



**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

var. a: Ek. A.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1934:1

SOCIALDEPARTEMENTET



ARBETSLÖSHETSUTREDNINGENS BETÄNKANDE II  
BILAGOR, BAND 2

**FINANSPOLITIKENS  
EKONOMISKA VERKNINGAR**

AV

**GUNNAR MYRDAL**

---

S T O C K H O L M

1 9 3 4

# Statens offentliga utredningar 1934

## Kronologisk förteckning

---

1. Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2. Bilagor, band
  2. Finanspolitikens ekonomiska verkningar. Av G. Myrdal. Norstedt. xij, 279 s. S.
- 

**Anm.** Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilken utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet. Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1934:1

SOCIALDEPARTEMENTET



ARBETSLÖSHETSUTREDNINGENS BETÄNKANDE II  
BILAGOR, BAND 2

FINANSPOLITIKENS  
EKONOMISKA VERKNINGAR

AV

*Gunnar Myrdal*

---

STOCKHOLM 1934

KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER

331941





Stockholm den 5 januari 1934.

Till KONUNGEN.

På därom av arbetslöshetsutredningen gjord framställning erhöll utredningen den 20 januari 1932 medgivande att verkställa en undersökning av finanspolitikens verkningar ur arbetslöshetssynpunkt. Undersökningen upp-

drogs av kommittén åt docenten, numera professorn vid Stockholms Högskola Gunnar Myrdal. Arbetslöshetsutredningen får härmed till Eders Kungl. Maj:t överlämna den framställning i ämnet, som utarbetats av den av kommittén tillkallade sakkunnige. Undersökningen har av utredningen betecknats som *Bilaga 5* till kommitténs betänkanden.

Underdånigst

GUNNAR HUSS.

*Dag Hammarskjöld.*

---

FINANSPOLITIKENS  
EKONOMISKA VERKNINGAR

AV

PROFESSOR GUNNAR MYRDAL

---



# INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

## *Första avdelningen.*

### INLEDNING.

- Kap. 1. Undersökningens inriktning och avgränsning, metod och disposition . . . . .

Sid  
3

1. Det enskilda näringslivet och den institutionella ramen. Den ekonomiska politiken: ändamålsbestämda förändringar av denna institutionella ram (3). — 2. »Fastlåsta» och »rörliga» institutionella regleringar. En allmän förutsättning för undersökningen: den gäller blott de »rörliga» regleringarna (3). — 3. Undersökningens föremål. Dess avgränsning gentemot Arbetslöshetsutredningens mera allmänna problemställning (5). — 4. Avgränsningen mot vissa parallella specialundersökningar (5). — 5. Undersökningens allmänna metod (6). — 6. Allmän princip vid studiet av »verkningar». »Jämförelsenormerna» (8). — 7. Praktiska slutsatser. Värdepremisserna (9). — 8. Undersökningens disposition på huvudavdelningar (11). — 9. Anmärkningar rörande litteraturen i ämnet (12).

- Kap. 2. Den offentliga hushållningens relation till det enskilda näringslivet . . . . .

14

1. Den offentliga hushållningen ej sidoställd det enskilda företaget (14). — 2. Den väsentliga skillnaden ligger i den annorlunda beskaffade motivationen i den offentliga hushållningen (14). — 3. Motivationsgrundvalen för den offentliga hushållningen (15). — 4. Intäkterna motiverade genom utgifterna i den offentliga hushållningen i stället för tvärtom i det enskilda näringslivet (16). — 5. Betydelsen av denna olikhet med hänsyn till föreliggande undersöknings uppläggning (17).

## *Andra avdelningen.*

### LÅNGTIDSVERKNINGARNA AV FÖRSKJUTNINGAR INOM FINANSSYSTEMET.

- Kap. 1. Långtidsproblemets uppläggning . . . . .

19

1. Långtidsproblemets svåra beskaffenhet från teoretisk synpunkt (19). — 2. Långtidsverkningarna särskilda i två grupper, allteftersom de ledas över de offentliga »direkta utgifterna» och själva den genom dessa

möjliggjorda offentliga verksamheten eller över dessa utgifters finansiering. Den fortsatta diskussionen i denna avdelning huvudsakligen inriktad på den senare gruppen av verkningar (20). — 3. Olika finansieringsalternativ (22). — 4. Olika slag av verkliga inkomster (25). — 5. Vissa huvudförutsättningar för de två följande kapitlens diskussion (27).

**Kap. 2. Översikt över de olika arterna av offentliga verkliga inkomster, huvudsakligen med hänsyn till deras incidens samt deras verkningar å konsumtions- och produktionsinriktningen, prisrelationerna m. m. . . . .** 29

1. Speciella konsumtions- och produktionsskatter (29). — 2. Speciella konsumtions- och produktionsskatter (fortsättning). Tullar. Offentlig produktionskontroll (32). — 3. Allmänna nettotkomst- och nettotförmögenhetsskatter (34). — 4. Speciella nettotkomst- och nettotförmögenhetsskatter. Aktiebolagsbeskattningen (35). — 5. Speciella nettotkomst- och nettotförmögenhetsskatter (fortsättning). Beskattning av lyckovinster och »oförtjänt» värdestegring (37). — 6. Pris och avgifter i den offentliga verksamheten (39). — 7. Allmänna konsumtionsskatter och allmänna produktionsskatter (43). — 8. Allmänna och speciella bruttokapitalskatter. Jordbeskattning. Arbetslönebeskattning. Huvudskatter (45).

**Kap. 3. Beskattningens verkningar å inkomst- och förmögenhetsfördelningen, sparandet och företagsamheten m. m. . . . .** 49

1. Fördelningssynpunkten. Den indirekta beskattningen (49). — 2. Fördelningssynpunkten (fortsättning). De allmänna nettoskatterna (51). — 3. Anledningar till övervältring av inkomstskatten. Dess förskjutande verkningar på investeringsinriktningen till följd av olikheterna i skilda investeringars riskbundenhet. Dess verkningar å näringslivets progressivitet samt dess allmänt deprimerande effekt (53). — 4. Anledningar till övervältring av inkomstskatten (fortsättning). Dess förskjutande verkningar på investeringsinriktningen till följd av de växlande möjligheterna till skattebedrägeri (56). — 5. Allmänna nettotförmögenhetsskatter. Dessa äro i allmänhet icke övervältringsbara (57). — 6. Inkomstbeskattningens verkningar å sparandet. Genom den omedelbara minskningen av den behållna nettotkomst (60). — 7. Inkomstbeskattningens verkningar å sparandet (fortsättning). Genom framtida inkomstbeskattningens antecipation (62). — 8. Inkomstbeskattningens verkningar på utbudet av arbetskraft och på »företagsamheten» (64). — 9. Förmögenhetsbeskattningens verkningar å sparandet och företagsamheten (65).

**Kap. 4. Avslutning och sammanfattning . . . . .** 67

1. Vissa förutsättningar, som bundit analysen i de båda föregående kapitlen, diskuterade. Den interregionala och internationella skattekonkurrensen (67). — 2. Sambandet mellan beskattningens verkningar å inkomst- och förmögenhetsfördelningen och dess verkningar å sparandet. Den »personella kapitalbildningen» vid »produktiv» konsumtion (71). — 3. Den offentliga hushållningen såsom »produktiv» konsumtion. Finansiell kapitalbildning genom stegring av verkliga inkomster i förhållande till direkta utgifter (73). — 4. Jämviktsförutsättningen (75).

*Tredje avdelningen.*

## BUDGETBALANSERINGEN PÅ KORT OCH PÅ LANG SIKT.

- Sid.
- Kap. 1. Den offentliga budgeten och principerna för budgetens balansering . . . . . 77
1. Budgetuppställningarna (77). — 2. Budgetens balansering. »Överbalansering» och »underbalansering» (78). — 3. Budgetens balansering (fortsättning). Budgetbalanseringsprinciperna (79). — 4. Driftsbudget och kapitalbudget (79). — 5. Finansernas relativa grad av »sundhet» (81). — 6. Behovet av verkliga inkomster vid olika grad av finansiell »sundhet» (82). — 7. Första idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. »Ordinära» och »extraordinära» utgifter (84). — 8. Andra idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. »Nyttans» varaktighetsgrad (85). — 9. Tredje idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. Materiellt förmögenhetsobjekt (86). — 10. Fjärde idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. Utgifter för i statsfinansiell mening »produktiv» verksamhet (87). — 11. Övergång från en kombination av budgetbalanseringsprinciper till en annan vid villkor om oförändrad grad av »sundhet» i den offentliga hushållningens finanser (88). — 12. Betydelsen av att den offentliga hushållningens volym är växande (90). — 13. Sammanfattande slutanmärkingar (91).
- Kap. 2. Budgetbalanseringsproblemet från korttidssynpunkt . . . . . 93
1. Den automatiska utjämningen av budgetens utgiftssumma i mån av den offentliga hushållningens storlek och denna automatiska utjämnings begränsning (93). — 2. Konjunkturväxlingarna och finanssystemets reaktion till dessa. Frågeställningen (94). — 3. Konjunkturväxlingarnas verkningar å utgiftsbehoven och å inkomstkällorna (95). — 4. Den konjunkturpolitiskt bestämda konjunkturreaktionen hos finanssystemet och den därvid erforderliga större finansiella konjunkturörligheten (97). — 5. Ökad konjunkturörlighet vid ett fast system av budgetbalanseringsprinciper genom att mindre snäva finansieringsregler kombinerats med strängare inkomstbindningsregler. Ökad konjunkturörlighet vid ett i sig självt konjunkturörligt system av budgetbalanseringsprinciper: 1) konjunkturörliga finansieringsregler (99). — 6. Ökad konjunkturörlighet vid ett i sig självt konjunkturörligt system av budgetbalanseringsprinciper: 2) konjunkturörliga inkomstbindningsregler (100). — 7. »Överbalansering» och »underbalansering» av budgeten (100). — 8. De i finansiell praxis förekommande dolda avstegen från deklarerade budgetbalanseringsprinciper (102). — 9. Sammanfattande slutanmärkingar (103).
- Kap. 3. Långtidsverkningarna av att en olika grad av finansiell »sundhet» uppehålls i de offentliga hushållningarna . . . . . 105
1. Frågeställningen (105). — 2. Generationsargumentet (105). — 3. Kritik av generationsargumentet. Produktivitetssynpunkten (106). — 4. Kritik av generationsargumentet (fortsättning). Upplåningens och beskattningens verkan på kapitalbildningen (107). — 5. Kritik av generationsargumentet (fortsättning och sammanfattning). Utbrytandet av finansieringsregeln från kombinationen av budgetbalanseringsprinciper

(108). — 6. Verkningarna av en högre relativ grad av finansiell »sundhet» i de offentliga finanserna med hänsyn till 1) den totala reala kapitalbildningen, 2) den offentliga nettoförmögenhetsmassans utveckling, 3) inkomst- och förmögenhetsfördelningens utveckling samt 4) »förtroendet» till de offentliga finanserna (109). — 7 och 8. Det relativa behovet av verkliga inkomster vid olika grad av »sundhet» i de offentliga finanserna (110). — 9. Verkningarna på volymen av direkta utgifter vid olika grad av relativ finansiell »sundhet» (113). — 10. Sammanfattning och avslutning. Uppehållandet av konstant nettoförmögenhet icke en »naturlig» standard för »sunda» finanser (114).

#### Kap. 4. Långtidsverkningarna av en olika grad av konjunkturrörlighet 117

1. Frågeställningen (117). — 2. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomsnittliga höjden av behövlige verkliga inkomster. Tillsvidare under bortseende från konjunktursynpunkter (118). — 3. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomsnittliga höjden av behövlige verkliga inkomster (fortsättning). Med beaktande av konjunktursynpunkten. Via utgifternas tidlokalisering (120). — 4. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomsnittliga höjden av behövlige verkliga inkomster (fortsättning). Via utjämnningen av skattesatsernas höjd och det reala skatteunderlagets förstärkande (122). — 5. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomsnittliga höjden av behövlige verkliga inkomster (fortsättning). Via kostnadsminskning och kostnadsökning (123). — 6. Verkningarna på den relativa graden av »sundhet» i de offentliga finanserna (125).

#### Kap. 5. Finanstekniska metoder att garantera oförändrad grad av »sundhet» i de offentliga finanserna vid i högre grad konjunkturrörliga budgetbalanseringsprinciper . . . . . 128

1. Kravet på institutionell fasthet i finansväsendet och på klarhet i budgetuppställningarna. Avståendet från de dolda avstegen från uppställda budgetbalanseringsprinciper (128). — 2. Svårigheterna att garantera inkomstbindningsreglernas efterlevnad (130). — 3. Amorteringarnas förvandling till avskrivning. Nettobudget i stället för bruttobudget (131). — 4. Den långsiktiga fondbildningen (134). — 5. Finansiell konjunkturrörlighet genom konjunkturrörliga budgetbalanseringsprinciper. Kortsiktig fondbildning och extraordinär upplåning (136). — 6. Långsiktig planläggning av offentliga utgifter och konjunkturpolitisk kontroll över de kommunala finanserna (139). — 7. Förutsättningar rörande konjunkturförändringarnas natur och deras registrering (142). — 8. Förutsättningar rörande konjunkturförändringarnas natur och registrering (fortsättning). Förändringarna av den sekulära konjunkturutvecklingstrenden. Samhällsordningens ekonomiska och politiska stabilitet (143).

#### Bilaga till avd. III, kap. 5. Kort översikt över det danska finanssystemet speciellt med hänsyn till gränsdragningen mellan driftsbudget och kapitalbudget samt nettobudgeteringsprincipens genomförande . . . . . 146

1. Inledande anmärkningar rörande budgeteringens formella och rättsliga anordning. Budgetöversikterna (146). — 2. Driftsbudget och kapitalbudget. Nettobudgeteringens allmänna genomförande (149). — 3. Redovisningen av statens förmögenhet och av förändringar inom densamma (150). — 4. Budgeteringssystemets sätt att fungera. Förräntningsprocenten. Avskrivningsprocenten (152). — 5. Anmärkningar till de olika budgetöversikterna (154). — 6. Budgetens balansering. Finansierings- och inkomstbindningsreglernas närmare utformning (156).

