågavarande tjänster — syns ha medfört en substitution av försäkringspremier mot brandförsvartsutgifter. Detta kan inte säkert siffermässigt beläggas, då det t. ex. i fråga om brandförsäkringspremiernas utveckling inte kan avgöras, i vilken grad de bestämts av en ändrad risksammansättning i byggnadsbeståndet eller av brandförvarsåtgärder. Som ett indicium på att en substitution av nämnda art har ägt rum kan dock återges några uppgifter om brandskadeersättningarnas, brandförsäkringspremiernas och kommunernas brandförsvarskostnaders storlek sedda i relation till total försäkringssumma. Uppgifterna är hämtade från 1954 års brandlagsrevision¹ och hänför sig till åren 1945–56 och illustrerar alltså utvecklingen under den utbyggnad av brandförsvaret, som följde av 1944 års lagstiftning på detta område. Som framgår av diagram 59 har ökningen i kommunernas brandförsvarskostnader inte gått i nämnvärt snabbare takt än tillväxten i försäkringssumman — brandförsvarskostnaderna i promille av försäkringssumman har sålunda varit ganska konstant. Däremot har beträffande främst premierna och även i fråga om brandskadeersättningarna en tydlig sänkning av motsvarande promilleandel ägt rum.

Här kan även från samma källa anföras några siffror som belyser föränd-

¹ SOU 1960:34, s. 62.

Diagram 59. Kommunernas nettobrandförsvarskostnad, influten premie och brandskadeersättning i promille av brandförsäkringssumman



Källa: SOU 1960:34, s. 62.

ringarna i brandförsäkringspremierna i fråga om byggnader på landsbygden, där 1944 års reform innebar en särskilt stark utbyggnad av brandförsvaret. Riskpremien har där mellan 1937–44 (innan reformen) och åren 1950–54 sjunkit från jämförelsetalet 100 till 85 i fråga om ekonomibyggnader och från 100 till 78 beträffande bostadshus. Vidare kan nämnas att brandorsaken »brand i annan byggnad» under den förstnämnda perioden svarade för 13 procent av de ersatta beloppen, medan för den senare perioden motsvarande andel var 2 à 3 procent.

ÖVRIG ALLMÄNNYTTIG VERKSAMHET (C III)

I fråga om denna utgiftsgrupp — den näst minsta av alla grupperna — ingår i denna undersökning endast utgifter från statlig budget. Enligt det klassificeringsschema vi följt skulle vissa ändamål — planeringsväsen — för vilka kommunala anslag utgår även ingå i gruppen. Någon särredovisning av dessa poster finns emellertid endast för senare år i den kommunala

utgiftsstatistiken. Och under sådana förhållanden har vi måst föra kostnaderna för stads- och byggnadsplanering under allmän förvaltning i stället för under här ifrågakvarande ändamålsgrupp.

Summan av de utgifter som förts till denna ändamålsgrupp uppgick 1958 till 114,4 miljoner kronor. En förhållandevis stor del därav utgjordes av investeringsutgifter — 71,2 miljoner kronor. Detta förklaras främst av att anslag till forskning på atomenergiområdet vilket betraktas som investering här ingår (1958 belöpte sig anslagen till verksamhet inom AB Atomenergi och till atomforskning till cirka 69,7 miljoner kronor). Transfereringarna under C III var 1958 15,9 miljoner kronor.

Som framgår av beteckningen på denna utgiftsgrupp har den ingen enhetlig sammansättning utan har mer karaktär av en rest- och diversegrupp. Någon för de olika organ och institutioner som ingår i gruppen gemensam utgångspunkt, utifrån vilken man kan analysera utvecklingen, kan därför inte anges. Vi får därför omnämna de enskilda anslagsposterna och i största korthet ange de syften som utgifterna varit avsedda att tjäna.

Flertalet utgiftsposter i gruppen är under perioden nytillkomna. De institutioner som bestått under hela undersökningsperioden utgörs av olika arkiv — *riksarkivet, lands- och länsarkiv*, — *rikets allmänna kartverk* samt *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*. Det sistnämnda institutet eller anstalten, som den tidigare benämndes, bildades visserligen 1919, men den verksamhet det bedriver hade tidigare ombesörjts av olika organ — bland annat av hydrografiska byrån, nautisk-meteorologiska byrån och av meteorologiska centralanstalten.¹ För exempelvis riksarkivet torde de faktorer, som varit bestämmande för förändringar i arbetsbördan, huvudsakligen vara att söka i de statliga förvaltningsorganens utveckling. Kartverkets och meteorologiska institutets utgifter kan väl även till viss del karakteriseras som en produktionskostnad för offentlig konsumtion (närmast då för försvaret). Men i dessa fall utgör tjänsterna i viss utsträckning en service för skilda näringsgrenar eller ett tillgodoseende av individuella behov hos medborgarna och kan alltså då i egentlig mening betecknas som offentlig konsumtion.

¹ Prop. 1: 9, s. 267 ff. 1918 l.

Det äldsta av de nytillkomna organen — *rasbiologiska institutet* — tillkom 1921.¹ Dessförinnan hade dock från 1917 utgått vissa statliga bidrag till rasbiologiska undersökningar. Institutet fick till uppgift att delta i forskningsarbetet på den mänskliga ärftlighetslärans område, varvid verksamheten särskilt skulle inriktas på ett planmässigt utforskande av det svenska folkets biologiska egenskaper. Det sällsynt goda statistiska källmaterial över befolkningen som kyrkobokföringen erbjuder ansågs utgöra en förpliktelse för vårt land att tillvarata möjligheterna för rasbiologisk forskning.

Statens geotekniska institut inrättades 1944.² Inom statens järnvägar hade tidigare en geoteknisk kommission arbetat sedan 1920. Några stora järnvägsolyckor som förorsakades genom jordras var den närmaste anledningen till att man genom denna kommissions tillsättande ville försäkra sig om att för planeringen av den framtida byggnadsverksamheten på ifrågavarande område få en bättre kunskap om jordarternas geotekniska egenskaper. Utvecklingen inom byggnads- och anläggningsverksamheten på andra områden såsom bostadshus, väg-, bro- och dammbyggnader samt inte minst flygfält hade efter hand aktualiserat en utvidgad och mer allmänt inriktad forskning kring geotekniska frågor, vilket 1944 ledde till bildandet av ifrågavarande institut. Dess kostnader skall till stor del täckas genom ersättningar för utförda uppdrag.

Vid 1944 års riksdag beslöts inrättandet av ett *psykologiskt-pedagogiskt institut*.³ I dess arbetsuppgifter ingick bland annat på praktiska försök grundade undersökningar rörande differentiering av skolundervisningen, utarbetandet av lämpliga psykologiska prov som grundval för differentiering av undervisning och för intagning av lärjungar vid olika utbildningsanstalter. Anordnande av kurser för lärare i frågor som institutet arbetade med skulle även höra till dess uppgifter.

De offentliga insatserna för att stödja och främja vetenskaplig forskning har på olika sätt utbyggt under perioden. I annat sammanhang har berörts den upprustning av universiteten som skett och vidare har om-

¹ Prop. 114/1921.

² Prop. 333/1943 h.

³ Prop. 207/1944, s. 61 ff.

nämnts ett flertal institutioner, laboratorier, försöksanstalter etc. som inrättats för att utföra vissa målinriktade undersökningar och provningar. Som ett om än ganska speciellt led i denna utveckling kan man se inrättandet av statens *naturvetenskapliga forskningsråd* år 1946.¹ Det tillkom för att åstadkomma en samverkan mellan forskare på skilda områden och för att främja forskningsverksamhet, som inte bedrivs inom bestående institutioner. Medel ställdes till rådets förfogande så att det genom beviljande av bidrag kunde befrämja betydelsefulla forskningsarbeten. Genom sin överblick och sin kontakt med forskningen på olika områden inom och utom landet förutsattes rådet även böra kunna ta initiativ till helt nya forskningar samt anvisa medel därtill. Av ungefär samma skäl och med liknande uppgifter inrättades det följande året ett *samhällsvetenskapligt forskningsråd*.²

Medan de nu berörda nya organens uppgift var att främja forskning och utvecklingsarbete var å andra sidan syftet med den 1947 beslutade *matematikmaskinnämnden* att utnyttja och tillvarata resultat som framkommit genom sådant arbete. Nämnden hade att planlägga och leda arbetet med anskaffning av matematikmaskinutrustning. På den ankom vidare att undersöka hur en maskinservice på detta område lämpligen borde ordnas.

Den ökade introduktionen av nya material och nya produkter samt förskjutningen mot anonyma marknader har för konsumentens del skapat en helt annan urvals- och orienteringssituation än tidigare. För att förbättra konsumenternas möjligheter till en bättre överblick av varumarknaden och till att få säkrare bedömningsunderlag för konsumtionsvalet verkade från 1944 hemmens forskningsinstitut. Detta finansierades genom bidrag från bland annat staten och olika näringsorganisationer. Institutet ombildades och förstatligades 1956.³ Det nya organet, *statens institut för konsumentfrågor*, utför mättnings- och provningsarbeten beträffande olika varaktiga konsumtionsvaror (t. ex. dammsugare, tvättmaskiner etc.) och genomför principutredningar som avser utformningen av i hemmen vanligen förekommande redskap och verktyg. Mot ersättning åtar sig

¹ Prop. 273/1946, s. 122 ff.

² Prop. 272/1947, s. 233 ff.

³ Prop. 105/1956.

även institutet provningsuppdrag som bedöms nyttiga ur konsument-synpunkt. Dessa provningar omfattar företrädesvis varor som är under utexperimenterande och vars användbarhet måste utrönas innan en serietillverkning tas upp. Samtidigt med institutet inrättades *statens konsumentråd*, som haft en föregångare i det år 1940 bildade aktiv hushållning. På konsumentrådet ankommer att främja en samordning på konsumentvaruforskningens område samt fördela vissa statliga anslag för sådan forskning. Rådet har även att följa och utforma riktlinjer för upplysningsverksamhet inom konsumtionsområdet.

Som av den gjorda genomgången torde framgå är det utgifter för sinsemellan ganska heterogena verksamheter som förts till förevarande utgiftsgrupp. I vissa fall, såsom riksarkivet och psykologisk-pedagogiska institutet, kan man i viss mening tala om hjälp- och serviceorgan till andra offentliga verksamheter, vars tjänster avsätts som offentlig konsumtion. Utgifterna för geotekniska institutet kan ses som en del av produktionskostnaderna för olika affärsdrivande verk. Olika forskningsorgan och forskningsråd fullgör utvecklingsarbeten på konsumtions- och produktionsområden, som är av allmänt gemensamt intresse. För alla dessa fall är det ganska svårt att ange några klara bestämningsfaktorer för utgiftsutvecklingen. Detsamma gäller även för de transfereringsutgifter som hör till denna ändamålsgrupp och som i en del fall är nära knutna till vissa av de organ som ovan berörts.

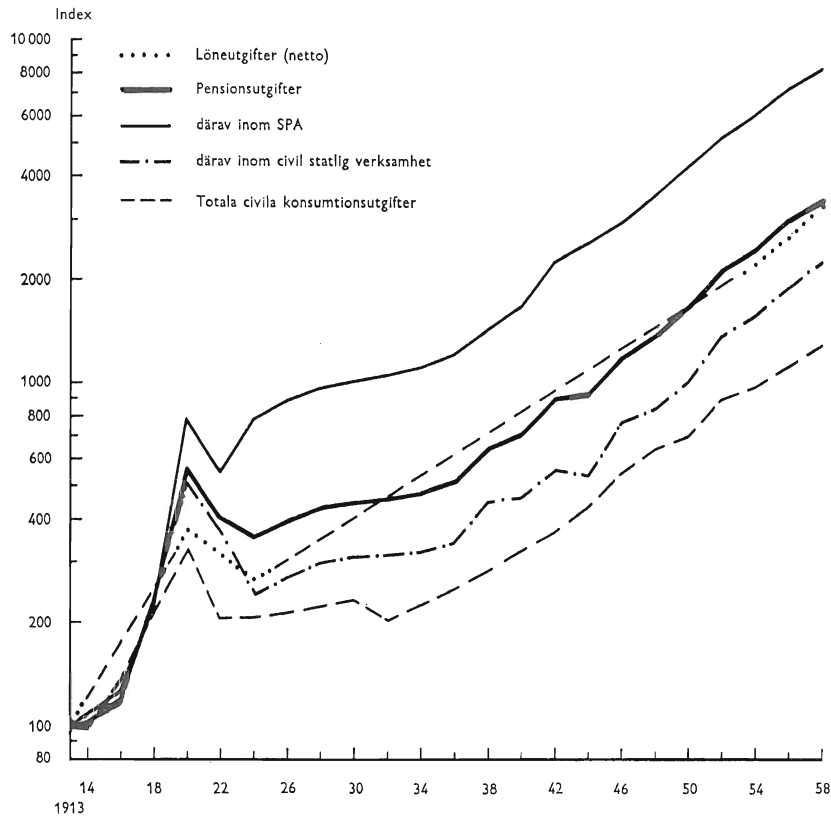
Som tidigare nämnts uppgick transfereringarna under C III 1958 till 15,9 miljoner kronor. Av dessa gick 6,2 miljoner kronor till inhemska institutioner. Bidrag till forskning vilka fördelades av forskningsråden var därvid de viktigaste posterna. En förhållandevis stor roll spelar anslag till internationella ändamål inom denna grupps transfereringar — de belöpte sig 1958 till 9,7 miljoner kronor. Bland dessa vägde anslag till europeiskt samarbete inom kärnforskningen och till internationellt atomenergisamarbete avgjort tyngst. Kostnaden för vårt lands medlemskap i Unesco och anslag för främjande av internationellt kulturellt samarbete är andra poster som kan nämnas i detta sammanhang.

EJ ÄNDAMÅLSFÖRDELADE UTGIFTER (E)

Utifrån de problemställningar som legat till grund för denna undersökning borde helst denna utgiftsgrupp ha saknats eller varit starkt begränsad. Nu är tyvärr i stället de ej ändamålsfördelade utgifterna en av de större grupperna (den femte i storleksordning med en total utgiftssumma på 1 637,0 miljoner kronor). Att en uppdelning på ändamål inte varit möjlig för en så stor del av de offentliga utgifterna torde dock vara lätt förståeligt, då man ser vilka utgiftsposter som här ingår. Transferringarna, som 1958 svarade för 51,1 procent av gruppens totala utgifter eller 835,9 miljoner kronor, utgörs av statens och kommunernas ränte- och lånekostnader. Beträffande dessa bör för övrigt nämnas att räntekostnader, sammanhängande med offentlig affärsdrivande verksamhet och med offentliga förvärv av mark, byggnader etc. inte, som önskvärt varit, kunnat avskiljas. Konsumtionsdelen uppgick 1958 till 27,5 procent, dvs. 449,8 miljoner kronor, och omfattade på den statliga sidan pensioner till statliga civila befattningshavare samt pensioner till befattningshavare i statsunderstödd verksamhet som utbetalats av statens pensionsanstalt. Vidare ingår där statliga ersättningar till postverket för tjänsteförsändelser eller dylikt samt oförutsedda utgifter. Kommunala konsumtionsutgifter utgörs av kostnader för den kommunala fastighetsförvaltningen. Investeringar (21,4 procent av utgifterna eller 351,3 miljoner kronor) förekommer i detta fall endast på kommunsidan, där fastighetsförvaltningens investeringskostnader utgjort en på olika ändamål ej fördelbar post.

Om vi först stannar inför de konsumtionsutgifter som utgörs av *statliga pensionsutbetalningar* kan det vara anledning att se på deras utveckling i relation till förändringarna av de statliga civila löneutgifterna. I diagram 60 har en sådan jämförelse gjorts. Den skillnad i utveckling som föreligger mellan där medtagna kurvor, kan visserligen inte ges en klar uttolkning men kan vara en utgångspunkt för vissa kommentarer kring de statliga pensioneringsförhållandena. Innan utvecklingen av pensionsutgifterna tas upp skall dock omnämnas att omfattande justeringar av budgetmaterialet gjorts i detta fall. I början av perioden låg en betydande del av statstjänstemännens pensionering utanför budgeten och omhänderhades

Diagram 60. Statliga civila löne- och pensionsutgifter (mkr, löpande priser)
Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 64 i tabellbilagan.

då delvis av från staten mer eller mindre fristående pensionsinrättningar. Till skillnad från förhållandena under senare tid hade då statstjänstemännen en bruttolön, varav en viss del avsattes som pensionsavgifter i de skilda pensionskassorna. För att erhålla för hela perioden jämförbara sifferserier har inbetalningar av avgifter och utbetalningar av pensioner från sådana inrättningar sammanställts och grupperats på ett sätt som överensstämmer med förhållandena under senare tid. En redovisning av dessa justeringar lämnas i bilaga 3 och skall här inte ytterligare beröras.

Inom de statliga pensionsutbetalningarna till före detta civila befattningshavare kan lämpligen särskiljas två olika typer. En grupp utgörs av

de pensioner, som genom statens pensionsanstalt eller dess föregångare utbetalats till befattningshavare inom statsunderstödd verksamhet; och en andra grupp bildas av pensioner till tidigare anställda inom statlig civil förvaltning. Som framgår av diagrammet har av dessa två grupper den förstnämnda ökat avgjort starkast, vilket sammanhängt med att betydande grupper som tidigare inte hade ordnade pensionsförhållanden, under perioden inrymts i systemet.¹ Beträffande den andra gruppen, som haft en i tiden mer enhetlig sammansättning, kan det vara av intresse att jämföra utvecklingen av pensionsutbetalningarnas storlek med förändringen i nettolönesumma för anställda i civil statsförvaltning (alltså lön minus pensionsavgift). Sifferunderlaget för pensions- och lönekurvorna är hämtat från olika källor. Smärre skillnader i fråga om de grupper, som omfattas av de båda sifferserierna, kan därför förekomma, men de torde inte vara av sådan art och omfattning, att de nämnvärt inverkar på jämförbarheten av utvecklingskurvorna. Alltnog, som framgår av diagrammet, har i detta fall lönerna stigit icke oväsentligt snabbare än pensionsutbetalningarna.

Denna bild av utvecklingen kan synas något förvånande med hänsyn till de utvidgningar av pensionsrätt och förbättringar av tidigare pensionsförmåner som skett under perioden. Till viss del har emellertid dessa reformer närmast berört de organisatoriska formerna för pensioneringen och inneburit, att staten övertagit det direkta ansvaret för en pensionering, som tidigare fanns uppbyggd inom speciella pensionskassor för statstjänstemännen. Vid sammanställandet av våra pensionsserier har de bokföringsmässiga verkningarna av sådana ändringar eliminerats i möjligaste mån. Sålunda ingår pensionsutbetalningar under tidigare skeden från fristående pensionskassor i våra serier, och vidare har t. ex. avgiftsbetalningar till ifrågakvarande kassor avdragits från statstjänstemännens lönesummor. Genom de gjorda justeringarna framgår alltså i hur pass stor utsträckning det i början av perioden fanns en vid sidan av den statliga budgetredovisningen reglerad pensionering.

Reformerna av den statliga pensioneringen under exempelvis 1930-talet hade emellertid inte endast en organisatorisk innebörd utan innebar

¹ Beträffande denna utvidgning se vidare bilaga 3.

även avsevärda reella ökningar av pensionsförmånerna. I synnerhet beträffande familjepensioneringen skedde en förbättring av pensioneringen, och vidare vidgades pensionsrätten till personalkategorier (icke ordinarie tjänstemän och arbetare), vilka tidigare saknat även ett i mera frivilliga former ordnat pensionsskydd.

Med hänsyn till vad nu senast anförts om en reell utvidgning av den statliga pensioneringen kunde pensionsutbetalningarna synas ha bort stiga snabbare än löneutbetalningarna. Att så inte skett hänger säkerligen samman med att statstjänstemännens antal tillväxt så snabbt, och att därigenom en sänkning av medelåldern bland de anställda ägt rum. Antalet pensionärer satt i relation till antalet aktiva statstjänstemän skulle med andra ord vara lägre i slutet än i början av undersökningsperioden. Material varigenom detta kunnat noggrannare siffermässigt beläggas har dock inte gått att få fram.

Den »för långsamma» ökningen av statens pensionsutgifter är ju en följd av att det inom statspensioneringen inte sker någon fondering av medel för att möta åtagna, i framtiden förfallande förpliktelser i förening med den ovan berörda utvidgningen av statsverksamheten. Tänkte man sig att statstjänstemännens antal och totala lönesumma upphörde att öka, skulle sålunda därefter under några årtionden pensionsutgifterna fortsätta att växa tills en »naturlig» åldersfördelning för pensionärer och aktiva hade uppnåtts.

Något vid sidan av ämnet kan tilläggas att ATP-pensioneringen medför en viss förändring i dessa hänseenden. För statens del betyder denna pensionsreform, att dess tidigare fördelningssystem till viss del och under en övergångstid ersätts av ett premiereservsystem, varigenom i viss utsträckning dubbla utbetalningar för pensionsändamål kommer till stånd. Då så småningom dubbleringen upphör, och pensioneringen åter sker efter ett fördelningssystem, kommer emellertid någon nedgång av de statliga pensionskostnaderna, helt motsvarande den tidigare extra ökningen, inte till stånd. Då ATP:s fördelningssystem omfattar hela befolkningen medför nämligen en speciellt stark tillväxt av aktiva inom statlig verksamhet inte att pensioneringskostnaderna skjuts på framtiden i samma utsträckning som då pensionssystemet endast omfattade statliga befattnings-

havare. Genom ATP-reformen kommer sålunda de statliga pensionskostnaderna att tillväxa upp till en nivå, där dessa kostnader står i en mer direkt relation till utbetalda löner än som för närvarande gäller. Och i fortsättningen kommer sedan pensionskostnadernas utveckling att i stort följa förändringen i lönesumma.

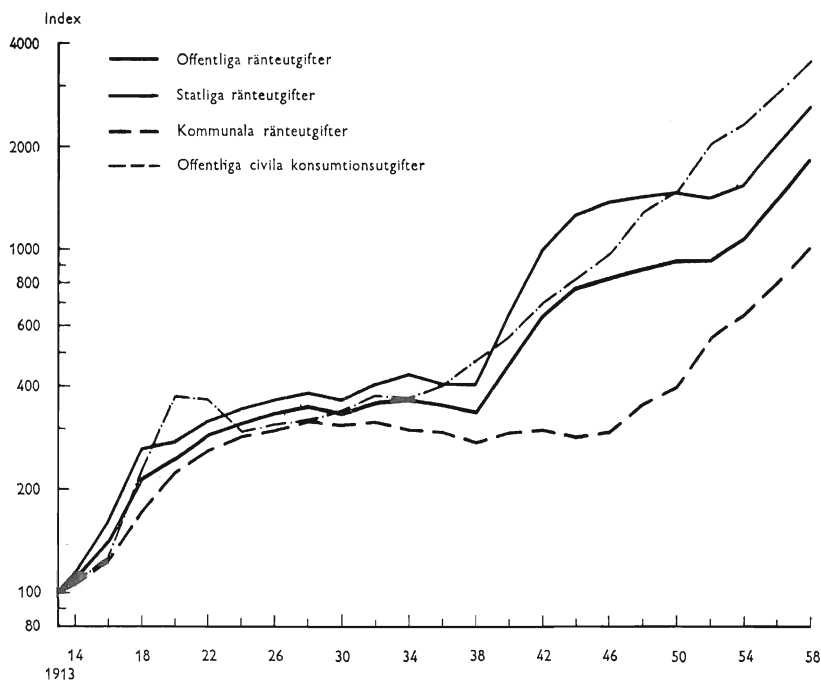
På kommunsidan ingår inte några pensionsutgifter i denna grupp. Där har i finansstatistiken pensionskostnaderna förts tillsammans med lönekostnaderna under de skilda ändamålsgrupperna. För kommunernas del är det emellertid en annan post som ej kunnat fördelas på ändamål, nämligen *utgifter för fastighetsförvaltning*. Serierna för de utgifter det här rör sig om är inte riktigt enhetliga över tiden. En särredovisning av fastighetsförvaltning började för landskommunernas del först 1952. Dessförinnan ingick ifrågavarande utgifter troligen under »andra förvaltningskostnader», som i denna undersökning hänförts till allmän förvaltning. Ett annat problem i fråga om fastighetsförvaltningen är, att däri inryms utgifter för verksamheter som inte berörs av denna undersökning. Förändringar i förmögenhet och kostnader i affärsdrivande verksamheter utgör sålunda en betydande sådan del av utgifterna inom denna grupp, som egentligen inte här skulle medtas. Men även i detta fall finns en redovisning av olika delposter endast från 1952. Hur de totala utgifterna för fastighetsförvaltning fördelade sig 1952 och 1958 visas i nedanstående tablå (siffrorna i miljoner kronor).

	Exploateringsfastigheter	Jordbruksfastigheter och skogar	Hyresfastigheter och bostadsförsörjn.	Övrigt	Summa
1952	94	32	142	73	341
1958	182	34	218	147	582

Av ovanstående delposter är det egentligen endast utgifter under övrigt, vilken inrymmer kostnader för olika förvaltningsfastigheter, som i denna undersökning tilldrar sig intresse. Vad beträffar arten av dessa utgifter kan nämnas att av totalsumman för 1952 (73 miljoner) utgjordes 31 miljoner kronor av konsumtionsutgifter, medan motsvarande siffra 1958 (av totalsumman 147 miljoner) var 59 miljoner kronor. Investeringskostnaderna, 42 respektive 88 miljoner, svarade sålunda båda åren för

Diagram 61. Offentliga ränteutgifter (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



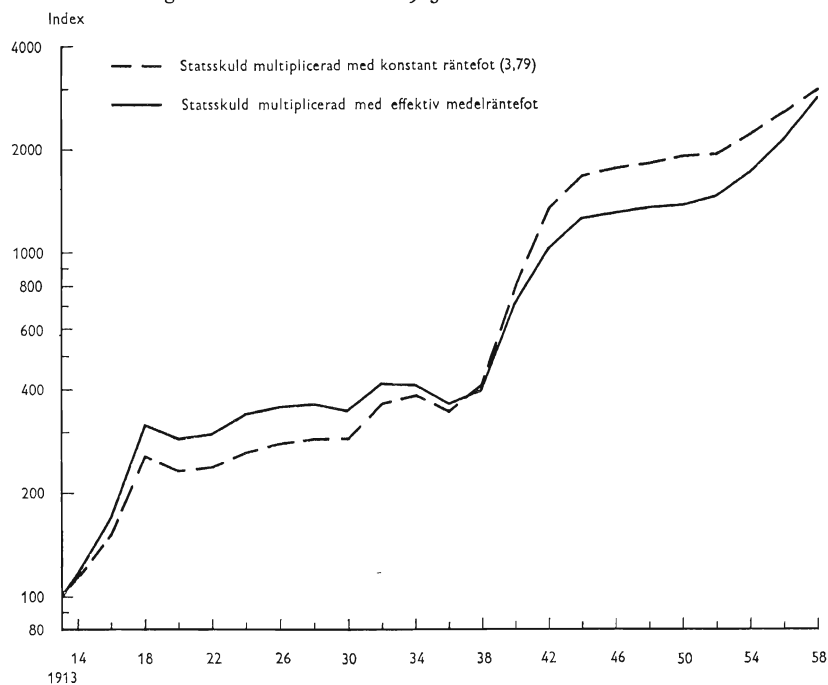
Anm. Se tabell 15 i tabellbilagan.

den större delen av utgifterna. Med dessa sifferuppgifter skall vi tillsvidare lämna fastighetsförvaltningen. Vår avsikt är ju att i ett särskilt kapitel behandla de offentliga investeringsutgifternas utveckling, och huvudparten av den kommunala fastighetsförvaltningens kostnader kommer där med i bilden. Men även konsumtionsutgifternas förändringar är i detta fall så nära förbundna med hur kommunernas byggnads- och anläggningsverksamhet utvecklats att det är tillfyllest att här endast hänvisa till avsnittet rörande investeringarna.

Bland ej ändamålsfördelade utgifter utgör *transfereringar* till privat sektor en mycket stor post. Både för statens och kommunernas del är det ränte- och andra lånekostnader, som det därvid rör sig om. Även dessa utgifter berör till viss del verksamheter som ligger utanför denna undersökning. Att ur den offentliga upplåningen avskilja någon viss del, som

Diagram 62. Statsskuldens förändringar (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 65 i tabellbilagan.

skulle kunna sägas hänföra sig till exempelvis affärsdrivande verksamhet eller militära ändamål är emellertid inte möjligt. Kostnaderna för hela den offentliga upplåningen har därför här fått medtas.

Det förhållandet att de offentliga räntekostnadernas utveckling i större eller mindre grad betingats av ändringar i den offentliga företagarverksamhetens omfattning gör att någon direkt analys av siffserierna inte är möjlig i detta sammanhang. Förutsättningar för en sådan analys saknas dessutom till följd av att ränteutgifternas storlek är beroende av finanspolitiska överväganden rörande budgetens balansering och av principer för finansiering och avskrivning av offentliga investeringar, vilka frågor ligger utanför denna undersökning. Under sådana förhållanden skall vi här blott redovisa utvecklingen av de offentliga räntekostnaderna.

I diagram 61 återfinns kurvor över hur dels statens, dels kommunernas

samt dels de totala offentliga ränteutgifterna utvecklats mellan 1913 och 1958. Stegringen har som syns varit ungefär två och en halv gånger starkare på den statliga än på den kommunala sidan. I jämförelse med förändringarna av den offentliga civila konsumtionen, som illustreras av en kurva i diagrammet, har ränteutgifternas ökning varit ganska moderat. Om man i stället för ränteutgifterna utgår från förändringen i de offentliga skulderna blir uppgången från 1913 till 1958 ungefär densamma. Förloppet under perioden blir dock i detta fall något annorlunda. Skillnaderna åskådliggörs närmare i diagram 62. Vid konstruktionen av de båda där återgivna kurvorna har vi utgått från den vid ifrågavarande års slut utestående totala statsskulden. Dessa belopp har sedan i ena fallet multiplicerats med den under vederbörande år faktiskt utgående medelräntan. I det andra fallet har statsskuldsbeloppen multiplicerats med medelräntan för 1913, vilken var 3,79 procent. På så sätt har vi erhållit två utgiftsserier, den ena representerande faktiska räntekostnader och den andra utvisande de kostnader som uppkommit vid en konstant räntefot av 3,79. Kurvorna i diagrammet avser förändringarna från 1913 i dessa två serier. Den kurva som avser ränteutgifterna vid konstant räntefot är en direkt återspeglning av statsskuldens förändringar. Som framgår av diagrammet ligger den beräknade utgiftskurvan lägre än den faktiska fram t. o. m. 1936, varefter det motsatta förhållandet gäller. Medelräntefoten har sålunda åren 1914-36 legat över 3,79 och åren 1938-58 varit lägre än detta tal. De största avvikelserna noterades å ena sidan under senare delen av 1920-talet, då räntefoten låg uppemot 4,9 och å andra sidan vid 1950-talets början, då räntan var nere vid närmare 2,7 procent.

KAPITEL 12

Allmän förvaltning (A I)

Vanligen har vi vid behandlingen av utgifterna för olika ändamål inte sökt särskilja statliga och kommunala utgifter. Utifrån de allmänna frågeställningarna som gällt för detta arbete har en sådan uppdelning av kostnaderna efter huvudmannaskap inte ansetts påkallad. I fråga om utgifter för allmän förvaltning ställer sig saken emellertid något annorlunda beroende på den speciella karaktär som utgifterna i detta fall har.

I denna undersökning har vi vid diskussionen av utgiftsutvecklingen på olika områden utgått från ett konsumtionsteoretiskt beraktelsesätt. När det gäller allmänna förvaltningsutgifter kan det emellertid te sig svårt att tillämpa ett sådant analyschema. Svårigheterna härvidlag är dock inte så mycket en fråga om tillämpbarheten av konsumtionsteorin utan sammanhänger såsom berörts i kapitel 3 främst med om de offentliga utgifterna i detta fall skall klassificeras som konsumtion eller som en produktionskostnad.

Av den produktion som bedrivs av det allmänna avsätts en del på privat marknad (t. ex. affärsverkens tjänster), en annan del utgör i viss mån en kostnad för privat produktion (t. ex. patentverkets tjänster) medan åter en annan del går till offentlig konsumtion. De verksamheter som inryms under beteckningen allmän förvaltning är i flera fall organ, som utför tjänster och handlägger ärenden, vilka berör alla de nyssnämnda produktionsavsnitten. Den frågan uppkommer då om någon fördelning av de allmänna förvaltningsutgifterna kan göras utifrån dessa synpunkter. Någon klar lösning av detta problem torde inte gå att uppnå då de allmänna förvaltningstjänsterna genomgående har en starkt sammansatt karaktär. Detta hindrar givetvis inte att man kan visa, att skilda organ i större eller

mindre utsträckning är inriktade på att betjäna vissa typer av produktion, och att deras utgiftsutveckling speciellt påverkats av förhållanden inom detta produktionsområde.

Den genomgång av olika delområden, som här kommer att göras i fortsättningen, avser att något belysa utgifternas karaktär ur de synpunkter som ovan berörts. Även om några siffermässiga preciseringar inte kan ges, kan det därvid vara anledning att söka exemplifiera hur utvecklingen av olika allmänna förvaltningsorgan influerats av förändringar i arbetsuppgifternas storlek inom andra offentliga områden. Då det ligger nära till hands att anta, att de inbördes återverkningarna mellan allmän förvaltning och andra områden i första hand yttrar sig inom verksamhetsfält med gemensam huvudman, kommer i detta fall de statliga och kommunala förvaltningsutgifterna att behandlas var för sig.

Av de totala utgifterna för allmän förvaltning på 900,7 miljoner kronor år 1958 utgjordes 84,9 procent (764,2 miljoner kronor) av konsumtion, 0,7 procent (6,5 miljoner kronor) av transfereringar och återstående 14,4 procent (130,0 miljoner kronor) av investeringar. Transfereringarna återfinns enbart på den statliga sidan. Dessa utgörs nästan helt av utgifter för Sveriges medlemskap i internationella organisationer (FN, OEEC och Europarådet) och kommer i det följande inte att närmare behandlas. I fråga om investeringarna bör framhållas att sifferserierna i detta fall lider av betydande brister. Dels har inte siffror för hela perioden kunnat erhållas och dels har i de investeringsutgifter som här förts under allmän förvaltning måst medtas utgifter för andra ändamål. Dessa frågor behandlas närmare i bilaga 1. Vad konsumtionsutgifterna beträffar fördelade sig dessa vid några olika år på stat och kommuner på sätt som framgår av följande tablå. Beloppen avser justerade utgifter.

	1913	1936 miljoner kronor	1958
Stat	25,4	64,9	329,3
Kommuner	11,7	41,7	434,8

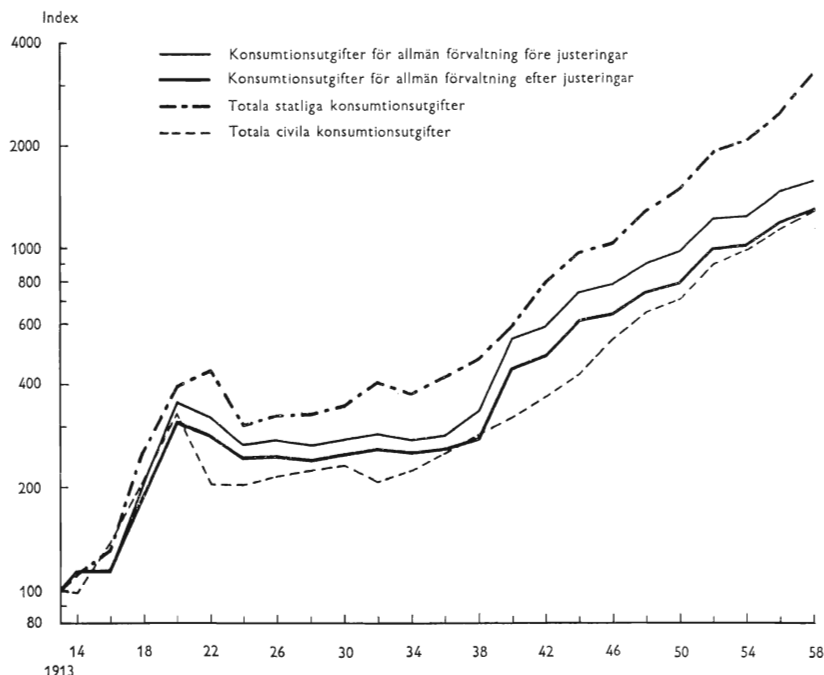
Den väsentligt starkare tillväxten av förvaltningsutgifterna på kommunsidan beror till stor del på vissa redovisningstekniska förhållanden, vilka senare kommer att beröras.

STATLIGA FÖRVALTNINGSUTGIFTER

Enligt det i inledningen till detta kapitel antydda synsättet skulle den expansion som skett inom t. ex. skolområdet, inom lotsväsendet, inom affärsdrivande verken osv. ha återverkat och varit bestämmande för utgiftsutvecklingen för departement, länsstyrelser, uppbördsväsen etc. Detta förutsätter emellertid inte att någon direkt parallellitet i utgiftsutvecklingen behöver föreligga mellan allmän förvaltning och andra statliga verksamhetsområden. Skaleffekter och effekter av förbättrat kapacitetsutnyttjande — om exempelvis skatteuttagsprocenten höjs behöver inte detta påverka taxerings- och uppbördsministrarnas arbetsbörda — kan rubba parallelliteten. Betydande olikheter i utvecklingen kan vidare uppkomma genom skillnader i produktivitetens utveckling. I och för sig behöver därför tanken rörande vissa inbördes samband inte motsägas av att statliga konsumtionsutgifter för allmän förvaltning stigit i väsentligt lägre takt än den som gällt för den totala statliga konsumtionen. Hur pass betydande skillnaden därvidlag varit framgår närmare av diagram 63. Emellertid bör här framhållas att en betydande osäkerhet vidlåder en jämförelse av detta slag sammanhängande med att avgränsningen mellan allmänna förvaltningstjänster och förvaltningsutgifter som utförs av organ vars utgifter förs under de särskilda ändamålsgrupperna kanhända inte varit densamma under hela perioden.

Arten av de allmänna förvaltningstjänsterna och deras anknytning till andra offentliga produktionsområden, produktivitetsförändringar i arbetet och förändringar i avgränsningen av arbetsområdet skulle enligt vad tidigare anförts vara frågor som bland andra behövde beaktas vid en analys av utgiftsutvecklingen inom förevarande område. Att för de olika delområdena söka djupare tränga in i dessa frågor låter sig inte göra, varför vi här blott skall med exempel från vissa förvaltningsorgan ge en viss belysning av utvecklingen. Därvid skall vi först ta upp ett drag i utvecklingen, som går igen inom flertalet delområden, och vilket berör sammansättningen av den sysselsatta personalen.

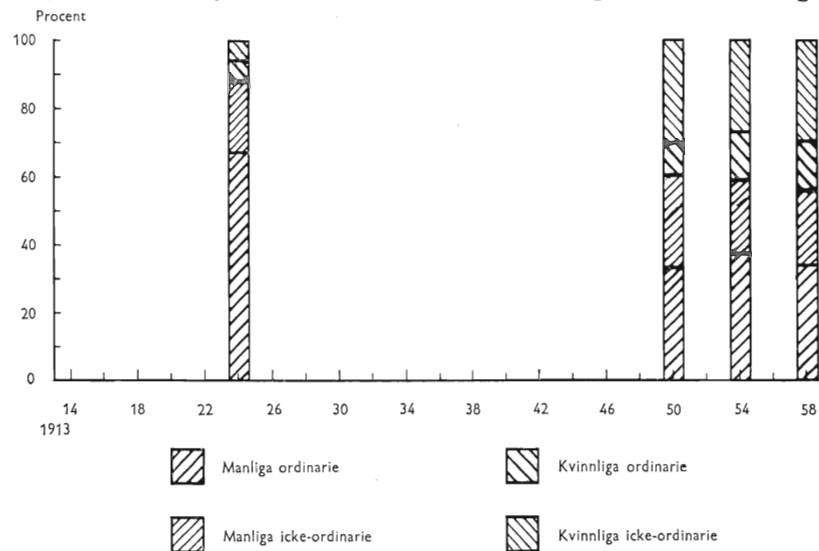
Diagram 63. Statliga konsumtionsutgifter för allmän förvaltning och för samtliga ändamålsgrupper (mkr, löpande priser)
Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 4 och 32 i tabellbilagan.

För den förhållandevis låga utgiftsökningen inom allmän förvaltning har en förskjutning i personalsammansättningen spelat en viss roll. Visserligen har en liknande förskjutning även gjort sig gällande inom andra ändamålsgrupper, men otvivelaktigt har den haft en starkare inverkan inom förvaltningsorganen. Vad som här åsyftas är den omfördelning av personalen mot lägre avlönade grupper som skett under perioden. Enligt tillgänglig statistik skulle antalet anställda inom statlig allmän förvaltning ha ungefär tredubblats från 1913 till 1958. Då såsom visats i diagram 63 konsumtionsutgifterna för allmän förvaltning under samma tid ökat cirka 13 gånger skulle sålunda den nominella genomsnittslönen blott ha fyrdubblats. (Vid denna beräkning förutsätts då att lönernas andel av de sammanlagda utgifterna varit något så när oförändrad.) I jämförelse med den allmänna inkomstutvecklingen i samhället framstår

Diagram 64. Statstjänstemän inom allmän förvaltning, relativ fördelning



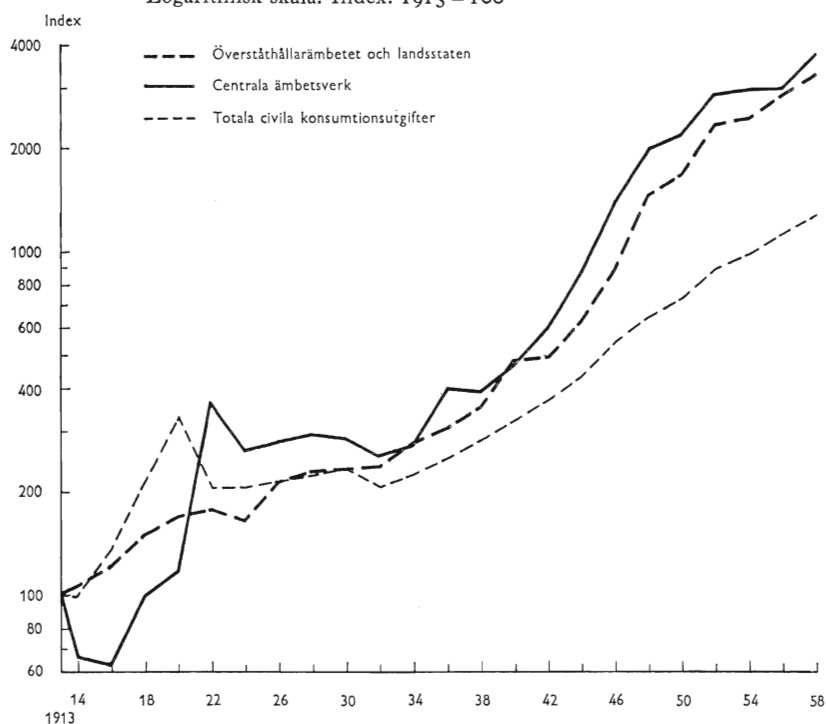
Källor: År 1924 SOS befattningshavare i statens och de större städernas tjänst, Stockholm 1925. — År 1950 Riksräkenskapsverkets årsbok 1951. — Åren 1954 och 1958 Statistisk Tidskrift 1955: 7 respektive 1959: 7.

denna stegring av genomsnittslönen som ganska liten.¹ Ett par olika förhållanden syns ha medverkat till denna utveckling. En bidragande faktor har sålunda varit att lönerna för de högre avlönade tjänstemännen stigit i långsammare takt än den allmänna lönenivån i samhället. Viktigare i sammanhanget torde dock ha varit, att den andel av antalet anställda, som den högre avlönade personalen svarat för, successivt sjunkit under perioden. Hur pass stor förskjutningen i detta avseende varit ges en viss belysning i diagram 64. Detta illustrerar förändringen mellan 1924 och 1950-58 i personalens fördelning på manliga och kvinnliga tjänstemän, samt inom dessa grupper på ordinarie och icke ordinarie. Den alldeles övervägande delen av den kvinnliga personalen hör hemma inom de lägre lönegraderna. Som förut nämnts går den berörda tendensen igen inom alla de olika grenarna av statlig allmän förvaltning, även om den varierat i

¹ Den totala civila konsumtionen, som i denna undersökning är ett ofta använt jämförelsetal har under perioden 13-dubblats. Samtidigt har befolkningen ökat så att den vid periodens slut var ungefär en tredjedel större än vid dess början.

Diagram 65. Statliga konsumtionsutgifter för överståthållarämbetet och landsstaten samt för centrala ämbetsverk (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



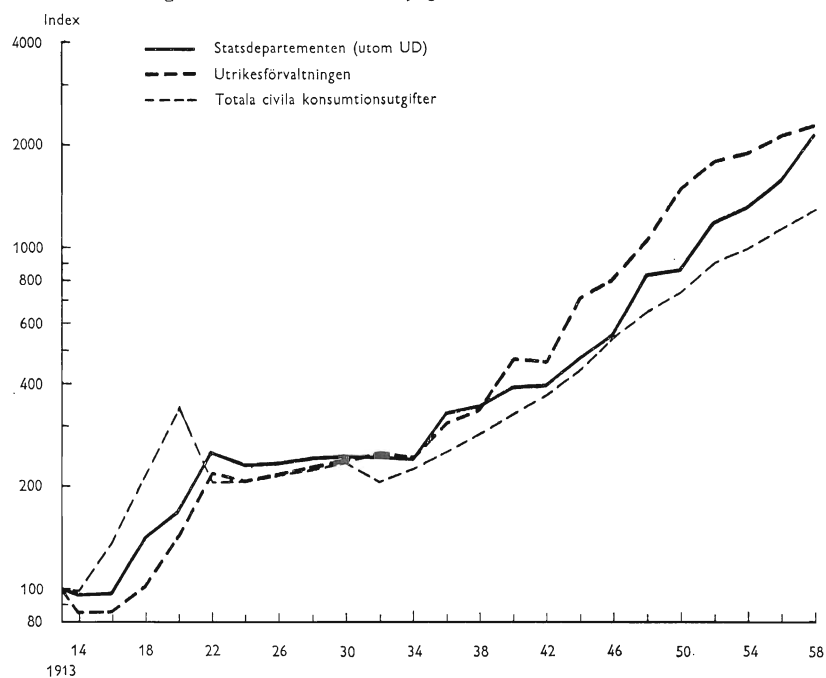
Anm. Se tabell 32 i tabellbilagan.

styrka mellan de olika delgrupperna. Vid behandlingen av utgiftsutvecklingen inom delgrupperna återkommer vi med vissa konkreta exempel på personalförändringar av det slag som här nämnts. Som därvid kommer att framgå kan bakgrunden till förskjutningarna ses i strävanden att åstadkomma utgiftsbesparande rationaliseringar av verksamheten.

Då vi i fortsättningen skall försöka något mer i detalj belysa utgiftsutvecklingen inom allmän förvaltning kommer vi att på den statliga sidan uppdelat utgifterna på sju delgrupper. Dessa utgörs av följande områden — siffran inom parentes efter varje delgrupp anger hur stor del av de statliga konsumtionsutgifterna inom allmän förvaltning som 1958 föll på ifrågasvarande grupp: statsdepartementen utom UD (5,4 procent), ut-

Diagram 66. Statliga konsumtionsutgifter för statsdepartementen (utom UD) och utrikesförvaltningen (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



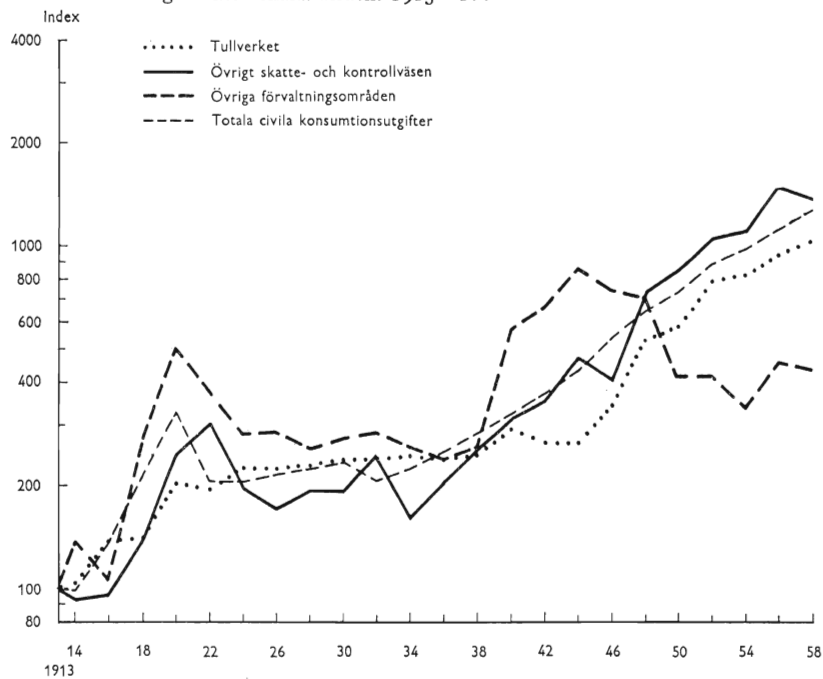
Anm. Se tabell 32 i tabellbilagan.

rikesförvaltningen (11,3 procent), landsstaten (26,0 procent), tullverket (22,3 procent), övrigt skatte- och kontrollväsen (9,5 procent), allmänna centrala ämbetsverk (12,6 procent), samt övriga förvaltningsområden (12,9 procent). Vad grupperna innefattar torde direkt framgå av benämningarna utom för de tre sista grupperna. I dessa fall kommer vi senare att nämna vilka utgifter som där medtagits.

I tre diagram (65–67) har utgiftsutvecklingen för de olika delgrupperna belysts. Av dessa framgår att utgiftsökningen varit snabbast i fråga om de allmänna centrala ämbetsverken och landsstaten. En jämförelsevis mycket långsam tillväxt noteras för tullverket och övrigt skatte- och kontrollväsen. Beträffande den sistnämnda gruppen bör vid bedömningen av utvecklingen beaktas att en betydande del av kostnaderna för skatte- och upp-

Diagram 67. Statliga konsumtionsutgifter för tullverket, övrigt skatte- och kontrollväsen samt övriga förvaltningsområden (mkr, löpande priser)

Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 32 i tabellbilagan.

bördsväsen går under landsstatsutgifterna och vidare även faller på kommunerna.

De sju olika delgrupperna kan förmodas i varierande grad och på olika sätt ha påverkats av den statliga verksamhetens expansion. Förändringar i arbetsbördan inom statsdepartement och riksdag kan rimligen inte sättas i samband med någon speciell del av de statliga uppgifterna utan är en samlad effekt av förskjutningar inom alla verksamhetsfälten. Som schematiserade exempel på hur en återverkan kommer från skilda håll kan anföras några olika departement, vars arbets- och utgiftsinriktning uppvisar betydande inbördes olikheter; ecklesiastikdepartementet med anknytning till det viktiga offentliga (produktions-) konsumtionsområde, som undervisningen utgör; socialdepartementet, för vilket arbetet med offentliga transfereringar intar en viktig plats; kommunikationsdeparte-

mentet, där frågor om statlig produktion genom affärsverken för privat sektor intar en förgrundsställning samt handelsdepartementet, där flera av de underlydande organen utför tjänster, vilka privata företag behöver för sin produktion. Att söka djupare tränga in i dessa sambandsproblem skall inte här göras, utan med dessa antydningar skall vi lämna delgruppen statsdepartement liksom övriga förvaltningsområden vilka inkluderar utgifter för riksdagen å sido.¹

I det följande skall utgiftsutvecklingen inom fyra av delgrupperna inom statlig allmän förvaltning något kommenteras. Ifrågavarande grupper är i utgiftshänseende de tyngst vägande, och utvecklingen i dessa fall uppvisar vissa speciella drag som kommer att särskilt uppmärksammas. För landsstatsutgifterna, som inom allmän förvaltning är den delgrupp som tillväxt näst snabbast, är det främst mångfalden i de återverkningar från skilda håll som är iögonenfallande. Utrikesförvaltningen representerar en del av den allmänna förvaltning som i fråga om sin utveckling inte i så hög grad rönt inflytande från andra offentliga verksamheter, utan där den allmänna internationaliseringen av hela vårt samhälls- och näringsliv spelat en avgörande roll. Av uppbörds- och kontrollorganen kommer tullverket att behandlas, då det med den i tiden ganska bestående och bestämda avgränsningen av dess arbetsområde där är möjligt att litet belysa rationaliseringsfrågorna inom denna förvaltning. Gruppen övrigt skatte- och kontrollväsen skall däremot förbigås.² Slutligen skall inom gruppen centrala verk och inrättningar bakgrunden till inrättandet av vissa nya organ söka anges.

Landsstaten. De till landsstaten hörande utgifterna utgjorde 1958 den största delgruppen inom de statliga konsumtionsutgifterna för allmän

¹ Förutom riksdagskostnader ingår i övriga förvaltningsområden kostnader för bland annat allmänna val, kommittéer och utredningar, ersättning till fastighetsfonden, utlänningskommissionen och statens pensionsanstalt. Då utgifter för skilda krisorgan här ingår, förklaras därav den starka stegring av utgifterna som på sätt framgår av diagram 67 skett under krigsåren.

² I övrigt skatte- och kontrollväsen ingår utgifter under finansdepartementet för t. ex. årlig taxering, observations- och uppbördsprocenter, vissa kostnader för uppbördsväsendet, ersättning till postverket för skatteuppbörd, stämpelkostnader, kontrollstyrelsen, riksskattenämnden, mynt- och justeringsverket, bank-, fond- och sparbanksinspektionen och dylikt.

förvaltning. Utgiftsstegringen har vidare i detta fall varit betydligt större än vad som gällt för allmän förvaltning i dess helhet. I detta sammanhang kan framhållas att jämförbarheten i utgiftssiffrorna för de olika åren lider av vissa smärre brister. För åren 1940 och tidigare skulle de på landsstaten redovisade kostnaderna egentligen vara något högre. Över riksstaten gick nämligen icke då vissa utgifter för överståthållarämbetet, vilka bestreds av Stockholms stad.¹

Tidigare i detta kapitel framhölls att de återverkningar på de allmänna förvaltningsuppgifternas omfattning som kan tänkas följa av den starka expansionen inom olika områden av den offentliga verksamheten kan hända inte kommit till uttryck i utgiftsserierna beroende på en ändrad gränsdragning mellan ändamålsgrupperna. Situationen skulle då ha varit den att nya eller utvidgade förvaltningsuppgifter tagits om hand av speciella statliga organ, som haft en stark direkt anknytning till ifrågavarande arbetsområde, och vars utgifter därför förts under vederbörande ändamålsgrupp. Motsvarande förvaltningsuppgifter skulle däremot tidigare ha ombesörjts av ett allmänt förvaltningsorgan. Exempel på tendenser i den riktningen kan anföras från länsstyrelsernas arbetsområde. Av gammalt har den statliga länsförvaltningen varit koncentrerad till länsstyrelserna. Någon anpassning av länsstyrelsernas arbetsformer och personalsammansättning — vilken karakteriserats av att de föredragande tjänstemännen länge uteslutande varit jurister — till den skedda tillväxten och utvidgningen av den statliga verksamheten har inte kommit till stånd i större utsträckning. Utvecklingen av länsförvaltningen har speciellt under 1940-talet gått i en annan riktning. Där om sägs i betänkandet av 1948 års länsstyrelseutredning följande.²

»Den mera spontana och aktiva verksamhet, som numera på många områden är den primära, har delvis med hänsyn härtill i flera fall kommit att läggas på speciella från länsstyrelsen mer eller mindre fristående befattningshavare (experter), vilka på länsstyrelsens uppdrag eller eljest på dess vägnar utövat

¹ Jämför prop. 115/1942. Någon justering av utgiftsserierna omfattande hela A 1 gruppen har icke behövt göras i denna punkt, då ju utgiften kommer med under kommunernas allmänna förvaltning. Men en viss bristande jämförbarhet uppkommer då som ovan enbart de statliga utgifterna behandlas.

² SOU 1950: 28, s. 68.

denna verksamhet. Den verksamhet, som fullföljs av framför allt vissa av dessa experter, har sålunda kommit att framstå som en från länsstyrelsen mer eller mindre avskild verksamhet, till vilken länsstyrelsen endast i vissa fall och oftast på ett senare stadium tager ställning.

Länsstyrelsens sålunda angivna allmänna karaktär liksom också själva organisationsformen har vidare gjort, att ett flertal nya statliga uppgifter i länsinstansen, som fordrat en från länsstyrelsen avvikande organisationsform eller vilka till huvudsaklig del krävt en annan sakkunskap än den juridiska, lagts på nybildade, från länsstyrelsen fristående organ.»

Vad som i citatet anförs beträffande bildandet av fristående länsorgan kan exemplifieras med vägförvaltning, länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, lantbruksnämnd och länsskolnämnd, vilka alla tillkommit under de sista decennierna av vår undersökningsperiod. Länsstyrelsernas experter representerar i vissa fall förvaltningsorgan som är av äldre datum men flera av dem har dock bildats under perioden. I följande uppräkningslista, som också avser att belysa den ovan berörda utvecklingstenden- sen, har de experter som icke fanns vid periodens början kursiverats: *vägdirektör* (vägingenjör), *länsarkitekt*, *distriktsingenjör för vatten och avlopp*, överlantmätare, förste provinsialläkare och länsveterinär, *statens fattigvårds- och barnavårdskonsulent*, landsfogde, *länsbrandinspektör*, *barnavårdsassistent*, *förste bilinspektör*.

Även om, som här antytts, expansionen av den statliga länsförvaltningen i betydande utsträckning skett utanför länsstyrelsernas ram har dock även dessas arbetsuppgifter starkt utökats under perioden. För att belysa utvecklingen skall här göras ett par utdrag ur två betänkanden rörande länsstyrelsernas organisation. I ett kommittéutlåtande från mitten av 1930-talet anförs beträffande utvecklingen av länsstyrelsernas arbetsuppgifter.¹

»Emellertid har länsstyrelsernas arbetsbelastning efter år 1917 varit stadd i oavbruten stegring. Nya sociala och ekonomiska spörsmål, ävensom därav föranledd lagstiftning hava i hög grad berört länsstyrelserna. Sålunda har den länsstyrelserna i gällande instruktion givna uppgiften, att hava noggrann akt uppå länets tillstånd och behov samt i allt söka främja länets utveckling och

¹ SOU 1936: 56, s. 6.

dess befolknings bästa blivit mer maktpåliggande än någonsin. Utvecklingen har gått i den riktningen att länsstyrelserna hava att taga befattning med allt fler områden inom samhällets och den enskildes liv och verksamhet. Omfattande grupper av arbetskrävande ärenden hava tillkommit eller utökats, detta i alldeles särskild grad i fråga om landskansliet. Beträffande nya ärenden som tillförts denna avdelning, må nämnas de, som tillkommit genom vägväsendets omorganisation, civilbefolkningens skydd vid luftanfall, kontrollen över vapenhandeln samt vapen och ammunition, brandväsendet å landsbygden, hotell- och pensionatsstadgans ikraftträdande i full utsträckning, förordningen om biografier, dagsbotssystemet, stadsplanelagen och den nya byggnadsstadgan, jorddelningslagen, polislagen och länsstyrelsens därav föranledda befattning med hela polispersonalen inklusive ordningsmän och ordningsvakter, kontrollen över nöjeslivet å landsbygden, barnavårdslagen, ensittarlagen, avlösning av inteckningsansvar från avstyckad fastighet m. m. Utom allt det nya som tillkommit, hava även de mål och ärenden, tillhörande ämnesgrupper, som sedan gammalt påvilat landskansliet, avsevärt ökat, framförallt ärenden beroende av motorfordonstrafiken samt fattigvårdsmål.

Även landskontorets arbetsbörda har sedan år 1917 ökat. Visserligen hava nya föreskrifter angående ecklesiastika boställen och förvaltningen av kronans domäner medfört viss minskning av landskontorets arbete, men nya lika krävande uppgifter hava i stället tillkommit, såsom befattningen med stödlåneärenden, tillsynen över stiftelser och inventering hos medelsförvaltare. Vägväsendets och polisväsendets omorganisation har även för landskontoret medfört betydande nya arbetsuppgifter. Därjämte hava emellertid landskontoret förut tillkommande ärenden successivt ökat i antal. Särskilt gäller detta ifråga om taxeringsväsendet och mantalsskrivningsärenden. Arbetet med anordnings- och uppbördsväsendet har också väsentligt ökat på grund av de senaste årens lagstiftning. Kronouppbördens fördelning på två uppbördsterminer har medfört ökat besvär.

Arbetslösheten och därav föranledda kommunala och statliga stödåtgärder hava för länsstyrelsernas båda avdelningar medfört ökad arbetsbelastning, som i vissa län varit högst betydande. För de nordligaste länens vidkommande bör även erinras om det ökade arbete med lappärenden, som föranletts bl. a. av renbeteskonventionen med Norge och ny inhemsk lagstiftning på området.»

I betänkandet ges även en viss siffermässig belysning av arbetsbördans ökning. Sålunda hänvisas där till en uppsats av landssekreterare A. M. Beckius, vari denne sammanställt data över antalet i länsstyrelserna

handlagda mål och ärenden.¹ Enligt denna statistik skulle sammanlagda antalet avgjorda ärenden ha stigit från 672 000 år 1916 till 1 235 000 år 1933, vilket motsvarar en ökning av över 80 procent. Huruvida ärendenas sammansättning med hänsyn till de krav de ställt på arbetstid och arbetskraftens utbildning förändrats i något avseende har inte kunnat bedömas. Under en period, som ungefär sammanfaller med den som de anförda siffrorna för antalet ärenden avsåg, har den totala personalen vid länsstyrelserna stigit med omkring 35 procent. Befattningshavarnas antal var nämligen cirka 750 år 1918 och ungefär 1 000 år 1936.

Under de två sista årtiondena har personaltillväxten inom länsstyrelserna skett i väsentligt snabbare takt. I slutet av 1940-talet var befattningshavarnas antal uppe i 2 600, och fram till 1958 hade de ökat med ytterligare 1 000 och var alltså då cirka 3 600. På tjugo år hade alltså personalen 3,5-dubblats. Under den första delen av vår undersökningsperiod hänförde sig ökningen speciellt till den del av arbetsområdet som landskanslierna svarar för, men under den senare delen är det landskontorssidan som snabbast expanderat. Några siffror för hur ärendenas antal utvecklats under 1940- och 1950-talen kan inte här anföras, men beträffande bakgrunden till personalökningarna kan följande anföras ur 1948 års länsstyrelseutrednings betänkande.²

»Den stora personalökningen under de sista 15 åren har i någon mån varit en följd av en successivt fortgående stegring av antalet ärenden inom de tidigare verksamhetsområdena, men till övervägande del har personalökningen betingats av vissa nya eller förändrade arbetsuppgifter. På landskansliet har sålunda tillkommit försvarsavdelningen för civilförsvaret och därmed sammanhängande uppgifter ävensom barnavårdsassistenten. Från att tidigare ha varit mindre än landskansliet har nu landskontoret blivit i genomsnitt nära dubbelt så stort som landskansliet. Anledningen härtill har varit taxeringsreformen 1943, varigenom den särskilda taxeringsavdelningen tillkom inom landskontoret, samt uppbornds- och folkbokföringsreformerna 1945, vilka medförde inrättandet av den särskilda avdelningen för sistnämnda båda ändamål. Bland uppgifter, som genom förändringar i arten blivit mer maktpåliggande utan att därför

¹ Beckius, A. M., De svenska länsstyrelsernas organisationsfråga. (Nordisk administrativt tidskrift, 1935, s. 73-85.)

² SOU 1950: 28, s. 67.

några organisatoriska åtgärder ännu vidtagits, kan för landskansliets del nämnas bebyggelseplaneringen, vilken genom 1947 års byggnadslagstiftning i hög grad ökat i betydelse och omfattning icke minst såvitt angår de på länsstyrelsen ankommande arbetsuppgifterna.»

Frågan om en effektivisering och rationalisering av arbetsgång och arbetsmetoder inom länsstyrelserna har vid olika tillfällen varit föremål för undersökning. I samband med omläggningen av fögderiförvaltningarna 1917 vidtogs vissa förändringar i länsstyrelsernas inre organisation, som syftade till en bättre arbetsordning. I stora drag blev sedan den organisatoriska ramen oförändrad fram tills att vissa förslag av 1948 års länsstyrelseutredning genomfördes 1952.¹ Landskansliet och landskontoret indelades då var och en i ett antal underavdelningar, sektioner, vars chefer skulle vara huvudföredragande i de ärenden som där handlades. Därmed befriades landssekreterare och landskamrerare i princip från föredragning, vilket kan sägas vara ett accepterat av en tendens med delegering av föredragningsuppgifterna, som länge gjort sig gällande, och som föranletts av de ökade och mer specialiserade arbetsuppgifterna. Partiella reformer av denna innebörd, vilka även omfattade andra sidor av arbetsordningen och arbetsgången hade vidtagits bland annat 1938 och 1943. Statens organisationsnämnd anlätades av 1948 års länsstyrelseutredning för att söka nå fram till en bättre organisation och förenklade arbetsrutiner, och nämnden har senare utfört undersökningar av möjligheterna för en rationalisering av skilda arbetsuppgifter inom flera sektioner på länsstyrelserna. Sådana fortlöpande förändringar i arbetsmetoderna som innefattas i sedvanlig kontorsrationalisering har medfört betydande effektivitetsförbättringar. Speciellt har detta gällt i fråga om uppbörds- och folkbokföringsarbetet där moderna kontorsmaskiner kunnat komma till användning.

Utrikesförvaltningen. »Det sätt, varpå Sverige är företrätt i utomeuropeiska länder, särskilt i Amerika, är mindre tillfredsställande. För närvarande finnes såsom bekant i hela Central- och Sydamerika — fränsett olönade konsuler icke mer än en enda svensk representant, nämligen ministerpresidenten i Buenos Aires.

¹ Prop. 155/1952.

Att detta icke i längden kan fortfara, torde vara uppenbart. Vi lära sålunda icke längre kunna uppskjuta anställandet av en representant i Brasilien, med vilket land av flera skäl det är särskilt önskvärt att träda i närmare förbindelse. I detta sammanhang tillåter jag mig endast framhålla den direkta ångbåtsförbindelse, som numera finnes mellan Sverige och Brasilien, samt de ökade utsikter till en rask förkovran av varuutbytet mellan de båda länderna, vartill denna ger anledning.»¹

Detta citat från 1913 års statsverksproposition anger i koncentrerad form den bakgrund mot vilken den ganska starka utgiftsökningen för utrikesförvaltningen som skett under perioden får ses. Till den i citatet lämnade upplysningen om den sparsamma svenska representationen i Central- och Sydamerika kan fogas den anmärkningen att vårt land icke heller i övriga världsdelar utom Europa var särskilt rikt representerat. I Asien fanns en beskickning (Japan-Kina) och ett generalkonsulat (Kina); i Afrika ett generalkonsulat (Kapstaden); i Australien ett konsulat (Sidney) och i Nordamerika beskickning i USA och ett konsulat i Montreal. De svenska utrikesförbindelserna var sålunda i övervägande grad inriktade på Europa, där Sverige var företrätt genom elva sändebud, varav tre vardera uppehöll tjänst i två länder (Spanien-Portugal, Storbritannien-Irland, Österrike-Ungern).

Hänsyftningen i citatet på förbättrade kommunikationer och ökade handelsförbindelser såsom faktorer vilka skapar behov av nya sändebudsposter är ett tema som ständigt återkommer under perioden vid den successiva förstärkning av utrikesrepresentationen som skett.² På kommunikationssidan har ju i synnerhet tillkomsten och den snabba utbyggnaden av trafikflyget inneburit en drastisk utvidgning av gränserna för resmål och affärstransaktioner. Utrikeshandeln har vidare under perioden alltmer kommit att inriktas på transoceaniska marknader. Dessa omständigheter i förening med att så många tidigare kolonier blivit självständiga stater har medfört att en mängd nya beskickningar upprättats. Jämsides därmed har skett en utökning av personalen vid de olika beskickningarna. Vid denna senare utbyggnad har de kommersiella frågornas växande

¹ Prop. 1: 3, s. 4/1913.

² Jämför SOU 1938: 42, s. 31 ff.; prop. 280/1943 s. 3 ff.; prop. 1: 5, s. 2 ff./1959.

betydelse särskilt beaktats (särskild handelsavdelning i departementet, handelsattachéer etc.).

För att mer konkret belysa tillväxten av utrikesförvaltningen kan här nämnas de nya beskickningar som tillkommit under tiden 1913–58. Uppräkningen, där även året för inrättandet av beskickningen medtagits, utgår från det land där sändebudet är bosatt. Inom parentes anges det land eller de länder där sändebudet i fråga även tjänstgör, varvid förhållandena vid slutet av perioden tagits som utgångspunkt. Vidare anmärks parentetiskt då ett lönat konsulat funnits innan beskickningen upprättades.¹

Australien 1947 (konsulat före 1913), Brasilien 1921 (konsulat 1913), Bulgarien 1914, sändebud i Ryssland före 1913), Canada 1943, Chile 1918 (Bolivia 1930), Colombia 1930 (Ecuador 1930, Panama 1930), Etiopien 1945 (Sudan 1957), Finland 1918 (konsulat före 1913), Grekland 1921, Indien 1948 (Ceylon 1949), Indonesien 1950 (Filippinerna 1949, Malajiska förbundet 1958), Iran 1929 (Irak 1934, Afganistan 1948), Irländska republiken 1946, Libanon 1947 (Jordanien 1957, Saudi-Arabien 1957), (Liberia 1958, sändebud i Portugal före 1913), (Luxemburg 1922; sändebud i Belgien före 1913), Marocko 1958 (konsulat 1955, Tunisien 1958), Mexiko 1913 (Costa Rica 1936, Guatemala 1930, Honduras 1936, Nicaragua 1936, Salvador 1936), Nya Zeeland 1949 (konsulat 1939), Pakistan 1948, (Paraguay 1921; sändebud i Argentina före 1913), Peru 1930, Polen 1919, (Rumänien 1915; sändebud i Ryssland före 1913), Schweiz 1915, Sydafrikanska unionen, republiken Sydafrika 1944 (konsulat före 1913), (Syrien 1947; sändebud i förenade arabrepubliken — Egypten före 1913), Thailand 1931 (Burma 1955), Tjeckoslovakien 1921, Uruguay 1918 och Venezuela 1930 (Cuba 1921, Dominikanska republiken 1941 och Haiti 1941).

