

Kapitalbildning och välståndsutveckling

Vid Industriförbundets årsmöte den 21 april 1953 höll dåvarande direktören för Industriens Utredningsinstitut, fil. lic. *Jonas Nordenson*, föredrag om »Kapitalbildning och välståndsutveckling». Sedan ordföranden, direktör *Carl A. Jacobsson*, tackat för föredraget — »som innehållit så många klara sanningar och idéer och som vi inom näringslivet haft sådan glädje och nytta av att få höra» — vidtog diskussion med anföranden av direktören dr *Ernst Wehtje*, Malmö, och direktören *Sverre Sohlman*, Bofors. Föredraget och diskussionsinläggen återgivas här nedan.

Fil. lic. Jonas Nordenson, Stockholm:

De senaste årtiondenas utveckling mot ökat inflytande från det allmännas sida på det ekonomiska livet har i huvudsak följt tre vägar. Den första har inneburit en ökad offentlig andel i nationalproduktionen antingen genom en ökning av de produktionsutgifter, som traditionellt åvilat det offentliga, t. ex. för socialvården och försvaret, eller genom att stat och kommun trängt in på de sektorer av samhällsekonomin, som tidigare handhåfts av det privata initiativet. Bostadsbyggandet i kommunal regi utgör väl härvid det mest aktuella exemplet. Vidare har de offentliga myndigheterna, utöver finansiering av den stigande offentliga konsumtionen, använt beskattningsinstrumentet för att efter socialpolitiska grunder kontant överföra allt större belopp från vissa samhällsgrupper till andra. Folkpensioner och barnbidrag väger härvid tyngst. Den tredje vägen, slutligen, som beträffs är att samhällsmakterna genom detaljregleringar och fysiska kontroller skaffat sig ett starkt ökat inflytande över det privata näringslivet.

På alla dessa tre vägar har samhällsmakterna erhållit ett långtgående inflytande över de beslut som avgör hur stor

del av samhällets löpande resurser, som inriktas på framtida behovstillfredsställelse, alltså på besluten om kapitalbildning. Kapitalbildningens centrala roll i det ekonomiska skeendet ger en särskild betydelse åt den omfattning och de former, det offentliga inflytandet här tar sig. Det bör till en början slås fast, att det allmänna har såväl en rätt som en skyldighet att intressera sig för kapitalbildningen. Rätt så till vida som det framför allt är i investeringsverksamheten som dagens ekonomiska åtgärder bidrager till att utforma morgondagens samhälle, ekonomiskt och socialt. Skyldighet därför att det allmänna genom sin lagstiftning, beskattningspolitik och det sätt på vilket det centrala penningväsendet handhaves alltid påverkar kapitalbildningen i samhället. Särskilt det sista förtjänar att betonas. Staten är aldrig neutral i förhållande till den ekonomiska utvecklingen och därför ej heller i förhållande till kapitalbildningen. I samma mån som den allmänna sektorn i samhällsekonomin i olika avseenden utsträcker, kommer det statliga inflytandet att väga allt tyngre. Det är mot denna bakgrund naturligt att investeringspolitiken, dess mål och medel, alltmer kommit i

förgrunden i den ekonomiska debatten. Eftersom den aktuella diskussionen i stor utsträckning tar sin utgångspunkt i erfarenheterna från efterkrigsårens ekonomiska utveckling, kan det vara motiverat att kasta en blick tillbaka på denna period för att få en bild av hur investeringsverksamheten utformats under inflytande av den ekonomiska politik som förts.

Det är sannolikt att tiden efter andra världskriget i vår ekonomiska historia kommer att framstå såsom en period av stark ekonomisk expansion. Den totala produktionen har sannolikt ökat kraftigare år från år än under någon tidigare period av industrialismen. Denna gynnsamma produktionsutveckling har byggt på en mycket hög sysselsättningsnivå och på en omfattande kapitalbildning. Under perioden 1946—52 har investeringarna räknade brutto, d. v. s. innefattande såväl nyinvesteringar som ersättningsinvesteringar, men ej underhåll och reparationer, uppgått till något sådant som 40 miljarder kr. Mycket tyder på att den andel av resurserna, beräknad till ca 20 %, som ägnats kapitalbildning, varit högre än under förkrigstiden. Även internationellt sett är denna siffra hög. Bakom dessa abstrakta siffror döljer sig en ganska märklig omvandling och utveckling av det svenska näringslivet och det svenska samhället. En genomgripande förnyelse och utbyggnad av vår produktionsapparat har ägt rum. De till ca 10 miljarder uppgående investeringarna inom den egentliga industrien under denna period har möjliggjort en ökning av sysselsättningen med ca 10 % samtidigt som den kapitalmängd, med vilken varje arbetare samarbetar, högst avsevärt ökats. En ökad kapitalintensitet i produktionen är än mer karakteristisk för jordbruket, där sysselsättningen kraftigt minskat samti-

digt som icke oväsentliga investeringar gjorts i maskiner och byggnader. Investeringarna i samhällsbyggande återspeglar bl. a. den betydande omflyttning av befolkningen från landsbygd till tätorter som pågick under kriget och fortsatte under efterkrigstiden. Genom kapitalbildningen har slutligen förutsättningar skapats för en betydande ökning av såväl den privata som den offentliga konsumtionen.

