

KAN VI IMPORTERA VÄLSTÅND?

Socialutgifterna och den samhällsekonomiska balansen

Ett importöverskott av kapitalvaror kan vara en utväg att nå ett större välstånd, hävdar direktör Ragnar Sundén i Industriförbundet i denna artikel för Industria. Social trygghet och säkerhet kan nås endast såsom en biprodukt av framåtstridandet. Hur har man tänkt sig att staten eljest skall kunna finansiera alla utlovade socialreformer, frågar författaren och granskar ingående det statsfinansiella läget ur principiella synpunkter.

DET HAR SAGTS ATT att den fyraårsperiod, som med detta år tagit sin början, kommer att medföra en revolution av den svenska socialpolitiken. Många omständigheter har samverkat härtill. Krig följes alltid av social oro. Under lyckliga omständigheter kan denna oro kanaliseras in i ett socialt reformarbete. Folken längtar efter en god social omvårdnad, efter trygghet och lugn och ökad tillfredsställelse av de materiella behoven i stället för den ovisshet och de uppoffringar, som krigsåren inneburit. De har också frivilligt blivit lovade social trygghet och säkerhet. Lofdena har säkerligen inte varit utslag av taktiska beräkningar utan är också att betrakta som en gård av löften. Hotet mot det nationella oberoendet, mot tryggheten och mot de materiella levnadsvillkoren kunde avvägras endast genom folkens solidaritet och alla samhällsklassers eniga uppslutning i värnpliktsarbetet och kring den industriella mobiliseringen. Såsom ett korollarium till de breda lagrens andel i segern framstår tesen om ökad delaktighet för massorna i de frukter i form av kulturellt och materiellt välstånd, som man väntar sig av freden.

De sociala reformsträvanden, som nu gör sig gällande i de i kriget deltagande länderna, har såsom faller är med starka internationella strömningar utlöst åtgärder även i vårt land. Här hemma har de kunnat anknyta till och ge ökad styrka åt en redan före kriget framträdande utveckling. År 1930 uppgick statens utgifter för socialändamål, med undantag för familjevård, till 45 miljoner kronor. 1937 hade de stigit till 193 miljoner. I riksstaten för löpande budgetår belöper de sig till 690 miljoner. Härtill kommer prouärkommuners och landstings insatser, som även de ökat, ehuru icke i tillnärmelsevis samma takt.

Under krigsåren har en rad kommittéer arbetat på

olika sociala reformförslag. De av dem framlagda önskemålen innebär utomordentligt höga krav på statskassan. Det vill synas som om de stora partiernas samverkan i regeringsställning banat väg för en ny inställning till statens utgifter. Departementschefer av olika partitillhörighet blev samtidigt ställda inför betydande och i de allra flesta fall sakligt starkt motiverade anslagsöskanden. Resultatet blev — i vart fall under de senare åren av samlingsregeringens tillvaro — ett gemensamt givande. Man fick en utgiftsökning, som — bortsett från vissa isolerade och rent krismässigt betonade anslag — förlöpte tämligen parallellt under de olika huvudtitlarna. På detta sätt har alla politiska intressegrupper blivit moraliskt medansvariga för statsutgifternas ansvällning under kriget. Den härav följande bundenheten synes på viktiga punkter alltjämt kvarstå. Sålunda har de olika partiernas representanter i utredningarna varit i stort sett eniga om de nu framlagda reformförslagen. Differenserna mellan skilda gruppers inställning till de föreslagna utgiftsökningarna torde röra sig inom en latitud av ett eller ett par hundra miljoner kronor.

Någon beräkning kan här icke framläggas rörande kostnaderna för de olika reformförslagens förverkligande. Till grund för det följande resonemanget lägges antagandet, att de kommer att medföra en höjning av statsutgifterna med omkring en miljard kronor utöver 1946 års riksstatsförslag. Detta är en siffra, som antydningssvis nämnts i den offentliga debatten. Det är inte endast utgifterna under socialhuvudtiteln, som skulle komma att stiga. Även kostnaderna för skolväsendet och den vetenskapliga undervisningen och forskningen skulle väsentligt ökas. Vidare kan jordbrukets rationalisering väntas kräva avsevärda kostnader också för staten. Slutligen har förebådats en ny lönereglering för statstjänstemännen.