Tidvis under perioden har beskickningar funnits i vissa andra länder (t. ex. de baltiska). En del nya lönade konsulat har även upprättats under perioden men mot detta står att vissa äldre konsulat avvecklats. Vidare kan här nämnas att vissa nya sändebudsposter, knutna till internationella samarbetsorgan (FN, OEEC etc.), tillkommit under senare delen av perioden.

Mätt i antal anställda har tillväxten av utrikesförvaltningen resulterat i

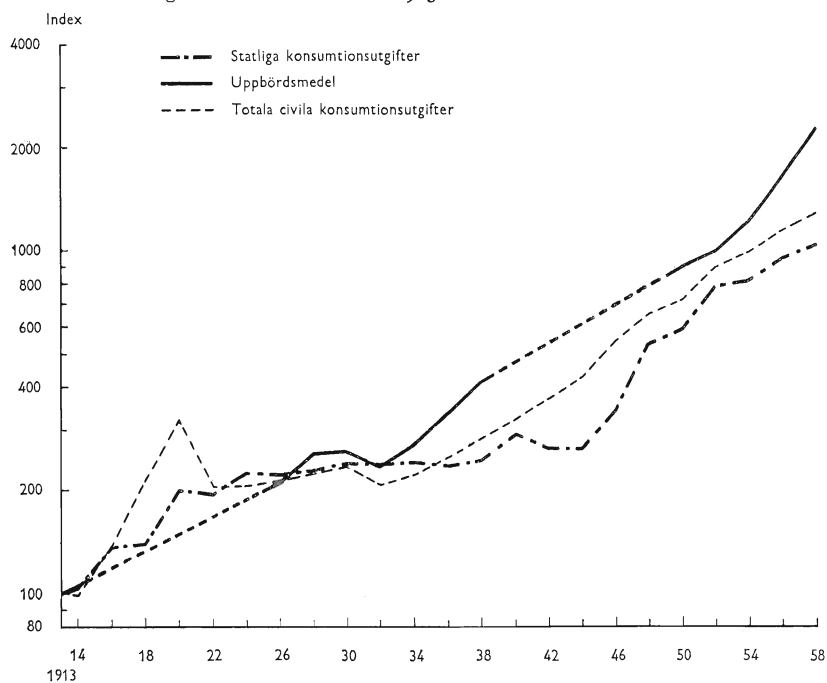
¹ Som källa för denna uppräknig har använts Kungl. Utrikesdepartementets kalender 1961.

ungefär en tio-dubbling under undersökningsperioden. Denna antalsökning kan, sedd i relation till utgiftsutvecklingen för denna delgrupp samt till den allmänna löneutvecklingen, synas förvånansvärt hög. Det bör dock uppmärksammas att den förskjutning i personalsammansättningen mot lägre avlönad personal som enligt vad tidigare berörts har ägt rum inom den allmänna förvaltningen varit alldeles särskilt markant i detta fall. Skriv- och annan biträdespersonal fanns sålunda i synnerligen liten utsträckning i utrikesdepartementet och vid beskickningarna före första världskriget. I den mån särskild personal anlätades för renskrivning och annat biträdesarbete utgjordes denna ofta av tillfälligt anställd, timavlönad arbetskraft.

Tullverket. Före första världskriget var tullen ett mycket stort ämbetsverk jämfört med andra dåvarande statliga förvaltningar. Utvecklingen sedan dess har inneburit att dess relativa betydelse successivt minskat. Absolut taget har tullverket personal- och utgiftsmässigt tillväxt under perioden, men ökningen har inte gått i samma snabba takt som inom andra delar av statsförvaltningen. Den utgiftsstegring för tullverkets del som illustrerats i diagram 67 är sålunda bland de lägsta som vi noterat för någon ändamålsgrupp. Det är svårt att avgöra om även ökningen av de arbetsuppgifter, som åvilar tullen, varit mindre än inom andra förvaltningsområden. Dock kan det konstateras, att en betydande stegring av arbetsmängden skett under perioden, och fråga är om inte förhållandet mellan utgiftsökning och stegring i arbetsvolym varit gynnsammare inom tullen än inom flera andra delar av den offentliga förvaltningen. Prisstegringarna på tjänsterna skulle sålunda i detta fall ha varit förhållandevis små — eller prissänkningarna jämförelsevis stora. Att i siffror visa och belägga detta låter sig knappast göra, men en viss illustration till utvecklingen inom tullen ges av de i diagram 68 återgivna kurvorna över dels utgiftsförändringarna för tullen och dels förändringarna i summan av de tullmedel och avgifter som uppburits av verket.

Enligt kurvorna i diagrammet skulle kostnaden per uppbörds-krona under perioden ha sjunkit nominellt sett. Vi är fullt medvetna om att det skulle innebära en grov förenkling om utvecklingen i detta avseende

Diagram 68. Statliga konsumtionsutgifter samt uppbördsmedel inom tullverket (mkr, löpande priser)
 Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 32 i tabellbilagan. De sporadiska uppgifterna för uppbördsmedel har erhållits i SOS Tullverkets förvaltning 1925, 1930, stencil av kungl. generaltullstyrelsens personalbyrå 11/8 1958 samt för år 1958 genom uppgift från generaltullstyrelsen.

utan vidare accepterades som ett riktigt mått på produktivetsförändringarna inom tullverket. Olika faktorer som inte direkt sammanhänger med effektiviteten i tullarbetet — av själva importökningen betingade skaleffekter, förskjutningar i importens sammansättning och i skeppningsförhållandena samt förändringar i tulltaxorna etc. — kan ha medverkat till det diskuterade kostnadsresultatet. Vidare innefattar tullverkets arbetsuppgifter flera kontroll- och bevakningsmoment som inte enbart eller främst har en fiskalisk inriktning. Men uppbördsuppgiften intar dock en så central ställning i verkets arbete, och inverkan av förändringar i tulltaxor och importsammansättning torde inte ha varit så betydande att inte de anförda kurvorna kan ses som ett indicium på att ganska väsentliga produktivetsförbättringar skett inom tullverket.

För att litet mer konkret belysa utvecklingen inom tullverket kan först nämnas några olika förhållanden som medverkat till ett ökat behov av arbetsinsatser. Utrikeshandelns omfattning, som i hög grad är bestämmande för arbetsbelastningen inom verket, har under undersökningsperioden vuxit högst avsevärt; det har här varit fråga om nära en tredubbling. Persontrafiken över gränserna har stigit synnerligen starkt till följd av bilismens utveckling och av det under perioden helt nya trafikflyget.¹ Till den ökning av bevaknings-, kontroll- och tulluppbördsarbetet som direkt följt av den stegrade trafiken skall läggas att vissa nya arbetsuppgifter ålagts verket; t. ex. uppbörd av automobil- och bensinskatter samt av olika regleringsavgifter på jordbrukets område. Sportelsystemets avskaffande i början av undersökningsperioden medförde ett ökat personalbehov genom att ett viktigt incitament för personalen att ta övertids- och nattjänstgöring etc. därmed bortföll. I ett par olika omgångar har semestern förlängts och veckoarbetstiden förkortats för befattningshavarna, vilket även ökat personalbehovet. Under de båda världskrigen har skilda regleringar på utrikeshandelsområdet ställt tillfälligt ökade personalanspråk.

Den faktiska ökning av personalen inom tullverket som skett framgår av tabell E. De lokala tullförvaltningarna är som syns den mest arbetskraftskrävande delen av organisationen. Det är även där som den största personalökningen skett (omkring en fördubbling). För kust- och gränsbevakningen är uppgången betydligt mindre.

Någon exaktare avvägning mellan ökningen i arbetsuppgifter och personaluppgång är inte möjlig att göra. Säkert syns dock vara att arbetsuppgifterna vidgats så mycket att de icke kunnat fullgöras av den utökade personalen utan att en icke oväsentlig rationalisering av arbetet har skett. En av de viktigaste arbetskraftsbesparande åtgärderna har utgjorts av en övergång från fullständig kontroll till stickprovskontroll vid godsredovisning, tulltaxering, undersökning av utförselgoods, visitationer och bevakningar av skilda slag. Sedvanlig kontorsrationalisering med förenkling av arbetsmetoder och rutiner, anskaffandet av kontorsmaskiner, upprättandet av

¹ Antalet fordon eller båtar som passerat gränsen har ökat från litet över 200 000 år 1925 till närmare 1,4 miljoner år 1955.

Tabell E. Personalutvecklingen inom tullverket

	1912	1925	1930	1936	1953	1957
Lokaltullförvaltningen	1 795	2 824	2 989	3 289	3 609	3 603
därav:						
kontors- och tulltaxeringspersonal	705	883	948	1 033	1 215	1 320
bevakningspersonal	1 090	1 941	2 041	2 256	2 394	2 283
Kustbevakningen	389	553	602	487	446	434
Gränsbevakningen	220	237	244	233	357	334
Summa	2 404	3 614	3 835	4 009	4 412	4 371

ändamålsenliga blanketter osv. har för tullverkets del haft stor betydelse. Vid kustbevakningen har modernisering av båt- och förbindelsemateriel medfört betydande effektivitetsvinster. Några siffror som ger en antydning om detta kan här anföras.

	1925	1955
Kustbevakningens personal	553	437
Sjöbevakning		
Gångtid för motorer (1 000-tal timmar)	60,1	30,4
Prejningar (1 000-tal)	16,8	26,6
Visiteringar (1 000-tal)	7,9	24,8
Fartygsbevakningar (1 000-tal)	0,6	16,9
Landbevakning		
Kör-km för motorer (1 000-tal)	6,2	1 271,0

Även om betydande rationaliseringar av kustbevakningens arbete har åstadkommit innebär ju inte detta att utvecklingen på detta område skulle ha varit den ur effektivitetssynpunkt bästa möjliga. Det kan sålunda erinras om de kritiska synpunkter på kustbevakningsverksamheten som anfördes i riksdagens revisorers berättelse till 1957 års riksdag (§ 20).

Åtgärder av den art som ovan berörts har inneburit att ökningen i antalet sysselsatta kunnat begränsas. Sedan långt tillbaka har betydande uppmärksamhet även ägnats åt sådana rationaliseringar inom tullverket som utan att direkt minska antalet anställda siktat till en reducering av lönekostnaderna. Det är här olika strävanden att överflytta arbetsuppgifter från högre till lägre betald personal som åsyftas. Utvecklingen inom tullen har i detta avseende ett särskilt intresse, då tullen är ett av de

statliga förvaltningsområden, där man först började uppmärksamma och systematiskt undersöka möjligheterna att uppnå kostnadsbesparingar efter sådana vägar. Namnet på en av de utredningar som arbetade med dessa problem, överkvalifikationssakkunniga, är ju ganska betecknande i sammanhanget. Resultaten av detta arbete skall här inte beröras, då denna fråga något uppmärksammats i början av detta kapitel. En allmän synpunkt kan dock tillfogas. Frågan om en delegering av uppgifter, om specialisering och arbetsdelning som kostnadssänkande åtgärder får aktualitet och betydelse först då en organisation når en större omfattning. Den ganska stora enhetligheten och omfattningen av tullverkets arbetsuppgifter gjorde att »överkvalifikations»problemet där tidigt uppmärksammades.

Allmänna centrala verk och inrättningar. I fråga om denna delgrupp kommer främst däri ingående centrala ämbetsverk som tillkommit under undersökningsperioden att närmare uppmärksammas. Vad som i detta kapitel inledningsvis anförts om att en tillväxt av de centrala organens arbetsuppgifter framkommit som en följd av utökningen av den offentliga verksamheten på andra områden torde i hög grad gälla de hela perioden bestående verken, t. ex. statskontoret, riksräkenskapsverket (som dock tillkommit under perioden, 1922), kammarkollegium. Två äldre organ, statistiska centralbyrån och kommerskollegium, representerar en verksamhet — offentlig insamling och bearbetning av statistik — som fått en väsentligt ökad vikt under senare årtionden. Utan att beröra hur denna utveckling utgifts- och personalmässigt gestaltat sig skall här genom ett citat från 1956 års statistikkommittés betänkande erinras om de faktorer som bidragit till det ökade statistikarbetet.¹

»Den utveckling som äger rum i vårt samhälle kan sägas vara grundad på en strävan inom all verksamhet mot en ökad rationalitet. Det traditionellt hantverksmässiga ersätts av den studerade tekniken, det skönsmässiga omdömet av den precisa mätningen och ett studium av kvantitativa sammanhang. Utbildningen inriktas i växande grad på att skola människorna för en ökad rationalitet i yrkeslivet.

¹ SOU 1959: 33, s. 13.

Exempel på denna utvecklingstendens kan hämtas från alla områden av samhällslivet. Teknikerna studerar sambandet mellan råvaruförbrukning och produktionsresultat; arbetsstudiemannen mellan arbetsinsats och produktion; jordbrukaren mellan sådd och skörd; affärsmannen gör sina marknadsundersökningar; arkitekten analyserar förhållandet mellan levnadsvanor och utrymmesbehov; läkaren studerar sambandet mellan miljö och sjukdom; socialpolitikern mellan miljö och socialt beteende; pedagogen mellan begåvning, studieresultat och yrkesval; politikern mellan socialstruktur och valresultat; ekonomen mellan olika sidor av det ekonomiska livet. All denna forskning och analys siktar att möjliggöra ett mera rationellt val av medel för att uppnå ett eftersträvat resultat.

Grundvalen för denna verksamhet är en mätning av olika företeelser, en registrering av data. Det systematiska ordnande av dessa data, som är nödvändigt för deras utnyttjande, kallar vi statistik. Även där det ordet inte användes, utgör statistik sålunda en allt viktigare grundval för handlandet inom alla delar av samhällslivet, och i vilken form den än organiseras, växer ständigt omfattningen av den verksamhet som går ut på att registrera data och bearbeta dem statistiskt. Liksom för den tekniska forskningen måste vi därför för den statistiska verksamheten i vid bemärkelse räkna med en relativt snabbt stigande trend.

I ett modernt samhälle av västerländsk typ blir denna tendens särskilt framträdande. Ett rationellt handlande måste i stor utsträckning byggas på en uppfattning om mänskliga beteenden, individuellt och gruppvis. Tendensen i det moderna samhället går i växande grad — både inom enskilda företag och samhällsorgan — mot en ökad planmässighet, som samtidigt så smidigt som möjligt anpassas till den enskildes beteende. Statistiken i dess moderna former blir i växande grad ett medel att lösa denna dubbla uppgift. Statistiken blir på detta sätt ett medel att möjliggöra en samhällsutveckling, där planmässigheten förverkligas utan tvång eller likriktning men med anpassning till individens och företags skiftande förutsättningar och behov.

Samtidigt framträder i det moderna samhället en annan tendens, som ökar behovet av statistisk överblick, nämligen en allt längre gående integration geografiskt och funktionellt. Den lokala marknaden ersätts av den mot stordriften och de förbättrade kommunikationerna svarande stormarknaden, nationell eller internationell. Individens rörlighet, geografiskt, yrkesmässigt och som konsument ökas och därmed hans krav på omfattande statistisk information; den växande specialiseringen i utbildningen förutsätter för ett rationellt yrkesval en överblick över större sammanhang. Riksomfattande organisationer av konsumenter, yrkesutövare eller företagare utvecklas, som för sin verksamhet

kräver en statistisk översikt i stort. Den lilla socknen uppgår i storkommunen, och samhällsfunktioner övertages av läns- och riksmyndigheter. Sjukvård, skolor, väg- och kraftverksbyggande etc. avväges i växande omfattning på rikspanet. Hela det nationella välfärdssamhället uppfattas i växande grad som en ekonomisk, social och kulturell enhet, där enskilda åtgärder måste avvägas inbördes för att uppnå en balanserad utveckling. Utbildning, socialpolitik, sysselsättning, produktion, penning- och kreditväsende samt socialpolitik planeras med hänsyn till den allmänna samhällsutvecklingen. Nationella målsättningar, sådana som kulturella och ekonomiska framsteg, full sysselsättning, stabilitet i penningvärdet kräver för sitt förverkligande en djupare statistisk inblick i olika samhällsförhållanden och deras inbördes sammanhang.»

Den förhållandevis starka utgiftsökningen för denna delgrupp sammanhänger till stor del med att flera nya verk tillkommit under perioden. I fortsättningen skall dessa nya organ och anledningarna till deras inrättande något beröras.

Byggnadsstyrelsen är en till namnet men ej till gagnet nytillkommen institution under perioden. Genom beslut vid 1917 års riksdag skedde en omorganisation av överintendentämbetet.¹ Bakgrunden till denna reform var att frågor rörande den statliga byggnadsverksamheten, stadsplaneringsärenden etc. vuxit starkt i antal och betydelse i början av 1900-talet. Stark kritik hade även riktats mot vissa sidor av den statliga husbyggnadsverksamheten — bristande planering och sparsamhet ansågs vidlåda verksamheten. På förslag av tillkallade sakkunniga beslöts 1917 att den till överintendentämbetet centraliserade tillsynen och vården av vissa statliga byggnader skulle utsträckas till fler områden (t. ex. beskickningshus). Ökade uppgifter i fråga om stadsplaneringsärenden, kulturminnesvård vad offentliga byggnader beträffar, förhyrning av lokaler för statliga verk m. m. ålades även ifrågavarande myndighet, vars namn vid omorganisationen och utvidgningen ändrades till byggnadsstyrelsen.

Samtidigt med nyssnämnda reform tillkom även *länsarkitektinstitutionen*.² I vissa avseenden — t. ex. beträffande vård och underhåll av olika kronans egendomar i landsorten — skulle länsarkitekterna tjänstgöra som

¹ Prop. 258/1917.

² Ehuru denna institution är ett lokalförvaltningsorgan har den närmast på grund av brist på annat lämpligt kodifieringsalternativ medtagits i denna delgrupp.

byggnadsstyrelsens lokala ombud. En annan och kanske viktigare del av deras arbetsuppgifter blev att såsom sakkunniga rådgivare till länsstyrelserna handha stadsplanefrågor.

I annat sammanhang kommer den starka ökning av den statliga husbyggnadsverksamheten, som skett, att beröras. En hänvisning till denna utveckling torde här vara tillräcklig för att antyda den starkt ökade arbetsbörda för byggnadsstyrelsen som ägt rum. Om de höjda kostnaderna för byggnadsstyrelsen kan betraktas främst som en höjd produktionskostnad för den statliga verksamheten sammanhängande med expansionen inom skilda offentliga verksamhetsgrenar, kan nog de stigande utgifterna för länsarkitektorganisationen företrädesvis föras som en kostnadspost på det allmänna bostadsbyggandets och samhällsbildningens konto. Befolkningens flyttning in till tätorterna har i olika skeden föranlett förändringar i stadsplanelagstiftningen, vilka ökat länsarkitekternas planerings- och granskningsuppgifter. Samtidigt med att vidgade befogenheter ålades dem genom den nya stadsplanelagstiftningen i början på 1930-talet, genomfördes en omorganisation och utvidgning av länsarkitektinstitutionen.¹

I kapitel 3 framhölls (s. 72) att den offentliga ekonomiska verksamheten kan anses avse tre skilda funktioner — resursfördelning, inkomstfördelning och stabiliserande. Huvudsakligen har de verksamheter som blivit föremål för studium i denna undersökning varit att hänföra till de resursfördelning uppgifterna. I denna delgrupp ingår emellertid två institutioner vars arbete närmast är avsedda att tjäna stabiliseringsuppgifter. I fråga om den ena av dessa — *arbetsmarknadsstyrelsen* — har något om bakgrunden för dess tillkomst anförts i samband med behandlingen av arbetsförmedlingsorganen. Beträffande det andra av de organ som här åsyftas — *konjunkturinstitutet* — väcktes frågan om dess inrättande av arbetslöshetsutredningen i dess slutbetänkande 1934. Utifrån de svåra sysselsättningsförhållanden som rådde i början av 1930-talet framstod det som ytterst angeläget att få till stånd forskning och undersökningar kring konjunkturproblemen samt insamling och bearbetning av material

¹ Prop. 190/1935.

som kunde belysa förändringar och tendenser inom samhällsekonomin. Nya tankeriktningar inom den ekonomiska teorin hade samtidigt angivit metoder och vägar efter vilka statsmakterna skulle kunna söka motverka de starka konjunktursvängningarna. Dessa förhållanden ledde till att ett anslag för konjunkturundersökningar beviljades av 1936 års riksdag.¹ Denna verksamhet utvidgades och gavs en fastare organisatorisk form genom beslut vid 1937 och 1939 års riksdagar.²

Av speciell art är de kristidsorgan — *handels- och industrikommisionerna* — vars kostnader medtagits i denna delgrupp. Båda dessa tillkom 1940 och hade mycket omfattande arbetsuppgifter under avspärrningsåren och de första efterkrigsåren.³ Efter hand kunde sedan denna verksamhet skäras ner och vissa kvarstående arbetsuppgifter övertogs i slutet av 1950-talet av andra statliga organ t. ex. kommerskollegium och statens handelslicensnämnd.⁴

Statens organisationsnämnd och *statens sakrevision* är två centrala allmänna organ vars tillkomst utlösts av den allmänna expansionen inom den statliga verksamheten. Behov av kontroll- och rationaliseringsåtgärder föreligger inom alla organisationsformer, men en utbrytning och specialisering av dessa funktioner blir mer aktuell med en ökad storlek av förvaltningen. Tillkomsten av de nämnda organen torde få ses i samband med sådana förhållanden.⁵

Inrättandet av *statens utlänningskommission* 1944 utgjorde nästan enbart en organisatorisk förändring.⁶ Ifrågavarande ärenden hade tidigare handlagts inom socialstyrelsen och utrikesdepartementet och överflyttningen av verksamheten till ett nytt organ medförde ingen större förändring av det antal personer som krävdes för utlänningsfrågornas handläggning.

I denna undergrupp har medtagits vissa kostnader för den *civila folkbokföringen*. Kostnaderna för denna verksamhet belastar till större del länsstyrelserna och statistiska centralbyrån, men över sjunde huvudtiteln

¹ Prop. 215/1936.

² Prop. 251/1937 och 273/1939 l.

³ Prop. 2/1940, s. 88 ff.

⁴ Prop. 103/1956.

⁵ Prop. 366/1943 h. och 164/1943.

⁶ Prop. 254/1944.

utgår därutöver vissa anslag för kyrkobokföringsinspektörer och för viss extra personal vid länsstyrelserna. Det är dessa sistnämnda poster som här ingår. Folkbokföringen omlades 1945 varvid maskincentraler för folkbokföringen och centrala register vid länsstyrelserna upprättades.¹ Omläggningen betingades av behov att allmänt taget få en säkrare och snabbare registrering av befolkningen. Flera speciella syften medverkade även till reformen. Sålunda var omläggningen avsedd att underlätta den då planerade källskattereformen och att förbättra möjligheterna att få pensions- och sjukförsäkringsväsendet att fungera smidigare. Ett behov av ett gott basmaterial för urvalsundersökningar av skilda slag ville man även söka tillgodose genom den omlagda folkbokföringen.

Statens avtalsnämnd tillkom genom beslut vid 1947 års riksdag.² I en promemoria inom besparingsberedningen 1942 framhölls att kollektivavtalets ökade utbredning krävde att staten erhöle ett centralt förhandlingsorgan. För städernas del hade ett förhandlingsorgan skapats redan 1920. Trots att antalet kollektivanställda arbetare i statens tjänst var cirka 45 000 i början på 1940-talet saknades ett motsvarande statligt organ. Då sedan statens avtalsnämnd inrättades 1947 skulle dess verksamhet i första hand inriktas på de statliga mindre verksamheter som saknade egen förhandlingsteknisk expertis. Så vitt möjligt skulle avtalsnämnden sedan även biträda andra områden, t. ex de affärsdrivande verken och försvarsväsendet i dessas förhandlingsarbete. Utgifterna för avtalsnämnden är sålunda en kostnad vilken inte enbart kan hänföras till den produktion som avsätts som offentlig konsumtion utan skall även belasta de för privat marknad arbetande offentliga verken.

KOMMUNALA FÖRVALTNINGSUTGIFTER

För kommunernas del kan ingen detaljerad uppdelning av förvaltningsutgifterna göras. För senare år särskiljs visserligen i finansstatistiken vissa olika arbetsområden, men under större delen av perioden finns utgifts-siffror att tillgå endast för »allmän förvaltning» eller »andra förvaltnings-

¹ Prop. 282/1945.

² Prop. 138/1947.

kostnader» som en helhet. Huruvida en år från år konsekvent linje beträffande vilka slags utgifter som inrymts under nämnda samlingsrubriker följts i statistiken är svårt att avgöra. Som en erinran om och reservation för sifferseriernas osäkerhet i detta hänseende kan nämnas en förändring vid redovisningen av en utgiftspost som i början av 1950-talet vidtogs av vissa kommuner. Pensioneringskostnaderna för bland annat Stockholms stad började då redovisas under finansförvaltning (som ingår i allmän förvaltning) mot att tidigare ha förts tillsammans med lönekostnader under skilda verksamhetsområden. I detta fall har redovisningsförändringens inverkan på utgiftsutvecklingen inom allmän förvaltning kunnat urskiljas (se tabell 33 i tabellbilagan). Liknande omläggningar av redovisningen, fastän det då inte gärna kan ha rört sig om så stora belopp som i nämnda exempel, *kan* ha gjorts i andra fall.

Som i kapitel 11 påpekats har utgifter för stadsplaneväsen inte kunnat särskiljas i den kommunala finansstatistiken för hela perioden. Dessa utgifter har ingått i och även här fått redovisas under allmän förvaltning. I stort kan stadsplaneväsen sägas vara en ny utgiftspost under perioden.¹ I hur stor utsträckning denna nytillkomna verksamhet bidragit till utgiftsökningen inom allmän förvaltning framgår av tabell 33 i tabellbilagan, där utgifter för byggnads- och stadsplanering, som finns särredovisade för några senare år under perioden, frändragits.

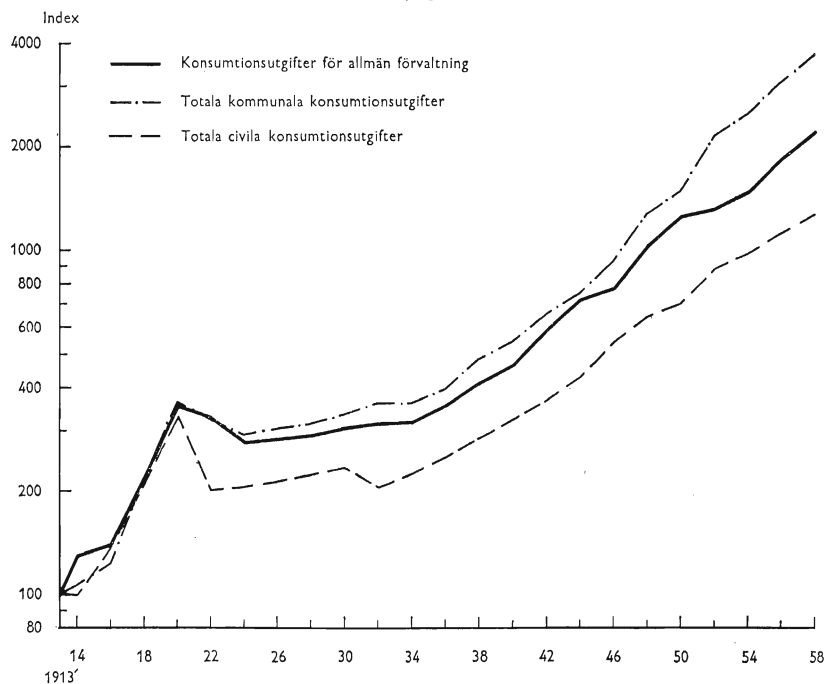
En annan speciell verksamhet, vars kostnader också ingår i förvaltningsutgifterna, utgörs av hyresreglering och kristidsförvaltning. De sammanlagda utgifterna för dessa två uppgifter kan följas tillbaka till 1940 — alltså för den tid under och efter andra världskriget då sådana utgifter förekommit.

Avskiljs de ovan nämnda tre slagen av utgiftsposter erhålls en utgiftserie för allmän kommunal förvaltning, vars utveckling belyses i diagram 69.

Av en jämförelse med de övriga i samma diagram inlagda kurvorna framgår att förvaltningsutgifterna ökat förhållandevis måttligt, sett i relation till förändringarna i de totala kommunala konsumtionsutgifterna.

¹ Jämför vad som tidigare i detta kapitel (s. 358) anförts beträffande länsarkitektinstitutionen.

Diagram 69. Kommunala konsumtionsutgifter för allmän förvaltning och för samtliga ändamålsgrupper (mkr, löpande priser)
Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



Anm. Se tabell 4 och 33 i tabellbilagan.

Ökningen är dock å andra sidan väsentligt större än uppgången av de totala civila konsumtionsutgifterna.

Hur utvecklingen av kommunernas totala konsumtionsutgifter inverkat på förvaltningsutgifternas förändringar kan genom avsaknaden av en något utförligare specifikation av förvaltningskostnaderna inte närmare klargöras. För ett begränsat delområde, skatte- och taxeringsväsen i städerna, har en ungefärlig beräkning av utgiftsutvecklingen kunnat göras (se tabell 33 i tabellbilagan). Denna serie har förändrats i mycket nära överensstämmelse med förvaltningsutgifterna som helhet.

Även om inte en mer detaljerad siffermässig belysning kan ges åt förändringarna på det kommunala förvaltningsområdet kan några allmänna kommentarer göras kring vissa drag i utvecklingen. Med en bild lånad från näringslivets omvandling kan sägas, att förvaltningen av de

kommunala angelägenheterna under vår undersökningsperiod övergått från en patriarkalisk självhushållning till en demokratisk penning- och bytshushållning. Ett redovisningsmässigt utslag av detta är de ersättningar av skilda slag som efter hand tillerkänts de kommunala förtroendemännen. Kommunalförordningarna av år 1862 byggde, åtminstone vad beträffar primärkommunerna, helt på principen att de kommunala förtroendeuppdragen skulle vara oavlönade. Med något enda undantag upprätthölls denna regel fram till år 1913, då kommunerna blev berättigade att besluta om arvode till kommunalnämndsordförande. Samma år tillkom även bestämmelser om viss ersättning till ledamöter i taxeringsnämnd och pensionsnämnd. I strid med lagföreskrifterna hade dock redan tidigare ersättning lämnats olika förtroendemän. De nya förvaltningsreglerna innebar en viss kodifiering av sådan praxis men ersättningar utan stöd av lagbestämmelser utgick även i fortsättningen och växte även i viss mån i omfattning. År 1919 tillkallades sakkunniga för att utreda bland annat frågan om ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag. Ur dessas betänkande kan följande förtjäna anföras.¹

»De allt oftare förekommande kraven på ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag hava sin givna förklaring i vår kommunalförvaltnings utveckling. Under tidigare skeden av denna förvaltnings historia utövades på grund av då gällande rösträttsbestämmelser den kommunala självstyrelsen i själva verket av de ekonomiskt bäst situerade kommunalmedlemmarna. Bland och av detta fåtal valdes någon eller några att närmast bära ansvaret för ärendenas beredning och verkställighet. . . .

Så småningom hava emellertid förutsättningarna för en dylik kommunal oligarki försvunnit. Den kommunala lagstiftningen har alltmera kringskurit de större inkomsttagarnas makt i förhållande till övriga röstberättigade för att till sist icke blott giva samtliga röstägande lika rösträtt, utan också göra rösträtten över huvud taget oberoende av inkomst. Den väg till en utpräglad demokratisk kommunal förvaltning, vilken lagen själv sålunda anvisat, har givetvis icke lämnats obrukad. En i många fall revolutionerande förskjutning av den kommunala makten har ägt rum, vilket i sin ordning medfört, att det kommunala arbetet — de kommunala förtroendeuppdragen — i stor omfattning överflyttats till de nya makthavarna. Uppdragens överflyttning till nya klasser medborgare är ett ofrånkomligt faktum, med vilket lagstiftningen har att räkna, och måste

¹ Kommunalförvaltningssakkunnigas betänkande. III. Stockholm 1922, s. 87 f.

för övrigt anses vara en önskvärd följd av det demokratiska genombrottet. ... Men flertalet av de nya maktutövarna är på helt annat sätt än de gamla för sitt uppehälle beroende av det dagliga förvärvsarbetet. Mottagandet av ett oavlönat kommunalt uppdrag, som kräver avsevärt arbete, blir ofta förenat med betydande rubbningar i deras ekonomi. Och samtidigt med att den kommunala förtroendeställningen sålunda förlorar sin exklusiva karaktär, mister den jämväl mycket av sin lockelse för de ekonomiskt väl situerade samhällsmedlemmar, som förut suttit inne med makten. Det betraktas av dem långt mindre än förut såsom hedersuppdrag och allra minst såsom ett yttre tecken på social företrädesställning. Även inom den klass dessa tillhöra hava därför uppdragen, i den mån de trots den demokratiserade författningen kunnat där bibehållas, ofta skjutits över på ekonomiskt svagare händer. Den pekuniära uppoffringen blir därför kännbar för det stora flertalet av dem, som hava sig anförtrott det kommunala arbetet, och gör sig i viss mån gällande oberoende av den allmänna åskådning, som av dem representeras. En bidragande orsak till sistberörda förhållande har givetvis även varit den ekonomiska nivellering, som det nya tidsskedet skapat.

Härav uppkommande svårigheter hava ytterligare ökats därigenom, att kommunalförvaltningen icke blott inom ramen för sina gamla arbetsuppgifter blivit mera omfattande och komplicerad, utan också fått en mångfald nya uppgifter, som antingen stegrat anspråken på förutvarande eller påkallat nya förvaltningsorgan. Ofta är ett kommunalt uppdrag numera av den beskaffenheten, att det åtminstone under vissa delar av året för att rätt skötas kräver lika mycken tid som innehavarens förvärvsarbete; och mången måste nedlägga mera arbete på sina kommunala uppdrag, än han kan egna åt sitt yrke.

Då det i längden är otänkbart att finna enskilda samhällsmedlemmar, som äro villiga att på bekostnad av sin egen och sin familjs ekonomiska välfärd syssla med det kommunala arbetet, föreligger en påtaglig fara, att detsamma, i den mån det ankommer på förvaltningens s. k. lekmannelement, förtylligas och till sist förlorar allt verkligt värde. I stället för att stärka ansvarskänslan, blir dess verkan på så sätt den alldeles motsatta.»

De anförda förhållandena fann de sakkunniga påkalla en utvidgning av möjligheterna att lämna ersättning åt personer i förtroendeställning, vilkas åligganden var av mera omfattande och stadigvarande natur. Till följd av de sakkunnigas förslag genomfördes 1924 författningsändringar i detta syfte.¹ För vilka uppdrag och med vilka belopp ersättning kunde lämnas enligt dessa nya regler skall i detta sammanhang lämnas å sido.

¹ För en kortfattad historik beträffande ersättningsfrågan se SOU 1961: 54, s. 25 ff.

En revision och ytterligare utvidgning av ersättningsmöjligheterna skedde år 1950. Sedermera har ersättningsfrågan på nytt prövats av kommunalrättskommittén. För att illustrera hur utgångspunkterna och bedömningsgrunderna vid uppdragandet av ersättningsprinciperna förändrats sedan början av 1920-talet kan följande anföras ur dess betänkande.¹

»Utvecklingen har karakteriserats av tätorternas snabba tillväxt och av en befolkningskoncentration till sådana orter. Den genomförda kommunindelingsreformen har medverkat till en ökning av antalet stora kommuner. Ett genomförande av indelningssakkunnigas förslag i kommunindelningsfrågan skulle föranleda en vidare utveckling mot folkrikare kommuner. Med större kommuner följer en tillväxt av den kommunala verksamhetens allmänna omfattning. Därtill kommer att med större kommuner, särskilt kommuner av tätortstyp, ofta följer ökade anspråk på kommunala insatser på olika verksamhetsområden. Den kommunala verksamheten har också över huvud ökat i omfattning och betydelse. Många faktorer har sålunda medverkat till att de kommunala förtroendemännen överlag fått en större arbetsbörda och ett större ansvar. ...

Vid sidan av den angivna utvecklingen hos kommunerna och den kommunala verksamheten kan påvisas också en förändring av den enskildes förhållanden och inställning. Det hårdare tempot, särskilt inom arbetslivet, ställer ökade krav på den enskilde och ger fritiden en ökad betydelse. Med detta och med de växande möjligheterna för envar att använda fritiden för avkoppling och förströelse har följt en större värdesättning av fritiden. Kommunalmännens uppoffringar framstår därmed i viss mån som mera kännbara än tidigare. Det torde finnas fog för antagande att man i dag mera allmänt anser att ersättning bör utgå för insatser på samhällslivets område.

Den ovan angivna utvecklingen motiverar enligt kommitténs mening att ersättningsbestämmelserna nu utformas efter mera liberala grundprinciper. Många förtroendeuppdrag kräver i dag större insatser av sina innehavare än tidigare. Även principiella skäl talar för att möjligheterna att lämna ersättning nu vidgas. De synpunkter, som legat till grund för principen om oavlönade uppdrag eller i övrigt föranlett en principiell återhållsamhet i ersättningshänseende, kan visserligen alltjämt tillerkännas ett visst berättigande. Utrymmet för dessa principers tillämpning har emellertid efter hand begränsats och i dagens läge ter sig principerna motiverade endast såvitt gäller mindre tidskrävande uppdrag. Det kan i överensstämmelse härmed finnas skäl för kommunerna att även i fortsättningen lämna de minst betungande uppdragen utan ersättning

¹ SOU 1961: 54, s. 42 f.

eller att för dessa utge endast en mera begränsad gottgörelse. Kommunerna bör emellertid ha möjligheter att allmänt och fullt ut ersätta uppdrag, som förorsakar sina innehavare en mera kännbar tidsutdräkt eller uppoffringar av någon betydelse. Ersättningsbestämmelser, som medger utgivandet av ersättning i enlighet med en sådan grundprincip, är enligt kommitténs mening av väsentlig betydelse för upprätthållandet genom förtroendemän av en kommunal självstyrelse och förvaltning av dagens omfattning.»

Den utvecklingsbild, som antytts genom de anförda citaten, kan i ett avseende ges en viss komplettering. Tillväxten av kommunernas arbetsuppgifter i förening med de ändrade betingelserna för värvningen av förtroendemän för skilda uppdrag har — förutom att en efter hand alltmer utvidgad ersättningsrätt därigenom aktualiserats — även utlöst en ökad tendens att anställa tjänstemän för handhavandet av förvaltningsuppgifterna. I början av perioden förelåg inte så stora lagenliga möjligheter att anställa sådan personal. Genom de i början av 1930-talet införda bestämmelserna om centraliserad medelsförvaltning förändrades emellertid förutsättningarna därvidlag.¹ Den fortgående utökningen av de kommunala utgifterna gjorde att införandet av centraliserad medelsförvaltning — med de förutsättningar till en noggrannare och mer översiktlig redovisning och kontroll av finanserna som denna erbjöd — därefter snabbt aktualiserades i ett stort antal kommuner. År 1944 hade en fullständig centralisering skett i uppemot 200 kommuner,² och tre år senare var antalet uppe i cirka 270 kommuner.³ I de allra flesta av dessa kommuner var kommunalkontor inrättat. Därtill kom att en del kommuner anordnat kommunalkontor utan att ha erhållit fastställt reglemente för sin medelsförvaltning.

Med den kommunindelningsreform som antogs 1946 förstärktes den berörda utvecklingstendensen⁴, och mot slutet av undersökningsperioden

¹ Beträffande utvecklingen på detta område samt erfarenheterna av centraliserad medelsförvaltning se SOU 1945: 38, kap. 8.

² SOU 1945: 38, s. 177 f.

³ P.M. med förslag ang. vissa av kommunindelningsreformen aktualiserade ändringar i den kommunala lagstiftningen avg. av kommunallagskommittén den 10 jan. 1948, (Stencil), s. 92.

⁴ Prop. 236/1946.

hade huvudparten av kommunerna infört centraliserad medelsförvaltning. I en del av dessa sköttes förvaltningen av en förtroendeman, men de större kommunerna hade genomgående anställda tjänstemän för dessa uppgifter. I 460 av 803 landskommuner fanns sålunda år 1959 kommunalkamrerare anställda.¹

De här gjorda erinringarna om ersättningsfrågan för de kommunala förtroendemännen och om medelsförvaltningens ordnande har i avsaknad av mer detaljerade utgiftssammanställningar fått tjäna till att belysa några utvecklingsdrag inom den kommunala förvaltningen. Utgifterna för detta ändamål kan ju på samma sätt som beträffande motsvarande statliga utgifter betecknas som produktionskostnader för andra kommunala arbetsuppgifter. Den stigande utgiftstrenden får sålunda i detta fall ses mot bakgrunden av den expansion av den kommunala verksamheten i övrigt som skett. Till viss del är dock förvaltningsutgifternas ökning även betingad av en övergång från obetald förtroendeförvaltning till en avlönad skötsel av kommunernas angelägenheter. Denna utveckling liksom även införandet av centraliserad medelsförvaltning samt sammanslagningen av kommuner utgör samtidigt led i en rationaliseringsprocess som nödvändiggjorts av den kommunala verksamhetens ansvällning.

¹ SOU 1961: 9, s. 99.

KAPITEL 13

Investeringar

Behandlingen av investeringsutgifterna och deras utveckling kommer av olika skäl att här göras ganska summarisk. Som berörts i kapitel 4 och bilaga 2 har vissa svårigheter förelegat att för hela perioden uppnå en konsekvent redovisning och avgränsning av investeringarna. Särskilt beträffande de kommunala utgifterna har rått en viss osäkerhet hur t. ex. utgifter för underhåll och reparationer redovisats, under vilka ändamålsrubriker utgifter för olika byggnadsändamål förts samt i vilken utsträckning investeringsutgifter för affärsdrivande verksamheter ingår i de av oss medtagna siffrorna. Alldeles oavsett dessa osäkerhetsmoment finns ej här anledning att lägga sifferserierna över investeringsutgifterna till grund för någon utförligare diskussion. Som i det föregående upprepade gånger berörts innefattar i de flesta fall myndigheternas beslut rörande en offentlig konsumtionsutgift samtidigt ett ställningstagande i fråga om offentlig produktion, varvid alla produktionskostnader måste förutsättas bli beaktade. Den diskussion och analys av konsumtionsutvecklingen inom olika områden, som gjorts i tidigare kapitel, skulle på grund av nyssnämnda förhållande därför i stort även innefatta och gälla investeringsutgifterna. Samtidigt som detta sägs bör dock framhållas att vi i de olika avsnitten inte kunnat ge någon klarare belysning av sådana förhållanden som är av speciellt intresse för en analys av investeringsutvecklingen. Upprepade gånger har vi sålunda måst konstatera, att vi saknat möjligheter att bedöma produktivitets- och prisförändringar inom de offentliga verksamheterna, och än mindre har vi kunnat avgöra i vad mån sådana förändringar ägt rum till följd av ändrad fördelning mellan olika produktionsfaktorerers insatser.

Även om på grund av ovan anförda förhållanden en mer utförlig fristående behandling av investeringsutgifternas utveckling inte är motiverad kan dock vissa kompletterande synpunkter anföras kring förskjutningarna i dessa utgifter. För att ge en bakgrund till våra kommentarer skall först erinras om investeringsutgifternas omfattning och fördelning vid några olika tidpunkter under perioden.

	1913	1936	1958
	Miljoner kronor		
Väginvesteringar	20,5	141,9	813,1
Övriga investeringar	33,8	93,0	1451,4
därav undervisningsväsen	11,9	18,4	388,8
sjukvård	8,6	22,9	251,6
exploaterings-, jordbruks- och hyresfastigheter i kommunerna			263,3

Av ovanstående poster har väginvesteringarna behandlats i annat sammanhang och skall därför här lämnas åsido. Vad beträffar den sista posten i uppställningen (exploaterings-, jordbruks- och hyresfastigheter i kommunerna) så skulle den egentligen inte ingå i våra serier, då den avser förmögenhetstransaktioner eller hänför sig till affärsdrivande verksamheter. Emellertid har dessa slags utgifter kunnat särskiljas endast för några av de sista åren under perioden. I tablan har utgiftssiffran för 1958 medtagits som en erinran om denna »främmande» post i vårt siffermaterial.

Som framgår av uppställningen ovan faller en betydande del av investeringarna på grupperna undervisningsväsen samt hälso- och sjukvård. Huvudsakligen är det där fråga om byggnadsinvesteringar, skolor och sjukhus. Även för övriga ändamålsgrupper är husbyggnad (administrationsbyggnader, ålderdomshem, barnhem etc.) den dominerande formen av investeringar. För vissa områden torde rationaliseringssträvanden och teknisk utveckling ha medfört en väsentlig ökning av investeringarna i maskiner och apparater av skilda slag. Någon siffermässig precisering av dessa tendenser, som i varierande grad inneburit en substitution av arbetskraft med realkapital, kan dock inte göras, utan här kan blott erinras om vad som i olika kapitel helt allmänt anförts därom (t. ex. inom lasarett, tull och lots). I denna erinran kan även innefattas de investeringar för

forsknings- och utvecklingsarbete, som haft speciellt stor omfattning på atomenergiens område.

I fråga om byggnadsinvesteringarna torde vi här inte behöva uppehålla oss vid den ökning av investeringarna som betingats av stegringen i antalet offentligt sysselsatta, antalet skolbarn, vårdsökande vid lasarett, interner osv. Vad sedan beträffar investeringen per capita inom dessa olika kategorier finns anledning räkna med att inkomststegringen i samhället haft en effekt av ungefär samma innebörd och omfattning som gällt på bostadsområdet. Vid försök att bedöma de faktorer som varit bestämmande för den privata bostadsefterfrågan har man särskilt en antalsefterfrågan och en standardefterfrågan. Inom den sistnämnda efterfrågan har man vidare sökt särskilja en utrymmeskomponent och en kvalitetskomponent.¹ Utifrån tidsseriematerial har i »Den privata konsumtionen i Sverige» erhållits en inkomstelasticitet om 0,3 för antalsefterfrågan och en inkomstelasticitet om 0,93 för standardefterfrågan. Endast från tvärsnittsmaterial föreligger några beräkningar av hur standardefterfrågan fördelat sig med avseende på dels utrymme och dels kvalitet. Enligt dessa resultat, där dock den sammanlagda elasticiteten för standardefterfrågan varit betydligt lägre än tidsserieelasticiteten, skulle något över hälften av efterfrågeökningen vid en inkomststegring avse bostadens kvalitet.

Att direkt tillämpa dessa rön i fråga om offentliga byggnadsinvesteringar är inte så lätt. Antalanelasticiteten för den privata bostadsefterfrågan illustrerar till stor del den s. k. hushållsprängningen. Någon hushållen motsvarande naturlig konsumtionsenhet kan svårligen anges i fråga om offentliga byggnader. En tendens, som syns ganska nära besläktad med hushållsprängningsmekanismen, har dock kunnat iakttas vad beträffar t. ex. sjuksalar, pensionärsbostäder, kontorsrum och liknande utrymmen, vilken tendens sålunda skulle ha yttrat sig i en sänkning av antalet »boende per rumsenhet». Nu kan väl detta drag inte alltid klarare avskiljas från den utrymmeskomponent som för privatbostädernas del anses ingå i

¹ Se Den privata konsumtionen . . . , kap. 5 samt Rydorff, S., Bostadsefterfrågan — med hänsyn till hushållens inkomster och sammansättning. (Stencil) IUI, Stockholm 1955.

efterfrågan på bostadens standard. Exempel på en motsvarighet till utrymmeskomponenten kan möjligen hämtas från skolbyggnaderna och där utgöras av en ökning av antalet kvadratmeter per elev vare sig nu denna ökning hänför sig till det ordinarie klassrummet eller avser speciella lokaler för laborationer, gymnastik etc.

Vad sedan kvalitetskomponenten beträffar förefaller troligt att ett inkomstberoende av liknande innebörd som för privat bostadsefterfrågan i stort gäller beträffande skilda offentliga lokaler (kontor, klassrum, fängelser etc). För att ta vattentoaletterna som exempel kan man nog säkert förmoda, att installerandet av sådana i folkskolebyggnaderna skett ganska parallellt med den modernisering i detta avseende som skett för privatbostädernas del. Enligt beräkningar som gjorts i en offentlig utredning — »Offentliga byggnader. Översikt och byggnadsbehov». — kan i vissa fall standardhöjningen beträffande offentliga byggnader synas ha varit starkare än i fråga om privatbostäderna.¹ Nämda utredning innehåller för övrigt rikliga och detaljerade uppgifter rörande det offentliga byggandet. Som en viss komplettering av skälen till vår summariska behandling av de offentliga investeringarna kan allmänt hänvisas till den ingående belysning av det offentliga byggandet som där givits.

När det gäller förändringarna i byggnadsstandard inom den offentliga sektorn skall tillfogas en speciell synpunkt. I den allmänna debatten har då och då anmärkningar riktats mot speciellt kommunerna för en benägenhet att uppföra »skrytbyggen». Utan att ta sådana eventuella företeelser i försvar kan framhållas att »skrytbygget» möjligen är en offentlig variant av vad som i konsumtionsteorin benämns som »conspicuous consumption». Detta begrepp är förvisso mycket vagt. Den något negativa innebörd som ibland inläggs i det kan med ett annat val av ord vändas i en mer positiv riktning. Om man beträffande köpen av lyxpåsar, dyra smycken etc. i stället säger att de utlöses av att vederbörande tycker om vackra saker, vill vara välklädd osv. kan man kanske även förklara »skrytbyggen» så att vederbörande kommuner genom påkostade byggnader vill skapa en vacker och trivsamt miljö, göra orten känd etc. Alltnog, då vi i denna undersök-

¹ SOU 1956: 39, s. 177 ff.

ning velat pröva om inte ett analysätt i sedvanliga konsumtionsteoretiska termer kunde användas beträffande den offentliga sektorns utveckling har den ovan gjorda parallellen osökt anmält sig. Man kan, om man så vill, däri se en viss bekräftelse på analysmetodens tillämplighet. Det skulle alltså vid ett försök att ange bakgrunden till »skrytbyggena» vara naturligt att tala om statusymboler, demonstrationseffekter m. m. på samma sätt som då man försöker förklara den privata konsumtionen av »dollargrin» och lyxpälsar.

Slutligen skall beträffande de offentliga investeringarnas utveckling framhållas en annan sak. Utan precisering av dess omfattning kan säkert sägas, att ökningen av det offentliga husbyggandet till viss del beror på en överflyttning av investeringar från privat sektor. Särskilt inom kommunerna förhyrdes i början av perioden i stor utsträckning de lokaler som behövdes för olika nämnder och expeditioner. Allteftersom en centraliserad medelsförvaltning kommit till stånd som en följd av den allmänna expansionen av kommunförvaltningen har behovet och möjligheterna att tillgodose lokalbehoven t. ex. genom ett speciellt kommunalhus vuxit starkt. Inte minst genom kommunsammanslagningar har denna form av överflyttning fått en ökad styrka.

KAPITEL 14

En internationell utblick

I detta avsnitt skall vi söka något belysa i vad mån förändringarna i de offentliga utgifternas omfattning och inriktning i Sverige uppvisar likheter med utvecklingen i andra länder. Det bör genast förutskickas att denna jämförelse inte blir särskilt omfattande eller detaljerad. Endast ett fåtal undersökningar rörande förhållandena i andra länder finns tillgängliga som underlag för en jämförelse, och då dessa studier gjorts från delvis andra utgångspunkter och med en annan gruppering av utgifterna än vad som gäller för denna undersökning blir jämförelsen begränsad till vissa allmänna drag i utvecklingen.

Till att börja med skall några data anföras rörande den offentliga sektorns omfattning i olika västeuropeiska länder. Uppgifterna är hämtade från 1959 års ECE-rapport »Economic Survey of Europe».¹ Den jämförande studie beträffande de offentliga utgifterna i olika länder, som där presenterats, hade möjliggjorts genom att ett av OEEC rekommenderat enhetligt klassificeringssystem under senare delen av 1950-talet börjat tillämpas i skilda länder, varefter Paris-organisationen låtit publicera en sammanställning av staternas utgifter grupperade efter detta gemensamma mönster.²

ECE:s undersökning omfattar dels en allmän genomgång och presentation av förhållandena i olika västeuropeiska länder och dels en studie av den offentliga sektorns betydelse som ett instrument inom konjunktur-

¹ Economic Survey of Europe in 1959. Prepared by the Secretariat of the Economic Commission for Europe. Geneva 1960.

² Statistics of Sources and Uses of Finance. 1948-1958. Published by the Organization for European Economic Co-operation. Paris 1960.

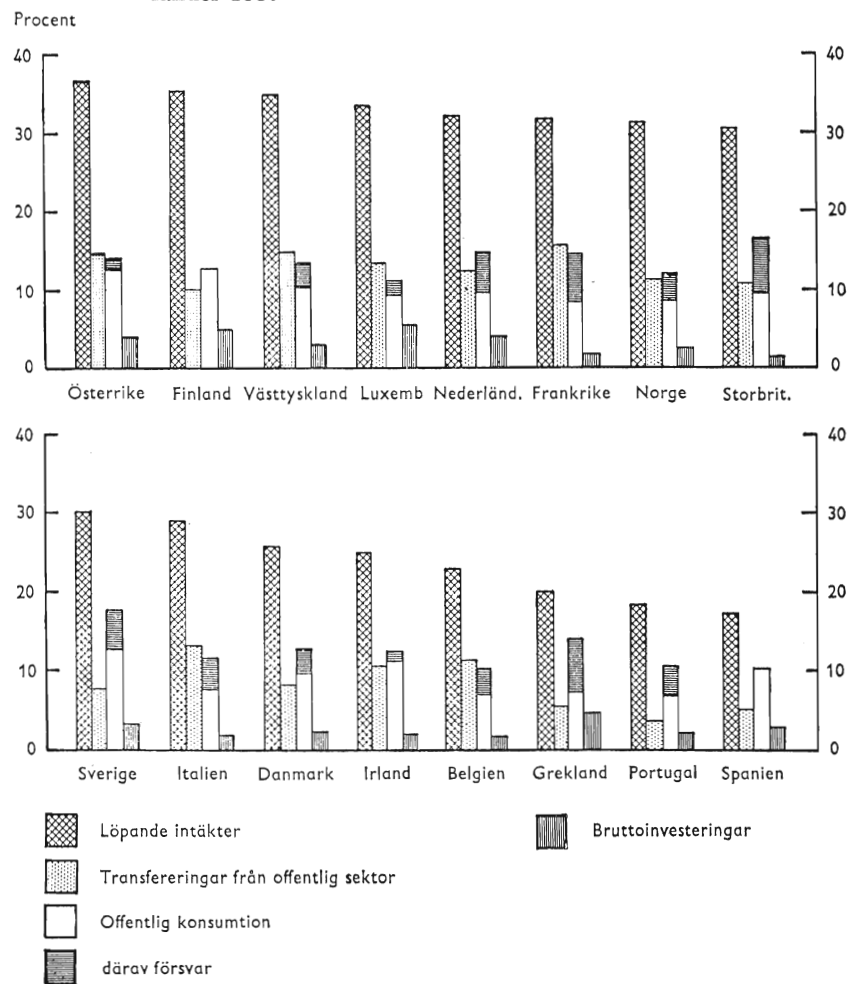
politiken. I detta sammanhang skall vi blott dröja vid den beskrivande jämförelsen. Ehuru samma systematik i stort följts vid uppdelningen av de olika ländernas utgifter är det naturligt att full jämförbarhet i enskilda punkter inte kunnat uppnås. De reservationer som behöver göras till de olika siffersammanställningarna syns dock genomgående vara förhållandevis små.

Vid försöken att ange den offentliga sektorns omfattning har man använt sig av flera olika mått. Sålunda har den statliga och kommunala verksamhetens relativa betydelse angivits genom a) de offentliga konsumtions- och transfereringsutgifternas andel av bruttonationalprodukten, b) den offentligt sysselsatta personalens del av den totala yrkesverksamma befolkningen, c) den del av nationalinkomsten som kommer från den offentliga sektorn (i form av löner, vinst i affärsdrivande verk etc.) samt d) den del av den totala inkomstsommen som (i form av skatter, avgifter etc.) passerar offentlig budget.

I diagram 70, återges (från nämnda Survey) med utgångspunkt från det sistnämnda måttet hur förhållandena år 1957 tedde sig i olika länder. De tre mindre staplarna till höger för varje land illustrerar i tur och ordning transfereringar, offentlig konsumtion och slutligen med offentlig konsumtion sammanhängande investeringar. Summan av de tre små staplarna blir inte lika med den större, beroende på att denna senare även innefattar offentligt sparande och investeringar i offentliga företag.

Sveriges läge ungefär i mitten av diagrammet sammanhänger med att transfereringarna och investeringsutgifterna för offentligt ägda företag inte är så stora i jämförelse med de flesta andra länders som ingår i jämförelsen. Vad sålunda transfereringarna beträffar är det endast Grekland, Portugal och Spanien som har relativt sett mindre transfereringar. Detta kan måhända i förstone synas något förvånande. I någon mån beror dock detta på olikheter i redovisningen men förklaras huvudsakligen dels av att flera länder har stora utgifter (krigspensioner, räntor å krigslån etc.) föranledda av kriget och dels av att, som i t. ex. Italiens fall, arbetslösheten dragit med sig höga transferutgifter. Även med hänsyn tagen till dessa förhållanden är emellertid våra transfereringar låga jämfört med flera andra länder; detta intryck förmedlas främst av att våra sociala transfere-

Diagram 70. Den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten i vissa länder 1957



ringar enligt siffersammanställningarna berör en icke oväsentligt mindre del av nationalinkomsten än vad fallet är t. ex. i Tyskland, Frankrike, Beneluxländerna och de övriga nordiska länderna.

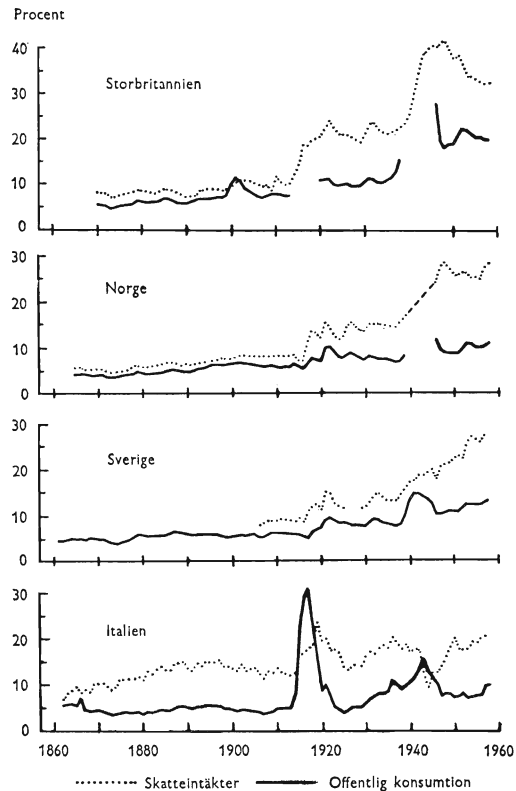
För förståelsen av relativtalen i detta speciella avsnitt bör man hålla i minne de vanskligheter som är förbundna med sådana här internationella jämförelser. Olikheterna mellan skilda länder i fråga om vad som går via offentlig budget och vad som är transferering och konsumtion är bety-

dande, vilket gör det svårt att tolka materialet. För Sveriges del kan t. ex. erinras om att utbetalningar från sjukförsäkringen inte går över offentlig budget — det statsbidrag som utgår till sjukkassan täcker endast en del av dessa utbetalningar. Av betydelse för en jämförelse av fördelningen av utgifterna mellan transfereringar och konsumtion är t. ex. att sjukvårdskostnaderna i Sverige till större delen bestrids direkt av samhället och därför klassificeras som offentlig konsumtion, medan i en del andra länder en större del av dessa kostnader täcks genom offentliga transferutgifter. Vilken reell innebörd denna olikhet har kan inte avgöras utan en ingående kunskap om de olika systemens arbets- och funktionssätt. I och för sig behöver det skydd vid sjukdom som samhället ger inte vara mindre för att utgifterna för detta utgår i form av transfereringar och inte som konsumtion. Skillnaden kan extremt tänkas blott vara den som belyses i följande exempel: erhålls fri sjukvård vid enskilda sjukhus vars kostnader helt täcks av statsbidrag blir de offentliga utgifterna transfereringar, medan kostnaderna för fri sjukvård vid offentliga sjukhus blir offentlig konsumtion.

De här förhållandena har närmare berörts därför att de återverkar på tolkningen av siffrorna över den del av nationalprodukten i olika länder, som går till offentlig konsumtion och investering. Den offentliga sektorn mätt på detta sätt är störst i Österrike och Sverige varefter följer Storbritannien, Norge och Frankrike. Här återfinner vi alltså den tätplats för Sveriges del, som ofta förs på tal i den partipolitiska diskussionen. Då man avhandlar denna bör man nog inte helt bortse ifrån de jämförelsevis låga transfereringarna och att redovisningstekniska förhållanden *kan* ligga bakom dessa skilda placeringar.

I fråga om konsumtionens fördelning på ändamål finns i redogörelsen en uppdelning på militära och civila utgifter. Därav framgår att försvarskostnadernas storlek starkt varierar från land till land — från 7,1 procent av bruttonationalprodukten för Storbritannien till 1,4 procent för Österrike (för Sveriges del skulle enligt denna sammanställning motsvarande procenttal vara 5,0). En avgjort mindre variationsvidd gäller i fråga om utgifter för civila ändamål. Dessas andel av bruttonationalprodukten ligger högst i Österrike (12,7 procent), Sverige (12,6 procent) och Västtyskland

Diagram 71. Utvecklingen av den offentliga sektorn^a i vissa länder 1860-1957. Procent av brutto- eller nettonationalprodukten^b



^a Skatteintäkterna för Italien avser endast statliga skatter.

^b Nettonationalprodukten: Storbritannien. Bruttonationalprodukten: Norge, Sverige och Italien.

Källa: Economic Survey of Europe in 1959, Secretariat of the Economic Commission for Europe, Geneva 1960.

(10 procent) medan de lägsta talen noteras för Portugal (7,2 procent) och Belgien (7 procent).

De offentliga utgifternas långsiktiga utveckling illustreras för några länder i diagram 71. Enligt detta skulle vad beträffar Sverige, Norge och i viss mån Italien en ökning av utgifterna ha skett i en ganska jämn takt alltsedan senare delen av 1800-talet (därvid bortses då från de mer tillfälliga utgiftsökningar som inträdde under första och andra världskriget). I Storbritanniens fall har utgiftsstegringarna till stor

del skett i anslutning till krigen på så sätt att en trappstegsvis höjning av utgiftsnivån skett från förkrigs- till efterkrigsåren. Det blir anledning att i det följande återkomma till detta utvecklingsmönster.

I ett arbete av Alan T. Peacock och Jack Wiseman ges en mer ingående belysning av förhållandena i Storbritannien.¹ Den bild av de offentliga utgifternas långsiktiga utveckling som där erhålls är i huvudsak densamma som förmedlas av diagram 71. Till denna bild kan dock ur nämnda arbete hämtas intressanta kompletteringar av hur utgiftsökningarna fördelat sig på olika ändamålsgrupper. Följande siffror ur Peacocks m. fl:s undersökning anger de sammanlagda offentliga utgifterna för olika ändamål satta i relation till nationalprodukten och hur dessa relativt förändrats mellan 1913 och 1955. Utgiftsindelningen är en annan än den som använts i vår undersökning, och för att understryka nödvändigheten av försiktighet vid en jämförelse med den av oss använda grupperingen överläggs inte här ändamålsbeteckningarna.

	1913	1936 procent	1955
Administration	0,9	1,0	1,1
National Debt	0,8	4,3	4,2
Law and Order	0,7	0,7	0,7
Overseas Services	—	—	0,5
Military	3,7	3,8	9,6
Social Services	4,1	11,1	16,3
Economic Services	1,6	2,8	3,2
Environmental Services	0,6	0,9	1,1
All Services	12,4	24,7	36,6

Trots olikheter i redovisningssätt och vissa klara skillnader i utgiftssammansättningen (t. ex. förekomsten av posten »Overseas Services» och de förhållandevis höga utgifterna för »National Debt») återfinns i dessa sifferserier flera utvecklingsdrag som kännetecknat vårt svenska siffermaterial. Det för Sveriges del konstaterade förhållandet att de civila utgifterna visat en något större ökning än de militära gäller även för

¹ Peacock, A. T. and Wiseman, J., *The Growth of Public Expenditure in United Kingdom. A Study by the National Bureau of Economic Research.* Princeton & London 1961.

Storbritannien. I fråga om de civila ändamålen är det sedan i båda länderna inom de tungt vägande utgiftsgrupperna socialvård, undervisning och hälso- och sjukvård (alla dessa tre ändamål innefattas i tablån här ovan i »Social Services»), som den starkaste tillväxten har skett. Tilläggas kan att också i Storbritannien transfereringarna i dessa fall spelat en speciellt viktig roll för denna expansion. De ökade andelssiffrorna för »Economic Services» och »Environmental Services» — där innefattas utgifter för jordbruk, fiske, handel, transportväsende, gatubelysning, brandkår, stadsplanering och dylikt — överensstämmer ganska väl med de svenska förhållandena; detsamma gäller även beträffande den måttliga förändringen i andelstalen för de grupper som närmast svarar mot allmän förvaltning samt rätts- och polisväsende i Sverige.

Från National Bureau of Economic Research i New York föreligger en undersökning av den offentliga sektorns tillväxt i Förenta Staterna.¹ Den uppgång i offentlig sysselsättning och i offentliga utgifter, som där skett, syns inte på något sätt ha varit mindre snabb än motsvarande utveckling i de västeuropeiska länderna, låt vara att väsentliga avvikelser förelegat beträffande utgifternas nivå och fördelning. Enligt nämnda arbete steg antalet offentligt sysselsatta från en till sju miljoner mellan 1900 och 1949, och under den något kortare perioden 1900-1942 ungefär niodubblades de offentliga utgifterna räknat i konstanta priser.² Utgiftstillväxten inom olika ändamålsgrupper uppvisar mycket starka variationer. Snabbast har uppgången varit för »Natural Resources» (1942 års utgifter satta i relation till 1903 års var 76 gånger större), »Public Welfare» (38), »Health and Hospitals» (17) och »Schools» (9). Med beaktande av de olika utgifternas inbördes vikt var det i första hand

¹ Fabricant, S., *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*. New York 1952.

² Nämnda utveckling innebär att den del av de totalt yrkesverksamma, som var i offentlig tjänst, ökade från 4,1 till 12,4. Vad beträffar utgifternas andel av exempelvis bruttonationalprodukt anges ingen siffra därför i ifrågavarande arbete. Enligt en offentlig amerikansk kommittérapport skulle de offentliga utgifterna i procent av bruttonationalprodukten mellan 1902 och 1950 ha stigit från 8,6 till 24,9 — Soloway, A. M., *Growth of Government over the Past 50 Years: An Analytical Review* (Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability. Papers Submitted by Panelists Appearing before the Subcommittee on Fiscal Policy. Joint Economic Committee. Washington 1957, s. 19-59.)

»Public Welfare» och »Schools» samt därefter »Highways» och »Natural Resources» som mest bidrog till den totala utgiftsökningen.¹ För de militära utgifterna noterades en stegring som låg lägre än de civila utgifternas (det bör kanske här tillfogas att denna jämförelse baserats inte på 1942 års utan på 1939 års siffror).

Frågan hur produktivitetens utvecklingen varit inom den offentliga sektorn ägnas en hel del uppmärksamhet i den amerikanska undersökningen. Där beskrivs olika förändringar i arbets- och organisationsformer som verkat i produktivitetshöjande riktning. Möjligheter att direkt mäta de vinster som i detta avseende gjorts, har dock inte funnits.² Sammanfattningsvis framhålls emellertid, att man med stor säkerhet kan utgå ifrån att en viss given offentlig produktion krävde mindre produktionsinsatser i slutet av 1940-talet än omkring sekelskiftet, och att den långsiktiga tendensen beträffande produktiviteten i offentlig tjänst varit stigande.³

Sedan det arbete, varifrån vissa resultat här ovan återgetts, utgavs, har vissa försök gjorts att mäta produktivitetsförändringar inom offentlig tjänst i Förenta Staterna. I en tidskriftsartikel (av Henry D. Lytton) redogörs för vissa mätningar av arbetskraftsproduktivitetens utveckling inom olika delar av federal civil förvaltning som av denne utförts för åren 1947–1958.⁴ Enligt de resultat som därur framkommit skulle arbets-

¹ I detta sammanhang har då bortsetts från utgiftsökningen för »public enterprises», som svarade för en förhållandevis stor del av den totala utgiftstillväxten.

² I en undersökning rörande Storbritannien (Abramovitz, M. and Eliasberg, V., *The Growth of Public Employment in Great Britain*. Princeton 1957) åberopas i en not (s. 98) ifrågavarande rön i Amerika, varvid anförs: »There has been a similar development in Britain, but measurement of the change in output per man-hour is not practicable in either country.»

³ I detta sammanhang kan vara värt att återge ett uttalande, som görs i undersökningen (not å s. 100). »Our inability to obtain a more definite notion of what has happened arises not because statistical data are unpublished, but because government officials do not even collect or analyze such data. Nor can this failure, in turn, be ascribed entirely to conceptual difficulties in determining government product and government productivity. Suggested measures ... seem hardly to have been applied. Since such data are needed for the information and education of the public and its representatives, for the more efficient control of government operations, and for sound government programming and budgeting, it is surely the responsibility of government officials to collect and analyze them.»

⁴ Lytton, H. D., *Recent Productivity Trends in the Federal Government: An Exploratory Study* (The Review of Economics and Statistics, nov. 1959, s. 341–359).

kraftsproduktiviteten för en stor del av det federala arbetsområdet ha ökat med omkring $1\frac{1}{2}$ procent per år under nämnda tidsperiod. Betydande skillnader förelåg mellan olika verksamhetsområden. De beräknade produktivetsökningarna varierade sålunda från $1\frac{1}{4}$ till 8 procent per år. Skolor och sjukhus omfattades inte av dessa mätningar.