Men låt oss återgå till några siffror. Av de totala investeringarna föll ca 43 % på den privata sektorn, 33 % på den offentliga, varav 12 på den kommunala, och slutligen 24 % på bostadsområdet, som ur vissa synpunkter kan betraktas som en särskild sektor. Om man gör en jämförelse med investeringsinriktningen under åren närmast före andra världskriget, framträder i första hand bostadsbyggandets minskade andel av investeringsverksamheten. Såväl den privata sektorn som den egentliga offentliga sektorn har ökat sina andelar, varvid dock den offentliga trängt fram starkast. Härvidlag sönderfaller dock den betraktade perioden 1946—52 i två delar, en första, under vilken framför allt de privata investeringarnas andel ökat, och en senare, där dessa trängts tillbaka till förmån för en expansion av den offentliga sektorn.

En annan sida av investeringsutvecklingen har varit att byggnads- och anläggningsverksamheten utgjort en mindre andel av investeringarna i förhållande till förkrigstiden. Detta utgör i och för sig knappast något nytt inslag i utvecklingen. Åtminstone sedan seklets början synes byggnads- och anläggningsverksamheten successivt ha minskat i betydelse i förhållande till maskininvesteringarna, en naturlig utveckling i ett samhälle som undergår en fortgående industrialisering.

Men den relativa nedgången i byggnadsverksamheten har uppmärksammas därför att byggnadsönskemålen samtidigt varit utomordentligt stora. Till en del har detta sammanhängt med att byggnads- och anläggningsverksamheten på många områden låg på en mycket låg nivå under kriget. Betydande byggnadsbehov hade därför ackumulerats vid krigsslutet.

Den bild av investeringsinriktningen som här givits skulle sannolikt modifieras, om man blott betraktade nyinvesteringarna. Statistiska svårigheter gör det emellertid praktiskt taget omöjligt att särskilja dessa från ersättningsinvesteringarna. Men det förefaller mig sannolikt, att, om en beräkning enbart av nyinvesteringarna kunde göras, siffrorna för byggnadsverksamheten och parallellt därmed också för investeringarna inom den offentliga sektorn och för bostadsbyggandet skulle bli gynnsammare. Ty det är antagligt att av bruttoinvesteringarna i maskiner och apparater, som ju väger särskilt tungt inom den privata sektorn, en större del utgör ersättningsinvesteringar än vad fallet är med bruttoinvesteringarna i byggnader och anläggningar, som ju helt dominerar den offentliga investeringsverksamheten.

Den omfattning och fördelning som investeringsverksamheten fått under efterkrigsåren, här endast skisserad i grova drag, skall ses mot bakgrunden av de förhållanden, under vilka den kom till stånd. Nyss berörde jag den intensiva kapitalbildningen som ett positivt drag i utvecklingen, men det finns en annan, negativ sida. Kapitalbildningen har bidragit till en tidvis allvarlig brist på samhällsekonomisk balans och åtföljts av en kontinuerlig och kraftig penningvärdeförsämring. Den har som sitt finansiella underlag icke haft ett frivilligt sparande

utan en kreditexpansion, som lett till en process med höga vinster för företagen, stigande nominella inkomster för de enskilda och ökade skatteintäkter för stat och kommun. Denna utveckling har lämnat i arv efter sig en utbredd inflationsmentalitet, som kan bli en besvärlig hämsko på kapitalbildningen för många år framåt. Försvagningen av vår internationella konkurrenskraft, som just under det senaste året framträtt och som är ett resultat av den genom inflationen högt uppdrivna pris- och kostnadsnivån, har kommit överkonjunktorens ogynnsamma samhällsekonomiska verkningar att framstå i klar dager.

För kapitalbildningen har inflationsutvecklingen medfört en slags kvalitets-sänkning, ty urvalet av investeringar har blivit i vissa avseenden snedvridet. Å ena sidan har många investeringar, vars lönsamhet helt vilat på den fortsatta penningvärdeförsämringen, kommit till stånd. Å den andra har många projekt måst uppskjutas, som även under stabila förhållanden skulle haft hög räntabilitet och goda finansieringsmöjligheter. Härtill har starkt bidragit, att strävandena att begränsa investeringarna under en stor del av perioden nästan uteslutande baserats på byggnadsregleringen, d. v. s. på en detaljkontroll av en viss del av realkapitalbildningen. Denna reglering har, som nu senast framhållits av 1949 års investeringskommitté, handhafts efter skiftande och oftast mycket oklara principer. Det kan över huvud taget knappast hävdas, att kapitalbildningens inriktning och omfattning under efterkrigstiden varit resultatet av en klart genomtänkt och konsekvent fullföljd investeringspolitik. Men detta har icke berott på att det saknats intresse för investeringspolitiken utan på att diskussionen om den startade

från utgångspunkter som illa anknöt till den utveckling som sedan följde.

I den ekonomiska debatten under de sista krigsåren och de första efterkrigsåren var det investeringspolitikens betydelse för strävandena att upprätthålla full sysselsättning, som närmast tilldrog sig uppmärksamhet. Det räcker här med att hänvisa till de diskussioner, som fördes inom kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. De investeringspolitiska rekommendationer som gjordes av denna hänförde sig främst till åtgärder, syftande att stimulera kapitalbildningen till en nivå, som skulle krävas för att upprätthålla full sysselsättning. Vi vet att utvecklingen icke kom att ställa oss inför några arbetslöshetsproblem, men man kan inte undgå intrycket av att de tankegångar, som var förhärskande vid efterkrigsplaneringen, länge kom att sätta spår i den ekonomiska politiken. Än större betydelse hade måhända de mål som uppställdes för ett särskilt men viktigt investeringsområde, nämligen bostadsbyggnadet. Även riktlinjerna för bostadspolitiken fastställdes huvudsakligen med utgångspunkt från föga realistiska antaganden om konjunkturutvecklingen. Det behövs väl i dag icke närmare utvecklas, vilket inflytande dessa bostadspolitiska mål haft för den ekonomiska politikens och särskilt penningpolitikens utformning efter kriget.