### *Fjärde avdelningen.*

## FINANSPOLITIKENS KORTTIDSVERKNINGAR FRÅN KONJUNKTURPOLITISK SYNPUNKT.

- Kap. 1. Inledande synpunkter rörande finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument . . . . . 159
1. Utgångspunkten: konjunkturpolitiken under en depression. Den konjunkturpolitiska värdepremissen för den efterföljande undersökningen (159). — 2. Det internationella sambandet såsom begränsning av den nationella konjunkturpolitikens möjligheter under en nedåtgående konjunktur (162). — 3. Finanspolitiken och den »inre penningpolitiken» under en nedåtgående konjunktur (164). — 4. Den allmänna innebörden av en konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik under en nedåtgående konjunktur. Avdelningens disposition på kapitel (166). — 5. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument. Tre begränsande hänsyn (171). — 6. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument (fortsättning). Tillfällig socialisering av viss ekonomisk verksamhet. Offentliga understöd åt enskild näringsverksamhet (172). — 7. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument (fortsättning). Utvidgning av det offentligas egen, mera »normala» verksamhet (175). — 8. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument (fortsättning). Tidsfaktorn (176).
- Kap. 2. Verkningsar under en nedåtgående konjunktur av förändringar ifråga om volymen av »löpande utgifter» . . . . . 179
1. »Löpande utgifter» (179). — 2. Fiktiva besparingar (181). — 3. Verkningsar av en utvidgning av de offentliga understöden (182). — 4. Verkningsar av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter. Problemställningen i den fortsatta undersökningen (185). — 5. Verkningsar av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter (fortsättning). Första huvudfall: besparingsåtgärder bestående i tillfälliga lönedesättningar (187). — 6. Verkningsar av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter (fortsättning). Andra huvudfall: besparingsåtgärder bestående i tillfälliga inskränkningar av offentlig verksamhet (192). — 7. Verkningsar av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter. Sammanfattning (195). — 8. Extraordinär upplåning eller fondbelastning m. m. för finansieringen av löpande utgifter (197).

Kap. 3. Verkningar under en nedåtgående konjunktur av förändringar ifråga om volymen av utgifter för »offentliga arbeten» . . . . . 199

1. Finanssystemets »naturliga» reaktion ifråga om volymen av utgifter för »offentliga arbeten» under en nedåtgående konjunktur (199). — 2. De direkt socialpolitiska verkningarna av en utvidgning av de offentliga arbetena under en nedåtgående konjunktur. Arbetslörens natur av »fast kostnad» (201). — 3. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena. Frågeställningen (204). — 4. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena (fortsättning). Stegringen av konsumtionsvaruefterfrågan på grund av den direkt eller via beställningarna till den kapitalvaruproducerande industrien indirekt orsakade inkomststegringen (207). — 5. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena (fortsättning). Den s. k. köpkraftseffekten (209). — 6. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena. Sammanfattande anmärkningar (211). — 7. Sammanfattande avvägning mellan de tre huvudsynpunkter, vilka tala för en utvidgning av de offentliga arbetena under en nedåtgående och låg konjunktur (213).

Kap. 4. Verkningarna på kapitalmarknaden. Det internationella utrymmet för den nationella konjunkturpolitiken . . . . . 217

1. Konjunkturpolitik under en nedåtgående eller låg konjunktur innebär vanligen kreditutvidgning (217). — 2. Verkningarna å kapitalmarknaden av offentliga arbeten. Kritik av den statiska teorien för jämvikten å kapitalmarknaden. Med hänsyn till realkapitalmarknaden (218). — 3. Verkningarna å kapitalmarknaden av offentliga arbeten (fortsättning). Med hänsyn till kreditmarknaden. Varifrån kommer den behövliga mängden ny kapitaldisposition? (219). — 4. Verkningarna å kapitalmarknaden av offentliga arbeten (fortsättning). Med hänsyn till de uppkommande prisrörelserna (221). — 5. Den i de internationella relationerna givna begränsningen. Verkningarna å import, export och internationella kapitalrörelser (224). — 6. Den i de internationella relationerna givna begränsningen (fortsättning). Valutförhållandena (226). — 7. Konkurrensen på kreditmarknaden mellan offentlig och enskild verksamhet. Ett villkor beträffande riksbankspolitiken (228). — 8. Konkurrensen mellan den inre penningpolitiken och finanspolitiken. Det enskilda näringslivets förtroendereaktion (229). — 9. Riksbankens ansvar (231). — 10. Finanspolitiken såsom internationellt konjunkturpolitiskt instrument (234).

Kap. 5. Metoder varigenom det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik kan utvidgas. Olika finanspolitiska åtgärder jämförda med hänsyn till den konjunkturpolitiska effektivitet, varmed de utnyttja det internationella utrymmet . . . . . 236

1. Sambandet mellan handelsbalansens rörelsetendens och valutaläget icke momentant utan tidskrävande, icke stelt utan i viss grad elastiskt (236). — 2. Handelspolitiska åtgärder i syfte att utvidga det internationella utrymmet för den konjunkturstimulerande finanspolitiken

(238). — 3. Det finansiella avvägningsproblemets innebörd (240). — 4. Finansieringsfrågan från synpunkten av det internationella utrymmets begränsning. Offentliga arbeten finansierade genom nettoskatter jämförda med lånefinansierade offentliga arbeten. Lönesättningar inom den offentliga verksamheten (241). — 5. Finansieringsfrågan från synpunkten av det internationella utrymmets begränsning (fortsättning). Offentliga arbeten finansierade genom en specialbeskattning av utländska konsumtionsvaror (246). — 6. Avvägningen mellan understöd och offentliga arbeten samt mellan offentliga arbeten av olika direkt lönebildande effekt vid olika antaganden rörande det internationella utrymmets begränsning (248). — 7. Avvägningen mellan offentliga arbeten, offentliga understöd och besparingsåtgärder med avseende å mera ordinära löpande utgifter under olika finansieringsalternativ (252).

**Kap. 6. Finanspolitiken och arbetsmarknaden . . . . . 257**

1. Den offentliga arbetsmarknaden (257). — 2. Verkningarna på den enskilda arbetsmarknaden av den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken (260). — 3. Lönesättningen inom den offentliga verksamheten och inom det enskilda näringslivet (263).

**Kap. 7. Sammanfattning och avslutning . . . . . 267**

1. Sammanfattande karakteristik av finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument under nedåtgående och låg konjunktur (267). — 2. Finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument under en uppåtgående och hög konjunktur. Den finansiella synpunkten (271). — 3. Finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument under en uppåtgående och hög konjunktur (fortsättning). Den konjunkturpolitiska synpunkten. Den institutionella begränsningen (272). — 4. Verkningarna på kapitalmarknaden. Det internationella utrymmet för finansiell kontraktion under uppåtgående och hög konjunktur. Metoder att utvidga detta utrymme (274). — 5. Konjunkturörliga pris och avgifter i offentlig verksamhet (276). — 6. Offentliga understöd å enskild näringsverksamhet under en nedåtgående och låg konjunktur (278).

FINANSPOLITIKENS  
EKONOMISKA VERKNINGAR





# FÖRSTA AVDELNINGEN.

---

## Inledning.

### KAPITEL 1.

#### Undersökningens inriktning och avgränsning, metod och disposition.

1. Det enskilda näringslivet och den institutionella ramen. Den ekonomiska politiken: ändamålsbestämda förändringar av denna institutionella ram. Marknadsprisbildningen förlöper inom en ram av samhällliga regleringar. Dessa regleringar bestämma tillsammans med övriga data prisbildningens faktiska gestaltning. En »ren» marknadsprisbildning i meningen av en prisbildning, som icke på ett väsentligt sätt betingas av samhällliga regleringar, har aldrig existerat och är i själva verket otänkbar.

På ett eller annat sätt är det enskilda näringslivet alltid samhälligt organiserat: arten av denna organisation bestämmer icke blott, som självklart är, vilka personer, som komma att inneha ägande-, fordrings-, nyttjande- eller andra rätter till produktionsmedlen och till produktionsresultatet, utan betingar jämväl produktionens volym och inriktning, varuprisen, produktionsmedlens ersättningar och deras sysselsättningsgrad, konsumtionens volym, art och fördelning mellan samhällsklasserna o. s. v. samt utvecklingen på lång och på kort sikt av samtliga dessa förhållanden.

Då de samhällliga regleringarna på detta vis med nödvändighet öva inflytande på det ekonomiska livets materiella gestaltning, kan man givetvis sätta sig det målet före att *genom en planmässig anordning av denna institutionella ram förändra prisbildningens förlopp i den riktning, man önskar*. Principiellt är man därvid blott bunden av *dels* de primärt prisbildningsbestämmande data, vilka icke äro av institutionell natur och om vilka diskussionen i den ekonomiska teorien huvudsakligen rört sig, *dels* den ständigt rådande större eller mindre bristfälligheten av vår kännedom om de reala och slutliga totalverkningsarna av olika slags förändringar av de institutionella faktorerna.

All ekonomisk politik går i själva verket ut på dylika förändringar av de institutionella betingelserna för prisbildningen, vidtagna i syfte att nå ett förändrat förlopp av denna prisbildning.

2. »Fastlåsta» och »rörliga» institutionella regleringar. En allmän förutsättning för undersökningen: den gäller blott de »rörliga» regleringarna. Från synpunkten av den aktuellt möjliga ekonomiska politiken kunna de samhällliga regleringarna fördelas i två huvudgrupper. I fråga om vissa av de samhällliga regleringarna antagas mera avsevärda förändringar ställda utom fråga.

Åtminstone på kort sikt framstå dessa regleringar väsentligen såsom fasta och givna förutsättningar för den ekonomiska politiken. Denna blir därför praktiskt begränsad till att blott gälla förändringar av andra slags regleringar, beträffande vilka förändringar icke framstå på detta sätt uteslutna.

Till den förra kategorien av relativt fasta samhällliga regleringar räknas vanligen i första rummet de legala och andra normer, som reglera äganderätts- och avtalsförhållandena och därmed det enskilda näringslivets grundstruktur. Till den senare kategorien av institutionella variabler höra däremot de regleringar, som äro objekt för finanspolitiken, penning- och kreditpolitiken, handelspolitiken, socialpolitiken o. s. v.

Gränsen mellan dessa båda slag av regleringar, som här för enkelhets skull må kallas »fastlåsta», resp. »rörliga» regleringar, är givetvis i hög grad obestämd och flytande. Således äro smärre förändringar av de såsom fastlåsta karakteriserade regleringarna icke praktiskt uteslutna utan bilda ett regelmässigt inslag i rättsutvecklingen. Vidare medföra förändringar, som primärt gälla blott de rörliga regleringarna, ofta synnerligen väsentliga förändringar av den reala innebörden i de fastlåsta regleringarna (beskattningsverkan på äganderättssystemet). Slutligen förskjutes gränsen mellan de samhälliga regleringar, vilka praktiskt äro att betrakta såsom relativt fastlåsta, och de, som äro relativt rörliga, oavbrutet med åsikts- och maktförskjutningarna inom det politiska livet.

Denna flytande gräns mellan från praktiskt politisk synpunkt fastlåsta och rörliga samhälliga institutioner har här berörts, emedan den korresponderar till en grundläggande allmän förutsättning, som faktiskt binder den efterföljande undersökningen liksom alla liknande undersökningar, och som i klarhetens intresse icke bör lämnas outtalad. Denna allmänna förutsättning är nämligen, att *det institutionella systemet såsom helhet antages vara någorlunda fast, speciellt vad gäller sådana mera fundamentala regleringar, vilka organisera avtals- och äganderättsförhållandena samt näringslivets allmänna struktur.* Den ekonomiska politiken antages således uteslutande inriktad på vissa, såsom rörliga antagna, politiska regleringar.

En uttömmande redogörelse för denna förutsättnings materiella innebörd skulle kräva en ingående beskrivning av näringslivets faktiska organisation samt de politiska maktförhållandena i ett aktuellt läge. En dylik konkretisering av ifrågavarande allmänna förutsättning kan givetvis här icke genomföras. Det må emellertid påpekas, att exempelvis finanspolitiken sådan den skulle gestalta sig vid en mera genomförd socialistisk organisation av det ekonomiska livet icke i den fortsatta framställningen kommer under behandling. I förutsättningen ligger således en uteslutning från undersökningens område av en stor mängd möjliga förändringar av karaktär att mera väsentligt förändra den institutionella strukturen av samhället. Denna förutsättning är visserligen från vetenskapsteoretisk synpunkt fullkomligt godtycklig, men den korresponderar till för närvarande relevanta politiska förutsättningar.<sup>1</sup>

Undersökningen accepterar såsom en praktisk norm den i nämnda allmänna förutsättning grundade begränsningen av den politiska problemställningen.

<sup>1</sup> Se rörande det med värdepremisserna förbundna metodiska problemet nedan s. 9 ff.

3. **Undersökningens föremål. Dess avgränsning gentemot Arbetslöshetsutredningens mera allmänna problemställning.** Föreliggande specialundersökning gäller verkningarna på totala prisbildningsförloppet av olika slags förändringar beträffande en speciell art av de ovan såsom rörliga karakteriserade samhälleliga regleringarna, nämligen de finansiella regleringarna.

Undersökningen ingår som ett led i en serie specialundersökningar över olika viktiga delar av den offentliga politik, som bildar den institutionella ramen kring prisbildningen (inklusive arbetsmarknaden) och som, enligt vad redan antytts, bestämmer denna prisbildnings förlopp. Det praktiska syftet är givet genom den allmänna politiska normen: en *rationell arbetslöshetspolitik*, närmare angiven såsom en sådan utformning av de led i den ekonomiska och sociala utvecklingen, vilka för närvarande äro åtkomliga för allmän eller enskild kontroll och påverkan, att denna förlöper med minimal arbetslöshet.