I fråga om de amerikanska förhållandena skall slutligen omnämnas ett utvecklingsdrag som särskilt belysts i en studie av M. Slade Kendrick.¹ För tillväxten av de federala utgifterna har kunnat iakttas samma trappstegsvisa höjningar i samband med krigen som för Storbritanniens del berörts i det föregående. Kendricks studie avser en period ända tillbaka till 1794 och det nämnda draget i utgiftsutvecklingen kan observeras för alla de fyra större krigen i USA:s historia: kriget med England 1812, inbördeskriget i början på 1860-talet och de två världskrigen. Samma tendens fastän något mindre markerad kan även spåras för de mindre krigen med Mexiko (1846–1847) och Spanien (1898). Genomgående var det ökning av de civila utgifterna som bidrog till ifrågavarande utveckling; för hela den undersökta perioden, 1794–1952, uppvisar de militära utgifterna en minskande andel av de federala totalutgifterna.

Även för Australien föreligger en mer ingående studie av de offentliga utgifternas utveckling.² Mellan 1929 och 1955 i det närmaste sjudubblades de offentliga utgifterna där, vilket innebar att de, satta i relation till bruttonationalprodukten, ökade från 20,4 procent till 25,8 procent. Hur utgiftsstegringen fördelade sig på olika ändamålsgrupper framgår av följande tablå, vars text oförändrad återges från nämnda arbete.³

Som syns omfattar jämförelsen för Australien viss offentlig affärsdrivande verksamhet (t. ex. Electric Power and Gas) som lämnats utanför vår undersökning. Indelningen av utgifterna är inte heller i övrigt riktigt densamma, som den vi använt oss av, men i de viktigare punkterna syns råda en ganska god överensstämmelse. Intressant är att notera att försvarskostnaderna för Australiens del utgjorde en av de mest expansiva

¹ Kendrick, M. S., *A Century and a Half of Federal Expenditures*. National Bureau of Economic Research, Occasional Paper 48. New York 1955.

² Ratchford, B. U., *Public Expenditures in Australia*. Durham, N. C. and London 1959.

³ A. a. tabell 29, s. 266.

	1955 as Multiple of 1929	Distribution of Total Increase
Net Interest	2,25	6,3
War and Defence	17,56	15,6
Repatriation	6,72	4,8
Health and Welfare	12,45	22,8
Education	7,56	7,5
Transp. and Commun.	4,59	12,4
Electric Power and Gas	45,70	8,3
Housing	—	3,1
Immigration	—	0,9
Natural Resources	41,50	6,7
All Other	4,08	11,7
Total	6,83	100,0

utgiftsområdena och svarade för en ganska stor del av den totala utgiftstegringen. Det kan emellertid i detta sammanhang nämnas att militärutgifterna i förhållande till bruttonationalprodukten fortfarande är avgjort lägre i Australien än i vårt land och flera andra västeuropeiska länder. Den utgiftsgrupp som omfattar hälso- och socialvård har genom sin storlek i förening med att expansionstakten där varit dubbelt så stark som den genomsnittliga mest bidragit till uppgången av de totala utgifterna. Undervisningsväsendets expansion har inte varit så markant och har tillväxt i ett tempo som föga överskrider det som gällt för de offentliga utgifterna som helhet. För de båda grupperna »Housing» och »Immigration» registrerades inga utgifter 1929, och dessa utgiftsändamål är sålunda nya för den undersökta perioden.

Det syns inte påkallat att söka utsträcka denna internationella utblick till ytterligare länder eller söka komplettera den med utförligare och mer detaljerade data. Trots alla olikheter i de offentliga utgifternas registrering och inriktning, som föreligger mellan skilda länder, torde av det anförda framgå, att den utveckling av den offentliga sektorn som kunnat iaktas i Sverige ansluter sig till tendenser som gjort sig gällande runt om i världen. Genomgående har kunnat observeras en väsentlig uppgång av de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten. Det kan nog också sägas att ett ganska allmänt drag i utvecklingen varit att hälso- och sjukvård, socialvård, undervisning samt i viss mån vägväsendet varit de mest

expansiva och även de tyngst vägande utgiftsområdena. Något försök att referera och, utifrån vad som framkommit i denna undersökning, diskutera skilda faktorer, som i arbeten rörande andra länder anförts för att förklara utvecklingen, skall inte här göras mer än på en enda punkt. Detta undantag avser vissa hypoteser som uppställs i det tidigare åberopade arbetet av Peacock och Wiseman rörande utvecklingen i Storbritannien och motiveras av att dessa hypoteser innehåller ett försök att ge en mer generell förklaring av ett förlopp som återfunnits i flera länder.

I sin diskussion av utgiftsutvecklingen i Storbritannien uppehåller sig de nämnda forskarna speciellt vid det mönster som kunnat iakttagas för utgiftsstegringen. Som i det föregående antytts har i Storbritannien — och även i Förenta Staterna — utgifterna ökat stegvis i anslutning till kriget. Detta förlopp vill Peacock och Wiseman förklara på följande sätt. Möjligheterna att realisera förefintliga önskemål om ett större tillgodoseende av sådana medborgerliga behov som statliga och kommunala tjänster svarar för begränsas under normala lugna förhållanden av svårigheterna att genomföra därför erforderliga höjda skatteuttag. Vid krig och andra utomordentliga förhållanden sker däremot jämförelsevis lätt en utvidgning av statsmakternas makt och finansiella resurser. Genom att medborgarna därvid vänjs vid en högre skattebörda, samtidigt som också angelägenheten av att tillgodose de behov staten svarar för då accentueras, underlättas efter kriget en expansion av den offentliga verksamheten på civila utgiftsområden. Detta sätt att förklara ett utvecklingsmönster som gällt i vissa länder innebär i och för sig inte något som står i strid med det sätt att betrakta skatten som en betalning för de offentligt efterfrågade tjänsterna, vilket anbragts i denna undersökning. Ett sådant samband kan ju antas föreligga oavsett om utgiftsstegringarna sker språngvis eller ej. Vad man närmast avser att förklara i den engelska undersökningen kan sålunda sägas vara styrkan av och förhållanden som kan medverka till ett genombrytande av de institutionella trögheterna i fråga om anpassningen mellan latent och realiserad efterfrågan på offentliga tjänster. Då vi i följande kapitel skall söka ge några sammanfattande synpunkter på den svenska utvecklingen, skall något diskuteras om trögheter av detta slag återverkat även på utvecklingsförloppet i vårt land.

KAPITEL 15

Sammanfattning och avslutande synpunkter

Den egentliga utgångspunkten för denna undersökning har, som inledningsvis framhållits, varit ett prognosproblem — hur den framtida utvecklingen av de offentliga utgifterna skall bedömas. Vi har emellertid aldrig syftat till att söka göra en bestämd siffermässigt preciserad framtidsbedömning. Från början medvetna om de begränsade möjligheterna att erhålla de data och uppnå den bestämning av de skilda faktorer som är erforderliga för en säkrare grundad prognos lade vi upp undersökningen som en mer förberedande prognosstudie. Därvid utgjordes ett första steg av att sammanställa tillgängligt material rörande de offentliga utgifterna samt att söka nå en enhetlig och så långt möjligt över tiden jämförbar gruppering av detta material. Till presentationen av utvecklingen inom de större och mindre utgiftsgrupper som därvid urskilts har sedan fogats en diskussion av vilka förhållanden och faktorer som medverkat till utgiftsförändringarna. Det ekonomiska betraktelsesätt utifrån vilket denna diskussion förts har utvecklats i de inledande kapitlen. Utan att närmare gå in på vad som där anfördes skall vi i denna sammanfattning söka anknyta till några frågor som där restes.

Vår undersökning har inte omfattat samtliga offentliga utgifter. Sålunda har utgifter som avsett köp och försäljning av egendom, engagement i affärsdrivande verksamhet, fondavsättningar och liknande inte medtagits. I nedanstående tablå anges omfattningen och utvecklingen av de utgifter som berörts av utredningen. Den något speciella grupperingen av utgifterna i denna uppställning är gjord för att bilda ett underlag för den följande genomgången.

	1913	1936 Miljoner kronor	1958
Militära utgifter	89,5	182,5	2 842,4
Civila utgifter	330,4	1 561,6	15 338,4
Konsumtionsutgifter	218,2	879,8	7 795,3
Ändamålsbestämda transfereringar	57,9	333,5	2 202,9
därav subventioner och räntor	45,7	200,6	1 323,9
Ej ändamålsbestämda transfereringar	—	113,4	3 075,8
Investeringar	54,3	234,9	2 264,5

Enligt vad som framhållits i de inledande kapitlen skulle vi i denna undersökning anbringa ett sedvanligt konsumtionsteoretiskt betraktelsesätt i våra försök att förklara den offentliga utgiftsutvecklingen. Därvid gjordes emellertid det förbehållet att en del utgifter till sitt syfte och till sin allmänna sammansättning och uppbyggnad kunde tänkas vara av sådan art, att det nämnda analyssättet inte vore tillämpligt. Vid vår genomgång av olika utgiftsgrupper har vi funnit att detta gällt för vissa utgiftsposter som haft ett ganska klart uttalat marknadsdirigerande syfte. Bostads- och jordbrukssubventioner representerar större utgiftsposter av denna art. I ovanstående tablå har utgifter för dessa ändamål jämte offentliga ränteutgifter redovisats särskilt bland de ändamålsbestämda transfereringarna. Att räntekostnader förts till poster vilkas utveckling vi inte ansett oss kunna analysera utifrån sedvanliga konsumtionsteoretiska utgångspunkter har en något annan motivering än den som anförts i fråga om subventionerna. Den offentliga upplåningen hänför sig i icke ringa omfattning till ändamål som ligger utanför denna undersökning (investeringar, aktieägarinsatser i offentlig affärsdrivande verksamhet etc.) och vidare är konjunkturpolitiska och andra överväganden rörande offentligt sparande i hög grad bestämmande för upplåningspolitiken, varför ränteutgifternas utveckling inte syns lämpligen kunna behandlas utifrån det anlagda betraktelsesättet.

De militära utgifterna har inte tagits upp till närmare behandling i denna undersökning. Skälen därför har angetts i kapitel 4 och torde inte här behöva upprepas. Med uteslutande av militärutgifterna och de ovan nämnda transfereringarna skulle sålunda den fortsatta sammanfattande diskussionen komma att avse civila konsumtions- och investeringsutgifter

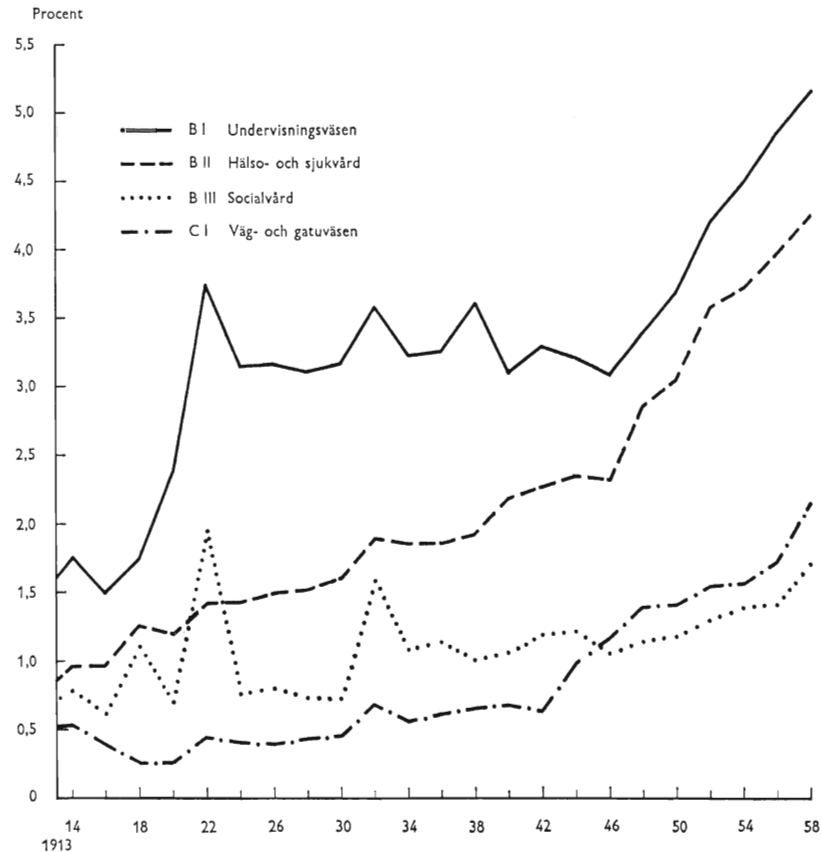
samt andra transfereringar än ovan berörda subventioner och ränteutgifter.

I fråga om transfereringarna har i undersökningen sökt särskiljas ändamålsbestämda och icke ändamålsbestämda transfereringar. Den tanke som låg bakom denna uppdelning var att de ändamålsbestämda transfereringarna ur efterfråge- och allokeringsynpunkt kan jämföras med konsumtionsutgifter medan de icke ändamålsbestämda överföringarna ur båda dessa synpunkter skulle ha en avvikande karaktär. Att i praktiken omsätta denna tanke och sålunda inom transfereringarna göra en klar avgränsning mellan ändamålsbestämda och icke ändamålsbestämda sådana har dock inte alltid varit möjligt. Med säkerhet har endast ett fåtal men tungt vägande överföringar inom socialvårdens område (exempelvis folkpensioner och barnbidrag) kunnat föras till de icke ändamålsbestämda transfereringarna.

Med hänsyn till vad nyss sagts kan det, då man exempelvis vill ange hur stor del av nationalprodukten som tas i anspråk av det offentliga, sålunda vara befogat att till offentlig konsumtion även föga de ändamålsbestämda transfereringarna. De icke ändamålsbestämda överföringarna skulle däremot på sedvanligt sätt ingå i privat konsumtion. Då vi nu här närmast genom några diagram skall erinra om hur utgiftsutvecklingen gestaltat sig inom olika ändamålsgrupper och för olika utgiftsslag kommer dock på samma sätt som i fråga om konsumtionsutgifterna även de icke ändamålsbestämda transfereringarnas och investeringarnas utveckling att ses i relation till förändringen i total civil konsumtion. Detta förfaringsätt används i detta sammanhang endast för att illustrera utvecklingen för alla utgiftsslag mot en enhetlig jämförelsebas.

Ett studium av diagrammen 72–75 ger vid handen att den stegring av utgiftsandelens, som noteras för de olika utgiftsgrupperna, i flertalet fall skett i en jämn takt under hela perioden. Vad beträffar konsumtionsutgifterna utgör dock grupperna undervisningsväsen samt hälso- och sjukvård i viss mån undantag därvidlag. Ökningstakten har sålunda i dessa fall varit något starkare under 1940- och 1950-talen än under den tidigare delen av undersökningsperioden. Detsamma gäller även i viss mån i fråga om andra investeringar än väginvesteringar. De icke ändamåls-

Diagram 72. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i procent av totala civila konsumtionsutgifter

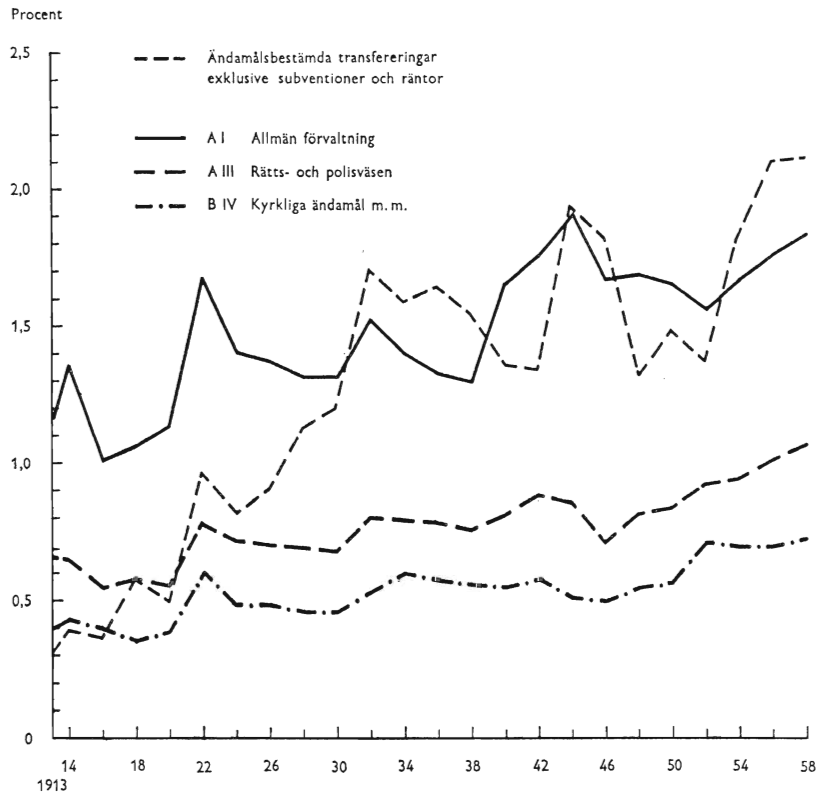


Anm. Se tabell 7, 8, 9, 11 och 16 i tabellbilagan.

bestämda transfereringarna karakteriseras av en alldeles särpräglad utvecklingsbild. För deras del steg utgiftsandelen i en ganska jämn takt fram till och med 1946, varefter en synnerligen kraftig lyftning av andelen skedde till 1948. Av den plötsliga stegringen mellan nämnda år hänförde sig ungefär hälften till folkpensioner och den andra hälften till barnbidrag. De sistnämnda motsvarades tidigare till icke ringa del av vid skatt-taxeringen tillåtna barnavdrag, varför höjningen i detta fall i viss mån är redovisningstekniskt betingad.

I många av de återgivna kurvorna kan kortsiktiga konjunkturmässiga

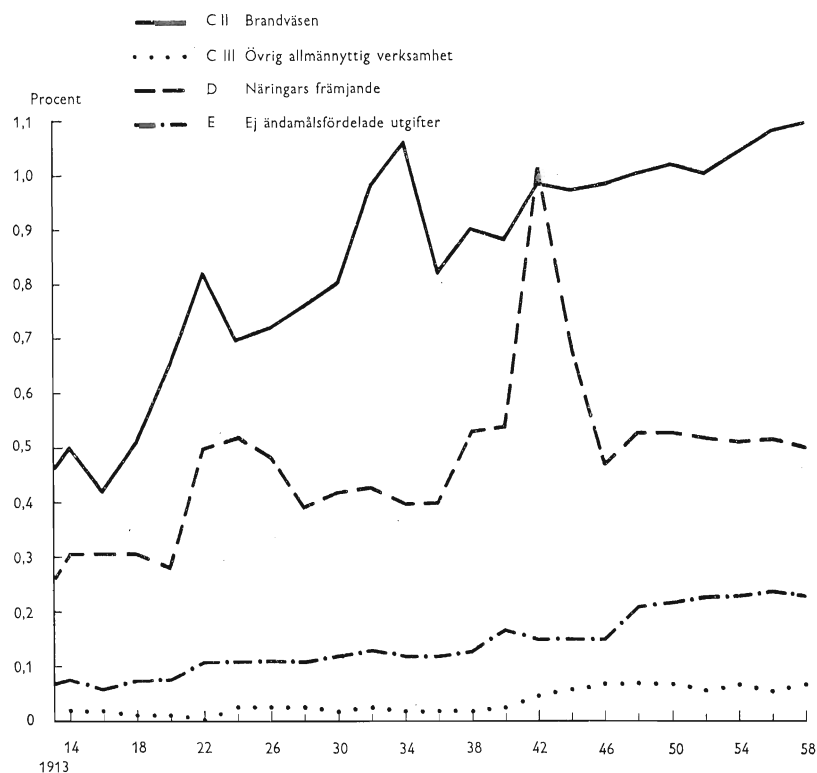
Diagram 73. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 5, 6, 10, 16 och 66 i tabellbilagan.

förändringar av utgiftsandelarna observeras. Ett ganska genomgående drag är därvid att utgiftsandelen går upp under lågkonjunkturår och sjunker under högkonjunkturår. År 1946, då utgiftsandelarna i flera fall var förhållandevis låga, utmärktes visserligen inte av någon särskilt markant uppgång i konjunkturen, men däremot ägde detta år rum en mycket kraftig ökning av den privata konsumtionen. De här berörda kortsiktiga variationerna tyder på att de offentliga utgifterna kännetecknas av en större konjunkturmässig tröghet eller stabilitet än vad som gäller i fråga om de privata konsumtionsutgifterna. Med detta påpekande skall vi lämna de kortsiktiga variationerna i utgiftsandelarna åsido då det ju är den trend-

Diagram 74. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i procent av totala civila konsumtionsutgifter

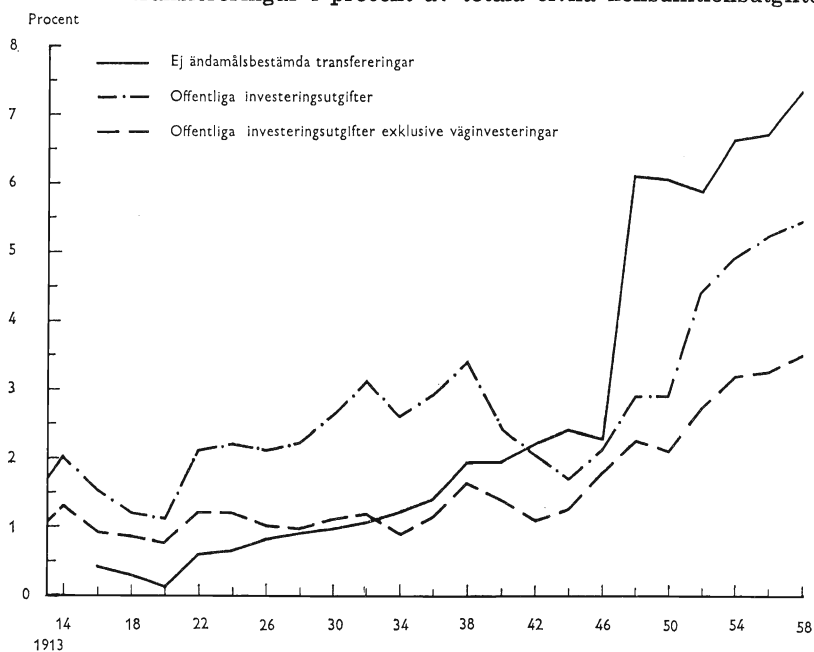


Anm. Se tabell 12, 13, 14, 15 och 16 i tabellbilagan.

mässiga utvecklingen vi huvudsakligen intresserat oss för i denna undersökning.

Offentliga utgifter, komplementära till privat efterfrågan. Då det gäller att rekapitulera de viktigaste förklaringarna till ökningen i utgiftsandelarna, som anförts i de olika kapitlen, skall vi först stanna vid frågan i vilken utsträckning de offentliga utgifterna kan sägas vara komplementära till privata utgifter. Ett syfte med den ibland ganska detaljerade redogörelsen för i olika ändamålsgrupper ingående utgiftsposter har varit att ge ett underlag för att bedöma i vad mån en komplementaritet av denna art föreligger. Sammanfattningsvis har genomgången

Diagram 75. Offentliga civila investeringsutgifter samt ej ändamålsbestämda transfereringar i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 4, 11, 56 och 57 i tabellbilagan.

ur denna synpunkt givit vid handen, att i första hand efterfrågan på vägtjänster samt vidare efterfrågan på vissa offentliga tjänster för vilka utgifterna redovisas under »näringars främjande» och i några fall under »övrig allmännyttig verksamhet» samt »allmän förvaltning» är förenad med en privat efterfrågan på olika konsumtions- och produktionstjänster.¹ De komplementära tjänster som lämnas av offentliga organ tar som regel i anspråk en mindre del av den sammanlagda utgiftssumma som hela den förenade efterfrågan avser. Då huvuddelen av dessa utgifter i stället går som privat konsumtion eller privata produktionskostnader förläggs

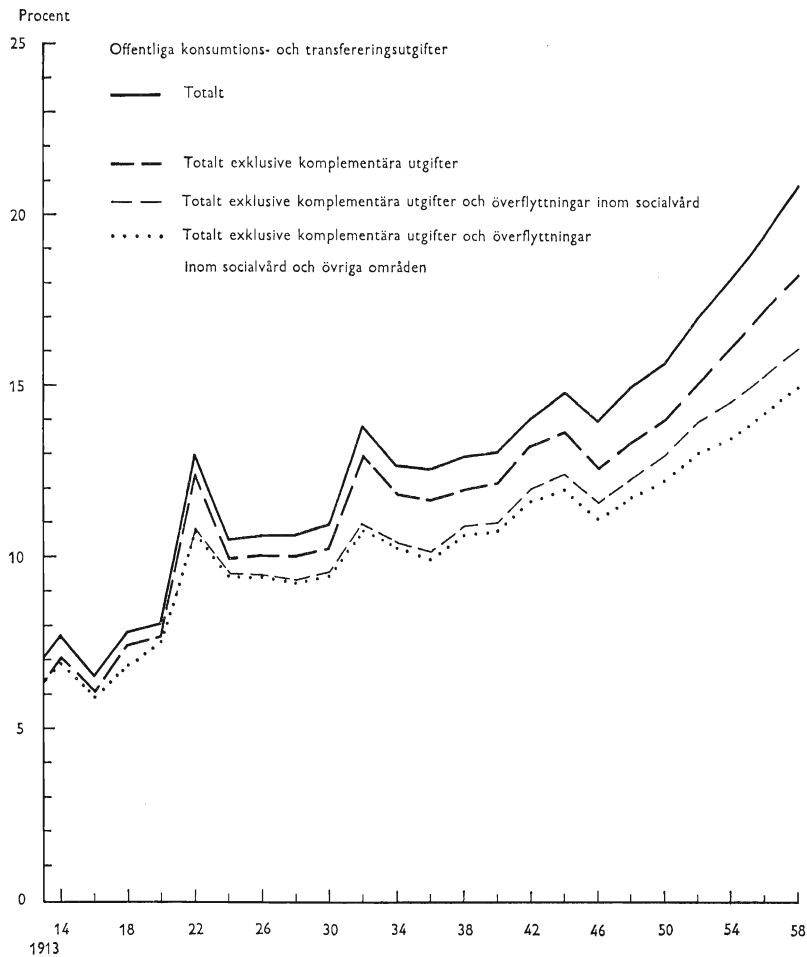
¹ Som exempel kan nämnas under D: skogsvårdsstyrelsen, patentverket, sjökartverket, lots- och fyrväsendet, provnings- och försöksanstalter, lantbruksnämnder och -ingenjörer, lantbrukskemiska- och frökontrollanstalter etc.; under C III: meteorologiska och hydrologiska institutet, geotekniska institutet, farmaceutiska laboratoriet etc.; under A I: länsarkitektorganisationen, försäkringsinspektionen, bank- och fondinspektionen etc.

även problemet, vilka faktorer som är bestämmande för utvecklingen, till det privata konsumtions- och produktionsområdet.

I denna undersökning har vi inte ansett oss ha möjlighet att för de komplementära tjänsterna följa upp prognosproblemet inom privat sektor. För vägnars del har vi erinrat om hur försök gjorts att utifrån bedömningar av den framtida utvecklingen på bilismens område göra prognoser över vägbehoven. Ännu har väl inte någon säkrare prognosmetod uppnåtts på detta område — vanskligheten i bedömningen gäller nog där lika mycket bilismens utveckling som dennas återverkningar på offentliga vägutgifter — men anledning saknas att i detta sammanhang diskutera möjligheterna att erhålla ett säkrare underlag för och en bättre utvecklad teknik i prognosarbetet. Inte heller för andra offentliga verksamheter, vars tjänster vi förmenar är av komplementär art, skall några konkreta prognosproblem beröras. För denna undersöknings del är frågan i första hand att söka ange för hur stor del av de offentliga utgifterna prognosfrågan är av den här arten och i vad mån förändringar i utgifter för de som komplementära betecknade tjänsterna inverkat på den allmänna utgiftsutvecklingen inom den offentliga sektorn.

I diagram 76 har vi sökt belysa de nyssnämnda frågorna. Där har inlagts en kurva som återger utvecklingen av den andel som offentliga konsumtionsutgifter plus ändamålsbestämda transfereringar (exklusive subventioner och räntor) utgjort av total civil konsumtion. Sedan vi från nämnda utgifter för olika år dragit de ifrågavarande komplementära posterna, likaledes beräknade som en andel av total civil konsumtion, har vi erhållit den närmast nedanför liggande kurvan i diagrammet. Avståndet mellan ifrågavarande kurvor illustrerar förändringen i de komplementära utgifternas betydelse. Storleken av de utgifter som fråndragits framgår av tabell 66 i tabellbilagan. Som där framgår har ej hela den offentliga utgift som betraktas som komplementär fråndragits, utan vi har som mått använt de inom respektive verksamhet uppburna uppbördsmedlen. Kolumnen »vägar, trafikövervakning m. m.» inrymmer dock samtliga offentliga konsumtions- och transfereringsutgifter inom vägväsendet förutom de i kapitel 5 beräknade kostnaderna för polisens trafikövervakande verksamhet samt förrättningsavgifter vid statens bilinspektion. I

Diagram 76. Offentliga konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar (exklusive subventioner och räntor) sammanlagt och reducerade med komplementära utgifter och överflyttningar i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 66 i tabellbilagan.

fråga om investeringsutgifterna har någon motsvarande beräkning inte gjorts. För den post på investeringssidan som i detta sammanhang dominerar intresset, väginvesteringarna, ges i ett tidigare diagram, 75, en illustration av dess betydelse.

Såsom framgår av diagram 76 skulle utvecklingen av de offentliga tjänster som är komplementära till en privat efterfrågan i icke oväsentlig

grad ha medverkat till den ökade utgiftsandelen för offentlig sektor. Uttryckt i procent av total civil konsumtion har utgifterna för de komplementära verksamheter som här är i fråga ökat från 0,7 år 1913 till 2,5 år 1958. Övriga konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar har samtidigt ökat sin motsvarande andel från 6,3 till 18,3. Stegringstakten är sålunda ungefär densamma för de två olika delarna. Utvecklingsförloppet under perioden har även, som framgår av de två kurvorna, varit ganska likartat, om man bortser från den under andra världskriget inträdda nedgången i de komplementära utgifterna sammanhängande med sammankrympningen av vägunderhållet.

Överflyttning av utgifter. I det i föregående avsnitt intagna diagrammet, 76, ingår två kurvor som där inte kommenterades. De avser att ge en viss siffermässig sammanfattning av de resultat som framkommit av vår undersökning i fråga om vilken betydelse en överflyttning av utgifter från privat sektor haft för de offentliga utgifternas tillväxt. Den nedersta kurvan i diagrammet har tillkommit genom att från de totala konsumtionsutgifterna och ändamålsbestämda transfereringarna, reducerade med komplementära utgifter, även dra de poster som ansetts kunna betecknas som överflyttningar. Avståndet mellan den andra kurvan (uppifrån räknat) och den nedersta kurvan anger sålunda storleken och utvecklingen av de överflyttade utgifterna. År 1958 skulle de ändamål som under undersökningsperioden övertagits av det offentliga ha tagit i anspråk 3,3 procent av total civil konsumtion. Saken kan även uttryckas så att av den stegring i utgiftsandel (av total civil konsumtion) som kunnat konstateras för offentliga konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar under perioden, förklaras 3,3 procentenheter av överflyttningar.

De överflyttningposter som här medräknats har en sinsemellan ganska olika karaktär. Den tyngst vägande överflyttningen, såsom den här bestämts, hänför sig till socialvården. Dess betydelse i sammanhanget har i diagrammet markerats genom den svagt streckade kurvan. Hur vi motiverat vår behandling av socialutgifterna som överflyttningposter har utvecklats i kapitel 8. Därtill skall här inte fogas några ytterligare kom-

mentarer utöver ett omnämmande av hur överflyttningens storlek i detta fall beräknats.

I nämnda kapitel anses som sannolikt att den reala försörjningsstandarden för huvudparten av de grupper (åldringar, barnfamiljer, vanföra etc.) som berörs av de sociala utgifterna, på lång sikt utvecklas i takt med den aktiva befolkningens. Det görs sålunda gällande att någon större förändring i ifrågavarande gruppers standard sedd i förhållande till övriga befolkningsgruppers inte skulle ha skett sedan tiden före industrialiseringen av vårt samhälle. Med hänsyn till detta troliga förhållande skulle den starka expansionen av offentliga sociala utgifter huvudsakligen ha inneburit en förändring av formerna för försörjningens ordnande, som kan betecknas som en övergång till ett av samhället administrerat försäkringsskydd. I enlighet med detta betraktelsesätt har vi beräknat överflyttningens storlek, eller annorlunda uttryckt ökningen av det offentliga sociala försäkringssystemets »marknadsandel», på så sätt att vi utgått från de offentliga sociala utgifter som fanns 1913. Denna summa har sedan för olika år under perioden räknats upp med de indextal som (med 1913 som basår) gällt för den totala civila konsumtionens storlek vid de olika tidpunkterna. Skillnaden mellan de på så sätt erhållna talen och de faktiskt observerade sociala utgifterna skulle utgöra de summor som berörts av försäkringsskyddets överflyttning på det allmänna. Omfattningen av överflyttningen, beräknad på detta sätt, blir synnerligen betydande. I diagram 76 har markerats hur stor överflyttningen varit i fråga om konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar. En ännu viktigare överflyttning post utgörs emellertid av de icke ändamålsbestämda sociala transfereringarna. Dessas utveckling har tidigare belysts i diagram 75. Av detta framgår att sådana transfereringar inte alls förekom 1913, varför överflyttningens storlek under vår undersökningsperiod kan anges till den summa dessa transfereringar nått 1958. Uttryckt som en andel av total civil konsumtion uppgick de icke ändamålsbestämda transfereringarna 1958 till icke mindre än 7,4 procent.

Inom andra utgiftsområden än socialvården är de överflyttningposter, som kunnat bestämmas, av mindre storleksordning. De utgiftsbelopp som medtagits vid framräkandet av underlaget för ifrågavarande kurva i

diagram 76 hänför sig i övrigt till två ändamålsgrupper, undervisningsväsen och hälso- och sjukvård. Då i vederbörande avsnitt de olika poster som förts såsom överflyttning (skolmåltider, fria läroböcker, ökad »marknadsandel» för offentliga realskolor och läroverk respektive folktandvård, förlossningsvård och ökad »marknadsandel» för offentliga sjukhus) ganska utförligt diskuterats, torde vi inte här behöva kommentera beräkningarna i dessa punkter. Det kan emellertid här framhållas, att den uppskattning som här gjorts inte torde kunna sägas överskatta överflyttningens betydelse. För såväl undervisningsväsen som hälso- och sjukvård har i undersökningen pekats på drag i utvecklingen, som haft starka inslag av överflyttning av utgifter, men vilkas betydelse inte kunnat närmare bestämmas. Detta gäller i fråga om t. ex. yrkesutbildning¹, den kroniska vården och sinnessjukvården.

Hur skall man nu från prognossynpunkt se på överflyttningarna? Skälen till att vi i denna undersökning sökt belysa överflyttningseffekterna kan klargöras med skolmåltiderna som exempel. Vår karakterisering av utgifterna för detta ändamål som en överflyttning innebär, att de totala utgifterna i samhället för skolbarnens bispisning inte skulle ha undergått någon större förändring, då det offentliga började svara för måltiderna, och utgifter därför uppträdde i offentlig budget. Det som inträffade kan sägas ha varit, att utgifterna för bispisningen kom att bokföras på ett annat konto. Skall man nu bedöma den framtida utvecklingen av skolmåltider och därför vill söka ledning i de tidigare utgiftstendenserna för detta ändamål måste man ju utgå från en av ändringar i bokföringssättet opåverkad utgiftsserie. För vårt exempel betyder detta att en korrigerig av serien för skolutgifterna, för vilka en engångsartad lyftning inträdde genom skolmåltidernas tillkomst, måste göras antingen så att beräknade kostnader för skolbarnens måltider i hemmet för tidigare år läggs till skolutgifterna eller också så att skolutgifterna för senare år reduceras

¹ I vår beräkning av överflyttningen i diagram 76 har medtagits utgifter för yrkesutbildningen, varvid räknats med en ökad »marknadsandel» för offentliga utbildningsanstalter på detta område av samma relativa storlek som för realskolor och läroverk. Därmed har dock inte alls beaktats den överflyttning, som bestått av att en tidigare utbildning genom arbete i yrket ersatts av en skolmässigt bedriven yrkesutbildning.

med kostnaderna för skolbespisningen. Här har vi vid behandlingen av alla överföringsposter följt den senare vägen, då denna erbjuder de bästa möjligheterna till en något så när preciserad uppskattning av de överförda posternas storlek.

Enligt vad som här anförts skulle det vara den nedersta kurvan i diagram 76, vilken representerar de med komplementära utgifter och överföringsposter reducerade konsumtionsutgifterna och ändamålsbestämda transfereringarna, som vi ur prognossynpunkt skulle ha anledning inträffa oss för i fortsättningen. Detta under förutsättning att man inte räknar med att i framtiden nya ändamål och utgiftsposter kommer att överföras från privat till offentlig sektor. En framtidsbedömning i denna sistnämnda punkt är en fråga där inte så mycket ekonomiska utan i högre grad rent politiska aspekter får tas i beaktande, vilket gör att detta problem i huvudsak faller utanför ramen för denna undersökning. Några synpunkter kring vissa ekonomiska problem i detta sammanhang skall dock anföras, och dessa skall då anknytas till socialutgifterna.

I den diskussion som fördes i kapitel 8 rörande utgiftsutvecklingen på socialvårdens område gjordes inget direkt försök att särskilja konsumtion och transfereringar, att särskilja t. ex. vårdkostnader från sådana kontanta utbetalningar som exempelvis folkpensioner. Detta sammanhänger med att vi vill betrakta vård och utbetalningar som inbördes beroende delar av det offentliga försäkringsskydd, som en enskild individ åtnjuter, och med att vi i denna undersökning främst diskuterat förändringen av det sammanlagda skyddet. Om vi nu likväl i sammanfattningen något berör frågan om förändringar i formerna för det offentliga försäkringsskyddet motiveras detta av den uppfattningen, att denna fråga i framtiden troligen kommer att få en ökad aktualitet. Den problemställning rörande avvägningen mellan kontanta utbetalningar och betalningsvillkoren för vård, som därvid åsyftas, är densamma som funnits för ålderdomshemmens del och som något antydde i socialvårdsavsnittet. På samma sätt som folkpensioneringsreformen i slutet av 1940-talet där aktualiserade bestämmelser om i vilken utsträckning vårdtagarna skulle inbetala dem tillkommande folkpension som en slags ersättning för vården, kan ATP-pensionerna, då de börjar få en större omfattning, komma att ge anled-

ning till en omprövning av avgiftsfrågan på olika vårdområden. Samma avvägningsproblematik gäller ju även i fråga om stödet åt barnfamiljerna, där inom ett givet totalt »försäkringsskydd» kan tänkas en mängd olika kombinationer av kontanta utbetalningar, skatteavdrag, graden av avgiftsbeläggning vid barndaghem och skolbespisningar etc. vilka kombinationer alla har olika verkningar med avseende på resursallokering och på tillgodoseendet av mottagarnas möjligheter till ett fritt val.

Bortsett ifrån vilka former försäkringsutbetalningarna kan få skulle prognosproblemet på socialvårdens område kunna sägas innefatta två huvudfrågor. Den första skulle då avse den framtida utgiftsutvecklingen under förutsättning, att inga nya risker föres in under det offentliga försäkringsskyddet. Enligt vad som anförts i kapitlet om socialvården syns det då rimligt räkna med att utgiften per åldring, per barn osv. i framtiden kommer att förändras i takt med den allmänna standardutvecklingen i samhället. Och utifrån en prognos över antalet pensionärer, barn etc. samt med ett antagande om standardstegringen skulle de totala utgifternas utveckling kunna beräknas.

Den andra delen av prognosproblemet skulle sedan avse sannolikheten för att nya risker i framtiden kommer att täckas av offentlig försäkring. Efter vad vi kunnat finna i denna undersökning har med förändringar i samhälls- och produktionsliv samt i befolkningens rörlighet sammanhängande tendenser till centralisering och standardisering utgjort faktorer, som medverkat till den hittills skedda överflyttningen till det offentliga av skilda försäkringsuppgifter. Någon bedömning av hur de framtida förhållandena kan komma att gestalta sig i dessa hänseenden kan inte här göras, men en personlig reflexion kan kanske vara tillåten i detta sammanhang.

I en tidigare åberopad uppsats — »Välfärdsstat eller välståndstat?» i *Industriproblem 1960* — har framhållits, att de offentliga socialförsäkringarna erbjöd en möjlighet att komma till rätta med det till hemortsrättsfrågan koncentrerade gamla problemet om socknarnas försörjningsansvar gentemot fattiga och åldringar. Med en från inhemska socken- och landskapsgränser frigjord försäkring vållade befolkningens omflyttningar inte längre problem rörande försörjningsansvaret. Så sent som senhösten

1959 gick dock genom press och radio skildringar om hur en niobarns-familj samt en zigenarfamilj om 16 personer skjutsats mellan olika mellan-svenska kommuner, som alla försökte undgå kostnaderna för dessa familj-ers försörjning. Dessa intermezzon kan väl med skäl ses som beklagliga enstaka kvarlevor av problem, som dock i stort erhållit en lösning.

Hösten 1962 meddelade en tidningsnotis att två unga svenska flickor utvisats från Tyskland.¹ »I motiveringen till utvisningen heter det bl. a. att man kan befara att flickorna kommer att ligga den tyska socialvården till last om de inte omedelbart skickas tillbaka till Stockholm.» Ligger inte måhända i denna händelse en antydning om hur problemställningarna inom socialvården kan komma att förskjutas. Alldeles oavsett om Sverige anslutes till en gemensam europeisk marknad eller ej, syns det befogat räkna med väsentligt ökade arbetskrafts- och befolkningsrörelser över de nationella gränserna. Därmed får nog hemortsrättsfrågan, fastän nu med internationell betoning, ånyo aktualitet. I och för sig är detta problem inte nytt. En viss samordning på socialvårdens område har redan skett mellan de nordiska länderna, men anpassningsfrågorna får en något annan karaktär och dimension, när andra länder med en avvikande utformning av socialvården kommer in i bilden.

I samband med behandlingen av överflyttningsutgifter skall slutligen helt kort erinras om den form av substitution som syns ha gjort sig gällande på brandväsendets område. Den markanta utgiftsstegring som där skett har vi ansett kunna sättas i samband med en betydande pris-sänkning på eldsläckningstjänster, vilken medfört en substitution av försäkringspremier mot brandförsvarsutgifter. Någon säker bestämning av hur stor denna substitutionseffekt varit har dock inte kunnat göras, men troligen har en icke oväsentlig del av stegringen i brandväsendets andel av total civil konsumtion däri sin förklaring.

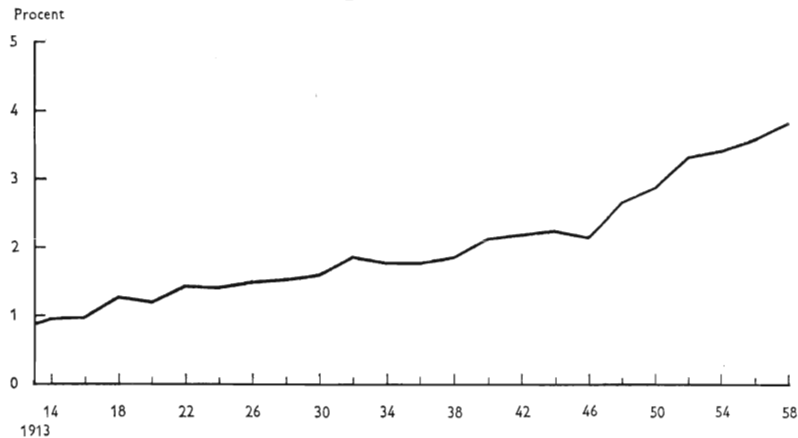
De offentliga utgifternas beroende av inkomst- och prisförändringar. Med de synpunkter rörande komplementära utgifter och överflyttningsutgifter, som i det föregående anförts, har vissa prognosproblem antytts för två större utgiftsgrupper — väg- och gatuväsen samt socialvård.

¹ Dagens Nyheter, torsdagen den 23 aug. 1962.

En väsentlig del av de verksamheter som ingår i näringsars främjande samt brandväsen har också något berörts ur nämnda synpunkt. Vad kan då sammanfattningsvis sägas beträffande andra ändamålsgrupper? För att åter anknyta till diagram 76 så illustreras dessas utgiftsutveckling, sedan olika överflyttningseffekter i möjligaste mån eliminerats, av den nedersta kurvan. Vårt försök i denna undersökning att använda ett sedvanligt konsumtionsteoretiskt betraktelsesätt vid förklaringen av utvecklingen har främst berört just de utgiftsförändringar som återges i nämnda kurva. Redan i inledningen underströks, att mycket begränsade möjligheter syntes föreligga att i fråga om offentliga utgifter fullfölja en konsumtionsteoretisk uppläggning genom bestämningar av inkomst- och priselasticiteter. Svårigheterna att bestämma produktivetsförändringarna i de skilda offentliga verksamheterna och att därigenom komma till en uppskattning av pris- och volymförskjutningar för tjänsterna i fråga har så ofta berörts, att någon sammanfattande bekräftelse på den inledningsvis framförda förmodan inte syns påkallad. För att avslutningsvis något släppa på de reservationernas tyglar som de berörda svårigheterna gjort nödvändiga skall vi litet mer fritt spekulera över hur de observerade utgiftstrenderna kan bedömas ur prognossynpunkt. Därvid skall vi endast beröra utvecklingen inom två större områden, undervisningsväsen samt hälso- och sjukvård.

I diagram 77 har för hälso- och sjukvård återgetts en kurva, som anger hur konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar (reducerade med överflyttningssutgifter) har förändrats i förhållande till den totala civila konsumtionens utveckling. Som syns visar kurvan en ganska jämnt stigande tendens under hela perioden, och utvecklingen har inneburit att sjukvårdsutgifternas utgiftsandel stigit från något under 1 procent till knappt 4 procent under en tidrymd av 45 år; dvs. en årlig ökning av utgiftsandelen av 3,1 procent. Hade priset på sjukvårdstjänster i förhållande till priserna på övriga civila konsumtionsvaror och tjänster varit oförändrat skulle en sådan uppgång i utgiftsandel som nyss nämnts ha inträtt vid en inkomstelasticitet av ungefär 2,25 för sjukvårdstjänsterna. Släpper man antagandet om ett konstant relativt pris och i stället förutsätter för hela perioden en av välståndsstegringen likformigt genererad

Diagram 77. Offentliga konsumtions- och transfereringsutgifter (exklusive överflyttningar) för hälso- och sjukvård i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 8 och 66 i tabellbilagan.

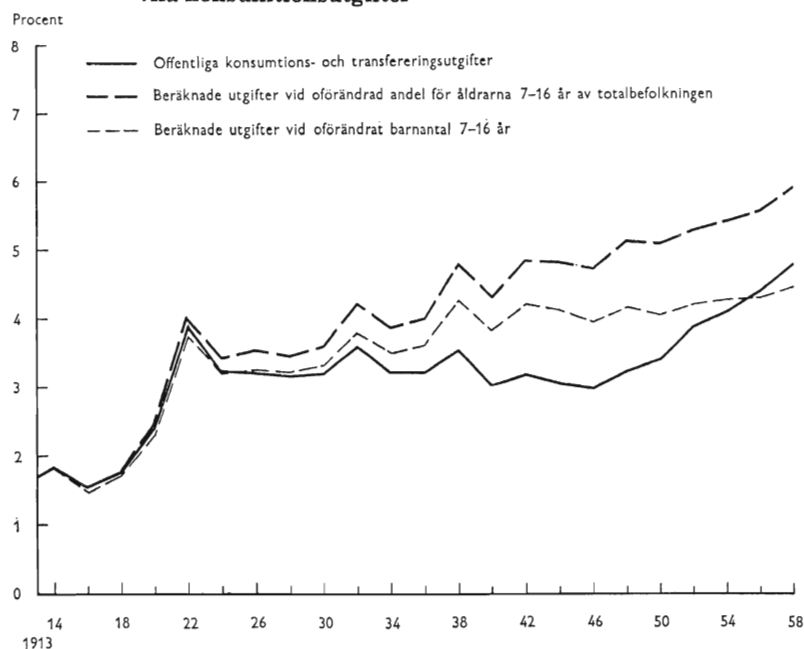
förändrad prisnivå kan sägas att kombinationen av inkomst- och priselasticitet för sjukvårdstjänsterna givit den ovan nämnda fyrdubblingen av utgiftsandelen. Det resultat denna kombination har givit kan uttryckas i en inkomstelasticitet för utgiftsandelen, som då skulle uppgå till cirka 1,25, eller inkomstelasticiteten vid konstant relativt pris minus ett. Denna elasticitet anger sålunda att sjukvårdsutgifternas andel av total civil konsumtion skulle stiga med 1,25 procent då standarden i samhället stiger med 1 procent.¹ Här skall emellertid tillfogas att sjukvårdens utgiftsandel torde ha stigit något snabbare under den sista fjärdedelen av den undersökta perioden än under den tidigare delen. Eventuellt kan detta till viss del sättas i samband med att de enskilda vårdtagarnas kostnader då sänktes något snabbare i så måtto att patientavgifter då i större utsträckning övertogs av sjukkassor samt möjligen med den ökade förskjutningen mot högre och för större sjukdomsrisker utsatta åldrar som då

¹ I våra här gjorda kalkyler har vi räknat med en årlig standardstegring av 2,5 procent under perioden 1913-58. I och för sig är ju standardstegringen i samhället obestämmd så länge man inte känner produktivitets- och prisförändringarna för sjukvårdstjänster och andra offentliga tjänster. I de mer lättfärdiga resonemang som här förs lämnar vi dock denna komplikation därhän, vilket man för övrigt även gör i de officiella beräkningar som görs av bruttonationalproduktens reala utveckling.

kunde iakttas. Läger man endast perioden fram till mitten av 1940-talet till grund för en bedömning torde inkomstelasticiteten för utgiftsandelen kunna uppskattas till omkring 1. Användbarheten av ett sådant elasticitetstal för en prognos är ju helt beroende av vad man anser i fråga om realismen i de förutsättningar rörande prisförändringarna varpå beräkningen av talet har grundats. Till denna fråga skall vi senare återkomma.

För undervisningsväsendets del är det svårare att med utgångspunkt från en kurva över förändringarna av utgiftsandelen göra liknande uppskattningar. Som framgår av diagram 78 har i detta fall stegringen i utgiftsandel inte skett i särskilt jämn takt under perioden. Nu får emellertid ihåggkommas att ganska betydande variationer i fråga om antalet barn i skolåldrarna förekommit; och att detta förhållande satt sin prägel på utvecklingen. Genom två andra kurvor i nämnda diagram har vi försökt belysa vad förskjutningarna i barnantalet betytt i detta sammanhang. Därvid har vi gått fram efter två olika vägar. I ena fallet har vi omräknat de olika årens utgifter för undervisningsväsendet med hjälp av en indexserie för det totala antalet barn i åldrarna 7-16 år — vi har valt dessa åldersgrupper med hänsyn till att det främst är deras storlek som är av betydelse för elevantalet i folk- och realskola. Den på så sätt erhållna utgiftsserien satt i relation till total civil konsumtion är den finstreckade kurvan i diagrammet. I det andra fallet (den grövre streckade kurvan) har utgifterna omräknats efter en indexserie över förändringarna i nyssnämnda åldersgruppers andel av den totala befolkningen i landet. De två kurvorna kan sålunda sägas avspegla utgiftsutvecklingen, om det absoluta barnantalet respektive det relativa barnantalet hela perioden varit detsamma som 1913. De två nya kurvorna kännetecknas båda av en betydligt jämnare stegringstakt än den ursprungliga utgiftsandelkurvan. Om vi bortser från åren i periodens början, då alldeles speciella förhållanden rådde (genomgripande lönerogleringar i förening med starka kastningar i konjunkturen) skulle med de förutsättningar, som omnämndes vid diskussionen av sjukvårdsutgifterna, en uppskattning av inkomstelasticiteten för utgiftsandelen ge till resultat ett tal om 0,4 då man utgår från det absoluta barnantalet, och ett tal om 0,6 då den andra kurvan tas som utgångspunkt.

Diagram 78. Offentliga konsumtions- och transfereringsutgifter (exklusive överflyttningar) för undervisningsväsen i procent av totala civila konsumtionsutgifter



Anm. Se tabell 7 och 66 i tabellbilagan. Uppgifter rörande befolkningsförändringarna hämtade i SOS Befolkningsrörelsen 1913-58.

Även om förvisso inte alla utgifter inom undervisningsväsendet kan hänföras till åldersgrupperna 7-16 år, gäller detta dock en så stor del av utgifterna, att ett sådant här tillämpat omräkningsförfarande kan vara motiverat. Vad sedan gäller frågan, hur man skall se på de olika elasticitetstal som erhålls i de två fallen, kan man måhända betrakta dem som ett minimi- och ett maximalalternativ. I samma mån som man anser sig ha anledning tro, att den nedgång i barnantalet per familj som skett under perioden resulterat i att familjerna blivit benägna att utnyttja den därmed förbättrade försörjningssituationen till att låta varje enskilt barn få en bättre utbildning, är man även beredd att tillmäta den högre elasticitetssiffran relevans.

Som en eftergift för en lust till litet lättsinniga kalkyler kan de nu diskuterade exemplen vara tillräckliga. Givetvis skulle ju eljest liknande

uppskattningar även kunna göras för rätts- och polisväsen. Beträffande allmän förvaltning finge dock prognosproblemet ses ur en något annan synvinkel. Som betonats i det avsnitt där ifrågavarande utgifter behandlats är det där rimligt att studera utgiftsutvecklingen mot bakgrunden av de förändringar som skett av övriga offentliga verksamheter. Och utan att ange ett direkt relationstal kan sägas, att det utifrån under perioden observerade tendenser finns anledning räkna med att en tillväxt av andra offentliga verksamheter medför en utgiftsökning av något lägre relativ storleksordning inom allmän förvaltning.

NÅGRA AVSLUTANDE SYNPUNKTER

Denna undersökning har i inledningen presenterats som ett försök att pröva i vad mån sedvanliga ekonomiska betraktelsesätt är tillämpliga även för den offentliga sektorns del och hur långt sådana ekonomiska »förklaringar» som grundas på inkomst- och prisutveckling etc. räcker för att förklara förändringar i de offentliga utgifterna. Det må ankomma på läsaren att kritiskt bedöma hur denna prövning utfallit. Några kommentarer och reflexioner rörande vissa problem, som vår undersökningsmetod varit förbunden med, skall dock anföras.

Försöket att använda en sedvanlig konsumtionsteoretisk analysmetod i fråga om offentliga tjänster innebär bland annat, att skatten, som ett samlat uttryck för priser och kvantiteter av de efterfrågade offentliga tjänsterna, kan anses motsvara och fullgöra samma funktion som utgifter för att bestrida livsmedel, bostad, bil etc. I den internationella utblick som lämnades i föregående kapitel refererades av Peacock och Wiseman framförda hypoteser rörande de offentliga utgifternas utveckling, enligt vilka skatternas funktionssätt i ifrågavarande hänseenden skulle ha en från ordinära utgifter något avvikande karaktär. De språngvisa stegringar av de offentliga utgifterna i anslutning till av krig eller av andra omständigheter föranledda genomgripande förändringar i samhällslivet, som kunnat iaktas i t. ex. Storbritannien och USA, skulle sålunda enligt dem förklaras av att institutionella trögheter under ordinära förhållanden skulle hindra skattehöjningar för att i jämn takt tillgodose behovet av tjänster som till-

handahålls av det offentliga. Motståndet mot skattehöjningar undanröjs genom exempelvis ett krig, och genom den tillvänjning vid en högre skattebörd som då sker hos medborgarna kan sedermera en utgiftsökning för civila offentliga ändamål komma till stånd.

För Sveriges del har, som framgått av vår undersökning, stegringen av de offentliga utgifterna inte skett på något sätt språngvis utan försiggått i en ganska jämn takt under hela undersökningsperioden. Detta förhållande kan möjligen tolkas så att trögheter av den art som Peacock och Wiseman diskuterar, här inte förelegat eller varit av underordnad betydelse för utvecklingen. En annan tolkningsmöjlighet kan emellertid även anföras. Den skulle innebära, att ett visst motstånd mot skattehöjningar, men måhända inte av den styrka som Peacock och Wiseman syns förutsätta, visserligen funnits, men att detta motstånd eliminerats genom själva skattesystemet. Genom den progressiva beskattningen har det offentliga med oförändrade skattesatser tillförts ökade skatteintäkter genom den fortgående inkomstökningen i samhället. Utrymme skulle sålunda därmed automatiskt ha skapats för en jämn expansion av den offentliga verksamheten. Under perioder av penningvärdeförsämring skulle därtill en extra ökning av expansionsutrymmet ha kommit till stånd. Vi har inte i denna undersökning kunnat pröva dessa två olika tolkningsmöjligheter och skall därför lämna frågan, vilken av dem som kan ges förord, helt öppen.

I kapitel 2 anfördes vissa synpunkter på prisberoendet för de offentliga tjänsternas del. Därvid framhölls, att med hänsyn till att offentlig konsumtion och offentlig produktion ofta sammanfaller, känsligheten för pris- och kostnadsförändringar inte primärt behövde yttra sig i en ändring i den efterfrågade volymen av tjänster utan kunde i första hand ta sig uttryck i försök att rationalisera produktionen. Ett sådant tryck till prissänkande rationaliseringar har kunnat iaktas inom flera områden, t. ex. inom rätts- och polisväsen, lotsväsendet och tullverket. I den nyss åberopade diskussionen framfördes vidare, att prisberoendet dock måste få en speciell karaktär beträffande exempelvis sjukvård och högre studier, där konsumtionen knyts till vissa enskilda individer, som utifrån avgiftsuttaget för ifrågavarande tjänst själva till viss del avgör konsumtionens storlek.

Bedömningen av prisets inverkan på utgiftsutvecklingen skulle i sådana fall vara en fråga om statsmakterna vid beslut om ändringar i avgiftsfinansieringen (införande av stipendier, borttagande av terminsavgifter, vårdavgifter etc.) beaktat de effekter på efterfrågans omfattning som därav utlösts. Under utredningsarbetet har vi fått det intrycket att prisproblemen i denna mening inte så ofta uppmärksammats i statsmakternas ställningstaganden. Den efterfrågestimulans som kan tänkas följa av t. ex. en övergång från en avgiftsfinansiering till en finansiering via allmänna skatter har i vissa fall diskuterats. Problemet var sålunda föremål för en hel del uppmärksamhet vid den allmänna sjukförsäkringens genomförande. Några egentliga undersökningar kring detta slags priseffekter, som kunnat tjäna till ledning för utgifts- och produktionsplaneringen, kom dock inte till stånd. Det torde kunna hävdas, att man i flera andra fall helt försummat att uppmärksamma denna prisfråga. De kostnadskonsekvenser som efterhand anmält sig har accepterats som »automatiska» men icke förutsedda kostnadshöjningar och ibland resulterat i köbildningar. Skolområdet syns under hela undersökningsperioden erbjuda speciellt många exempel av denna art. Inverkan på elevtillströmningen genom borttagandet av avgifter, höjda stipendier etc. har sällan närmare beaktats.

I detta sammanhang kan även nämnas att de budgetuppställnings- och redovisningsprinciper som följts i stat och kommuner inte alltid varit sådana att pris- och kostnadsfrågorna kunnat vinna beaktande. Under senare tid har ur konjunkturstabiliseringssynpunkt diskuterats huruvida inte den nuvarande uppdelningen av statsbudgeten på en drift- och en kapitalbudget borde slopas.¹ Ur de aspekter som frågan därvid angripits torde flera vägande argument kunna anföras för en sådan förändring.

¹ Se t. ex. Rehn, G., På väg mot en rationell finanspolitik. (Idé och handling. Till Ernst Wigforss på 80-årsdagen den 24 januari 1961. Stockholm 1960, s. 76-92.) Det är — med användande av Musgraves terminologi — »stabiliseringsbudgeten» som Rehn i sin uppsats diskuterar och mot hans synpunkter rörande denna har vi här inga invändningar att göra. Men för att fortsätta efter Musgraves linjer kan, som återgetts i kapitel 3, även särskiljas en »allokerings-» och en »inkomstfördelningsbudget». För dessa äger inte Rehns balanseringssynpunkter alltid giltighet. Beträffande »allokeringsbudgeten» kan en form av uppdelning mellan drift- och kapitalutgifter, för vilka kraven i fråga om årlig balansering är olika, tänkas vara ändamålsenlig för en rationell finanspolitik.

Ser man problemet ur allokeringssynpunkt kan dock ifrågasättas, om inte en översyn av budgetprinciperna för att uppnå en noggrannare och bättre redovisning av olika kostnadsposter och för att nå fram till klarare principer för t. ex. förräntningskrav, avgiftsfinansiering, avskrivning etc. borde komma till stånd. Ett exempel på svårigheten att finna ut i vad mån en riktig avvägning av produktionsinsatser kan ske mellan skilda offentliga verksamheter kan man finna i det förhållandet att skilda principer för bestämning av kalkylräntan förekommer inom de affärsdrivande verken.

Andra närbesläktade svårigheter, som inställt sig vid behandlingen av den offentliga konsumtionens utveckling, har hänfört sig till bedömningen av produktivitetsförändringarna inom de offentliga verksamheterna. Det ligger givetvis i sakens natur, att klara produktivetsmått för tjänster av detta slag svårligen kan åstadkommas. Men samtidigt torde även kunna sägas, att inom flera områden ytterst litet gjorts för att bättre kunna bedöma, hur produktionen skall organiseras för att man med givna anslagsmedel skall kunna uppnå det bästa resultatet. Vissa ansatser för att studera och beakta olika kostnadselement och kostnadssamband har gjorts även inom områden, där dessa problem är allt annat än lätta att behandla, t. ex. rättsväsende och sjukvård. Inom andra områden, t. ex. undervisningsväsendet, syns sådana överväganden nästan helt ha saknats. Med den omfattning produktionen av skilda offentliga tjänster numera fått torde en företagsekonomisk planering och behandling av produktionsfrågorna komma att få en alltmer ökad aktualitet.¹ Inte minst för en bedömning av den framtida utgiftsutvecklingen har denna fråga stor betydelse. Möjligheterna att med enkla metoder uppnå rationaliseringsvinster inom offentlig verksamhet har nog inte varit så stora. Så länge de offentliga utgifterna var av en sådan storleksordning, att produktivetsvinster inom denna sektor endast i ringa utsträckning var av betydelse för den totala framstegstakten i landet, förelåg inte heller så stor anledning uppmärksamma rationaliseringsfrågan. Efter hand som en förändring i detta hänseende inträtt och inträder, tvingar sig säkerligen produktivetsfrågan mer och mer i förgrunden. På sådana grunder kan sägas att varje fortsatt tillväxt av de offentliga verksamheterna utlöser allt starkare strävanden

¹ Jämför Lundberg, A. S., Statsförvaltningens kostnader. (Tiden 1/1962, s. 31 ff.)

att finna utgiftsbesparande arbetsmetoder. En parallell kan i detta fall dras med den starka tillväxt av förvaltningspersonal i privat tjänst som länge kunnat iakttas och som efterhand utlöst växande ansträngningar i fråga om kontorsrationalisering.

Inte bara den offentliga sektorns omfattning utan även andra förhållanden kan anföras som skäl för att produktionsproblemen och pris- och kostnadsfrågorna med tiden kan komma att ägnas större uppmärksamhet. Utvecklingen mot ett ökat internationellt samarbete och utbyte torde sålunda vara en omständighet, som inte får förbises vid utformningen av de principer efter vilka de offentliga tjänsterna tillhandahålls och finansieras. En större internationell rörlighet av arbetskraft och kapital kommer säkerligen att skapa ett ökat behov av att reglerna för erhållande av sociala förmåner, undervisning, sjukvård etc. samt för dessa tjänsters finansiering får en utformning som är avpassad efter dessa nya troliga förhållanden. Beaktandet av dessa anpassningsproblem är inte minst påkallat med hänsyn till vilken målsättning för inkomstbildningen och inkomstfördelningen man önskar uppställa. Att det här kan föreligga ett samordningsproblem mellan ökad internationell rörlighet, målsättningar för inkomstfördelning och finansieringssätt för offentlig konsumtion kan kanske få belysas med ett mycket förenklat exempel. Ur inkomstfördelningssynpunkt kan man tänkas önska utöka stipendierna för högre studier, säg för ingenjörer. Därav kan följa en återverkan på lönerna för denna arbetskraft i sänkande riktning — behållen livslön behöver dock därvid inte förändras. Föreligger en stor efterfrågan på denna sorts arbetskraft i andra länder, som ej tillämpar en stipendiefinansiering av högre studier, utan där lönerna för den utbildade personalen i stället ligger högre, kan en utvandring dit av ingenjörer uppkomma. Antas dessa ingenjörer återvända till Sverige vid pensionsålder, blir resultatet av de ökade stipendierna, att man fått en större spridning av inkomsterna i stället för den jämnare inkomstfördelning man ursprungligen eftersträfvade. Detta exempel är förvisso starkt förgrovat men det torde dock antyda något om arten av de sambands- och samordningsproblem som troligen inställer sig på olika områden med det ökade internationella beroende, man för framtiden kan vänta.

BILAGA 1

Bearbetningen av budgetmaterialet

Som omnämnts i kapitel 3 har basmaterialet för denna undersökning utgjorts av den utgiftsredovisning som återfinns för statens del i riksräkenskapsverkets budgetredovisningar för skilda år och för kommunernas del i statistiska centralbyråns »Kommunernas finanser» och för åren 1913–16 i bidrag till Sveriges officiella statistik. Från dessa källor har uppgifter hämtats för perioden 1913–58 varvid dock från och med 1914 utgiftssiffrorna bearbetats endast för vartannat år. Innan i det följande en specificering lämnas av vilka utgifter som medtagits och av hur de grupperats skall några allmänna anmärkningar till bearbetningen göras.

De insamlade utgiftsposterna har såsom även nämnts i kapitel 3 grupperats dels efter deras ändamål (försvar, rättsväsende etc., tillsammans tolv ändamålsgrupper) och dels efter deras art (konsumtion, investering, transferering).

Vid genomförandet av dessa indelningar har vi följt de principer som konjunkturinstitutet och riksräkenskapsverket tillämpar. I fråga om uppdelningen på konsumtion, investeringar och transfereringar kan här hänvisas till den redogörelse för konjunkturinstitutets beräkningsmetoder för de offentliga sektorerna som lämnats i dess meddelande serie B: 13, 1951 (s. 50 ff.). Dessa beräkningsmetoder innebär att det är bruttoutgiften för en verksamhet som beaktas. Om utgiften till en viss del bestrids genom privata avgifter inverkar sålunda inte. Ett citat från ovannämnda meddelande (s. 91) kan anföras för att klargöra denna fråga: »Skild från hushållens konsumtion blir också, när man använder utgiftskriteriet, den förbrukning av varor och tjänster som bekostas av stat och kommun. På så sätt erhålles en skiljelinje mellan *privat* och *offentlig* konsumtion. Den första äger utgiftsmässigt rum inom hushåll och företag, den senare inom stat och kommun. Denna offentliga konsumtion kan i sin tur uppdelas i sådan konsumtion som tillgodogöres kollektivt, såsom försvar och rättsväsen, och sådan som tillgodogöres individuellt av patienter på sjukhus, elever i skolor etc. Även den individuella delen föres dock som nämnts helt till den offentliga konsumtionen. I de fall, där den är avgiftsbelagd, har avgifterna inte betraktats som konsumtionsutgifter för hushållen utan behandlats parallellt med skatter, enär avgiften

inte i företagsmässig mening utgör ersättning för den av det allmänna tillhandahållna tjänsten, dvs. den täcker icke kostnaden.»

I ett par avseenden har senare avsteg gjorts från konjunkturinstitutets regler. Sålunda har beträffande försvarsutgifterna på den statliga driftbudgeten någon uppdelning på konsumtion och investering inte kunnat genomföras. Avgränsningen mellan de nyssnämnda två utgiftsslagen har även inom övriga ändamålsgrupper vållat vissa besvär. Ur den kommunala finansredovisningen har först under senare tid utgifter för underhåll och reparationer av fastigheter etc. kunnat särskiljas. Tidigare har de ingått bland utgifter som i övrigt är av konsumtionskaraktär. Under sådana förhållanden har vi tvingats föra utgifter för underhåll och reparationer inom kommunerna som offentlig konsumtion under hela perioden. Vidare har vi för transfereringarnas del försökt göra en något längre gående uppdelning än i nationalräkenskaperna. I enlighet med vad som anförts i kapitel 2 har vi inom transfereringarna sökt särskilja ändamålsbestämda och icke ändamålsbestämda sådana. Och vidare har transfereringar till privat sektor uppdelats i sådana till dels privata hushåll och personer och dels privata företag och institutioner.

Ändamålsgrupperingen är densamma som sedan något år tillbaka görs av konjunkturinstitutet och riksräkenskapsverket och som presenterats t. ex. i institutets meddelande B: 28 i tablåer på sidorna 17 och 18. Ifrågavarande indelning utgör en tillämpning på svenskt material av en klassificering som utarbetats inom FN:s Department of Economic and Social Affairs.¹ En för vår undersökning mycket lycklig omständighet var att just då vi var färdiga att börja bearbetningen av statlig och kommunal budget hade konjunkturinstitutet och riksräkenskapsverket tillsammans gjort en första uppdelning av budgetsiffrorna efter denna nya indelning. Genom tillmötesgående av dessa verk fick vi tillgång till ett schema som angav hur varje anslag i statlig budget och utgiftsposterna i kommunernas finanser skulle föras. Med hjälp av detta schema har sedan indelningen av utgifterna efter ändamål gjorts tillbaka till 1913.

Efter detta schema som hänförde sig till utgiftsredovisningarna 1956/57 och 1956 för stat respektive kommun gjordes för fem redovisningsår, jämnt spridda under perioden tillbaka till 1913, en noggrann kodning av utgifterna. I de fall då anslagens rubricering, storlek, departementsplacering etc. gav anledning misstänka att utgiftens ändamål eller karaktär med avseende på dess klassificering som konsumtion, transferering osv. icke överensstämde med utgångskoden för 1956 gjordes en särskild granskning, varpå en bestämning kunde göras. För ifrågavarande år sammanräknades sedan utgifterna för varje ändamålsgrupp,

¹ A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions, United Nations, New York 1958.

uppdelad på konsumtion, investering etc. Samma beräkningssätt tillämpades även för de mellan de utvalda basåren liggande budgetredovisningarna, ehuru själva kodningen av utgiften där kunde ske lättare. I många fall visade det sig emellertid att den detaljerade kännedomen om anslagen från ett tidigare och ett senare icke alltför avlägset år ej var tillfyllest utan att särskilda efterforskningar även där måste göras.