Man torde ha rätt till omdömet att det under större delen av efterkrigsperioden saknats efter konjunkturförhållandena avpassade mål för realkapitalbildningen och att man nöjt sig med nödlösningar för den del av den ekonomiska politiken som syftat att påverka dess omfattning och inriktning.

Ett första försök att få en allmän överblick över investeringsproblemen gjordes

i samband med upprättandet av en investeringsbudget för byggnadsregleringen år 1947. Men det var väl först i 1950 års långtidsutrednings betänkande, som investeringsproblemen ställdes i centrum och önskvärldheten av en målsättning för investeringspolitiken framhävdes. I detta sammanhang vill jag betona, att kravet på att den ekonomiska politiken skall baseras på vissa mål för kapitalbildningen inte i och för sig innebär ett förordande av någon slags planhushållning. Eftersom den ekonomiska politiken inte blott påverkar balansen i samhällsekonomin utan också det sätt, på vilket resurserna fördelar sig på olika ändamål, så bör den klargöra sina mål i båda dessa avseenden. Den årliga nationalbudgeten och långtidsprogrammen kan, rätt använda, vara lämpliga instrument härför. De ger ju en överblick av tendenserna i samhällsekonomin och skapar ett underlag för att bedöma, hur olika alternativ för den ekonomiska politiken kan väntas påverka resursernas inriktning och den ekonomiska balansen.

För att återgå till långtidsutredningen ansåg den sig kunna konstatera, att utvecklingen tekniskt, ekonomiskt och socialt slagit in på vägar, som för åtskilliga år framåt kan väntas ge upphov till starka anspråk på realkapitalbildning. Enligt utredningens uppfattning hade vidare de första efterkrigsårens investeringsutveckling givit upphov till vissa disproportioner i utbyggnaden av produktionsapparaten, som borde utjämnas under den kommande femårsperioden, för att en fast grund skulle kunna läggas för en fortsatt stabil och progressiv utveckling. Med utgångspunkt från denna diagnos kom långtidsutredningen till slutsatsen att investeringsverksamheten under perioden 1951—55 borde upprätthållas på en hög

nivå och om möjligt ökas utöver den nivå som uppnåddes 1950. Byggnadsverksamhetens relativa andel borde höjas för att möjliggöra en expansion av bostadsbyggandet och vissa offentliga investeringar. Investeringarna i jordbruk och industri skulle för de närmaste åren bibehållas oförändrade på 1950 års nivå.

Det kan knappast vara min uppgift att här kritiskt granska detta investeringsprogram, eftersom jag själv varit med om att lägga fram det. Men det är ej heller min avsikt att utveckla ett försvar för det. Långtidsutredningens resonemang kan dock tas till utgångspunkt för en diskussion av de synpunkter, som kan anläggas på målen för investeringspolitiken. Till en början vill jag påpeka, att långtidsutredningen utformade sina rekommendationer med blicken riktad på de speciella utvecklingsproblem som den förväntade skulle uppstå under den konkreta tidsperioden 1951—55. I den diskussion, som utredningen stimulerat till, har jag fäst mig vid en ganska utbredd benägenhet att en gång för alla söka slå fast vilken kapitalbildning som erfordras för en fortsatt välståndstegring i den takt vi vant oss vid. Man synes mig därvid bortse från i hur hög grad kapitalbildningsbehoven växlar kvantitativt och kvalitativt från en period till en annan. Låt mig konkretisera denna tes med ett exempel. Om man jämför en period under vilken en befolkningsökning äger rum med en period med oförändrad befolkning, inser man snart att i det förra fallet måste redan för att upprätthålla välståndet per invånare de årliga nettotillskotten till arbetsmarknaden förses med nytt produktionskapital. Vid en befolkningsökning måste också konsumtionskapital av typen bostäder skapas för befolkningstillskotten, om inte levnadsstandarden skall

sänkas. Likartade särskilda kapitalbildningsbehov uppkommer, om betydande befolkningsöverflyttningar mellan näringsgrenarna, t. ex. från jordbruk till stadsnäringsgrenar, äger rum. Det framgår ju härav, att redan upprätthållandet av en oförändrad standard kan kräva ganska olika omfattning och inriktning av kapitalbildningen under olika perioder, och i lika hög grad gäller detta för att uppnå ett stabilt framåtskridande.

En särskild anledning till förändringar i fördelningen av investeringarna på olika områden är att utbyggnaden av produktionsapparaten ofta ej fortskrider parallellt över alla delar av samhällsekonomien. En särskilt snabb utveckling inom ett område under en period kan då aktualisera investeringar inom andra områden under en kommande period. Ett aktuellt exempel kan tas i det fall, då investeringsverksamheten i varuproduktion varit särskilt livlig under en period. Förr eller senare leder den successivt ökade varuströmmen till anspråk på kompletterande investeringar inom t. ex. transportväsendet och distributionsväsendet, för att icke flaskhalsar skall uppkomma.