Skärskådalar man möjligheterna att med verkliga statsinkomster täcka dessa merutgifter, finner man av 1946 års statsverksproposition, att denna i realiteten innefattar en marginal härför på i runt tal 350 miljoner kronor. Denna framträder emellertid icke öppet utan motvägs av temporära inkomstminskningar i samband med övergången till källskatt. Det synes ovisst, om någon annan mera betydande reserv finns på budgetens inkomstsida. Tvärtom kommer inkomsterna att minskas med krigskonjunkturskattens belopp, för budgetåret 1946/47 beräknat till 100 miljoner kronor.

Bilden bör dock kompletteras med en undersökning av vilka sänkningar av statsutgifter, som kan tänkas ifrågakomma. I samband med övergången till det föreslagna nya systemet med barnbidrag, som avses komma att ersätta de nuvarande skatteavdragen, kan man, enligt vad som antytts, emotse ett bortfall av livsmedelsrabatter på i runt tal 100 miljoner. Också de generella subventionerna torde under vissa betingelser kunna minskas liksom en god del av utgifterna för krisförvaltningen.

Även om vårt lands militärpolitiska läge manar till stark försiktighet gentemot eventuella krav på reduktion av försvarskostnaderna, kan det dock måhända icke anses helt uteslutet, att vissa besparingar skulle kunna uppnås också på detta område genom effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder.

Huruvida härutöver några reduktioner av de nuvarande statsutgifterna kan eller bör vidtagas är i huvudsak beroende på rent politiska bedömningar. Det är alldeles omöjligt att säga, i vilken riktning dylika överväganden kan komma att gå. I själva verket är fältet fritt för spekulationer. Var och en kan göra sina antaganden, nästan hur det honom lyster, utan att man på detta stadium kan säga, att den enes gissningar är bättre grundade än den andres.

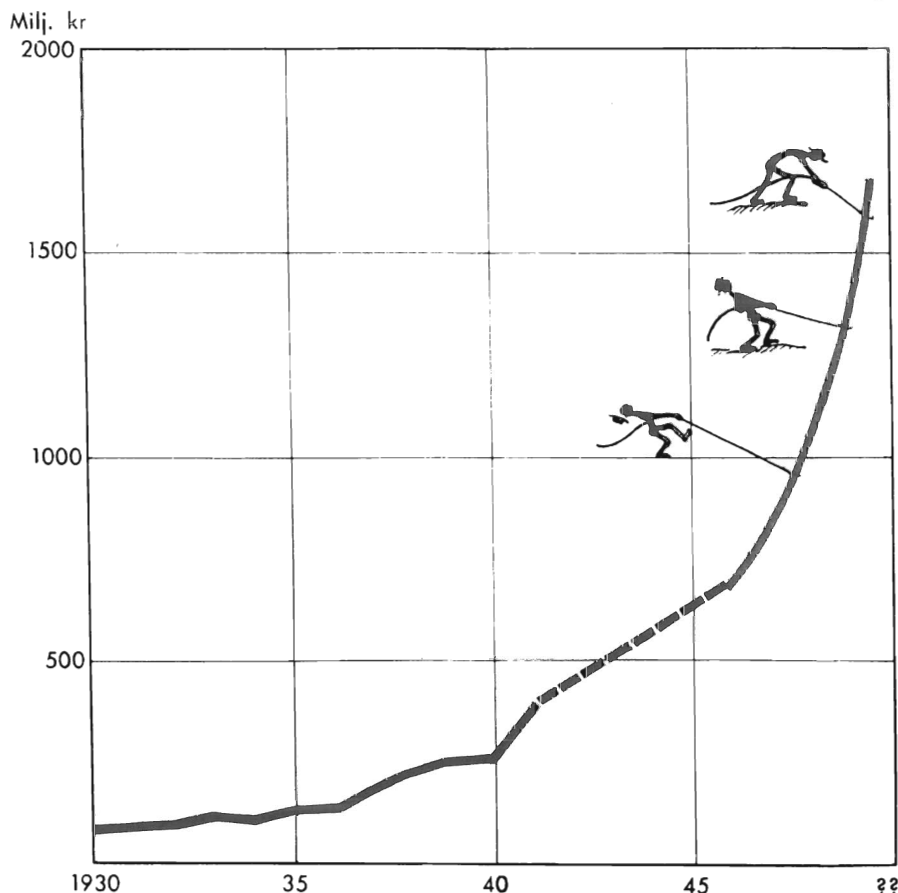
Så mycket torde emellertid kunna sägas, som att det är ytterst osannolikt, att en ökning av utgifterna med omkring en miljard skulle vid bibehållen skattenivå omedelbart kunna rymmas inom nu beräknliga statsinkomster. Det märkliga är, att strömmen av reformkrav sålunda framförts utan att inpassas i någon plan för statsutgifternas täckning. Måhända kan man häri se en kvarleva av kristidens nödtvungna improvisationer, om vilka dock i rättvisans namn kan sägas, att de merendels genomfördes både skickligt och smidigt. Under alla förhållanden måste en plan nu göras upp för finansieringen av utgifterna. Man måste söka täckning för de utställda växlarna. Härvid blir det även nödvändigt att fylla i vad som nu saknas, nämligen uppgift om förfallogadarna.