Denna grundläggande politiska värdenorm kommer att föranleda, att huvudintresset anknytes vid sådana verkningar av finanspolitiken, som äro väsentliga för utbuds- och efterfrågeförhållandena på arbetsmarknaden. Praktiskt betyder detta, att exempelvis frågan om principerna för budgetens balansering och likaså frågan om beskattningens verkningar på kapitalbildningen och företagsamheten få primär vikt, medan en serie incidensproblem (i inskränkt bemärkelse) av betydelse i första hand för särskilda nyttigheters bytesrelationer bli av mera sekundär betydelse.

Den avgränsning emot Arbetslöshetsutredningens egen mera omfattande problemställning, som kommer att iakttagas, giver sig själv. Specialundersökningen kommer att stanna vid konstaterandet av en verkan från den offentliga hushållningen med tendens att i och för sig kunna påverka utbuds- och efterfrågefunktionerna på arbetsmarknaden (t. ex. ett ökat kapitalutbud) utan att i allmänhet problemet upptages, på vad sätt och i vad mån arbetsmarknaden i sin tur reagerar för denna verkan genom förändrad sysselsättningsvolym eller tilläventyrs på annat sätt (t. ex. förändrad arbetslön). Det speciella arbetsmarknadsproblemet kommer m. a. o. att i görligaste mån hållas utom undersökningen.

Då undersökningen icke mera i detalj ingår på frågan, hur och i vad mån en primär verkan av finanspolitiken å prisbildningen övar inflytande på speciellt arbetsmarknaden, kommer den, trots den av hänsyn till arbetsmarknadsförhållandena givna intresseinriktningen, att i det väsentliga hava formen av en allmän utredning rörande finanspolitikens verkningar å prisbildningen såsom helhet på lång och på kort sikt.

4. **Avgränsningen mot vissa parallella specialundersökningar.** Avgränsningen gentemot de övriga specialundersökningarna blir däremot något svårare att fastlägga, även om den i princip är att uppdraga på enahanda sätt. De verkningar från den offentliga hushållningen i riktning emot arbetsmarknaden, vilka nyss antydningssvis berördes, växla nämligen ofta högst väsentligt beroende på hur de övriga såsom rörliga karakteriserade samhälleliga regleringarna förändras eller icke förändras, d. v. s. beroende på vilken arbets-

marknadspolitik, handelspolitik och speciellt valuta- och penningpolitik, som samtidigt följes. Verkningarna av finansiella åtgärder kunna därför icke klarläggas annat än vid givna förutsättningar rörande dessa andra rörliga institutionella prisbildningsbetingelser.

Det praktiska problemet gäller emellertid i verkligheten alltid frågan om en planmässig koordination av olika slags politiska (rörliga) regleringar. Särskilt framträdande blir detta förhållande i analysen av konjunkturpolitiken. På grund av denna karaktär hos problemställningen blir det uppenbarligen omöjligt att arbeta med dessa andra rörliga regleringar i formen av fasta förutsättningar (*ceteris paribus*). Vad som studeras blir ständigt en kombination av förändringarna hos hela serien av politiska variabler. I viss utsträckning kommer därför med nödvändighet den här föreliggande specialundersökningen rörande det finansiella problemet att täcka med de övriga specialundersökningarna gemensam mark, vilket emellertid i och för sig icke framstår oönskligt, allra helst den praktiska uppgiften i sista hand måste vara just en koordination av undersökningsresultaten.<sup>1</sup>

Efterföljande specialundersökning rörande det finanspolitiska problemet kommer emellertid givetvis att i möjligaste mån koncentrera intresset på den offentliga hushållningen. Övriga arter av ekonomisk politik komma att i undersökningen inträda såsom vissa, i hög grad schematiserade standardförutsättningar om alternativa slag av penningpolitik, handelspolitik etc.

5. **Undersökningens allmänna metod.** Det ligger i sakens natur, att undersökningen måste få en i viss mån *schematisk prägel*. Problemets oerhörda omfattning förhindrar i en relativt kortfattad framställning som den här föreliggande en så intensiv analys, som eljest vore möjlig och naturligtvis i och för sig önskelig. Framställningen måste i allmänhet stanna vid ett angivande av de huvudsakliga förhållanden, man vid ett konkret finanspolitiskt avgörande har att beakta. Analysen kan icke anknyta till en given konkret prisbildningssituation utan måste avse vissa standardiserade situationer. Den måste vidare gälla, icke verkningarna av förändringar i fråga om speciella tekniska utformningar av detaljer inom den offentliga hushållningen, utan verkningarna av denna hushållnings mera allmänna struktur. I gengäld böra dessa verkningar studeras i deras allmänna prisbildningssammanhang och med hänsyn till mera slutgiltiga verkningar (vilket ju icke kan genomföras i isolerade, mera finanstekniskt inriktade detaljundersökningar).

Undersökningen måste än vidare, av skäl som strax skola antydas, i allmänhet tillämpa en något *mindre direkt teoretisk metod*, än den som kan finna användning i parallella undersökningar rörande verkningarna av andra slags offentliga ingripanden och regleringar. En ganska vidlyftig teoretisk apparat med alternativa, ofta synnerligen verklighetsfrämmande förutsättningar av metodisk art kommer därvid understundom till bruk. Syftet blir till en början blott att utreda problemet rent teoretiskt, att klarlägga frågeställ-

<sup>1</sup> Under arbetet med korrekturet till denna bilaga har jag i olika hänseenden tillgodogjort den samma kritiska påpekanden från dr A. Johansson, prof. E. Lindahl, prof. B. Ohlin, dr Br. Suviranta och statsrådet E. Wigforss, till vilka författarens tack härmed fram bäres.

ningar och skissera allmänna sammanhang. Resultaten av denna förberedande teoretiska analys blir problemens sÄrlÄggning i delproblem av pÅ en gÅng mera generell och mera elementÄr natur.

Verkningarna av t. ex. en hÖjning av inkomstskatten Är en frÅga som i sin teoretiskt oanalyserade form icke ens kan ställas till det statistiska materialet, och ingen kan därom utan vidare gÖra sig nÅgra som helst grundade fÖreställningar. Den teoretiska analysen Är ett fÖrsök att upplÖsa denna komplicerade frÅga i en serie pÅ visst sÄtt koordinerade, teoretiskt enklare frÅgor av natur att verkligen kunna ställas och mÖjligen Även besvaras: hur reagera personer pÅ olika inkomsthÖjd med hänsyn till produktiva insatser, sparande och konsumtion fÖr en inkomstminskning, i vad mÅn Äro inkomsterna i samhället av monopolkaraktÄr, i vilken utstrÄckning ingår inkomstskatten sÅsom en kostnadspost i olika slags fÖretagares kalkyler o. s. v.

I frÅga om flertalet av dessa mera elementÄra delproblem existerar det emellertid heller icke nÅgon tillfÖrlitlig, empiriskt grundad kunskap. Den abstrakta analysen har dÅ blott nÅtt fram till en stÖrre klarhet om frÅgeställningarnas innebörd. Oftast finnes det emellertid vissa mÖjligheter att ge Åtminstone sannolika, fastän synnerligen approximativa svar pÅ dessa delproblem och dÄrmed Även pÅ huvudproblemet. Dessa mÖjligheter komma Även att i stÖrsta utstrÄckning utnyttjas.

SkÄlet varfÖr i speciellt denna undersökning den förberedande, abstrakt teoretiska analysen mÅste givas ett sÅ oproportionerligt stort rum, Är bl. a. att diskussionen av frÅgeställningarna i den finansvetenskapliga litteraturen Är mera oklar och omstridd Än inom andra områden av ekonomin. Det existerar ingen tillfÖrlitlig och ÄndamÅlsenlig teoretisk apparat att helt enkelt Övertaga och tillämpa. Denna teoretiska apparat mÅste i stor utstrÄckning (framfÖr allt vad gÄller hela budgetbalanseringsproblemet) fÖrst konstrueras.

Vad gÄller den viktiga huvuddel av undersökningen, som behandlar finanspolitikens konjunkturreaktion, bÖr i detta samband fÖljande anmärkning gÖras. Det kunde synas, som om behandlingen av konjunkturproblemet i sÄrskilt hÖg grad skulle bli lidande av den schematiska och abstrakta undersökningsmetod, som mÅste tillämpas. Konjunkturproblemet gÄller ju det ekonomiska livets historiskt individuella vÄxlingar frÅn tidpunkt till annan. MÅste inte i praktiken den finanspolitik, som skall fÖras, utformas under hänsynstagande till nÄringslivets konkreta beskaffenhet i tusen och ett hÄnseende vid varje sÄrskilt tillfÄlle? Blir det dÅ inte omÖjligt att ur en schematisk analys, som icke kan utformas sÅ, att den strÄngt korresponderar till alla individuellt konkreta situationer, draga nÅgra som helst brukbara praktiska slutsatser?

Denna uppfattning torde emellertid just vad gÄller det finansiella problemet icke vara fullt trÄffande. Finanspolitiken mÅste nÄmligen av olika skÄl, som framdeles skola utföras, givas en viss lÅngsiktig institutionell fasthet. Redan det fÖrhÅllandet, att finansiella Åtgärder pÅ grund av statsrÄttliga och administrativt praktiska orsaker krÄva avsevärd tid att förberedas, beslutas och sÄttas i verket, gÖr finanspolitiken mindre Ägnad att användas sÅsom individualiserande konjunkturpolitiskt instrument. Det fÖreligger i detta hÄn-

seende en väsentlig skillnad mellan finanspolitiken å ena sidan och t. ex. penning- och kreditpolitiken å andra sidan.

Finanspolitiken måste således ej blott i en allmän undersökning som den här föreliggande utan även i praktiken vara i viss mån stel och schematiserande. Den kan på längre sikt icke med trygghet anordnas så, att alltför stora hänsyn till den konkreta situationens individuella förhållanden bli möjliggjorda. Detta betyder givetvis ej, att finanspolitiken icke alls skulle kunna givas en konjunkturpolitisk karaktär. Det betyder blott, att finanspolitikens konjunkturreaktion måste utformas i gestalten av förhållandevis generella och stela — d. v. s. icke med hänsyn till individuella konjunkturförlopp alltför mycket växlande — handlingsnormer. Sedan får det bli penningpolitikens sak att sörja för de speciella hänsynen i de individuella konjunktursituationerna.

Från en synpunkt sett betecknar denna naturliga och nödvändiga arbetsfördelning ett mycket viktigt element i relationen mellan finanspolitik och penningpolitik. På grund av denna arbetsfördelning kommer även en schematiserande behandling av finanspolitikens konjunkturproblem verkligheten närmare och blir av större omedelbart praktisk betydelse, än man a priori eljest kunde antaga.

6. Allmän princip vid studiet av »verkningar». »Jämförelsenormerna». Hela undersökningen kommer att gälla problemet: finanspolitikens verkningar. Bl. a. emedan saken har en viss vikt för den teoretiska metod, som i fortsättningen tillämpas, bör det kanske inledningsvis understrykas, att varje uttalande om en viss finanspolitikens verkningar blir alldeles meningslöst, såvida man icke fullt klart fixerat en jämförelsenorm.

En utredning rörande verkningarna av en viss finansiell reglering måste nämligen gälla *skillnaden* mellan det ekonomiska förlopp, som utlöser sig vid denna reglering, och det förlopp, som utlöser sig vid en annan reglering. Denna andra reglering (jämförelsenormen) måste därför ävenledes bestämmas. I en annan mening än såsom en skillnad mellan två förlopp vid alternativa finansiella regleringar är allt tal om verkningar utan bestämd innebörd.

I en praktiskt politisk diskussion om en viss finansiell detalj synes måhända mestadels jämförelsenormen ligga tämligen klar utan särskilda ansträngningar att fastställa densamma. Jämförelsenormen skulle vara det förlopp, som skulle äga rum, om ifrågavarande finansiella åtgärd icke vidtoges. Så enkelt är emellertid problemet vanligen icke avklarat. Om åtgärden icke vidtoges, bleve man måhända nödsakad att vidtaga andra åtgärder. Då dessa andra åtgärder vanligen icke äro a priori bestämda, är den jämförelsenorm, som de i sin tur bestämma, ävenledes obestämd. Om åter åtgärden i fråga vidtoges, bringade den likaledes regelbundet med sig andra åtgärder av a priori icke bestämd art. Emot en detaljfråga, som primärt gäller en viss utgiftspost, svarar t. ex. alltid ett intäktspåslag eller också ett problem om alternativ utgift. Om detta intäktspåslag lämnas obestämt, blir hela diskussionen obestämd.

Om man exempelvis under en depression diskuterar korttidsverkningarna av olika slags sparsamhetsåtgärder, har man således att ej blott undersöka verk-

ningarna i och för sig av att ifrågavarande utgiftsposter bringas ned så och så mycket. De slutliga verkningarna av sparsamhetsåtgärderna bero dessutom på vilka slag av skatter man vill bringa ned eller förhindra att stiga eller vilka andra slags utgifter man vill bereda rum för. Om man i den praktiska diskussionen av sparsamhetsåtgärderna icke gjort denna däremot svarande intäkts- eller utgiftsfråga klar för sig, blir denna diskussion med nödvändighet missvisande. Tänker man sig eventuellt i olika politiska läger skilda slag av korresponderande skattesänkningar eller alternativa utgifter, avser diskussionen icke ens samma sak.