Sedan för ett år utgifter för alla ändamålsgrupper sammanställts gjordes en avstämning av dessas summa mot budgetens totalbelopp för ifrågavarande år minskat med de utgifter som ej medtagits i vår undersökning. På detta sätt upptäcktes flera överhoppade och/eller dubbelräknade poster. Det mycket tidsödande sökandet efter fel i beräkningarna bedrevs så långt att felet icke för något år översteg $\frac{1}{2}$ procent av budgetens totalsumma. För flertalet år ligger felet betydligt under 1% av nämnda summa. Detta gäller i fråga om de statliga utgifterna. På den kommunala sidan har nästan genomgående en fullständig överensstämmelse med utgiftsredovisningarna kunnat uppnås (se tabellerna 67 och 68 i tabellbilagan).

I detta sammanhang kan nämnas en annan och i vissa fall allvarligare svårighet att uppnå exakta beräkningar av utgiftsbeloppen. Ett problem, varpå vi inte kunnat åstadkomma en lösning, har varit att statens och kommunernas utgifter icke avser samma tidsperiod. Från 1923 har de statliga anslagen löpt på budgetår omfattande tiden 1/7 till och med 30/6 påföljande år, medan kommunernas utgifter hela perioden hänfört sig till kalenderår. Utifrån de frågeställningar som uppställts i denna undersökning har den kostnad och tid det skulle krävt att söka genomföra en omräkning av de statliga och kommunala utgifterna till en gemensam tidsperiod bedömts bli alltför stora i förhållande till den vinst i större exakthet som därigenom kunnat påräknas. Genom detta får vi vissa oegentligheter i våra sifferserier, då vi lägger samman statens och kommunernas utgifter till summor för offentlig konsumtion etc. för olika områden. Utvecklingsbilden torde dock inte därigenom bli nämnvärt felaktig då tidsförskjutningen i delsummorna är densamma hela perioden från 1924.

Med denna fråga sammanhänger direkt en annan svårighet som berör transfereringarna. För att erhålla en korrekt siffra för hela den offentliga sektorns utgifter till privat sektor måste från de sammanlagda budgetsiffrorna avräknas transfereringar mellan de offentliga organen inbördes. Genom den nyss berörda skillnaden i räkenskapsår kan ju inte erhållas överensstämmande siffror för t. ex. statens utgifter för transfereringar till kommuner och för kommunernas transferinkomster från staten. Den frågan har lösts på så sätt att transferutgifter till annan offentlig myndighet ej medtagits vid beräkningen av totalsiffror för den offentliga sektorns omfattning. Att vi valt denna väg i stället för att frändra

transferinkomsten från annat offentligt organ motiveras av att konsumtions- och investeringsutgifter genom detta tillvägagångssätt kommer att hänföras till den offentliga delsektor, dit huvudmannskapet för verksamheten i fråga är förlagt.

BEHANDLINGEN AV DEN STATLIGA BUDGETENS UTGIFTER

Driftbudgetens utgifter grupperade efter ändamål

Allmän förvaltning (A I). Till A I har förts samtliga utgifter för departementens verksamhet på II–XII huvudtitlarna. Dessutom omfattar A I kostnader för följande verksamheter:

- I ht Hela hov- och slottsstaterna.
- II » Ett fåtal mindre verksamheter (och endast för tidigare år) av typen »Dalautredningen», »Uppgående av riksräns».
- III » Hela huvudtiteln med undantag av några sociala transfereringar till privatpersoner (B III).
- V » Arbetsmarknadsstyrelsen, förlikningsmän för medling i arbetstvister, vissa undersökningar hos socialstyrelsen och statistiska centralbyrån samt diverse upplysningsverksamhet i samband med val och folkomröstningar.
- VI » Registrering av motorfordon, statens biltrafiknämnd, byggnadsstyrelsen, länsarkitektorganisationen samt Djurgårdsnämnden.
- VII » Hela huvudtiteln med undantag av kammarrätten (A III) samt ersättningar för särskilda förmåner och rättigheter (E).
- IX » Lantbruksattachéer, indragningar till kronan.
- X » Kommerskollegium, bergsstaten, sprängämnesinspektionen, näringsfrihetsrådet, ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor, statens pris- och kartellnämnd samt hela krisförvaltningen.
- XI » Överståthållarämbetet, länsstyrelserna, häradsskrivarna, statens utlänningskommission samt administration av val och folkomröstningar.
- XII » Statens lönenämnd och statens avtalsnämnd.
- XIV » Hela riksdagen och dess verk med undantag av riksdagsbiblioteket (B I) samt JO och MO (A III).

Försvarsväsen (A II). Till A II har hänförts samtliga utgifter på försvarets huvudtitel med undantag av departementet (A I), armémuseum (B I), försvarets

socialbyrå (B III) samt all fritidsundervisning och stipendieverksamhet (B I).
Civilförsvaret samt ekonomiskt och psykologiskt försvar har vidare förts till A II.

Rätts- och polisväsen (A III). Till A III har räknats hela andra huvudtiteln med undantag av de under A I upptagna posterna. Dessutom ingår där följande:

- V ht Arbetsdomstol, statens ungdomsvårdsskolor samt statens hyresråd.
- VI » Statens bilinspektion.
- VII » Kammarrätten.
- XI » Statens rättskemiska laboratorium, statens rättsläkarstationer, landsfogdar, landsfiskaler och hela polisväsendet.
- XIV » JO och MO.

Undervisningsväsen (B I). B I omfattar ecklesiastikdepartementets utgifter med undantag av

- a) utgifter för viss forskning vid arkiv och institut m. m. (C III),
- b) medicinsk forskning (B II),
- c) abnormundervisning (B III) samt
- d) kyrkliga ändamål (B IV)

På övriga departement förekommer följande B I-utgifter:

- IV ht Armémuseum samt all fritidsundervisning.
- IX » Lantbruks-, veterinär- och skogsundervisning.
- X » Sjöbefäls- och handelsskolor samt muséer.
- XI » Sjuksköterskeundervisning.
- XII » Riksdagsbiblioteket.

Därtill kommer budgetens samtliga utgifter för muséer och stipendier. Observera att all medicinsk undervisning har förts till B I med undantag av karolinska institutet (B II). För vissa speciella beräkningar av utgifterna på detta område redogörs i bilaga 2.

Hälso- och sjukvård (B II). Till B II hör budgetens samtliga sjukvårdsutgifter där dessa särredovisats. Dessutom har karolinska institutet och hela kostnaden för akademiska sjukhuset medräknats.

Socialvård (B III). B III omfattar på samtliga departement alla socialvårdsutgifter — med undantag av ungdomsvårdsskolor — folkpension, nykterhetsvård med dess undervisning och upplysning, försäkring och arbetarskydd,

arbetsvårdsverksamhet samt den del av arbetsmarknadsutgifterna som går till bekämpande av arbetslösheten (dock inte de löpande kostnaderna för arbetsmarknadsorganen). Vidare räknas all abnormundervisning till B III.

Kyrkliga ändamål m. m. (B IV). Till B IV hör samtliga kyrkliga utgifter i riksstaten med undantag av ersättningar till kyrkofonden (tidigare: ersättningar för indragna tionden). Därtill kommer kyrkofondens alla utgifter som inte upptagits som utgift i de statliga eller kommunala redovisningarna. Till B IV hör även bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna samt ärenden rörande idrott, friluftsliv, naturskydd och strandlagsersättning.

Väg- och gatuväsen (C I). Till C I hör hela väg- och vattenbyggnadsväsendet med undantag av utgifter av civilförsvarskaraktär. Vägtrafikväsendet räknas också till C I med undantag av de under A I och A III nämnda posterna. I bilaga 2 lämnas en redogörelse för de speciella beräkningar som fått göras beträffande vägutgifterna.

Brandväsen (C II). C II omfattar endast brandväsendet på inrikesdepartementets stat.

Övrig allmännyttig verksamhet (C III). Till C III hör utgifter för forskning och diverse tjänster av ren samhällelig karaktär, t. ex. kartverk, meteorologisk och hydrologisk forskning, konsumentupplysning och landsbygdselektrifiering. Utgiftsposterna finns i första hand på VI och VIII–X huvudtitlarna.

Näringsars främjande (D). Följande verksamheter har hänförts till D-utgifter:

- IV ht Sjökarteverket och kostnader för sjökort.
- V » Offentlig arbetsförmedling, länsarbetsnämnder, kostnader för överflyttning av arbetskraft, kostnader för byggnadsforskning och samlingslokaler.
- VI » Hamnar och farleder.
- IX » Lantbruksstyrelsen, veterinärstyrelsen, lantbruks-, skogs- och veterinärforskning samt kostnader för allmänt befrämjande på dessa områden, hästavel och boskapsskötsel, rationaliseringsåtgärder inom jordbruksnäringen, fiskeriväsendet, lantmäteriväsendet samt lappväsendet.
- X » Bergsbruk, industri, hantverk, sjöfart och handel, patent- och registreringsverket, statlig lagerhållning samt diverse utgifter för näringsarnas främjande.

Ej ändamålsfördelade utgifter (E). Under denna rubrik har förts sådana utgifter som är gemensamma för flera olika verksamhetsgrenar och som inte kan fördelas på dessa. Till dessa hör först statliga pensioner — i bilaga 3 redogörs för de särskilda beräkningar som måst göras beträffande dessa utgifter. Det bör här framhållas att för kommunernas del förs utgående pensioner och pensionsavgifter under de skilda ändamålsgrupperna. Denna olikhet i behandlingen har inte kunnat undvikas på grund av de skilda pensioneringssystem som tillämpas i stat och kommuner.

Vidare har till denna grupp hänförs:

Räntor för statlig upplåning.

Ersättning till postverket för befordran av tjänsteförsändelser.

Oförutsedda utgifter.

Poster på driftbudgeten som ej medtagits (se tabell 67 i tabellbilagan)

Pensionsposter under civildepartementet.

Ersättningar till kyrkofonden.

Statens affärsdrivande verk.

Inter-offentliga transfereringar.

Ingående i kolumnen »Övriga» i tabell 67:

Avsättning till lotterimedelsfonden.

» » pensionsfonden (finns endast 1956).

» » fonden för lån till mödrahjälp.

» » tullverkets båtlånefond.

» » handelsflottans välfärdsfond.

» » fonden för stödåtgärder inom vissa malmkommuner.

» » statens hästavelsfond.

Åtgärder för den inhemska sockerbetsodlingens upprätthållande.

Ackordslån och stödlån åt jordbrukare.

Fonden för krislån åt jordbrukare.

Stödlån åt egnahemslåntagare.

Premielån åt egnahemslåntagare.

Återbetalning av lån från Maskinfonden.

CEA-verken.

Statens reproduktionsanstalt.

Stämpelavgifter å aktier i AB Aerotransport.

Utgiftsposter som omfattar luftfartsväsendet.

De sporadiskt förekommande utgifterna för prisclearing och prisreglerande åtgärder har dock medtagits, varvid de betraktats som transfereringar till institutionen respektive enskilda inom ändamålsgruppen D.

Behandlingen av kapitalbudgeten

Som berörts i kapitel 3 omfattas utgifter som sammanhänger med statlig affärsdrivande verksamhet inte av denna undersökning. Vidare har utgifter som uteslutande avser förändringar i statens förmögenhetsställning — avsättningar till fonder, aktieteckning, fastighets- och markköp etc. — ej heller medtagits. Under sådana förhållanden har de poster på senare års kapitalbudget som ingår i våra sifferserier kommit att utgöras av:

Underskott å riksgäldsfonden.

Försvarets fastighetsfond och försvarets bostadsanskaffningsfond.

Statens allmänna fastighetsfond.

Sådana investeringsutgifter inom statens fastighetsfond som representerar köp har fråndragits. Motsvarande uteslutningar har gjorts i den ordinära budgeten för de tidigare år då fastighetsfonden ännu inte fanns. Den reservationen bör här tillfogas att det är troligt att alla köp av fastigheter och mark inte kommit att dras ifrån då det i budgetredovisningarna inte alltid klart framgår vilken karaktär investeringsutgiften haft.

Åtgärder vidtagna på grund av ändringar i »Budgetredovisningen»

De utgiftsbelopp som tagits fram ur budgeten är de som redovisas under rubriken »Nettoutgift resp. nettoinkomst». För åren 1913–22 då redovisningen är en annan har i stället använts »Direkta utgifter» minus »Särskild uppbörd».

För samtliga grupper med undantag av A II har en uppdelning skett på konsumtion, investering och transferering. Därvid är att märka att utgifter av typen »underhåll» och »materiel» räknats som konsumtion medan t. ex. »utrustning», »kartarbeten», »bibliotek» och »samlingar» räknats som investering. Samtliga arbetsmarknadsåtgärder har betraktats som konsumtionsutgift.

Vid gränsdragningen mellan utgift i statlig regi och transfereringsutgift har strävan varit att i möjligaste mån ta hänsyn till förändringar som skett i fråga om huvudmannskapet för olika verksamheter. När således — för att nämna ett exempel — de kommunala småskoleseminarierna 1931 förstatligades, har riksstatens utgifter för detta ändamål flyttats från beteckningen »transferering till kommuner» till »statlig konsumtion». För några utgiftsposter har detta inte

varit möjligt att genomföra. De mera betydelsefulla undantagen är karolinska sjukhuset, karolinska institutet, akademiska sjukhuset och Stockholms högskola.

Förändrad redovisning av utgiftsändamålet har nödvändiggjort en del schematiska uppskattningar. Således har utgifterna för fögderiförvaltningarna mellan 1914 och 1940 fördelats så att 30 procent förts till A I och 70 procent till A III. År 1913 har posten »Landsstaten» (VI ht) fördelats med 64 procent på A I och 36 procent på A III. Fördelningen har skett med hjälp av statsliggaren för år 1913. Efter 1940 finns utgifterna särredovisade.

Beträffande de poster under socialdepartementet (tidigare civildepartementet) som ej är ändamålsfördelade, t. ex. lönetillägg, expenser m. m. har en fördelning gjorts så att åren 1914–20 har 60 procent förts till A I och 40 procent till B II. Åren 1922–46 har 90 procent förts till A I och 5 procent vardera till B II respektive B III. Såväl fögderiförvaltningarnas fördelning som fördelningen av de sistnämnda diverseposterna har skett med hjälp av statsliggare och avgivna anslagsäskanden.

Av socialdepartementets ersättningar till statens allmänna fastighetsfond har för åren 1936–38 70 procent påförts B II, 20 procent A I och 10 procent B III. Efter 1938 går motsvarande ersättning till byggnadsstyrelsens delfond och den innehåller mellan 1940–46 till 50 procent utgifter för A I, 30 procent för B III och 20 procent för B II. Åren 1948–56 har hela socialdepartementets ersättning till byggnadsstyrelsens delfond förts till B III i enlighet med riksräkenskapsverkets kod. Ersättningarna från inrikesdepartementet åren 1948–56 har helt förts till B II. Samtliga korrigeringar av byggnadsstyrelsens delfond i dessa nämnda avseenden är hämtade från byggnadsstyrelsens fondavdelning.

Försvarsdepartementets utgifter 1940–44 är av sekretesskäl redovisade som ett klumpanslag. Därför har vi för åren 1938 och 1946 plockat fram de utgifter på huvudtiteln som ej är A II och gjort en utjämning av dessa för de mellanliggande åren. Restposten har därefter förts till A II.

Utgifter för riksdagsledamöters och befattningshavares pensioner å »Riksdagen och dess verk» har helt förts till A I. Beträffande bankostatens och riksgäldskontorets pensioner har skillnaden mellan pensionsutbetalningar och avgifter lagts till A I medan förvaltningskostnaderna i dessa fall har förts in under »Förvaltningskostnader» i justeringstabellen (tabell 30).

BEHANDLINGEN AV DEN KOMMUNALA BUDGETENS UTGIFTER

Med begreppet kommuner avses i undersökningen fyra olika kommuntyper:
Borgerliga primärkommuner, dvs. landskommuner, köpingar och städer.
Municipalsamhällen.

Landsting.

Kyrkliga kommuner bestående av pastorat och församlingar, vilka har skilda räkenskaper.

De förändringar i kommunindelningen som inträffat under den tid »Kommunernas finanser» utgivits (fr. o. m. 1918) har inte haft någon inverkan på materialinsamlandet. Uppgifter för åren 1913–16 är inte fullt jämförbara med senare data och en särskild redogörelse för dessa lämnas längre fram.

Utgifternas gruppering efter ändamål

Vid grupperingen användes de utgiftsrubriker som återfinns i »Kommunernas finanser».

Allmän förvaltning (A I)¹. Borgerliga primärkommuner:

allmän förvaltning, övriga specialförvaltningar, hyresreglering och kristidsförvaltning, andra ändamål samt finansförvaltning.

Landsting:

allmän förvaltning och finansförvaltning.

Municipalsamhällen:

allmän förvaltning, andra ändamål samt finansförvaltning.

I finansförvaltning ingår ej räntor och lånekostnader, aktieteckning etc.

Beträffande denna grupps omfattning se även anmärkningarna under A II och C III.

Försvarsväsen (A II). Borgerliga primärkommuner: försvar.

Investeringar för försvarsändamål har oftast inte kunnat särskiljas från A I investeringar. På grund därav har även i de fall då en särredovisning finns dessa investeringar förts under A I.

Rätts- och polisväsen (A III)¹. Borgerliga primärkommuner:

rätts- och ordningsväsen.

¹ Beträffande utgifter för magistrat samt uppbornds- och exekutionsväsen, se vidare bilaga 2 s. 430.

Landsting:
rättshjälpsanstalt.
Municipalsamhällen:
polisväsen.

Undervisningsväsen (B I). Borgerliga primärkommuner: undervisnings- och bildningsverksamhet.

Kyrkliga kommuner:
folkskola.

Landsting:
undervisning och dylikt.

Municipalsamhällen:
undervisning.

Hälso- och sjukvård (B II). Borgerliga primärkommuner: hälso- och sjukvård.

Landsting:
dito.

Municipalsamhällen:
dito.

Socialvård (B III). Borgerliga primärkommuner: bostadssubventionering, sluten fattigvård, öppen fattigvård, barnavård, socialvårdsbyrå, hemhjälpverksamhet, folkpensionering, annan socialförsäkring samt annan socialvård.

Landsting:
social verksamhet.

Kyrkliga ändamål m. m. (B IV). Kyrkliga kommuner: samtliga utgifter med undantag av folkskola. Före 1952 redovisas dessa utgifter under borgerliga primärkommuner.

Väg- och gatuväsen (C I). Borgerliga primärkommuner:
gator, vägar och allmänna platser, avlopps- och reningsverk.

Municipalsamhällen:
dito.

Landsting:
kommunikationer.

Brandväsen (C II). Borgerliga primärkommuner:
brandförsvar.

Municipalsamhällen:
dito.

Övrig allmännyttig verksamhet (C III). Till denna grupp borde föras de för senare år särredovisade posterna:

Borgerliga primärkommuner:

byggnads- och planväsen, annan planerings- och anläggningsverksamhet.

Municipalsamhällen:

dito.

Då emellertid motsvarande utgifter för tidigare år inte kunnat särskiljas har ifrågakvarande utgifter för hela perioden förts till A I.

Näringsfrämjande (D)

Landsting:

jordbruk m. m.

Ej ändamålsfördelade utgifter (E)

Borgerliga primärkommuner:

fastighetsförvaltning utom bostadssubventionering, räntor och lånekostnader.

Landsting:

fastighetsförvaltning, räntor och lånekostnader.

Municipalsamhällen:

dito.

Poster i »Kommunernas finanser» som ej medtagits (se tabell 68)

Vattenverk.

Affärsdrivande verk.

Allmän hygien.

Livsmedelshygien m. m.

Hamnar, slussar och kanaler.

Kommunikationsföretag.

Restitution av skatter.

Inkorporeringsvederlag.

Till statsverket inlevererad statlig nöjesskatt.

Aktieteckning.

Inter-offentliga transfereringar.

Kommunernas utgifter 1913–16

Uppgifter om kommunernas utgifter åren 1913–16 har hämtats ur »Bidrag till Sveriges officiella statistik, U: Kommunernas fattigvård och finanser». I stort

överensstämmer denna redovisning med den som senare använts: »Kommunernas finanser.» På två väsentliga punkter föreligger emellertid olikheter. Åren 1913–16 finns nämligen ingen separat redovisning för fastighetsförvaltningen och inte heller för transfereringsutgifterna. I stället för fastighetsförvaltning redovisas följande utgifter:

	1913	1914 1 000 kronor	1916
Hus och inventarier	17 550	19 340	25 674
Övrigt	22 016	24 248	44 579

I dessa summor ingår dock affärsdrivande verk liksom inköp och förvärv av fastighet. Då korrigerig gjorts för detta får vi följande:

	1913	1914 1 000 kronor	1916
Hus och inventarier	11 172	14 346	18 762
Övrigt	5 945	6 289	6 947

Posten »övrigt» har fördelats på följande sätt:

	1913	1914 1 000 kronor	1916
Till A III-konsumtion	3 342	3 478	3 919
Till E-konsumtion	2 603	2 811	3 028

I »Hus och inventarier» ingår sannolikt väginvesteringar och investeringar inom fastighetsförvaltning, då några sådana inte kommit fram annorstädes i redovisningen. Vi har därför antagit att väginvesteringarna utgör 50 procent av C I utgifterna under varje år och denna summa har dragits bort från »Hus och inventarier». Den resterande delen av posten har fått bilda investeringar inom fastighetsförvaltning (E). »Hus och inventarier» fördelas alltså:

	1913	1914 1 000 kronor	1916
Till C I-investeringar	7 416	7 500	7 317
Till E-investeringar	3 756	6 846	11 445

De här angivna summorna för C I utgör de totala C I-investeringarna för dessa år. För att få de totala E-investeringarna har vi lagt till de investeringar som finns på en utgiftspost som i våra bastabeller kallats »överblivna poster».

	1913	1914 1 000 kronor	1916
Investering på överblivna poster	933	1 119	643

Transfereringsutgifter finns för åren 1913–16 endast inom B I, B III, D och E. B I-transfereringarna (se tabell 7) utgörs av bidrag till privata realskolor, läroverk m. m. och har beräknats med ledning av uppgifter i skolstatistiken.

De ändamålsbestämda transfereringarna inom B III (se tabell 55) har — med ledning av uppgifter för efterföljande år — beräknats utgöra en viss andel av de sociala utgifter, som ej är av investeringskaraktär, vilka redovisas i »Bidrag till ...». Detta är de enda B III-transfereringarna åren 1913 och 1914 medan år 1916 tillkommer bland de icke ändamålsbestämda transfereringarna (se tabell 57) utgifterna för pensionsförsäkringen.

D-transfereringarna (se tabell 14) utgörs av de i »Bidrag till ...» för landstingen redovisade utgifterna för jordbruk med binäringar sedan avdrag gjorts för skogsvårdsstyrelserna, vilkas utgifter räknats som offentlig konsumtion (se härom bilaga 3 s. 437).

E-transfereringarna (se tabell 15) utgörs av räntor på kommunala lån och har direkt kunnat erhållas ur »Bidrag till ...».

Investeringsutgifter 1918–58

Fastighetsförvaltningens utgifter har räknats in i kommunernas investeringar trots att utgifterna — om inte hela så i varje fall största delen därav — bort hänföras till de affärsdrivande verken och/eller omdisposition av förmögenhet. Detta gäller utgifter för exploateringsfastigheter, jordbruksfastigheter och skogar samt hyresfastigheter. Då en särredovisning av dessa utgifter icke varit möjlig annat än för de sista åren i perioden och vi ej ansett oss kunna uppskatta utgiftsandelen bakåt i tiden har utgifterna i sin helhet upptagits (i E-gruppen). Efter 1950 flyttas en del A I-investeringar över till fastighetsförvaltningen men då redovisningen samtidigt blir mer detaljerad har vi kunnat bestämma storleken av dessa utgifter och inkluderat dem i vår A I-serie. Vid samma tidpunkt (1952) börjar investeringsutgifter redovisas för A II och C III. Denna typ av utgifter har tidigare troligen redovisats under A I och vi har därför även för 1950-talet fört dessa utgifter dit. Samma sak gäller för A III-investeringarna men där börjar den separata redovisningen av investeringarna år 1948. Även i detta fall har investeringarna förts till A I.

BILAGA 2

Speciella beräkningar av vissa utgifter

KÄLLOR OCH BEARBETNINGSSÄTT RÖRANDE UNDERVISNINGSVÄSENDET

Folkskola. Utgifterna för folkskolan har för hela perioden hämtats från »Kommunernas finanser». Uppgifter om lärar- och elevantal har tagits ur statistisk årsbok och skolstatistiken¹, varvid dock för senare tid kompletterande beräkningar gjorts av antalet elever i klass 7 och högre avdelningar, utifrån uppgifter i statistisk årsbok; SOU 1948: 27 samt SOU 1955: 34.

Våra data rörande kostnaderna för skolmåltider baserar sig på uppgifter i statistisk årsbok och i SOU 1956: 8 och 1958: 37 och rörande kostnader för skolskjuts och fria läroböcker på uppgifter i den statliga budgetredovisningen och i SOU 1956: 8.

Folkskoleutgifterna har justerats med hänsyn till genomförda förändringar rörande lärarnas naturaförmåner och pensionsavgifter. Beträffande dessa justeringar se bilaga 3.

Realskolor och läroverk. I gruppen realskolor och läroverk ingår följande skolformer:

Statliga läroverk (realskolor och gymnasier).

Kommunala gymnasier.

Kommunala real-, mellan- och flickskolor.

Högre folkskolor.

Privata läroverk (real- och flickskolor samt läroverk).

Uppgifter om elev- och lärarantal för dessa olika skolformer har funnits att tillgå i skolstatistiken² och i statistisk årsbok.

¹ SOS Folkskolorna (Eckl.) 1911-1918/19; Folkskolorna och högre folkskolorna (SÖ) 1919/20-1920/21, 1926/27; Lärarutbildningen (Eckl.) 1916/17-1919/20; d:o (SÖ) 1920/21-1921/22, 1927/28, 1928/29 t. o. m. 1938/39.

² SOS De kommunala mellanskolorna och privatläroverken (Eckl.) 1916/17; De kommunala mellanskolorna (Eckl.) 1917/18-1919/20; Privatläroverken (Eckl.) 1917/18-1919/20; Statens allmänna läroverk (Eckl.) 1911/12-1918/19; Statens allmänna läroverk, kommunala mellanskolor och privatläroverk samt realskole- och studentexamina (SÖ) 1920/21-1921/22; Det högre skolväsendet (SÖ) 1927/28, 1935/36.

Utgiftssiffror har inte på samma sätt kunnat erhållas direkt ur offentlig statistik (mer än för statliga läroverk). Beräkningarna av utgiftsutvecklingen i de andra fallen har gjorts på följande sätt.

För de *statliga läroverkens* del har utgiftsuppgifterna för olika år hämtats från budgetredovisningen med undantag av åren 1913-16. Data för dessa år är hämtade från skolstatistiken. I budgetredovisningen har siffror för dyrtids-tillägg funnits att tillgå under hela perioden. Som berörs i bilaga 3 har vissa justeringar avseende terminsavgifterna gjorts. Dessas storlek har framgått av skolstatistiken, men från där angivna summor har avdragits de avgifter som tagits upp på statsbudgetens inkomstsida som uppbörd.

Beträffande de *kommunala gymnasierna* föreligger ingen särskild utgiftsstatistik. Med ledning av elevantalet och dess förändringar, varom uppgifter finns i skolstatistiken, har en beräkning av utgifterna gjorts på så sätt att kostnaden per elev antagits vara densamma i dessa skolor som i de statliga läroverken.

För de *kommunala real-, mellan- och flickskolorna* innehåller skolstatistiken utgiftsdata för åren 1916-34 och för 1954 och vidare finns uppgifter om elevantalet för hela perioden. I fråga om de år då utgiftssiffror saknas har antagits att utvecklingen av kostnaden per elev varit densamma som i de statliga läroverken. Utifrån detta antagande har en utgiftsserie för ifrågavarande skolor beräknats.

Uppgifter om de *högre folkskolornas* utgifter saknas. Med ledning av data över elevantalet och under antagande att kostnaden per elev i detta fall varit densamma som för de kommunala skolornas del har en utgiftsserie beräknats.

Beräkningarna av utgiftsutvecklingen i dels de kommunala gymnasierna och dels de högre folkskolorna kan givetvis inte tillmätas någon högre grad av exakt-het. Det kan dock här framhållas att dessa två skolformer har en mycket liten del av det totala elevantalet i realskola och läroverk, varför eventuella fel i beräkningarna av deras utgiftsutveckling inte i större grad kan försvaga siffer-serien för de totala utgifterna.

Utgifter för skolmältider har påförts de olika skolformerna i förhållande till elevantalet. Den sammanlagda kostnaden för skolmältider i realskola och läroverk har för åren 1946-58 antagits utgöra 10 procent av totala skolmältids-utgifterna i landet. Beträffande källor för uppgifter därom hänvisas till vad som ovan anförts under folkskolan. Några utgifter för fria läroböcker är inte med-tagna för realskola och läroverk, då uppgifter därom helt saknas.

I fråga om de *privata läroverken* har uppgifter rörande deras utgifter hämtats från skolstatistiken. Dock har data kunnat erhållas endast för följande år: 1914, 1918-20, 1928-34, 1942-46 och 1952-54. För mellanliggande år har

uppskattning genom en rätlinjig interpolering gjorts. Viss hänsyn har emellertid därvid tagits till att kostnaden per elev bör ha utvecklats ungefär på samma sätt som i de statliga läroverken. För de privata läroverken har en särredovisning skett av offentliga transfereringar och privata avgifter.

Universitet. Följande läroanstalter har medtagits i denna delgrupp (vilket innebär att begreppet universitet här får en något vidare räckvidd än vad t. ex. 1955 års universitetsutredning ger det): Uppsala och Lunds universitet, Stockholms och Göteborgs högskolor, medicinska högskolan i Umeå, gymnastiska centralinstitutet, tandläkarhögskolorna, farmaceutiska institutet, socialpolitiska institutet, handelshögskolorna i Stockholm och Göteborg samt tekniska högskolan i Stockholm och Chalmers i Göteborg. Därutöver har vissa särskilda anslag i statsbudgeten medtagits: ersättning åt sakkunniga i befordringsärenden, Stockholms högskolas rektorskonvent samt alla anslag för gemensamma universitetsändamål.

Beträffande utgifterna för universitetsändamål har någon klar gränsdragning mellan konsumtion och transferering ej kunnat upprätthållas beroende på svårigheterna att med bestämdhet ange huvudmännen för olika läroanstalter. Av kommunala anslag till universitet har endast medtagits bidrag från Stockholms stad till högskolan, handelshögskolan och socialinstitutet i Stockholm, vilka bidrag förts som kommunala transfereringar.

Uppgifter om antalet utexaminerade från universitet och högskolor har hämtats från SOU 1957: 51. Vidare har använts årsberättelser från universiteten och högskolorna, statistisk årsbok för Stockholms stad, dito för Göteborgs stad samt (för beräkning av naturastipendierna) statsliggaren.

Yrkesutbildning. Denna delgrupp omfattar anslag till följande läroanstalter upptagna i den statliga budgeten: Alnarps samt övriga lantmannaskolor, skogsskolor, högre tekniska läroverk, grafiska institutet, konstfackskolan, handelsgymnasier, sjöbefäls- och navigationsskolor, sjuksköterskeskolor samt läroanstalter för barnmorskor. Vidare har vissa särskilda statsanslag medtagits: överstyrelsen för yrkesundervisning, kurser för utbildning av arbetsstudieingenjörer, preparatriser, sysselsättnings- och arbetsterapeuter, utbildning av yrkesskollärare samt omskolningskurser, veterinär- och lantmäteriuundervisning.

Beträffande kommunala skolor för yrkesutbildning finns någon särredovisning i »Kommunernas finanser» av dessa utgiftsposter endast för åren 1952–58. Landstingens utgifter för dessa ändamål finns dock redovisade för en del tidigare år. I övrigt har för perioden före 1952 uppgifter hämtats från SOS Yrkesundervisningen (SÖ) 1919/21–1921/22, 1928/29, 1936/37 samt vidare från olika

offentliga utredningar — SOU 1937: 33, 1948: 49, 1950: 12, 1950: 44 och 1955: 21. Beträffande lantbruksskolor har material rörande utgifterna erhållits från lantbruksstyrelsen.

Här bör understrykas att i utgiftsserierna i detta fall ingår även privata skolor — någon uppdelning mellan offentliga och privata läroanstalter har i detta fall inte varit möjlig. En följd av detta är också att någon uppdelning på konsumtion och transferering inte kunnat göras för yrkesutbildningens del. Vid hopsummeringen till totala utgifter för undervisningsväsendet har utgifter för yrkesutbildning behandlats som konsumtionsutgift.

Vid sammanställningen av utgiftssiffrorna från olika offentliga utredningar har statsbidragen till privata anstalter för yrkesundervisning, landstingens centrala verkstadsskolor och lantbruksskolor, övriga kommunala anstalter för yrkesundervisning, bergsskolan i Filipstad och textilinstitutet i Borås, utgjort en utgångspunkt och tjänat till ledning för utgiftsberäkningarna för år då utgifter om sammanlagda utgifter saknats.

Bibliotek. Denna delgrupp omfattar utgifter för dels folkbibliotek dels landsbibliotek. För de statsunderstödda kommunala biblioteken har uppgifter om utgifter, bokbestånd och utlåning hämtats från Tidskrift för svenskt folkbildningsarbete, Årgång III, 1914 samt från »Blå boken». Beträffande ej statsunderstödda kommunala bibliotek och landsbibliotek har från samma källor erhållits utgiftssiffror för åren 1920 och 1930 samt för 1950-talet; för mellanliggande år har en uppskattning gjorts. Data över bokbestånd och utlåning har ej funnits att tillgå för sistnämnda grupp men utvecklingen har i detta fall antagits vara densamma som för de förstnämnda biblioteken. (Någon större osäkerhet i fråga om totalseriernas utveckling innebär inte detta antagande då de ej statsunderstödda biblioteken och landsbiblioteken endast svarar för omkring 5 procent av totalutgifterna för biblioteken.)

Vissa uppgifter rörande studiecirkelbibliotek, som anförs i texten, baserar sig även på nyss angivna källor.

VÄG- OCH GATUVÄSEN

När det gäller att redovisa utgiftsutvecklingen för vägväsendet har ställning först måst tas till behandlingen av vägkassornas utgifter. Trots att vägdistriktet utgjorde kommunala samfälligheter har vägkassornas finanser hela tiden legat utanför den kommunala finansstatistiken. För att få en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen inom vägväsendet är det dock nödvändigt att även vägkassornas utgifter tas med i våra utgiftsserier. Vägkassornas utgifter för konsum-

tion och investeringar har därför — som senare skall framgå — som justeringar påförts motsvarande statliga utgifter.

De statliga utgifterna för vägväsendet har hämtats från budgetredovisningen. Stora svårigheter har före vägväsendets förstatligande förelegat beträffande kodningen av de olika utgifterna. Av redovisningen framgår nämligen ofta ej om de olika anslagen har karaktären av statlig konsumtion eller investering eller om de är att hänföra till transfereringar. Speciellt har karaktären av investering eller transferering varit svår att fastställa. Efter studium av propositionerna för vederbörande anslag har dock detta med någorlunda säkerhet låtit sig göras. Vägledande har därvid varit att som investeringar endast föra sådana arbeten m. m. där staten ensam svarat för kostnaderna. Till följd härav har de ur budgetredovisningen hämtade kostnaderna för konsumtion och investering blivit relativt små före år 1944. Till konsumtion har således endast förts kostnader för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vägorganisationen i länen, vissa förvaltningskostnader m. m. och som statliga investeringar har förts endast sådana väg- och brobyggnadsföretag, stensättningsarbeten, gatstensinköp m. m. som helt bekostats med statliga medel. Vad sedan gäller transfereringarna så har problem förelegat endast beträffande de inter-offentliga där de dock varit desto större. Dessa visade under tiden före vägväsendets förstatligande en mycket oregelbunden utveckling. Framst gäller detta för åren 1924–28 och 1938–40, då någon överensstämmelse ej har kunnat erhållas med de nettoutgifter, som för de olika åren redovisats i budgeten å ena sidan, och de statsbidragsinkomster, som för motsvarande år redovisats i den kommunala finansstatistiken och väggkassornas räkenskaper å andra sidan. Det är här främst automobilskattemedlens introduktion och behandling som åstadkommit ojämheterna. Dessa upptogs första gången i riksstaten budgetåret 1925/26 efter att dessförinnan ha redovisats som diversemedel av statskontoret. Att den efterföljande budgettekniska behandlingen mer än trettio år senare ter sig svår att rekonstruera kan möjligen vara ursäktligt om man tar i beaktande följande uttalande¹ ur riksräkenskapsverkets inkomstberäkningar för budgetåret 1929/30: »Den nu gällande ordningen för automobilskattemedlens behandling kan med skäl betecknas som ett budgettekniskt kaos.» Den missvisande förskjutningen i utgiftsbelastningen som åstadkommits genom redovisningen av automobilskatteanslagen behandlas bland annat i riksräkenskapsverkets årsbok 1930/31, s. 39: »Beträffande jämförbarheten av utgiftssiffrorna för olika budgetår må erinras, att redovisningen av utgifterna å automobilskatteanslagen åstadkommit missvisande förskjutningar i utgiftsbelastningen. Såsom följd av automobilskattemedlens uppförande i riksstaten från och med budgetåret 1925/26 över-

¹ Prop. 1/1929; Inkomsterna bil. III s. 9.

fördes nämligen de vid det närmast föregående budgetårets slut å en särskild diversemedelsfond bokförda skattemedlen såsom särskilda uppborndsmedel till de båda nya reservationsanslag för vägväsendets befrämjande, vilka skulle direkt utgå av automobilskattemedel. Under budgetåret 1925/26 hunno emellertid å de båda anslagen sammanlagt endast bestridas utgifter till belopp avsevärt understigande anslagssummorna jämte överskotten av automobilskattemedlen för året. Under budgetåret 1926/27 åter avfördes med anlitan av reservationerna från föregående budgetår å berörda båda anslag ett sammanlagt belopp mer än dubbelt så stort som anslagen. I samband med den förut omnämnda omläggningen av redovisningen av den till automobilskattemedlen hörande specialbudgeten blevo de vid slutet av budgetåret 1928/29 kvarstående reservationerna å automobilskatteanslagen tillgodoförda den för ändamålet upprättade automobilskattemedelsfonden. I anledning härav uppvisade nämnda anslag för angivna budgetår mycket stora nettoutgifter. Från och med budgetåret 1929/30 slutligen sammanfalla automobilskatteanslagens totala nettoutgifter med den behållna inkomsten av automobilskattemedel.»

År 1938/39 upptar budgetredovisningen en mycket stor nettoutgift under anslaget »Avsättning till statens automobilskattemedelsfond» och vid detta års utgång uppgick fonden till 57,00 miljoner kronor. Under de två följande budgetåren överfördes fondens behållning åter till specialbudgeten. År 1939/40 upptogs sålunda 4,71 miljoner och år 1940/41 återstoden, 52,29 miljoner, som nettoinkomst under ovannämnda anslag. De brister respektive överskott, som sedermera uppkommit på automobilskattemedlens specialbudget, har reglerats över budgetutjämningsfonden.

De ovan redovisade förhållandena har medfört att en redovisning av vägväsendets utgifter med användande av budgetredovisningens uppgifter skulle ge en felaktig och ojämn serie över kostnadsutvecklingen. En jämnare och bättre redovisning har dock kunnat erhållas ur »Allmänna väghållningsbesväret på landet. Statistisk tabell» varför vi valt att utgå från denna publikation vid framtagandet av våra utgiftsserier. Något fel i våra utgiftsserier behöver detta förfarande ej medföra eftersom de statliga utgifter det är fråga om har hänförts till inter-offentliga transfereringar. Ett specialstudium av å ena sidan de i budgetredovisningen upptagna bidragen till väghållningen på landsbygden och å andra sidan de i »Allmänna väghållningsbesväret» redovisade inkomsterna av statsbidrag har vidare visat att om man utsträcker jämförelsen till flerårsperioder så blir överensstämmelsen mellan utgångna bidrag och uppburna statsbidrag ganska god.

»Allmänna väghållningsbesväret på landet» utkom endast t. o. m. år 1940 med redovisning av 1938 års inkomster och utgifter. Motsvarande uppgifter för år

1940 har erhållits genom en bearbetning av primärmaterialet utförd av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen medan de för år 1942 fanns tillgängliga i statistisk årsbok.

De sålunda erhållna väggasseutgifterna för väghållningen på landet har som justeringar t. o. m. 1942 lagts till statlig konsumtion och statlig investering. Vid uppdelningen av väggassornas utgifter har därvid som konsumtion förts förvaltningskostnader, kostnader för vinterväghållning m. m. medan till investeringar förts vägunderhåll och -förbättring, väg- och brobyggnader m. m.

Kommunernas utgifter för vägväsendet har hämtats från »Kommunernas finanser.» För åren 1913–16 har ett beräknat belopp för väginvesteringar dragits ifrån posten »Hus och inventarier» i »Bidrag till Sveriges officiella statistik. . .» (se redogörelse härom under »Kommunernas utgifter 1913–16» i bilaga 1 s. 421). Vid uppdelningen av kommunernas utgifter för vägväsendet har till konsumtion hänförs driftutgifter och anskaffning av inventarier och till investeringar fastighetsanskaffning och övriga kapitalutgifter. Som inter-offentlig transferering har för åren 1913–44 förts posten »Kommunikationsväsen» i landstingens utgifter. Dessa medel gick till väggassorna. Fr. o. m. 1952 finns bland landstingens utgifter en post »Kommunikationer». Denna omfattar huvudsakligen bidrag till enskilda vägar (cirka 1 miljon 1958), men innefattar även bidrag till marklösen i samband med breddning av järnvägar, stationsbyggnader vid flygplatser osv. Någon uppdelning av posten har ej gjorts utan den har i sin helhet förts som transferering till privat sektor.

(**Källor:** SOU 1941: 12 Betänkande med förslag till förstatligande av den allmänna väghållningen på landet m. m.

SOU 1943: 1 Betänkande med författnings- och organisationsförslag för genomförande av förstatligande av den allmänna väghållningen på landet m. m.

Kungl. Maj:ts prop. nr 1, sjätte huvudtiteln 1916–42

Allmänna väghållningsbesväret på landet. Statistisk tabell 1913–38

Statistisk årsbok 1945

Riksräkenskapsverkets årsbok 1923–1938/39, 1948–58.)

KYRKLIGA ÄNDAMÅL M. M.

Som tidigare nämnts har till riksstatens utgifter för B IV adderats den del av kyrkofondens utgifter som ej redovisas på statlig eller kommunal inkomstsida. Från kyrkofondens totala utgifter har vi därvid dragit bort:

- a) »kostnader för allmänna kyrko-, biskops- och klockarhemman», vilka redovisas i »Kommunernas finanser»;
- b) »tillskott till underskottskommuner», vilket i princip skall innefatta endast lönebidrag och vilka redovisas i »Kommunernas finanser»;
- c) »återlevering av allmän kyrkoavgift», vilken post endast finns sedan 1950 då de s. k. överskottskommunerna började att betala in till kyrkofonden en preliminär kyrkoavgift för det kommande räkenskapsåret. Tidigare skedde inbetalningarna i efterhand och något överskott som kunde återlevereras uppstod aldrig.

Tillskotten från kyrkofonden under punkten b) ovan avsågs från början att utgå till prästlönekassorna som en kompensation för ökade löneutgifter i samband med att de kyrkliga kommunerna antog 1910 års lag om bruttoavlöning. Pastoraten införde successivt bruttoavlöningsystemet och i »Kommunernas finanser» redovisas bruttolönen på utgiftssidan och eventuella hyresinkomster på inkomstsidan i de pastorat där 1910 års lag trätt i kraft. I övriga pastorat där naturaförmåner fortfarande rådde kom dessa aldrig in i redovisningen.

RÄTTS- OCH POLISVÄSEN

På grund av omläggningar av utgiftsredovisningen i »Kommunernas finanser» har vissa svårigheter förelegat att få enhetliga och jämförbara siffror för rätts- och polisväsendets kostnader. Åren 1913–16 redovisades sålunda utgifterna för magistrat och rådhusrätt för sig, men från 1918 inkluderades under denna rubrik även magistratstädernas utgifter för kronouppbörd och exekutionsväsen. En särredovisning infördes sedan på nytt 1946. För att avskilja magistratens och rådhusrätternas kostnader 1918–44 har följande beräkningar gjorts. För hela undersökningsperioden har ur vederbörande städers statistiska årsböcker framtagits utgifterna i Stockholm, Göteborg och Malmö för ifrågavarande verksamhet. Dessa tre städers utgifter av detta slag har såväl före 1918 som från och med 1946 visat sig ligga ganska nära 50 procent av samtliga städers utgifter — ibland någon procent under ibland någon över. Under sådana förhållanden har vi ansett oss kunna våga anta att denna relation i stort gäller även för den mellanliggande perioden 1918–44. Utgiftssiffrorna för magistrat och rådhusrätt i Stockholm, Göteborg och Malmö har sålunda räknats upp till det dubbla, och de så erhållna beloppen har förts som utgifter under A III. Skillnaden mellan de här beräknade beloppen och de utgiftssiffror som anges i »Kommunernas finanser» för ifrågavarande grupp blir sålunda utgifter för kronouppbörd och exekutionsväsen vilka förts till A I. Det bör här observeras att vi därmed får en

olika klassificering av utgifterna för exekutionsväsendet. På landsbygden där dessa uppgifter handhas av landsfiskaler och fjärdingsmän kommer kostnaderna in under polisväsendet (A III) men i städerna förs de tillsammans med upp-
bördsväsendet under allmän förvaltning (A I). Någon möjlighet att nå enhet-
lighet i redovisningen i detta avseende syns dock inte föreligga.

De belopp som enligt vad som ovan sagts förts över från A III till A I är följande.

År	1 000 kronor	År	1 000 kronor
1918	3 475	1932	6 673
1920	6 096	34	6 302
22	5 712	36	7 184
24	5 485	38	7 898
26	6 019	1940	9 525
28	6 107	42	11 438
1930	6 569	44	14 966

BILAGA 3

Justeringar av budgetmaterialet

Som nämnts i föregående bilaga bygger vår behandling av budgetmaterialet på ett klassificeringsschema anbringat på den statliga och kommunala budget som gällde vid undersökningsperiodens slut. Nu har emellertid principerna för såväl den statliga som kommunala budgetredovisningen vad gäller dess omfattning, specificering av olika poster, uppställning etc. ändrats i vissa avseenden. Dessa ändringar har i olika fall inneburit att en bristande jämförbarhet i budgetsiffrorna för olika år uppkommit. För kommunernas del skedde en omläggning av finansstatistiken 1952. Förändringarna avsåg dock inte i någon nämnvärd grad de principer för redovisningen som i detta sammanhang är av intresse utan berörde främst uppställning, uppdelning och presentation av budgetmaterialet. Några större justeringar av budgetmaterialet påkallas sålunda inte av 1952 års omläggning av kommunernas finansstatistik. Däremot har för åren före 1918, då nya principer för utgiftsredovisningen infördes, vissa beräkningar och justeringar måst göras för att uppnå enhetlighet i sifferserierna. En redovisning av vad som kunnat göras i detta avseende har gjorts i bilaga 1. Vissa andra justeringar av kommunernas utgiftssiffror kommer att beröras i samband med behandlingen av den statliga budgeten. Den omständigheten att vi vid grupperingen av siffermaterialet måst utgå från finansstatistikens uppställning för 1952 har inneburit vissa olägenheter som här bör understrykas. Uppdelningen av utgifterna var tidigare inte så långt driven och var inte alltid gjord med beaktande av utgiftens karaktär (konsumtion, investering, transferering till privat sektor eller transferering inom offentlig sektor). Detta har medfört att i vissa fall en betydande osäkerhet vidlåder våra uppdelningar av de kommunala utgifterna.

I »Bestämmelser och praxis rörande statens budget» — ett betänkande avgivet av 1948 års budgetutredning (SOU 1952: 45) — lämnas en utförlig redogörelse för de ändringar av principer och systematisering som gjorts inom den statliga budgetredovisningen under den period vi behandlar. Från denna redogörelse har vi utgått i våra försök att justera de statliga utgiftssiffrorna. Vissa genomförda budgetreformer har avsett förhållanden, som icke berör denna undersök-

ning och lämnas därför här å sido. Detta gäller t. ex. alla reformer som avser anslagens karaktär och vidare ändringar i redovisningen av sådana poster, som huvudsakligen har intresse för bestämningen av statens förmögenhetsställning.

I stort sett har den statliga budgetredovisningen under hela undersökningsperioden utgjort en kassaredovisning, dvs. utgifterna har redovisats för det år de verkligen utbetalats. Fram till omkring 1920 fanns dock vissa undantag från denna regel, i vilka fall utgifterna hänfördes till det år för vilket de anvisats eller under vilket de anordnats. Denna äldre redovisningsmetod hade successivt avvecklats genom det arbete med upprättandet av nya räkenskapsformulär för statliga myndigheter som genomfördes åren 1902–20 av statsbokföringskommittén. Några försök att justera utgiftssiffrorna för de myndigheter som åren 1913–20 tillämpade de äldre principerna har inte gjorts i denna undersökning. Dels har möjligheterna att med rimlig arbetsinsats kunna åstadkomma dessa justeringar bedömts vara ganska små. Dels finns nog anledning förmoda att några väsentliga förändringar i utgiftssiffrorna inte skulle framkomma av en sådan justering — försvarsutgifternas fördelning på olika år kunde möjligen i viss grad tänkas bli förändrade men då som berörts i kapitel 4 vi inte ansett oss kunna företa någon direkt analys av utgiftsutvecklingen på detta område har tanken på en justering fått falla.

Vid den budgetreform som genomfördes 1911 uppställdes kravet att riksstaten skulle vara »uttömmande», varmed avsågs att alla medel och alla anslag som anvisades för ett visst år skulle ingå i riksstaten. Denna regel har upprätthållits under vår undersökningsperiod med vissa väsentliga undantag. Till dessa hör bland annat driftutgifter inom affärsdrivande verk och specialdestinationer vid sidan om riksstaten (t. ex. Svenska akademiens och Vetenskapsakademiens utgifter). Detta har dock gällt hela perioden, varför där inga problem i fråga om enhetlighet i sifferserierna uppstår; ifrågavarande utgifter innefattas med andra ord inte i vår undersökning. I de fall då en förändring i nu förevarande hänseende skett under perioden har detta beaktats antingen genom att posten i fråga, de år den förekommit i budgetredovisningarna, ej medtagits i våra sammanställningar eller genom att utgifter för de år de saknats i budgeten beräknats och införts i våra sifferserier.

I huvudsak är den statliga budgetredovisningen en bruttoredovisning. Samtliga utgifter och inkomster redovisas alltså i regel för varje förvaltningsområde. Vid 1911 års budgetreform uppsattes denna princip som en huvudregel. Visserligen var budgeten mestadels upplagd på detta sätt redan tidigare, men det förekom ett ganska stort antal fall då inkomster, främst i form av uppbörd inom ett verk, avräknades mot utgifterna för verksamheten och endast en nettoutgift uppfördes i budgeten. Understrykandet av bruttoprincipen vid 1911 års reform

ledde efter hand till att uppbördsinkomster i flera fall fördes över från utgiftsanslaget till riksstatens inkomstsida. Åtgärder av detta slag vidtogs ganska ofta fram till senare delen av 1930-talet, men sedan dess har förhållandena i dessa avseenden i huvudsak varit oförändrade. Fortfarande tillämpas dock i flera fall en nedräkning av utgiftsanslaget med inkomster av verksamheten. Mestadels är dock de inkomstbelopp det därvid rör sig om ganska små. De justeringar av budgetmaterialet som nu berörda förändringar föranlett har gått ut på att uppleta de anslagsposter där en övergång till bruttoredovisning ägt rum, samt att, då så skett, uppräknat utgiftssiffrorna för tidigare år med nettoredovisning med belopp motsvarande uppbördsinkomsterna. I de fall då nettoredovisning fortfarande förekommer har ingen justering företagits om blott denna redovisningsprincip tillämpats under hela undersökningsperioden.

En annan form av övergång från netto- till bruttoredovisning kan sägas representerad genom den avveckling av sådana tidigare avlöningsformer som sportler, naturaförmåner etc., som skett under undersökningsperioden. Av jämförbarhetsskäl bör givetvis värdet av sådana förmåner för tidigare år uppskattas och läggas till avlöningsanslagen. Så långt möjligt har vi även sökt åstadkomma sådana beräkningar. Det har emellertid stundom varit svårt att erhålla data härför. Flertalet områden där sportler och naturaförmåner varit viktiga inslag i lönesystemet torde dock täckas av våra justeringar.

Slutligen har justeringar vidtagits på grund av den ändrade princip för budgetredovisningen som infördes i och med upprättandet av de statliga fastighetsfonderna från mitten av 1930-talet. Detta innebar också i viss mening en övergång till bruttoredovisning, i så måtto att hyresvärdet av statliga byggnader, som tidigare utgjort en i anslagen icke värderad nytthet för de myndigheter som använde byggnaderna nu upptogs och belastades »hyresgästen». Av det följande framgår hur vi för åren innan fastighetsfonderna tillkom sökt beräkna hyresvärdena för de statliga byggnaderna.

Åren 1934 och 1935 genomfördes en reform av budgetredovisningen som bland annat gav en enhetlig systematik för uppställningen av riksstatens utgifter. I och för sig innebar detta inte några förändringar i de reella principer för redovisningen, som har intresse för vår undersökning. Men omändringarna i den rent formella uppställningen har ändå haft en viss saklig betydelse för vårt arbete. Sålunda har svårigheterna att uppnå konsekvens i fördelningen av anslagen efter ändamål och art varit större genom dessa formella omläggningar.

Den nämnda budgetreformen liksom andra liknande förändringar av mindre omfattning som gjorts vid olika tidpunkter får därför utgöra en erinran om de troliga fel och ofullkomligheter som vi inte kunnat bemästra i vårt siffermaterial.

I allmänhet går de justeringar som vidtagits på grund av ovan angivna för-

hållanden i riktning mot en höjning av utgifterna för tidigare år — utvecklingen har gått mot en mer strikt genomförd bruttoredovisning. Detta gäller såväl i fråga om redovisningen av inkomster i form av uppbördsmedel i olika verksamheter, om de hyreskostnader som användningen av statens fastigheter är förbundna med som om utformningen av de statsanställdas avlöning vad beträffar naturaförmåner, extrainkomster, provisioner, sportler etc. I fråga om löneförhållandena finns dock ett viktigt undantag från den allmänna tendensen. Sålunda har man beträffande pensionerna inom statsförvaltningen gått från ett brutto- till ett nettolönesystem. Arten av de revideringar som i de här olika fallen varit nödvändiga skall redovisas under sex olika rubriker: Uppbördsmedel, Vägutgifter, Fastighetsfonder, Naturaförmåner, Sportler samt Pensioner. Justeringarnas storlek för olika ändamålsgrupper för statliga och kommunala utgifter redovisas i tabell 29 respektive 31. En något mera noggrann redovisning av justeringarna av statliga konsumtionsutgifter görs dessutom i tabell 30.

UPPBÖRDSMEDEL

På inkomstsidan i den statliga budgeten återfinns numera ett ganska stort antal inkomstposter, redovisade under rubriken »Uppbörd i statens verksamhet». Flertalet av dessa har inlutit under hela undersökningsperioden. Trots detta är de dock nya på inkomstsidan. Under tidigare år upptogs de nämligen som uppbördsmedel på utgiftssidan, varigenom en reduktion skedde av den »nettoutgift» för anslaget, som vi genomgående arbetat med vid vår registrering av utgifterna. Genom 1910 års riksstatskommittés betänkande, som uppställde bruttoredovisning som en huvudregel, aktualiserades efter hand en överflyttning av olika uppbördsmedel till inkomstsidan i budgeten. Den redovisningstekniska följden av detta var att anslaget uppräknades och »nettoutgiften» höjdes med det belopp som ingick på inkomstsidan. Som ovan antytts vidtogs sådana förändringar successivt efter 1911 års budgetreform. Flertalet överflyttningar gjordes dock först i mitten av 1930-talet.

Vad dessa ändringar inneburit för vår undersöknings vidkommande är att vi för de år då uppbördsmedlen gottskrivits utgiftsanslaget fått uppräknat nettoutgiften med summan av inlutna uppbördsmedel. De poster och år det härvid varit fråga om är följande:¹

¹ Vilka överflyttningar som skett har konstaterats genom en jämförelse av olika års budgetredovisningar (uppbörd i statens verksamhet på inkomstsidan). En kollationering har sedan gjorts med den redogörelse över inkomst- och utgiftsberäkningar som lämnas i statsverkspropositionen och vidare mot anslagsberäkningarna för de enskilda verksamheterna.

Fångvården	1913-34
Bona uppfostringsanstalt	1913-34
Rättskemiska anstalter	1920-34
Rikets allmänna kartverk	1913-34
Statens hydro-meteorologiska institut	1932-34
Bakteriologiska laboratoriet	1913-34
Sinnessjukhusen	1913-34
Anstalter för sinnesslöa	1922-34
Serafimerlasarettet	1913-36
Tandläkarinstitutet	1913-26
Tvångsanstalter	1914-34
Lotspenningar	1913-14
Sjökarteverket	1913-38
Föreningsregistret	1913-34
Veterinärbakteriologiska anstalten	1914-34
Pensionsstyrelsen	1928-34
Hysesmedel	1913-24
Bränslekontrollerande verksamhet	1933-34
Indragna provisioner för kronofogdar och länsnotarier	1918-25 respektive 1913-25

Uppgifterna om influtna uppbördsmedel har i flera fall inte kunnat hämtas från budgetredovisningarnas kolumn för uppbördsmedel, då i dessa även ingått reservationer etc. En kollationering har i de olika fallen därför måst ske med inkomstredovisningar i årsberättelser, med propositionernas beräkningar av anslagsbehovet etc.

En speciell grupp av uppbördsmedel utgörs av hyror erlagda av dem som hade tjänstebostad. Dessa medel tillkom i början av 1920-talet då man i fråga om naturaförmåner i form av bostad etc. övergick från netto- till bruttolön. Hyresersättningarna redovisades som uppbördsmedel under utgiftsanslag till armén, marinen, flyget, utrikesdepartementet, slottsbyggnaderna och universiteten. För bostäder i fastigheter som stod under byggnadsstyrelsens förvaltning redovisades hyrorna som uppbördsmedel vid anslag till denna institution fram till 1925 då de överfördes till inkomstsidan i budgeten som hyresmedel under diverse inkomster. I de övriga fallen bibehölls hyresersättningarna under utgiftsanslaget tills redovisningen av fastighetsförvaltningen i de olika fallen omlades genom upprättandet av en fastighetsfond. Med fonderna skedde samtidigt en viss överflyttning av utgifterna från drift- till kapitalbudgeten, vilket dock i detta sammanhang inte har någon direkt betydelse.

I fråga om redovisningen av de uppbördsmedel som bestått av terminsavgifter vid de statliga läroverken har speciella förhållanden rått. Av de avgifter som uppburits vid nämnda skolor har en del inlevererats till statsverket och redovisats på inkomstsidan i statsbudgeten. En annan del har stannat vid läroverken och där tillgodogjorts olika läroverkskassor — ljus- och vedkassa, biblioteks- och materialkassa. För denna sistnämnda del av terminsavgifterna har en justering vidtagits. De avgifter som tillfördes läroverkskassorna utgick under hela perioden utom det sista året 1958. Deras betydelse för skolornas finansiering hade emellertid efter hand avsevärt minskat, då statsmakterna icke medgivit en höjning av avgifterna i takt med de nominella kostnadsstegringarna. I stället hade stigande direkta anslag beviljats till de ändamål som avgifterna var avsedda att täcka, och i slutet av 1950-talet avvecklades avgifterna för att helt ersättas av statsanslag. För att uppnå jämförbarhet i utgiftssiffrorna för läroverken har en beräkning gjorts av ifrågavarande avgifter och en justering gjorts med de beräknade beloppen. Därvid har förfarits så att en totalsumma för terminsavgifterna, omfattande båda de här omnämnda delarna, hämtats från skolstatistiken för varje år. Från detta belopp har sedan dragits den i statens budget redovisade inkomstsommen för terminsavgifter. Återstoden har upptagits som justering under B I i våra utgiftsserier.

Enligt det klassificeringsschema för de offentliga utgifterna som riksräkenskapsverket och konjunkturinstitutet uppgjort och som vi använt oss av i denna undersökning skulle utgifter för skogsvårdsstyrelserna betraktas som transfereringar. I våra siffersammanställningar har en förändring i detta avseende gjorts och statens och landstingens utgifter för detta ändamål har klassificerats som offentlig konsumtion. Då skogsvårdsstyrelserna har en ställning och status som nära överensstämmer med statliga organ har en sådan ändring ansetts försvarlig. Det egentliga skälet till nämnda åtgärd är dock en annan och sammanhänger med den förändring av statsanslagen som genomfördes 1946 (prop. 126 och 246). För att finansiera skogsvårdsstyrelsernas verksamhet beslöts av 1903 års riksdag att en s. k. skogsvårdsavgift skulle uttas. Dessa avgifter tillföll skogsvårdsstyrelserna direkt utan att passera eller redovisas över statens budget. Denna ordning bestod fram till 1946 då det fattades beslut om att skogsvårdsavgifterna skulle inlevereras till staten och redovisas i budgeten på inkomstsidan. I gengäld skulle de statliga anslag som tidigare anvisats i budgeten och som utgjort ett bidrag vid sidan av skogsvårdsavgifter och andra inkomster till bestridande av skogsvårdsstyrelsernas utgifter, uppräknas med belopp motsvarande de inflytande skogsvårdsavgifterna. Denna övergång mot en bruttoredovisning var dock i fråga om skogsvårdsstyrelserna inte fullständig. Försäljningsinkomster och arvodesersättningar som

styrelserna uppbar i sin verksamhet skulle fortfarande gå utanför den statliga budgeten. Statsanslaget blev sålunda alltför ett nettoanslag; men ett begränsat nettoanslag genom att skogsvårdsavgifterna indrogs under budgeten. De justeringar som vi vidtagit i anledning härav innebär att vi uppräknat de statsanslag som utgått åren 1913-46 med de skogsvårdsavgifter som influtit de olika åren. Vidare har vi som konsumtion även räknat de bidrag till skogsvårdsstyrelserna som lämnats av landstingen under åren 1913-58. På detta sätt kommer även våra utgiftsserier att innehålla endast en del av skogsvårdsstyrelsernas utgifter — utelämnade är sålunda utgifter som finansieras av styrelsernas egna uppborädsinkomster. Att vi stannat så att säga halvvägs i våra justeringar sammanhänger med att betydande svårigheter förelegat att ur utgiftssammansällningarna för skogsvårdsstyrelserna nå en konsekvent och en med de principer som i övrigt följts för utgiftssammansällningarna, överensstämmande redovisning. Till grund för de justeringar som vidtagits har legat uppgifter hämtade från skogsvårdsstyrelsernas berättelser 1913-58.

VÄGUTGIFTER

De beloppsmässigt avgjort tyngst vägende justeringarna berör vägväsendet. Före vägväsendets förstatligande 1944 bestreds en stor del av vägutgifterna av vägkassorna till vilka betydande statliga bidrag utgick. Flera skäl har talat för att betrakta vägkassornas utgifter som offentliga utgifter och i enlighet därmed har dessa kassors utgifter fram till 1944 intagits som en justering i vårt material. Vissa problem som sammanhänger med dessa justeringar har berörts i bilaga 2.

Genom justeringen för vägutgifterna uppstår en viss inkonsekvens jämfört med justeringar på andra områden till följd av att även statsbidraget till vägkassorna — vilket tillsammans med den speciella vägskatten täckte vägkassornas utgifter — kommer att betraktas som justering. Dessa transfereringar har emellertid behandlats som inter-offentliga överföringar, vilka ju icke ingår i våra utgiftsserier. Någon dubbelräkning i de totala offentliga utgifterna har därför ej skett.

FASTIGHETSFONDER

I syfte att få en klarare redovisning av statens fastigheter och dessas kostnader inrättades under senare delen av 1930-talet Statens allmänna fastighetsfond med dess olika delfonder samt sedermera Försvarets fastighetsfond. Motiven för

denna omläggning och de allmänna principerna för fondredovisningen skall här beröras endast i de avseenden de har betydelse för vår undersökning. Tillkomsten av fonderna medförde förutom en förändring i redovisningen av inlutna hyresmedel för fastigheterna, såsom i avsnittet om uppbördsmedlen berörts, en utvidgning av bruttoredovisningen, varigenom de i budgeten upptagna utgifterna ökades. Denna utvidgning bestod av att man började beräkna ett hyresvärde för de skilda fastigheterna — värden som sedan som utgifter departementsvis påfördes de statliga organ som utnyttjade fastigheterna. Verkens hyror upptogs som en inkomst på fonderna. Mot dessa inkomster jämte hyror för till privata uthyrda fastigheter infördes på fondernas utgiftssida kostnader för reparation och underhåll, avsättningar för värdeminskning samt hyror för av statliga organ utnyttjade privata fastigheter. Överskott tillfördes driftbudgetens inkomstsida.

I förhållande till den tidigare utgiftsredovisningen kom den ovan angivna nya bokföringen att innebära varandra delvis motverkande förändringar. Ersättningarna till fonderna för av statsorgan förhyrda fastigheter var en ny utgiftspost men samtidigt försvann de tidigare utgående utgiftsanslagen på driftbudgeten avseende reparation och underhåll. Inkomster från och utgifter till privat sektor för uthyrning respektive förhyrning av fastigheter hade båda tidigare funnits med i budgeten, men försvann nu i och med inrättandet av fonderna.

För att klargöra vårt tillvägagångssätt då det gällt att göra de justeringar som föranletts av dessa förändringar måste vi även erinra om att fondernas inrättande också medförde att utgifter för investeringar i form av om- och nybyggnad fördes över från drift- till kapitalbudgeten. Detta har dock för vår bestämning av utgifternas utveckling ingen större betydelse, då vi i båda fallen, även om vi får hämta uppgifterna på olika ställen i budgetredovisningarna vid skilda tillfällen, registrerar utgifterna som offentliga investeringar. Det bör därvid särskilt framhållas att det är de faktiskt gjorda investeringsutgifterna som genomgående är av intresse och som medtagits i sammanställningarna. Hur dessa investeringar sedan finansierats eller påverkat statens förmögenhetsställning har däremot lämnats därhän, då denna fråga icke beaktas i vår undersökning. Av detta följer att vi kan förbigå transaktionerna inom fonderna vid våra behövliga justeringar och endast beakta hur fondernas inrättande återverkat på budgeten. Som nämndes utgör därvid utgifterna för om- och nybyggnad inget problem, även om de flyttats från drift- till kapitalsidan. Återstår då den nytillkomna posten ersättningar till fonderna för av olika myndigheter förhyrda fastigheter och de två ur driftbudgeten avförda posterna: utgifter för reparation och underhåll samt hyror till privata fastighetsägare. Dessa två senare utgiftsposter ersätts helt av det nya anslaget, vilket dessutom innefattar en förräntnings- och

värdeminskningskostnad för det i de statsägda fastigheterna nedlagda kapitalet. För att jämförbarhet mellan olika år skall erhållas är det alltså denna kapitalkostnad som skall uppskattas och läggas till de ifrågavarande verkens utgifter de år då fastighetsfonderna icke fanns.

Någon mer exakt bestämning av dessa kostnader har inte varit möjlig att göra, utan vi har fått tillgripa ganska schematiska uppskattningar. Därvid har vi till en början haft att söka bestämma det ifrågavarande fastighetsbeståndets storlek för tidigare år. Noggrannare uppgifter därom har inte stått att få för skilda år. Men i samband med att riksräkenskapsverket redan 1922 i en skrivelse föreslog inrättandet av en fastighetsfond gjordes av byggnadsstyrelsen förteckningar och uppskattningar av olika fastigheter som kunde tänkas vara aktuella vid en sådan fondbildning. Vidare hade i ett statsutskottets memorial (211) vid 1920 års riksdag gjorts vissa liknande sammanställningar. Utifrån dessa källor har vi sökt bestämma omfattningen av en tänkt fastighetsfond i början av 1920-talet och vidare uppskatta värdet av de fastigheter som då skulle ha ingått däri. Bruttoavkastningen av fastigheterna har vi beräknat efter de grunder som sedermera tillämpades vid fondernas bildande (prop. 114 och 115/1935, prop. 200 och 201/1938, prop. 184/1939, prop. 228/1944 och 1/1945 samt för försvarets fastighetsfond prop. 184/1939). I de erhållna summorna låg då såväl reparations- och underhållskostnader som ränte- och avskrivningskostnader. Emellertid fanns ju redan de förstnämnda utgifterna upptagna i budgeten och måste därför frändras våra beräknade siffror för bruttoavkastningen. Svårigheter mötte dock att fastställa de faktiskt gjorda utgifterna för reparation och underhåll beroende på att dessa kostnader (ingående under omkostnadsanslag etc.) ofta inte särredovisades. Under sådana förhållanden har vi fått förfara på det sättet att vi tagit genomsnittet av den för 1936–58 konstaterade relationen mellan ersättning till fonderna (minus hyror till privata fastighetsägare) och reparationskostnaderna och så använt detta genomsnittstal vid bestämningen av reparationsposten för tidigare år. Därmed var vi framme vid det värde för ränte- och kapitalkostnaderna, som vi behövde. Utifrån de faktiska uppgifterna för 1936 (eller för ifrågavarande senare år) och de beräknade för början av 1920-talet har vi i fråga om mellanliggande och tidigare tidpunkter bestämt värdena genom en utjämning och utdragning av utgiftskurvan, varvid vi dock i möjligaste mån sökt beakta om och när större nybyggnader skett.

