

Investeringarna och den ekonomiska utvecklingen

Av professor Ingvar Svennilson

I länder, som kommit långt i ekonomisk utveckling, har man framfört den uppfattningen, att de nått fram till ett mognadsstadium, där behovet av att bygga ut produktions- och samhällsapparaten icke är så stort som tidigare. Den tanken vann före kriget mycken anklang i Amerika, där man hade råkat in i den långa och besvärliga krisen under 30-talet. Man föreställde sig, att det progressiva skedet i Amerikas historia nu var avslutat, därför att immigrationen hade upphört och nybyggandet av kontinenten hade genomförts. Enligt denna uppfattning var det inte aktuellt att spara längre i samma utsträckning som tidigare. Det fanns de, som menade, att man sparade för mycket och konsumerade för litet, och att tiden nu var kommen för ett slags skördetid för de amerikanska konsumenterna. Denna uppfattning har modifierats ganska väsentligt i Amerika efter kriget, men själva tankegången, som särskilt utvecklades av Keynes, har påverkat tänkesättet i andra länder och så även i vårt land.

Om man ser på vår framtid, kanske man kunde ha vissa skäl att räkna med några liknande tendenser. Vi vet, att vår befolkning i produktiv ålder upphör att växa under de närmaste 10 å 15 åren. Detta återverkar på arbetsmarknaden och även på äktenskapsbildningen samt behovet av nya bostäder. Det bromsar även den inflyttning från landsbygden till tätorterna, som varit ett så kraftigt inslag i utvecklingen före kriget.

Men liksom i Amerika finner man, om man närmare undersöker behovet av nybyggande inom samhälls- och produktions-

apparaten, att detta är mycket stort. Vi har här i landet under och efter kriget varit sysselsatta med undersökningar på olika områden, som visat, att här är mycket, som behöver moderniseras, göras om och byggas ut. — Liksom i Amerika är det inte bara framåtskridandet i samhället, utvecklingen mot en större befolkning och större samhällen, som skapar större behov av investeringar. Vid en viss ålder hos ett industrialiserat samhälle kommer man till en punkt, då man måste göra stora investeringar för att förnya samhälls- och produktionsapparaten. I Amerika är detta nu i hög grad fallet. Vi kallar ibland Amerika för den nya världen, men den börjar i själva verket bli ganska gammal.

Vårt industrialiserade samhälle hör till de yngre. Vi har inte samma ålderdomsproblem som Amerika och England. Våra samhällen och industrier behöver dock delvis byggas om. Men vi har framför allt fortfarande mycket att bygga ut.

Jag skall försöka ge en liten översikt över de stora investeringsbehov, som kommer att göra sig gällande de närmaste 10—15 åren, enligt de planeringar och översikter, som hittills blivit utförda.

Ett av de största områdena är *bostäderna*. Det kommer att behandlas senare av en annan föredragshållare, jag skall därför på denna punkt fatta mig kort. Vi vet alla, att bostadsstandarden ifråga om utrymme är låg i förhållande till andra länder. Våra familjer bor i stor utsträckning i ett rum och kök. Planer har gjorts upp, som siktar till att höja standarden mot tre rum och kök. Dessutom har vi trots befolkningsutvecklingen att räkna med en fortsatt inflyttning till städer och tätorter. Till slut föreligger också ett slumproblem av mindre omfattning, d. v. s. ett behov av förnyelse av stadsbebyggelsen, som småningom behöver genomföras. För närvarande torde värdet av årliga bostadsbyggandet vara uppe i två miljarder, och antar man, att man fortsätter att bygga i den takten de närmaste 15 åren, skulle man komma upp i ett värde på 30 miljarder. Jag lämnar därhän om detta program kan genomföras, eller om bostadsbyggandet längre fram måste göra åt sig för andra investeringsbehov.