Det sist anförda exemplet antyder, att det kan vara vilseledande att en gång för alla sätta etiketten produktiva på vissa typer av investeringar eller investeringsområden och improduktiva på andra. Med denna klassificering vill man ju ange en slags självklar angelägenhetsgradering: de produktiva skall ha generell prioritet. Vid en närmare granskning finner man emellertid att beteckningarna produktiv och improduktiv i den allmänna diskussionen användes för att karakterisera ganska vitt skilda egenskaper hos olika investeringar. Någorlunda entydig blir väl denna uppdelning, om man till de produktiva investeringarna räknar såda-

na som utmognar i varor och tjänster, vilka direkt bidrager till välståndet i samhället, och till de improduktiva sådana som ej har denna effekt. Som exempel på de senare kan då nämnas offentliga förvaltningsbyggnader och investeringar för försvaret. Men det är då också tydligt, att vi inte i alla lägen kan ge en låg grad av prioritet åt de improduktiva investeringarna. Försvarsinvesteringar kan ju i vissa situationer vara utomordentligt angelägna.

Enligt en annan tankegång är investeringar i råvaruproduktion, kapitalvaruproduktion och möjligen också produktion för export särskilt produktiva. Man tar då främst sikte på önskvärdenheten av att skapa förutsättningar för en långsiktig produktionsstegring och ger företräde åt investeringar i s. k. basindustrier. Längre ner på skalan kommer investeringar i konsumtionsvaruproduktion och servicenärings. I en särskild kategori, ofta betecknad som improduktiva, kommer socialinvesteringarna, d. v. s. investeringar för att med allmänna medel eller med det allmännas stöd tillhandahålla samhällsmedlemmarna vissa tjänster.

Ehuru denna klassificering icke i alla lägen kan accepteras som grund för en prioritetsskala mellan olika investeringar, pekar den dock på vissa viktiga sidor av det ekonomiska framåtskridandet. En långsiktig ökning av produktionen är inte möjlig, om inte en tillräcklig råvarubas skapas för den. Många råvaror har ju också ett flertal olika användningsområden, och en ökad produktion av dem öppnar därför möjligheter för en expansion av en mångfald olika förädlingsprocesser. En utökning av kapitalvaruindustrien, t. ex. maskinindustrien, är ju särskilt ägnad att öka förutsättningarna för en effektivitetshöjande mekanisering av pro-

duktionen. Det kan sålunda ligga en del i att investeringar i produktionsled, som ligger långt tillbaka i produktionskedjan, är på längre sikt mer allmänt produktionsbefrämjande än de som göres i led närmare konsumtionen. Den stora vikt som under efterkrigsåren tillmättes investeringarna i kraftverk och i järnindustrien synes återspegla dylika tankegångar. Närmare eftertanke säger dock att tillämpligheten av denna angelägenhetsgradering bl. a. är beroende av det ekonomiska utvecklingsstadium, på vilket ett land befinner sig. Ej sällan gäller den väl för underutvecklade länder, men för högindustrialiserade länder kan den icke upphöjas till allmän regel.

Ett skäl härtill är att bedömningen av vilka investeringar som skall ges prioritet inte kan göras oberoende av det konjunkturläge, i vilket man befinner sig. I ett läge, där marknadsefterfrågan efter varor och tjänster tenderar att växa snabbare än tillgången och resurserna är fullt utnyttjade, kan sådana investeringar, som snabbt utmognar i varor och tjänster för de marknader, där spänningen mellan efterfrågan och tillgång är störst, sägas vara särskilt »produktiva». De bidrager till marknadsjämvikten. Det är egentligen två egenskaper hos investeringarna man ur konjunkturpolitisk synpunkt fäster sig vid. För det första i vilken mån investeringarna över huvud taget utmognar i varor och tjänster för marknaden och således absorberar efterfrågan, för det andra hur snabbt detta sker genom att investeringarna omsättes i varor och tjänster. Ur stabiliseringssynpunkt kan därför t. ex. byggnadsinvesteringar i sociala anläggningar under en stark högkonjunktur bli mycket betungande, medan snabbt produktionshöjande maskininvesteringar i vissa konsumtionsvaruin-

dustrier kan vara högst önskvärda. Under en lågkonjunktur kan ju det omvända ofta gälla. Tonvikten läggs då på sådana investeringar som verkar starkt efterfrågeskapande.

Vilka slutsatser kan nu dessa allmänna synpunkter ge anledning till? De visar först och främst, att diskussionen om investeringspolitiken måste föras på basis av en så klar diagnos som möjligt av den aktuella ekonomiska situationen och att en ständig avvägning måste göras mellan hänsynen till det aktuella konjunkturläget, till den långsiktiga produktionsökningens krav och till önskemålen om social standardstegring. Att invändningsfritt söka ange hur detta avvägningsproblem i dag skall lösas, är naturligtvis omöjligt, men jag skall tillåta mig att som ett diskussionsinlägg utveckla min personliga syn på det. Av vad jag tidigare anfört borde framgå, att det kan vara ganska ofruktbart att uppställa de offentliga och de privata investeringarna som huvudkonkurrenter om investeringsmöjligheterna. Denna tudelning kan vara relevant, om man ser till de grunder efter vilka investeringsbesluten fattas och möjligen till det sätt på vilket investeringarna finansieras. Men den är knappast ändamålsenlig, när man intresserar sig för det samhällsekonomiska resultatet av olika investeringar. Granskar vi nämligen närmare den offentliga investeringssektorn, finner vi, att den rymmer investeringar av helt olika slag. Där återfinnes sålunda investeringar i basindustrier som kraftverk, i servicenäringar som transportväsende, vidare socialinvesteringar och rent improduktiva investeringar som försvarsinvesteringar. Även ur konjunktursynpunkt är de långt ifrån likartade.