Gäller å andra sidan diskussionen verkningarna av en viss art av existerande beskattning, måste man, därest man överhuvud taget vill nå en riktig uppfattning, göra klart för sig, huruvida man med verkningarna av ifrågavarande beskattning åsyftar en jämförelse med:

1) den utveckling, som skulle inträda, om skatten i fråga avskaffades eller nedsattes, och samtidigt en motsvarande inskränkning gjordes av olika slags offentliga utgifter: denna jämförelsenorm måste då vidare bestämmas med hänsyn till arten av de utgifter, som begränsas; eller

2) den utveckling, som skulle inträda, om utgiftsbudgeten bibehölls oförändrad, men samtidigt andra finansieringsmetoder (andra skatter eller eventuellt offentlig upplåning) användes för att ersätta den avskaffade eller nedsatta speciella beskattning, vars verkningar studeras: denna jämförelsenorm måste då vidare bestämmas med hänsyn till arten av dessa andra finansieringsalternativ.

Utan att man gör en bestämd förutsättning i angivna hänseenden är problemet om verkningarna omöjligt redan såsom frågeställning. I den följande undersökningen kommer jämförelsenormen oavbrutet att redovisas i formen av bestämda förutsättningar för de slutsatser, som dragas. Framställningen kommer även på grund härav att bli i viss mån mera abstrakt och svärgenomtränglig, än vad fallet skulle vara vid en mindre samvetsgrann redovisning av förutsättningar. Men detta kan icke undvikas, om undersökningen överhuvud taget skall lämna vederhäftiga resultat.

För de slutliga resultaten är jämförelsenormernas bestämning — d. v. s. det teoretiska fixerandet av vad jämförelsen i varje särskilt resonemang gäller — utan materiell betydelse. Jämförelsenormerna äro oftast blott tekniska genomgångsled i analysen och kunna därför bestämmas på rent metodiska grunder. De slutliga resultaten måste emellertid föreligga i formen av omdömen om skillnaderna mellan ekonomiska totalförlopp vid skilda slags, faktiskt möjliga kombinationer av finansiella regleringar.

Blott detta är viktigt att redan här framhålla: undersökningen måste oavbrutet gälla jämförelser mellan skilda förlopp, på grund varav alltid minst två jämförelseled måste vara klart och fullständigt definierade.

**7. Praktiska slutsatser. Värdepremisserna.** De praktiska slutsatser, som dragas, ha den allmänna formen, att ett förlopp från synpunkten av vissa givna värdepremisser påstås vara att politiskt föredraga framför de i den teoretiska jämförelsen alternativt ställda förloppen.



Det är då klart, att dylika praktiska slutsatser från en teoretisk undersökning blott kunna dragas, därest bestämda och tillräckliga värdepremisser äro angivna. Till grundval för själva valet av de alternativa förlopp, som man låter undersökningen av verkningar omfatta, ligga ävenså värdepremisser. Värdepremisserna begränsa med andra ord redan undersökningens inriktning och bestämma därefter värdeavvägningen mellan de av den så begränsade undersökningen omfattade förloppen.

I en specialundersökning kunna i senare hänseendet värdepremisserna sällan i den grad fullständigt bestämmas, att de tillåta en oreserverad praktisk slutsats. Vanligen kunna de redovisas blott i så måtto bestämda, att slutsatsen kommer att ange ett visst förlopp såsom önskligare, därest detta förlopp från andra icke diskuterade, samtidigt relevanta värdepremissers synpunkt icke skulle framstå önskligare.

De diskuterade och redovisade värdepremisserna gälla då blott en viss sida av de undersökta förloppen: värdepremisserna utgöra blott en av komponenterna i en fullständig politisk värdesättning. Även den praktiska slutsatsen blir givetvis då i samma hänseenden ofullständig. Den allmänna regeln bör därvid iakttagas, att denna värdepremissernas och de praktiska slutsatsernas ofullständighet icke skall fördöljas genom att de formuleras i s. k. principiella termer. Värdepremisserna böra tvärtom anknyta till den konkretare bestämning av de undersökta förloppen, som gives i själva den teoretiska analysen av verkningarna.

Oavsett värdepremissernas fullständighetsgrad — och alltså även om de antogs alldeles fullständiga — är varje praktisk slutsats från vetenskapsteoretisk synpunkt dock i så måtto hypotetisk, att värdepremisserna icke kunna vetenskapligt begrundas. De inträda i undersökningen såsom *valda* förutsättningar. Varje praktisk slutsats kan därför bestridas redan genom att andra värdepremisser påstås. Och dessa kunna påstås utan att bevisas, emedan inga värdepremisser kunna bevisas.

I en praktisk undersökning sådan som den här föreliggande är valet av värdepremisser dock icke fullt så godtyckligt, som av denna vetenskapsteoretiska sats i och för sig måhända kunde synas. Valet sker på i viss mening och i viss grad objektiva grunder. Värdepremisser framstå nämligen icke »praktiskt betydelsefulla» i annan mån, än de svara mot politiskt mera vägande maktgruppers faktiska värdesättningar.

Denna synpunkt gör det möjligt att på objektiva grunder såsom »praktiskt betydelselösa» från undersökningen utesluta alla utom vissa värdepremisser. Med kännedom om de »praktiskt betydelsefulla» värdesättningarnas allmänna socialpsykologiska struktur är det vidare möjligt att genom en konfrontation av dessa värdesättningar med teoretiska data och sammanhang bestämma dessa värdesättningar så, att de svara till alltmera specifika förlopp.

Detta val av värdepremisser i en praktisk undersökning är givetvis mycket svårt: oftast måste såväl uppfattningen rörande värdesättningarnas grad av »praktisk betydelsefullhet» i angiven mening som deras närmare fixering i relation till de analyserade förloppen tagas mera på känn. Redan undersökningens begränsning utesluter i alla händelser en mera ingående diskussion av

värdepremissernas relation till de politiska maktgruppernas faktiska strävanden. Det både vetenskapsteoretiskt och metodiskt synnerligen invecklade problemet har här berörts i första hand för att läsarens kritiska uppmärksamhet skall vara vaken gentemot värdepremisserna och deras utnyttjande för praktiska slutsatser i den fortsatta undersökningen.

I samma syfte skola värdepremisserna så vitt möjligt uttryckligen och i bestämd form redovisas. Vissa allmänna värdepremisser äro redovisade ovan i §§ 2 och 3. Mera specifika, stundom alternativa värdepremisser skola angivas under undersökningens gång.

8. **Undersökningens disposition på huvudavdelningar.** I denna inledande avdelnings andra kapitel kommer nu härnäst i nära anslutning till redan gjorda påpekanden en kort redogörelse att lämnas rörande den teoretiska relationen mellan den »offentliga hushållningen» — en term, som här och i fortsättningen användes såsom synonym till finanspolitiken i vidsträcktaste mening — och marknadsprisbildningen.

Huvudframställningen disponeras därefter på tre avdelningar.

I den andra avdelningen skisseras först i allmänna drag verkningarna på längre sikt av att den offentliga hushållningen är inriktad på ena eller andra sättet. I den tredje avdelningen behandlas därefter något mera ingående de speciellt finansiella verkningar på längre och på kortare sikt, vilka äro förbundna med en olikartad gestaltning av principerna för budgetens balansering. I den fjärde avdelningen avhandlas på denna grundval det finansiella korttidsproblemet (konjunkturproblemet) med hänsyn till den offentliga hushållningens verkningar å det enskilda näringslivet.

Denna disposition kan i så måtto framstå egendomlig, som lång- och korttidsverkningar sammanförts vid behandlingen av det budgetfinansiella problemet i tredje avdelningen, medan vid behandlingen av den offentliga hushållningens verkningar på det ekonomiska livet såsom helhet lång- och korttidsverkningarna särskilts och behandlats i var sin avdelning, den andra och den fjärde. Skälen, varför så gjorts, äro i huvudsak följande. Speciellt i budgetproblemet äro lång- och korttids synpunkterna teoretiskt så nära förbundna med varandra, att framställningen med nödvändighet måste företaga en omedelbar konfrontation av dessa båda synpunkter med varandra. I detta finansiella problem bindes vidare icke behandlingen av långtidsverkningarna i högre grad av den synnerligen abstrakta förutsättning om prisbildningsjämvikt, vilken eljest vid behandlingen av långtidsverkningar alltid måste uppehållas.<sup>1</sup>

Ytterligare må om undersökningens uppläggning anmärkas följande. Den diskussion av ekonomiska långtidsverkningar, som i andra avdelningen kommer att givas plats, kan, särskilt med hänsyn till det rådande ekonomiska krisläget, synas behandla problem av mindre aktuell beskaffenhet, allra helst varje långtidsanalys i särskilt hög grad måste arbeta med en mängd abstrakta förutsättningar, vilka just nu mer än någonsin framstå verklighetsfrämmande eller åtminstone synnerligen osäkra. I vissa hänseenden är det

<sup>1</sup> Se nedan s. 20 f., 27, 75 f. et passim.

emellertid av fördel vid behandlingen av korttidsproblemet att kunna bygga på grundvalen av en översiktlig diskussion av långtidsproblemet. I sina huvuddrag måste vidare — och detta skäl är av större vikt än det föregående — det finansiella systemet givas en viss institutionell fasthet, och det är naturligtvis i första hand hänsynen till långtidsverkningarna, som faktiskt bli motiverade vid detta systems uppbyggande. Av dessa båda skäl kunna långtidsverkningarna icke helt försummas.

Från arbetsmarknadssynpunkt bli emellertid korttidsverkningarna de icke minst viktiga (konjunkturproblemet). Att korttidsverkningarna under närvarande förhållanden mer än vanligt trätt i förgrunden, har redan antytts.

9. **Anmärkningar rörande litteraturen i ämnet.** Litteraturhänvisningar komma blott undantagsvis att lämnas.

Den finansvetenskapliga litteratur, som finnes, är till större delen icke av den beskaffenhet eller inriktad på de problem, att den blir av större intresse för den här föreliggande undersökningen. I viss utsträckning har detta sitt samband med en oklar vetenskapsteoretisk inställning.<sup>1</sup> Det sist sagda gäller i första hand flertalet av de mera allmänna verken rörande »principerna» för den offentliga hushållningen. Det gäller även en stor del av speciallitteraturen, i den mån denna icke är inriktad på rättsliga och administrativa problem och således redan av denna anledning faller utanför denna undersöknings intresseområde.

Ett undantag bör därvid göras för incidenslitteraturen. De långsiktiga verkningarna av beskattningen finnas behandlade i en relativt stor och även relativt värdefull litteratur. De vetenskapligt mest intressanta delarna av denna litteratur utgöras emellertid av ingående teoretiska analyser av skatteverkningar under mycket speciella betingelser eller i speciella hänseenden (monopolproblem samt andra problem anknyttande till efterfråge- och utbudselasticiteten).

Större delen av den åsyftade incidenslitteraturen gäller vidare skatteformer, vilka med hänsyn till svenska förhållanden äro av mindre praktiskt intresse (jordskatter och andra liknande speciella objektsskatter, omsättningskatter, produktionsskatter etc.). De svenska skatteformerna erbjuda, som i andra avdelningen närmare skall visas, relativt få problem av nyss antydda speciella incidenstyp, allrahelst verkningar av skyddstillarna icke i denna undersökning upptagas till analys utan lämnas till den parallella undersökningen rörande handelspolitiken.

Ännu viktigare är emellertid, att av skäl, som närmare skola angivas i andra avdelningen, där här åsyftade incidensproblem avhandlas, varje mera detaljerad behandling av skatteverkningarna på lång sikt förefaller tämligen intresselös från praktisk synpunkt på grund av den synnerligen abstrakta och verklighetsfrämmande förutsättning om oavbrutet rådande prisbildningsjämvikt, som därvid måste upprätthållas. Framför allt av denna anledning ha vi saknat anledning att ingå på denna speciallitteratur, vilken, hur mycket

<sup>1</sup> Se för utförligare motivering Myrdal, Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, Berlin 1932, 7. Kapitel: »Die Finanzlehre», s. 239—287, eller i mindre slutgiltig avfattning Vetenskap och politik i nationalekonomien, Stockholm 1930, kap. 7: »Finansläran», s. 232—275.

av rent teoretiskt intresse den än i och för sig erbjuder, från denna praktiska synpunkt framstår såsom en med hänsyn till nämnda jämviktsförutsättningsvanskligheter icke tillåten precisering av slutsatser över rimliga giltighetsgränser.

Rörande det i tredje avdelningen behandlade budgetfinansiella problemet är dessvärre litteraturen betydligt knappare. Den litteratur, vari på ett mera ingående och systematiskt sätt budgetproblemet upptagits till behandling, är vanligen skriven utifrån administrativa men ej ekonomiska synpunkter eller hänför sig eljest till nationella finanssystem, som i så väsentliga hänseenden skilja sig från det svenska, att slutsatserna icke bli av större intresse i detta samband.

Det i fjärde avdelningen behandlade konjunkturrella finansproblemet har tidigare i den finansvetenskapliga litteraturen nästan helt och hållet försumrats. Under den nu rådande ekonomiska krisens tryck har problemet upptagits i den finansvetenskapliga diskussionen. På sistone ha även utkommit ett par mera systematiska arbeten, vilka emellertid icke äro djupgående.<sup>1</sup>

Vissa viktiga särproblem — framför allt om offentliga arbeten och om varierandet av skattesatsernas höjd, om amorteringarnas och fondbildningens tidsfördelning m. m. — äro emellertid på ett ofta intresseväckande sätt berörda i den allmänna konjunkturpolitiska litteraturen. Då i denna litteratur av naturliga skäl det omfattande och invecklade finansiella sammanhanget icke kunnat tillräckligt beaktas, ha emellertid de angivna särproblemen där blott kunnat givas en förhållandevis ytlig behandling. Hela »avvägningsproblemet» har således — vilket är naturligt — antingen helt måst försummas eller måst avfärdas med en allmän reservation: dessa framställningar utmynna vanligen blott i ett påstående, att de och de isolerade åtgärderna ha de och de konjunkturpolitiska verkningarna.