Här ovan berörda beräkningar har gjorts för varje delfond för sig. Fördelningen av utgifterna under fonderna efter ändamål har i allmänhet givit sig direkt (utgifter för universitetens delfond har förts under B I etc.). I fråga om byggnadsstyrelsens delfond (och för vissa hyreskostnader från tidigare år) har dock vissa särskilda beräkningar måst göras. Sålunda har för perioden

1930-36 utgifterna under denna delfond fördelats på ändamålsgrupper efter den fördelning som faktiskt gällde 1938; dvs. A I 47 %, A III 3 %, B II 17 %, B III 30 % och D 3 %. Ju längre tillbaka i tiden man kommer desto mera har dock utgifterna visat sig falla på A I och mindre på B III. För åren 1920-28 har tillämpats följande fördelning: A I 57 %, A III 3 %, B II 17 %, B III 20 % och D 3 % och för åren 1913-20: A I 67 %, A III 3 %, B II 17 %, B III 10 % och D 3 %.

I samband med frågan om fastighetsfonderna kan nämnas en annan justering, då den också avser upptagandet i utgiftsredovisningarna av en kostnad som tidigare behandlats som en gratisförmån. Den berör fångvården och den ersättning som där erhålls för arbete som internerna utför. I den utsträckning detta arbete avsett produkter som gått till icke offentliga organ har det medfört en inkomst som redovisats antingen som uppbördsmedel under utgiftsanslaget eller som uppbörd i statens verksamhet på inkomstsidan i budgeten. Numera ingår i denna inkomstpost även en del, bestående av ersättning för arbeten åt andra offentliga myndigheter och organ, för vilka en motsvarande summa återfinns på vederbörande utgiftsanslag för material, beklädning etc. En redovisning efter dessa linjer har skett sedan 1925. I våra serier har vi upptagit en motsvarande post även för tidigare år och denna har baserats på den beräknade inkomst »inom linjen» som finns i den redovisning av fångvårdsstyrelsens räkenskaper som ingår i de årliga verksamhetsberättelserna.

SPORTLER

För större delen av den statliga verksamheten spelade sportelsystemet vid undersökningsperiodens början ingen eller mycket liten roll. Inom några områden, främst rättsväsendet och landsstaten, svarade dock sportlerna länge för en icke oväsentlig del av tjänstemännens inkomst. Vad då först landsstaten beträffar var det dels kronofogdarna och dels vissa tjänstemän på länsstyrelserna (landssekreterare, landskamrerare och vissa andra) för vilka detta gällde. Kronofogdarnas tjänster ombildades helt 1917 och i samband därmed avskaffades ifrågavarande form av avlöning, och ifrågavarande sportler indrogs till kronan. De inkomster som uppkom därigenom redovisades såsom framgår av s. 436 till en början som uppbördsmedel under ett utgiftsanslag för landsstaten. Med ledning av denna uppbördsserie jämte vissa uppskattningar om kronofogdarnas sportelinkomster 1912, vilka omnämndes i prop. 211/1917, har vi uppskattat sportlernas storlek för mellanliggande år. De beräknade summorna har lagts till utgifterna för landsstaten. Beträffande landssekreterarna m. fl. reglerades

löneförhållandena 1925, varvid huvudparten av sportlerna avskaffades. I propositionen vid nämnda års riksdag (183/1925) anförs vissa uppgifter rörande storleken av ifrågavarande inkomster för vissa tidigare år. Dessa data är hämtade från tabeller ingående i ett par offentliga utredningar om löneförhållandena inom landsstaten. Tabellerna i fråga har inte kunnat återfinnas på riksarkivet där utredningarna i övrigt är förvarade. Därför har vi utgått från den approximativa genomsnittssiffra som anges i nämnda proposition (s. 69) samt från uppgifter om sportelinkomsterna 1901–04, återgivna i 1902 års löneregleringskommittés betänkande 1906 rörande lönereglering för landsstaten. (Riksd. prot. 1908 Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd 4: 2.) På basis av dessa data har vi uppskattat sportelinkomsternas storlek för åren 1913–24.

Vissa extrainkomster för länsstyrelsernas tjänstemän kvarstod dock ända fram till 1939. Detta gällde i fråga om stämpelprovisioner. Sådana uppbars även av olika departement och centrala ämbetsverk. Uppgifter avseende dessa återfinns i riksdagens revisorers berättelse till 1935 års riksdag (§ 27) samt i prop. 208/1939, vilka uppgifter direkt tagits in i våra serier tillbaka till 1922. För tidigare år har vi genom extrapolering av serien bakåt i tiden fått fram uppskattade värden.

Till de större och långt fram i tiden uppburna sportelinkomsterna hör de som tillfallit häradshövdingarna. Först genom en lönereglering 1939 upphörde denna form av avlöning. De grunder efter vilka sportlerna (lösen, stämpelavgift, kommissionärsarvode) utgick hade emellertid förändrats vid olika tillfällen under undersökningsperioden. Några för hela perioden sammanhängande uppgifter över sportlernas storlek har därför inte stått att få. Men å andra sidan har i samband med de återkommande revisionerna av bestämmelserna för lösen och stämpelavgifter eller utredningar och förslag om löneregleringar uppgifter om extrainkomsternas storlek för flera enstaka år eller för en kortare period sammanställts. Med utnyttjande av sådana källor — Domstolarnas verksamhet (SOS) 1915/16–1917/18, Betänkande med förslag till partiell löneförbättring för häradshövdingar m. fl. (1920), SOU 1928: 20 (s. 336), SOU 1939: 29 (s. 8, 10, 88) — har vi kunnat jämföra uppgifter för skilda år och på så sätt fått ledning för en uppskattning av sportelinkomsterna under mellanliggande år.

Vid de av kommunala medel bestridda rådhusrätterna rådde ungefär samma förhållanden som vid domsagorna. Avvecklingen av sportler skedde dock där i något andra former och i annan takt. För en uppskattning av tidigare utgående sportler på detta område har i stort samma material och källor som ovan nämnts utnyttjats.

Inom uppbörds- och exekutionsväsendet har en betydande del av arbetersättning erhållits genom sportler och lösen av olika slag. Denna avlönings-

form bestod i huvudsak ända fram tills uppborädsförfarandet helt lades om 1946 i och med att källskatten infördes. De personalgrupper som åtnjöt dessa sportler utgjordes av bland annat häradskskrivare, kronokassörer och stadskamrerare. För deras del härflöt en betydande del av extrainkomsterna från stat och kommun genom att dessa utbetalade provision på debiterad skatt, genom ersättning för upprättande av röstlängder och andra förteckningar. Dessa provisioner och ersättningar återfinns bland de statliga och kommunala utgifterna och då de i våra sammandrag förts som konsumtion har dessa sportler inte här behövt beaktas. Däremot har extra inkomster som kommit från enskilda personer, privata företag och organisationer — debetsedelslösen, expeditiönslösen etc. — här måst uppskattas. Detta har gjorts med ledning av vissa uppgifter i offentliga utredningar (SOU 1929: 17 s. 312 ff., 1938: 48 s. 136 och 1945: 27, s. 458 ff.). Därifrån har erhållits sportelinkomster från enskilda för åren 1909, 1924, 1934 och 1943. Utifrån dessa siffror har sedan en uppskattning gjorts för mellanliggande år och fram till 1946.

I fråga om landsfiskaler (före 1917 länsmän), landsfogdar, fjärdingsmän, stadsfogdar och deras exekutionsbiträden samt stadsfiskaler har sportlerna främst utgjorts av indrivningsavgifter. Dessa extrainkomster upphörde även i och med uppborädsreformen, dock att landsfogdarnas sportler indrogs 1935 och landsfiskalernas 1941. Uppskattningen av sportlernas storlek har skett på samma sätt som för häradskskrivare etc. De uppgifter på vilka uppskattningarna baserats har hämtats från följande källor och hänför sig till de år som anges inom parentes: beträffande landsfiskaler SOU 1922: 49 (1918–20), 1925: 23 (1921–23), 1931: 18 (1927–28), 1935: 57 (1934); de sportler som utgick till landsfiskalernas företrädare (länsmännen) finns för år 1901–04 beräknade i betänkanden angående omorganisationen av fögderiförvaltningen (Riksd. prot. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd 4: 1–2). Där finns även uppgifter om häradskskrivarnas sportler 1909. För landsfogdarna har källorna varit SOU 1925: 23 (1921–23), 1931: 18 (1927–28) och 1934: 31 (1931–33); för stadsfiskaler SOU 1944: 53 och för fjärdingsmän SOU 1944: 54 (1938–40) och 1922: 49 (1918–20). Beträffande stadsfogdar lämnas siffror över sportelinkomsterna 1943 i SOU 1945: 27. I SOU 1929: 17 uppskattas indrivningsavgifter etc. totalt i landet till 1,9 miljoner kronor. Genom att därifrån avräkna landsfiskalernas, stadsfiskalernas och fjärdingsmännens extrainkomster av denna art har stadsfogdarnas sportler kunnat uppskattas till cirka 1 000 kronor år 1924. Till ungefär samma siffra kommer man även, om man utgår från tillgängliga siffror för indrivningarnas storlek i de fem städer, där avgifterna indragits till kommunen, och räknar upp dessa belopp till att gälla alla städer. För de här aktuella befattningshavare som handhaft indrivnings- och utmätningsärenden etc. syns

sportelinkomsterna ha utvecklats på likartat sätt, varigenom i de olika fallen uppskattningarna kunnat stödjas av jämförelser med sportlernas utveckling för de övriga grupperna.

Extrainkomster för tjänstemän inom tullväsendet indrogs 1922. Dessas storlek finns beräknade för 1913 i 1914 års tullkommissions betänkande IV med förslag till avlöningsreglemente för tjänstemän vid tullverket m. m. (1919). För senare år har vi inte funnit några beräkningar. Då det inte varit oss möjligt att bedöma hur dessa extrainkomster kan tänkas ha utvecklat sig fram till 1922 med de under denna tid rådande extraordinära förhållandena har vi upptagit extrainkomsterna för de ifrågakommande åren till samma belopp som 1913. En med dessa siffror överensstämmande uppjustering av tullverkets utgifter har sedan vidtagits.

Vid 1947 års riksdag (prop. 210) fattades beslut om ett förstatligande av lantmäteriväsendets distriktsorganisation. Dessförinnan hade från den statliga budgeten utgått anslag till avlöning av distriktslantmätare och deras medhjälpare. Denna avlöning skulle dock inte utgöra hela ersättningen för lantmätarnas arbete. Efter en av statsmakterna fastställd lantmäteritaxa hade dessa nämligen rätt att uppbära ersättning för olika uppdrag och förrättningar. Med på så sätt uppburna medel hade lantmätarna att bestrida vissa utgifter för utrustning, lokal och för avlöning av medhjälpare. Den del som därefter återstod utgjorde en utfyllnad av de över budget beviljade avlöningarna. I och med 1947 års reform övertog staten utgiftsansvaret för alla kostnader inom lantmäteriväsendets distriktsorganisation. Å andra sidan skulle arvoden uppburna för olika uppdrag inlevereras till statsverket och där redovisas på budgetens inkomstsida som uppbördsmedel.

Här berörda förändringar innebar att de statliga budgetutgifterna från 1947/48 kom att höjas med ett belopp ungefär motsvarande lantmätarnas arvodesintäkter. För att uppnå jämförbarhet i utgiftsserierna har vi därför gjort en justering av utgifterna för åren före 1947 innebärande ett tillägg av arvodesinkomsterna för de olika åren. Distriktslantmätarnas intäkter av detta slag har hämtats från uppgifter i den offentliga statistiken (lantmäteriet 1913-46) och från sammanställningar i offentliga utredningar och från propositioner: prop. 275/1917 s. 16; Betänkande av 1917 års lantmäterikommission II (Riksd. prot. 1919. Bih. Saml. 2 Avd. 2. Bd 12 s. 122); Förslag angående vissa lantmäteriväsendet rörande organisations- och lönerregleringsfrågor (Riksd. prot. 1919. Bih. Saml. 2 Avd. 2. Bd 12 s. 112); SOU 1931: 39 s. 52; SOU 1947: 7 s. 122. För åren före och under första världskriget innefattar justeringarna även ett tillägg för sportelinkomster som förste lantmätarna då ägde uppbära.

På samma sätt som för distriktslantmätarna bestod lantbruksingenjörernas

inkomster tidigare dels av en över statlig budget utanordnad grundlön samt dels av taxemässiga arvoden, uppburna för de uppdrag ingenjörerna fullgjorde. Denna ordning ändrades 1945 (prop. 122) så att lantbruksingenjörerna därefter helt avlönades av statsmedel och att kostnaderna för deras verksamhet även helt reglerades över budget. I konsekvens därmed upptogs influtna arvoden i budgeten på inkomstsidan. Från år 1944 tillbaka till 1913 har vi med anledning härav beräknat ingenjörernas bruttointäkter i form av arvoden och infört de uppskattade beloppen som en justering i våra utgiftsserier. Våra uppskattningar har gjorts med ledning av uppgifter i följande handlingar: Prop. 122/1945 s. 84; SOU 1944: 56 s. 130 och SOU 1934: 7 s. 137 (därifrån har uppskattningar erhållits för åren 1934-43); prop. 1/1930 Ht 9 p. 3 (åren 1926-28); Betänkande av 1917 års lantmäterikommission 5; Förslag till förordning om lantbruksingenjörer m. fl. tillkommande resekostnads- och traktamentsersättning och Förslag till förordning angående den särskilda gottgörelse, som i statens tjänst anställd lantbruksingenjör äger uppbära för verkställt arbete m. m., Stockholm 1920 s. 59 och s. 178; Betänkande av 1902 års löneruleringskommitté 17 nov. 1909; Reglering av löneförhållanden m. m. för statens lantbruksingenjörer, extra lantbruksingenjörer och lantbruksstipendiater [Riksd. prot. 1910 Bih. Saml. 2. Avd. 2, Bd 7: 3 s. 30 (i dessa sistnämnda betänkanden lämnas uppgifter för åren 1906-08 samt vissa upplysningar om förhållandena åren under första världskriget)]. Arvodetsbelopp för år då inga direkta uppgifter förelegat har uppskattats utifrån arvodenas storlek omkringliggande år.

NATURAFÖRMÅNER

En med indragningen av sportlerna likartad återverkan på löneanslagen uppkom genom avskaffandet av naturaförmånerna för tjänstemän inom statlig verksamhet. Genom en lönerulering för kommunikationsverkens tjänstemän 1919 infördes principen om bruttoavlöning i här ifrågasvarande avseenden. Under de följande åren fullföljdes en sådan omläggning för flertalet av statens verksamheter. De naturaförmåner det därvid framför allt rörde sig om var tjänstebostäder, ved- och lysbrand samt i vissa fall kost. Vid 1921 och 1922 års riksdagar skedde en avveckling av naturaförmånerna inom armén, flottan, utrikesdepartementet, slottsstaten, universiteten, hospitalen, fångvården, lots- och tullverket. I de propositioner som berörde avlöningsanslagen för dessa organ återfinns i allmänhet en uppskattning av de då utgående förmånernas värde. Som nämnts bestod förmånerna till större delen av tjänstebostad. Övergången till bruttolön betydde att innehavaren av tjänstebostad därefter fick erlagga hyra och denna redovisades som uppbördsmedel under utgiftsanslagen för

verkens fastigheter. Redovisningen av dessa medel har tidigare behandlats på s. 436. Med hjälp av framtagna serier för sådana uppbördsmedel från 1923 och framåt jämförda med de uppskattningar av naturaförmånernas värde som finns i nyssnämnda propositioner har vi uppskattat förmånernas storlek tillbaka i tiden till 1913.

Klockar-, organist- och kantorsbefattningarnas naturaförmåner bestod i huvudsak av fri bostad samt nettoavkastning av boställe. Dessa beräknades 1916 uppgå till ett värde av 240 000 kronor [Utredning angående klockar-, organist- och kantors-(kyrkosångar)befattningarna. Avd. 3. Tabellbilagor, s. 192. (Riksd. prot. 1921. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd 3)]. Lagen om fullständig övergång till kontantlön trädde i kraft fr. o. m. 1940. I prop. 188/1938 uppskattades naturaförmånernas storlek samma år till 480 000 kronor. För övriga år under perioden 1913-38 har värdet av förmånerna beräknats med hjälp av ett antagande om linearitet. Naturaförmånerna utgjorde 5-7 procent av de taxerade fastighetsvärdena på boställen och hemman.

I samband med en allmän uppjustering av lönerna fr. o. m. 1947 genomfördes för landstingens del en övergång från netto- till bruttolöner. Enligt en av konjunkturinstitutet (Meddelande från konjunkturinstitutet Serie B: 13 s. 73) utförd specialbearbetning var värdet av naturaförmånerna år 1946 cirka 10 miljoner kronor vilket motsvarade 10,6 procent av lönekostnaden inklusive naturaförmåner. Naturaförmånerna har för perioden 1913-46 antagits utgöra 11 procent av landstingens löne- och pensionskostnader inom B II vilket är det område som huvudsakligen berörs av naturaförmånernas avveckling. Justeringarna förs även helt till kommunala utgifter under B II. Genom detta förfarande sker möjligen en underskattning av naturaförmånernas betydelse framför allt för början av undersökningsperioden.

Vad beträffar naturaförmånerna inom folkskolan har dessa kunnat erhållas för åren 1912 och 1933/34 (Lärlönenämndens betänkande 4, 1918 och SOU 1936: 48). För mellanliggande år har förmånerna utjämnats rätlinjigt samt extrapolerats på samma sätt fram till 1938.

PENSIONER

I fråga om utgifter för pensionsändamål har olika åtgärder måst vidtas för att uppnå enhetlighet i redovisningen under den period som behandlas. De förändringar i utgiftsprinciperna som vidtagits av statsmakterna på detta område, och som föranleder sådana justeringar avser *fondering* av medel i olika pensionsfonder, upptagandet av *pensionsavgifter* samt *avgränsningen* av pensioneringen

med hänsyn såväl till vilka tjänstegrupper som omfattas av den statligt reglerade pensioneringen som till vad pensionen för den enskilde skall omfatta.

Vad då först fonderingen beträffar sker numera ingen avsättning till pensionsfonder vare sig för den statliga eller statsunderstödda pensioneringens del. Tidigare anslogs emellertid i olika fall statsmedel för en fondupbyggnad. I statsverkspropositionen till 1938 års riksdag angavs de dåvarande förhållandena på detta sätt: (prop. 1/1938. Inkomster s. 69) »I gällande pensionslagstiftning finnes icke utformat något enhetligt system beträffande fondering för pensionsändamål. Sålunda har inom den militära tjänstepensioneringen fondering icke alls förekommit sedan mitten av förra århundradet. Beträffande civila tjänstepensioneringen gäller, att avsättning till pensionsfond skall ske av tjänstemännens egna avgifter eller avdrag, medan slutligen enligt det system, som utformats för statens pensionsanstalt, fondering i princip skall ske icke blott av tjänstemännens utan även av huvudmännens och statens andelar i pensionskostnaden. I fråga om familjepensioneringen har i allmänna familjepensionsreglementet icke meddelats föreskrift angående fondering. För närvarande tillämpas den anordningen, att fondering av familjepensionsavdrag endast förekommer vid statens järnvägar och telegrafverket, där särskilda familjepensionsfonder finnas. Slutligen må påpekas, att under de senare budgetåren en begränsning av den författningsenliga fonderingen provisoriskt genomförts i fråga om såväl den civila tjänstepensioneringen, såvitt angår allmänna budgeten, som statens pensionsanstalt.»

I den anförda propositionen föreslogs att fondering av statstjänstemännens pensionsavgifter och pensionsavdrag skulle upphöra. Därifrån undantogs dock de affärsdrivande verken. Detta blev även riksdagens beslut. År 1944 slopades fondering även för affärsverkens del och vid 1949 års riksdag beslöts att fonderingen inom statens pensionsanstalt skulle upphöra (prop. 200/1949 s. 190 ff.).

De förutvarande pensionsfonderna har i de olika fallen omvandlats till statliga kapitalfonder, vars avkastning upptagits på statsbudgetens inkomstsida. Då ränteinkomsterna tidigare fördes som uppbördsmedel på utgiftsanslaget (det var alltså fråga om en nettoutgift) innebar omvandlingen till kapitalfond samtidigt att utgiftsanslaget omformades till bruttoredovisning.

En annan viktig förändring av redovisningsprinciperna för pensionstitelns del representeras av de förändringar i fråga om pensionsavgifter och pensionsavdrag som genomförts. Vid undersökningstidens slut utgick statstjänstemännens lön som en nettolön i den meningen, att den inte reducerades genom vare sig pensionsavdrag eller pensionsavgifter. Avlöningsanslagen beräknades utifrån detta förhållande. Kostnaderna för pensionering bestreds allt eftersom de förföll till betalning genom direkta anslag över pensionstiteln. Denna princip

hade gällt från 1947 (prop. 282/1947). Dessförinnan utgick lönerna brutto med obligatoriska pensionsavdrag, som emellertid endast återfanns i löneskalorna. För anslagsbestämningarna och fördelningen av utgifterna mellan löneanslag och pensionsanslag saknade dock dessa avdrag betydelse. Löneanslagen upptogs med det belopp som skulle utgå sedan avdragen gjorts, och avdragen uppfördes inte heller som någon inkomst vare sig på budgetens inkomstsida eller som uppbördsmedel på pensionstitelns utgiftsanslag. Övergången till nettolön 1947 saknar därför i detta sammanhang betydelse.

Ur jämförelsesynpunkt är däremot den reform (prop. 222/1934) som vidtogs 1934 och som innebar att pensionsavgifterna avlöstes av pensionsavdrag av stor vikt. Av den bruttolön som statstjänstemännen åtnjöt, inbetalade de före denna reform vissa pensionsavgifter, som upptogs som inkomst inom pensionsväsendet och alltså i motsvarande mån reducerade anslagsbehovet för pensionsändamål. Som förut nämnts innebar de nya avdragen i princip att lönen skulle betraktas som en bruttolön men i praktiken medförde de att lönen redovisades i anslagen som en nettolön. Reformen 1934 kan alltså sägas ha inneburit att löneanslagen reducerades med avgifternas storlek. En motsvarande uppjustering av pensionsanslagen ägde samtidigt rum, eftersom avdragen till skillnad från avgifterna inte upptogs som uppbördsmedel på pensionsanslagen (prop. 1/1935 Utgifter s. 15).

Den tredje betydelsefulla förändringen på pensionstiteln utgörs av de förskjutningar i utbetalningsansvaret mellan statliga och andra pensionsorgan som inträtt under perioden. I fråga om tjänstepensioneringen gällde vid undersökningsperiodens början (se Det statsunderstödda pensionsväsendets centralisering, Stockholm 1916) att direkt statspensionering tillämpades för civila tjänsteinnehavare, arméns manskap samt tjänsteinnehavare vid riksbankens kontor och riksgäldskontoret. Pensioner till arméns befäl och underbefäl och jämställda förmedlades genom arméns pensionskassa och för motsvarande personal inom flottan genom flottans pensionskassa. Under den sistnämnda hörde även pensionering av dels flottans gemenskap, dvs. allt manskap vid marinen, och dels lotsverkets gemenskap. Vidare förmedlade pensionsinrättningen för tjänstemännen vid Strömsholms stuteri pensionsutbetalningar till där anställda tjänstemän.

Någon direkt familjepension ingick inte i statstjänstemännens löneförmåner men statsunderstöd i en eller annan form utgick till anstalter, avsedda för pensionering av änkor och barn efter befattningshavare i statlig tjänst, och i vilka medlemskap var mer eller mindre obligatoriskt. Dessa anstalter utgjordes av Civilstatens änke- och pupillkassa, Arméns nya änke- och pupillkassa, Flottans pensionskassas gratialfond, Lotsverkets enskilda pensionskassa, Tullstatens

enskilda pensionsinrättning, Universitetets i Uppsala pensionsinrättning för tjänstemäns änkor och barn, Pensionsinrättningen för änkor och barn efter ämbets- och tjänstemän vid Lunds universitet, Tjänstemännens vid Strömsholms stuteri samt deras änkors och barns pensionsfond, Änke- och pupillkassan vid riksbankens avdelningskontor och pappersbruk, Bankostatens änke- och pupillkassa samt Riksgäldskontorets änke- och pupillkassa.

I mitten på 1930-talet genomfördes olika reformer varmed dessa förhållanden helt förändrades. I samband med genomförandet av mer enhetliga pensionsbestämmelser för olika grenar av den statliga verksamheten och med att pensionsrätten utsträcktes till icke ordinarie befattningshavare samt till arbetare i statlig tjänst centraliserades handhavandet av tjänstepensioneringen. De tidigare tjänstepensionskassorna för armén och flottan m. fl. upphörde sålunda 1935 (prop. 222/1934, 192 och 193/1935). Ett år senare, 1936, antogs ett allmänt familjepensionsreglemente, varigenom den statliga pensionsrätten kom att innefatta även pension för tjänsteinnehavarnas efterlevande. Som en följd därav övertog staten de pensionsförpliktelser som åvilat de ovan nämnda familjepensionskassorna och deras verksamhet och behållna kapital överfördes till staten (prop. 201/1936 och 245/1936).

Pensionstiteln har under hela perioden innehållit olika anslag för understöd åt pensionsanstalter som omhänderhaft pensioneringen av tjänstemän inom verksamheter som åtnjutit statsunderstöd. Den viktigaste inrättningen har där varit Statens pensionsanstalt dit efter hand så gott som all statsunderstödd pensionering sammanförts.¹ Denna anstalt bildades 1919 genom en sammanslagning av den verksamhet som tidigare bedrivits inom Folkskollärarnas pensionsinrättning, Folkskollärarnas änke- och pupillkassa, Småskollärarnas m. fl. ålderdomsunderstödsanstalt, Barnmorskornas pensionsanstalt samt genom Pensionskassan för Sophiahemmets sjuksköterskor och Svenska sjuksköterskornas allmänna pensionsförening. Till dessa organ hade tidigare utgått statsbidrag som nu överfördes på den nya anstalten. Samtidigt anslöts vissa grupper veterinärer, för vilka pensionsfrågan inte varit ordnad. Efter hand sammanslogs med Statens pensionsanstalt andra statsunderstödda pensionskassor: Lasarettsläkarnas pensionskassa, Dövstumslärarnas pensionsanstalt, Lärarnas vid elementarläroverken nya änke- och pupillkassa (1926), Extra provinsialläkarnas pensionskassa (1928), Kungl. hovkapellet pensionsinrättning (1938), Kungl. teatrarnas pensionsinrättning (1943) samt Lärarinnornas pensionsanstalt (1949). I olika omgångar har pensionsanstaltens verksamhetsområde vidgats genom att

¹ Beträffande de i det följande anförda uppgifterna rörande Statens pensionsanstalt se SOU 1948:47 s. 9 ff.

inträde i anstalten beviljats åt olika grupper som tidigare ej haft en ordnad pension. Detta har varit fallet i fråga om t. ex. olika befattningshavare vid hushållningssällskap, skogsvårdsstyrelser och dylikt (1920), befattningshavare vid polisdistrikt på landsbygden (1925), lärare vid fortsättningsskolor (1926) och vid handeldgymnasier (1929), läkare vid kustsanatorier (1927), vid vanförestanstalter (1935), vid pensionsstyrelsens kuranstalter (1939) och vid fristående centraldispensärer (1943), personal inom folktandvården (1938), vissa sjukgymnaster (1938), hemvårdarinnor (1945) m. fl.

En statsunderstödd pensionering som inte berörts av ovannämnda förändringar utgörs av pensionering genom Handelsflottans pensionsanstalt. Anslagen till denna har utgått på samma sätt under hela perioden.

Med alla de förändringar som här berörts har det inte varit möjligt att för perioden i sin helhet använda nettoutgifterna på anslagen under pensionshuvudtiteln. För att uppnå enhetlighet och jämförbarhet mellan olika år har det sålunda varit nödvändigt att justera och komplettera utgiftssiffrorna på olika sätt. Därvid har vi — vilket var det enda praktiskt möjliga — utgått från förhållandena vid periodens slut. Ingen fondering skedde och inga avgifter eller avdrag gjordes då inom det statliga pensionssystemet. Eftersom vi vidare var hänvisade till den då gällande organisationen för pensionsutbetalningarna kom justeringarna att innebära att vi fick försöka att för tidigare år få fram siffror och data som motsvarade dessa senare förhållanden. Konkret betydde detta att vi med bortseende från de redovisade utgifterna på pensionshuvudtiteln lät pensionsutgifterna representeras av faktiskt utbetalda pensioner. Utgifter för fondering och inkomster i form av räntor från fonderna bortsåg vi helt ifrån. Erlagda pensionsavgifter måste beräknas och fråndras löneutgifterna inom de sektorer varifrån de kunde beräknas ha inbetalts. Ett sådant förfarande bör nämligen ge den form av nettolön som tillämpades vid periodens slut. Serierna för dessa belopp avseende pensionsutbetalningar och pensionsavgifter har för tidigare år fått hämtas från årsredovisningar för de olika organ som omnämns i det tidigare och vars verksamhet sedermera övertagits av statskontoret respektive av statens pensionsanstalt. Sålunda har i fråga om tjänstepensioner uppgifter insamlats för civila tjänsteinnehavare från redovisningar av det särskilda statsanslag för vissa sådana befattningshavare som fanns i budget samt från lotsverkets, tullverkets samt patent- och registreringsverkets utgiftsstater, vari ingick anslag för pensionering av där anställd personal. För arméns manskap har ifrågavarande uppgifter hämtats från redovisningar för Vadstena krigsmanshuskassa (arkiverade i krigsarkivet). Vidare har utbetalda tjänstepensioner sammanställts från Arméns och flottans pensionskassa samt pensionsinrättningen vid Strömsholms stuteri. I dessa fall har data hämtats från de tryckta årsredogörelserna för

kassorna från 1913 fram till och med 1934. Därefter har de behövliga siffrorna kunnat hämtas ur budgetredovisningarna.

Beträffande familjepensionering har motsvarande uppgifter insamlats från tryckta års- och revisionsberättelser för å s. 448 f. omnämnda familjepensionsinrättningarna för åren 1913-36. För senare år återfinns ifrågavarande data i budgetredovisningarna.

Direkt från redovisningen av pensionshuvudtiteln har för hela perioden kunnat tas siffror avseende pensioner utgående från indragnings- och övergångsstaten respektive pensioner till enskilda personer samt från Handelsflottans pensionsanstalt.

I de fall då de olika pensionsinrättningarna redovisat utgifter för förvaltning, expenser och dylikt har dessa utgifter sammanställts och med sitt totalbelopp förts in under offentlig konsumtion som justeringar på allmän förvaltning.

Vad avser de pensioner som utbetalas under huvudtiteln Riksdagen och dess verk har det inte varit möjligt att under hela den studerade perioden avskilja pensionsutgifterna från löneutbetalningarna. Därför har i detta fall ingen justering kunnat göras mer än att skillnaden mellan utbetalda pensioner och influtna avgifter inom de pensionsorgan (Bankostatens pensionsinrättning etc.) som hör samman med denna huvudtitel tillagts eller fråndragits löneanslagen. Förvaltningskostnaderna i ifrågavarande inrättningar har vidare förts till omkostnadsanslagen under samma titel.

För den statsunderstödda pensioneringen har tillvägagångssättet inte helt överensstämt med de ovan angivna. Avvikelserna berör i första hand behandlingen av pensionsavgifterna. Att det för dessa uppkommit vissa speciella problem sammanhänger med att den av Statens pensionsanstalt och dess föregångare handhavda pensioneringen avser icke statsanställd utan främst kommunalt anställd personal. De verksamheter dessa är sysselsatta i åtnjuter genomgående någon form av statsbidrag förutom de bidrag som utgår genom pensioneringen. Avgifterna skulle då i analogi med förfarandet beträffande den statliga pensioneringen kunna uppföras som en avdragspost för dessa transfereeringar. I så fall skulle då också detta avdrag föras vidare över de kommunala organens inkomstsida (erhållna statsbidrag) till dessas utgiftssida (löner och pensioner). Dels skulle emellertid detta vara svårt att göra med hänsyn till att de influtna avgifterna till Statens pensionsanstalt knappast låter sig säkert uppdelas på olika kommunala verksamhetsfält. Dels skulle detta betyda att vi fick en annan behandling av pensionsutgifterna för denna del av de kommunalanställdas pensionering än som vi måst tillämpa för den kommunala verksamheten i övrigt. Där är det nämligen inte möjligt avskilja pensionsutgifter från andra löneutgifter. Ännu mindre kan där någon uppdelning göras av pensions-

utgifterna i vad de avser direkta pensionsutbetalningar eller pensionsavgifter erlagda till pensionsorgan utanför kommunerna.

Med hänsyn till nämnda förhållanden har vi behandlat avgifterna till Statens pensionsanstalt och dess motsvarigheter på följande sätt: som huvudprincip har gällt att vi dragit influtna avgifter från de utgående pensionerna. Två undantag har dock gjorts från denna regel. För det första har av staten erlagda avgifter, som utgick fram till 1932/33, givetvis ej betraktats som en avgift som skall avdras. För det andra har för folkskollärare m. fl. (dvs. den grupp vars pensionering regleras av 1947 års tjänste- och familjepensionsreglementen för folk- och småskollärare samt lärare vid högre kommunala skolor) ett särskilt arrangemang måst vidtas. I fråga om dessa övergick man 1947 till nettolön och en nedräkning motsvarande pensionsavdragen gjordes då av statsbidragen till lärarnas avlöning (prop. 282/1947). Samtidigt övertog staten hela betalningsansvaret för pensionskostnaderna. I detta fall har därför den enda möjliga vägen att få enhetliga siffror för hela perioden varit att före 1947 söka uppskatta den del av influtna avgifter som fallit på folkskollärare m. fl. Denna del har inte fråndragits de utbetalda pensionerna utan har i stället fått reducera statsbidraget för lärarnas avlöning samt vidare även kommunernas löneutgifter för folkskoleväsendet.

Med de reduceringar för pensionsavgifter som nämnts ovan har faktiskt utbetalade pensioner fått representera pensionsutgifterna inom det statsunderstödda pensionsväsendet. Förvaltningskostnaderna inom de olika sedermera sammanslagna pensionsinrättningarna har sammanförts och förts som en utgiftspost under allmän förvaltning. Uppgifter om utbetalda pensioner, avgifter och förvaltningskostnader har hämtats från årsredovisningar eller huvudböcker för Statens pensionsanstalt och för de skilda kassor som efter hand uppgått i pensionsanstalten. Ifrågavarande räkenskapshandlingar är arkiverade i pensionsanstalten. För ett flertal år återfinns sammanställningar över det statsunderstödda pensionsväsendets räkenskaper i riksdagens revisorers berättelser.

BILAGA 4

En enkel modell för arbetskraftsutvecklingen inom tjänstesektorn¹

Vi tänker oss ett modellsamhälle med följande egenskaper: produktionen försiggår inom två skilda sektorer, den varuproducerande och den tjänsteproducerande sektorn. I utgångsläget är 80 respektive 20 procent av arbetskraften sysselsatt inom dessa sektorer. Den totala arbetskraften uppgår till 100 enheter. De båda sektorernas bidrag till nationalprodukten utgör 80 respektive 10 enheter.

När tiden går stiger produktiviteten inom den varuproducerande sektorn med 3 procent om året. Inom tjänstesektorn sker däremot ingen produktivitetsförändring. Lönerna inom båda sektorerna stiger med 3 procent per år. Den totala arbetskraftens kvantitet förändras icke med tiden.

Efterfrågan på tjänster antas bero dels på den varuproducerande sektorns produktionsresultat, dels på relationen mellan varornas priser och tjänsternas priser, på ett sådant sätt att följande ekvation gäller

$$(1) \quad S(t) = K \cdot q(t)^\alpha p^{-\beta}$$

där S betecknar efterfrågan på tjänster, q varuproduktionen och p kvoten mellan priset på tjänster och priset på varor. K , α och β är konstanter och t betecknar tiden.

Låt n och m beteckna arbetskraftens kvantitet inom tjänste- respektive varusektorn och antag att efterfrågan på tjänster alltid är tillfredsställd och att full sysselsättning alltid råder. Då måste enligt de tidigare nämnda förutsättningarna följande ekvationer vara uppfyllda

$$(2) \quad n(t) + m(t) = 100$$

$$(3) \quad n(t) = 2 s(t)$$

$$(4) \quad m(t) = q(t) \cdot e^{-0,03t}$$

$$(5) \quad p(t) = \frac{1}{2} \cdot e^{0,03t}$$

¹ Denna bilaga har utarbetats av professor Ragnar Bentzel.

Ekvationen (1)–(5) bildar ett system med vars hjälp de fem variablerna s , q , n , m och p kan lösas för olika värden på t . Givetvis blir dessa värden beroende av värdena på de två parametrarna α och β .

Det kan nu lätt visas, att n blir en ständigt stigande funktion av t , såvitt α är större än β . För $\alpha = \beta$ blir $n(t)$ konstant och för $\alpha < \beta$ blir n en ständigt fallande funktion av t . Hur sysselsättningen inom tjänstesektorn utvecklas med tiden är sålunda helt beroende av relationen mellan sektorns »inkomst»- och priselasticiteter. Är »inkomstelasticiteten» större än priselasticiteten stiger sysselsättningen och vice versa.

För $\alpha = 1,5$, $\beta = 1,0$ och $t = 50$ erhålles följande lösningar på variablerna

$$n = 32,7 \quad m = 67,3 \quad s = 16,3 \quad q = 301,7$$

vilket innebär, att sysselsättning och produktion inom tjänstesektorn skulle stiga med 63 procent, medan sysselsättning och produktion inom den varuproducerande sektorn skulle minska med 16 procent respektive öka med 277 procent.

Tabellbilaga

Utgifterna i de följande tabellerna har antingen angivits i miljoner kronor (mkr) med en decimal eller i tusen kronor (1 000 kr). De utgifter som angivits i miljoner kronor utgör i de flesta fall avrundningar av utgifter i tusen kronor, med vilka vi arbetat i vårt basmaterial. Detta gör att en summering kolumnvis i dessa tabeller ger en summa vars decimal i vissa fall avviker från summakolumnens. Med ett streck (—) markeras att utgift finns men ej (efter avrundning) uppgår till 0,1 miljoner kronor. Någon särskild markering för när utgift (uppgift) är noll, ej är tillgänglig eller ej kan förekomma har ej gjorts i tabellerna. Utgifterna är genomgående angivna i löpande priser.

För år då justeringar vidtagits av budgetmaterialet har utgiftssumman i regel angetts före och efter justeringar (i de fall dessa summor överensstämmer finns således justeringar fast de är små). Särskilda redovisningar över de vidtagna justeringarna återfinns i tabellerna 29–31. Någon förteckning över i denna bilaga ingående tabeller har ej sammanställts varför här helt kort anges den ordningsföljd i vilken tabellerna återfinns.

I tabellerna 1–3 redovisas med uppdelning på civila och militära utgifter de offentliga utgifter som omfattas av denna undersökning. De civila offentliga utgifterna redovisas därefter sammanlagt och för olika ändamålsgrupper i tabellerna 4–15. I dessa tabeller har utgifterna uppdelats på statliga och kommunala utgifter med undergrupperna konsumtion, investering och transfereering. I tabell 16 redovisas den serie över de totala civila konsumtionsutgifterna (dvs. summan av de privata och offentliga civila konsumtionsutgifterna) som vi ofta använt som jämförande mått för utgiftsutvecklingen inom olika områden. De statliga transfereringarna sammanlagt och för olika ändamålsgrupper redovisas utförligare i tabellerna 17–28.

Efter justeringstabellerna 29–31 följer tabeller med övriga uppgifter vilka legat till grund för i olika kapitel förda resonemang och återgivna diagram.

Dessa tabeller har sammanförts för de olika kapitlen och återfinns i ordningen A I–E.

Utgiftsserierna för de i kapitel 15 förda resonemangen återfinns i tabell 66. I tabellerna 67 och 68, slutligen, görs en avstämning av de i denna undersökning redovisade utgifterna mot statlig respektive kommunal finansredovisning.

Källhänvisningar till de olika tabellerna har angivits endast i de fall serierna ej bygger på den statliga eller kommunala finansstatistiken.

Tabell 1. Offentliga utgifter fördelade på civila och militära (mkr)

År	Civila utgifter		Militära utgifter		Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	294,1	330,4	86,8	89,5	381,0	419,9
14	325,4	364,3	86,1	89,2	411,6	453,6
16	394,2	437,2	185,8	189,5	580,1	626,6
18	843,0	894,3	416,9	421,2	1 260,0	1 315,5
20	1 059,7	1 134,5	234,2	239,0	1 294,0	1 373,4
22	1 085,4	1 174,3	194,8	200,3	1 280,2	1 374,6
24	945,3	1 036,3	167,7	174,1	1 112,9	1 210,4
26	987,4	1 092,1	160,7	167,5	1 148,1	1 259,6
28	1 035,5	1 156,5	146,6	154,4	1 182,1	1 310,9
30	1 112,0	1 252,9	143,9	152,6	1 256,0	1 405,5
32	1 221,9	1 380,0	139,2	148,9	1 361,2	1 528,9
34	1 237,5	1 395,0	137,6	148,1	1 375,1	1 543,2
36	1 396,6	1 561,6	170,7	182,5	1 567,3	1 744,1
38	1 722,0	1 887,0	256,1	269,4	1 978,1	2 156,4
40	2 090,9	2 188,4		2 122,6	4 213,5	4 311,1
42	2 747,4	2 858,9		2 219,0	4 966,4	5 077,9
44	3 280,4	3 296,8		1 956,4	5 236,8	5 253,1
46	3 835,8	3 855,2		827,1	4 663,0	4 682,3
48	5 649,7	5 657,9		960,3	6 610,0	6 618,2
50	6 405,5	6 415,0		1 314,2	7 719,8	7 729,3
52	8 775,0	8 785,6		2 027,5	10 802,5	10 813,1
54	10 151,3	10 162,6		2 289,2	12 440,5	12 451,8
56	12 474,8	12 485,9		2 545,1	15 019,9	15 031,0
58	15 338,1	15 338,4		2 842,4	18 180,6	18 180,8

Tabell 2. Statliga utgifter fördelade på civila och militära (mkr)

År	Civila utgifter		Militära utgifter		Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	94,2	127,4	86,8	89,5	181,0	216,9
14	107,9	143,1	86,1	89,2	194,1	232,3
16	138,6	176,6	185,8	189,5	324,5	366,0
18	411,2	455,6	416,9	421,2	828,2	876,7
20	402,0	468,3	234,2	239,0	636,2	707,2
22	454,2	533,1	194,8	200,3	649,0	733,4
24	343,7	423,8	167,7	174,1	511,4	597,9
26	371,8	464,5	160,7	167,5	532,5	632,0
28	377,1	485,4	146,6	154,4	523,7	639,8
30	399,7	526,6	143,9	152,6	543,6	679,2
32	451,4	594,0	139,2	148,9	590,7	742,9
34	480,6	621,1	137,6	148,1	618,2	769,2
36	568,6	715,0	170,7	182,5	739,3	897,5
38	741,9	886,3	256,1	269,4	998,0	1 155,6
40	1 017,1	1 112,8	2 093,1		3 110,2	3 206,0
42	1 512,8	1 621,4	2 194,2		3 707,0	3 815,6
44	1 852,1	1 865,2	1 934,6		3 786,6	3 799,8
46	2 017,4	2 030,9	812,1		2 829,5	2 843,0
48	3 158,0	3 164,9	949,0		4 107,0	4 113,9
50	3 552,9	3 560,9	1 297,6		4 850,5	4 858,5
52	4 574,8	4 583,8	1 990,1		6 564,9	6 573,9
54	5 036,4	5 046,3	2 250,3		7 286,7	7 296,6
56	6 157,9	6 167,9	2 520,6		8 678,4	8 688,4
58	7 690,3	7 690,5	2 805,7		10 495,9	10 496,2

Tabell 3. Kommunala utgifter fördelade på civila och militära (mkr)

År	Civila utgifter		Militära utgifter	Summa	
	före just.	efter just.		före just.	efter just.
1913	199,9	203,0		200,0	203,0
14	217,5	221,3		217,5	221,3
16	255,6	260,6		255,6	260,6
18	431,8	438,8		431,8	438,8
20	657,7	666,2		657,7	666,2
22	631,2	641,2		631,2	641,2
24	601,6	612,5		601,6	612,5
26	615,6	627,6		615,6	627,6
28	658,4	671,1		658,4	671,1
30	712,3	726,3		712,3	726,3
32	770,5	786,0		770,5	786,0
34	756,9	774,0		756,9	774,0
36	828,0	846,6		828,0	846,6
38	980,1	1 000,8		980,1	1 000,8
40	1 073,8	1 075,6	29,5	1 103,3	1 105,1
42	1 234,6	1 237,5	24,8	1 259,4	1 262,3
44	1 428,3	1 431,6	21,8	1 450,1	1 453,3
46	1 818,5	1 824,3	15,0	1 833,5	1 839,3
48	2 491,7	2 493,0	11,3	2 503,0	2 504,3
50	2 852,6	2 854,1	16,6	2 869,2	2 870,7
52	4 200,2	4 201,8	37,4	4 237,6	4 239,2
54	5 114,8	5 116,3	39,0	5 153,8	5 155,3
56	6 316,9	6 318,1	24,5	6 341,5	6 342,6
58	7 647,9		36,8	7 684,6	

Tabell 4. Summa civila offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga						Kommunala				Statliga och kommunala					
	Konsumtion		Investering		Transferering		Konsumtion		In- veste- ring	Trans- fere- ring	Konsumtion		Investering		Transferering	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.			före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	60,9	78,9	3,8	16,9	29,5	31,6	136,2	139,3	37,5	26,3	197,1	218,2	41,2	54,3	55,8	57,9
14	68,0	87,5	6,6	20,6	33,3	35,0	145,2	149,0	43,2	29,1	213,2	236,4	49,8	63,8	62,5	64,1
16	81,0	102,3	4,4	21,0		53,3	166,3	171,3	43,3	46,0	247,3	273,6	47,7	64,3		99,3
18	174,1	199,4	7,7	26,7		229,5	299,9	306,8	59,7	72,3	473,9	506,2	67,4	86,4		301,7
20	276,2	310,6	11,5	43,3		114,4	488,5	497,0	76,7	92,5	764,7	807,6	88,2	120,0		206,8
22	312,7	347,3	15,1	59,3		126,4	443,1	453,1	79,9	108,2	755,7	800,4	95,0	139,2		234,6
24	207,5	239,1	11,8	60,3		124,4	398,6	409,5	86,2	116,8	606,1	648,6	98,0	146,5		241,2
26	220,0	255,1	10,7	68,4		141,1	408,3	420,3	77,0	130,3	628,3	675,4	87,7	145,4		271,3
28	217,1	256,3	8,1	77,2		151,9	421,9	434,7	81,3	155,2	639,1	690,9	89,3	158,5		307,1
30	229,4	270,6	13,1	98,7		157,3	452,3	466,2	100,4	159,6	681,7	736,9	113,5	199,2		316,9
32	272,2	317,2	11,8	109,3		167,5	485,6	501,1	101,0	183,8	757,8	818,3	112,8	210,3		351,3
34	250,0	296,3	12,8	107,2		217,8	488,6	505,7	84,5	183,8	738,6	802,0	97,2	191,6		401,7
36	293,5	329,7	13,7	124,0		261,4	531,5	550,1	110,9	185,6	825,0	879,8	124,7	234,9		446,9
38	346,6	372,7	30,8	149,1		364,5	648,8	669,5	165,3	166,0	995,4	1 042,2	196,1	314,4		530,5
40	434,6	463,6	54,2	120,9		528,3	756,0	757,8	131,4	186,4	1 190,6	1 221,4	185,6	252,3		714,7
42	598,2	630,4	34,9	111,3		879,7	895,6	898,5	132,6	206,4	1 493,8	1 528,9	167,5	243,9		1 086,1
44	752,1	765,2	61,2	61,2		1 038,8	1 035,5	1 038,8	178,8	214,0	1 787,7	1 804,0	240,0	240,0		1 252,8
46	808,8	822,3		76,6		1 132,0	1 300,4	1 306,2	293,9	224,1	2 109,2	2 128,5		370,5		1 356,2
48	1 013,0	1 019,8		157,8		1 987,3	1 805,9	1 807,2	446,8	238,9	2 818,9	2 827,1		604,6		2 226,2
50	1 135,7	1 143,7		190,2		2 227,1	2 093,8	2 095,4	470,6	288,2	3 229,5	3 239,0		660,8		2 515,2
52	1 500,5	1 509,5		434,3		2 640,0	2 989,0	2 990,6	833,1	378,1	4 489,5	4 500,1		1 267,3		3 018,1
54	1 623,6	1 633,5		408,5		3 004,3	3 497,9	3 499,4	1 133,3	483,6	5 121,5	5 132,9		1 541,7		3 488,0
56	1 957,2	1 967,2		564,2		3 636,6	4 337,6	4 338,7	1 350,7	628,7	6 294,7	6 305,8		1 914,9		4 265,2
58	2 542,3	2 542,5		652,7		4 495,3	5 252,8	5 252,8	1 611,8	783,3	7 795,0	7 795,3		2 264,5		5 278,6

Tabell 5. A I. Allmän förvaltning, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga				Kommunala			Statliga och kommunala			
	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	Konsumtion		Investe- ring	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering
	före just.	efter just.			före just.	efter just.		före just.	efter just.		
1913	20,6	25,4	0,7	—	11,1	11,7		31,8	37,1	0,7	—
14	23,6	28,6	1,1	0,1	14,4	15,0		38,0	43,6	1,1	0,1
16	22,9	28,4	0,5	—	15,6	16,3		38,5	44,7	0,5	—
18	41,9	48,0	1,5	0,3	25,0	25,8		66,9	73,8	1,5	0,3
20	72,3	78,9	1,6	1,1	40,2	41,1		112,5	120,0	1,6	1,1
22	66,0	72,2	6,0	0,5	37,5	38,5		103,5	110,8	6,0	0,5
24	54,8	61,2	5,5	0,6	31,4	32,5		86,2	93,7	5,5	0,6
26	56,5	61,9	3,5	0,5	32,0	33,1		88,5	95,0	3,5	0,5
28	54,8	60,6	2,7	0,4	32,7	33,9	1,0	87,4	94,6	3,7	0,4
30	57,2	63,2	3,8	0,4	34,4	35,7	1,2	91,5	98,9	5,0	0,4
32	59,3	65,8	1,8	0,9	35,4	36,7	1,5	94,6	102,5	3,3	0,9
34	56,7	63,5	2,2	0,8	35,4	36,8	4,4	92,1	100,4	6,6	0,8
36	58,0	64,9	0,8	0,8	40,1	41,7	4,8	98,2	106,6	5,6	0,8
38	69,0	70,4	1,2	0,1	46,5	48,2	8,0	115,6	118,6	9,2	0,1
40	111,9	113,2	1,8	0,4	58,6	60,4	5,7	170,6	173,7	7,5	0,4
42	121,4	123,0	2,2	-0,1	84,2	86,2	9,3	205,7	209,2	11,5	-0,1
44	154,7	156,2	1,7	16,6	108,9	111,0	13,1	263,6	267,2	14,8	16,6
46	162,0	162,4	8,3	77,2	128,6	130,4	24,7	290,6	292,9	32,9	77,2
48	187,9	188,3	10,9	17,3		160,2	49,5	348,1	348,4	60,4	17,3
50		199,9	8,8	21,2		175,1	69,4		375,1	78,2	21,2
52		253,2	16,7	5,0		197,5	58,6		450,7	75,3	5,0
54		254,0	16,8	4,8		273,0	87,4		527,0	104,2	4,8
56		300,4	13,9	4,9		342,7	94,3		643,1	108,3	4,9
58		329,3	20,2	6,5		434,8	109,8		764,2	130,0	6,5

Tabell 6. A III. Rätts- och polisväsen, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga				Kommunala			Statliga och kommunala			
	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	Konsumtion		Trans- ferering	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering
	före just.	efter just.			före just.	efter just.		före just.	efter just.		
1913	8,1	9,9	0,1	—	10,1	11,5		18,2	21,4	0,1	—
14	6,6	8,5	0,4	—	10,6	12,1		17,2	20,6	0,4	—
16	8,6	10,8	0,3	0,1	11,5	13,0		20,1	23,7	0,3	0,1
18	15,6	18,5	0,8	0,1	20,5	22,3		36,1	40,8	0,8	0,1
20	22,0	25,0	0,6	0,1	31,4	33,1		53,4	58,1	0,6	0,1
22	17,4	20,7	0,3	0,2	29,6	31,2		47,0	51,9	0,3	0,2
24	15,6	18,9	0,1	0,1	27,7	29,1		43,2	48,0	0,1	0,1
26	14,7	18,3	0,1	0,6	28,7	30,1		43,4	48,5	0,1	0,6
28	15,3	19,0	0,1	0,7	29,8	30,9		45,0	49,9	0,1	0,7
30	14,9	18,8	0,2	0,5	30,9	31,9		45,8	50,7	0,2	0,5
32	15,8	20,2	0,2	0,6	32,7	33,7		48,5	53,9	0,2	0,6
34	17,0	21,4	0,2	0,5	34,8	35,9		51,9	57,3	0,2	0,5
36	20,4	24,0	0,3	0,7	37,8	38,9		58,2	62,9	0,3	0,7
38	21,3	24,3	1,1	0,9	43,5	44,7		64,8	69,1	1,1	0,9
40	32,6	33,4	1,4	1,0	50,8	51,9		83,4	85,3	1,4	1,0
42		43,2	0,6	0,8	61,2	62,0		104,3	105,2	0,6	0,8
44		50,3	1,2	1,0	67,5	68,3		117,9	118,6	1,2	1,0
46		47,6	2,6	1,1	76,9	77,7		124,5	125,3	2,6	1,4
48		65,8	4,6	1,3	101,9		0,3	167,6		4,6	1,8
50		77,0	3,7	2,1	113,3		0,6	190,3		3,7	2,7
52		107,2	4,0	2,6	158,4			265,6		4,0	2,6
54		120,5	7,8	3,4	175,0			295,5		7,8	3,4
56		149,1	15,9	3,9	220,6			369,7		15,9	3,9
58		179,4	27,6	5,1	265,6			445,0		27,6	5,1

Tabell 7. B I. Undervisningsväsen, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga				Kommunala				Statliga och kommunala			
	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering
	före just.	efter just.			före just.	efter just.			före just.	efter just.		
1913	11,1	13,4	1,6	2,1	38,1	39,0	10,3	0,7	49,3	52,4	11,9	2,8
14	12,4	14,8	2,8	1,8	40,2	41,7	13,1	0,7	52,6	56,5	15,9	2,5
16	13,1	15,8	1,5	1,8	47,2	49,8	12,0	0,9	60,3	65,6	13,5	2,7
18	23,6	27,0	1,1	2,6	90,2	94,0	10,0	1,7	113,8	121,0	11,1	4,3
20	54,2	57,1	2,6	6,5	191,3	196,1	24,7	2,6	245,5	253,2	27,3	9,1
22	72,2	75,0	2,6	10,2	167,6	173,7	17,3	2,3	239,8	248,7	19,8	12,5
24	47,0	49,7	2,1	7,3	153,8	160,8	19,5	2,1	200,8	210,5	21,6	9,4
26	53,0	55,8	2,1	6,3	155,9	163,8	16,7	2,0	208,9	219,5	18,8	8,3
28	51,5	54,2	2,2	6,4	162,4	171,0	13,2	2,0	213,9	225,2	15,4	8,4
30	52,5	55,3	2,6	6,2	174,4	184,1	15,3	1,8	226,9	239,4	17,9	7,9
32	50,6	53,8	1,4	5,7	176,7	187,6	13,3	1,5	227,4	241,5	14,7	7,2
34	47,9	51,3	3,5	5,3	169,8	182,0	12,5	1,3	217,6	233,3	16,0	6,6
36	60,5	64,0	2,7	5,9	185,9	199,3	15,7	1,2	246,3	263,3	18,4	7,1
38	70,5	73,0	4,3	6,9	242,9	257,5	24,5	1,0	313,4	330,5	28,8	7,9
40	59,1	61,6	3,2	7,1	267,7	262,4	20,7	0,8	326,8	324,0	23,9	7,9
42	82,7	86,1	6,2	6,3	312,5	307,4	15,9	0,8	395,1	393,4	22,1	7,1
44	106,1	110,0	8,3	5,4	344,3	338,3	25,2	0,9	450,3	448,2	33,5	6,3
46	128,0	132,5	8,1	20,0	413,6	407,2	66,6	1,0	541,6	539,7	74,7	21,0
48	130,5	137,0	23,6	28,6	567,6	568,9	94,6	0,9	698,1	705,9	118,3	29,5
50	159,7	167,7	20,6	36,1	667,4	668,9	111,5	0,9	827,1	836,6	132,0	37,0
52	221,8	230,8	18,2	55,7	979,4	981,1	218,8	0,5	1 201,2	1 211,8	237,1	56,2
54	255,3	265,2	22,7	65,2	1 146,2	1 147,7	284,1	0,5	1 401,5	1 412,9	306,8	65,7
56	324,6	334,6	27,2	84,6	1 435,0	1 436,2	276,9	0,6	1 759,7	1 770,8	304,0	85,2
58	411,1	411,4	45,5	134,9	1 732,2		343,3	0,7	2 143,4	2 143,6	388,8	135,6

Tabell 8. B II. Hälso- och sjukvård, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga				Kommunala			Statliga och kommunala				
	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	Konsumtion		Investe- ring	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	
	före just.	efter just.			före just.	efter just.		före just.	efter just.			
1913	6,8	10,6	1,1	0,4	17,1	17,3	7,5	23,9	28,0	8,6	0,4	
14	7,3	11,6	1,2	0,4	18,7	18,9	6,8	26,0	30,5	8,0	0,4	
16	10,8	16,6	0,5	0,8	25,7	26,0	4,7	36,4	42,5	5,2	0,8	
18	25,1	31,7	1,3	0,9	55,6	56,2	4,3	80,7	87,8	5,6	0,9	
20	31,6	44,5	2,5	2,1	80,1	81,1	10,4	111,6	125,7	12,9	2,1	
22	13,2	25,6	1,6	1,5	67,3	68,7	17,0	80,5	94,2	18,6	1,5	
24	15,7	27,3	2,8	0,7	66,7	68,0	19,5	82,3	95,3	22,3	0,7	
26	16,6	29,6	3,4	0,7	73,0	74,6	18,1	89,6	104,2	21,5	0,7	
28	16,7	31,3	1,9	0,8	77,5	79,2	14,2	94,2	110,5	16,2	0,8	
30	18,9	34,3	4,9	1,6	85,1	87,1	13,0	104,0	121,3	17,9	1,6	
32	16,8	34,6	5,6	1,6	90,2	92,3	19,1	106,9	126,9	24,7	1,6	
34	19,9	38,9	5,1	0,9	92,5	94,7	8,7	112,4	133,6	13,8	0,9	
36	35,3	41,7	5,3	2,0	105,5	108,0	17,6	140,8	149,7	22,9	2,0	
38	41,1	41,9	6,7	2,9	131,2	134,4	33,4	172,3	176,3	40,1	2,9	
40		59,8	10,4	4,8	165,8	170,1	25,4	225,6	229,8	35,9	4,8	
42		69,1	5,2	7,5	196,9	202,0	19,0	266,0	271,2	24,2	7,5	
44		75,8	3,1	10,0	245,6	251,9	19,3	321,4	327,7	22,5	10,0	
46		81,8	9,3	9,3	313,8	323,4	33,6	395,5	405,1	42,9	9,3	
48		124,1	12,7	10,9		467,5	68,5		591,7	81,2	10,9	
50		143,7	14,0	21,4		557,4	56,0		701,1	70,0	21,4	
52		200,0	28,9	25,5		830,1	78,2		1 030,1	107,1	25,5	
54		220,4	36,6	28,0		950,5	106,5		1 170,9	143,1	28,0	
56		274,5	38,9	21,6		1 170,6	152,2		1 445,1	191,1	21,6	
58		328,4	46,8	25,5		1 434,2	204,8		1 762,6	251,6	25,5	

Tabell 9. B III. Socialvård, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga				Kommunala			Statliga och kommunala			
	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	Kon- sumtion	Investe- ring	Trans- ferering	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering
	före just.	efter just.						före just.	efter just.		
1913		0,8		1,4	22,3	3,4	2,3		23,1	3,4	3,7
14	3,2	3,2		1,7	22,0	2,9	3,5	25,1	25,2	2,9	5,3
16	2,1	2,1	0,1	10,5	25,3	2,8	16,6	27,4	27,4	3,0	27,1
18		20,1	0,2	8,0	57,7	1,7	31,1		77,8	1,9	39,1
20	13,3	13,3	0,2	13,6	59,5	3,8	38,6	72,8	72,9	4,0	52,2
22	68,9	69,1	0,4	26,8	60,0	4,4	45,7	128,9	129,1	4,8	72,6
24	7,6	7,9	—	27,9	43,4	3,1	49,0	51,0	51,3	3,1	76,9
26	11,4	11,7	—	37,4	43,2	4,6	59,8	54,6	54,9	4,6	97,2
28	10,1	10,3	0,1	43,3	42,7	5,0	80,0	52,8	53,0	5,1	123,2
30	10,6	10,9	0,3	49,0	43,7	11,5	87,5	54,3	54,6	11,8	136,5
32	50,0	50,2	0,1	46,8	56,6	5,8	109,6	106,6	106,8	5,8	156,4
34	16,3	16,5	0,2	65,6	60,8	4,8	113,7	77,1	77,3	5,0	179,3
36		34,7	2,7	96,6	57,0	3,5	116,4		91,6	6,3	213,0
38		30,4	3,1	172,3	61,4	4,9	102,1		91,7	8,0	274,5
40		38,4	3,3	188,3	72,5	5,8	117,8		110,9	9,1	306,2
42		52,8	3,5	248,2	89,3	2,6	136,8		142,1	6,1	385,0
44		67,2	7,7	402,3	101,9	3,7	147,3		169,1	11,4	549,7
46		49,3	5,5	412,3	134,3	9,0	154,7		183,7	14,5	567,0
48		45,5	7,4	1 277,8	190,4	9,2	154,8		235,9	16,6	1 432,5
50		48,9	9,1	1 365,2	217,6	17,5	193,3		266,5	26,7	1 558,5
52		66,5	17,6	1 669,1	305,2	37,9	249,6		371,7	55,5	1 918,7
54		84,7	12,6	2 137,7	349,3	50,2	333,6		434,1	62,7	2 471,2
56		81,2	16,1	2 542,7	432,2	67,5	437,4		513,4	83,6	2 980,1
58		184,6	18,4	3 088,4	525,3	59,1	542,3		709,9	77,5	3 630,7

Tabell 10. B IV. Kyrkliga ändamål m. m., offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga				Kommunala		Statliga och kommunala			
	Konsumtion		Investe- ring	Trans- ferering	Kon- sumtion	Investe- ring	Konsumtion		Investe- ring	Trans- fererin
	före just.	efter just.					före just.	efter just.		
1913	0,4	0,6		0,1	12,5	4,2	12,9	13,1	4,2	0,1
14	0,4	0,6	—	0,1	13,1	4,9	13,5	13,7	4,9	0,1
16	1,8	2,0	0,1	0,2	15,4	4,4	17,2	17,4	4,4	0,2
18	5,1	5,3	0,1	0,2	19,1	3,3	24,1	24,4	3,4	0,2
20	8,3	8,6		0,2	31,9	5,9	40,3	40,6	5,9	0,2
22	8,6	8,9	0,2	0,4	31,2	7,8	39,8	40,1	8,0	0,4
24	3,9	4,2		0,2	27,6	6,5	31,5	31,8	6,5	0,2
26	3,9	4,2	0,4	0,6	28,8	5,3	32,7	33,0	5,7	0,6
28	4,0	4,3	—	0,3	28,9	5,1	32,9	33,2	5,1	0,3
30	4,6	5,0	0,4	0,5	30,0	5,0	34,6	34,9	5,4	0,5
32	4,8	5,2	0,2	0,4	30,4	4,4	35,2	35,6	4,6	0,4
34	5,3	5,7	—	0,4	37,4	8,1	42,7	43,1	8,1	0,4
36	6,3	6,8	—	3,9	39,4	10,6	45,7	46,2	10,6	3,9
38	7,9	8,3	0,1	13,9	42,9	15,7	50,7	51,2	15,8	13,9
40		9,5	0,1	5,1	48,4	12,4		57,9	12,5	5,1
42		15,7	0,1	6,6	53,0	11,8		68,8	11,9	6,6
44		11,6	—	9,6	59,2	10,0		70,9	10,0	9,6
46		19,5	—	14,0	65,5	12,7		85,1	12,7	14,0
48		29,1	—	21,0	84,0	24,3		113,2	24,3	21,0
50		32,2	0,2	38,1	96,2	36,5		128,3	36,7	38,1
52		36,2	0,3	64,8	167,6	43,1		203,8	43,4	64,8
54		26,0	0,4	104,2	190,3	47,1		216,4	47,5	104,2
56		29,4	0,2	185,0	222,4	54,3		251,8	54,4	185,0
58		38,8	—	263,8	262,0	75,8		300,7	75,8	263,8

Tabell 11. C 1. Väg- och gatuväsen, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga					Kommunala			Statliga och kommunala				
	Konsumtion		Investering		Trans-ferering	Kon-sumtion	Investe-ring	Trans-ferering	Konsumtion		Investering		Trans-ferering
	före just.	efter just.	före just.	efter just.					före just.	efter just.	före just.	efter just.	
1913	0,3	1,8		13,1		14,8	7,4		15,1	16,7	7,4	20,5	
14	0,3	1,9		14,0		15,0	7,5		15,3	16,9	7,5	21,5	
16	0,3	2,2		16,6		14,6	7,3		14,9	16,8	7,3	24,0	
18	0,4	2,4		19,0		14,6	7,8		14,9	17,0	7,8	26,8	
20	0,5	3,4	0,1	31,9	—	24,3	9,5		24,8	27,7	9,6	41,4	—
22	0,9	4,2	0,6	44,8	0,1	24,6	16,2		25,5	28,8	16,8	61,0	0,1
24	1,0	4,1	0,3	48,8	0,1	23,3	16,6		24,3	27,4	16,9	65,4	0,1
26	0,8	5,4	0,2	57,9	0,1	21,9	18,3		22,7	27,3	18,4	76,2	0,1
28	0,9	8,1	0,1	69,2	0,3	23,2	20,7		24,1	31,4	20,7	89,9	0,3
30	1,4	8,3	0,2	85,8	0,3	26,1	29,9		27,5	34,5	30,1	115,7	0,3
32	1,2	8,2	0,1	97,6	0,6	37,1	31,4		38,3	45,3	31,5	129,0	0,6
34	1,2	8,4	—	94,4	0,5	32,2	32,3		33,4	40,6	32,3	126,7	0,5
36	1,6	11,8	0,1	110,4	0,7	37,2	31,5		38,8	49,0	31,7	141,9	0,7
38	2,2	14,9	8,2	126,5	1,2	44,6	38,3		46,8	59,5	46,4	164,7	1,2
40	2,6	21,2	11,0	77,7	1,2	48,9	30,4		51,5	70,1	41,4	108,1	1,2
42	3,1	24,4	2,6	79,0	1,7	51,4	31,8		54,4	75,7	34,4	110,8	1,7
44		83,5	13,3	13,3	2,6	53,5	49,3			137,0	62,5	62,6	2,6
46		114,1		20,1	5,1	88,9	40,5			203,0		60,6	5,1
48		167,0		70,9	8,2	121,3	66,0			288,4		136,8	8,2
50		181,2		111,5	10,3	139,2	68,9			320,4		180,4	10,3
52		247,2		294,0	12,6	196,7	177,0	0,4		444,0		471,0	13,0
54		254,1		259,1	17,9	239,0	276,1	0,6		493,0		535,2	18,5
56		322,5		349,6	27,3	301,1	379,4	1,1		623,6		729,0	28,5
58		528,8		356,9	34,3	358,1	456,3	1,2		886,9		813,1	35,5

Tabell 12. C II. Brandväsen, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga			Kommunala		Statliga och kommunala		
	Konsumtion	Investering	Transferring	Konsumtion	Investering	Konsumtion	Investering	Transferring
1913				2,3		2,3		
14				2,5		2,5		
16			—	2,7		2,7		—
18			—	5,4	—	5,4	—	—
20			—	9,0	0,6	9,0	0,6	—
22			0,1	7,6	0,1	7,6	0,1	0,1
24			—	7,1	0,5	7,1	0,5	—
26	—		—	7,8	0,4	7,8	0,4	—
28			—	8,2	0,2	8,2	0,2	—
30			0,1	8,8	0,8	8,8	0,8	0,1
32			—	8,9	0,4	8,9	0,4	—
34	0,1		—	8,7	0,2	8,8	0,2	—
36	—		—	9,9	0,6	9,9	0,6	—
38	—		—	11,9	0,7	11,9	0,7	—
40	—		—	17,3	3,4	17,3	3,4	—
42	0,1		—	18,1	3,3	18,2	3,3	—
44	0,1	—	—	20,8	1,7	20,9	1,8	—
46	0,2		0,4	26,9	2,6	27,1	2,6	0,4
48	0,3		—	43,3	3,5	43,5	3,5	—
50	0,3		—	49,1	5,8	49,4	5,8	—
52	0,4		—	65,6	7,2	66,0	7,2	—
54	0,4		—	71,7	13,4	72,2	13,4	—
56	0,5		—	85,7	12,4	86,2	12,4	—
58	0,5		—	94,4	11,4	94,9	11,4	—

Tabell 13. C III. Övrig allmännyttig verksamhet, statliga utgifter^a (mkr)

År	Konsumtion		Investering	Trans- ferering
	före just.	efter just.		
1913	0,8	0,8	0,1	—
14	0,6	0,6	0,2	0,1
16	0,6	0,7	0,2	0,1
18	0,8	0,9	0,2	—
20	1,4	1,5	0,1	0,1
22	2,0	2,1	0,2	0,1
24	1,7	1,8	0,2	0,2
26	1,8	1,8	0,3	0,3
28	2,0	2,0	0,2	0,3
30	1,3	1,3	0,3	0,3
32	1,8	1,9	0,2	0,3
34	1,7	1,8	0,5	0,2
36		1,9	0,3	0,4
38		2,2	0,7	0,7
40		3,2	0,5	0,4
42		6,1	0,3	0,4
44		9,1	0,5	0,6
46		12,2	2,3	1,6
48		14,3	2,3	4,4
50		16,8	3,7	6,5
52		18,2	14,6	5,9
54		21,4	12,4	7,1
56		22,0	47,6	10,4
58		27,3	71,2	15,9

^a Kommunala utgifter har upptagits i ändamålsgruppen A I.