Det är väl därför uppenbart, att det ur

många synpunkter inte är lämpligt att skära alla dessa investeringsområden över en kam. Ofta hänför sig emellertid de synpunkter som anläggs på hela den offentliga investeringsverksamheten till en viss del av den: offentliga investeringar identifieras ej sällan med sociala investeringar i vid bemärkelse. Eftersom de socialpolitiska värderingarna spelar en så stor roll för den aktuella investeringspolitiken, skall jag dröja ett ögonblick vid de sociala investeringarna.

Om man med hänsyn till det starkt socialpolitiska inslaget i vår bostadspolitik i detta sammanhang räknar bostadsbyggandet till kategorien sociala investeringar inom den offentliga sektorn, visar det sig att dessa sammanlagt svarat för närmare 40 % av den totala investeringsverksamheten i landet under perioden 1946—52 och att andelen befinner sig i stigande. Det må omedelbart då erkännas, att en stor del av bostadsbyggandet varit i hög grad produktionsbefrämjande och skulle kommit till stånd även utan samhällets stöd. Siffran 40 % för andelen sociala investeringar är därför icke rättvisande utan för hög. Men det finns å andra sidan en post, som ej medräknats men som borde läggas till, nämligen den del av de privata investeringarna som har lett till en standardstegring av arbetsmiljön. Jag tänker inte blott på de privata företagens anläggningar av typen matsalar, omklädningsrum, fritidsanläggningar o. s. v. utan även på de extra investeringskostnader som företagen ådragit sig för att höja standarden i arbetslokalerna. Det är sannolikt ganska stora belopp under efterkrigsåren som varit av denna karaktär och som inte ökat tillgången på varor och tjänster på marknaden men väl höjt levnadsstandard.

Oavsett hur man i detalj beräknar siff-

ran för sociala investeringar, kan man knappast undandra sig intrycket att investeringsprogrammen på detta område varit väl ambitiösa under en period, när konkurrensen om resurserna för olika ändamål varit mycket hård och lett till ett ständigt inflationstryck. Icke minst synes kvalitetskraven för anläggningar av social karaktär ha drivits kraftigt i höjden. Ett klart kostnadsmedvetande synes ha saknats och ersatts av en slags fullkomlighetssträvan.

Men bortsett härifrån bör kritiken egentligen ej riktas mot investeringsprogrammen på det sociala området; om vi funnit dem för omfattande, utan mot de politiska beslut om social standardhöjning, som aktualiserat investeringsbehoven. Det finns — icke minst i politiska kretsar — en benägenhet att bejaka beslut om sociala reformer men kritisera de investeringsutgifter som behövs för att ge dem ett materiellt innehåll. Detta synes sammanhånga med att man fattar besluten, de s. k. principbesluten, innan det tillräckligt klarlagts vilka investeringsbehov som reformerna kommer att ge upphov till. De bostadspolitiska besluten ger ett åskådligt exempel. Men därmed får medborgarna ej en riktig uppfattning om den utsträckning i vilken reformerna kräver att andra anspråk på resurserna, t. ex. för privat konsumtion, måste trängas tillbaka. Följden blir antingen att reformbesluten i praktiken ej får avsett innehåll — jämför den nuvarande bostadssituationen — eller att man med inflationens hjälp söker öka takten i kapitalbildningen. På inflationens kreditsida vill man också stundom sätta upp den höga kapitalbildning, som den anses möjliggöra. Men erfarenheten från andra länder visar att det endast är under kortare perioder som man genom prissteg-

ring kan avtvinga samhällsmedlemmarna en större konsumtionsinskränkning än de frivilligt är benägna till. Efterhand som olika grupper blir mer inflationsmedvetna, garderar de sig på olika sätt mot prisstegringarna, och kvar kommer blott att stå den investeringshämmande effekten av fortskridande kostnadsstegring och försvinnande penningsparande. Det inses ju nu också rätt allmänt, att de investeringspolitiska målen måste underordnas det allmänna kravet på inre och yttre balans. Detta ger i själva verket en betydelsefull men inte alltid insedd begränsning i vår frihet att uppställa mål för kapitalbildningen. Kravet på inre balans innebär ju att investeringsverksamheten måste hållas inom ramen för de resurser som genom frivilligt sparande från enskilda, företag och offentliga myndigheter göres tillgängliga härför.

Detta pekar bl. a. på den betydelse som konsumenternas sätt att disponera över sina inkomster har. Om vi beslutar oss för ett investeringsprogram, som inte harmonierar med det sätt på vilket de enskilda är beredda att fördela sina inkomster mellan löpande konsumtion och sparande, bringas samhällsekonomin ur balans. Riskerna för en dylik utveckling är ständigt för handen i en demokrati. Som politiskt röstberättigad kan den enskilde medborgaren vara beredd att förorda en omfattande, på framtida standardhöjning inriktad kapitalbildning. Som privat konsument strävar han oftast att omedelbart höja sin konsumtion. Som anhängare av ett politiskt parti ger han uttryck för en samhällsekonomisk värdering, som konsument för en annan. Erkänner man risken för denna personlighetsklyvning hos den enskilde, så måste den ekonomiska politiken syfta till att påverka och locka de enskilda till det frivilliga sparande, som

erfordras för en önskad kapitalbildning. Och investeringspolitiken får vidare rättas efter vad som härvidlag är möjligt att åstadkomma. Man kan väl knappast säga, att den ekonomiska politiken under efterkrigstiden följt denna regel. Strävandena att realisera stora investeringsprogram har gått hand i hand med åtgärder som minskat de enskildas intresse till sparande.