Finansiella åtgärder kunna emellertid icke bedömas isolerade, annat än i en förberedande abstrakt delanalys. För mera definitiva slutsatser bringas man nödvändigtvis till en avvägning, vari hela mängden av finansiella åtgärder bli inbördes sammanbundna genom budgetbalanseringsprinciper, genom hänsyn till ett begränsat internationellt utrymme o. s. v.

Icke heller de behandlingar av finansiella särproblem, vilka här och var påträffas i den allmänna konjunkturpolitiska litteraturen, bli därför av större intresse för den mera ingående finansvetenskapliga analys, som här åsyftas. Den konjunkturpolitiska litteraturen är däremot av omedelbar och väsentlig betydelse för den föreliggande undersökningen i ett annat avseende nämligen med hänsyn till den konjunkturteori, som ligger till grundval för varje konjunkturpolitisk analys och således även för den, som i denna undersöknings fjärde avdelning gives. Då emellertid denna grundläggande konjunkturteoretiska uppfattning närmare redovisas i vissa av de parallella specialundersökningarna, har den i denna undersökning icke närmare diskuterats utan med denna allmänna hänvisning blott förutsatts.

<sup>1</sup> I första hand Fick, H., Finanzwirtschaft und Konjunktur, Jena 1932, Munzer, E., Dynamischer Staatshaushalt, Jena 1931, och Neumark, F., Konjunktur und Steuern, Bonn 1930.

## KAPITEL 2.

### **Den offentliga hushållningens relation till det enskilda näringslivet.**

1. Den offentliga hushållningen ej sidoställd det enskilda företagandet. Det har varit av viss vikt att inledningsvis understryka, att den offentliga hushållningen — tillsammans med all annan samhällsverksamhet — utgör en beståndsdel av marknadsprisbildningens institutionella ram och därmed en av dess väsentliga betingelser. Genom att förändra denna betingelse kan man förändra marknadsprisbildningens faktiska förlopp och dess resultat. Däri ligger *den offentliga hushållningens karaktär av att med nödvändighet vara politik.*

Den offentliga hushållningen kan därför icke behandlas såsom en ekonomisk företeelse sidoställd annan »hushållning» och annat företagande. Den kan icke inordnas såsom ett led i marknadsprisbildningen. Detta oriktiga betraktelsesätt, vilket, om det tillämpas, fullständigt snedvrider varje behandling av ett finanspolitiskt problem, framkallas eljest lätt genom det förhållandet, att den offentliga hushållningen lånar större delen av sin uppläggnings- och redovisningsteknik ifrån det enskilda affärsföretagandet.

Med den relativa omfattning, som den offentliga hushållningen nutilldags äger, är det uppenbart, att dess inriktning i olika hänseenden utövar ett alldeles dominerande inflytande på hela marknadsprisbildningen, inklusive arbetsmarknaden. En mycket väsentlig del av hela den totala inkomst, som direkt och indirekt efterfrågar arbetskraft, ledes omedelbart genom de offentliga kassorna. Den offentliga verksamheten påverkar produktionskostnaderna i alla näringar; skatter och offentlig upplåning öva inflytande på kapitalmarknadens försörjning med fri kapitaldisposition och detta kapitalutbuds inriktning på olika slags investeringsobjekt. Samtliga efterfråge- och utbudsfunktioners form och därmed näringslivets hela gestaltning, dess inriktning på olika slags produktion, dess progressivitet, konjunkturförloppets karaktär o. s. v. bestämmas på ett avgörande sätt genom den offentliga hushållningen (varmed, enligt vad i föregående kapitel påpekats, bör förstås, att samtliga dessa förhållanden skulle gestalta sig väsentligt annorlunda, om den offentliga hushållningen gäves en annan inriktning).

2. Den väsentliga skillnaden ligger i den annorlunda beskaffade motivationen i den offentliga hushållningen. Emellertid är det icke i första rummet den offentliga hushållningens storleksordning, som gör, att den icke kan sidoställas en-

skilt företagande. Djupare sett ligger skälet i en helt annan skillnad, en skillnad i verksamhetens motivation. Medan det enskilda affärsföretagandet domineras av räntabilitetshänsyn (i viss inskränkt bemärkelse: maximal nettoinkomst), är detta icke fallet med den offentliga hushållningen.

För det enskilda affärsföretaget äro verkningarna av dess dispositioner på den företaget omgivande ekonomiska yttervärlden av betydelse blott i den mån och på det sätt dessa verkningar i sin tur utöva verkningar av betydelse för företagets egen ekonomi, sådan denna speglar sig i företagets egna räkenskaper och affärskalkyler. För den offentliga hushållningen äro verkningarna på det övriga näringslivet av betydelse i och för sig själva och således oavsett deras s. k. rent finansiella konsekvenser med hänsyn till speciellt offentliga intäkter och utgifter.

Den offentliga hushållningen gäller i sista hand just dessa allmänna verkningar för hela näringslivet (och för hela den sociala utvecklingen), och sammanställningen av de offentliga intäkterna och utgifterna betecknar blott denna hushållnings bokföringsfinansiella sida. Budgetkalkylerna i den offentliga hushållningen representera m. a. o. icke på något vis fullständigt denna hushållnings motivationskomplex, vilket dock i det idealtypiska fallet investerings- och företagandekalkylerna göra inom det enskilda företaget. *Den offentliga hushållningen är icke i denna mening en räntabilitetshushållning.*

**3. Motivationsgrundvalen för den offentliga hushållningen.** Denna grundläggande skillnad mellan den offentliga hushållningen och det enskilda företagandet understrykes icke här som en normativ princip utan såsom ett institutionellt faktum.

Beträffande de utgiftsposter på en offentlig hushållnings budget, vilka i budgetpraxis äro avsedda att omedelbart eller efter en längre eller kortare amorteringstid täckas genom skatter i vanlig mening, ligger detta förhållande uppenbart. Dessa utgifter för undervisning, för rättsvård, för försvar, för vägarbeten, för kulturbehov, för krishjälp o. s. v. äro ju icke motiverade genom utsikten att såsom resultat inhösta en penningvinst för stat eller kommun. De äro i stället motiverade direkt genom de sociala och ekonomiska verkningar, som de väntas utlösa.

Men även det s. k. offentliga affärsföretagandet står på en helt annan motivationsgrundval än det enskilda affärsföretagandet. Det offentliga affärsföretagandet drives icke enbart och icke ens huvudsakligen i syfte att nå en maximal nettoinkomst utan i syfte att påverka näringslivet på visst sätt. Om staten bygger en järnväg eller om en kommun driver ett gasverk, ett elektricitetsverk, ett slakthus eller en spårväg, är det i sista hand icke för att driva en lönande hantering eller göra en god investering utan antingen för att uppehålla en verksamhet, som eljest alls icke skulle komma till stånd, eller för att av hänsyn till olika slags konsument- och producentintressen i samhället driva verksamheten i fråga på ett sådant sätt, som framstår önskligt från synpunkten av de i samhället politiskt dominerande åsikterna och intressena.

Detta framträder icke minst i prissättningen. Även om den tjänst, eller

produkt, vari den offentliga verksamheten resulterar, säljes på något som liknar en marknad (eventuellt rentav i konkurrens med enskilt företagande), så fixeras likväl icke utbudspriset efter normen: maximal nettoinkomst för det offentliga. Detta sker icke ens — och kanske allra minst — i de fall då priset fixeras så högt i förhållande till självkostnaderna, att verksamheten från denna synpunkt är att betrakta såsom en beskattning (tobak, sprit).

Likadant är förhållandet exempelvis med den statliga låneverksamheten. Om staten lägger upp en lånefond för täckdikning eller gödselvård, för exportkredit, bostadsbygge eller viss industriell expansion, så är avsikten icke att exploatera en viss förefintlig efterfrågemarknad för kredit. Avsikten är i stället att för särskilt ändamål tillhandahålla kredit på ett sådant sätt, i sådan omfattning eller på sådana villkor, att vissa verkningar inom vissa sektioner av det enskilda företagandet kunna väntas bli uppnådda.

Det är i denna mening, som den offentliga hushållningen omsluter näringslivet och icke kan teoretiskt inordnas i detta, jämsides med allt annat företagande och all annan, enskild »hushållning». Olikheten ligger således icke främst i den offentligrättsliga tvångskaraktär, varmed den offentliga hushållningen är utrustad till skillnad från det enskilda företagandet. Denna skillnad är mycket mindre djupgående och mera relativ: en hel del offentligt företagande drives sålunda utan anlitande av det offentliga tvånget (en viss del av den offentliga affärsverksamheten), och många enskilda företag i monopolställning utöva å andra sidan ett faktiskt tvång, som ofta är lika reellt som skattetvånget. Olikheten ligger, som redan sagts, i själva motivationsprincipen, som i den offentliga hushållningen är av allmänt och politiskt social natur men i det enskilda företagandet av privatekonomisk natur.

**4. Intäkterna motiverade genom utgifterna i den offentliga hushållningen i stället för tvärtom i det enskilda näringslivet.** Den offentliga hushållningens särställning framträder därför på följande sätt. Medan i det enskilda företagandet debetposterna (kostnaderna) motiveras genom att de medföra eller framdeles med viss sannolikhet påräknas medföra kreditposter (intäkter) — varvid kostnaderna framstå räntabla i den mån de resulterande intäkterna täcka och i viss grad överskjuta dessa kostnader — så är förhållandet i den offentliga hushållningen alldeles omkastat. I denna äro debetposterna principiellt motiverade i sig själva, eller rättare sagt av de i budgetuppställningen icke närmare redovisade sociala hänsyn, som ligga bakom besluten om den genom utgifterna möjliggjorda offentliga verksamheten. De offentliga utgifterna äro i alla händelser icke som i det enskilda företagandet motiverade av att de medföra offentliga intäkter eller utsikt till offentliga intäkter. Debetposterna motiveras sedan i sin tur, att intäktsposter uppföras på den offentliga budgeten. Intäkterna komma på detta vis sist i stället för först i den offentliga hushållningens motivation.

Från speciellt denna synpunkt föreligger det ringa anledning att göra en alltför sträng särskilnad mellan olika slags offentliga intäkter, i första hand mellan å ena sidan de skatter, som tvångsvis utdebiteras, och å andra sidan

de pris och avgifter, som avkrävas medborgarna i ersättning för bestämda tjänster och nyttigheter, vilka resultera ur den offentliga verksamheten. Även i senare fallet äro de offentliga intäkterna icke motiverade av vinstintresse utan av intresse att finansiera utgifter, vilka i sin tur äro primärt motiverade. Tydligast framträder detta i de fall, då avgiften eller priset sättes så högt, att ett väsentligt överskott erhålles utöver de specifika kostnaderna inom ifrågavarande offentliga verksamhet (spritmonopolet, tobaksmonopolet, postmonopolet). I dylika fall talar man vanligen ävenledes om beskattning.

Icke tvångsmomentet utan den egenartade ekonomiska motivationen framhäves här såsom det utmärkande för den offentliga hushållningen under moderna betingelser. Den offentliga hushållningen skulle således i verkligheten styras under i princip ett *koordinerat hänsynstagande till bl. a. samtliga prisbildningsverknningar* och alldeles icke med hänsyn till blott återverknningarna å de intäkts- och utgiftskalkyler, som i viss analogi med det privata företagandets räkenskapsväsen uppläggas i dess budget. Såväl intäkter som utgifter äro därför från motivationssynpunkt av helt annan och mycket mera underordnad natur än motsvarande företeelser inom det privata näringslivet; så även i de fall, då de taga formen av pris å en marknad.

**5. Betydelsen av denna olikhet med hänsyn till föreliggande undersöknings uppläggning.** Dessa kanske självklara förhållanden ha här inledningsvis understrukits av två skäl.

Om det nämligen är så, att i den offentliga hushållningen utgifterna principiellt motivera intäkterna i stället för tvärtom, och om utgifterna i sin tur motiveras av åtgärdernas sociala och ekonomiska verkningar i icke budgetredovisade hänseenden, är det till en början givet, att den huvudsynpunkt utifrån vilken föreliggande undersökning studerar det finansiella systemets verkningar — nämligen verkningarna å prisbildningen och speciellt arbetsmarknaden — icke representerar en från finansiell synpunkt »yttre» relation. Denna synpunkt ingår tvärtom principiellt såsom en integrerande beståndsdel i den offentliga hushållningens motivationskomplex (där den givetvis, liksom alla andra relevanta motiv, rent politiskt värdesättes olika från skilda åsikts- och intresseläger).

Om en specialundersökning av finansiella åtgärders verkningar i just detta hänseende likväl är försvarad, så beror det blott på att dessa verkningar på grund av sin allmänna, indirekta och delvis svårtillgängliga natur oftast måste lämnas därhän vid motivationsöverbägandena i finansiella detaljfrågor, där aktuellt oftast blott utgiftens (och intäktens) allra närmaste sociala och ekonomiska verkningar kunna bli diskuterade. En undersökning av den offentliga hushållningens allmänna verkningar å prisbildningen (och alltså ej blott i de speciella fall, där åtgärderna just gå ut på att genomföra en viss förändring av prisbildningens förlopp) måste av samma skäl gälla det finansiella systemet såsom helhet i dess kausala relation till hela näringslivet.

Det är från denna synpunkt ett riktigt och realistiskt betraktelsesätt, då man t. ex. skärskådar olika skatteförslag från ej blott omedelbar fördelnings-



synpunkt utan även med hänsyn till de resp. skattearternas verkningar på sparandet och kapitalbildningen i landet. Det är likaledes riktigt, att man vid diskussionen av socialpolitiska utgifter vanligen ej blott beaktar de närmast liggande resultaten av ifrågavarande verksamhet utan även deras indirekta verkningar på sparandevolymen, arbetsmarknadsförhållandena o. s. v. Då man däremot vid t. ex. diskussionen av finanspolitikens verkningar på konjunkturutvecklingen stundom karakteriserar dessa verkningar såsom ovidkommande, begår man ett principiellt tankefel. Detta finanspolitiska tankefel föreligger oftast i s. k. rent finansiella hänsyn, vilka vanligen avslöja sig vara falska analogislut från det enskilda företagandets motivationsprinciper till den offentliga hushållningens. Dessa analogislut ledas i allmänhet över budgetära övertväganden.