En av anledningarna till att vi har så stora investeringsbehov är, att avstånden är stora och att befolkningen är spridd på många mindre samhällen. Det blir därför dyrbart att bygga upp goda kommunikationer, liksom att sprida kulturens välsignelser i form av vatten och avlopp, skolor, sjukhus o. s. v. till alla landets delar. Därför har också inventeringar av behoven av vatten och avlopp pekat på oerhört stora kostnader, som skulle behöva läggas ned, om man skall uppnå hygglig standard. Våra *vägar*, för att ta ett annat område, är inte alls i klass med dem, som man har i andra länder, i varje fall inte i Amerika. Vi ha inte ens på huvudvägarna möjligheter att framföra de tyngre lastbilar och andra fordon, som svarar mot den moderna tekniken. Det har beräknats, att om vi skulle rusta upp våra vägar och göra åtminstone de viktigare vägarna högklassiga i detta avseende, så blir det fråga om investeringsbelopp på 5—10 miljarder kronor.

Andra områden där vi har stora utbyggnadsbehov är *skolor* och *sjukhus*. Vi vet, att det här finns stora program, som väntar på att realiseras. För något år sedan räknade man med att det skulle behöva byggas skolor för en halv miljard, av vilket man varje år skulle avverka 50 miljoner, men jag utgår ifrån, att med det program, som finns för utbyggnad av skolväsendet, kommer det inte att stanna vid detta belopp. För sjukhus är situationen liknande och särskilt om den stora reformen för obligatorisk sjukförsäkring skulle förverkligas ökas behovet av nya anläggningar. Vi vet också — åtminstone alla som sysslar med kommunalpolitik — att här finns stora behov av förnyelse och utbyggnad av de kommunala anläggningarna — även om man begränsar sig till Stockholm kommer man upp till stora belopp — och sammanlagt rör det sig här, naturligtvis på något längre sikt, om miljardinvesteringar.

Går vi till det egentliga näringslivet finner vi liknande förhållanden. För *jordbrukets* del har ju en särskild kommitté utarbetat planer för en modernisering. Ni känner väl alla till huvud dragen av dessa planer, som ju innefattar sammanslagning av gårdarna till större enheter, förbättring av jorden samt moderni-

sering av byggnader och maskiner. Det har nämnts 5 å 10 miljarder som en sannolik kostnad för att genomföra ett sådant program. Det är här frågan om, vad man brukar kalla struktur-rationalisering. Vi har klart för oss, att de enskilda jordbruken ofta står på en hög nivå, men de är även ofta för små för att kunna utnyttja mekaniseringens alla fördelar. Man har därför planerat en omläggning av strukturen, som skulle genomföras på längre sikt.

Liknande tankegångar har under och efter kriget blivit aktuella beträffande *industrien*. Industrien själv har inom olika branscher tagit upp problemet rörande åtgärder för att få till stånd en modernare struktur och en mera effektiv organisation. Sedermera har även staten börjat intressera sig för detta problem. Det sträcker sig också till andra områden t. ex. distributionen, som betyder så mycket för hela vår ekonomi.

Det är inget tvivel om, att vi har en av de mest effektiva industriapparaterna i världen — jag skall återkomma till den frågan senare — men å andra sidan är det klart, att mycket kan göras, och industrimännen är mycket väl medvetna därom. Efter kriget har de varit angelägna att få modernisera sin produktionsapparat. De har börjat att bygga om sina fabriker och sätta in moderna maskiner. Som exempel kan man nämna, att hela vår järnindustri för närvarande praktiskt taget håller på att byggas om. Den har ofta legat ganska trångt efter någon flodfåra och när den nu måste moderniseras har man i flera fall funnit det lämpligt att bygga om helt och hållet och flytta ut till ett nytt område utanför det gamla brukssamhället. Ett sådant program kostar stora summor. Även på industriområdet är det sålunda fråga om stora investeringsbelopp. Under år 1947, då dessa nådde rekordbelopp, var man uppe i närmare en miljard brutto, en hel del av detta var givetvis ersättning för utslitna maskiner etc. Det är inte säkert, att summan blir så stor på längre sikt, men säkert blir den av betydande storleksordning.

Jag tror, att om man på detta sätt söker sätta sig in i dessa problem mera konkret, vad gäller bostäder, förnyelsen av våra samhällen, skolor, sjukhus, vägar, jordbruk och industri, så

kommer alla att vara ense om, att allt detta är angelägna saker i vårt folkhushåll.