Jag har här särskilt dröjt vid betydelsen av konsumenternas sparande. Under de gångna åren har emellertid de offentliga myndigheternas sparande och särskilt företagssparandet spelat en viktig roll. Men om inflationsspiralen bringas att upphöra, kommer förutsättningarna för dessa sparformer mer eller mindre automatiskt att förändras. I samma mån som en stabilisering uppnås, försvinner de onormala inflationsvinsterna, en väsentlig källa till företagssparande, liksom också den automatiska stegringen av de offentliga myndigheternas inkomster. Men därmed ökar betydelsen av det normala företagssparandet. Förutsättningarna härför skapas bl. a. genom att kostnader och utgifter pressas och genom att bolagen för en restriktiv utdelningspolitik. Därvid bör det beaktas, att en högre beskattning av företagen minskar deras intresse i utgiftsbesparingar och verkar därför knappast stimulerande till företags-sparande. Ehuru låga utdelningar sannolikt innebär, att en större del av företagsvinsterna sparas, kan den minska enskilda sparares villighet att ställa riskvilligt kapital till näringslivets förfogande och är därför ej enbart av godo. De offentliga myndigheternas bidrag till ett ökat sparande måste huvudsakligen åstadkommas genom en pressning av de löpande utgifterna för offentlig konsumtion.

Särskilt bör det varnas mot att genom

en skatteskärpning söka öka det offentliga sparandet. I bästa fall leder en hårdare beskattning blott till att man ersätter privat sparande med offentligt. I sämsta fall blir resultatet inflationsdrivande kompensationskrav från olika inkomsttagargrupper och minskat intresse såväl för konsumenter som för företag och offentliga myndigheter att spara på löpande utgifter. Vägen till ökat totalt sparande går i dagens läge snarare över skattesänkning. Under alla förhållanden måste de program som uppställs för realkapitalbildningen bygga på en realistisk bedömning av det sparande som kan väntas bli presterat inom ramen för en stabil prisutveckling. Jag är villig erkänna, att långtidsutredningens investeringsprogram ej helt fyllt detta krav.

Jag har hittills dröjt vid konsekvenserna av att inre balans upprätthålles. Men lika viktigt och kanske än mera aktuellt är att investeringspolitiken tar hänsyn till kravet på yttre balans, på jämvikt i våra internationella ekonomiska förbindelser. En fortsatt välståndsutveckling i vårt land är beroende av ett omfattande varuutbyte med andra länder. Men i dag är grunden härför rubbad. Vi skördar nu frukterna av de senaste årens inflationsutveckling i form av en nedsatt internationell konkurrensförmåga. I detta läge måste även realkapitalbildningen i första hand inriktas på att återställa och stärka denna konkurrenskraft, och detta innebär att investeringsverksamheten inom industrien, som ju främst svarar för vår utrikeshandel, måste ges företräde och ges så gynnsamma villkor som möjligt. Man torde här till och med våga uppställa den allmänna satsen, att inriktningen av investeringsverksamheten i ett litet land, som är starkt beroende av sin utrikeshandel, måste rätta sig efter pro-

duktions- och effektivitetsutvecklingen i de stora industriländerna. I den mån våra konkurrentländer, som nu sker, koncentrerar sina resurser på en industriell utveckling och håller tillbaka t. ex. sociala investeringar, måste vi följa efter. Konkurrenskraften är ju inte blott en fråga om kostnadsnivå och växelkurser utan beror i lika hög grad på förmågan till smidig anpassning av produktionsinriktningen och till teknisk förnyelse i form av nya produkter och produktionsmetoder. Goda utsikter för en livlig investeringsverksamhet verkar stimulerande på tekniskt forsknings- och utvecklingsarbete, medan ogynnsamma villkor för investeringarna minskar företagens intresse att lägga ner pengar på dylika ändamål.

Den aktuella tendensen för investeringsnivån inom industrien går emellertid ganska entydigt i sjunkande riktning. Denna tendens är i första hand uttryck för mer pessimistiska konjunkturförväntningar men har förstärkts av den investeringspolitik som förs. De vikande konjunkturerna inom vissa delar av det privata näringslivet kan vid första påseende synas ge utrymme för en ökad kapitalbildning inom andra delar av samhälls-ekonomien. Men när man inser att konjunkturavmattningen för vår del väsentligen är ett resultat av förändrade internationella marknadsförhållanden, av ej blott tillfällig art, och av en relativ försvagning av vår konkurrenskraft, visar sig en sådan slutsats förhastad. Ett aktuellt program för kapitalbildningen i vårt land bör mot bakgrunden av detta dominerande problem ges en sådan utformning att varje risk för en rubbning av den samhällsekonomiska balansen i inflationistisk riktning och för en pris- och kostnadsstegring undvikas. Inom många områden, icke minst inom det sociala och inom

samhällsbyggandet innebär detta att återhållsamhet i utbyggnadstakten måste iakttagas. Företräde och kanske till och med stimulans bör ges åt de investeringar i näringslivet, vilka snabbt kan bidra till att återställa vår internationella konkurrenskraft och till att ge vårt näringsliv en efter internationella konkurrensförhållanden anpassad struktur. Betydande belopp bör investeras i landets valutaserv för att därigenom öka vår handelspolitiska frihet. Det kan också bli aktuellt att som ett led i strävandena att underbygga grunden för vår utrikeshandel skapa vidgade möjligheter för svensk exportindustri att bevilja sina kunder krediter. Ett dylikt investeringsprogram synes mig väl ägnat att åstadkomma en stabil prisutveckling, ett långsiktigt framåtskridande och en fastare grund för sociala reformer. Den ger också enligt min uppfattning den bästa beredskapen inför riskerna av en framtida internationell konjunkturedgång.