Då den föreliggande undersökningen till själva sin av Arbetslöshetsutredningen formulerade problemställning förutsätter, att den offentliga hushållningen betraktas såsom principiellt motiverad av de förväntade totalverknin- garna på hela näringslivet och icke av trångt finansiella hänsyn, och då dessa senare hänsyn — vilka från denna synpunkt framstå såsom falska analogier — äro förbundna med budgetuppställningen och budgetprinciperna, blir det ett önskemål, att budgetproblemet gives en så pass ingående principiell be- handling, att de i det rent finansiella betraktelsesättet inneslutna falska ana- logisluten bli i möjligaste mån upplösta.

Denna uppgift skall upptagas i tredje avdelningen. Dessförinnan skall emellertid i nästa avdelning en summarisk framställning givas av problemet rörande den offentliga hushållningens och speciellt beskattningens ekonomi- ska långtidsverkningar.

# ANDRA AVDELNINGEN.

---

## Långtidsverkningarna av förskjutningar inom finanssystemet.

### KAPITEL 1.

#### Långtidsproblemets uppläggning.

1. Långtidsproblemets svåra beskaffenhet från teoretisk synpunkt. Ännu för icke så länge sedan var det en allmän uppfattning bland nationalekonomerna, att långtidsverkningarna av olika slags ekonomiska förändringar med tämligen stor säkerhet kunde teoretiskt utredas, och att man beträffande dem kunde nå slutsatser av väsentlig praktisk betydelse, medan däremot korttidsverkningarna framstodo i hög grad nyckfulla och svåra att komma till rätta med.

För långtidsverkningarnas utforskande betjänade man sig av det välkända klassiska jämviktsschemat. Om detta teoretiska schema antog man nämligen ej blott, att det var ett från metodologiska synpunkter konstruerat forskningsinstrument, användbart vid all slags ekonomisk analys, utan förutsatte även, att vissa i detta system inbyggda enkla lagar på lång sikt verkligen uppfylldes. Långtidsverkningarna kunde alltså fastställas genom en tillämpning av dessa jämviktstagar. På kort sikt antogs däremot den ekonomiska utvecklingen vara underkastad en mängd »störande moment» av tillfällig och växlande beskaffenhet, vilka försvårade eller omöjliggjorde denna utvecklings utforskande.

På senare tid har som bekant det vetenskapliga arbetet alltmera inriktats på dessa »störande moment» och på samspelet av ekonomiska faktorer under korttidsförloppet. Visserligen är det uppenbart, att konjunkturforskningen ännu blott står i sin begynnelse, och meningsskiljaktigheterna även i grundläggande frågor äro icke oväsentliga. I trots härav torde det kunna påstås, att vi just beträffande korttidsverkningarna numera kunna säga en hel del med tämligen stor visshet, medan däremot hela frågan om långtidsverkningarna nu ter sig betydligt svårtillgängligare. Denna allmänna inställning, som är alldeles motsatt den tidigare rådande, är i själva verket dock naturligare än denna. Det vore dock besynnerligt, om det skulle vara så mycket svårare att utreda de närmaste verkningarna av ekonomiska åtgärder än de mera fjärran liggande.

Någon annan metod att utreda långtidsverkningarna av politiska åtgärder, än den som bygger på den vanskliga jämviktsförutsättningen, existerar emellertid icke. Medvetandet om denna metods synnerligen stora svagheter kan

därför icke få förhindra dess användande. Man måste likväl vara klart medveten om dessa svagheter hos metoden och de svårigheter, som därav följa att draga några som helst mera preciserade praktiska slutsatser till verkliga förhållanden.

Då långtidsanalysen av nödvändighet blott kan leda till mycket allmänna och vaga resultat, är det i analysen icke motiverat att gå mera i detalj. En detaljbehandling i långtidsanalysen innebär nämligen, att slutsatserna lätt komma att pressas mera, än den i själva undersökningsmetoden liggande jämviktsförutsättningen rimligen tillåter. Den i detaljer ofta mindre preciserade och detaljerade behandlingen av problemen i den fortsatta framställningen i denna avdelning är därför motiverad ej blott av utrymmesskal utan även av hänsyn till själva resonemangsmetodens begränsade möjligheter.

Denna anmärkning har inledningsvis gjorts för att antyda skälet, varför speciellt denna avdelnings analys av finanspolitikens långtidsverkningar måste hållas så allmän och vag, och varför den ger så förhållandevis magra positiva resultat. I vissa hänseenden skola dessutom dessa resultat ej tillvaratagas förrän i de följande avdelningarnas mera speciella undersökningar.

2. Långtidsverkningarna särskilda i två grupper, allteftersom de ledas över de offentliga »direkta utgifterna» och själva den genom dessa möjliggjorda offentliga verksamheten eller över dessa utgifters finansiering. Den fortsatta diskussionen i denna avdelning huvudsakligen inriktad på den senare gruppen av verkningar. Med offentliga »direkta utgifter» mena vi i fortsättningen alla utgifter för konkret offentlig verksamhet av ett eller annat slag. Till direkta utgifter äro således att räkna alla utgifter för den löpande offentliga verksamheten, vare sig dessa bestå i avlöning av tjänstemän eller arbetare i offentlig tjänst, inköp av material och förbrukningsnyttigheter av olika slag, betalning för reparationer och underhåll av fast kapital, understöd åt olika kategorier av behövande o. s. v., och vidare alla utgifter för investering i den offentliga »affärsverksamheten», beviljade lån eller understöd till viss enskild näringsverksamhet, utgifter för byggandet av vägar och offentliga byggnader o. s. v.

På en offentlig budgets utgiftssida förekommer emellertid vid sidan av dylika direkta utgifter en serie av »indirekta utgifter», vilka icke lika omedelbart äro direkt knutna till pågående konkret offentlig verksamhet. Dit höra dels olika slags utgifter, som stå i kvantitativt samband med tidigare gjorda, vanligen lånefinansierade direkta utgifter, innebärande avskrivning och förräntning av i dessa utgifter bundet investeringskapital (resp. amortering och förräntning av motsvarande lånekapital), dels utgifter för från storleken av tidigare gjorda direkta utgifter och deras finansiering formellt fristående fondbildning. Den närmare innebörden av och relationen mellan dessa båda utgiftslag och mellan dessa och de olika slagen av offentliga intäkter, skall från finansiell synpunkt behandlas i nästa avdelnings principiella analys av budgetbalanseringsproblemet.

I denna avdelnings analys av finanspolitikens ekonomiska långtidsverkningar blir det av vissa skäl nödvändigt att hålla isär de verkningar, som ledas

över de direkta utgifterna, från de verkningar, som ledas över sättet för deras finansiering (d. v. s. över intäkterna och de indirekta utgifterna).

Denna uppsplattning av problemet kan visserligen från vissa synpunkter framstå allt annat än lycklig. Mellan de direkta utgifterna och deras finansiering består nämligen ett samband, som i sin tur materiellt bestämmes av budgetbalanseringsprinciperna. En förändring av vissa direkta utgifters volym drar därför med sig en förändring av de intäkt- och indirekta utgiftsposter, varigenom budgeten balanseras. Verkningarna av den senare förändringen, vilken ju blott är en följdverkan av den förra förändringen, måste givetvis i en fullständig analys av dennas verkningar inbegripas. Såsom ett genomgångsled i analysen är emellertid uppsplattningen i trots härav nödvändig och även betydelsefull. Även om nämligen de direkta utgifterna stå alldeles oförändrade till såväl total volym som inriktning, kunna de likväl finansieras på många olika sätt, och ett studium av långtidsverkningarna av dessa finansieringsalternativ är den primära uppgiften i denna avdelning.

De långtidsverkningar, som ledas över själva de direkta utgifterna såsom sådana, måste däremot i detta samband till största delen lämnas därhän utan att mera i detalj studeras. Finanspolitiken är ju i själva verket blott den budgetmässiga sidan av all offentlig verksamhet (försvarsväsende, rättsvård m. m. samt hela handels-, närings- och socialpolitiken). En behandling av finanspolitikens verkningar skulle därför, om icke själva de direkta utgifternas egna verkningar uteslötos, utvidgas att omfatta verkningarna av all offentlig verksamhet. En utredning av detta allmänna problem kan givetvis icke genomföras i denna översiktliga framställning. Utgifterna motiveras ju genom de speciella offentliga ändamål, som man medelst den genom utgifterna i fråga bekostade verksamheten vill främja. Verkningarna av de offentliga utgifterna behandlas därför lämpligen i samband med den speciella art av offentlig verksamhet, till vilken utgifterna höra.

Emellertid måste man dock ständigt ha i minnet, att den offentliga verksamheten såsom sådan och oavsett dess finansiering på ett avgörande sätt faktiskt påverkar utbuds- och efterfrågefunktionerna, icke minst å arbetsmarknaden. De direkta utgifterna utgöra ju samtliga betalningar för nyttigheter och tjänster av olika slag. Direkt och indirekt representera dessa utgifter därför en efterfrågan på arbetskraft och på övriga produktionsmedel. Varje förskjutning å utgiftssidan inom en offentlig (brutto-)budget kan därför, vid sidan av det direkt åsyftade speciella syftemålet, väntas innebära en förändring av arbetsefterfrågans totala volym och dess inriktning på olika slags arbetskraft.

Den offentliga verksamheten förändrar vidare mestadels i högre eller lägre grad själva produktionsbetingelserna (mängden och beskaffenheten av produktionsmedel, teknik och organisation). Ofta är denna verkan det utgifterna i fråga närmast motiverande syftemålet. Vägbyggnader och andra transportanordningar, kreditförbilligande åtgärder inom vissa delar av kreditmarknaden o. s. v. erbjuda exempel. Det offentligas verksamhet å det socialpolitiska området och inom uppfostran och ungdomsvården inverkar å arbetskraftens

kvantitet och kvalitet på såväl kortare som längre sikt. Såsom helhet betingar den offentliga verksamheten på denna väg såväl arbetsutbudet som arbetsefterfrågan.

Det är givet, att hela den offentliga hushållningen även på längre sikt<sup>1</sup> skulle kunna i viss mån inriktas på syftet att stegra arbetsefterfrågan och eventuellt minska arbetsutbudet.<sup>2</sup> För offentliga utgifter i allmänhet vore detta dock knappast rimligt. I fråga om dem söker man väl vanligtvis fylla det specifika ändamål, vilket en viss utgift avses tjäna, på det vid given teknik billigaste sättet. Såvida icke detta specifika ändamål självt råkar vara av direkt arbetsmarknadspolitisk art (arbetsförmedling, arbetslöshetsförsäkring etc.), kommer då det arbetsmarknadspolitiska elementet icke att spela en mera framträdande roll i det finanspolitiska avgörandet, vilket i stället blir av mera speciell och teknisk karaktär.

En allmän studie av den offentliga verksamhetens långtidseffekt å arbetsmarknaden vore av detta skäl av ett mycket stort intresse. Men detta problem bör då lämpligen behandlas såsom en del av det arbetsmarknadspolitiska problemet och ej såsom ett finanspolitiskt problem.

Med denna motivering bortse vi i den här efter i denna avdelning följande framställningen — där ej annorlunda uttryckligen säges — från de direkta utgifternas beskaffenhet och särskilda verkningar. Denna abstraktion har teoretiskt den innebörden, att vi förutsätta de direkta utgifterna givna till såväl volym som inriktning. Diskussionen kommer då blott att gälla själva finansieringsfrågan, närmare bestämt: verkningarna av att man väljer det ena eller det andra alternativet för de direkta utgifternas finansiering.

Så ställer sig saken från långtidssynpunkt. I det konjunkturpolitiska korttidsproblemet kunna däremot utgifterna icke på detta vis tagas för givna och ställas utom analysen. Förändringar av de direkta utgifternas volym och inriktning bli där av primär betydelse. Konjunkturpolitiken arbetar nämligen med förändringar av totalefterfrågan i förhållande till totalutbudet, medan ju i långtidsanalysen jämvikt förutsättes råda mellan dessa båda storheter. Denna olikhet i problemställningen markerar i själva verket en av orsakerna, varför korttidsanalysen kan läggas så mycket mera realistiskt.

**3. Olika finansieringsalternativ.** Antages på detta sätt den långsiktiga volymen och inriktningen av de offentliga direkta utgifterna givna, inskränker sig frågeställningen till verkningarna av storleksförskjutningar:

1) mellan olika slags skatter och andra »verkliga inkomster» i den offentliga budgeten,

2) eller mellan »verkliga inkomster» av olika slag och »offentlig upplåning» (eller »kapitalminskning» eller minskad »avskrivning», resp. »amortering», eller minskad »fristående fondering», vilket allt från ekonomisk ehuru icke finansteknisk synpunkt är samma sak som upplåning; se nedan).

Den närmare innebörden av dylika förskjutningar skall från finansiell syn-

<sup>1</sup> Om det konjunkturpolitiska korttidsproblemet se i fjärde avdelningen.

<sup>2</sup> Jfr det arbetsmarknadspolitiska långtidsargumentet för tullar.

punkt behandlas i nästa avdelning. I denna avdelning bortse vi från de där behandlade finansiella problemen och studera förskjutningarna blott från allmän ekonomisk synpunkt. För att friställa det ekonomiska problemet må dock några definitioner och principiella anmärkningar till de inom citations-tecken placerade finanstekniska termerna redan här beredas plats.

Med »verkliga inkomster» menas alla kreditposter i en offentlig budget, vilka icke utgöras av antingen »upplåning» eller »kapitalminskning».

Till verkliga inkomster räknas således alla slags skatter, avgifter, inkomster från de »affärsdrivande verken» och från övriga »produktiva fonder» (alltså även ränteinkomster från utlämnade offentliga krediter).