Om enighet i stort råder om önskvärdheten av de sociala reformerna som sådana, står nämligen frågan om takten för deras genomförande allttjämt öppen för diskussion. Varken regering eller riksdag synes ännu ha bundit sig på denna punkt. Överläggningar i dessa frågor har som bekant upp-tagits mellan finansministern och representanter för olika meningsriktningar och intressegrupper. Så mycket torde vara klart att reaktionen emot skattetrycket icke kan lämnas obeaktad. Tvärtom synes en skattesänkning på åtminstone vissa punkter framstå såsom nästan ofrånkomlig, och eventuella förslag, som går ut på att kompensera en sådan sänkning med höjning på andra områden, lär komma att mötas med hårt motstånd. Här skall icke uttalas någon spådom om utgången av denna dragkamp. Endast för fullständighetens skull bör kanske framhållas det i och för sig självklara faktum, att om slutresultatet blir en sänkning av statens totala skatteintäkter, betyder detta en motsvarande vidgning av klyftan mellan de planerade utgifterna och de beräknliga inkomsterna.

På längre sikt är naturligtvis icke en höjning av skattetrycket

den enda väg, som står till buds för att täcka en brist i budgeten. Om nationalinkomsten ökas, växer skatteunderlaget. Detta innebär att staten vid oförändrad skattenivå får ökade inkomster. Det slutliga ställningstagandet till frågan om takten i det sociala reformarbetet borde därför bli beroende på möjligheterna till en stegring av nationalinkomsten. Det läge vi härutinnan har att utgå ifrån är en nationalinkomst, som — ehuru mycket osäkert — kan uppskattas till högst 17,5 miljarder kronor i nuvarande penningvärde. Det är möjligt, att denna beräkning ligger i överkant och att siffran 16 miljarder är sannolikare. Differensen är dock av mindre betydelse än utvecklingsmöjligheterna. Den takt, varmed nationalinkomsten steg under 1920—1930-talen, var i genomsnitt drygt 3 procent om året. Anmärkas må, att denna genomsnittsökning uppnåddes trots den djupa depressionen i början på 1930-talet. Om vi antar, att denna progression, som alltså får anses ta hänsyn även till möjligheterna av ett övergående bakslag, fortsätter under de närmaste åren, betyder detta en ökning i pengar räknat med i runt tal omkring 500 miljoner om året. Någon säker ledning för besvarande av frågan, om denna framstegstakt skall kunna hållas, finns inte. Endast så mycket är visst, som att vårt land och världen överhuvud taget i ekonomiskt hänseende befinner sig i ett labilt läge.