Men frågan är: Har vi råd att sätta allt detta i verket? Och hur snabbt har vi råd att genomföra dessa stora program?

Vi vet att nu efter kriget har investeringarna velat stiga till en alltför hög nivå, som bidragit till att försätta det ekonomiska systemet ur balans. Det har naturligtvis varit speciella omständigheter som gjort, att det har varit så stor iver att investera just nu. Eftersatta behov och — naturligtvis — tanken på fortsatt försämring av penningvärdet har påskyndat verkställandet av olika planer. På många håll har det blivit för stora anspråk, och de har måst hållas tillbaka.

Men frågan är också: Hur ställer sig saken på längre sikt? Måste vi även då hålla tillbaka utvecklingen på dessa områden? Såvitt jag förstår står vi här inför ett mycket viktigt val i vårt samhälle, där vi har olika alternativ för vår utveckling att välja på. Skola vi å ena sidan påskynda uppbyggnadsarbetet på dessa angelägna områden, jordbruket, industrien, kommunikationerna, för att uppnå en snabb utveckling på längre sikt och för att snabbt höja vår standard, eller skall vi å andra sidan nöja oss med en långsammare utveckling med möjlighet till en högre konsumtion för dagen. Förra året var investeringarna uppe i 6 miljarder kronor sammanlagt, medan konsumtionen var 16 miljarder. Om vi minskar investeringarna med en eller annan miljard, då betyder det en ganska avsevärd möjlighet att öka vår konsumtion.

Oavsett hur man i övrigt ser på denna fråga är svaret beroende av svenska folkets villighet att spara. Det är ju en sak, som man inte kommer ifrån, att kapitalbildningen i samhället, åtminstone som det hittills fungerat, måste på ett eller annat sätt balanseras av ett enskilt sparande, annars råkar man ut för sådana inflationstendenser, som vi nu har. Samma problem kan bli aktuellt även på längre sikt, om investeringsbehovet är högt men sparbenägenheten låg. Det är en fråga, som nu är omöjlig att besvara, om det enskilda sparandet kan räcka till för så omfattande investeringar som planeras på längre sikt. Det finns

ingenting, som vi vet så litet om, som det enskilda sparandet. Vi vet inte hur det ställer sig på kort sikt, och inte alls hur det ställer sig på lång sikt.

Det är emellertid vissa tendenser, som man inte kan komma ifrån, och som måste bli av betydande natur.

Vi har inte gjort klart för oss, vilken inkomstutjämning som ägt rum sedan tiden före kriget, och ännu mera sedan 1920-talet. Men vi har nu utan tvivel en jämnare inkomstfördelning än före kriget. Vi vet, att man söker utjämna inkomsterna mellan stad och land. Fackföreningsrörelsen driver sin solidariska lönepolitik, vilken också lett till inkomstutjämningar. Hyresstopp, prisstopp och utdelningsstopp, hindrar en ökning av inkomsterna i högre inkomstklasser. Samtidigt har statens beskattning av medborgarna ökat sedan före kriget, och progressionen har skärpts. Vi har på sistone utvidgat de sociala bidragen genom ökade folkpensioner och en omlägnings av barnbidragen, som förskjuter inkomsterna från högre inkomsttagarna till lägre.

Som jag sade, vet vi mycket litet om sparandet, men jag tror den gamla uppfattningen står sig, att i stort sett sparar en person med större inkomst relativt mera än en som har mindre inkomst. Inkomstutjämningen har därför otvivelaktigt bidragit till en minskning av sparandet.

Det är möjligt, att detta kan uppvägas därav, att de breda inkomstskikten sparar mera än förr, men utjämningen har troligen minskat svenska folkets sparkvot. Det är ganska självklart, att när man ökat budgeten från 1 à 2 miljarder före kriget till 5 miljarder nu, så måste en del av de ökade skatterna tas ut på bekostnad av ett sparande, som annars skulle ägt rum. Medel överförs på detta sätt från sparande till offentlig och enskild konsumtion, det senare i den mån en transferering äger rum genom folkpensioner m. m. I vilken grad sparandet tas i anspråk för den offentliga budgeten beror ju även på vilka skatteformer som används. Jag skall inte närmare gå in på detta, men den viktigaste skillnaden är otvivelaktigt mellan direkta och indirekta skatter.