Låt oss emellertid ej upprepa tidigare misstag och i detalj slå fast mål för investeringspolitiken, innan vi granskat frågan om vilka slag av medel som bör få användas. Ty valet mellan olika typer av medel för att realisera ett investeringsprogram innehåller för hela vårt ekonomiska liv betydelsefulla principiella avgöranden och är icke blott en teknisk lämplighetsfråga att avgöras från fall till fall. Jag avser då närmast frågan om ekonomiskt-politiska medel att påverka de privata investeringarnas omfattning och inriktning. Ehuru intressant och av stor betydelse är frågan om medlen att reglera de offentliga investeringarna i grunden ett administrativt problem, även om den i dag på grund av vissa motsättningar mellan en expansiv offentlig investeringspolitik och en restriktiv k্রে-

ditpolitik framstår såsom finansieringsproblem.

Enligt min uppfattning bör man särskilja tre huvudtyper av ekonomiskt-politiska medel, vilka ger helt olikartade betingelser för den privata investeringsverksamheten, även om de samtliga kan användas för att begränsa dess totala volym och hålla de privata investeringarna inom ramen för de resurser som kan göras tillgängliga för dem.

Det första alternativet bygger på fysiska kontroller av typen byggnadsreglering. De fysiska kontrollerna kombineras i regel med en lätt penningpolitik. I detta fall blir en offentlig detaljdirigering av den privata investeringsverksamheten rådande. Ty avgörande för vilka investeringar som kommer till stånd blir i sista hand den offentliga tillståndsgivningen och ej blott företagets på räntabilitetskalculus och finansieringsmöjligheter baserade beslut. Starka skäl har framförts, nu senast av 1949 års investeringskommitté, för att avvisa detta investeringsreglerande medel under någorlunda normala förhållanden. Erfarenheterna har icke blott visat de administrativa svårigheterna att effektivt handha regleringen, utan det har också visat sig praktiskt taget omöjligt att fastställa användbara principer för en bedömning av olika investeringsprojekt. Tag t. ex. den under senare år vanliga principen att arbetskraftsbesparande investeringar skulle ges särskild prioritet. Det fordrar icke mycken eftertanke för att inse, att den komplicerade och svåröverskådliga process, genom vilken effektiviteten i hela näringslivet höjes och en minskning i arbetskraftsbehovet kommer till stånd, knappast fångas, om i första hand blott sådana projekt som i siffror kan uppvisa direkta arbetskraftsbesparingar släppes igenom kontrollen. Bakom

ett investeringsprojekt inom ett företag ligger ju vidare överväganden av så många olika slag, att det är omöjligt för en central myndighet att erhålla ett rättvisande material för att bedöma projektens innebörd. De som haft att handlägga byggnadsärenden kan vittna om det orimliga i att en utanför ett företag stående person skulle på kort tid kunna sätta sig in i ett projekt, som framfötts inom ett företag som ett resultat av ledningens dagliga brottning med företagets utvecklingsproblem. När därtill kommer, att regleringen av tekniska skäl måste begränsa sig till vissa slag av investeringar, t. ex. byggnadsinvesteringar, uppkommer ytterligare en tendens till snedvridning. I dagens läge hänvisas ofta till nedgången av det privata näringslivets investeringsvilja som ett huvudskäl till byggnadsregleringens borttagande. Det synes mig angeläget att kraven på en utmönstring av denna reglering ges en klart principiell motivering och ej en konjunkturbetonad.

Som ett andra huvudalternativ kan man se det fall, där samhällsmakterna huvudsakligen med finanspolitiska medel söker påverka den privata investeringsverksamheten. Tankegången är här att staten genom direkt och indirekt beskattning av olika slag påverkar räntabiliteten och därmed investeringsviljan inom det privata näringslivet. Investeringskatten och olika konjunkturskatter är exempel på pålagor med detta huvudsakliga syfte. Även här tänker man sig en kombination med en lätt penningpolitik. Finansieringsmöjligheter skulle då alltid skapas för de projekt som skattepolitiken lämnar räntabla. Skillnaden mellan företag med goda självfinansieringsmöjligheter och företag beroende av kredit blir då ej heller ur investeringssynpunkt särskilt utpräglad. Kapitalplaceringarna och kreditinstituten till-

delas en i stort sett passiv roll i kapitalbildningsprocessen. I stället får utformningen av beskattningen och det sätt, på vilket den påverkar olika produktionsgrenars räntabilitet, en strategisk betydelse för den privata investeringsverksamheten. Visserligen kan skatterna fördelas så likformigt över näringslivet att de får karaktären av generellt verkande medel, men erfarenheterna visar, att olika hänsyn, politiska och sociala, efter hand aktualiserar en stark differentiering av beskattningen. I realiteten blir då inslaget av offentlig central dirigerings väsentligt. En extrem tillämpning av finanspolitiken skulle kunna innebära, att staten först så hårt beskattar företagen i allmänhet, att deras investeringsvilja sjunker under vad som är erforderligt för full sysselsättning för att därefter genom speciella subventioner stimulera vissa företag och produktionsgrenar. En sådan tillämpning, som för övrigt antytts i debatten, skulle innebära minst lika långt gående central dirigerings som de fysiska kontrollerna och är därför öppen för samma slags invändningar.