Tabell 14. D. Näringars främjande, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga					Kommunala		Statliga och kommunala				
	Konsumtion		Investe- ring	Transferering		Kon- sumtion	Trans- ferering	Konsumtion		Investe- ring	Transferering	
	före just.	efter just.		före just.	efter just.			före just.	efter just.		före just.	efter just.
1913	4,4	7,9	0,2	2,8	4,9	0,5	0,3	4,8	8,4	0,2	3,1	5,2
14	5,7	9,6	0,9	3,7	5,3	0,5	0,3	6,2	10,1	0,9	3,9	5,6
16	10,1	13,0	1,1		3,6	0,5	0,2	10,6	13,5	1,1		3,9
18	16,8	20,8	2,6		157,9	0,8	0,3	17,6	21,6	2,6		158,2
20	22,4	28,1	3,8		28,8	1,3	0,5	23,7	29,5	3,8		29,3
22	25,3	31,3	3,4		14,4	1,5	0,5	26,8	32,9	3,4		14,9
24	29,6	33,3	0,7		10,0	1,4	0,5	31,0	34,7	0,7		10,5
26	27,2	32,1	0,7		11,2	1,5	0,4	28,6	33,5	0,7		11,7
28	22,5	26,9	0,7		12,9	1,4	0,4	23,8	28,3	0,7		13,3
30	24,7	30,2	0,5		15,9	1,4	0,4	26,1	31,6	0,5		16,3
32	22,3	27,7	2,3		18,9	1,4	0,4	23,7	29,1	2,3		19,2
34	23,7	28,3	1,0		45,7	0,7	0,3	24,4	29,0	1,0		46,0
36	26,3	31,4	1,4		58,5	1,1	0,3	27,4	32,5	1,4		58,7
38	41,4	46,7	5,5		74,3	1,5	0,4	43,0	48,2	5,5		74,7
40	49,9	55,7	22,5		174,4	0,9	0,3	50,8	56,6	22,5		174,8
42	115,2	121,2	14,0		381,6	0,1	0,4	115,3	121,3	14,0		381,9
44	87,7	95,3	25,4		302,2	0,1	0,4	87,8	95,4	25,4		302,7
46	73,5	82,1	20,3		280,2	0,1	1,0	73,6	82,2	20,3		281,2
48	109,8		25,3		296,7	0,1	1,8	109,9		25,3		298,4
50	121,6		18,5		395,6	0,3	2,7	121,9		18,5		398,3
52	150,5		40,0		501,0	0,5	1,3	151,0		40,0		502,3
54	159,8		40,1		286,0	0,8	1,3	160,6		40,1		287,3
56	187,1		54,7		299,8	1,5	1,5	188,6		54,7		301,3
58	208,7		66,0		322,3	1,6	1,9	210,3		66,0		324,2

Tabell 15. E. Ej ändamålsfördelade utgifter, offentliga utgifter (mkr)

År	Statliga		Kommunala			Statliga och kommunala		
	Konsumtion	Transferring	Konsumtion	Investering	Transferring	Konsumtion	Investering	Transferring
1913	7,7	22,7	7,2	4,7	23,0	14,9	4,7	45,7
14	8,0	25,4	8,2	8,0	24,6	16,2	8,0	50,0
16	10,8	36,2	7,7	12,1	28,3	18,4	12,1	64,5
18	24,6	59,4	11,1	32,4	39,2	35,7	32,4	98,6
20	50,2	61,9	19,5	21,8	50,8	69,7	21,8	112,7
22	38,1	72,2	16,0	17,1	59,6	54,2	17,1	131,9
24	30,8	77,3	16,2	20,6	65,2	47,0	20,6	142,5
26	34,2	83,4	15,6	13,6	68,1	49,8	13,6	151,4
28	39,5	86,6	15,3	22,0	72,8	54,8	22,0	159,5
30	43,4	82,4	17,4	23,7	69,9	60,8	23,7	152,3
32	49,5	91,7	16,4	25,1	72,4	66,0	25,1	164,1
34	60,2	97,9	16,4	13,5	68,6	76,6	13,5	166,4
36	48,4	91,9	17,7	26,6	67,7	66,1	26,6	159,6
38	60,6	91,1	22,4	39,7	62,5	83,0	39,7	153,7
40	67,7	145,5	24,9	27,6	67,5	92,6	27,6	213,0
42	88,7	226,7	28,9	38,9	68,4	117,7	38,9	295,1
44	106,0	288,3	33,8	56,4	65,4	139,8	56,4	353,7
46	120,5	310,9	51,7	104,4	67,2	172,3	104,4	378,0
48	138,6	321,2	69,7	131,2	81,1	208,3	131,2	402,2
50	154,3	330,5	78,2	105,0	90,7	232,6	105,0	421,2
52	199,3	297,8	87,9	212,1	126,3	287,2	212,1	424,1
54	227,1	350,1	102,0	268,6	147,6	329,1	268,6	497,8
56	265,6	456,3	125,9	313,8	188,0	391,5	313,8	644,3
58	305,3	598,6	144,5	351,3	237,3	449,8	351,3	835,9

Tabell 16. Totala civila konsumtionsutgifter (mkr)

År	Privat konsumtion ^a	Offentlig civil konsumtion		Total civil konsumtion	
		före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	3 027	197	218	3 224	3 245
14	2 976	213	236	3 189	3 212
16	4 150	247	274	4 397	4 424
18	6 473	474	506	6 947	6 979
20	9 834	765	808	10 599	10 642
22	5 846	756	800	6 602	6 646
24	6 037	606	649	6 643	6 686
26	6 262	628	675	6 890	6 937
28	6 557	639	691	7 196	7 248
30	6 816	682	737	7 498	7 553
32	5 905	758	818	6 663	6 723
34	6 431	739	802	7 170	7 233
36	7 218	825	880	8 043	8 098
38	8 132	995	1 042	9 127	9 174
40	9 261	1 191	1 221	10 452	10 482
42	10 452	1 494	1 529	11 946	11 981
44	12 220	1 788	1 804	14 008	14 024
46	15 409	2 109	2 129	17 518	17 538
48	17 967	2 819	2 827	20 786	20 794
50	19 565	3 230	3 239	22 795	22 804
52	24 310	4 490	4 500	28 800	28 810
54	26 390	5 122	5 133	31 512	31 523
56	30 240	6 295	6 306	36 535	36 546
58	33 878		7 795		41 673

^a Källa: 1913-50 Meddelanden från konjunkturinstitutet serie B: 20, Sveriges nationalprodukt 1861-1951.

Tabell 17. Summa civila statliga transfereringar (mkr)

År	Till privat sektor						Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda				Ej ändamålsbestämda	Summa		
	Till institutitioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa				
1913	5,0	24,5	—	29,5	—	29,5	21,4	51,0
14	5,7	27,3	0,3	33,3	—	33,3	22,5	55,8
16	5,1	40,2	—	45,3	7,9	53,3	38,2	91,4
18	7,9	215,5	—	223,4	6,1	229,5	53,1	282,6
20	19,5	84,8	1,4	105,8	8,6	114,4	85,8	200,2
22	23,0	80,7	1,8	105,5	20,9	126,4	118,9	245,3
24	17,8	81,5	0,5	99,8	24,6	124,4	89,6	214,0
26	16,7	90,6	0,6	107,9	33,2	141,1	97,2	238,3
28	17,9	94,9	0,5	113,3	38,6	151,9	111,9	263,8
30	20,0	92,9	0,5	113,4	43,8	157,3	129,6	286,9
32	19,1	106,6	1,0	126,7	40,8	167,5	131,1	298,5
34	20,5	143,1	0,9	164,5	53,3	217,8	155,2	373,0
36	30,8	151,6	0,9	183,4	78,0	261,4	158,9	420,3
38	31,2	184,7	0,5	216,4	148,1	364,5	226,4	590,9
40	71,4	296,1	2,1	369,6	158,7	528,3	268,0	796,3
42	47,6	618,1	3,5	669,2	210,6	879,7	285,7	1 165,4
44	60,1	606,9	95,2	762,3	276,5	1 038,8	284,7	1 323,5
46	82,8	624,5	94,7	802,0	330,0	1 132,0	333,8	1 465,8
48	98,1	666,0	20,9	785,1	1 202,2	1 987,3	406,8	2 484,1
50	125,8	786,3	34,2	946,3	1 280,8	2 227,1	515,1	2 742,1
52	154,4	890,6	22,2	1 067,3	1 572,7	2 640,0	870,8	3 510,8
54	292,9	768,6	23,4	1 084,9	1 919,4	3 004,3	1 027,8	4 032,2
56	428,9	966,2	45,1	1 440,2	2 196,4	3 636,6	1 269,0	4 905,6
58	490,4	1 254,2	35,8	1 780,4	2 714,9	4 495,3	2 064,6	6 559,9

Tabell 18. A I. Allmän förvaltning, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913		20	7	27		27
14	101		5	106		106
16			18	18		18
18	300		6	306		306
20	5	3	1 063	1 071	9	1 080
22	19		463	482		482
24	3	101	476	580	6	586
26	2		474	476	6	482
28	11		371	382	6	388
30			417	417	6	423
32			873	873	4	877
34			758	758		758
36			767	767	65	832
38	33	20	23	76	12	88
40			426	426		426
42			- 51	- 51		- 51
44	30		16 552	16 582	144	16 726
46	30	3	77 202	77 235	246	77 481
48	45		17 300	17 345	209	17 554
50	75		21 125	21 200	169	21 369
52	85		4 915	5 000	84	5 084
54	90		4 682	4 772	190	4 962
56	95	5	4 841	4 941	154	5 095
58	100	7	6 392	6 499	179	6 678

Tabell 19. A III. Rätts- och polisväsen, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913	19	9		28	474	502
14	25	2	2	29	444	473
16	31	82	2	115	515	630
18	69	41	2	112	628	740
20	68	3	3	74	1 563	1 637
22	138	10	4	152	1 476	1 628
24	78	5	2	85	515	600
26	106	446	3	555	2 372	2 927
28	106	564	2	672	2 921	3 593
30	111	425	4	540	2 308	2 848
32	107	499	3	609	4 701	5 310
34	25	495	3	523	5 887	6 410
36	212	500	5	717	4 374	5 091
38	245	613	5	863	5 968	6 831
40	274	697	5	976	6 689	7 665
42	292	476	5	773	8 071	8 844
44	349	628	2	979	8 859	9 838
46	343	709	8	1 060	9 144	10 204
48	276	1 005	9	1 290	12 273	13 563
50	411	1 650	14	2 075	12 035	14 110
52	502	2 085	13	2 600	14 353	16 953
54	672	2 675	13	3 360	18 112	21 472
56	633	3 224	23	3 880	35 336	39 216
58	1 034	3 999	39	5 072	47 806	52 878

Tabell 20. B I. Undervisningsväsen, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913	1 724	335	2	2 061	14 214	16 275
14	1 617	159	4	1 780	14 781	16 561
16	1 573	266	4	1 843	21 280	23 123
18	2 169	411	4	2 584	30 275	32 859
20	5 596	937	2	6 535	46 847	53 382
22	8 935	1 238		10 173	57 539	67 712
24	6 557	697	3	7 257	58 996	66 253
26	5 308	988	7	6 303	62 471	68 774
28	5 413	994	17	6 424	66 172	72 596
30	5 212	926	32	6 170	84 265	90 435
32	4 454	1 258	4	5 716	86 851	92 567
34	3 933	1 387	10	5 330	78 188	83 518
36	3 867	2 056		5 923	84 179	90 102
38	3 668	3 247		6 915	139 125	146 040
40	4 029	3 120		7 149	165 343	172 492
42	3 540	2 773		6 313	174 142	180 455
44	2 806	2 616		5 422	171 072	176 494
46	5 351	14 625		19 976	193 322	213 298
48	7 842	20 735	1	28 578	325 382	353 960
50	13 335	22 802		36 137	314 586	350 723
52	28 694	27 014		55 708	526 829	582 537
54	27 315	37 903	25	65 243	617 009	682 252
56	41 131	43 503		84 634	761 586	846 220
58	48 624	86 272		134 896	920 865	1 055 761

Tabell 21. B II. Hälso- och sjukvård, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913	366	28		394	833	1 227
14	325	44	10	379	418	797
16	124	633	6	763	1 182	1 945
18	770	88	5	863	1 586	2 449
20	1 830	234	4	2 068	3 218	5 286
22	1 270	272	4	1 546	7 221	8 767
24	386	270	5	661	7 709	8 370
26	402	331	7	740	8 747	9 487
28	350	408		758	10 083	10 841
30	1 110	471	7	1 588	11 511	13 099
32	1 106	434	20	1 560	11 428	12 988
34	508	377	12	897	12 340	13 237
36	1 571	447	12	2 030	15 545	17 575
38	2 292	595	13	2 900	22 754	25 654
40	3 365	840	580	4 785	28 161	32 946
42	3 966	1 190	2 340	7 496	31 516	39 012
44	4 978	1 630	3 436	10 044	37 156	47 200
46	6 198	2 015	1 072	9 285	44 786	54 071
48	7 661	3 025	244	10 930	55 164	66 094
50	10 891	2 462	8 041	21 394	54 968	76 362
52	13 727	4 145	7 664	25 536	69 227	94 763
54	20 418	3 083	4 467	27 968	59 583	87 551
56	13 978	4 218	3 429	21 625	98 401	120 026
58	17 061	6 138	2 287	25 486	98 997	124 483

Tabell 22. B III. Socialvård, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor						Till kom-muner	Totalt
	Ändamålsbestämda				Ej ändamålsbestämda	Summa		
	Till institutio-ner	Till enskilda	Till utlandet	Summa				
1913	1 288	104		1 392	4	1 396	570	1 966
14	1 672	50	1	1 723		1 723	648	2 371
16	1 690	822	1	2 513	7 948	10 461	729	11 190
18	1 866	66	2	1 934	6 063	7 997	898	8 895
20	4 163	619	246	5 028	8 605	13 633	1 771	15 404
22	5 012	- 120	1 001	5 893	20 925	26 818	2 027	28 845
24	2 942	327		3 269	24 621	27 890	1 635	29 525
26	3 956	263		4 219	33 181	37 400	1 971	39 371
28	4 168	448	35	4 651	38 610	43 261	2 197	45 458
30	4 462	702	23	5 187	43 815	49 002	2 798	51 800
32	5 251	718	12	5 981	40 809	46 790	4 820	51 610
34	8 294	4 007	25	12 326	53 289	65 615	4 738	70 353
36	14 616	3 845	84	18 545	78 013	96 558	6 188	102 746
38	16 516	7 685	50	24 251	148 098	172 349	6 664	179 013
40	21 002	7 750	884	29 636	158 676	188 312	12 943	201 255
42	29 096	7 380	1 148	37 624	210 563	248 187	14 053	262 240
44	40 556	10 220	75 096	125 872	276 475	402 347	17 268	419 615
46	53 890	13 241	15 136	82 267	330 006	412 273	32 087	444 360
48	61 130	11 833	2 572	75 535	1 202 245	1 277 780	48 627	1 326 407
50	67 484	15 685	1 277	84 446	1 280 797	1 365 243	63 623	1 428 866
52	76 398	13 452	6 506	96 356	1 572 724	1 669 080	89 682	1 758 762
54	196 093	12 183	9 937	218 213	1 919 447	2 137 660	116 010	2 253 670
56	314 569	8 059	23 766	346 394	2 196 350	2 542 744	133 664	2 676 408
58	348 576	8 710	16 259	373 545	2 714 886	3 088 431	151 359	3 239 790

Tabell 23. B IV. Kyrkliga ändamål m. m., statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor					Till kom-muner	Totalt
	Ändamålsbestämda						
	Till institu-tioner	Till enskilda Totalt	därav inom bostadsomr.	Till utlandet	Summa		
1913	122	11			133	171	304
14	124	3			127	151	278
16	183	3			186	160	346
18	226	2			228	4 160	4 388
20	198	10			208	1 068	1 276
22	354	49			403	3 401	3 804
24	210	4			214	333	547
26	573	4			577	446	1 023
28	284	5			289	306	595
30	537	4			541	265	806
32	415	4			419	61	480
34	413	4			417	253	670
36	374	3 492	456		3 866	5 871	9 737
38	491	13 430	1 538		13 921	5 876	19 797
40	356	4 767	2 263		5 123	1 848	6 971
42	252	6 336	4 082		6 588	10 416	17 004
44	302	9 282	6 728		9 584	13 417	23 001
46	392	13 602	9 849		13 994	18 722	32 716
48	474	20 525	16 011	- 4	20 995	10 609	31 604
50	521	37 555	32 540		38 076	16 945	55 021
52	643	64 133	56 865	1	64 777	22 784	87 561
54	3 016	101 179	92 169		104 195	32 298	136 493
56	5 005	179 999	167 680		185 004	32 945	217 949
58	20 399	243 441	243 435		263 840	30 427	294 267

Tabell 24. C I. Väg- och gatuväsen, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913					509	509
14					512	512
16					499	499
18					1 248	1 248
20		23		23	870	893
22		93		93	2 465	2 558
24		123		123	1 794	1 917
26		145		145	5 285	5 430
28		255		255	12 611	12 866
30		273		273	9 680	9 953
32		618		618	6 370	6 988
34	39	433		472	25 850	26 322
36	50	689	10	749	14 351	15 100
38	119	1 116	10	1 245	13 396	14 641
40	361	825		1 186	12 607	13 793
42	50	1 680	9	1 739	13 713	15 452
44	369	2 245	3	2 617	12 195	14 812
46	402	4 406	285	5 093	9 579	14 672
48	342	7 761	60	8 163	18 996	27 159
50	200	10 041	60	10 301	20 811	31 112
52	200	12 399	6	12 605	57 687	70 292
54	300	17 554		17 854	80 137	97 991
56	400	26 929		27 329	98 334	125 663
58	450	33 855		34 305	137 486	171 791

Tabell 25. C II. Brandväsen, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913						
14						
16	3			3		3
18	3			3		3
20	3			3	39	42
22	56			56		56
24	1			1		1
26	1			1		1
28	6			6		6
30	69			69		69
32	25			25		25
34	2			2		2
36	3			3		3
38	6			6		6
40	6			6	905	911
42	4			4	946	950
44	7	4		11	571	582
46	7		385	392	1 185	1 577
48	7			7	3 268	3 275
50	7			7	12 298	12 305
52	7			7	16 326	16 333
54	7			7	26 364	26 371
56	7			7	26 545	26 552
58	7			7	38 145	38 152

Tabell 26. C III. Övrig allmännyttig verksamhet, statliga transfereringar
(1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913	30	2	1	33		33
14	27	55	1	83		83
16	42	51	1	94		94
18	36	12		48		48
20	59	5	2	66		66
22	71	36	11	118		118
24	239		8	247		247
26	246	14		260		260
28	260	48	21	329		329
30	268	40	20	328		328
32	251	69	16	336		336
34	178	63	4	245		245
36	270	74	29	373	103	476
38	512	97	109	718		718
40	230	66	85	381	97	478
42	207	147	54	408		408
44	222	278	122	622		622
46	760	383	494	1 637		1 637
48	2 349	1 413	622	4 384		4 384
50	1 676	1 548	3 281	6 505		6 505
52	3 461	128	2 288	5 877		5 877
54	3 910		3 217	7 127		7 127
56	5 317		5 068	10 385		10 385
58	6 150		9 701	15 851		15 851

Tabell 27. D. Näringsars främjande, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor				Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda					
	Till institutioner	Till enskilda	Till utlandet	Summa		
1913	1 472	1 314	11	2 797	50	2 847
14	1 785	1 576	315	3 676		3 676
16	1 459	2 151	10	3 620	679	4 299
18	2 463	155 470	4	157 937	750	158 687
20	7 626	21 122	71	28 819		28 819
22	7 182	6 896	278	14 356	841	15 197
24	7 347	2 645	47	10 039	688	10 727
26	6 125	5 053	61	11 239		11 239
28	7 296	5 566	29	12 891	285	13 176
30	8 190	7 664	42	15 896	267	16 163
32	7 467	11 353	49	18 869		18 869
34	7 101	38 455	137	45 693	105	45 798
36	7 850	50 560	41	58 451	1 002	59 453
38	7 316	66 764	253	74 333	1 384	75 717
40	12 695	161 612	122	174 429	42	174 471
42	10 170	371 372	20	381 562	898	382 460
44	10 499	291 729	21	302 249	536	302 785
46	15 451	264 703	75	280 229	937	281 166
48	18 009	278 556	104	296 669	157	296 826
50	31 172	363 998	442	395 612	1 453	397 065
52	30 718	469 477	852	501 047	1 517	502 564
54	41 086	243 856	1 063	286 005	4 465	290 470
56	47 755	244 032	7 970	299 757	3 855	303 612
58	48 046	273 157	1 107	322 310	2 080	324 390

Tabell 28. E. Ej ändamålsfördelade utgifter, statliga transfereringar (1 000 kr)

År	Till privat sektor		Till kommuner	Totalt
	Ändamålsbestämda			
	Till enskilda	Summa		
1913	22 679	22 679	4 608	27 287
14	25 438	25 438	5 514	30 952
16	36 194	36 194	13 107	49 301
18	59 390	59 390	13 566	72 956
20	61 874	61 874	30 414	92 288
22	72 232	72 232	43 897	116 129
24	77 286	77 286	17 931	95 217
26	83 372	83 372	15 896	99 268
28	86 626	86 626	17 277	103 903
30	82 439	82 439	18 516	100 955
32	91 650	91 650	16 826	108 476
34	97 881	97 881	27 839	125 720
36	91 928	91 928	27 234	119 162
38	91 144	91 144	31 242	122 386
40	145 514	145 514	39 349	184 863
42	226 727	226 727	31 908	258 635
44	288 303	288 303	23 493	311 796
46	310 856	310 856	23 796	334 652
48	321 157	321 157	22 153	343 310
50	330 521	330 521	18 171	348 692
52	297 767	297 767	72 347	370 114
54	350 145	350 145	73 675	423 820
56	456 252	456 252	78 226	534 478
58	598 587	598 587	637 264	1 235 851

Tabell 29. Justeringar av statliga utgifter (mkr)

År	A I	A II	A III	B I	B II	B III	B IV	C I		C III	D		Summa	
	Konsumtion	Konsumtion o. investering	Konsumtion	Konsumtion	Konsumtion	Konsumtion	Konsumtion	Konsumtion	Investering	Konsumtion	Konsumtion	Transferring	Totalt	På civila utgifter
1913	4,8	2,6	1,8	2,2	3,9	—	0,2	1,6	13,1	—	3,5	2,1	35,9	33,2
14	5,0	3,1	2,0	2,4	4,3	—	0,2	1,6	14,0	—	3,8	1,6	38,2	35,1
16	5,5	3,6	2,2	2,7	5,8	—	0,2	1,9	16,6	—	2,9	—	41,5	37,9
18	6,1	4,2	2,8	3,4	6,6	—	0,3	2,1	19,0	—	4,0	—	48,6	44,3
20	6,6	4,7	3,0	2,9	13,0	—	0,3	2,9	31,8	0,1	5,7	—	71,0	66,3
22	6,2	5,5	3,3	2,8	12,4	0,3	0,3	3,3	44,2	0,1	6,0	—	84,4	78,9
24	6,3	6,4	3,3	2,8	11,6	0,3	0,3	3,1	48,5	0,1	3,7	—	86,5	80,1
26	5,4	6,8	3,7	2,8	13,0	0,3	0,3	4,6	57,7	—	4,9	—	99,5	92,8
28	5,9	7,8	3,7	2,7	14,6	0,2	0,4	7,3	69,2	—	4,4	—	116,1	108,3
30	6,1	8,7	3,8	2,8	15,4	0,3	0,4	7,0	85,6	—	5,4	—	135,6	126,9
32	6,5	9,7	4,3	3,2	17,9	0,2	0,4	7,0	97,5	0,1	5,4	—	152,2	142,5
34	6,8	10,5	4,3	3,4	19,0	0,2	0,4	7,3	94,4	0,1	4,6	—	151,0	140,5
36	6,8	11,8	3,6	3,6	6,4	—	0,5	10,2	110,3	—	5,1	—	158,2	146,4
38	1,3	13,3	3,1	2,4	0,8	—	0,5	12,7	118,3	—	5,3	—	157,6	144,3
40	1,3	—	0,8	2,6	—	—	—	18,6	66,7	—	5,8	—	95,8	95,8
42	1,5	—	—	3,4	—	—	—	21,3	76,4	—	6,0	—	108,6	108,6
44	1,6	—	—	3,9	—	—	—	—	—	—	7,6	—	13,1	13,1
46	0,4	—	—	4,5	—	—	—	—	—	—	8,6	—	13,6	13,6
48	0,4	—	—	6,5	—	—	—	—	—	—	—	—	6,9	6,9
50	—	—	—	8,0	—	—	—	—	—	—	—	—	8,0	8,0
52	—	—	—	9,0	—	—	—	—	—	—	—	—	9,0	9,0
54	—	—	—	9,9	—	—	—	—	—	—	—	—	9,9	9,9
56	—	—	—	10,0	—	—	—	—	—	—	—	—	10,0	10,0
58	—	—	—	0,3	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3

Tabell 30. Justeringar av statliga konsumtionsutgifter (1 000 kr)

		1913	1914	1916	1918	1920	1922	1924
	Uppbördsmedel							
A I	Bränslekontroll							
	Länsnotarier (indragna provisioner)	8	8	13	43	122	150	31
	Kronofogdar (indragna provisioner)			—	60	623	766	365
	Hysesmedel	18	21	23	62	437	506	510
	Utrikesdepartementet (tjänstebostäder)					—	15	15
	Slottsstaten (tjänstebostäder)					—	75	75
A II	Armén (tjänstebostäder)					—	1 300	1 375
	Marinen »					—	290	372
	Flygvapnet »							—
	Arméersättning till fångvården	519	526	567	368	318	402	374
A III	Fångvård	114	201	278	604	512	517	417
	Bona uppfostringsanstalt	9	9	40	85	58	31	77
	Rättskemiska anstalter				—	2	1	1
B I	Realskolor och läroverk ^a	1 498	1 666	1 948	2 551	2 013	1 847	1 817
	Universitet (tjänstebostäder)					—	12	12
B II	Tandläkarinstitutet	36	33	43	50	80	100	209
	Bakteriologiska laboratoriet	42	40	47	104	345	151	166
	Sinnessjukhus	2 323	2 390	3 407	3 423	8 981	8 593	8 075
	Anstalter för sinnesslöa					—	10	20
	Serafimerlasarettet	398	411	610	966	1 193	888	812
B III	Tvångsanstalter för alkoholister	—	43	19		26	256	303
	Pensionsstyrelsen							
C III	Rikets allmänna kartverk	16	20	25	32	53	56	59
	Hydro-meteorologiska institutet							
D	Skogsvårdsstyrelsen	557	982	1 346	1 987	3 445	3 580	1 017
	Veterinärbakteriologiska anstalten	—	1	8	16	112	82	87
	Föreningsregistrering	21	22	40	31	35	68	72
	Sjökarteverket	77	53	52	60	70	55	55
	Lotspenningar	1 485	1 406	—				
	Summa ^a	7 121	7 832	8 466	10 442	18 425	19 751	16 316
	Vägutgifter							
C I	Väggassor	1 581	1 614	1 884	2 098	2 890	3 333	3 127
	Fastighetsfonder							
A I	Byggnadsstyrelsens delfond	3 900	4 148	4 398	4 648	4 898	5 148	5 432
	Utrikesdepartementets delfond	50	62	75	88	100	132	179

^a Åren 1950–58 respektive 8 000, 9 000, 9 925, 10 000, 250.

1926	1928	1930	1932	1934	1936	1938	1940	1942	1944	1946	1948
—			—	20	—						
—											
—											
20	20	23	74	47	50	—					
75	75	80	100	100	100	125	125	150	150	150	—
1 400	1 475	1 465	1 474	1 532	1 535	1 537	—				
295	333	349	369	411	403	399	—				
40	40	43	60	65	75	75	—				
—											
559	587	755	970	746	—						
82	67	37	40	50	—						
1	1	7	13	24	—						
1 798	1 633	1 715	2 040	2 208	2 300	2 400	2 550	3 400	3 904	4 500	6 500
15	15	15	20	20	22	22	—				
259	—										
120	136	146	174	191	—						
9 162	10 446	10 816	12 187	13 022	—						
35	35	40	32	35	—						
726	827	874	1 535	1 383	1 670	—					
262	148	189	98	96	—						
—	58	73	92	125	—						
41	48	41	40	50	—						
—		—	54	54	—						
2 087	1 691	2 270	2 158	1 014	1 678	1 836	3 372	3 152	4 269	4 128	—
125	124	146	127	177	—						
71	68	88	103	113	—						
60	60	65	65	75	85	100	—				
17 233	17 887	19 237	21 825	21 558	7 918	6 494	6 047	6 702	8 323	8 778	6 500
4 586	7 264	6 967	7 040	7 251	10 220	12 703	18 600	21 281	—		
5 714	5 996	6 278	6 560	6 842	7 124	—	—				
228	277	326	375	424	473	—	—				

Tabell 30 forts.

		1913	1914	1916	1918	1920	1922	1924
	Slottsbyggnadernas delfond	15	27	38	50	62	73	85
	Tullverkets delfond	45	50	50	55	55	60	60
A II	Försvarets fastighetsfond	2 000	2 506	3 012	3 518	4 024	4 530	5 372
A III	Fångvårdsstyrelsens delfond	472	472	472	472	472	472	488
B I	Uppsala universitets delfond	475	493	511	529	547	565	585
	Lunds universitets delfond	250	267	277	297	317	347	373
B II	Karolinska sjukhusets delfond	100	148	195	243	290	337	391
	Medicinalstyrelsens delfond	500	718	935	1 152	1 369	1 586	1 932
D	Lotsverkets delfond	267	268	269	270	271	272	273
	Summa	8 074	9 159	10 232	11 322	12 405	13 522	15 170
	Sportler							
A I	Departement och verk				—	9	10	12
	Landssekreterare m. fl.	275	300	350	400	450	500	550
	Häradsskrivare m. fl.	200	250	300	400	425	450	475
	Kronofogdar	195	256	377	438	—	—	—
	Tullverket (extrainkomster)	470	470	470	470	470	—	—
A III	Häradshövdingar (lösen- och stämpelavgift)	835	860	914	1 125	1 256	1 610	1 727
	Häradshövdingar (kommissionärsarvode)	45	50	55	61	67	73	79
	Landsfiskaler och landsfogdar	250	250	300	350	420	470	530
D	Lantmätare (arvode)	950	950	1 020	1 420	1 550	1 614	1 821
	Lantbruksingenjörer (arvode)	130	130	150	160	200	300	400
	Summa	3 350	3 516	3 936	4 824	4 847	5 027	5 594
	Naturaförmåner							
A I	Utrikesdepartementet (tjänstebostäder)	10	10	10	10	15	—	—
	Slottsstaten (tjänstebostäder)	50	50	50	50	50	—	—
	Tullverket	15	15	15	20	20	20	—
	Armén (tjänstebostäder)	950	975	1 000	1 130	1 190	—	—
	Marinen (tjänstebostäder)	205	215	220	260	275	—	—
A III	Fångvård	110	122	127	146	167	171	—
B I	Universitet (tjänstebostäder)	10	10	10	10	10	—	—
B II	Hospital	480	533	555	638	728	750	—
B IV	Klockare, organister	208	218	240	261	283	304	326
D	Lotsverket	50	55	60	65	70	75	—
	Summa	2 088	2 203	2 287	2 590	2 808	1 320	326

1926	1928	1930	1932	1934	1936	1938	1940	1942	1944	1946	1948
98	111	124	136	149	162	174	187	200	212	—	
60	65	65	65	70	70	76	—				
6 218	7 064	7 910	8 756	9 602	10 448	11 294	—				
505	522	539	556	573	590	—					
605	625	645	665	685	705	—					
399	425	451	477	503	529	—					
445	499	553	607	661	715	769					
2 280	2 628	2 976	3 324	3 672	4 020	—					
274	275	276	277	278	279	280	—				
16 826	18 487	20 143	21 798	23 459	25 115	26 770	28 427	30 084	31 741	—	
12	15	13	14	15	11	11	—				
31	36	36	33	56	54	54	—				
475	475	450	450	450	500	600	800	995	1 000	—	
1 844	1 775	1 712	1 842	1 930	2 040	2 150	—				
85	91	98	105	111	117	123	—				
600	650	700	800	875	825	800	800	—			
1 791	1 668	2 065	2 140	2 356	2 470	2 520	1 912	2 307	2 833	4 500	—
510	560	550	575	590	640	565	510	530	540	—	
5 348	5 270	5 624	5 959	6 383	6 657	6 823	4 022	3 832	4 373	4 500	—
347	369	390	412	433	455	480	—				
347	369	390	412	433	455	480	—				

Tabell 30 forts.

		1913	1914	1916	1918	1920	1922	1924
	Övrigt							
A I	Förvaltningskostnader	512	470	494	733	1 099	977	902
	Pensionsavgifter (negativa justeringar)							
A I	Civilstaten	873	951	1 023	1 195	1 982	2 469	2 112
	Tullverket	137	154	173	194	218	245	275
A II	Försvaret	1 027	1 088	1 171	1 029	1 060	1 042	1 060
D	Lotsverket	23	23	19	19	14	14	14
	Summa	2 060	2 216	2 386	2 437	3 274	3 770	3 461
	Summa justeringar ^a	20 666	22 578	24 913	29 572	39 200	40 160	37 974
	därav på civila konsumtionsutgifter ^a	18 019	19 444	21 285	25 325	34 453	34 680	31 541
	därav på militära konsumtionsutgifter	2 647	3 134	3 628	4 247	4 747	5 480	6 433

^a Åren 1950-58 respektive 8 000, 9 000, 9 925, 10 000, 250.

1926	1928	1930	1932	1934	1936	1938	1940	1942	1944	1946	1948
964	903	902	942	948	758	288	181	195	212	288	380
1 971	1 773	1 851	1 895	1 933	2 105	—	—	—	—	—	—
317	344	392	371	356	349	—	—	—	—	—	—
1 194	1 133	1 039	971	1 122	675	—	—	—	—	—	—
15	15	24	24	24	32	32	—	—	—	—	—
3 497	3 265	3 306	3 261	3 435	3 161	32	—	—	—	—	—
41 807	46 915	49 957	54 715	56 597	47 962	39 349	29 037	32 210	13 120	13 566	6 880
35 048	39 136	41 229	45 027	46 109	36 176	26 044	29 037	32 210	13 120	13 566	6 880
6 759	7 779	8 728	9 688	10 488	11 786	13 305	—	—	—	—	—

Tabell 31. Justeringar av kommunala utgifter (mkr)

År	A I	A III	B I	B II	Summa
	Konsumtion	Konsumtion	Konsumtion	Konsumtion	
1913	0,6	1,4	0,9	0,2	3,1
14	0,6	1,4	1,5	0,2	3,8
16	0,7	1,4	2,6	0,3	5,0
18	0,8	1,8	3,8	0,5	7,0
20	0,9	1,7	4,8	1,1	8,5
22	1,0	1,5	6,1	1,3	10,0
24	1,2	1,5	6,9	1,4	10,9
26	1,2	1,4	7,9	1,6	12,0
28	1,3	1,1	8,6	1,8	12,7
30	1,4	1,0	9,6	1,9	14,0
32	1,4	1,1	10,9	2,1	15,5
34	1,5	1,1	12,2	2,3	17,1
36	1,6	1,1	13,5	2,4	18,6
38	1,7	1,2	14,7	3,2	20,7
40	1,8	1,1	- 5,3	4,2	1,8
42	2,0	0,8	- 5,1	5,2	2,9
44	2,1	0,8	- 6,0	6,4	3,2
46	1,9	0,8	- 6,5	9,6	5,8
48			1,3		1,3
50			1,5		1,5
52			1,6		1,6
54			1,5		1,5
56			1,1		1,1
58					

Tabell 32. A I. Allmän förvaltning, statliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Statsdepartementen utom UD		Utrikesförvaltningen		Överståthållarämbetet o. landsstaten		Tullverket		Övrigt skatte- och kontrollväsen		Allmänna centrala ämbetsverk		Övriga allmänna förvaltningsområden		Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	0,9	0,8	1,7	1,7	2,1	2,6	6,7	7,0	2,4	2,3	1,2	1,1	5,7	9,9	20,6	25,4
14	0,8	0,8	1,4	1,4	2,1	2,8	6,9	7,3	2,2	2,1	0,8	0,7	9,4	13,5	23,6	28,6
16	0,9	0,8	1,5	1,4	2,3	3,2	9,2	9,6	2,3	2,2	0,7	0,7	6,0	10,5	22,9	28,4
18	1,2	1,2	1,6	1,7	2,7	4,0	9,5	9,9	3,2	3,1	1,1	1,1	22,5	27,1	41,9	48,0
20	1,4	1,4	2,4	2,4	2,9	4,4	13,9	14,3	5,3	5,5	1,3	1,3	45,1	49,7	72,3	78,9
22	2,2	2,1	3,6	3,6	3,0	4,7	13,9	13,8	6,7	6,9	4,2	4,0	32,5	37,2	66,0	72,2
24	2,0	1,9	3,4	3,4	3,1	4,4	16,2	16,0	4,2	4,5	3,1	2,9	22,7	28,0	54,8	61,2
26	2,0	1,9	3,4	3,5	5,4	5,6	15,9	15,6	4,1	3,9	3,2	3,1	22,5	28,3	56,5	61,9
28	2,1	2,0	3,6	3,7	5,7	5,9	16,4	16,1	4,6	4,4	3,4	3,3	19,0	25,2	54,8	60,6
30	2,1	2,0	3,6	3,8	5,8	6,0	17,0	16,7	4,6	4,4	3,3	3,2	20,7	27,2	57,2	63,2
32	2,1	2,0	3,8	4,1	6,0	6,2	17,1	16,8	5,9	5,6	2,9	2,8	21,5	28,3	59,3	65,8
34	2,1	2,0	3,7	4,0	7,2	7,3	17,4	17,1	3,8	3,6	3,2	3,0	19,4	26,5	56,7	63,5
36	2,8	2,7	4,8	5,1	7,9	8,1	17,0	16,7	4,9	4,7	4,6	4,4	16,0	23,3	58,0	64,9
38	2,8	2,8		5,5	8,6	9,3	17,3	17,4		5,9		4,3	24,5	25,1	69,0	70,4
40		3,2		7,8	12,0	12,8		20,5		7,2		5,2	56,1	56,6	111,9	113,2
42		3,3		7,6	12,1	13,0		18,8		8,1		6,6	65,0	65,6	121,4	123,0
44		3,9		11,8	15,3	16,3		18,7		10,8		9,6	84,6	85,1	154,7	156,2
46		4,6		13,2		23,2		24,1		9,1		15,0	72,7	73,2	162,0	162,4
48		6,9		17,2		38,3		37,5		16,8		21,8	49,4	49,8	187,9	188,3
50		7,0		24,3		43,8		41,3		19,4		22,9		41,1		199,9
52		9,8		29,4		61,1		56,0		23,9		31,6		41,4		253,2
54		10,7		30,9		63,6		57,9		25,1		32,3		33,5		254,0
56		12,9		34,8		74,0		66,7		34,2		32,7		45,1		300,4
58		17,7		37,1		85,8		73,4		31,4		41,3		42,5		329,3

Tabell 33. A I. Allmän förvaltning, kommunala konsumtionsutgifter (mkr)

År	Allmän förvaltning ^a	Folkbokföring och taxering ^b		Hyres-regl. o. kristids-förvaltn. ^c	Byggnads- och stads-plane-väsen ^a	Finans-förvaltning ^a	Andra ändamål ^d	Summa	
		före just.	efter just.					före just.	efter just.
1913		2,0	2,6				9,1	11,1	11,7
14		2,1	2,7				12,3	14,4	15,0
16		2,4	3,1				13,2	15,6	16,3
18		3,5	4,3				21,5	25,0	25,8
20		6,1	7,0				34,1	40,2	41,1
22		5,7	6,8				31,8	37,5	38,5
24		5,5	6,6				25,9	31,4	32,5
26		6,0	7,2				26,0	32,0	33,1
28		6,1	7,4				26,6	32,7	33,9
30		6,6	7,9				27,8	34,4	35,7
32		6,7	8,0				28,7	35,4	36,7
34		6,3	7,8				29,1	35,4	36,8
36		7,2	8,7				33,0	40,1	41,7
38		7,9	9,6				38,6	46,5	48,2
40		9,5	11,3	5,9			43,2	58,6	60,4
42		11,4	13,4	17,7			55,1	84,2	86,2
44		15,0	17,1	27,2			66,8	108,9	111,0
46	31,0	18,7	20,5	26,0	13,7	8,5	30,6	128,6	130,4
48	42,6	24,6	20,4	20,4	19,3	8,5	44,7	160,2	
50	49,9	30,1	5,0	5,0	22,5	5,0	62,7	175,1	
52	101,5	43,8	2,9	2,9	36,2	9,1	4,0	197,5	
54	116,2	42,7	2,4	2,4	41,3	66,0	4,4	273,0	
56	152,5	48,7	3,4	3,4	51,6	81,9	4,6	342,7	
58	189,1	52,1	3,0	3,0	62,1	122,9	5,6	434,8	

I kolumnen finansförvaltning ingår från och med 1952 pensioneringskostnader för vissa kommuner (bl.a. Stockholms stad) med följande belopp för åren 1952, 1954, 1956 och 1958 respektive 3,2, 59,1, 71,6 och 112,3 miljoner kronor.

^a 1946-50 endast städer och köpingar.

^b T.o.m. 1950 endast städer; 1913-44 kronouppbörd och exekution, 1946-50 mantals- och beskattningsväsen.

^c 1940-44 endast städer och landskommuner.

^d 1913-50 »Andra förvaltningskostnader».

Tabell 34. A III. Rätts- och polisväsen, offentliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Polisväsen ^a		Domstolsväsen		Fångvård		Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	9,6	10,0	5,5	7,5	3,2	3,9	18,2	21,4
14	8,8	9,3	5,5	7,6	2,9	3,7	17,2	20,6
16	10,8	11,4	6,0	8,1	3,3	4,3	20,1	23,7
18	21,0	21,8	7,6	10,2	7,5	8,8	36,1	40,8
20	34,8	35,6	11,5	14,1	7,2	8,4	53,4	58,1
22	27,7	28,6	13,8	16,6	5,5	6,7	47,0	51,9
24	23,2	24,3	14,2	17,0	5,8	6,8	43,2	48,0
26	24,4	25,5	13,3	16,1	5,7	6,8	43,4	48,5
28	25,4	26,6	13,6	16,0	6,1	7,2	45,0	49,9
30	26,8	28,0	13,0	15,3	6,0	7,3	45,8	50,7
32	29,3	30,7	13,4	15,9	5,7	7,3	48,5	53,9
34	31,8	33,3	13,7	16,2	6,4	7,8	51,9	57,3
36	36,5	37,9	15,2	17,8	6,5	7,1	58,2	62,9
38	40,7	42,1	16,8	19,6		7,4	64,8	69,1
40	56,1	57,6	18,1	18,6		9,2	83,4	85,3
42	71,6	72,4		20,9		11,8	104,3	105,2
44	77,9	78,7		25,3		14,6	117,9	118,6
46	80,1	80,9		29,7		14,7	124,5	125,3
48		109,1		39,4		19,1		167,6
50		122,3		44,3		23,8		190,3
52		172,1		60,2		33,3		265,6
54		191,1		66,9		37,5		295,5
56		242,6		76,4		50,7		369,7
58		295,6		88,5		61,0		445,0

^a Beräknade utgifter exklusive trafikövervakande verksamhet åren 1950-58 resp. ca 103,0, 142,0, 156,0, 196,0, 240,0.

Tabell 35. A III. Rätts- och polisväsen, statliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Polisväsen		Domstolsväsen		Fångvård		Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	1,7	1,9	3,2	4,1	3,2	3,9	8,1	9,9
14	0,5	0,8	3,1	4,1	2,9	3,7	6,6	8,5
16	2,0	2,3	3,3	4,2	3,3	4,3	8,6	10,8
18	4,3	4,6	3,8	5,0	7,5	8,8	15,6	18,5
20	9,5	9,9	5,4	6,7	7,2	8,4	22,0	25,0
22	4,7	5,2	7,2	8,9	5,5	6,7	17,4	20,7
24	1,6	2,2	8,2	10,0	5,8	6,8	15,6	18,9
26	1,7	2,3	7,2	9,2	5,7	6,8	14,7	18,3
28	1,9	2,6	7,3	9,2	6,1	7,2	15,3	19,0
30	2,0	2,7	7,0	8,8	6,0	7,3	14,9	18,8
32	2,9	3,7	7,2	9,2	5,7	7,3	15,8	20,2
34	3,5	4,4	7,1	9,2	6,4	7,8	17,0	21,4
36	5,9	6,7	8,0	10,2	6,5	7,1	20,4	24,0
38	5,5	6,3	8,4	10,6		7,4	21,3	24,3
40	14,5	15,3		8,9		9,2	32,6	33,4
42		20,8		10,5		11,8		43,2
44		21,2		14,5		14,6		50,3
46		15,8		17,0		14,7		47,6
48		23,6		23,0		19,1		65,8
50		27,8		25,5		23,8		77,0
52		39,2		34,7		33,3		107,2
54		44,1		38,9		37,5		120,5
56		52,2		46,2		50,7		149,1
58		67,8		50,6		61,0		179,4

Tabell 36. A III. Rätts- och polisväsen, kommunala konsumtionsutgifter (mkr)

År	Polisväsen		Domstolsväsen		Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	7,9	8,1	2,3	3,4	10,1	11,5
14	8,3	8,6	2,3	3,5	10,6	12,1
16	8,8	9,1	2,7	3,8	11,5	13,0
18	16,8	17,1	3,7	5,2	20,5	22,3
20	25,3	25,7	6,1	7,4	31,4	33,1
22	23,0	23,5	6,7	7,7	29,6	31,2
24	21,6	22,1	6,0	7,0	27,7	29,1
26	22,6	23,2	6,1	7,0	28,7	30,1
28	23,5	24,0	6,3	6,9	29,8	30,9
30	24,8	25,4	6,1	6,5	30,9	31,9
32	26,5	27,0	6,2	6,7	32,7	33,7
34	28,3	28,9	6,6	7,1	34,8	35,9
36	30,6	31,2	7,2	7,7	37,8	38,9
38	35,1	35,8	8,4	8,9	43,5	44,7
40	41,7	42,3	9,2	9,6	50,8	51,9
42	50,7	51,6		10,4	61,2	62,0
44	56,7	57,5		10,8	67,5	68,3
46	64,3	65,1		12,7	76,9	77,7
48		85,5		16,4		101,9
50		94,5		18,8		113,3
52		132,9		25,5		158,4
54		147,0		28,0		175,0
56		190,4		30,2		220,6
58		227,8		37,8		265,6

Tabell 37. Antal i första instans sakfälda personer, avdömda civilmål och handlagda ärenden samt fångar vid resp. års slut

År	Antal personer sakfälda för					Civilmål	Hem- skill- nads- mål	Äkten- skaps- skillnads- mål	Ärenden	Lagfarts- ärenden	Inteck- nings- ärenden	Fångar vid årets slut
	Straff- lags- brott ^a	Fylleri och för- argelse- väckande beteende	Straff- register- brott	Väg- trafik- brott	Ratt- fylleri- brott							
1913	14 010	49 802				33 988	403	489	346 883	83 955	147 286	2 993
14	12 447					31 804	379	509	329 748	77 523	142 336	2 970
16	12 603	42 393				25 200	814	528	346 902	99 128	160 465	2 755
18	17 280	17 587	13 760			20 242	951	1 067	377 407	105 719	155 273	4 479
20	12 366	44 737	4 764			33 687	602	894	411 955	103 873	181 357	2 505
22	8 322	27 772	3 541			51 458	663	904	432 427	93 191	208 743	2 183
24	8 715		3 385	4 885		41 032	1 650	1 666	429 910	92 465	206 876	2 121
26	9 879	28 773	3 930	9 791		37 291	1 991	1 833	437 049	92 943	231 573	2 431
28	10 222	26 913	4 275	11 599		36 659	2 363	2 185	457 887	94 600	227 486	2 489
30	11 387		4 775	15 111		36 026	2 580	2 260	477 497	94 227	254 143	2 523
32	11 789		5 367	20 003		41 563	2 821	2 430	497 606	92 576	269 544	2 620
34	12 423	30 476	5 646	27 689		30 521	2 997	2 760	426 974	96 472	168 757	2 337
36	11 232	30 440	5 892	29 434		28 128	3 417	1 839	561 914	107 827	250 014	2 204
38	12 101	31 385	6 518	46 167		28 960	4 009	3 501	543 788	117 999	254 780	1 967
40	11 391	29 777	7 437	39 493	1 031	27 404	3 809	3 486	410 839	82 573	163 385	2 008
42	18 802	36 516	12 545	50 667	487	22 926	5 142	4 233	455 710	103 281	196 546	3 117
44	20 568	34 448	11 266	52 907	533	24 976	7 129	5 430	499 681	112 328	226 104	2 854
46	18 344	31 226	10 531	44 404	1 976	27 419	7 828	7 043	627 830	139 221	318 458	2 063
48	20 588	30 770	7 808	30 678	1 892	24 350			576 585	118 481	276 883	2 277
50	18 832	36 514	9 569	66 742	1 771	24 952	8 780	8 041	585 892	113 175	304 345	2 416
52	21 597	39 710	12 317	89 415	2 739	24 856	8 661	8 151	583 983	100 622	317 228	3 002
54	20 777	39 939	12 623	93 487	3 504	26 953	9 191	8 715	629 669	109 536	346 315	3 038
56	24 178	71 911	15 935	155 407	6 626	27 581	9 316	8 680	638 184	101 593	359 386	3 866
58	26 834	70 467	17 488	188 138	7 554	27 277	9 185	8 657	699 423	110 655	404 188	4 473

^a Exklusive fylleri och förargelseväckande beteende. Källor: SOS: Statistisk årsbok; Brottsligheten 1913/14-58; Brottslighetens utveckling 1913-47. Statistiska Meddelanden, Serie A, Band 6, Stockholm 1947.

Tabell 38. B I. Undervisningsväsen, offentliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Folkskola		Realskola och läroverk m. m.		Universitet		Yrkes- under- visning	Folkbib- liotek	Övrig under- visning m. m.	Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.				före just.	efter just.
1913	35,9	36,6	7,0	8,6	2,0	2,8	2,0	0,1	2,3	49,3	52,4
14	37,7	39,1	7,0	8,8	2,1	2,8	2,1	0,2	3,4	52,6	56,5
16	44,4	46,8	7,4	9,5	2,3	3,1	2,4	0,3	3,4	60,3	65,6
18	82,4	85,8	15,1	18,0	3,1	4,0	3,3	0,4	9,4	113,8	121,0
20	172,8	177,0	26,9	29,5	3,8	4,6	4,5	0,8	36,7	245,5	253,2
22	148,9	154,4	25,0	27,5	4,4	5,3	6,1	1,1	54,4	239,8	248,7
24	135,8	142,1	23,6	26,0	4,5	5,4	5,7	1,4	29,8	200,8	210,5
26	138,1	145,3	25,5	28,0	6,0	7,0	6,1	1,7	31,6	208,9	219,5
28	143,2	151,2	26,3	28,5	6,0	7,1	6,8	2,1	29,4	213,9	225,2
30	153,8	163,0	28,2	30,3	6,3	7,4	7,3	2,5	28,8	226,9	239,4
32	153,3	163,7	29,9	32,4	6,8	8,0	7,7	2,7	27,0	227,4	241,5
34	146,2	157,8	27,2	30,1	6,9	8,2	7,9	2,5	26,9	217,6	233,3
36	157,4	169,7	33,9	37,4	7,4	8,7	9,9	3,1	34,6	246,3	263,3
38	207,8	220,9	41,9	45,9	8,9	9,0	11,9	3,8	39,0	313,4	330,5
40	226,9	219,9	49,4	53,6		10,4	15,9	4,3	20,0	326,8	324,0
42	263,6	256,6	53,3	58,6		11,1	17,5	4,9	44,6	395,1	393,4
44	285,1	277,3	56,6	62,3		12,7	24,6	5,6	65,8	450,3	448,2
46	339,3	331,3	61,7	67,7		18,0	27,4	7,1	88,2	541,6	539,7
48	4 ⁶ 9,6		92,8	100,6		28,7	42,1	9,6	55,3	698,1	705,9
50	548,6		113,9	123,4		35,0	50,0	12,1	67,4	827,1	836,6
52	796,7		163,3	174,0		53,9	88,7	18,3	80,4	1 201,2	1 211,8
54	913,2		199,8	211,2		63,1	105,0	25,7	94,7	1 401,5	1 412,9
56	1 120,7		253,1	264,2		83,3	140,3	33,4	128,9	1 759,7	1 770,8
58	1 299,2		308,5	308,7		113,9	190,8	42,2	188,8	2 143,4	2 143,6

Källor och beräkningsmetoder: Se bilaga 2.

Tabell 39. B I. Undervisningsväsen, statliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Folk-skola	Realskola och läroverk m. m.		Universitet		Yrkes-undervisning ^a	Folkbib-liotek	Övrig undervisning m. m.	Summa	
		före just.	efter just.	före just.	efter just.				före just.	efter just.
1913	0,9	6,1	7,6	2,0	2,7	0,9		1,3	11,1	13,4
14	1,2	6,1	7,7	2,0	2,8	0,9		2,2	12,4	14,8
16	1,4	6,4	8,3	2,3	3,1	0,9		2,1	13,1	15,8
18	1,9	12,6	15,2	3,1	3,9	1,6		4,4	23,6	27,0
20	3,6	19,8	21,8	3,7	4,6	1,6		25,5	54,2	57,1
22	4,4	16,2	18,1	4,2	5,2	2,0		45,4	72,2	75,0
24	4,2	14,6	16,4	4,3	5,3	1,7	—	22,1	47,0	49,7
26	4,1	15,2	17,0	5,8	6,8	2,1	—	25,7	53,0	55,8
28	3,6	15,9	17,6	5,8	6,9	2,9	—	23,2	51,5	54,2
30	4,1	18,3	20,0	6,1	7,2	3,1	—	20,8	52,5	55,3
32	3,4	19,9	21,9	6,6	7,8	3,2	—	17,5	50,6	53,8
34	3,1	18,0	20,2	6,7	7,9	3,5	—	16,5	47,9	51,3
36	3,5	22,5	24,8	7,2	8,5	4,7	—	22,6	60,5	64,0
38	4,3	26,7	29,1	8,7	8,7	5,3	—	25,5	70,5	73,0
40	5,4	30,2	32,7		10,0	5,2	—	8,3	59,1	61,6
42	5,2	31,1	34,5		10,6	5,3	—	30,4	82,7	86,1
44	6,1	32,3	36,2		12,2	9,3	—	46,0	106,1	110,0
46	8,7	35,9	40,4		17,3	8,5	—	57,5	128,0	132,5
48	15,2	56,8	63,3		27,9	14,9	0,1	15,6	130,5	137,0
50	20,3	71,9	79,9		34,1	15,0	0,1	18,2	159,7	167,7
52	28,6	102,3	111,3		52,8	21,4	0,1	16,5	221,8	230,8
54	31,3	122,1	132,0		61,8	21,7	0,3	18,1	255,3	265,2
56	36,1	155,6	165,6		81,9	26,5	0,3	24,3	324,6	334,6
58	43,0	191,1	191,3		112,5	26,6	0,3	37,7	411,1	411,4

^a Serien har fått som skillnaden mellan de offentliga och kommunala konsumtionsutgifterna.

Tabell 40. B I. Undervisningsväsen, kommunala konsumtionsutgifter (mkr)

År	Folkskola		Realskola och läroverk m. m.		Uni-versitet	Yrkes-undervisning	Folkbibliotek	Övrig undervisning m. m.	Summa	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.					före just.	efter just.
1913	35,0	35,7	0,9	1,1	—	1,1	0,1	1,0	38,1	39,0
14	36,6	37,9	0,9	1,1	—	1,3	0,2	1,2	40,2	41,7
16	43,0	45,4	1,0	1,2	—	1,5	0,3	1,4	47,2	49,8
18	80,5	83,9	2,4	2,8	—	1,8	0,4	5,0	90,2	94,0
20	169,2	173,4	7,1	7,7	0,1	2,9	0,8	11,3	191,3	196,1
22	144,4	150,0	8,8	9,4	0,2	4,1	1,1	9,0	167,6	173,7
24	131,6	137,9	9,0	9,6	0,1	4,0	1,4	7,7	153,8	160,8
26	134,0	141,1	10,3	11,0	0,2	3,9	1,7	5,8	155,9	163,8
28	139,6	147,6	10,4	11,0	0,2	3,9	2,1	6,2	162,4	171,0
30	149,7	158,9	9,9	10,3	0,2	4,2	2,5	8,0	174,4	184,1
32	149,9	160,3	10,0	10,5	0,2	4,5	2,7	9,5	176,7	187,6
34	143,1	154,7	9,2	9,8	0,2	4,4	2,5	10,4	169,8	182,0
36	153,9	166,1	11,4	12,6	0,2	5,2	3,1	12,0	185,9	199,3
38	203,5	216,6	15,2	16,8	0,3	6,6	3,8	13,4	242,9	257,5
40	221,5	214,5	19,2	20,9	0,4	10,7	4,2	11,7	267,7	262,4
42	258,4	251,4	22,3	24,2	0,4	12,2	4,9	14,3	312,5	307,4
44	278,9	271,1	24,3	26,1	0,5	15,2	5,6	19,7	344,3	338,3
46	330,6	322,6	25,8	27,3	0,7	18,9	7,0	30,6	413,6	407,2
48	454,4		36,0	37,4	0,8	27,2	9,5	39,7	567,6	568,9
50	528,4		42,0	43,5	0,9	35,0	12,0	49,2	667,4	668,9
52	768,1		61,1	62,7	1,0	67,2	18,1	63,8	979,4	981,1
54	881,9		77,7	79,2	1,3	83,3	25,4	76,6	1 146,2	1 147,7
56	1 084,6		97,5	98,6	1,4	113,8	33,1	104,7	1 435,0	1 436,2
58	1 256,2		117,4		1,4	164,2	41,9	151,1	1 732,2	

Tabell 41. Utgifter, elev- och lärarantal, elevutgifter m. m. inom folkskolan

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Offentliga konsumtionsutgifter (mkr)							Antal elever		Beräknat antal »heltidsläsande» elever
	totalt		för skolmåltid	för fria läroböcker	för skol-skjuts	totalt exklusive		totalt	därav deltidsläsande	
	före just.	efter just.				kol. (3 + 4)	kol. (3 + 4 + 5)			
1913	35,9	36,6				36,6	36,6	777 390	227 276	663 752
14	37,7	39,1				39,1	39,1	782 737	223 412	671 031
16	44,4	46,8				46,8	46,8	704 094	252 178	578 005
18	82,4	85,8				85,8	85,8	708 075	204 725	605 712
20	172,8	177,0				177,0	177,0	708 821	176 829	620 406
22	148,9	154,4				154,4	154,4	705 454	143 269	633 819
24	135,8	142,1				142,1	142,1	689 228	118 915	629 770
26	138,1	145,3				145,3	145,3	665 032	98 993	615 535
28	143,2	151,2				151,2	151,2	664 869	84 726	622 506
30	153,8	163,0				163,0	163,0	672 823	70 189	637 728
32	153,3	163,7				163,7	163,7	663 969	56 097	635 920
34	146,2	157,8				157,8	157,8	642 436	46 069	619 401
36	157,4	169,7				169,7	169,7	598 591	34 704	581 239
38	207,8	220,9	0,2			220,8	220,8	567 579	26 141	554 508
40	226,9	220,0	1,0			218,9	218,9	548 682	17 922	539 721
42	263,6	256,6	1,4			255,2	255,2	529 771	12 296	523 623
44	285,1	277,3	4,1		3,4	273,2	269,8	519 287	7 781	515 396
46	339,3	331,3	11,9	5,2	4,4	314,2	309,7	527 587	5 559	524 807
48	469,6	469,6	20,2	5,6	8,3	443,8	435,5	555 500	4 165	553 414
50	548,6	548,6	46,6	6,2	14,6	495,9	481,3	612 158	1 351	611 482
52	796,7	796,7	71,4	8,3	19,9	717,0	697,2	685 333	900	684 883
54	913,2	913,2	91,8	9,1	25,9	812,3	786,4	758 197	400	757 997
56	1 120,7	1 120,7	123,3	9,9	33,2	987,5	954,3	816 317		816 317
58	1 299,2	1 299,2	130,5	10,5	43,0	1 158,2	1 115,2	835 910		835 910

Källor och beräkningsmetoder: Se bilaga 2.

11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Antal lärare	Antal lärare per 100 elever	Antal lärare per 100 »heltidsläsande» elever	Utgift per elev (kr)		Utgift per »heltidsläsande» elev (kr) kol. 6/10	Beräknad utgift vid konstant klasstorlek		Utgift i procent av total civil konsumtion		
			kol. 6/8	kol. 7/8		per elev (kr) kol. 16/index-kol. 13	totalt (mkr) kol. 10 × 17	kol. 2	kol. 6	kol. 18
21 133	2,72	3,18	47	47	55	55	36,6	1,13	1,13	1,13
21 607	2,76	3,22	50	50	58	57	38,2	1,22	1,22	1,19
24 189	3,44	4,18	67	67	81	62	35,8	1,06	1,06	0,81
25 320	3,58	4,18	121	121	142	108	65,4	1,23	1,23	0,94
26 399	3,72	4,26	250	250	285	213	132,1	1,66	1,66	1,24
27 713	3,93	4,37	218	218	244	178	112,8	2,32	2,32	1,70
28 375	4,12	4,51	206	206	226	159	100,1	2,13	2,13	1,50
28 895	4,34	4,69	218	218	236	160	98,5	2,09	2,09	1,42
29 460	4,43	4,73	227	227	243	163	101,5	2,09	2,09	1,40
30 259	4,50	4,74	242	242	256	172	109,7	2,16	2,16	1,45
30 957	4,66	4,87	247	247	257	168	106,8	2,43	2,43	1,59
30 751	4,79	4,96	246	246	255	163	101,0	2,18	2,18	1,40
30 616	5,11	5,27	283	283	292	176	102,3	2,09	2,09	1,26
30 674	5,40	5,53	389	389	398	229	127,0	2,41	2,41	1,38
30 380	5,54	5,63	399	399	406	229	123,6	2,10	2,09	1,18
28 571	5,39	5,46	482	482	487	284	148,7	2,14	2,13	1,24
28 617	5,51	5,55	526	519	530	304	156,7	1,98	1,95	1,12
29 615	5,61	5,64	595	587	599	338	177,4	1,89	1,79	1,01
31 159	5,61	5,63	799	784	802	453	250,7	2,26	2,13	1,21
33 672	5,50	5,51	810	786	811	468	286,2	2,41	2,18	1,26
36 034	5,26	5,26	1 046	1 017	1 047	633	433,5	2,77	2,49	1,50
38 874	5,13	5,13	1 071	1 037	1 072	665	504,1	2,90	2,58	1,60
41 492	5,08	5,08	1 210	1 169	1 210	757	618,0	3,07	2,70	1,69
43 551	5,21	5,21	1 386	1 334	1 386	846	707,2	3,12	2,78	1,70

Tabell 42. Utgifter, elev- och lärarantal m. m. vid offentliga och privata realskolor och läroverk m. m.

År	Driftutgifter (mkr)					Antal elever vid			Antal ungdomar i åldern 15-20 år	Antal elever per 100 ungdomar i åldern 15-20 år	Antal lärare vid			Antal lärare per 100 elever vid		
	Totalt	därav offentliga till		därav privata till		offentliga skolor	privata skolor	offentliga och privata skolor			offentliga skolor	privata skolor	offentliga o. privata skolor	offentliga skolor	privata skolor	offentliga o. privata skolor
		offentliga skolor (off. kons.)	privata skolor (transf.)	offentliga skolor	privata skolor											
1913	13,3	7,0	1,5	1,7	3,1	29 830	26 000	55 830	525 423	10,6	2 265	2 340	4 605	7,6	9,0	8,3
14	13,5	7,0	1,6	1,8	3,1	30 087	27 000	57 087	529 753	10,8	2 461	2 449	4 910	8,2	9,1	8,6
16	14,6	7,4	2,0	2,1	3,1	31 344	28 161	59 505	540 263	11,0	2 324	2 590	4 914	7,4	9,2	8,3
18	26,2	15,1	3,3	2,9	4,9	33 291	32 001	65 292	550 088	11,9	2 478	2 650	5 128	7,4	8,3	7,9
20	45,6	26,9	9,4	2,6	6,8	38 768	34 301	73 069	558 556	13,1	2 877	2 850	5 727	7,4	8,3	7,8
22	42,3	25,0	7,6	2,4	7,3	43 735	34 876	78 611	563 653	13,9	3 106	2 912	6 018	7,1	8,4	7,7
24	40,8	23,6	7,3	2,4	7,5	45 272	35 234	80 506	576 834	14,0	3 394	2 960	6 354	7,5	8,4	7,9
26	41,5	25,5	7,1	2,5	6,5	44 622	34 156	78 778	579 351	13,6	3 577	2 886	6 463	8,0	8,5	8,2
28	42,0	26,3	7,1	2,2	6,4	42 943	32 611	75 554	574 755	13,1	3 670	2 770	6 440	8,6	8,5	8,5
30	42,5	28,2	6,4	2,2	5,7	46 518	28 510	75 028	558 334	13,4	4 035	2 573	6 608	8,7	9,2	8,8
32	42,7	29,9	5,4	2,5	5,0	55 918	24 239	80 157	543 437	14,8	4 478	2 266	6 744	8,0	9,4	8,4
34	38,8	27,2	4,5	2,8	4,3	63 128	21 000	84 128	526 471	16,0	4 465	2 005	6 470	7,1	9,6	7,7
36	45,6	33,9	4,1	3,5	4,1	70 760	18 170	88 930	551 692	16,1	4 986	1 799	6 785	7,1	9,9	7,6
38	53,2	41,9	3,5	4,0	3,8	76 031	15 246	91 277	549 391	16,6	5 402	1 555	6 957	7,1	10,2	7,6
40	59,5	49,4	2,3	4,3	3,6	80 490	11 900	92 390	519 959	17,8	5 668	1 244	6 912	7,0	10,5	7,5
42	62,7	53,3	2,4	5,3	1,7	86 213	9 769	95 982	482 685	19,9	6 100	1 051	7 151	7,1	10,8	7,5
44	66,8	56,6	2,5	5,7	1,9	91 451	9 402	100 853	456 770	22,1	6 432	982	7 414	7,0	10,4	7,4
46	72,8	61,7	3,1	6,1	2,0	97 344	8 669	106 013	439 830	24,1	6 927	916	7 843	7,1	10,6	7,4
48	106,2	92,8	3,6	7,8	2,0	102 858	9 254	112 112	425 859	26,3	7 478	1 006	8 484	7,0	10,9	7,3
50	130,4	113,9	3,7	9,5	3,3	125 780	9 922	135 702	416 290	32,6	8 283	1 033	9 316	6,6	10,4	6,9
52	183,0	163,3	6,5	10,6	2,6	141 266	10 674	151 940	418 771	36,3	9 035	1 054	10 089	6,4	9,9	6,6
54	221,5	199,8	7,7	11,4	2,6	156 535	11 363	167 898	442 182	38,0	10 060	1 000	11 060	6,4	8,8	6,6
56	276,3	253,1	10,6	11,1	1,5	179 250	11 986	191 236	454 392	42,1	11 526	1 060	12 586	6,4	8,8	6,6
58	322,2	308,5	12,3	0,3	1,2	194 879	12 391	207 270	491 275	42,2	12 742	1 109	13 851	6,5	9,0	6,7

Tabell 43. Utgifter, elevkostnad m. m. vid offentliga realskolor och läroverk m. m.

År	Totala driftutgifter (mkr)		Utgifter per elev (kr)		Beräknad utgiftsutveckling (exkl. skolmåltid)					Driftutgifter i procent av total civil konsumtion			
	inkl. skolmåltid	exkl. skolmåltid	inkl. skolmåltid	exkl. skolmåltid	per elev (kr) vid konstant			totalt (mkr) vid konstant		Totala driftutgifter		Beräknade utgifter vid konstant	
					klassstorlek	elevantal	klassstorlek och elevantal	elevantal	klassstorlek och elevantal	inkl. skolmåltid	exkl. skolmåltid	elevantal	klassstorlek och elevantal
1913	8,6	8,6	290	290	290	290	290	8,6	8,6	0,27	0,27	0,27	0,27
14	8,8	8,8	294	294	272	291	269	8,8	8,1	0,27	0,27	0,27	0,25
16	9,5	9,5	303	303	312	289	297	9,1	9,3	0,22	0,22	0,20	0,21
18	18,0	18,0	540	540	557	482	497	16,0	16,5	0,26	0,26	0,23	0,24
20	29,5	29,5	760	760	784	585	603	22,7	23,4	0,28	0,28	0,21	0,22
22	27,5	27,5	628	628	675	427	459	18,7	20,1	0,41	0,41	0,28	0,30
24	26,0	26,0	575	575	581	378	382	17,1	17,3	0,39	0,39	0,26	0,26
26	28,0	28,0	626	626	596	417	397	18,6	17,7	0,40	0,40	0,27	0,26
28	28,5	28,5	664	664	588	461	408	19,8	17,5	0,39	0,39	0,27	0,24
30	30,3	30,3	652	652	572	418	367	19,4	17,1	0,40	0,40	0,26	0,23
32	32,4	32,4	579	579	551	310	295	17,3	16,5	0,48	0,48	0,26	0,25
34	30,1	30,1	476	476	512	225	242	14,2	15,3	0,42	0,42	0,20	0,21
36	37,4	37,4	529	529	569	223	240	15,8	17,0	0,46	0,46	0,19	0,21
38	45,9	45,9	604	604	649	237	255	18,0	19,4	0,50	0,50	0,20	0,21
40	53,6	53,6	666	666	724	247	268	19,9	21,6	0,51	0,51	0,17	0,21
42	58,6	58,6	680	680	731	235	253	20,3	21,8	0,49	0,49	0,17	0,18
44	62,3	62,3	681	681	740	222	241	20,3	22,0	0,44	0,44	0,14	0,16
46	67,7	67,7	696	696	748	213	229	20,7	22,3	0,39	0,39	0,12	0,13
48	100,6	98,8	978	961	1 045	279	303	28,7	31,2	0,48	0,48	0,14	0,15
50	123,4	118,2	981	940	1 080	223	256	28,0	32,2	0,54	0,52	0,12	0,14
52	174,0	166,0	1 231	1 175	1 399	248	295	35,0	41,7	0,60	0,58	0,12	0,14
54	211,2	201,0	1 349	1 284	1 529	245	291	38,4	45,6	0,67	0,64	0,12	0,14
56	264,2	250,5	1 474	1 397	1 663	232	277	41,6	49,7	0,72	0,69	0,11	0,14
58	308,7	294,2	1 584	1 510	1 756	231	269	45,0	52,4	0,74	0,71	0,11	0,13

Källor och beräkningsmetoder: Se bilaga 2.