Vi brukar tala om att vår ekonomi har kommit ur balans, och det är framför allt tre olika balanser vi därvid tänker på: Budgetbalansen, balansen sparande-investeringar samt betalningsbalansen mot utlandet.

Staten balanserar icke endast sin driftsbudget utan även sin kapitalbudget och därmed tror man, att allt är väl beställt. Där emot brukar man peka på en viss brist på balans i förhållandet sparande-investeringar. En av anledningarna till att balansen där är dålig är emellertid, att sparande förts över till budgeten såsom inkomster för staten. Det finns sålunda ett visst samband mellan de olika balanserna, som man lätt glömmer bort.

När det gäller att på längre sikt skapa balans i vår ekonomi kan man välja mellan olika alternativ. Man kan antingen säga, att investeringarna får lov att rätta sig efter det enskilda sparandet. Om det av en eller annan anledning blev mindre än tidigare, exempelvis därför att folk får betala mera i skatt, får man skära ned investeringarna och det gör man ju enklast genom en högre ränta. Följer man en sådan politik är det sannolikt, att man måste kombinera den högre räntan med subventioner på olika områden för att få till stånd vad som anses socialt önskvärt. Det finns en viss risk med en sådan politik, nämligen att de verkligt produktiva investeringarna får stå tillbaka.

Det finns också ett annat alternativ och det är att staten i ett sådant läge kompletterar det enskilda sparandet med statligt sparande. Det skulle innebära, att staten ger tillbaka till kapitalmarknaden en del medel, som den dragit bort genom höjda skatter, och återställer sammanlagda sparvolymen. För man en sådan politik kommer man väl sannolikt in på en politik med lägre ränta. Man släpper fram mera investeringar genom att hålla en lägre ränta och man får då också mindre behov av subventioner. Detta kommer kanske bl. a. att gälla på bostadsområdet. Vi har nu relativt låga hyror. Det har överraskat bostadspolitikerna hur känsligt folk reagerar för låga hyror genom att höja sin standard. Man måste medge, att detta är en smidigare väg att få till stånd en höjning av bostadsstandarden än ett system av subventioner.

Vilket alternativ för den ekonomiska politiken på detta område man kommer att välja beror på en rad hänsyn av politisk och personlig art. Jag skall här inte uttala någon uppfattning om huru lösningen bör sökas för att inte inlåta mig på personliga eller politiska synpunkter. Men jag skall peka på några olika problem man står inför.

För det första inför valet mellan å ena sidan en omedelbar standardhöjning genom att öka konsumtionen på bekostnad av investeringarna och å andra sidan ett snabbare framskridande på längre sikt. Lösningen av problemet blir också beroende på hur vi utformar vår skattepolitik. Olika personer och partier har säkerligen olika inställning till lämpligheten av att staten träder in som sparare via budgeten. De yttranden, som jag hört av ledande politiker på senaste tiden, tyder på, att staten enligt deras mening inte bör gå in på den vägen, utan att investeringarna bör anpassas efter det enskilda sparandet. Å andra sidan är det ju många delar av det stora investeringsprogrammet, som kommer att rymmas inom statens eller kommunernas budget (vägar, vatten, avlopp, socialt bostadsbyggande kommer kanske att hamna där) och då är det naturligt, att staten sparar för den delen av investeringsverksamheten. Om man ginge längre, om staten började spara för allmänna kapitalmarknaden, skulle det helt enkelt betyda, att man började betala av på statsskulden.

Jag tror, att dessa problem inte bara blir av betydelse längre fram i tiden utan också av betydelse på kort sikt. Den räntepolitik man för från statens sida blir givetvis även beroende på hur man tänker sig räntan på längre sikt. Jag har här velat framlägga synpunkter och alternativ av betydelse för en bedömning av den frågan.