Det tredje alternativet slutligen innebär, att tillgången på kredit regleras så, att det inte skapas finansieringsmöjligheter för större privata investeringar än det finns produktionsresurser för. I detta fall kommer prisbildningen på kredit tillsammans med kapitalplaceringarna och bankernas kreditprövning att fullgöra funktionen att gallra mellan olika investeringsprojekt. Även företag, ej för dagen beroende av kredit, påverkas i sina investeringsbeslut av läget på kreditmarknaden. Men en snedvridning av investeringarna kan dock uppkomma, om vissa företag i skydd av någon slags monopolställning får särskilt goda självfinansieringsmöjligheter och därmed ett icke samhällsekon-

miskt motiverat försteg framför företag, som på grund av hård konkurrens arbetar med pressade vinstmarginaler. Så kan t. ex. bli fallet, om hemmamarknadsindustrierna genom höga tullar eller andra importhinder sättes i en mer gynnad position än exportindustrierna. Om kredit-tillgången ges en central roll i kapitalbildningsprocessen, blir det vidare viktigt att företag med stora överskott stimuleras att spara i likvid form för att tillföra marknaden sparmedel, som kan tagas i anspråk t. ex. för nyföretagande. Även för att främja en viss konjunkturutjämning av de privata investeringarna är det önskvärt, att konsolideringen av företagen också medför en hög likviditet. Nuvarande beskattningsregler för aktiebolag synes ej verka i denna riktning.

En decentralisering, en spridning på många individer av de beslut som avgör vilka investeringar som skall komma till stånd blir ett karakteristiskt drag, om penningpolitiken ges en framträdande roll. Detta tages stundom till intäkt för påståendet, att statsmakterna därigenom helt berövas möjligheterna att påverka de privata investeringarnas inriktning. Men detta är icke riktigt. De penningpolitiska medlen kan nämligen kombineras på betydligt flera sätt än som demonstrerats under efterkrigstiden. Bland annat kan relationen mellan olika räntesatser regleras inom rätt vida gränser genom det sätt, på vilket den offentliga upplåningen sker, och därmed kan staten i icke ringa grad påverka kreditvolymens fördelning på olika ändamål. Övervägande skäl talar därför enligt min uppfattning för att man ger företräde åt det penningpolitiska alternativet för att påverka de privata investeringarnas omfattning och inriktning. En förutsättning härför är dock, att marknadsprisbildningen lämnas i huvudsak

fri såväl från offentlig som privat kontroll.

I praktiken måste givetvis finanspolitiska och penningpolitiska medel samspela, men det saknar inte betydelse vilken typ av medel som ges huvudvikten i investeringspolitiken. Om man förordar penningpolitiska medel, synes det mig särskilt viktigt att även räntepolitiken är rörlig, så att förändringar i räntesatserna både kan återspegla och framkalla förändringar i tillgång och efterfrågan på olika delar av kreditmarknaden. För närvarande göres visserligen tillgången på kredit knapp, men samtidigt har viktiga räntesatser låsts. Och detta har tvingat riksbanken att träffa överenskommelser med kapitalmarknadsinstituterna om deras placering. Men om försöken att på så sätt kanalisera kapitalmarknadens resurser strider mot den marknadsmässigt motiverade fördelningen uppkommer spänningar, som kan leda till betänkliga störningar och snedvridningar. Söker man åter möta dessa med nya och längre gående ingrepp, är det risk för att de gamla problemen blott ersättes av nya. Ty över huvud taget visar erfarenheten att det erbjuder betydande tekniska svårigheter att behärska kreditmarknaden utan stödet av den rörliga räntebildningen.

Flexibilitet och anpassning efter ändrade ekonomiska förhållanden bör också

karaktärisera regler och praxis för kreditinstitutens utlåning. Om det enskilda sparandet ökar i betydelse i förhållande till företagssparandet, kommer sannolikt en mindre del av sparmedlen i samhället att direkt investeras i företag och i stället en större del placeras i bl. a. försäkringsinstitut och sparbanker. Det blir då angeläget tillse, att ej snäva lagstiftningsregler eller huvudsakligen på tradition byggd praxis förhindrar en kanalisering av det enskilda sparandet till riskbärande investeringar i näringslivet. Eljest kan följderna bli att de enskilda inkomsttagarnas val av sparformer, t. ex. övervägande försäkringssparande, kommer att styra realkapitalbildningen i en samhällsekonomiskt mindre önskvärd riktning, vilket skulle kunna diskreditera de penningpolitiska medlen.

Jag tror det vore en vinning för vår ekonomi om enighet kunde nås om att en välutvecklad och aktiv penningpolitik och ett smidigt arbetande kreditväsen ger fullgoda möjligheter att tillvarata det allmännas berättigade intressen i den privata kapitalbildningen. Ty därmed skulle vägen beredas för en ekonomisk utveckling karakteriserad av stabilitet, rörlighet och decentralisering, tre grundvillkor för att kapitalbildningen skall kunna ge sitt fulla bidrag till välförhållanden.