Tabell 44. Utgifter, antal professorer och examinerade vid universitet och högskolor

År	Offentliga konsumtionsutgifter (mkr)		Natura- stipendier (mkr)	Utgifter exklusive natura- stipendier (mkr)	Antal pro- fessorer	Antal exami- nerade	Antal pro- fessorer per exa- minerad
	före just.	efter just.					
1913	2,0	2,8		2,8	233	955	0,24
14	2,1	2,8		2,8	233	955	0,24
16	2,3	3,1		3,1	243	981	0,25
18	3,1	4,0		4,0	250	981	0,25
20	3,8	4,6		4,6	257	1 094	0,23
22	4,4	5,3		5,3	260	1 094	0,24
24	4,5	5,4		5,4	262	1 094	0,24
26	6,0	7,0		7,0	264	1 339	0,20
28	6,0	7,1		7,1	265	1 339	0,20
30	6,3	7,4		7,4	268	1 417	0,19
32	6,8	8,0		8,0	288	1 504	0,19
34	6,9	8,2		8,2	288	1 642	0,18
36	7,4	8,7	—	8,7	289	1 556	0,19
38	8,9	9,0	—	9,0	300	1 684	0,18
40		10,4	0,2	10,2	313	1 331	0,24
42		11,1	0,2	10,9	315	1 798	0,18
44		12,7	0,2	12,5	321	1 879	0,17
46		18,0	0,3	17,8	350	2 112	0,17
48		28,7	0,3	28,4	395	2 220	0,18
50		35,0	0,4	34,6	437	2 484	0,18
52		53,9	0,6	53,3	441	2 535	0,17
54		63,1	1,8	61,3	460	2 714	0,17
56		83,3	4,1	79,2	482	3 159	0,15
58		113,9	9,5	104,5	504	3 280	0,15

Källor och beräkningsmetoder: Se bilaga 2.

Tabell 45. Utgifter, elevantal m. m. inom yrkesundervisning

År	Offentliga utgifter			I procent av total civil konsumtion			Driftutgifternas täckande (mkr) genom				Elevantal		
	Totalt ^a (mkr)	Teknisk o. merkantil undervisn. m. m. (mkr)	Lantbruksundervisning m. m. (mkr)	Totalt	Teknisk o. merkantil undervisning	Lantbruksundervisning	Statliga bidrag	Kommunala bidrag ^b	Elevavgifter	Övriga bidrag	Totalt	Teknisk o. merkantil undervisning	Lantbruksundervisning
1913	2,0	1,2	0,7	0,06	0,04	0,02					4 164	2 619	1 545
14	2,1	1,3	0,8	0,07	0,04	0,03					4 592	2 660	1 932
16	2,4	1,5	0,9	0,05	0,03	0,02					4 889	2 721	2 168
18	3,3	2,2	1,2	0,05	0,03	0,02							
20	4,5	2,8	1,7	0,05	0,03	0,02	2,8	1,3	0,9	0,7	14 821	12 486	2 335
22	6,1	4,5	1,6	0,09	0,07	0,02					17 807	15 198	2 609
24	5,7	4,0	1,7	0,09	0,06	0,03	3,3	2,0	0,9	1,1	20 082	17 658	2 424
26	6,1	4,4	1,7	0,09	0,06	0,03					22 031	19 345	2 686
28	6,8	5,0	1,8	0,09	0,07	0,02					27 391	24 896	2 495
30	7,3	5,4	1,9	0,10	0,07	0,03	4,2	2,6	1,5	1,0	32 965	30 231	2 734
32	7,7	5,8	2,0	0,11	0,08	0,03					37 106	34 225	2 881
34	7,9	5,9	2,0	0,11	0,08	0,03					44 681	41 732	2 949
36	9,9	7,9	2,0	0,12	0,10	0,02	5,6	3,7	2,1	0,9	51 926	48 831	3 095
38	11,9	9,7	2,2	0,13	0,11	0,02					53 668	50 486	3 182
40	15,9			0,15							60 999	58 271	2 782
42	17,5			0,15							74 515	71 111	3 404
44	24,6	20,7	3,8	0,18	0,15	0,03					86 331	82 822	3 509
46	27,4			0,16							75 511	71 522	3 989
48	42,1	35,2	6,8	0,20	0,17	0,03	18,9	19,8	4,1	3,8	91 658	87 862	3 796
50	50,0			0,22							103 637	99 376	4 261
52	88,7	76,5	12,2	0,31	0,27	0,04					115 051	110 553	4 498
54	105,0	89,4	15,6	0,33	0,28	0,05					127 448	122 606	4 842
56	140,3	122,5	17,8	0,38	0,33	0,05					137 353	132 447	4 906
58	190,8	170,8	20,0	0,46	0,41	0,05					159 557	154 074	5 483

Källor och beräkningsmetoder: Se bilaga 2. ^a Serien är utjämnad för år för vilka uppgifter saknas. ^b Innehåller även bidrag från hushållningssällskap m. m. vilka ej ingår i den kommunala finansstatistiken.

Tabell 46. Utgifter, bokbestånd och lån vid folkbibliotek

År	Offentliga konsumtions- utgifter (mkr)	Bokbestånd antal band (1 000-tal)	Antal lån (1 000-tal)	Antal lån per band	Utgift (kr) per lån
1913	0,1	330	550	1,67	0,25
14	0,2	450	735	1,63	0,31
16	0,3	565	925	1,64	0,33
18	0,4	690	1 115	1,62	0,36
20	0,8	1 090	2 045	1,88	0,39
22	1,1	1 345	2 505	1,86	0,42
24	1,4	1 510	3 040	2,01	0,46
26	1,7	1 725	3 645	2,11	0,48
28	2,1	1 965	4 290	2,18	0,49
30	2,5	2 165	4 830	2,23	0,51
32	2,7	2 565	7 060	2,75	0,38
34	2,5	2 890	8 755	3,03	0,29
36	3,1	3 150	8 195	2,60	0,38
38	3,8	3 545	8 545	2,41	0,45
40	4,3	3 810	9 530	2,50	0,45
42	4,9	4 590	11 710	2,55	0,42
44	5,6	5 025	11 050	2,20	0,51
46	7,1	5 390	10 885	2,02	0,65
48	9,6	5 795	12 455	2,15	0,77
50	12,1	6 360	13 845	2,18	0,87
52	18,3	7 205	16 810	2,33	1,09
54	25,7	8 475	19 995	2,36	1,28
56	33,4	9 955	22 085	2,22	1,51
58	42,2	11 360	25 795	2,27	1,64

Källor och beräkningsmetoder: Se bilaga 2.

Tabell 47. B II. Hälso- och sjukvård, offentliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Sluten kroppssjukvård		Öppen vård		Sinnessjukvård		Övrig sjukvård m. m.		Summa		I procent av total civil konsumtion					
	före just.	efter just.	totalt	folk-tandvård	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	Sluten vård	Öppen vård		Sinnessjukvård	Övrig sjukvård m. m.	Summa
												totalt	folk-tandv.			
1913	13,2	13,9	2,4		6,4	9,2	1,8	2,4	23,9	28,0	0,43	0,07		0,28	0,07	0,86
14	13,9	14,7	3,8		6,3	9,3	1,9	2,7	26,0	30,5	0,46	0,12		0,29	0,08	0,95
16	18,5	19,6	5,8		9,6	13,6	2,5	3,6	36,4	42,5	0,44	0,13		0,31	0,08	0,96
18	40,1	41,8	12,2		21,3	25,3	7,2	8,5	80,7	87,8	0,60	0,17		0,36	0,12	1,26
20	55,6	58,2	19,2		21,9	31,6	15,0	16,8	111,6	125,7	0,55	0,18		0,30	0,16	1,18
22	44,4	46,9	18,5		13,7	23,1	3,9	5,7	80,5	94,2	0,71	0,28		0,35	0,09	1,42
24	45,8	48,4	16,6		17,5	25,6	2,4	4,7	82,3	95,3	0,72	0,25		0,38	0,07	1,43
26	51,7	54,5	17,5		17,6	26,8	2,7	5,3	89,6	104,2	0,78	0,25		0,39	0,08	1,50
28	55,4	58,4	19,0		17,0	27,5	2,8	5,5	94,2	110,5	0,81	0,26		0,38	0,08	1,53
30	61,6	64,9	20,2		19,4	30,3	2,8	5,9	104,0	121,3	0,86	0,27		0,40	0,08	1,61
32	66,4	70,7	20,4		18,1	30,3	2,0	5,5	106,9	126,9	1,05	0,30		0,45	0,08	1,89
34	67,7	72,0	20,9		21,9	34,9	1,9	5,7	112,4	133,6	1,00	0,29		0,48	0,08	1,85
36	76,9	81,7	24,1			34,3		9,5	140,8	149,7	1,01	0,30		0,42	0,12	1,85
38	101,2	105,1	26,0			39,5		5,6	172,3	176,3	1,14	0,28		0,43	0,06	1,92
40	132,1	136,3	33,4	0,8		53,0		7,1	225,6	229,8	1,30	0,32	0,01	0,51	0,07	2,19
42	156,1	161,3	38,6	3,2		59,9		11,4	266,0	271,2	1,35	0,32	0,03	0,50	0,10	2,26
44	192,2	198,5	48,4	6,2		67,5		13,3	321,4	327,7	1,42	0,35	0,04	0,48	0,09	2,34
46	229,2	238,9	72,2	10,1		80,9		13,2	395,5	405,1	1,36	0,41	0,06	0,46	0,08	2,31
48		356,3	100,7	17,8		115,3		19,4		591,7	1,71	0,48	0,09	0,55	0,09	2,85
50		421,6	122,8	21,7		133,2		23,5		701,1	1,85	0,54	0,10	0,58	0,10	3,07
52		641,6	164,3	38,0		193,6		30,6		1 030,1	2,23	0,57	0,13	0,67	0,11	3,58
54		724,4	197,9	49,8		212,0		36,6		1 170,9	2,30	0,63	0,16	0,67	0,12	3,71
56		886,2	232,3	74,0		279,7		46,9		1 445,1	2,42	0,64	0,20	0,77	0,13	3,95
58		1 085,0	286,7	88,5		332,5		58,1		1 762,6	2,60	0,69	0,21	0,80	0,14	4,23

Tabell 48. B II. Hälso- och sjukvård, statliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Sluten kroppsjukvård		Öppen vård (provin- sial- läkare)	Sinnessjukvård		Övrig sjukvård m. m.		Summa	
	före just.	efter just.		före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	0,1	0,6	0,2	4,6	7,4	1,8	2,4	6,8	10,6
14	0,2	0,7	0,8	4,5	7,4	1,9	2,7	7,3	11,6
16	0,2	1,0	0,8	7,2	11,2	2,5	3,6	10,8	16,6
18	0,9	2,1	0,8	16,2	20,2	7,2	8,5	25,1	31,7
20	1,0	2,4	1,2	14,4	24,1	15,0	16,8	31,6	44,5
22	0,6	1,8	1,6	7,1	16,5	3,9	5,7	13,2	25,6
24	0,3	1,5	1,9	11,1	19,2	2,4	4,7	15,7	27,3
26	0,5	1,7	2,6	10,8	20,0	2,7	5,3	16,6	29,6
28	0,4	1,7	3,0	10,6	21,1	2,8	5,5	16,7	31,3
30	0,5	1,9	3,0	12,5	23,4	2,8	5,9	18,9	34,3
32	0,8	2,9	3,2	10,8	23,0	2,0	5,5	16,8	34,6
34	0,7	2,7	3,3	14,1	27,1	1,9	5,7	19,9	38,9
36	1,3	3,6	3,2		25,3	5,5	9,5	35,3	41,7
38	3,7	4,5	3,4		28,4		5,6	41,1	41,9
40		10,2	4,0		38,3		7,1		59,8
42		11,5	4,1		42,1		11,4		69,1
44		12,4	4,3		45,7		13,3		75,8
46		14,6	4,8		49,2		13,2		81,8
48		23,6	7,6		73,6		19,4		124,1
50		26,7	8,8		84,7		23,5		143,7
52		38,6	11,4		119,5		30,6		200,0
54		42,3	12,2		129,3		36,6		220,4
56		51,5	14,0		162,1		46,9		274,5
58		61,9	16,3		192,1		58,1		328,4

Tabell 49. B II. Hälso- och sjukvård, kommunala konsumtionsutgifter (mkr)

År	Sluten kroppssjukvård		Öppen vård		Sinnes- sjukvård	Summa	
	före just.	efter just.	distr. o. folktand- vård m. m.	övr. hälso- o. sjuk- vård		före just.	efter just.
1913	13,1	13,3	1,6	0,6	1,9	17,1	17,3
14	13,7	14,0	1,6	1,5	1,9	18,7	18,9
16	18,3	18,6	2,0	2,9	2,4	25,7	26,0
18	39,2	39,7	3,2	8,2	5,1	55,6	56,2
20	54,6	55,7	5,8	12,2	7,4	80,1	81,1
22	43,8	45,1	7,1	9,9	6,6	67,3	68,7
24	45,5	46,9	5,9	8,9	6,4	66,7	68,0
26	51,2	52,8	6,6	8,4	6,8	73,0	74,6
28	54,9	56,7	7,6	8,5	6,5	77,5	79,2
30	61,1	63,0	8,0	9,1	6,9	85,1	87,1
32	65,7	67,8	8,1	9,1	7,3	90,2	92,3
34	67,0	69,3	8,9	8,7	7,8	92,5	94,7
36	75,6	78,0	10,9	10,0	9,1	105,5	108,0
38	97,5	100,7	14,3	8,4	11,2	131,2	134,4
40	121,8	126,1	21,4	8,0	14,7	165,8	170,1
42	144,6	149,8	25,6	8,9	17,8	196,9	202,0
44	179,7	186,1	33,5	10,5	21,8	245,6	251,9
46	214,6	224,2	52,8	14,6	31,8	313,8	323,4
48		332,6	73,0	20,2	41,7		467,5
50		394,8	89,2	24,8	48,5		557,4
52		603,1	119,2	33,7	74,2		830,1
54		682,1	140,0	45,7	82,7		950,5
56		834,7	167,6	50,7	117,6		1 170,6
58		1 023,4	202,9	67,5	140,4		1 434,2

Tabell 50. Vårdtjänster vid sjukhus m. m. samt viss medicinalpersonal

År	Kroppssjukhus			Sinnessjukhus			Folktandvård				Antal läkare	Antal sjuk-sköterskor	Antal barn-morskor	Antal sjuk-sköterskor o. barn-morsk.
	Antal vård-platser	Antal intagna under året	Antal vårddagar	Antal vård-platser	Antal intagna under året	Antal vårddagar	Antal behand-lade	Antal arbets-timmar	Tid per be-handl. tim.	Kostn. per be-handl. kr				
1913	27 131	185 162	7 150 809	9 696	1 196	3 548 326					1 383	1 200	2 995	4 195
14	27 967	191 742	7 432 607	9 779	1 087	3 666 961					1 356		3 010	
16											1 433		3 029	
18														
20	31 474	251 727	9 053 089	10 242	2 614	3 572 674					1 634		3 022	
22	32 322	228 961	8 988 380	11 497	2 828	4 191 791					1 721	3 733	3 054	6 787
24	34 839	255 268	9 920 670	11 849	3 110	4 631 501					1 872	4 891	2 977	7 868
26	37 330	279 658	10 747 536	12 094	3 122	4 865 471					1 956	5 714	2 884	8 598
28											2 096	6 421	2 754	9 175
30	42 104	355 052	12 412 221	14 847	4 171	4 923 586					2 239	6 998	2 668	9 666
32	42 954	368 706	12 697 866	21 033	7 040	7 743 790					2 406	7 408	2 540	9 948
34	43 956	415 359	13 687 502	22 750	7 879	8 379 427					2 585	7 902	2 399	10 301
36	45 103	457 601	14 284 503	23 651	8 615	9 575 082					2 698	8 480	2 285	10 765
38	46 849	519 421	15 317 108	23 663	8 051	9 678 820					2 887	8 559	2 088	10 647
40	51 480	533 087	15 424 751	25 322	8 160	10 372 600	44 449	76 298	1,72	17,9	3 024	8 847	1 914	10 761
42	50 667	601 799	16 308 439	24 754	6 981	9 919 923	149 127	238 136	1,60	21,8	3 170	9 475	1 830	11 305
44							256 362	439 810	1,72	24,3	3 440	10 006	1 720	11 726
46	54 519	716 342	16 379 284	27 684	11 225	11 422 492	368 361	701 470	1,90	27,4	4 030	10 624		
48	56 841	739 179	16 487 913	28 446	13 943	11 757 060	521 235	954 926	1,83	34,2	4 400	11 470	1 500	12 970
50	58 634	832 320	17 196 682	29 335	16 195	11 979 671	576 295	1 055 345	1,83	37,7	4 890	12 777	1 560	14 337
52	59 906	837 464	17 457 548	30 657	18 345	12 183 958	751 193	1 376 907	1,83	50,6	5 230	14 028	1 620	15 648
54	61 895	870 017	18 295 857	31 336	19 395	12 527 896	953 490	1 739 407	1,82	52,2	5 480	15 660	1 740	17 400
56	64 560	929 310	18 857 093	31 579	25 866	12 375 628	1 144 078	2 168 871	1,90	64,7	5 870	17 894	1 800	19 694
58	65 939	948 177	19 137 403	32 166	26 711	12 059 984	1 201 343	2 353 558	1,96	73,6	6 600	20 045	1 900	21 945

Tabell 51. Driftutgifter och hur dessa täckas vid offentliga och privata sjukhus (mkr)

År	Driftutgifter				
	totalt	täckta genom			
		offentliga utgifter	vårdavgifter		
			totalt	sjukkassor	enskilda
1913	17,9	13,2	4,7		4,7
1924	55,1	40,3	14,9		14,9
1944	178,6	138,8	39,7	10,0	29,7
1954	647,0	536,0	111,0	24,6	86,4
1958	945,4	804,4	141,0	47,6	93,4

Sifferuppgifterna i ovanstående tabell får endast betraktas som ungefärliga. De är sammanfogade från olika statistiska material med delvis olika uppdelning och avgränsning. Sammanställningen ger dock en grov bild av den utveckling som ägt rum under perioden. Driftutgifter och vårdavgifter är för 1913, 1924 och 1944 hämtade från SOS Allmän hälso- och sjukvård. För år 1954 och 1958 har driftutgifterna hämtats i Statistisk årsbok medan vårdavgifterna hämtats i Den privata konsumtionen i Sverige 1931-65 och i IUI:s konsumtionsprognos för år 1965. Vad gäller vårdavgifternas uppdelning har sjukvårdens sjukskatt beräknats varvid den »hjälpvård» utgiften fås som en restpost.

Tabell 52. B III. Socialvård, statliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Arbetslöshetens bekämp. m. m.	Socialt skol- och vårdväsande		Centrala sociala verk m. m.		Övrig socialvård m. m.	Summa	
		före just.	efter just.	före just.	efter just.		före just.	efter just.
1913		0,2	0,2	0,6	0,6	—	0,8	0,8
14		0,3	0,3	1,3	1,3	1,6	3,2	3,2
16		0,5	0,5	1,6	1,6	—	2,1	2,1
18	16,8	0,6	0,6	2,7	2,7	—	20,1	20,1
20	8,4	0,8	0,8	4,0	4,0	0,1	13,3	13,3
22	62,5	1,3	1,6	4,0	4,0	1,0	68,9	69,1
24	1,9	1,3	1,6	3,9	3,9	0,5	7,6	7,9
26	5,3	1,4	1,6	4,2	4,2	0,6	11,4	11,7
28	4,1	1,3	1,4	4,2	4,2	0,6	10,1	10,3
30	4,6	1,3	1,5	4,1	4,2	0,5	10,6	10,9
32	44,0	1,3	1,4	4,3	4,4	0,5	50,0	50,2
34	10,3	1,3	1,4	4,3	4,4	0,4	16,3	16,5
36	27,3		1,5		5,4	0,5		34,7
38	20,1		2,7		6,6	0,9		30,4
40	25,5		3,5		8,6	0,8		38,4
42	37,7		3,8		9,7	1,6		52,8
44	48,4		4,1		10,0	4,7		67,2
46	30,2		4,2		12,0	2,8		49,3
48	17,4		6,4		18,6	3,2		45,5
50	17,1		7,7		20,8	3,4		48,9
52	24,2		10,7		28,1	3,5		66,5
54	39,4		11,1		28,6	5,6		84,7
56	31,2		15,4		30,6	4,0		81,2
58	126,2		15,9		34,3	8,3		184,6

Tabell 53. B III. Socialvård, kommunala konsumtionsutgifter (mkr)

År	Ålder- domshem	Social- hjälp i övrigt	Barnvård och ung- doms- skydd	Hemhjälp och hus- moders- semester	Folkpen- sionering, socialför- säkring	Diverse sociala ändamål	Summa
1913							22,3
14							22,0
16							25,3
18	29,6	2,1	0,6		0,2	25,2	57,7
20	39,3	3,5	4,1		0,4	12,2	59,5
22	29,9	3,8	3,8		0,5	22,1	60,0
24	28,3	3,9	4,2		0,5	6,5	43,4
26	27,3	3,8	6,2		0,6	5,2	43,2
28	27,4	4,3	5,1		0,6	5,2	42,7
30	28,3	4,7	5,6		0,6	4,5	43,7
32	28,1	5,9	6,0		0,6	15,9	56,6
34	26,7	6,5	6,1		0,6	20,9	60,8
36	29,9	6,9	6,9		0,7	12,5	57,0
38	34,8	7,8	8,5		0,8	9,5	61,4
40	41,2	9,7	8,8		0,8	12,0	72,5
42	49,0	11,6	11,3		1,0	16,4	89,3
44	55,9	13,3	14,6		1,0	17,1	101,9
46	65,5	13,3	24,3	0,5	1,1	29,6	134,3
48	90,8	18,0	42,6	1,0	1,9	36,1	190,4
50	100,6	19,5	54,0	1,2	2,0	40,4	217,6
52	145,2	21,8	72,5	24,0	7,4	34,4	305,2
54	162,1	22,9	80,3	29,0	6,8	48,2	349,3
56	198,2	28,0	96,8	36,5	5,7	67,0	432,2
58	230,4	40,9	115,3	45,0	3,7	90,0	525,3

Tabell 54. B III. Socialvård, ändamålsbestämda statliga transfereringar till institutioner (mkr)

År	Sjuk- kassor ^a	Arbetslös- hetskassor	Privata vård- anstalter för alkoholmiss- brukare	Övriga in- stitutioner m. m.	Summa
1913	1,2			0,1	1,3
14	1,6			0,1	1,7
16	1,5		—	0,1	1,7
18	1,6		0,1	0,2	1,9
20	3,7		0,1	0,4	4,2
22	4,5		0,1	0,4	5,0
24	2,7		0,1	0,4	2,9
26	3,4		0,1	0,4	4,0
28	3,4		0,2	0,6	4,2
30	3,9		0,2	0,3	4,5
32	4,4		0,3	0,5	5,3
34	7,1		0,5	0,7	8,3
36	13,1	0,6	0,7	0,3	14,6
38	13,8	1,5	0,8	0,4	16,5
40	17,0	2,7	1,0	0,3	21,0
42	21,9	5,9	1,1	0,2	29,1
44	33,9	4,9	1,4	0,3	40,6
46	44,9	6,0	1,5	1,5	53,9
48	48,1	8,8	2,3	2,0	61,1
50	52,6	11,7	2,3	0,8	67,5
52	58,2	13,2	4,0	0,9	76,4
54	151,4	38,7	4,7	1,3	196,1
56	250,0	53,7	9,3	1,6	314,6
58	251,8	79,1	17,0	0,7	348,6

^a 1913-37. »Sjukkasväsensdets befrämjande».

Tabell 55. B III. Socialvård, ändamålsbestämda kommunala transfereringar (mkr)

År	Socialhjälp		Barnavård		Bostads- subven- tionering	Summa
	Ersättning till anstalter	Ersättning till enskilda	Ersättning till anstalter	Utackor- derings- ersättning		
1913						2,3
14						3,5
16						5,6
18		13,1		4,0		17,0
20		18,0		5,9		24,0
22		20,7		7,0		27,7
24		21,9		7,3		29,2
26		27,2		7,4		34,6
28	10,9	31,1	1,7	8,5		52,3
30	12,1	34,4	1,6	9,4		57,5
32	14,6	52,4	1,8	8,4		77,2
34	16,1	51,8	2,1	8,9		78,9
36	17,5	52,6	2,4	8,5		81,0
38	18,2	43,2	2,1	7,6		71,1
40	18,9	44,7	3,1	6,7		73,4
42	21,0	50,3	3,8	7,4		82,5
44	20,9	51,8	4,6	7,6		85,0
46	19,8	55,4	3,1	7,3		85,6
48	22,0	54,2	2,9	8,5		87,7
50	21,1	59,5	3,7	9,9		94,2
52	24,5	73,7	3,4	12,1	17,4	131,1
54	25,1	91,2	4,4	14,6	20,4	155,6
56	18,3	91,3	3,9	15,5	40,8	169,7
58	14,0	119,5	3,5	19,0	25,4	181,4

Tabell 56. B III. Socialvård, ej ändamålsbestämda statliga transfereringar (mkr)

År	Bidrag till folkpensionering ^a	Särskilda barnbidrag till änkers och invaliders barn	Allmänna barnbidrag	Mödrahjälp	Husmoderssemester och övrigt	Summa
1913					—	—
14						
16	7,9				0,1	7,9
18	6,0				0,1	6,1
20	8,3				0,3	8,6
22	20,8				0,1	20,9
24	24,6				0,1	24,6
26	33,1				0,1	33,2
28	38,6				—	38,6
30	43,8				—	43,8
32	40,8				—	40,8
34	53,3				—	53,3
36	78,0				—	78,0
38	126,3	12,9		8,7	0,1	148,1
40	139,7	11,5		7,4	0,2	158,7
42	187,4	13,0		10,0	0,1	210,6
44	251,8	11,6		13,0	0,1	276,5
46	305,3	10,4		14,2	0,1	330,0
48	753,2	7,2	430,6	11,1	—	1 202,2
50	815,6	7,4	448,2	9,5	0,2	1 280,8
52	1 044,1	5,0	515,0	7,8	0,8	1 572,7
54	1 373,7	13,2	524,3	7,2	1,0	1 919,4
56	1 644,7	13,9	531,6	5,2	1,0	2 196,4
58	1 959,3	13,2	735,5	5,8	1,0	2 714,9

^a 1916-36. Bidrag till pensionstillägg och understöd enl. lagen om allmän pensionsförsäkring.

Tabell 57. B III. Socialvård, ej ändamålsbestämda kommunala transfere-
ringar (mkr)

År	Bidrag till tilläggs- pens. m. m.	Bidragför- skott o. ut- fylln. bidrag	Arbets- löshets- understöd	Summa
1913				
14				
16	11,0			11,0
18	14,1			14,1
20	14,6			14,6
22	18,1			18,1
24	19,8			19,8
26	25,1			25,1
28	27,7			27,7
30	30,0			30,0
32	32,3			32,3
34	34,8			34,8
36	35,4			35,4
38	27,1	3,9		31,0
40	39,4	5,0		44,4
42	49,6	4,7		54,2
44	57,9	4,5		62,4
46	64,6	4,5		69,1
48	61,2	5,9		67,1
50	92,1	7,0		99,0
52	109,9	8,2	0,5	118,6
54	159,3	17,8	0,9	178,0
56	245,1	22,0	0,6	267,7
58	317,2	36,6	7,0	360,9

Tabell 58. D. Näringars främjande, offentliga konsumtionsutgifter (mkr)

År	Jordbruk med binärningar		Bergsbruk m. m. och sjöfart m. m.		Övrigt	Summa		Procent av total civil konsumtion		
	före just.	efter just.	före just.	efter just.		före just.	efter just.	Jordbruk med binärningar	Bergsbruk m. m. och sjöf. m. m.	Övrigt
1913	1,9	3,5	2,7	4,6	0,2	4,8	8,4	0,11	0,14	0,01
14	2,0	4,1	3,0	4,7	1,2	6,2	10,1	0,13	0,15	0,04
16	2,6	5,1	6,8	7,2	1,2	10,6	13,5	0,11	0,16	0,03
18	3,1	6,7	7,7	8,1	6,8	17,6	21,6	0,10	0,12	0,10
20	5,1	10,4	9,3	9,8	9,3	23,7	29,5	0,10	0,09	0,09
22	6,2	11,8	9,2	9,7	11,4	26,8	32,9	0,18	0,15	0,17
24	16,8	20,1	8,5	8,9	5,7	31,0	34,7	0,30	0,13	0,09
26	12,8	17,3	9,5	9,9	6,3	28,6	33,5	0,25	0,14	0,09
28	7,1	11,2	9,7	10,1	7,0	23,8	28,3	0,15	0,14	0,10
30	9,3	14,3	10,2	10,6	6,6	26,1	31,6	0,19	0,14	0,09
32	9,1	14,1	9,2	9,7	5,3	23,7	29,1	0,21	0,14	0,08
34	10,7	14,8	9,5	9,9	4,3	24,4	29,0	0,20	0,14	0,06
36	12,5	17,3	9,2	9,6	5,6	27,4	32,5	0,21	0,12	0,07
38	23,6	28,5	10,3	10,6	9,1	43,0	48,2	0,31	0,12	0,10
40	15,5	21,3		26,2	9,1	50,8	56,6	0,20	0,25	0,09
42	15,4	21,4		19,0	80,9	115,3	121,3	0,18	0,16	0,68
44	17,8	25,5		15,9	54,0	87,8	95,4	0,18	0,11	0,39
46	22,6	31,2		19,5	31,5	73,6	82,2	0,18	0,11	0,18
48		49,5		31,2	29,2		109,9	0,24	0,15	0,14
50		56,5		30,6	34,8		121,9	0,25	0,13	0,15
52		75,9		42,4	32,6		151,0	0,26	0,15	0,11
54		78,4		47,4	34,9		160,6	0,25	0,15	0,11
56		88,7		60,1	39,9		188,6	0,24	0,16	0,11
58		98,2		64,1	48,1		210,3	0,24	0,15	0,12

Tabell 59. D. Näringars främjande, offentliga konsumtionsutgifter för jordbruk med binärningar (mkr)

År	Lantmäteriväsen		Skogsvård		Lantbruksnämnd, veterinärer m. m.		Summa jordbruk med binärningar	
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
1913	0,6	1,5	0,3	0,9	1,0	1,1	1,9	3,5
14	0,5	1,5	0,3	1,3	1,2	1,4	2,0	4,1
16	0,6	1,6	0,6	1,9	1,4	1,5	2,6	5,1
18	1,0	2,4	0,7	2,7	1,4	1,6	3,1	6,7
20	1,4	2,9	1,1	4,6	2,6	2,9	5,1	10,4
22	2,0	3,6	1,5	5,1	2,7	3,0	6,2	11,8
24	2,0	3,8	1,8	2,8	13,0	13,5	16,8	20,1
26	1,8	3,6	1,5	3,6	9,5	10,1	12,8	17,3
28	1,9	3,6	2,0	3,7	3,2	3,9	7,1	11,2
30	2,0	4,0	1,8	4,1	5,5	6,2	9,3	14,3
32	3,0	5,2	1,7	3,8	4,4	5,2	9,1	14,1
34	2,9	5,2	2,4	3,4	5,4	6,2	10,7	14,8
36	3,5	6,0	2,3	4,0	6,7	7,4	12,5	17,3
38	3,8	6,3	2,7	4,6	17,1	17,6	23,6	28,5
40	4,1	6,0	2,3	5,7	9,1	9,6	15,5	21,3
42	4,3	6,6	2,3	5,4	8,8	9,3	15,4	21,4
44	4,6	7,4	3,3	7,6	9,9	10,5	17,8	25,5
46	5,1	9,6	5,4	9,5		12,0	22,6	31,2
48		14,4		11,5		23,5		49,5
50		16,9		13,6		26,0		56,5
52		22,9		17,8		35,2		75,9
54		23,6		19,0		35,8		78,4
56		27,1		22,3		39,3		88,7
58		30,3		26,2		41,7		98,2

Tabell 60. D. Näringars främjande, offentliga konsumtionsutgifter samt uppbördsmedel inom bergsbruk m. m. och sjöfart m. m. (mkr)

År	Konsumtionsutgifter						Uppbördsmedel		Uppbördsmedel i procent av konsumtionsutgifter	
	Bergsbruk och industri m. m.		Sjöfart och handel m. m.		Summa bergsbruk m. m. och sjöfart m. m.		Bergsbruk, industri m. m.	Sjöfart, handel m. m.	Bergsbruk, industri m. m.	Sjöfart, handel m. m.
	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.				
1913	0,5	0,5	2,3	4,1	2,7	4,6	0,6	3,8	120,4	92,9
14	0,6	0,6	2,4	4,2	3,0	4,7	0,6	3,7	93,6	89,8
16	1,1	1,2	5,7	6,0	6,8	7,2	0,7	7,4	63,3	122,0
18	2,0	2,0	5,7	6,1	7,7	8,1	1,4	5,2	70,6	85,6
20	1,9	1,9	7,5	7,8	9,3	9,8	1,4	5,3	71,0	67,7
22	2,3	2,3	7,0	7,4	9,2	9,7	1,6	4,3	66,6	58,9
24	1,4	1,4	7,2	7,5	8,5	8,9	1,6	5,6	114,2	74,8
26	1,4	1,5	8,1	8,4	9,5	9,9	1,8	5,6	118,2	66,1
28	2,0	2,0	7,8	8,1	9,7	10,1	2,1	6,3	103,4	77,9
30	2,1	2,2	8,1	8,4	10,2	10,6	2,1	5,4	93,2	64,5
32	2,0	2,1	7,3	7,6	9,2	9,7	2,0	5,0	94,2	66,3
34	2,1	2,2	7,3	7,7	9,5	9,9	2,2	5,9	97,4	77,2
36		2,0	7,2	7,6	9,2	9,6	2,3	6,8	114,3	89,6
38		2,5	7,8	8,2	10,3	10,6	2,7	7,1	108,5	86,6
40		3,2		23,0		26,2	2,8	7,4	86,2	32,3
42		4,2		14,8		19,0	3,7	11,4	86,7	77,1
44		5,2		10,8		15,9	5,1	3,6	97,7	33,8
46		6,0		13,5		19,5	4,8	7,5	81,3	55,2
48		8,9		22,2		31,2	5,8	8,9	64,6	40,1
50		9,8		20,8		30,6	7,4	10,2	75,2	49,0
52		13,3		29,1		42,4	9,5	19,2	71,5	66,1
54		14,9		32,6		47,4	13,4	21,4	90,5	65,7
56		18,1		42,0		60,1	15,8	24,4	87,3	58,0
58		21,9		42,2		64,1	20,4	26,2	93,3	62,1

Tabell 61. D. Näringsars främjande, statliga transfereringar till institutioner och enskilda (mkr)

År	Till institutioner	Till enskilda				Summa exklusive subventioner
		Totalt	Prisreglerande åtg.	Producentbidrag	Övrigt	
1913	1,5	1,3			1,3	2,8
14	1,8	1,6			1,6	3,4
16	1,5	2,2			2,2	3,7
18	2,5	155,5	143,2		12,3	14,8
20	7,6	21,1	18,7		2,4	10,0
22	7,2	6,9			6,9	14,1
24	7,3	2,6			2,6	9,9
26	6,1	5,1			5,1	11,2
28	7,3	5,6			5,6	12,9
30	8,2	7,7			7,7	15,9
32	7,5	11,4			11,4	18,9
34	7,1	38,5	32,4		6,1	13,2
36	7,9	50,6	40,5		10,1	18,0
38	7,3	66,8	54,8		12,0	19,3
40	12,7	161,6	153,3		8,3	21,0
42	10,2	371,4	362,1		9,3	19,5
44	10,5	291,7	282,4		9,3	19,8
46	15,5	264,7	250,8		13,9	29,4
48	18,0	278,6	230,7	33,4	14,5	32,5
50	31,2	364,0	277,3	72,5	14,2	45,4
52	30,7	460,5	386,7	68,5	14,3	45,0
54	41,1	243,9	181,9	45,6	16,4	57,5
56	47,8	244,0	178,6	42,1	23,3	71,1
58	48,0	273,2	205,5	39,1	28,6	76,6

Tabell 62. Utgifter, antal anställda och lotsningar inom lotsväsendet

År	Utgifter (mkr)	Antal anställda		Antal lotsningar
		totalt	därav lotspersonal	
1913	3,5	1 424	845	52 850
14	3,6	1 418	839	46 981
16	3,4	1 400	808	91 832
18	8,3	1 394	806	68 909
20	11,1	1 428	825	65 798
22	8,6	1 445	850	44 873
24	7,5	1 460	857	49 814
26	7,8	1 501	882	49 328
28	7,7	1 530	893	55 790
30	7,8	1 521	874	54 177
32	6,8	1 475	844	42 653
34	6,9	1 414	782	48 266
36	6,6	1 346	715	51 750
38	7,7	1 297	688	47 181
40	9,8	1 273	676	66 526
42	12,3	1 189	619	92 413
44	8,8	1 120	605	55 359
46	11,5	1 085	604	62 289
48	14,3	1 225	623	69 203
50	15,8	1 236	641	74 084
52	23,5	1 375	747	77 436
54	25,6	1 424	801	73 826
56	27,7	1 403		80 835
58	32,6	1 451		78 478

Källor: 1913-50: SOS Historisk statistik;
 Utgifter 1952-58: Budgetredovisningen;
 Personal 1952-54: Statistisk årsbok. 1956-58: Statistisk tidskrift;
 Lotsningar 1952-58: Statistisk årsbok.

Tabell 63. B IV. Kyrkliga ändamål m. m., statliga konsumtions- och transfereringsutgifter (mkr)

År	Konsumtion		Transferering	
	totalt efter just.	därav inom bostadsområdet	totalt	därav inom bostadsområdet
1913	0,4		0,1	
14	0,4		0,1	
16	1,8		0,2	
18	5,1		0,2	
20	8,3		0,2	
22	8,6		0,4	
24	3,9		0,2	
26	3,9		0,6	
28	4,0		0,3	
30	4,6		0,5	
32	4,8		0,4	
34	5,3		0,4	
36	6,3	—	3,9	0,5
38	7,9	—	13,9	1,5
40	9,5	0,1	5,1	2,3
42	15,7	0,7	6,6	4,1
44	11,6	1,3	9,6	6,7
46	19,5	1,9	14,0	9,8
48	29,1	3,9	21,0	16,0
50	32,2	4,9	38,1	32,5
52	36,2	7,0	64,8	56,9
54	26,0	7,7	104,2	92,2
56	29,4	8,8	185,0	167,7
58	38,8	9,3	263,8	243,4

Tabell 64. E. Ej ändamålsfördelade utgifter, pensioner inom civil statlig förvaltning (mkr)

År	Pensioner inom statlig civil förvaltning	SPA-pensioner	Summa statliga civila pensioner
1913	6,2	1,5	7,7
14	6,3	1,6	8,0
16	7,4	1,9	9,3
18	14,8	3,4	18,2
20	31,4	11,9	43,3
22	22,9	8,4	31,3
24	15,1	12,0	27,0
26	16,7	13,7	30,4
28	18,5	15,0	33,5
30	19,1	15,4	34,5
32	19,4	16,2	35,6
34	19,9	17,0	36,9
36	21,3	18,4	39,7
38	27,8	22,0	49,7
40	28,6	25,7	54,3
42	34,6	34,8	69,4
44	33,0	39,1	72,1
46	47,3	44,9	92,2
48	51,8	53,8	105,6
50	62,2	65,7	127,9
52	85,2	80,1	165,3
54	97,9	92,1	189,9
56	119,8	111,5	231,4
58	138,7	126,7	265,4

Tabell 65. E. Ej ändamålsfördelade utgifter, statsskuldens förändringar m. m.
(mkr)

År	Statsskuldens storlek vid slutet av resp. år	Effektiv medelräntefot, (procent)	Ränteutgifter vid	
			effektiv medelräntefot	1913 års räntefot
1913	648	3,79	24,6	24,6
14	744	3,88	28,9	28,2
16	993	4,22	41,9	37,6
18	1 656	4,65	77,0	62,8
20	1 497	4,70	70,4	56,7
22	1 551	4,73	73,4	58,8
24	1 734	4,83	83,8	65,7
26	1 813	4,87	88,3	68,7
28	1 835	4,87	89,4	69,5
30	1 846	4,62	85,3	70,0
32	2 359	4,33	102,1	89,4
34	2 487	4,06	101,0	94,3
36	2 236	4,00	89,4	84,7
38	2 634	3,66	96,4	99,8
40	5 170	3,38	174,7	195,9
42	8 732	2,92	255,0	330,9
44	10 953	2,86	313,3	415,1
46	11 420	2,82	322,0	432,8
48	11 861	2,79	330,9	449,5
50	12 421	2,72	337,9	470,8
52	12 532	2,85	357,2	475,0
54	14 524	2,94	427,0	550,5
56	16 818	3,15	529,8	637,4
58	19 173	3,64	697,9	726,7

Tabell 66. Offentliga konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar
tära utgifter och överflyttningar (mkr)

	1	2	3	4	5	6	7	8
År	Offentliga civila konsumtions- utgifter	Offentliga ändamålsbestämda transfereringar			Summa Kol. 1 + 4	Offentliga utgifter av komplementär art		
		Totalt	Subven- tioner o. räntor	Övriga transfere- ringar		Upp- börds- medel	Vägar, trafik- övervakn. m. m.	Summa
1913	218,2	55,8	45,7	10,1	228,3	6,2	16,7	22,9
14	236,4	62,4	50,0	12,4	248,8	6,5	16,9	23,4
16	273,6	80,3	64,5	15,8	289,4	10,8	16,8	27,6
18	506,2	281,6	241,8	39,8	546,0	10,5	17,0	27,5
20	807,6	183,6	131,4	52,2	859,8	12,5	27,7	40,2
22	800,4	195,6	131,9	63,7	864,1	11,9	29,9	41,8
24	648,6	196,8	142,5	54,3	702,9	10,9	29,5	40,4
26	675,4	213,0	151,4	61,6	737,0	12,4	30,4	42,8
28	690,9	240,8	159,5	81,3	772,2	13,0	34,7	47,7
30	736,9	243,0	152,3	90,7	827,6	13,2	38,8	52,0
32	818,3	278,2	164,1	114,1	932,4	12,8	51,0	63,8
34	802,0	313,5	198,8	114,7	916,7	13,0	47,3	60,3
36	879,8	333,5	200,6	132,9	1 012,7	15,4	55,9	71,3
38	1 042,2	351,4	210,0	141,4	1 183,6	16,5	68,1	84,6
40	1 221,4	511,6	368,6	143,0	1 364,4	18,0	75,4	93,4
42	1 528,9	821,3	661,3	160,0	1 688,9	23,4	81,4	104,8
44	1 804,0	913,9	642,8	271,1	2 075,1	18,8	143,9	162,7
46	2 128,5	957,1	638,6	318,5	2 447,0	25,1	220,6	245,7
48	2 827,1	957,0	682,3	274,7	3 101,8	28,5	310,8	339,3
50	3 239,0	1 135,4	803,5	331,9	3 570,9	34,5	351,7	386,2
52	4 500,1	1 326,9	936,2	390,7	4 890,8	53,2	489,3	542,5
54	5 132,9	1 390,5	817,5	573,0	5 705,9	63,4	548,6	612,0
56	6 305,8	1 801,2	1 032,7	768,5	7 074,3	71,0	701,7	772,7
58	7 795,3	2 202,9	1 323,9	879,0	8 674,3	85,7	981,3	1 067,0

(exklusive subventioner och räntor) sammanlagt och reducerade med kompletmen-

9	10	11	12	13	14			
Rest I Kol. 5-8	Offentliga utgifter, vilka utgör överflyttningar från privat sektor				Rest II Kol. 9-13	I procent av totala civila konsumtionsutgifter		
	Socialvård	Undervisning	Hälsa- och sjukvård	Summa		Summa Kol. 5	Rest I Kol. 9	Rest II Kol. 14
205,4					205,4	7,0	6,3	6,3
225,4	4,0	0,1	0,1	4,2	221,2	7,8	7,0	7,0
261,8		0,5	0,1	0,6	261,2	7,5	5,9	5,9
518,5	39,3	1,6	0,2	41,1	477,4	7,8	7,4	6,8
819,6	13,5	4,8	0,8	19,1	800,5	8,1	7,7	7,5
822,3	107,1	3,5	0,8	111,4	710,9	13,0	12,4	10,7
662,5	28,4	3,3	1,0	32,7	629,8	10,5	9,9	9,4
694,2	36,4	4,2	1,4	42,0	652,2	10,6	10,0	9,4
724,5	49,9	4,4	1,7	56,0	668,5	10,7	10,0	9,2
775,6	54,4	5,4	2,3	62,1	713,5	11,0	10,3	9,4
868,6	134,0	6,5	3,4	143,9	724,7	13,9	12,9	10,8
856,4	105,0	6,3	4,8	116,1	740,3	12,7	11,8	10,2
941,4	120,6	8,5	7,0	136,1	805,3	12,5	11,6	9,9
1 099,0	103,8	12,4	9,2	125,4	973,6	12,9	12,0	10,6
1 271,0	119,1	14,7	12,9	146,7	1 124,3	13,0	12,1	10,7
1 584,1	155,1	18,7	18,8	192,6	1 391,5	14,1	13,2	11,6
1 912,4	179,3	23,6	28,1	231,0	1 681,4	14,8	13,6	12,0
2 201,3	178,9	38,7	38,0	255,6	1 945,7	14,0	12,6	11,1
2 762,5	213,6	60,7	52,4	326,7	2 435,8	14,9	13,3	11,7
3 184,7	240,6	97,2	67,7	405,5	2 779,2	15,7	14,0	12,2
4 348,3	342,2	149,6	101,9	593,7	3 754,6	17,0	15,1	13,0
5 093,9	526,4	187,2	126,0	839,6	4 254,3	18,1	16,2	13,5
6 301,6	697,0	245,2	163,3	1 105,5	5 196,1	19,4	17,2	14,2
7 607,3	897,0	277,2	192,8	1 367,0	6 240,3	20,8	18,3	15,0

Tabell 67. Statliga utgifter, avstämningstabell (mkr)

År	Totala utgifter i statlig driftbudget	Poster under driftbudgeten vilka ej medtagits						
		Pensionsposter under civildepartementet (-)	Ersättningar till kyrkofonden (-)	Statens affärsdrivande verk ^a (-)	Övriga (-)	Transfereringar		
						Till kommuner		Till vägkassor (-)
						Civila (-)	Militära (-)	
1913	202,7	9,0	0,3			21,4		3,0
14	215,5	9,3	0,3			22,5		3,0
16	361,2	9,5	0,2			38,2		4,2
18	879,3	21,7	1,8			53,1		4,1
20	722,5	48,1	3,1	3,0		85,8		9,7
22	778,9	44,0	4,1	0,2	0,2	118,9		12,6
24	614,1	35,7	4,5		1,2	89,6		12,3
26	682,5	40,4	4,5		1,1	97,2		53,5
28	701,2	42,5	4,5		1,2	111,9		65,7
30	733,7	42,8	4,6		9,6	129,6		55,5
32	801,2	43,1	4,6		16,6	131,1		69,1
34	814,5	32,0	3,1		9,9	155,2		62,4
36	956,6	39,5	4,6		1,8	158,9		78,5
38	1 223,2	58,8	5,0		6,4	226,4		102,8
40	3 212,9	57,7	5,0		10,3	268,0	22,3	84,6
42	3 718,4	81,3	5,1		8,8	285,7	17,8	71,0
44	3 632,4	86,5	5,1		11,4	284,7	10,9	
46	2 769,5	111,7	5,1		14,8	333,8	12,2	
48	4 190,8	154,3	5,1		7,8	496,8	15,0	
50	4 967,9	203,2	5,1		8,4	515,1	15,1	
52	7 001,2	247,5	5,1		13,6	870,8	32,4	
54	7 834,5	272,1	5,1		13,1	1 027,8	33,1	
56	9 612,2	342,8	5,1		294,7	1 269,0	18,4	
58	11 903,8	388,4	5,1	100,0	21,4	2 064,6	33,8	

^a 1958: Driftbidrag till statens järnvägar.

^b Även försvarets bostadsanskaffningsfond 1944-48 och försvarets fastighetsfond 1940-58.

Vissa utgifter för statens kapitalfonder			Kyrko- fondens utgifter (+)	Pen- sionsut- gifter (+)	Automo- bilskatte- medels- fonden (netto- inkomst) (+)	Summa	Summa statliga utgifter enligt tabell 2	Differens
Statens allmänna fastighetsfond		Under- skott å riksgälds- fonden (+)						
Försvaret ^b (+)	Civil- staten (+)							
			—	12,5		181,5	181,0	0,5
			—	12,8		193,2	194,1	-0,9
			1,4	14,4		324,9	324,5	0,4
			4,7	26,6		829,9	828,2	1,7
			7,7	55,3		635,8	636,2	-0,4
			7,8	42,3		649,0	649,0	-0,7
			3,2	38,2		512,2	511,4	0,8
			3,2	43,5		532,5	532,5	0,0
			3,2	47,6		526,2	523,7	2,5
			3,8	49,6		545,0	543,6	1,4
			4,1	50,6		591,4	590,7	0,7
0,4	8,6		4,5	53,0		618,4	618,2	0,2
	7,1		5,4	57,5		743,3	739,3	4,0
0,2	11,2	91,1	7,3	66,3		999,9	998,0	1,9
59,0	12,8	145,5	8,9	68,3	52,3	3 111,8	3 110,2	1,6
120,4	12,8	226,7	14,5	87,7		3 710,8	3 707,0	3,8
138,1	17,5	288,3	9,8	101,3		3 788,8	3 786,6	2,2
55,5	24,2	310,9	17,1	132,6		2 832,2	2 829,5	2,7
49,1	41,7	321,2	24,6	156,2		4 104,6	4 107,1	-2,5
51,3	36,3	330,5	26,4	184,6		4 850,1	4 850,5	-0,4
108,2	62,3	297,8	27,9	238,0		6 566,0	6 564,9	1,1
107,3	61,5	350,1	17,3	267,5		7 287,0	7 286,7	0,3
133,0	69,6	456,3	19,2	318,0		8 678,3	8 678,4	-0,1
113,9	102,5	598,6	28,1	362,0		10 495,6	10 495,9	-0,3

Tabell 68. Kommunala utgifter, avstämningstabell (mkr)

År	Totala utgifter i kommunernas finanser	I kommunernas finanser ^a upptagna poster					
		Vattenverk och Allmän hygien	Affärsdrivande verk	Hamnar, slussar och kanaler	Kommunikationsföretag	Aktie-teckning	Restitu-tion av skatter
		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
1913	238,4	3,7	25,1	8,0			
14	257,7	4,0	25,4	8,4			
16	318,6	5,1	47,3	6,8			
18	602,1	22,2	104,6	29,6		5,8	—
20	908,0	27,4	137,5	48,7		22,7	0,2
22	799,0	25,6	78,1	32,5		0,9	1,8
24	758,1	26,0	75,2	22,9		4,6	2,6
26	780,0	22,1	86,5	23,0		3,7	1,7
28	821,7	22,0	87,0	22,3		4,1	3,2
30	887,7	26,5	97,0	26,9		0,7	3,4
32	957,7	30,1	98,9	24,3		2,1	3,5
34	950,7	31,2	96,3	24,2		0,5	1,8
36	1 042,8	33,9	111,3	26,3		7,0	2,1
38	1 230,5	43,6	135,4	33,9		2,6	1,3
40	1 396,1	49,5	154,1	28,2	18,2	0,7	2,5
42	1 599,8	53,3	182,0	26,5	20,1	3,9	3,5
44	1 853,6	52,1	222,1	31,5	24,4	13,3	3,3
46	2 324,1	122,6	230,8	40,4	38,4	25,1	3,8
48	3 172,6	189,1	307,6	55,9	59,2	20,1	1,9
50	3 650,1	198,9	337,5	60,0	66,7	88,1	1,7
52	5 255,8	244,3	693,8			10,2	0,8
54	6 325,9	314,2	770,6			18,5	1,0
56	7 742,1	377,2	921,1			19,5	1,0
58	9 236,3	459,6	1 004,3			15,6	1,0

^a 1913-16 »Bidrag till Sveriges officiella statistik, U: Kommunernas fattigvård och finanser».

vilka ej medtagits				Avdrag för und- vikande av dub- belräk- ning under B IV (-)	Poster hämt. i statlig budget (familje- bidrag) (+)	Summa	Summa kommuna- nala ut- gifter en- ligt ta- bell 3	Diffe- rens
Inkorporerings- vederlag (-)	Inlevererad statlig nöjes- skatt (-)	Transfereringar						
		till andra kommuner (-)	till väg- kassor (-)					
		0,6	1,0			200,0	200,0	0,0
		0,9	1,5			217,5	217,5	0,0
		1,4	2,4			255,6	255,6	0,0
		5,0	0,5	2,6		431,8	431,8	0,0
		10,2	1,2	2,3		657,8	657,7	0,1
		25,1	1,3	2,5		631,2	631,2	0,0
		21,3	1,4	2,4		601,7	601,6	0,1
		24,7	1,0	1,8		615,5	615,6	0,0
		18,7	3,7	2,3		658,4	658,4	0,0
		17,0	1,5	2,4		712,3	712,3	0,0
		20,2	5,7	2,3		770,6	770,5	0,1
		23,9	4,4	11,6		756,8	756,9	-0,1
		24,0	2,2	8,0		828,0	828,0	0,0
		20,1	2,8	10,8		980,0	980,1	-0,1
	8,1	19,0	1,7	10,9		1 103,2	1 103,3	-0,1
	14,6	20,5	1,2	14,8		1 259,4	1 259,4	0,0
	18,4	20,0	1,6	16,7		1 450,2	1 450,1	0,1
		19,0		19,8	9,4	1 833,6	1 833,5	0,1
		16,0		26,9	7,1	2 503,0	2 503,0	0,0
		15,1		26,8	14,0	2 869,3	2 869,2	0,1
1,4		14,5		53,4		4 237,4	4 237,6	-0,2
1,3		17,1		49,4		5 153,8	5 153,8	0,0
1,0		14,6		66,4		6 341,3	6 341,5	-0,2
0,9		6,0		64,3		7 684,6	7 684,6	0,0

Förteckning över offentligt tryck, som använts i undersökningen

I denna förteckning kommer att *kapitelvis* anges de offentliga utredningar och den offentliga statistik, som utnyttjats för vederbörande avsnitt. Detta gäller för de kapitel (5-13) vari utgiftsutvecklingen inom olika områden behandlas. Det material och tryck som använts för hela undersökningen skall för att undvika upprepning anges först utan kapitelrubrik. I förteckningen följs den dispositionen att offentliga utredningar omnämnas först, därefter officiell statistik och sist annan offentlig statistik. Beträffande statens offentliga utredningar medtas icke hela titeln; sådana delar av titeln som exempelvis betänkande med förslag ..., utredning ang... etc. utelämnas sålunda.

Riksdagens protokoll med bihang 1913-1959.

Statens offentliga utredningar

1952: 45. Bestämmelser och praxis rörande statens budget.

1955: 34. Arbetskraftsbehovet inom offentlig verksamhet.

1956: 39. Offentliga byggnader. Översikt och byggnadsbehov.

Historisk statistik för Sverige

1. Befolkning 1720-1950. 1955.

2. Väderlek, lantmäteri, jordbruk, skogsbruk, fiske t. o. m. 1955. 1959.

[3] Statistiska översiktstabeller utöver i del 1 och 2 publicerade t. o. m. år 1950.
1960.

Statistisk årsbok för Sverige 1914-1960.

Sveriges officiella statistik

Befattningshavare i statens och de större städernas tjänst. Deras antal och löneförmåner åren 1919-1924. 1925.

Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet åren 1954-1957. 1959.

Kommunernas finanser 1918-1958.

Bidrag till Sveriges officiella statistik. U: Kommunernas fattigvård och finanser 1913-1916.

Meddelanden från konjunkturinstitutet, Serie B:13. Nationalbokföring 1946-1950. 1951.

Riksräkenskapsverkets revisionsberättelse 1923-38.

Riksräkenskapsverkets årsbok 1928/29-1938/39, 1948-59.

Utdrag ur rikshuvudboken innefattande budgetredovisning 1913-1918.

Budgetredovisning för åren 1920-1922 och för budgetåren 1924/25-1958/59.

KAPITEL 5. RÄTTSS- OCH POLISVÄSEN (A III)

Underdånigt betänkande rörande omorganisation av fögderiförvaltningen m. m. — Betänkande rörande organisationen av fögderiförvaltningen. — V.P.M. till statsrådet och chefen för kungl. civildepartementet angående fögderiförvaltningsfrågans nuvarande läge. (Riksd. prot. 1917. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 4.)
Betänkande ang. partiell löneförbättring för härads hövdingarna m. m. (Riksd. prot. 1920. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 4.)
Betänkande rörande avskaffande av sportelsystemet såsom avlöningsform för domare m. m. Stockholm 1921.

Statens offentliga utredningar

- 1922: 49. Linnér, S., Omorganisation av polisväsendet.
1923: 6. Herlitz, N., Vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen.
1923: 27. Löneroglering för befattningshavare i domsagorna m. m.
1925: 14. Utkast till ändrad lydelse av 1-12, 19, 21-24, 26, 28-35, 40 samt 48 och 49 §§ i kungliga stadgan den 22 juni 1920 med vissa föreskrifter angående domsagornas förvaltning.
1925: 23. Löneroglering för landsfogdar och landsfiskaler m. m.
1926: 2. De icke rättsbildade domsagobiträdenas avlöningsförhållanden och anställningsvillkor.
1926: 20. Ändringar i hovrätternas organisation, arbetssätt och löneförhållanden m. m.
1926: 31-33. Rättegångsväsendets ombildning.
31. Första delen: Domstolsförfattningen.
32. Andra delen: Rättegången i brottmål.
33. Tredje delen: Rättegången i tvistemål.
1928: 20. Ordning av vissa ekonomiska och organisatoriska förhållanden vid genomförande av den ifrågasatta rättegångsreformen.
1930: 29. Lag om handläggning av inskrivningsärenden m. m.
1930: 31. Omorganisation av landsfiskalsbefattningarna m. m.
1931: 18. Löneroglering för landsfogdar, lappfogdar och landsfiskaler m. m.
1932: 27. Reformering av vikariatsystemet vid häradsrätterna.
1933: 31. Ordningen för statsdomartjänsternas tillsättande och om allmänna bestämmelser rörande rådhusrätternas rekrytering.
1934: 31. Omorganisation av landsfogdetjänsterna.
1937: 20. De rättsbildade domsagobiträdenas anställnings- och avlöningsförhållanden.
1939: 9. Omorganisation av landsfiskals- och stadsfiskalsbefattningarna.
1939: 29. Omorganisation av domsagoförvaltningen samt löneroglering för domsagopersonalen.
1940: 11. Offentliga rättshjälpsanstalter.
1941: 21. Statistisk utredning rörande fri rättegång.
1944: 50. Verkställigheten av frihetsstraff m. m.
1944: 53-54. Förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer.
53. D. 1. Allmänna grunder.

54. D. 2. Organisationens utformning, avlöningsfrågor m. m.
- 1946: 57. Vissa organisations-, utbildnings- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna.
- 1948: 40. Lagstiftning om domstols rätt att nedsätta eller eftergiva påföljd för brott samt om eftergift av åtal.
- 1949: 6. Kriminalvård i frihet.
- 1951: 8. Polis- och åklagarväsendets organisation.
- 1951: 31. Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemedlade.
- 1952: 21. Räjongplan för fångvården.
- 1952: 30. Rekrytering och utbildning av polispersonal.
- 1953: 26. Vissa ändringar i rättegångsbalken m. m.
- 1953: 34. Beskattningen av motorfordonstrafiken.
- 1956: 28. Rådhusrätts sammansättning i brottmål.
- 1956: 52. Domartjänster i häradsrätt och hovrätt.
- 1956: 55. Skyddslag.
- 1958: 9. Häradsrätts sammansättning i brottmål.
- 1958: 40. Rättegångshjälp.
- 1959: 25. Verksamheten vid ungdomsvårdsskolor.

Sveriges officiella statistik

- Brottsligheten 1913/14-58.
- Domstolarna och de exekutiva myndigheternas verksamhet 1913/14-1917/18, 1921/22-1945/47, 1949/52-1955/56.
- Fångvården av fångvårdsstyrelsen 1911-1946/47.
- Statistiska meddelanden: Brottslighetens utveckling 1913-1947. 1949.
- Statistisk årsbok för Stockholms stad 1913-58.
- Statistisk årsbok för Göteborgs stad 1913-58.
- Malmö stads årsbok 1913-58.
- P.M. med beräkningar av kostnaderna för polisens trafikövervakning och trafiksäkerhetsarbete m. m. [P.M. från polisväsendets organisationsnämnd den 20/5 1958. Stencil.]

KAPITEL 6. UNDERVISNINGSVÄSEN (B I)

- Betänkande afg. af den för utredning af frågan om handelsundervisningens ordnande af K. M:t den 18 sept. 1908 tillsatta kommittén. Stockholm 1910.
- Betänkande ang. fortsättningsskolan, den lägre tekniska undervisningen, den lägre handelsundervisningen och närliggande undervisningsområden. (Riksd. prot. 1918. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 11: 5.)
- Lärlövenämndens betänkande 4, 1918.
1. Huvudbetänkande.
 2. Bilagor, statistiska tabeller, kostnadsberäkning samt petitioner och utlåtanden m. m.
 3. Historik rörande statsunderstöd till privatläroverk och kvinnliga folkskoleseminarier samt den vid dessa läroanstalter anställda lärarinnepersonalens avlöning och pensionering.

Betänkande rörande undervisningsväsendets centrala ledning. (Riksd. prot. 1919
Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 10: 1.)

Statens offentliga utredningar

- 1926: 5. Det svenska skolväsendets organisation.
- 1929: 6. Studieunderstöd.
- 1930: 20. Lönereglering för befattningshavare vid undervisningsväsendet.
- 1936: 48. Lönereglering för lärare vid folk- och småskolor.
- 1937: 33. Den fasta lantbruksundervisningens ordnande.
- 1938: 6. Näringsfrågan.
- 1938: 26. Centrala verkstadsskolor.
- 1940: 36. Folkskoleväsendets rationalisering.
- 1944: 20. Skolan i samhällets tjänst. Frågeställningar och problemläge.
- 1944: 21. Sambandet mellan folkskola och högre skola.
- 1945: 36. Ekonomisk efterkrigsplanering XI.
- 1946: 9. Docentinstitutionen.
- 1946: 11. Skolpliktstidens skolformer. 2. Folkskolan.
- 1947: 11. Socialpedagogiska anordningar inom skolväsendet.
- 1948: 27. Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.
- 1948: 42. Studentsociala stödåtgärder.
- 1948: 49. Yrkesutbildning inom jordbruk och skogshantering.
- 1949: 28. Folk- och skolbibliotek.
- 1950: 12. Handelsgymnasierna.
- 1950: 44. Statsbidragsgrunder för det kommunala och enskilda yrkesskolväsendet.
- 1952: 23. Bokutredningen.
- 1954: 11. Yrkesutbildningen.
- 1954: 27. Tjänstebostäder för folkskolans lärare.
- 1955: 14. Yrkesskolornas handelsundervisning m. m.
- 1955: 21. Tekniska skolutbildningen.
- 1955: 31. Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen.
- 1955: 53. Realskolan under övergångstiden.
- 1956: 8. Översyn av statsbidragsgivningen.
- 1957: 24. Den akademiska undervisningen. Forskarrekryteringen.
- 1957: 32. Statens skogsskolor.
- 1957: 51. Akademikerräkningen 1955.
- 1958: 32. Forskningens villkor och behov.
- 1958: 37. Statsbidrag till anordnande av skolmältider.
- 1958: 46. Statsbidrag till lärarbostäder.

Betänkande med utredning och förslag ang. Göteborgs Högskolas framtida ställning, avg. av inom ecklesiastikdepartementet tillkallade sakkunniga den 19 jan. 1948. [Stencil.]

Betänkande med förslag om sammanförande av Göteborgs Högskola och medicinska högskolan i Göteborg till ett universitet, avg. av organisationskommittén för medicinsk högskola i Göteborg den 14 maj 1952. [Stencil.]

Utredning om Stockholms högskolas ekonomiska förhållanden, avg. av inom ecklesiastikdepartementet tillkallade sakkunniga (den 15 febr. 1947). [Stencil.]
Utredning och förslag angående de statsunderstödda privatläroverkens ekonomi av den 1 okt. 1953 tillkallad sakkunnig avg. den 5 aug. 1954. [Stencil.]

Sveriges officiella statistik

Folkskolorna 1911-1918/1919, 1929/1930.

Folkskolorna och högre folkskolorna 1919/1920-1920/1921, 1926/1927.

Det högre skolväsendet 1927/1928, 1935/1936 jämte översikt för läsåren 1928-1935.

De kommunala mellanskolorna och privatläroverken 1916-1917.

De kommunala mellanskolorna 1917/1918-1919/1920.

Privatläroverken 1917/1918-1919/1920.

Statens allmänna läroverk 1912/1913-1918/1919.

Statens allmänna läroverk, kommunala mellanskolor och privatläroverk samt realskol- och studentexamina 1920/1921-1921/1922.

Yrkesundervisningen 1919/1921-1921/1922, 1928/1929, 1936/1937 jämte översikt för läsåren 1929-1936.

Göteborgs högskola. Årsredogörelse. 1913/1914.

Kungl. Folkskoleöverstyrelsens und. berättelse om dess verksamhet. 1914/1915-1917/1918.

Kungl. läroverksöverstyrelsens und. berättelse. 1913/1914-1918/1919.

Kungl. universitetets i Uppsala redogörelse. 1910/1911-1914/1915.

Lunds universitets årsberättelse. 1909/1910-1913/1914.

Stockholms högskola. Berättelse 1907-1921/1922.

KAPITEL 7. HÄLSO- OCH SJUKVÅRD (B II)

Betänkande avgivet av de för utredning ang. personalens vid statens anstalter för sinnessjuka uppförande å ordinarie stat tillkallade kommitterade, Stockholm 1913.

Statens offentliga utredningar

1934: 22. Den slutna kroppssjukvården i riket.

1935: 19. Förebyggande mödra- och barnavård.

1936: 12. Förlossningsvården och barnmorskeväsendet samt förebyggande mödra- och barnavård.

1937: 47. Folktandvård.

1945: 50. Förlossningsvården.

1947: 61. Den lasarettanslutna B-sjukvården jämte anstaltsvården av kroniskt sjuka.

1948: 14. Den öppna läkarvården i riket.

1948: 37. Synpunkter och förslag rörande sinnessjukvården.

1951: 17. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m.

- 1951: 53. Patient-, personal-, förråds- och medelsredovisningen vid lasarett.
 1952: 39. Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring.
 1954: 33. Folkpensionering och sjukförsäkring. Vissa samordningsfrågor.
 1955: 12. Rationalisering av sjukhusdriften.
 1958: 15. Hälsovård och öppen sjukvård i landstingsområdena.
 1958: 26. Regionsjukvården.
 1958: 38. Mentalsjukvården. Planering och organisation.
 1958: 39. Mentalsjukvården. Tabellbilaga.
 1961: 8. Om läkarbehov och läkartillgång.

Sveriges officiella statistik

- Dödlighets- och livslängdstabeller för årtiondet 1901/1910, 1911/1920, 1921/1930, 1931/1940, 1941/1950, 1951/1955.
 Allmänna sjukkassor, av pensionsstyrelsen: 1911/1912-1928/1930, 1938 jämte översikter för åren 1933-1937, 1939-1951; av riksförsäkringsanstalten: 1952-1958.
 Allmän hälso- och sjukvård, av medicinalstyrelsen: 1913-1958.
 Sinnessjukvården i riket, av medicinalstyrelsen: 1913-1939.

KAPITEL 8. SOCIALVÅRD (B III)

- Betänkande och förslag ang. allmän pensionsförsäkring. (Riksd. prot. 1913. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 2: 2.)
 Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden. II. Fattigvårdslagstiftningen, D. 1-3. 1915. (Riksd. prot. 1918. Bih. Saml. 2. Bd. 7.)
 Betänkande jämte förslag angående förvaltningen av pensionsförsäkringsfonden. 1916.
 Betänkande och förslag ang. försäkring för olycksfall i arbete. (Riksd. prot. 1916. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 3: 2.)
 Betänkande och förslag ang. allmän sjukförsäkring. 1919.

Statens offentliga utredningar

- 1925: 8. Socialförsäkringens organisation.
 1930: 15. 1928 års pensionsförsäkringskommitté och organisationssakkunniga. Statistiska undersökningar samt kostnadsberäkningar.
 1934: 18. Revision av den allmänna pensionsförsäkringen.
 1936: 13. Familjebeskattningen.
 1936: 18. Det samlade skattetrycket i Sverige och utlandet.
 1937: 42. Omläggning av den direkta statsbeskattningen m. m.
 1938: 57. Slutbetänkande avgivet av befolkningskommissionen.
 1944: 15. Lag om allmän sjukförsäkring.
 1945: 14. Welinder, C., Socialpolitikens ekonomiska verkningar.
 1945: 46. Revision av lagen om folkpensionering.
 1948: 39. Lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.
 1950: 11. Lag om socialhjälp m. m.
 1950: 33. Allmän pensionsförsäkring. Principbetänkande.