»Offentlig upplåning» är ävenledes en från budgetsynpunkt entydigt klar term. Det må blott för tydlighets skull påpekas, att upptagna — kortsiktiga eller långsiktiga — krediter från centralbanken även medräknas. Centralbankens »avkastning» räknas däremot såsom verklig inkomst för statshushållningen. Genom dessa begreppsbestämningar hålles principiellt en formellt klar relation mellan den offentliga hushållningen och centralbanken, resp. mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Med »kapitalminskning» menas all finansiering av utgifter, som sker genom minskning av en i den offentliga förmögenhetsuppställningen redovisad kapitalfond, vilken budgettekniskt är eller gjorts »tillgänglig» för en sådan operation.

Med hänsyn till ekonomiska verkningar alldeles likställd med kapitalminskning i denna mening är givetvis varje uraktlåtenhet att uppehålla den offentliga förmögenhetens kapitalvärde: minskad »avskrivning», resp. »amortering», och varje minskning av eljest skeende kapitalökning: minskad »fristående fondbildning».

Beträffande offentlig upplåning och kapitalminskning m. m. må vidare redan här understrykas, att de med hänsyn till alla slags ekonomiska verkningar äro principiellt samma sak. Så redan från den här icke närmare behandlade rent finansiella synpunkten, d. v. s. med inskränkt hänsyn till den offentliga hushållningens bokföringsmässiga förmögenhetsredovisning. Den offentliga »nettoförmögenheten», hur den än eljest redovisas, minskas givetvis i båda fallen med upplåningens, resp. kapitalminskningens belopp.

Då man likväl i budgetpraxis regelbundet ger uttryck för den uppfattningen, att en finansiering genom fondbelastning intar en särställning och i vissa fall är försvarbar, där en upplåning icke anses vara försvarbar<sup>1</sup>, gör man en otillåten analogi från den enskildes hushållning till den offentliga. För den enskilde kan givetvis en kapitalförtäring framstå såsom en mindre riskabel sak, i den mån denne själv äger en förmögenhet, som han kan tära av. För den offentliga hushållningen, som principiellt omfattar — och icke ingår som ett led i — det ekonomiska livet såsom helhet, ställer sig förhållandet annorlunda.

Till belysning av denna sats må här till en början framhållas, att för-

<sup>1</sup> Jfr nedan s. 103, 135 f. et passim.

handenvaron av »tillgängliga fonder» eller fonder, som kunna göras »tillgängliga», i och för sig säger mycket litet om en offentlig hushållnings verkliga »förmögenhetsställning». Förmögenhetsställningen borde givetvis framgå ur en kapitalredovisning, som både på aktiv- och på passivsidan måste innehålla värden av helt annan storleksordning än dessa balansfonder. En hel del av aktivposterna i speciellt en offentlig hushållning skulle därvid av olika skäl blott kunna värdesättas inom mycket vida konventions marginaler, på grund varav dessas bokförda värden i samma mån bliva godtyckliga.

Så irrationellt, som nu därtill nästan undantagslöst de offentliga hushållningarnas förmögenhetsredovisning faktiskt är ordnad, blir nödvändigtvis de tillgängliga fonderna ett av godtycklighet präglad bokföringsresultat och knappast någonting därutöver. Det är t. ex. fullkomligt möjligt, att en stat, som på grund av upplåning för krigskostnader, på grund av underlåtna avskrivningar eller på grund av extraordinära prisnivåförskjutningar nedåt, vilka sänkt reproduktionskostnaderna för förmögenhetsobjekten men icke den motsvarande upplåningssumman, kommit därefter, att den emot statsskulden balanserar rena luftvärden eller inga värden alls, kan ha stora »tillgängliga fonder». Det är ävenledes möjligt, att en stat, som med obetydlig skuldbörda behärskar en väsentlig del av landets reala resurser, icke besitter några »tillgängliga fonder». Fonderna kunna växa, medan statens nettoförmögenhet realiter sjunker, och fonderna kunna minska, medan nettoförmögenheten stiger. Storleken av de tillgängliga fonderna har med andra ord ingen verklig mening, så länge den offentliga hushållningens kapitalbokföring, som ju normalt både på aktiv- och på passivsidan har att röra sig med värden av helt annan storleksordning än dessa fonder, icke är mera rationellt ordnad. Och även om de offentliga hushållningarnas kapitalbokföring i hög grad kan rationaliseras, är det dock icke möjligt i den grad, att en nettoförmögenhet skulle kunna beräknas med större precision.

Men även bortsett däriifrån, så kan, som nyss framhölls, en offentlig hushållnings »solvens» icke bedömas efter dylika privatekonomiska analogier. Den grundar sig icke på denna hushållnings förmögenhetsställning utan på skatteunderlaget. Skatteunderlaget bildas i sin tur av det ifrågavarande samhällets produktion och inkomstbildning. Avgörande blir därför i sista hand upplåningens och fondbelastningens *verkningar på näringslivet såsom helhet* och icke dess verkningar från synpunkten av den offentliga hushållningens förmögenhetsställning.

Dessa verkningar på näringslivet såsom helhet äro, som redan antytts, identiska. Fonderna äro naturligtvis vanligen investerade på ett eller annat sätt för att göras räntebärande. De kunna därför icke frigöras, utan att kapitalmarknaden belastas på alldeles samma sätt och i samma grad som vid direkt offentlig upplåning. Kapitalmarknaden skulle belastas genom fondernas inspråkstagande, även om dessa fonder antoges vara oinvesterade, d. v. s. placerade i »rörliga medel», t. ex. i reda pengar eller på räkning i centralbanken. Dessa »rörliga medel» kunna nämligen icke mobiliseras utom genom kapital-

marknadens sammansnörning i motsvarande grad. Detta såvida icke centralbanken är beredd att låta kredit- och penningvolymen utökas. Men en dylik »kreditinflation» vore, vid en enahanda centralbankspolitik, resultatet även av offentlig upplåning.

Om man ser till de faktiska verkningarna, är således en fondanvändning identisk med ny upplåning. Med denna motivering användes i den fortsatta diskussionen för korthets skull vanligen den enkla motsättningen: »verkliga inkomster» contra »upplåning», varvid »upplåning» är att förstå såsom »upplåning eller fondbelastning eller minskad avskrivning, resp. amortering, eller minskad fondbildning».

Av de båda slagen av förskjutningar i avseende å finansieringen av de till volymen och inriktningen givna direkta utgifterna, vartill i inledningen till denna paragraf refererades, skall i detta och de båda närmast följande kapitlen blott det första slaget behandlas, d. v. s. blott förskjutningen mellan olika slags verkliga inkomster. Dessas sammanlagda belopp antages därvid tillsammans givet i likhet med de direkta utgifterna, och undersökningen gäller verkningarna av att denna inkomstsumma skaffas genom det ena eller andra slaget av verkliga inkomster.

I slutet av avdelningens fjärde kapitel skola verkningarna av det andra slagets förskjutningar beröras. Dessa förskjutningar skola därefter i tredje avdelningen göras till föremål för en mera ingående analys.

Det må redan här påpekas, att denna disposition av framställningen huvudsakligen är betingad av hänsyn till nästa avdelnings finansiella analys av budgetbalanseringsproblemet. Med hänsyn till ekonomiska verkningar råder det faktiskt större skillnad mellan verkningarna av olika slags verkliga inkomster inbördes än mellan vissa verkliga inkomster och offentlig upplåning.

**4. Olika slag av verkliga inkomster.** De verkliga inkomsterna för de offentliga hushållningarna utgöra samtliga omedelbart utgifter för enskilda personer eller företag. Antaga vi, som här, de offentliga direkta utgifterna givna till volym och inriktning och vidare de offentliga verkliga inkomsterna givna till sammanlagd volym men ej sammansättning, så bero finanspolitikens verkningar på de verkliga inkomsternas sammansättning eller, närmare bestämt, på *vad slags utgifter för enskilda personer eller företag* som de offentliga verkliga inkomsterna giva upphov till.

Dessa utgifter för enskilda personer eller företag, eller rättare sagt, inbördes storleksförskjutningar av dessa utgifter, antagas kunna utöva verkningar med avseende på framför allt följande förhållanden:

- 1) inkomst- och förmögenhetsfördelningen,
- 2) sparandet,
- 3) företagsamheten och arbetsviljan,
- 4) konsumtionens och produktionens inriktning samt prisen å olika slags nyttigheter och tjänster.

Dessa verkningar bero på de mot de offentliga inkomsterna svarande enskilda utgifternas karaktär. För att få en första överblick skulle man från



denna synpunkt kunna skilja isär dessa enskilda utgifter i följande huvudkategorier:

1) *Speciella konsumtionsskatter*: Sådana utgifter, som mera direkt innebära en extra kostnad för enskilda personers konsumtion av viss nyttighet. Beskattningsnormen är en viss konsumtionsnyttighet eller dess värde, resp. produktionen av viss konsumtionsnyttighet eller dess värde.

2) *Allmänna konsumtionsskatter*: Sådana utgifter, som innebära en extra kostnad för enskilda personers totala konsumtion, oavsett dess inriktning. Beskattningsnormen är värdet av enskilda personers (eller familjers) totalkonsumtion.

3) *Speciella produktionsskatter*: Sådana utgifter, som innebära en extra kostnad för enskilda företagens produktion av viss produktionsnyttighet. Produktion förstås därvid i vidaste bemärkelse, innefattande även handel. Beskattningsnormen är en viss produktionsförnödenhet eller dess värde, resp. produktionen av viss produktionsförnödenhet eller dess värde.

4) *Allmänna produktionsskatter*: Sådana utgifter, som innebära en extra kostnad för enskilda företagens produktion, oavsett denna produktions inriktning eller beskaffenhet. Beskattningsnormen är värdet av enskilda företagens totalproduktion.

5) *Speciella bruttoinkomst- eller bruttokapitalskatter*: En beskattning, där beskattningsnormen är bruttoinkomsten (utan frändragande av vare sig driftskostnader eller kostnader för avskrivning och förräntning av skuld) av visst slags företagande eller det i visst slags företagande bundna bruttokapitalet (utan frändragande av skuld).

6) *Allmänna bruttoinkomst- eller bruttokapitalskatter*: En beskattning, där beskattningsnormen är bruttoinkomsten av företagande eller det i företagande bundna bruttokapitalet, och som utgår för allt företagande, oavsett dess art.

7) *Speciella nettoinkomst- eller nettoförmögenhetsskatter*: En beskattning, där beskattningsnormen är nettoinkomsten (med frändragande av driftskostnader och kostnader för avskrivning av realkapital samt för förräntning av graverande låneskuld) av visst slags företagande eller det i visst slags företagande bundna nettokapitalet (med frändragande av skuld).

8) *Allmänna nettoinkomst- eller nettoförmögenhetsskatter*: En beskattning, där beskattningsnormen är enskild persons nettoinkomst eller nettokapital, oavsett inkomstkälla eller investeringsart.

Vid sidan av dessa ha vi att räkna med ännu en viktig kategori:

9) *Pris och avgifter i den offentliga verksamheten*: Sådana utgifter för enskilda personer eller företagare, som utgöra betalning för prestationer från den offentliga verksamheten. Bortser man från den offentliga prestationen och ser även dessa utgifter från skattesynpunkt, tillhöra de naturligtvis alla kategorierna 1 och 3.

Denna klassifikation, som är gjord med hänsyn till skatteobjektet men därvid under beaktande av orsaker till mera väsentliga olikheter i ekonomiska verkningar, gör icke anspråk på att vara teoretiskt fullt tillfredsställande.

Den är till en början ej uttömmande av möjlighetsfältet. Den tjänar blott ändamålet att ge en överblick av stoffet. De flesta av de nämnda skatteformerna sakna aktualitet för svenska förhållanden och skola icke mera ingående behandlas.

De olika slagen av offentliga verkliga inkomster ha mycket skiljaktiga verkningar i de nyssnämnda hänseendena, och dessa verkningar äro även beroende av skatte- eller avgiftssatsernas höjd. Allmänt skulle man — för att här hålla sig blott till de för svenska förhållanden mera betydelsefulla skatteformerna — kunna säga, att, medan de speciella konsumtions- och produktionskatterna och likaså prisen och avgifterna i den offentliga verksamheten ha omedelbara verkningar även å konsumtions- och produktionsinriktningen samt å prisrelationerna, så ha nettinkomst- och nettoförmögenhetsskatterna direkta verkningar blott å inkomst- och förmögenhetsfördelningen, sparandet samt företagsamheten och arbetsviljan. De sistnämnda skatteslagens verkningar å konsumtions- och produktionsinriktningen samt å prisrelationerna skulle blott vara indirekta och beroende på verkningarna i de tre förstnämnda hänseendena, och skulle på grund därav även vara av kvantitativt mindre betydelse. Denna allmänna sats har emellertid, som längre fram skall beröras, att vidkännas rätt avsevärda inskränkningar.

Det är sistnämnda allmänna skillnad i verkningar man vanligen har i tankarna, då de speciella konsumtions- och produktionskatterna karakteriseras såsom »indirekt» beskattning, medan nettinkomst- och nettoförmögenhetsbeskattning säges vara av »direkt» natur.

**5. Vissa huvudförutsättningar för de två följande kapitlens diskussion.** Som redan tidigare angivits, antaga vi i de båda nästföljande kapitlen oavbrutet, att samtliga direkta utgifter äro givna till såväl total volym som inriktning, samt vidare, att även de verkliga inkomsternas totala volym är given men ej dess sammansättning av skiljaktiga slag av verkliga inkomster. Framställningen gäller oavbrutet en jämförelse mellan verkningarna av dessa olika slag av verkliga inkomster.

I dessa båda kapitel bortse vi vidare från alla internationella komplikationer. Vi studera en isolerad hushållning utan internationell handel och internationella kapitalrörelser.