Bland faktorer, verkande i ogynnsam riktning, märks till en början det minskade tillskottet av folk i produktiv ålder. Vidare finns anledning anta, att prisrelationerna på världsmarknaden, som under mellankrigsåren i stort sett gynnade svenskt näringsliv, icke kommer att utveckla sig lika förmånligt för framtiden. Bemödanden görs för att stabilisera råvarupriserna. Vad beträffar prisnivån för industriprodukter, talar en rad omständig-



Diagrammet visar statens utgifter för sociala ändamål 1930—41 och budgetåret 1945/46. Med färg har också lagts in det utseende kurvan kan få, om alla de förslag, som nu föreligger i kommittébetänkanden, blir verklighet.

heter för att de närmaste åren kommer att kännetecknas av en häftig konkurrenskamp mellan de stora industrialisationerna. I Förenta Staterna strävar man att vidmakthålla den fulla sysselsättningen inom landet med hjälp av en effektiviserad exportpolitik. Detsamma är förhållandet i England. En sådan utveckling innebär i och för sig risker för en ogynnsam återverkan på vinstmarginalerna inom den för amerikansk och engelsk konkurrens utsatta svenska industriproduktionen. Mot dessa tendenser måste emellertid vägas effekten av de möjligheter till ökad produktivitet, som kan uppnås genom en rationalisering av det svenska näringslivet.

Om man som en arbetshypotes antar, att de ogynnsamma faktorerna — särskilt befolkningsutvecklingen — blir de som väger tyngst och att man till följd härav får en ökning av nationalinkomsten med endast något över 2 procent eller i runt tal 400 miljoner årligen, vilken återverkan har då detta på statens inkomster? Vilket utrymme får man med andra ord på denna väg för nya statsutgifter? Man kan naturligtvis inte göra gällande, att staten skulle kunna ta hela ökningen av nationalinkomsten. Så långt kan man inte gå. Vid full sysselsättning skulle detta nämligen innebära att ingenting blev över vare sig för ökade vinster inom företagen eller för ökade löner åt de anställda. Statens verkliga inkomster utgör f. n. ganska nära en femtedel av nationalinkomsten. Det skulle ligga nära till hands att anta, att staten kan för det allmännas behov också av nationalinkomstens ökning ta i anspråk ungefär en femtedel, därest man icke vill vare sig inskränka på eller utvidga de enskildas möjligheter att i takt med stegringen i nationalinkomsten öka sin investering och konsumtion. Emellertid är att märka, att vid en successivt ökande nationalinkomst förlöper stegringen av statens intäkter, vid i övrigt oförändrade förhållanden, icke helt parallellt med nationalinkomstutvecklingen utan visar en starkare dragning uppåt. Denna effekt beror på skattesystemets konstruktion: När de individuella inkomsterna genomgående ökas, växer nämligen vissa av dem upp över gränsen för de skattefria avdragen, medan andra, tidigare beskattade inkomster, när upp i ett högre progressionsskikt.

På grundval av detta resonemang skulle kunna antas, att statens inkomstunderlag växer något snabbare än nationalinkomsten ökas. Emellertid måste hänsyn också tas till en annan faktor, nämligen överflyttningen av inkomster från företagare och kapitalägare till löntagare. Denna tendens har gjort sig mycket märkbar under senare år och kan väntas fortsätta, kanske med växande styrka. Den leder till förskjutningar i skatteunderlaget från inkomsttagare med högre till sådana med lägre procentuell statsskatt och är därmed ägnad att pressa statens inkomstunderlag. Det är omöjligt att säga, hur dessa båda tendenser kommer att balansera mot varandra. Om man emellertid räknar med, att en stegring av nationalinkomsten med 400 miljoner om året betyder en ökning av statens inkomster med 100 miljoner årligen, torde detta antagande vara snarare optimistiskt än pessimistiskt, åtminstone beträffande de närmaste åren. På längre sikt däremot kan man möjligen räkna med en något starkare progression av statsinkomsterna till en ökning med 125 miljoner eller ett stycke därutöver per år.