- 1951: 51. Den statliga direkta beskattningen.
- 1952: 39. Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring.
- 1954: 33. Folkpensionering och sjukförsäkring. Vissa samordningsfrågor.
- 1955: 27. Ny förordning om erkända arbetslöshetskassor m. m.
- 1955: 29. Samhället och barnfamiljerna.
- 1955: 32. Allmän pensionsförsäkring.
- 1957: 7. Förbättrad pensionering.
- 1957: 13. Den statliga indirekta beskattningen.

Sveriges officiella statistik

Ålderdomshemmen och deras vårdtagare år 1950, av socialstyrelsen. 1953.

KAPITEL 9. VÄG- OCH GATUVÅSEN (C I)

Statens offentliga utredningar

- 1939: 1. Intagning av enskild väg till allmänt underhåll samt statsbidrag till enskilda vägar.
- 1941: 12. Förstatligande av den allmänna väghållningen på landet m. m.
- 1943: 1. Författnings- och organisationsförslag för genomförande av förstatligande av den allmänna väghållningen på landet m. m.
- 1958: 1. Vägplan för Sverige. D. 1. Riktlinjer och förslag samt kartbilagor.
- 1958: 2. Vägplan för Sverige. D. 2. Expertutredningar och övriga textbilagor.

Allmänna väghållningsbesväret på landet. Statistisk tabell 1913-1938.

KAPITEL 10. NÄRINGARS FRÄMJANDE (D)

Reglering av löneförhållandena för statens lantbruksingenjörer, extra lantbruksingenjörer och lantbruksstipendiater. (Riksd. prot. 1910. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 7: 3.)

Förslag ang. vissa lantmäteriväsendet rörande organisations- och löneregleringsfrågor. (Riksd. prot. 1919. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 12.)

Betänkande av 1917 års lantmäterikommission. 5. Förslag till förordning om lantbruksingenjörer m. fl. tillkommande resekostnads- och traktamentsersättning och förslag till förordning ang. den särskilda gottgörelse som i statens tjänst anställd lantbruksingenjör äger uppbära för verkställt arbete m. m. 1920.

Statens offentliga utredningar

- 1922: 25. Handel med och import av utsädesfrö ävensom omorganisation av frökontrollverksamheten m. m.
- 1927: 1. Åtgärder för tryggnad av skogsvårdsstyrelsernas ekonomi m. m.
- 1927: 7. Sjöfartsavgifter.
- 1930: 18. Ordlandet av distriktsveterinärernas anställnings- och avlösningsförhållanden.

- 1931: 39. Lönereglering för viss lantmäteripersonal m. m.
 1936: 40. Omorganisation av den med statsmedel understödda kemiska analys- och kontrollverksamheten.
 1937: 8. Den statsunderstödda vattenavlednings- och avdiktungsverksamheten samt därmed sammanhängande spørsmål.
 1938: 58. Skogsnäringens ekonomiska läge. II. Åtgärder för främjande av en ändamålsenlig virkesproduktion.
 1942: 53. Statens isbrytningsverksamhet.
 1944: 56. Den statsunderstödda torrlägningsverksamheten.
 1946: 40. Hantverkets och småindustriens befrämjande.
 1947: 7. Lantmäteripersonalens organisation samt avlöningsförhållanden m. m.
 1947: 8. Fiskets administration m. m.
 1954: 21. Inrättande av ett sjöfartsverk.
 1957: 20. Ny veterinärtaxa m. m.
 1958: 30. Skogsvården å enskilda skogar.
 1959: 28. Besparingar inom statsverksamheten.
 1959: 30. Lantmäteriväsendets och kartverkets organisation.
 1960: 27. Offentlig provningsverksamhet.
 1960: 39. Rådgivningsverksamheten på jordbrukets område.
 Patentanmälningsavdelningarnas organisation och arbetssätt. Betänkande av-
 givet 5 juni 1961 av patentverksutredningen 1958. [Stencil.]

Sveriges officiella statistik
 Lotsverket 1913-53.

Skogsvårdsstyrelsernas berättelser 1913-1958.

KAPITEL 11. DIVERSE UTGIFTSÄNDAMÅL

Kyrkliga ändamål m. m. (B IV)

Utlåtande och förslag i fråga om främmande trosbekännares skattskyldighet till svenska kyrkan och hennes prästerskap. (Riksd. prot. 1908. Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 7: 5.)

Statens offentliga utredningar

- 1923: 71. Förvaltningen av kyrkofonden och övriga till prästerskapets avlöning anslagna medel.
 1925: 36. Förbättrad pensionering från prästerskapets änke- och pupillkassa.
 1929: 39. Prästerskapets avlöning och förvaltningen av den därtill anslagna egendomen. D. 1.
 1945: 63. Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne- och bidragsformer.
 1948: 44. Nya grunder för avlöningen av präster, m. m. D. 1.
 1949: 20. Religionsfrihetslag m. m.
 1950: 41. Vissa med religionsfrihetslagstiftningen sammanhängande skatte-
 spørsmål.

Wohlin, Tom, Törnkvist, Algot & Björn, Evert, Betänkande rörande familjepensionering för präster. Avg. den 28 dec. 1940. D. 1-3. [Stencil.]

Svenska kyrkans årsbok 1932-1959. Statistiska uppgifter.

Brandväsen (C II)

Statens offentliga utredningar

- 1942: 10. Brandlag och brandstadga.
- 1960: 34. Reviderad brandlagstiftning.

Övrig allmännyttig verksamhet (C III)

Statens offentliga utredningar

- 1947: 46. Familjeliv och hemarbete.
- 1949: 18. Kvalitetsforskning och konsumentupplysning.
- 1955: 16. Pris och prestation i handeln.
- 1955: 45. Konkurrens och priser.

Ej ändamålsfördelade utgifter (E)

Det statsunderstödda pensionsväsendets centralisering. Utredning och förslag av för ändamålet inom kungl. finansdepartementet tillkallade sakkunniga. 1916. Folkskollärares samt kommunalt anställda veterinärers, sjuksköterskors och barnmorskors m. fl.:s pensionering. (Riksd. prot. 1919, Bih. Saml. 2. Avd. 2. Bd. 9: 1.)

Statens offentliga utredningar

- 1932: 19. Reglemente ang. tjänstepension för tjänstemän, tillhörande den civila statsförvaltningen.
- 1932: 22. Reglemente ang. tjänstepension för arbetare i statens tjänst.
- 1934: 29. Familjepensionering för tjänstemän vid den civila statsförvaltningen och för arbetare i statens tjänst.
- 1934: 49. Tjänstepensionsreglemente för befattningshavare vid försvarsväsendet.
- 1948: 47. Pensionering genom statens pensionsanstalt av vissa icke-statliga befattningshavare.

Arméns pensions- och änkekassor 1757-1937. Uppsala 1939.

Fullmäktiges i flottans pensionskassa till k. m:t avg. und. berättelse 1912-1935. Kungl. styrelsens över civilstatens änke- och pupillkassa till fullmäktige för änke- och pupillkassan avg. berättelse ang. kassans förvaltning 1913-1934.

Protokoll hållna inför arméns fullmäktige m. m. 1912-13, 18, 23, 25-26, 31, 33-35. (Huvudböcker och andra räkenskapsböcker för de olika pensionskassor som omnämns i bilaga 3.)

KAPITEL 12. ALLMÄN FÖRVALTNING (A I)

1914 års tullkommissions betänkanden. 4. Förslag till avlöningsreglemente för tjänstemän vid tullverket m. m. 1919.

Kommunalförfattningssakkunnigas betänkande. III. Avg. den 18 jan. 1922 i fråga om ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag. 1922.

Nothin, T., Städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten. Förberedande undersökning på offentligt uppdrag verkställd. 1922.

Statens offentliga utredningar

1925: 13. Omorganisation av byggnadsstyrelsens byggnadsbyrå m. m.

1929: 17. Rationell skatteuppbörd.

1936: 56. Länsstyrelsernas organisation m. m.

1938: 42. Åtgärder till den svenska exportnäringens främjande.

1938: 48. Omorganisation av uppbördsväsendet och folkbokföringen m. m. 3. Organisation och kostnader.

1942: 61. Ändringar i lösen- och stämpelförordningarna m. m.

1945: 27. Omläggning av uppbördsförfarandet.

1945: 38. Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.

1950: 28. Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen.

1959: 33. Organisatoriska riktlinjer för svensk statistik.

1961: 9. Principer för en ny kommunindelning.

1961: 54. Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag.

P. M. med förslag ang. vissa av kommunindelningsreformen aktualiserade ändringar i den kommunala lagstiftningen, avg. av kommunallagskommittén den 10 jan. 1948. [Stencil.]

Tullverkets förvaltning 1925, 1930.

Kungl. Utrikesdepartementets kalender 1961.

Förteckning över annan litteratur än offentligt tryck

- Abramovitz, Moses, & Eliasberg, Vera*, The Growth of Public Employment in Great Britain, Princeton 1957.
- Arrow, Kenneth J.*, Social Choice and Individual Values. London 1945.
- Asztély, Sandor*, Sjukhusadministrativa studier. 1959. (Företagsekonomiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg. Meddelande. 1959. 6.)
- Aukrust, Odd, & Bjerke, Juul*, Realkapital og økonomisk vekst 1900–1956. (Artikler 4. Statistisk Sentralbyrå.) Oslo 1958.
- Bauer, P. T., & Yamey, B. S.*, Economic progress and occupational distribution. (Economic Journal, 1951, dec.)
- — Further notes on economic progress and occupational distribution. (Economic Journal, 1954, dec.)
- Beckius, Adolf Mauritz*, De svenska länsstyrelsernas organisationsfråga. (Nordisk administrativt tidskrift 1935, s. 73–85.)
- Bentzel, Ragnar*, Inkomstfördelningen i Sverige. Stockholm 1952.
- Cassel, Gustav*, Socialpolitik. Stockholm 1902.
- Clark, Colin*, The Conditions of Economic Progress. 1:a uppl. London 1940.
- Dahmén, Erik*, Svensk industriell företagarverksamhet. Stockholm 1950.
- Dich, Jørgen S.*, Bidrag til belysning af den moderne velfærdstats økonomiske problemer. (Nationaløkonomisk tidsskrift 1958, s. 17–50.)
- Downs, Anthony*, An Economic Theory of Democracy. New York 1957.
- Economic Survey of Europe in 1959*. Prepared by the Secretariat of the Economic Commission for Europe. Geneva 1960.
- Elmér, Åke*, Folkpensioneringen i Sverige. Lund 1960.
- — Svensk socialpolitik, 6:e uppl. Lund 1958.
- Fabricant, Solomon*, The Trend of Government Activity in the United States since 1900. New York 1952.
- Falk, Magne*, Patentsökande och patenthavare i Sverige. En jämförande undersökning med hänsyn till nationaliteten. (Nordiskt immateriellt rättsskydd 1959, s. 1–16.)
- Fischer, Allan G. B.*, Capital and the growth of knowledge. (The Economic Journal 1933, s. 379–389.)
- — Clash of Progress and Security. London 1935.

- — Economic Progress and Social Security. London 1945.
- — A note on tertiary production. (Economic Journal, 1952, dec.)
- — Production, primary, secondary and tertiary. (The Economic Record 1939, s. 24–38.)
- Gulbrandsen, Odd*, Strukturomvandlingen i jordbruket. Stockholm 1957.
- Heckscher, Gunnar*, Staten och organisationerna. 2:a uppl. Stockholm 1951.
- — Svensk statsförvaltning i arbete. Stockholm 1952.
- Höjer, Karl J.*, Svensk socialpolitisk historia. Stockholm 1952.
- Höök, Erik*, Tjänstemännen och den industriella omvandlingen. En studie av tjänstemannakårens tillväxt inom industrien. Stockholm 1955.
- — Vem betalar barnbidragen? (Dagens Nyheter, 29 juni 1956.)
- — Valfärdsstat eller välståndstat? (Industriproblem 1960. Stockholm 1960, s. 72–83.)
- Industrien och förgubbnigen*. Stockholm 1955.
- Johansson, Hilding*, Idrottsrörelsen och staten. (Svensk idrott 1903–1953. En ekonomisk, historisk och sociologisk undersökning utförd på uppdrag av Sveriges riksidrottsförbund med anledning av dess femtioårsjubileum. Malmö 1953, s. 55–86.)
- Johansson, Östen*, Byggnads- och anläggningsverksamheten i Sverige 1861–1955. Uppsala 1958. [Stencil.]
- Kendrick, M. Slade*, A Century and a Half of Federal Expenditures. New York 1955. (Occasional Paper 48. National Bureau of Economic Research.)
- Lindahl, Erik*, Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Eine Analyse der Steuerprinzipien auf Grundlage der Grenznutzentheorie. Lund 1919.
- — Om skatteprinciper och skattepolitik. (Ekonomi, politik, samhälle, en bok tillägnad Bertil Ohlin på sextioårsdagen. Stockholm 1959, s. 151–171.)
- Lothigius, Wilhelm*, Skogsvårdsstyrelsernas verksamhet under tiden 1905–1944. (Sveriges skogsvårdsstyrelser 1905–1944. Stockholm 1945, s. 13–78.)
- Lundberg, Arne S.*, Statsförvaltningens kostnader. (Tiden 1962, s. 31 ff.)
- Lytton, Henry D.*, Recent Productivity Trends in the Federal Government: An Exploratory Study. (The Review of Economics and Statistics, 1959, nov., s. 341–359.)
- A *Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions*, United Nations. New York 1958.
- Marklund, Sixten*, Skolklassens storlek och struktur. Studier rörande elevernas kunskaper i relation till klassens storlek och struktur. Stockholm 1962.
- Montgomery, Arthur*, Svensk socialpolitik under 1800-talet. 2. uppl. Stockholm 1951.
- Musgrave, Richard A.*, The Theory of Public Finance. New York 1959.

- Myrdal, Alva & Gunnar*, Kris i befolkningsfrågan. Stockholm 1934.
- Myrdal, Gunnar*, Vad gäller striden i befolkningsfrågan? Stockholm 1936.
(Socialdemokratiska valskrifter. 1936: 10.)
- — Vetenskap och politik i nationalekonomien. Stockholm 1930.
- Möller, Gustav*, Arbetslöshetsförsäkringen jämte andra sociala försäkringar. Stockholm 1926.
- — Bättre folkpensioner. Stockholm 1936.
- — Kan trygghet skapas? Socialpolitiska översikter 1-3. (Tiden 1947, s. 133-149, 197-206, 325-343.)
- — Vad vi vilja. En socialdemokratisk appell till väljarna. Stockholm 1924.
- Ohlsson, Ingvar*, On National Accounting. Stockholm 1953.
- Organisation* och arbetsmetoder vid kommunala bibliotek. Betänkande avg. av särskilda kommitterade. Stockholm 1960.
- Peacock, Alan, & Wiseman, Jack*, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton & London 1961.
- Petri, Carl Wilhelm*, Svenskt transportväsende. Några drag i dess uppbyggnad och utveckling. Stockholm 1952.
- Den *privata* konsumtionen i Sverige 1931-65. Av Ragnar Bentzel m. fl. Stockholm 1957.
- Ratchford, Benjamin Ulysses*, Public Expenditures in Australia, Durham, N. C. & London 1959.
- Rehn, Gösta*, På väg mot en rationell finanspolitik. (Idé och handling. Till Ernst Wigforss på 80-årsdagen den 24 januari 1961. Stockholm 1960, s. 76-92.)
- Rottenberg, S.*, Note on "Economic progress and occupational distribution". (Review of Economics and Statistics, 1953, maj.)
- Ruist, Erik*, Industriföretagets produktionseffektivitet. Några mätningmetoder. Stockholm 1960.
- — Vad är produktivitet? (Industriproblem. Stockholm 1950, s. 111-133.)
- Rydorff, Stig*, Bostadsefterfrågan — med hänsyn till hushållens inkomster och sammansättning. IUI Stockholm 1955. [Stencil.]
- Samuelson, Paul A.*, Aspects of Public Expenditure Theories. (The Review of Economics and Statistics, 1958, nov.)
- — Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. (The Review of Economics and Statistics, 1955, nov.)
- — The Pure Theory of Public Expenditure. (The Review of Economics and Statistics, 1954, nov.)
- Soloway, Arnold U.*, Growth of Government Over the Past 50 years: An Analytical Review. (Federal Expenditure Policy for Economic Growth and

- Stability. Papers Submitted by Panelists Appearing before the Subcommittee on Fiscal Policy. Joint Economic Committee. Washington 1957, s. 19-59.)
- Statistics of Sources and Uses of Finance, 1948-1958.* Published by the Organisation for European Economic Co-Operation. Paris 1960.
- Svenska folkskolans historia.* D.4. *Bruce, Nils Olov*, Det svenska folkundervisningsväsendet 1900-1920. Stockholm 1940.
- D.5. *Fredriksson, Viktor, Hofstedt, Lars & Paradis, Sigurd*, Det svenska folkundervisningsväsendet 1920-1942. Stockholm 1950.
- Svenska sjukhusföreningens årsbok 1957.* Stockholm 1958.
- Triantis, S. G.*, Economic Progress, Occupational Redistribution and International Terms of Trade. (Economic Journal, 1953, sept.)
- Tynell, Knut*, Folkbiblioteken i Sverige. Stockholm 1931.
- — Folkbiblioteksväsendets utveckling i Sverige år 1913-16. (Biblioteksbladet 1916, s. 202 ff.)
- — Folk- och skolbiblioteken just nu samt deras behov av höjda anslag. (Biblioteksbladet 1921, s. 65 ff.)
- Wallander, Jan*, Studier i bilismens ekonomi. Stockholm 1958.
- Wicksell, Knut*, Ueber ein neues Princip der gerechten Besteuerung. (Förf:s Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens. Jena 1896, s. 76-164.)
- Wigforss, Ernst*, Egendomsutjämning och socialisering. (Förf:s Från klasskamp till samverkan. Stockholm 1941, s. 193-195.)
- — Har vi råd till sociala reformer? Två föredrag. Stockholm 1937.
- — Rättvisa skatter. Stockholm 1936. (Socialdemokratiska valskrifter. 1936: 8.)
- — Spararen, slösaren och den arbetslöse. (Förf:s Från klasskamp till samverkan. Stockholm 1941, s. 289-294.)
- Ett *ämbetsverk* i näringslivets tjänst. Kungl. patent- och registreringsverket 50 år. Stockholm 1941.

SUMMARY

The expansion of the public sector — A study of the development of public civilian expenditures in Sweden during the years 1913–58

This investigation is partly intended to give a numerical picture of public expenditures during the period 1913–58; and partly to try to find out the different factors that could have contributed to changes in expenditures that occurred during the same period. Both governmental and municipal expenditures are included in the investigation, and the basic data have been taken from the government's budget reports and the reports of municipal finances that are found in the public statistics. In the arranging of the figures depicting expenditures, eleven different functional groups have been formed: general administration, defence, justice and police, education, health and sick care, social security and special welfare services, religion etc., roads and streets, fire protection, other community services, and economic services.¹ In addition to these categories, there is a group of expenditures that could not be classified according to their functional purpose. Interest payments and state pensions, among others, are included in this group. Expenditures have, furthermore, been divided into consumption, investment, and transfer payments.

All governmental and municipal expenditures have not been included in the investigation. Expenditures on public utilities: telegraph administration, state railways, municipal gas and electric works, ports, etc., have not been included. Neither have share-holdings in governmental and municipal companies, the acquiring of grounds and buildings, and various sorts of institutional deposits.

Accounting techniques, where governmental and municipal expenditures are concerned, have changed in many respects since the beginning of the period under review. Thus, in order to make sure that figures are comparable to the highest possible degree, it has been found necessary to adjust expenditure data for the earlier years. For the most part this adjustment has meant a raising of

¹ This division has followed the classification principles which are drawn up in "A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions", Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York 1958.

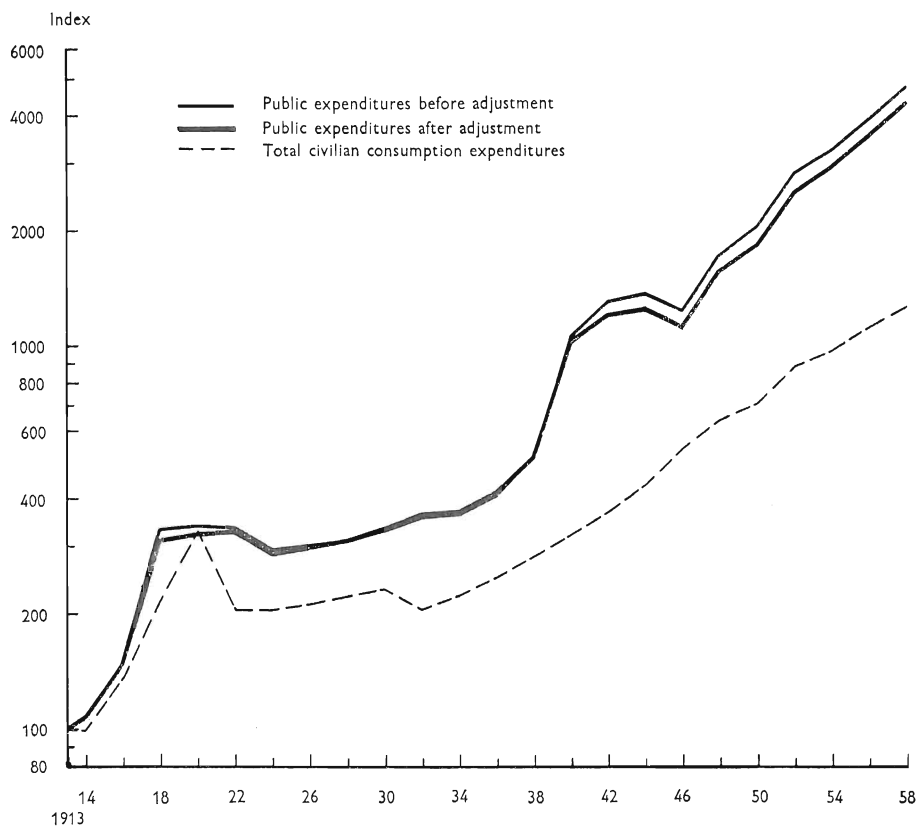
the figures given in the budgetary reports. As an example of the sort of changes in accounting techniques that lead to adjustments, the growing use of gross values can be cited. Earlier, in certain cases, receipts for an activity were deducted directly from the corresponding expenditure item; this item then became lower than when, as happened later, gross expenditure was taken up on the expenditure side, while receipts were accounted for on the income side. Other changes were the stopping of the practise of payment in kind and better cost accounting for the utilization of public buildings, connected with the establishment of a special state civil buildings fund. Successive transformation of the pension system has also brought about adjustments. And another numerically impressive adjustment consists of those expenditures for road maintenance that were formerly defrayed by special local funds, whose disbursements were not included in either municipal or governmental accounts.

Where transfer payments are concerned, the investigation has focused mainly on public transfers to the private sector. Thus inter-sectoral economic transactions between different public authorities have been recorded and combined, but the development of these expenditures has not been studied at close range. When total public expenditures for different purposes are summed up all transfer payments to other public authorities are excluded. Expenditures have, in other words, been assigned to that public authority which formally is in charge of the activity in question, irrespective of whether it is, to a large part, financed by transfer payments. As a case in point, costs for primary schools are carried in the accounts as municipal expenditures without taking into consideration the large governmental contributions. In this connection it should be pointed out that a mistake in the figures for total public expenditures could not be avoided. This is connected with the fact that governmental and municipal expenditures do not cover the same time period. From 1923 on, the governmental budget-year runs from 1/7-30/6; while before then the budget and calender year coincided as it has during the whole period in the case of the municipalities. But even if the expenditure-stream for the particular year is not, thereby, treated with the highest order of accuracy, the long-run development picture is not disturbed to any great extent.

THE DEVELOPMENT OF EXPENDITURES 1913-58

The total public expenditure that is covered by the investigation, and which was taken directly from unadjusted budget data, amounted to 381 million Swedish crowns in 1913, and had grown to the sum of 18.2 billion crowns at the end of the period under investigation. This development is illustrated by

Diagram A. Public expenditures
 Logarithmic scale. Index: 1913 = 100.



a curve in diagram 'A' showing total public expenditures computed as indices, with expenditures during the year 1913 used as a basis. A considerable part of this growth, however, was due to deterioration in the value of money; and no attempt will be made here to estimate the growth in real terms. But a curve showing total civilian consumption¹—also put in index form—has been drawn in the diagram, and from it we can see that public expenditure has increased about four times as much. As a partial explanation of this situation it can be pointed out that public expenditure, in part, comprises transfers to the private sector; but on the whole, comparisons of this sort are somewhat lacking in precision, and should not be pressed too hard.

In diagram 'A' another index curve of total public expenditure is to be found;

¹ Total civilian consumption includes total private consumption and all public consumption for non-military purposes.

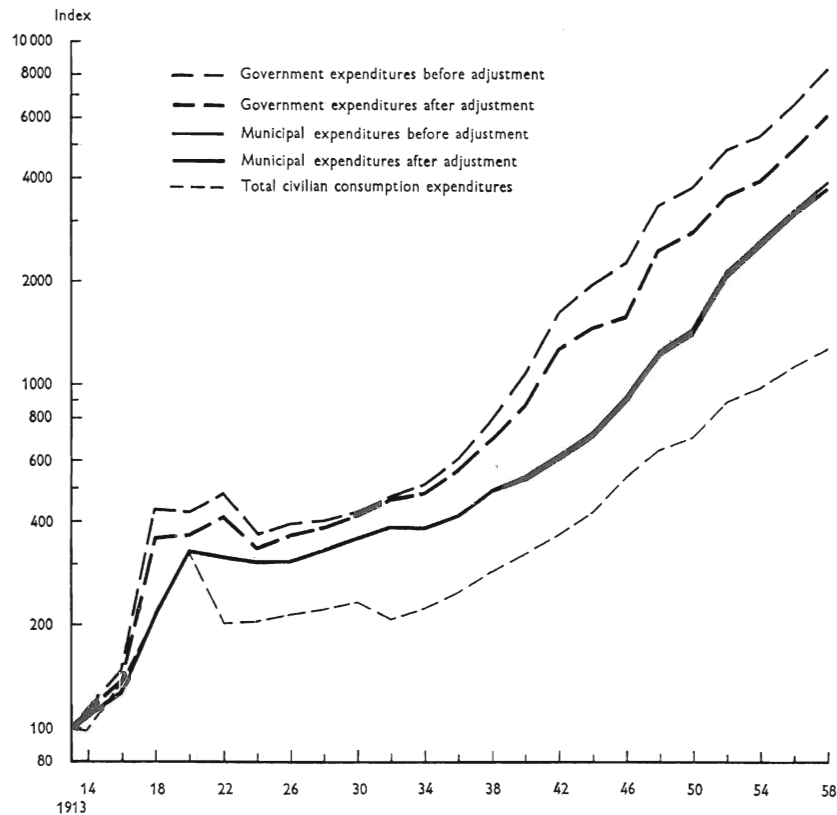
but here adjustments of the above mentioned kind have been made. As a result the figure for 1958 is lower—about 450 units—than in the unadjusted series. The difference depends almost totally upon the fact that the adjustments made have led to an upgrading of the 1913 figures, thus causing the percentage growth at the end of the period under investigation to appear lower. The adjusting of the figure for 1913 resulted in an increase of 38.9 million crowns over the original (unadjusted) figure. Regarded in the light of the present day value of money, sums of this order may seem modest; but it was actually responsible for an upgrading of the 1913 budget material's expenditures of 10.2 percent. Of strong importance, as earlier mentioned, are the adjustments made in expenditures on roads. In 1913 these disbursements amounted to 14.7 million crowns, which corresponded to 3.9 percent of budgetary expenditure. Moreover we see that the further we go in time, the less consideration we have to give the remaining adjustments. For the prewar year of 1938, adjustments caused a raising of 9.0 percent, with road expenditures accounting for 6.6 percent of this and the remaining adjustments only 2.4 percent.

Concerning the allotment of expenditures for different functional groups, we have first made a division between civilian and military expenditures. Approximately 16 percent of total expenditures during 1958 went for military purposes. During 1913 the military share was somewhat higher, or about 22 percent, which as such means that the growth of expenditures has been more rapid for the civilian than the military sector. An index number, which is based on 1913 conditions, gives after adjustment for 1958 a figure of about 3200 for military expenditure, and a figure of about 4600 for civilian expenditure.

In the following, defense costs are left to the side; and the accounting for and discussion of the development of expenditures will take into consideration only public, civilian disbursements. In the beginning of the period under examination—where this last mentioned category of expenditures is concerned—a larger portion of disbursements devolved onto the various municipalities. Later on, however, a marked displacement in the division of expenditure between state and municipality took place, and this is illustrated by the following table:

Year	Total public civilian expenditures (million crowns)	Government share percent	Municipal share percent
1913	330.4	38.6	61.4
1936	1 561.6	45.8	54.2
1958	15 338.4	50.1	49.9

Diagram B. Civil public expenditures divided according to governmental and municipal share
 Logarithmic scale. Index: 1913 = 100.



According to the figures shown here, governmental expenditures have grown at a considerably more rapid pace than the municipal. The extent of this difference is shown more closely in diagram 'B' and here we have also reproduced the influence that the adjustments made have had in the question of the rate of growth. On the governmental side, as shown here, the adjustments have played a considerably larger rôle than on the municipal. As the diagram explicitly shows, the difference can be expressed so that governmental expenses of 1913 have been revised upwards about 35.2 percent, while the corresponding upward revision for municipalities stopped at 1.6 percent.

The picture of a relatively much faster increase of expenditure on the part of the government is intensified if we also consider transfers between public authorities. For the most part these move from the government to the municipalities. The importance of the net contribution which the municipalities

have acquired in this manner has increased considerably. If transfers from the state (net) are looked at in relation to municipal civilian expenditures (revised) we get the following picture:

Year	Municipal expenditures (million crowns)	Transfers from the state	
		million crowns	percent
1913	203.0	20.4	10.0
1936	846.6	155.8	18.4
1958	7 647.9	2 064.6	27.0

The division of public civilian expenditures into consumption, investment, and transfer payments has changed considerably during the period.¹ Here the most prominent thing is the increased importance that transfer payments have acquired with time. The magnitude of these changes is, to a certain extent, illustrated by the following percentage figures.

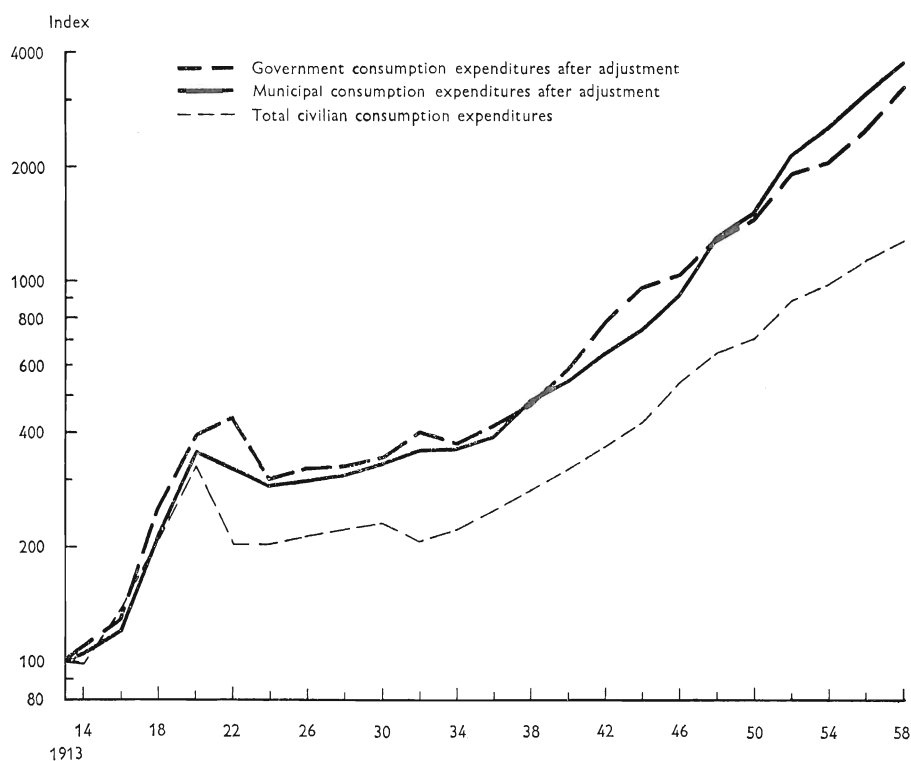
Year	Consumption	Investment	Transfers
1913	66.0	16.5	17.5
1936	56.3	15.1	28.6
1958	50.8	14.8	34.4

The different rates of growth which are applicable to the three categories of expenditure can also be illustrated by the construction of index numbers for 1958, with 1913 taken as a base (1913 = 100). Consumption, using this technique, is about 3600; investment about 4200; and transfers about 9100. Adjusted figures are used here. When the development within each category will be touched upon a little more closely in the following, the effect of the adjustments will be looked into a little more closely.

If we regard *public consumption* first, we find that it has increased at an average rate of about 8.3 percent per year during the period of investigation. This means that nominally it has increased 37 times between 1913 and 1958. Without adjustments the yearly rate of increase has been 8.5 percent, and

¹ The grouping of expenses into the three named categories has, to the highest possible degree, followed the principles which apply in the national accounts. Owing to the incomplete specification of expenditures, especially on the municipal side, expenditures for repair and maintenance are included in consumption but not in investment.

Diagram C. Civil public consumption expenditures divided according to governmental and municipal share
 Logarithmic scale. Index: 1913 = 100.



between the end points of the period consumption has increased 40 times. In diagram 'C' it is further made obvious that the increase in consumption has been stronger for the municipal than for the governmental sector (the two curves in question refer to adjusted expenditures; and it can be mentioned that the greater part of the adjustments has fallen on governmental consumption.)

The curves reproduced above are based on expenses in current prices. For various reasons no attempt has been made to calculate these expenses in terms of constant prices. Instead—as has been pointed out before—we have chosen to use data for the total civilian consumption, and its changes, as material capable of yielding a comparative insight into the development of expenditures. If the figures for public consumption are related to the above mentioned quantities, it will be found that the share of expenditures in question has increased from 6.7 percent in 1913 to about 18.7 percent in 1958. For municipi-

Table A. The division of public civilian consumption expenditures according to function: 1913 and 1958

	1913			1958		Index for 1958: 1913 = 100	
	Expen- ditures million crowns	Adjust- ments	In per- cent of total ex- penses	Expen- ditures million crowns	In per- cent of total ex- penses	Before adjust- ments	After adjust- ments
A I General adminis- tration	37.1	5.3	17.0	764.2	9.8	2 400	2 060
A III Justice and police	21.4	3.2	9.8	445.0	5.7	2 450	2 080
B I Education	52.4	3.1	24.0	2 143.6	27.5	4 350	4 090
B II Health and sick care	28.0	4.1	12.8	1 762.6	22.6	7 380	6 300
B III Social security	23.1		10.6	709.9	9.1	3 070	3 070
B IV Religion etc.	13.1	0.2	6.0	300.7	3.9	2 330	2 300
C I Roads and streets	16.7	1.6	7.7	886.9	11.4	5 870	5 310
C II Fire protection	2.3		1.1	94.9	1.2	4 130	4 130
C III Other community services	0.8	—	0.4	27.3	0.3	3 410	3 410
D Economic services	8.4	3.6	3.8	210.3	2.7	4 380	2 500
E Unallocable ex- penditures	14.9		6.8	449.8	5.8	3 020	3 020
Total public expenditures	218.2	21.1	100.0	7 795.3	100.0	3 980	3 580

pal consumption the corresponding share has increased at a somewhat faster pace—e.g. from about 4.3 percent to 12.6 percent; and consequently the increase on the part of the state has been somewhat weaker: 2.4 percent in 1913 versus 6.1 percent in 1958.

The division of consumption expenditures—according to purpose—at the beginning and the end of the period under investigation is made clear in table 'A'.

As mentioned above, *public investment* are included in the investigation to a limited extent only. In fact, on the whole, it can be said that the study of public investments has been limited to those services that are accounted for under public consumption. Of the total expenses for consumption and investment, the share of the latter was 22.5 percent in 1958 versus 20.0 percent in 1913.

There have been certain difficulties in distributing investment expenditures according to purpose due to the fact that, in certain municipalities, building and maintenance costs are put under the title "Administration of Estate", which

Table B. The division of public civilian investment expenditures according to function: 1913 and 1958

	1913			1958		Index for 1958 1913 = 100
	Expenditures million crowns	Adjustments	In percent of total expenditures	Expenditures million crowns	In percent of total expenditures	
<i>Government investments</i>						
A I General administration	0.7		4.1	20.2	3.1	2 890
A III Justice and police	0.1		0.6	27.6	4.2	
B I Education	1.6		9.5	45.6	7.0	2 850
B II Health and sick care	1.1		6.5	46.8	7.2	4 250
C I Roads and streets	13.1	13.1	77.5	356.9	54.7	2 720
Remaining	0.3		1.8	155.6	23.8	
Total governmental	16.9	13.1	100.0	652.7	100.0	3 860
<i>Municipal investments</i>						
B I Education	10.3		27.5	343.3	21.3	3 330
B II Health and sick care	7.5		20.0	204.8	12.7	2 730
B III Social security	3.4		9.1	59.1	3.7	1 740
B IV Religion etc.	4.2		11.2	75.8	4.7	1 800
C I Roads and streets	7.4		19.7	456.3	28.3	6 170
Remaining	4.7		12.5	472.5	29.3	
Total municipal	37.5		100.0	1 611.8	100.0	4 300
Total public expenditures	54.4	13.1		2 264.5		4 160

includes local expenses for several different categories of activities. But in working with governmental disbursements, the possibilities for making a suitable division have been somewhat greater. Taking these circumstances into account, governmental and municipal investments have been given an individual accounting for in table 'B'.

In the case of *public transfers* to the private sector, there has been a division along functional and non-functional lines. In the latter can be found pensions, child allowances, and similar expenditures, all of which are carried under the title "social security". Of the total transfer expenses for 1958, no less than 58.3 percent consisted of the non-functional type. In 1913, however, this share was quite modest, amounting to less than 0.01 permille; and thus to provide an index number for the strong increase in non-functional transfers which have taken place during the period seems purposeless. Those very important expenditures such as national pensions, and child allowances, did not exist

Table C. The division of functional public transfer expenditures according to purpose: 1913 and 1958

	1913			1958		Index for 1958 1913 = 100
	Expenditures million crowns	Adjust- ments	In per- cent of total expen- ditures	Expen- ditures million crowns	In per- cent of total expen- ditures	
A I General administration	—			6.5	0.3	—
A III Justice and police	—			5.1	0.2	
B I Education	2.8		4.8	135.6	6.2	6 420
B II Health and sick care	0.4		0.7	25.5	1.2	6 380
B III Social security	3.7		6.4	554.9	25.2	15 000
B IV Religion, etc. and housing rebates	0.1		0.2	20.4	0.9	
C I Roads and streets	—			243.4	11.1	
C II Fire protection	—			35.5	1.6	
C III Other social services	—			15.9	0.7	
D Economic services	5.2	2.1	9.0	324.2	14.7	6 230
E Unallocable expendi- tures	45.7		78.9	835.9	37.9	1 830
Total public expendi- tures	57.9	2.1	100.0	2 202.9	100.0	3 800

at all in 1913, and their founding during the ensuing period is one of the most important reasons why transfer payments have grown so strongly.

If we limit ourselves to functional transfers, their distribution and changes can be studied in table 'C'.

This table can be suitably supplemented with some figures for non-functional transfer payments whose size, in millions of crowns, at different points of time, are presented below.

	1913	1936	1958
National pensions		113.4	2 276.5
Child allowances			748.7
Other non-functional transfers	0.004	0.019	50.4
Total	0.004	113.4	3 075.6

VIEWS ON THE DEVELOPMENT OF PUBLIC CONSUMPTION

When it has been a question of trying to find the background for, and the factors that could have contributed to, the marked increase in public expenditure over

the past few decades, this investigation has employed certain special questions and assumptions. The general considerations which have been the foundation for the manner in which the problem has been put forward and attacked will not be given an especially strong scrutiny. It can, however, quite generally be said that the pattern resorted to here takes the following form: to study the changes in the scope and aim of the public sector with the same economic-theoretic scheme that is used for the analyses of, for example, the development of farming and industry. Simply stated, the basic question revolves around whether the usual theories of production and consumption suffice to explain the growth of the public sector. As a theoretical basis for this task several earlier investigations of this institute have been utilized. Erik Dahmén's views on economic transformation as expressed in his book "Svensk industriell företagarverksamhet" have been combined with those aspects of consumption theory forming the basis for Ragnar Bentzel's investigation "Den privata konsumtionen i Sverige 1931-65".¹ Erik Ruist's investigations of productivity and productivity measurement form another base on which the problem at hand can be expressed.²

A guiding aspect in the discussion of the development of expenditure has been the judging of the way in which the transformation of social and industrial life has contributed to transferring the responsibility for undertaking various social tasks to the state and the municipality. In doing this it is important to notice if—and in what manner—the arrival of new methods of work, and new organizational techniques, has changed the conditions of production—and thereby price conditions—between on the one hand various categories of private administration, and on the other public administration. Another aspect of this problem involves trying to find out how the demand for services supplied by the state is influenced by income and price changes, or by the development of (social) welfare.

But the possibility to analyse the development of expenditures along the lines indicated here, have turned out to be rather limited. The decisive difficulty has been the problem to define productivity within the public sector in a meaningful way; and thus the price and volume development of public consumption could not be established. Therefore, the analysis of expenditures has not resulted in any numerical presentation of price and income elasticities,

¹ Dahmén, E., *Svensk Industriell företagarverksamhet*. (Entrepreneurial activity in Swedish Industry.) Stockholm 1950. *Den privata konsumtionen i Sverige 1931-65*, av Ragnar Bentzel m. fl. (The private consumption in Sweden 1931-65) Stockholm 1957.

² Ruist, E., *Industriföretagets produktionseffektivitet*. (Production efficiency of the industrial firm.) Stockholm 1960.

etc; but has limited our exposition to a discussion of the situation employing the terminology of consumption theory. However, in certain cases it has been possible to elicit some conclusions from this type of analysis. Another thing which has made the possibilities for an effective analysis more difficult is that the effects of transfer payments, and changes in demand caused by price and income effects, are often so strongly woven together that it is impossible to make a clear judgement of the importance of various causal factors. Thus, when in the following, the development of expenditures within different functional groups is touched upon more closely, certain comments concerning the probable factors that were decisive in this development will be given.

The development of public civilian consumption has been illustrated in diagram 'C', which is concerned with total expenditures. In three other diagrams the development of consumption expenditures within the particular functional groups is illustrated by curves that give the changes in the share of expenditure on total civilian consumption by the groups in question.

The first of these diagrams includes four groups which are characterized by a specially strong increase in expenditure, while at the same time answering for a large part of total civilian consumption: health and sick care, 4.2 percent in 1958; education 5.1 percent, roads and streets 2.1 percent, and social security 1.7 percent.

Where *roads and streets* are concerned, a special condition should be pointed out. The division of expenditures on consumption and investment in this category have followed the principles used in the national accounts. The disbursements for roads, however, have been of such a nature that a real division according to the principles stated above has not always been possible to make. But of greater importance in this context is the fact that the accounts of public expenditure do not allow any real estimate of the consumption value which the use of streets and roads gives. Thus for the roads there is no correspondence with, for example, the rent which—as an expenditure paid by different administrations — is included in the state budget on the income side under the heading of public buildings, and which is transferred to the capital budget in order to finance the investment in and the repair of public buildings. Thus it is obvious that there can be no real determination of the consumption of road services; and as a result part of the sum that nominally is regarded as an investment expenditure must come under the title of consumption. The road investments amounted to 813 million crowns in 1958; and the increase in this type of investment has been rapid since 1913—but not as rapid as the increase in the consumption expenditures. (The index figure for 1958 was about 4000 and 5000 for the respective cases.)

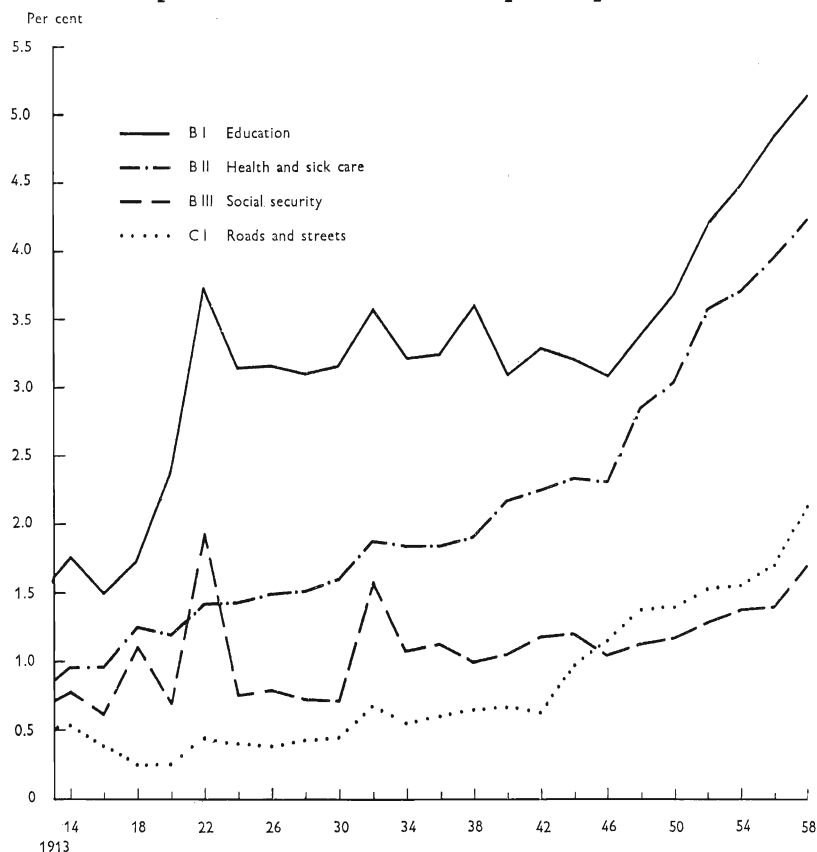
The demand for road services has been regarded as wholly complementary to the demand for private consumption and production—in this case the demand centering around automobile traffic, certain street installations, and the building of houses in towns and densely populated areas. The costs for these complementary services, even though they have been large, do not seem to have constituted such a large part of the total outlay that is connected with motoring and urbanization, that the price of road services can be considered as one of the determining factors in the development. As a result it has been considered preferable to explain the growth of expenditures in this field as a function of forces outside the public sector. Thus, through the above mentioned complementarity, road expenditures are generally guided by those factors of income and price that have directed expenditures for private motoring. Concerning the latter question, the analysis of car consumption that has been made by Bentzel in "Den privata konsumtionen i Sverige"¹ can be referred to.

It has not been possible to determine how the development of price for road services has turned out. A strong mechanizing and rationalizing of the work connected with building, as well as maintenance, has taken place within the sphere of roads and streets, and considerable reductions in costs have been thereby attained. The connection between these price reductions and the general development of prices is so uncertain, however, that it has not been possible to determine with any high degree of exactness how the increased share of expenditure for roads—as illustrated in diagram 'D'—is divided between volume and price.

The strongest increase of expenditure has been found in the field of *health and medical services*; with this aspect of civilian consumption growing from 0.9 percent to 4.2 percent during the period under investigation. This increase has been taking place during the whole period, but has been particularly rapid during the post-war period. Unfortunately, it is not possible to present exact measurements of the development of this type of consumption. If the figures for the number of days of medical care can be taken as a measure of the volume of these services, it can be stated that the increase in the amount of physical care in hospitals amounts to more than 150 percent. To a certain extent, of course, this increase has been caused by the growth of population and the movement, within the population, toward an increase in those age-groups with a greater proneness toward sickness. But it is more or less certain that there has been an important increase in the volume of medical services in addition to the one reflected in the number of days of medical care provided; and that one of the principal factors here has been the improvement in diagnostics and

¹ Den privata konsumtionen. . . Chapter 9.

Diagram D. Public consumption expenditures for certain functional groups in percent of total civilian consumption expenditures



methods of treatment which have, to an increasing degree, led to quicker recovery and an increased length of life.

Within the sphere of medical care, it has been especially difficult to judge which factors have influenced the development of demand. On the surface it seems that the demand for medical services can be taken as consisting of two distinct categories. First, a demand that falls under the sometimes used designation "investment in health", and secondly a demand for the care of more or less incurable cases. For the first mentioned of these, changes in volume seem to be connected to improvements in medical knowledge, and the putting of these improvements into practice. With a certain truth it can be said that the development of expenditure here has been keyed to the supply side. Important new discoveries within medical research that have resulted in improved techniques

for diagnosis and treatment, better medicines, etc. have meant an extensive broadening of preventative care: more centers for mother and child care, serums, vaccinations, tuberculosis control, and a more extensive use of apparatus within the hospitals. The relation between the costs for such preventative and other care, and the benefits in increased health can—even if the expenses in the various cases are adjudged worthwhile—show such a variation that nothing definite could possibly be said about the manner in which this particular type of consumption has tended to develop. Concerning the other type of medical care, the strong increase here has probably been caused by the general growth of income within society. In other words, a high elasticity of income has characterized this demand.

To some extent the demand has been stimulated by a change in the methods of financing medical care. A decrease in the importance of individual fees where medical attendance is concerned, and the increased covering of medical expenses by public taxes and sick funds, has probably increased the readiness of the individual to consult a doctor. Again, however, an exact rendering of effects is difficult to present. On the one hand, the greater part of the costs of hospital care has been covered by public taxation during the period under discussion, and so changed methods of financing have probably not meant a great deal here. On the other hand the lowering and, in certain cases, the removal of individual medical fees—combined with daily allowances from sick funds—is possibly of great importance in determining the action of individuals in situations where they need, or suspect that they need, medical attention. In certain cases, however, the relative change in prices can be judged to be of considerable importance. This is not so much the case in the matter of pure medical treatment; instead it is of relevance in the care of the sick. That there has been a shift from care in the home to care in hospitals, and other institutions, seems to be connected with the relative pricechanges—a considerable increase in the cost of domestic help has taken place at the same time as the direct personal expenses for hospital care has decreased. For example, the complete change in the relation between those childbirths taking place in the home, and at an institution, should be viewed with the above in mind. The share of home deliveries was 93 percent in 1913, while in 1958 it was one percent. Concerning this subject, it does not seem to be a question of the increase in the cost of medical care, but the fact that these costs have been shifted from the private to the public sector. Similar transfer tendencies have probably asserted themselves in regard to the care of chronic invalids, mental care, and the care of sick, elderly people.

There has also been a very strong increase in the share of expenditure for

education—on the whole the largest category of civilian consumption during the entire period. Moreover, a rise in expenditures within all the sectors included in this group has contributed to this increase. The rate of increase has been the highest for trade schools and for universities, but for secondary schools, middle schools, and primary schools, expenditures have also been high when compared with other spheres of consumption. In 1958 expenditures for primary schools accounted for the greater part of education costs. Concerning the development of expenditures within the primary schools, it can be mentioned that the cost per pupil (given a constant class size) has largely followed the development of total civilian consumption, and thus the share of expenditure has been rather constant. This can probably be best understood in the light of teachers' salaries: these have changed parallel to the general development of wages and salaries. As for judging whether the increase in the consumption of education is a price or volume phenomenon by improvements in quality, this is manifestly impossible.

A great part in the increase of expenditures connected with primary education must be connected with the reduction in the size of classes. This reduction began during the 1920's and the 1930's in the course of a transition to better types of schools, and the founding of special classes in schools. This increase in expenditures, however, was to a considerable extent compensated for by a reduction in the number of pupils; but when the large number of children born during the 1940's entered the compulsory school attendance ages, a strong increase in cost occurred in spite of the fact that there was very little change in the size of classes. During the post war period another factor contributing to the growth in expenditure has been the introduction of free school meals, and also free text-books. On the whole, the total consumption of food stuffs and of books does not seem to have grown so much as a result of the introducing of these meals, and free books. We can, thus, say that this is another of those situations where an expenditure has been transferred from the private to the public sector.

The development within middle and secondary schools has presented a considerably different picture. There the share of the costs for a stable number of pupils and a stable class size have shown a tendency to fall. The increase in teachers' salaries within these schools seems to have been somewhat slower than within the primary schools, and furthermore it is probable that there has been a shift in the composition of teachers towards a greater number of personnel with a lower education. The changes in class size have been very small, thus influencing expenditure very little; and the dominating factor where increase in costs is concerned seems to be the strongly growing number of pupils. Altogether this

number has increased about three times during the period, with the rate of increase being particularly great during the post war years. If one regards the public middle schools and secondary schools only, the number of pupils has become about six times as great. The heavy shifting of students from private to public schools is also evident from the expenditure side, although the shifting here is not noticeable because of the fact that considerable state subsidies have been paid to the private schools during the whole period. The increased inflow of pupils to the schools in question is probably primarily connected with rising social standards; and it is difficult to judge in great detail the extent of this connection. Society's higher level of income has probably, by itself, brought about a demand for more educational facilities. At the same time the transformation of industrial life has changed the need for and forms of instruction required for many occupations. An increased level of education has become the prerequisite for continued rationalizing and mechanizing. To a certain extent it can also be supposed that the change in the number of students has been influenced by changes in price. The reduction and removal of school fees, together with an expanded program of *scholarships*, has probably increased the desire for further study.

About the same factors as those mentioned in connection with secondary schools are most probably behind the strong rise in expenditure for universities. On the other hand, the situation seems to be slightly different when it comes to the very rapid expansion of trade schools. Here one can probably speak of a breaking away and transferring of the costs from the industrial sphere. The transformation of production with its introduction of new techniques and new methods, to include increased specialization, has raised the demand for formal instruction in trade schools. At the same time the above mentioned technological advances have made possible a more separate and independent trade instruction than was previously possible. The earlier form of apprentice instruction *in* the various trades was often extremely demanding in terms of time and money; and the transition towards a more specialized trade instruction in schools has, in several cases, presented a clear case of rationalization.

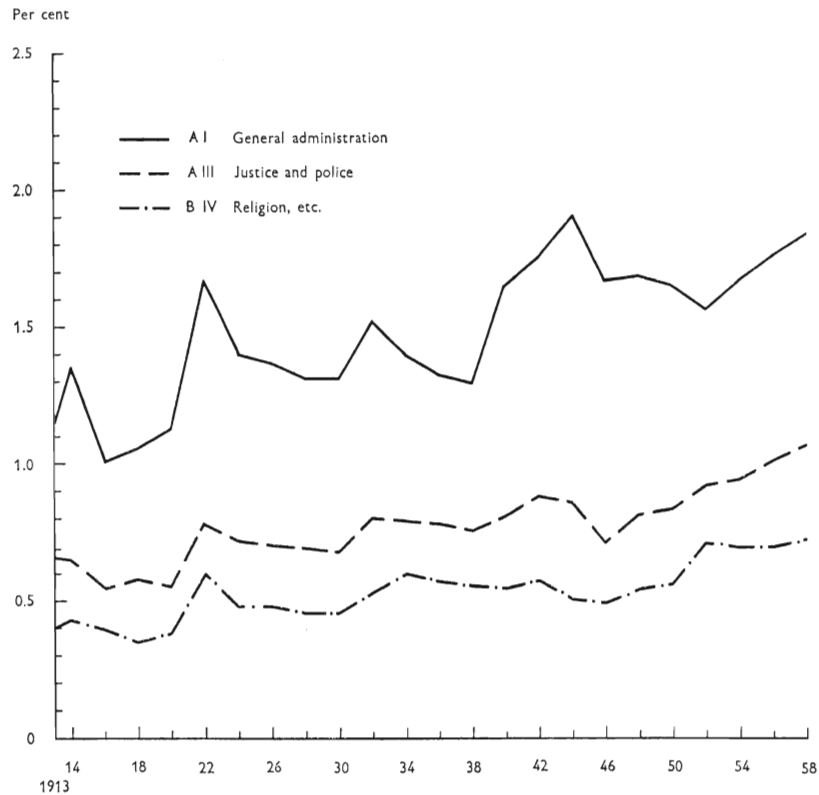
The fourth curve of diagram 'D' concerns expenditures on *social welfare*. These have not presented as rapid an increase as has been the case with the other three categories illustrated in the diagram. However, especially in this category, consumption expenditures should be related to transfer payments. And if functional as well as non-functional transfers of income belonging in the sphere of social welfare are taken into consideration, this category becomes not only the largest expenditure group, but also the one that has shown the fastest rate of increase. In the explanation of contemporary socio-political develop-

ment, great importance should also be attached to the transformation of social and industrial life. The present author has taken up this question in a short essay "Välfärdsstat eller välståndsstat?"¹ According to the views presented there, the founding of various organs of social insurance, regarded in the long run, should not be interpreted as meaning a relative improvement in the providing for of the sick, elderly, or those with children; but instead should be viewed as an adaptation of the mechanics of responsibility and maintenance of the individual family member to a new social form. The transition from a pronounced agrarian society, with large households that were to a considerable extent self sufficient, to a modern industrial society with great individual mobility and a greater splitting of the family, gives rise to an increased tendency to safeguard the maintenance of the aged and incapacitated by various social insurances. Even in the past however, the Swedish community assumed responsibility for the care of the poor. That social security measures have come to be placed in a wider context, can partly be regarded as the result of the development of income; also the striving after uniform standards, and the attaining of the large scale advantages in conjunction with the fact that privately arranged social insurance has come to concern a larger part of the population. Various aspects of income distribution, and certain political considerations have been of importance for this development; but no attempt will be made here to judge the influence and importance of these considerations.

According to the manner indicated here of regarding socio-political development, the strong increase in public disbursements constitutes, for the most part, a kind of transferring of expenditures from the private to the public sector. This phase of transferring can probably be regarded as essentially carried out. In order to get some idea of the development of costs within those socio-political organizational forms now prevailing, it could be interesting to touch upon the relationship between income and social expenses. Where different arrangements for maintaining the old, the deformed, the retarded, etc., are concerned—whether these arrangements are in the form of insurance or direct care—an elasticity of income about one seems to be valid. In other words, the general level of standard that the society reaches becomes, on the whole, the standard for the improvement of the maintenance of pensioners, invalids, the mentally ill, prisoners, etc. It is true, of course, that there can be a considerable delay in the realization of this pattern, but in the period under investigation there were several examples of how a retardation within a particular

¹ Höök, E., Välfärdsstat eller välståndsstat? [Industriproblem 1960, s. 72–83. (Industrial problems in 1960)]. Stockholm 1960.

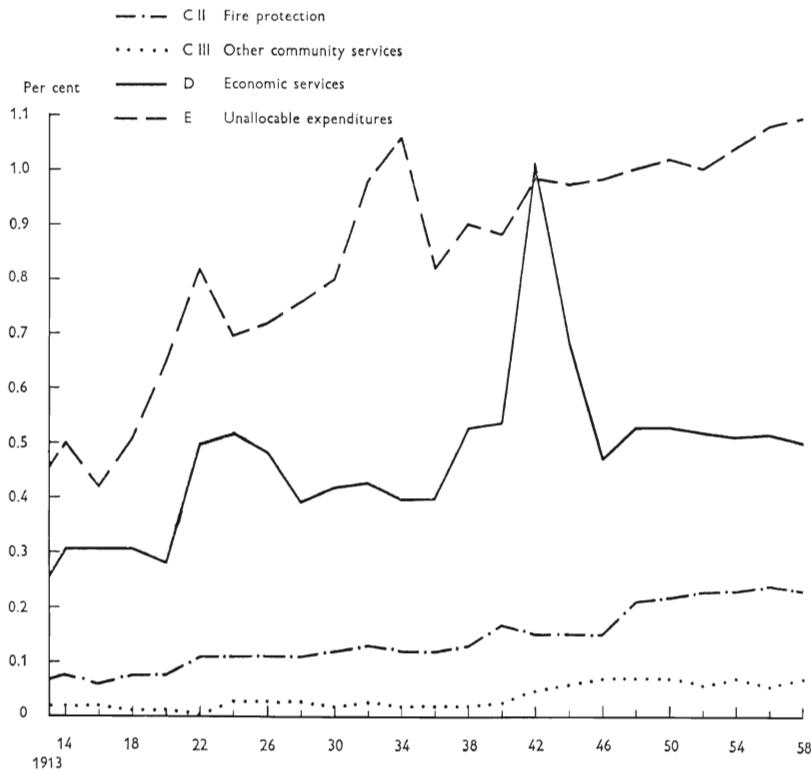
Diagram E. Public consumption expenditures for certain functional groups in percent of total civilian consumption expenditures



sphere of social welfare tended to create a considerable cleft in standards which, eventually, resulted in strong reform efforts.

What has been stated above is principally applicable to the entire field of social expenditure. As for public social consumption, the "transfer factor" has not been as important as transfer payments. The above mentioned dependence on income, on the other hand, has asserted itself within several different forms of social care, and has thereby contributed to keeping the share of expenditures up. The origination of different new demands for care has then contributed to the increase of this share. Here, also, the effect of prosperity can be traced in the manner that new demands, and or demands that were unobserved previously, have gained increased attention, along with raised standards—of care for alcoholics, care for mentally retarded children, care for people with impaired hearing, etc.

Diagram F. Public consumption expenditures for certain functional groups in percent of total civilian consumption expenditures



Concerning the remaining two diagrams, only a few short comments will be made. The curve showing the share of the development of expenditures that can be attributed to *general administration* (diagram 'E') shows a rising trend which is a little below the average rise in public consumption. It is, however, quite explainable that the share has increased in this case when one considers the expansion that has taken place within other spheres, and the increased workload that has arisen from this for central administration, for the organs of taxation, statistical activity, etc. The same conditions also apply in the question of the curve of *unallocable expenditures*, which is included in diagram 'F', with the shape of this curve being largely determined by the expenditure for pensions for the state employed.

Within the category of *justice and police*, it is primarily the police who have answered for the increased share in expenditures. (The courts and prisons have had a development of expenditures which has been rather parallel to the change

in total civilian consumption.) The new work load which motoring has created for the police constitutes the most important explanation for the increased share of expenditure here. The strong shifting of the population into densely populated areas, where the demands for patrolling and other police protection are larger, is another factor which has contributed to this increase.

The development of expenditures for *religion etc.* has not been the subject of a very detailed discussion because of the changes in and the reciprocal nature of the two tasks which employees of the Swedish state churches have to fulfill: on the one hand purely religious work; and on the other administrative activities involving the population census. There is an additional difficulty caused by the lack of information on the various private expenses for religious activities which can replace such activities of the state church as preaching and personal counselling.

Of the expenditure groups included in diagram 'F', it can be stated that—where *fire protection* is concerned—the establishment of densely populated areas, containing many large apartment houses, has raised the risks for fire, thus resulting in an expansion of measures for the prevention of fires. The very considerable improvement in the effectiveness of fire protection techniques which has taken place during the period, has furthermore been of importance in the development of expenditures. Seen in relation to the fees for fire insurance (whether they are actually paid or carried in the form of risk) these improvements can be regarded as a considerable reduction in price. Accessible data indicate that the substitution of expenditure on fire protection for fire insurance has contributed, to a great extent, to the increase in expenditure of the functional group in question.

The expenditures for *economic services* have been influenced by the fact that certain new tasks under the heading of public works have been introduced during the period. As an example public employment agencies have been established. Finally it can be pointed out that where this group of expenses is concerned, certain activities included therein constitute costs of production for private activities. Moreover, the costs for the state activity is often covered to a great extent by service fees. This is valid in the case of pilot and lighthouse activities, the patent office, etc. The development of these expenditures must be considered in the light of conditions within the various parts of the industrial sector which the relevant public institutions are meant to serve.

List of diagrams

1. Public employees	44
2. Public expenditures according to the national accounts and to the governmental and municipal budgets	47
3. Public expenditures	80
4. Public expenditures divided according to civil and military shares	83
5. Public expenditures divided according to civil and military shares in percent of total civilian consumption expenditures	84
6. Civil public expenditures divided according to governmental and municipal shares	85
7. Civil public consumption expenditures divided according to governmental and municipal shares	87
8. Civil public consumption expenditures in percent of total civilian consumption expenditures	88
9. Public consumption expenditures for the Police	95
10. Persons convicted in the Courts of First Instance for offences against the Penal Code	100
11. Persons convicted in the Courts of First Instance for offences against the Road Traffic Act and for driving while intoxicated	101
12. Public consumption expenditures for the Courts	107
13. Suits dealt with in the Courts of First Instance	110
14. Cases of legal separations and divorces dealt with in the Courts of First Instance	111
15. Entries dealt with in the Courts of First Instance	112
16. Number of prisoners and persons convicted for offences against the Penal Code	114
17. Public consumption expenditures for the Prisons	115
18. Public consumption expenditures for justice and police.	119
19. Public consumption expenditures for Primary schools	152
20. Public consumption expenditures for Primary schools; detail diagram	153
21. Number of teachers and pupils in Primary schools	155
22. Number of teachers and pupils in Primary schools; number of pupils corrected for half-time schools	156

23. Public expenses per pupil (exclusive of free meals and books) in Primary schools	159
24. Public consumption expenditures for Primary schools in percent of total civilian consumption expenditures	161
25. Number of pupils in public and private secondary schools and number of youth, 15-20 years	164
26. Public and private expenses for the running costs in public and private secondary schools	167
27. Number of pupils in public and private secondary schools	169
28. Running costs and their division in public and private secondary schools	170
29. Public consumption expenditures in public secondary schools . . .	175
30. Number of teachers per pupil in public and private secondary schools	176
31. Public expenses per pupil in public secondary schools	178
32. Public consumption expenditures in public secondary schools in percent of total civilian consumption expenditures	180
33. Number of teachers in secondary schools and number of degrees obtained in institutions of higher education	183
34. Public consumption expenditures in institutions of higher education	185
35. Number of professors and degrees obtained in institutions of higher education	187
36. Number of pupils in trade schools	191
37. Running costs and their division in trade schools	192
38. Public consumption expenditures in trade schools.	193
39. Public consumption expenditures in trade schools in percent of total civilian consumption expenditures	194
40. Public consumption expenditures, and number of volumes and borrowers in public libraries	198
41. Public consumption expenditures in hospitals for somatic diseases	204
42. Number of beds, bed-days and admissions in hospitals for somatic diseases	205
43. Public consumption expenditures for medical officers' institutions, public health nursing, public dental care etc.	210
44. Public consumption expenditures, number of persons treated and hours worked as well as hours and expenses per treated	212
45. Public consumption expenditures for mental diseases	217
46. Number of beds, bed-days and admissions in hospitals for mental diseases	219
47. Public consumption expenditures for other public health care . . .	220

48. Number of physicians, nurses and midwives	222
49. Running costs and their division in public and private hospitals. . .	232
50. Public consumption expenditures for somatic diseases, mental diseases and medical officers' institutions, public health nursing, public dental care etc. in percent of total civilian consumption expenditures . . .	236
51. Public consumption expenditures for health and sick care in percent of total civilian consumption expenditures	237
52. Public expenditures for roads and streets and number of motor cars .	280
53. Public consumption expenditures for economic services	283
54. Public consumption expenditures for land surveying, forestry and other expenses on agricultural purposes	285
55. Public consumption expenditures for ore-mining, metal industries etc. and commerce, shipping etc.	300
56. Civil service fees in percent of public consumption expenditures in ore- mining, metal industries etc. and commerce, shipping etc.	301
57. Public consumption expenditures for pilotage and lighthouses and number of employees and pilotings	305
58. Public consumption expenditures for religion etc.	316
59. Municipal expenses for fire protection, insurance premiums received and claims paid all in per mille of business in force	323
60. Governmental expenditures on wages, salaries and pensions for civil employees.	329
61. Interest on public debts	333
62. The National debt	334
63. Governmental consumption expenditures for general administration and for all functional groups.	339
64. Government employees in general administration	340
65. Governmental consumption expenditures for the Office of the Gover- nor of Stockholm, the County administrations and central administra- tions	341
66. Governmental consumption expenditures for the Ministries (except the Ministry of Foreign Affairs) and the Foreign Service	342
67. Governmental consumption expenditures for the Local Customs Organisation, other tax and control administrations and other general administrations	343
68. Governmental consumption expenditures and customs in the Local Customs Organisation	353
69. Municipal consumption expenditures for general administration . .	363
70. The size of the general-government sector for certain countries, 1957	376

71. The long-term development of the general-government sector for certain countries, 1860-1957	378
72-74. Public consumption expenditures for certain functional groups in percent of total civilian consumption expenditures.	388-390
75. Public investment and non-functional transfer expenditures in percent of total civilian consumption expenditures	391
76. Public consumption and functional transfer expenditures (exclusive subventions and interests) in total and reduced by expenditures, complementary to private consumption, and expenditures regarded as transposed from private sector; all in percent of total civilian consumption expenditures	393
77. Public consumption and functional transfer expenditures (exclusive of expenditures regarded as transposed from the private sector) for health and sick care in percent of total civilian consumption expenditures	401
78. Public consumption and functional transfer expenditures (exclusive of expenditures regarded as transposed from the private sector) for education in percent of total civilian consumption expenditures . . .	403

List of tables

A. The division of public civilian consumption expenditures according to function: 1913 and 1958.	90
B. The division of public civilian investment expenditures according to function: 1913 and 1958	91
C. The division of public transfer expenditures according to function: 1913 and 1958	92
D. Non-functional transfer expenditures	268
E. Employees in the Local Customs Organisation.	355

Hur kommer de offentliga utgifterna och deras andel av nationalprodukten att utveckla sig under de närmaste decennierna? Denna fråga kan i viss mån sägas vara den egentliga utgångspunkten för föreliggande undersökning. På frågan ges emellertid inte något preciserat svar. Förutsättningar saknas ännu att för den offentliga sektorn nå en bestämning av samband och styrande faktorer i en sådan form som erfordras för en prognos. I enlighet därmed har denna undersökning lagts upp som en förberedande studie av prognosproblemen för de offentliga utgifternas vidkommande.

Som ett första steg har därvid en kartläggning gjorts av de offentliga utgifternas utveckling åren 1913–1958. Såväl statliga som kommunala utgifter behandlas. Utgifterna har efter så enhetliga grunder som möjligt grupperats med hänsyn till art och ändamål. Analysen av utvecklingen inom de skilda utgiftsgrupperna söker belysa i vad mån expansionen av offentlig sektor orsakats dels av en överflyttning av utgifter från privat sektor, dels av de inkomst- och prisförändringar i samhället, som skett under den studerade perioden.

I distribution

ALMQVIST & WIKSELL

STOCKHOLM

GÖTEBORG · UPPSALA

Pris 45: —