Utifrån dessa siffror skulle man, med all reservation för den osäkerhet, som vidlåder premisserna, kunna försöka att beräkna det utrymme, som finns för nya statsutgifter vid balanserad budget samt — detta tillägg är viktigt — utan väsentlig ändring av det sven-

ska näringslivets struktur. Det kan härvid vara lämpligt att arbeta med olika alternativ, exempelvis fyra. Gemensamma förutsättningar för alla alternativen är, att budgeten f. n. innefattar ett potentiellt inkomstöverskott på netto 250 miljoner kronor och att statsinkomsterna automatiskt ökas med 100 à 125 miljoner om året. I övrigt förutsättes enligt *alt. I*, att möjliga besparingar utnyttjas för skattesänkning. Enligt *alt. II—IV* förutsättes däremot skattetrycket oförändrat. Därjämte antages följande besparingsmöjligheter föreligga på gamla statsutgifter, nämligen enligt *alt. II* 150 miljoner, enl. *alt. III* 300 miljoner och enligt *alt. IV* 500 miljoner kronor. I tabellform ter sig alternativen på följande sätt:

Budgetår	Möjlig kumulerad ökning av statsutgifterna i förhållande till riksstatsförslaget för 1946/47			
	Alt. I	Alt. II	Alt. III	Alt. IV
1. 1946/47	—	—	—	—
2. 1947/48	350	500	650	850
3. 1948/49	450	600	750	950
4. 1949/50	550	700	850	1.050
5. 1950/51	650	800	950	1.150
6. 1951/52	760	910	1.060	1.260
7. 1952/53	875	1.025	1.175	1.375
8. 1953/54	995	1.145	1.295	1.495
9. 1954/55	1.120	1.270	1.420	1.620

Enligt detta räkneexempel — om något annat är det naturligtvis inte fråga — skulle en utgiftsexpansion på en miljard kronor vara möjlig på 8 år enligt *alt. I*, på 7 år enligt *alt. II*, på 5 à 6 år enligt *alt. III* och slutligen på 3 à 4 år enligt *alt. IV*. Någon bedömning skall här ej göras av de olika alternativens rimlighet.

Resonemanget har här hittills förts med beaktande av de begränsningar, som kravet på budgetens balansering uppdrar. Emellertid har i skilda sammanhang även antytts utvägen att till viss del täcka de ökade socialutgifterna med lån. Marken har förberetts genom den för några år sedan genomförda omläggningen av riksstaten, varigenom denna uppdelats på en driftbudget, avsedd att finansieras med verkliga statsinkomster, och en kapitalbudget, avsedd att väsentligen finansieras med lån. Man har hänvisat till att gränsdragningen mellan dessa riksstatens båda huvudavdelningar i grund och botten är konventionell. Det har hävdats, att åtminstone vissa utgifter för den sociala omvårdnaden, såsom för hälsovård och sjukvård liksom även kostnaderna för ungdomens utbildning, till sin karaktär är produktiva och att jämföra med investeringar i anläggningar och kommunikationsmedel. Den åsyftade riksstatsomläggningen innebar ju också en regelbindning av det fr. o. m. 1933 tillämpade systemet att i en depression underbalansera driftbudgeten och att med lånemedel bestrida statliga utgifter även för oräntabla men ur sysselsättningssynpunkt lämpliga arbeten; detta system förutsätter emellertid som komplement en motsvarande överbalansering under en högkonjunktur. Kravet på årlig budgetbalans i traditionell mening har därmed principiellt uppgivits och efterträts av principen om den överkonjunkturcykeln ba-

(Forts. på sid. 44)