Vi bortse likaledes från tillvaron av över- och underordnade offentliga samfund: stat och kommuner av olika slag. Problemet om de faktiska olikheterna mellan skattebördan i skilda geografiska distrikt och om den eventuella önskvärdheten av dessa olikheters utjämning samt sådana åtgärders verkningar upptages icke till behandling. Antagandet är därför en inom hela hushållningsområdet likformig beskattning.

Undersökningen gäller verkningarna på längre sikt. Hela konjunkturproblemet lämnas således utom behandlingens ram. Överensstämmelse antages således råda mellan beloppet av initierat sparande (+ kapitalamortering) och real kapitalbildning. Denna allmänna jämviktsförutsättning gör, som redan nämnts, analysen synnerligen abstrakt.

Framställningen i närmast följande kapitel är avsedd att giva en översikt av de olika arterna av verkliga inkomster. Huvudsynpunkten blir därvid deras mera direkta verkningar å konsumtions- och produktionsinriktningen samt å prisrelationerna. Genom en undersökning av »incidensen» i denna inskränkta bemärkelse, ernås en uppfattning om hur skatterna mera slutgiltigt drabba olika socialgrupper, en fråga som är viktig med hänsyn till verkningarna å dels inkomst- och förmögenhetsfördelningen, dels sparandet och företagsamheten.

I tredje kapitlet upptagas dessa sistnämnda problem till en något mera intensiv analys. Av naturliga skäl kommer därvid framställningen att i huvudsak gälla de s. k. direkta inkomst- och förmögenhetsskatterna, vilka blott mera summariskt berörts i det andra kapitlet.

I avdelningens fjärde och sista kapitel göres, i anslutning till en diskussion av de nyss givna allmänna förutsättningarna för de mellanliggande båda kapitlens undersökningar, ett försök till samlad och från dessa förutsättningar i viss mån frigjord överblick över den offentliga hushållningens långtidsverkningar.

## KAPITEL 2.

### **Översikt över de olika arterna av offentliga verkliga inkomster, huvudsakligen med hänsyn till deras incidens samt deras verkningar å konsumtions- och produktionsinriktningen, prisrelationerna m. m.**

1. **Speciella konsumtions- och produktionsskatter.** De speciella konsumtions- och produktionsskatterna äro regelbundet objektskatter, i det att beskattningsnormen är värdet eller mängden av viss konsumtions-, resp. produktionsförnödenhet. Skatten kan utmätas vid produktion, vid innehav, vid användande eller vid försäljning av skatteobjektet och kan i senare fallet uttagas från försäljaren eller köparen av detsamma, utan att dessa omständigheter från långtidssynpunkt ha någon större relevans med avseende å beskattningens ekonomiska verkningar.

Anknyter beskattningen mera direkt till en konsumtionsnyttighet (speciell konsumtionsskatt), och erfordrar produktionen av denna nyttighet icke produktionsfaktorer i annan proportion, än mera genomsnittligt är fallet för all annan produktion, kan utbudet av varan på lång sikt anses vara oändligt elastiskt. Normalt kommer en dylik konsumtionsskatt att huvudsakligen bäras av konsumenterna i proportion till deras konsumtion av varan. Konsumenterna få nämligen betala ett pris, som utom övriga produktionskostnader även täcker skattekostnaden. Vi bortse därvid från produktionskostnadens beroende av produktionsvolymen.

En höjning av en dylik skatt medför emellertid vanligen ej blott en beskattning av konsumenterna i proportion till deras efter beskattningen kvarstående konsumtion av varan utan dessutom en serie förändringar av konsumtions- och produktionsinriktningen. Om ej efterfrågan på den beskattade varan är alldeles oelastisk, kommer nämligen konsumtionen och produktionen av denna vara att minskas. Den konsumtiva efterfrågans inriktning på andra varor, i synnerhet substitutions- och komplementvaror, kommer även att omläggas. Beroende på efterfrågans elasticitet i fråga om den beskattade och andra konsumtionsvaror kommer totala konsumtionen av alla konsumtionsnyttigheter mätt i de pris, som rådde före skattestegringen, att inskränkas eller utvidgas; dess totala värdebelopp, mätt i de pris, som efter skattestegringen råda, måste dock i allmänhet något ökas, vilket vid oförändrade inkomstbelopp betyder en viss enskild sparandeminskning såsom resultat även av en speciell konsumtionsskatt.

I fall den beskattade konsumtionsnyttigheten utgör en indirekt efterfrågan på produktionsfaktorer i annan proportion, än genomsnittligt är fallet i övrig

produktion, komma även på lång sikt produktionsfaktorsprisen att inbördes något förskjutas. Man kan då tala om en övervältring bakåt av skatten på de produktionsfaktorer, vilka i större utsträckning än mera genomsnittligt tagas i anspråk för den beskattade konsumtionsnyttighetens tillverkning. I mån av efterfrågans elasticitet och konsumtionens tillbakagång sjunka nämligen deras ersättningar. Den beskattade nyttighetens prisstegring blir då icke så stor som eljest.

För att denna övervältring bakåt skall vara av avsevärd praktisk betydelse, erfordras emellertid ej blott, att den beskattade konsumtionsnyttigheten skall utgöra en indirekt och tämligen elastisk efterfrågan på produktionsfaktorer av mera specifik beskaffenhet, utan även, att produktionen av den beskattade nyttigheten utgör en mera väsentlig del av totala efterfrågan på dessa specifika produktionsfaktorer eller att av andra skäl den övriga direkta och indirekta efterfrågan på dessa produktionsfaktorer är blott föga elastisk. För flertalet fall av speciell konsumtionsbeskattning torde på längre sikt denna övervältring bakåt icke vara av större praktisk betydelse.

En beskattning av blott vissa kostnader för produktionen av en konsumtionsvara eller en beskattning av hela eller en viss del av produktionskostnaden i ett från konsumtionens synpunkt tidigare produktionsled (speciell produktionsbeskattning) har i vanliga fall samma verkningar med avseende å konsumtionsinriktning och konsumenternas belastande men delvis andra verkningar med avseende å produktionsinriktningen.

Antaga vi som i förra fallet, att den beskattade produktionen eller produktionsförmödenheten icke utgör en direkt eller indirekt efterfrågan på produktionsfaktorer i annan proportion än eljest genomsnittligt i näringslivet, måste produktionskostnaden stiga med nära nog beskattningens hela belopp. Såvida substitutionsförhållandena inom den berörda konsumtionen och produktionen icke äro alldeles stela, kommer emellertid den beskattade produktionsförmödenheten att utsättas för minskad efterfrågan (och i längden produceras i mindre omfattning) på grund av *dels* minskad konsumtion av den slutliga konsumtionsnyttigheten, *dels* tekniska substitutionsprocesser i de produktionsled, som skilja den från konsumtionen.

Konsumenterna kunna fortfarande sägas bära skatten; i mån härav ske således de förändringar i fråga om total konsumtion och konsumtionsinriktning, som nyss antytts på tal om konsumtionsbeskattning. Men vid sidan härav och vid sidan av de produktionsomläggningar, som därav följa, ske även andra produktionsomläggningar, beroende på det mellan olika slags produktionskostnader diskriminerande element, som en dylik produktionsbeskattning i motsats till en konsumtionsbeskattning innebär. I synnerhet om den beskattade produktionen eller produktionsförmödenheten icke indirekt ställer anspråk på produktionsmedel i samma proportion som näringslivet i allmänhet, komma då även prisrelationerna på produktionsmedel att rubbas.

Vissa ytterfall av speciell produktionsbeskattning, där skattenormen är en speciell produktionsfaktor, vars utbud är av icke priskänslig natur, varvid beskattningen helt bäres av denna produktionsfaktors ägare utan att medföra

förändrad konsumtions- och produktionsinriktning och förändrade prisrelationer (annat än i avseende å kapitalvärdet av den beskattade produktionsfaktorn) komma att beröras i sista paragrafen av kapitlet. I fortsättningen antages, att den speciella produktionsbeskattningen gäller en produktionsförmödenhet med stor utbudselasticitet, vilket vanligen är fallet, om beskattningsnormen icke är en mera primär produktionsfaktor i samtliga dess användningar.

Det sagda blott för att ge en allmän föreställning om arten av de över hela prisbildningen sig spridande incidensverkningar, som resultera ur en speciell konsumtions- eller produktionsbeskattning. En närmare genomgång av den teoretiska härva, vars tillvaro därmed egentligen blott antytts, bör icke lämpligen företagas i detta samband. För det första skulle en mera inträngande analys böra anknytas till specifika arter av dylik beskattning. För det andra skulle man därvid behöva taga hänsyn till en mängd institutionella och andra faktorer, vilka äro av betydelse för ej blott korttidsverkningarna utan även långtidsverkningarna (det är därvid alls ej blott monopolelementet, som blir av betydelse). För det tredje blir t. o. m. under dessa båda förutsättningar, som förverkligade skulle betyda en ansenlig volym över den speciella konsumtions- och produktionsbeskattningens incidens, en analys av långtidsverkningarna en mycket besynnerlig sak. Den förargliga jämviktsförutsättning, som, hur i detalj inträngande en dylik teoretisk analys än göres, dock nödvändigtvis ligger såsom grundval för varje långtidsresonemang, är så abstrakt, att man icke har rätt att pressa fram några mera preciserade slutsatser. Det enda man kan begära av en sådan analys, är vissa allmänna, relativt vaga föreställningar om de slutliga resultaten av antagna finansiella åtgärder.<sup>1</sup>

Ett fjärde skäl att här icke tränga djupare in i det allmänna incidensproblemet är, att speciellt de skatter, som i svensk offentlig hushållning äro av större betydelse, knappast äro av karaktär att erfordra en dylik analys (se i nästa paragraf).

Tillsvdare skola blott följande mycket allmänna slutsatser dragas ur det redan sagda.

1) Såväl en speciell konsumtionsbeskattning som en speciell produktionsbeskattning kunna i allmänhet antagas komma att drabba konsumenterna av de beskattade konsumtionsvarorna eller av de konsumtionsvaror, som indirekt utgöra en efterfrågan på de beskattade produktionerna eller produktionsförmödenheterna. Dessa konsumtionsvarors pris komma nämligen på lång sikt att stiga ungefär med den ingående skattekostnadens belopp.

2) I vissa fall, framför allt då den beskattade förmödenheten eller produktionen ställer en indirekt efterfrågan mera speciellt inriktad på vissa särskilda produktionsmedel, kommer nyss anförda slutsats att modifieras genom en relativ sänkning av ersättningarna åt dessa särskilda produktionsmedel. Denna relativa sänkning av produktionskostnaden kommer i samma mån att träda i stället för ett relativt fördyrande av konsumtionsnyttigheterna i fråga.

<sup>1</sup> Se ovan s. 20 och nedan s. 75 f.

3) Såväl konsumtionsinriktning som produktionsinriktning kommer att förändras på ett sätt, som beror av efterfrågeelasticiteter i fråga om konsumtionsvarorna och substitutionsförhållanden och utbudselasticiteter i fråga om produktionen och produktionsförnödenheterna.

4) Förändringarna av produktionsinriktningen komma vanligen att vara avsevärdare vid produktionsskatter, beroende på det mellan olika produktionskostnader diskriminerande element, som produktionskatterna i olikhet med konsumtionsskatterna innebära.

5) Överhuvud taget äro de slutliga verkningarna både vad gäller produktions- och konsumtionsinriktning, prisrelationer och den slutliga belastningen av konsumenterna oftast svårare att överblicka och förutse vid produktionsbeskattning än vid konsumtionsbeskattning och i allmänhet svårare ju längre ifrån den slutliga konsumtionsprodukten beskattningen sätter in.

De båda sista påståendena äro emellertid blott generalisationer, som icke alltid träffa in. I allmänhet kan dock därav ytterligare den praktiska slutsatsen dragas:

6) Vill man överhuvud taget ha en dylik beskattning av konsumenterna, och vill man därvid i möjligaste mån undgå rubbningar inom produktionen samt kunna överblicka följderna av beskattningen, gör man klokt i att beskatta själva konsumtionen eller ett försäljnings- eller produktionsled så nära konsumtionen som möjligt. I svensk beskattning är denna regel i högre grad än kanske någonstädes iakttagen. Vi ha ju en ganska stark beskattning av konsumtionen, men denna beskattning är i största utsträckning ordnad som en i denna speciella mening mera »direkt» konsumtionsbeskattning.

2. Speciella konsumtions- och produktionsskatter (fortsättning). **Tullar. Offentlig produktionskontroll.** I föregående paragrafs allmänna diskussion av den speciella konsumtions- och produktionsbeskattningen togo vi icke hänsyn till den särskilda form av dylik beskattning, som föreligger i *införseltullarna*. Genom en tull beskattas en konsumtionsnyttighet eller produktionsförnödenhet vid dess införande till landet. Skulle den tullbelagda varan även produceras inom landet, och beläggas den därvid med en motsvarande inhemsk beskattning, bli verkningarna i stort sett av den karaktär, som i föregående paragraf antytts.

För en stor kategori av tullar är detta icke fallet. Varan beskattas blott vid införsel men icke vid inhemsk tillverkning. Det synnerligen invecklade problemet att utreda verkningarna av en på detta speciella vis diskriminerande beskattning behöver emellertid icke här upptagas till behandling. Verkningarna av dessa *skydstullar* behandlas lämpligen i den parallella specialundersökningen rörande handelspolitiken. Det må blott påpekas, att, då avsikten med dessa tullar är att skydda inhemsk produktion, läggas de i allmänhet på färdiga konsumtionsnyttigheter eller på varor mycket nära konsumtionsstadiet. De äro därför vanligen från skattesynpunkt av konsumtions-skatttekaraktär och blott i mindre utsträckning av produktions-skatttekaraktär. Verkliga råvaror beskattas sällan på detta vis och med denna avsikt.

Återstår emellertid *finanstullarna*. De läggas vanligen på varor, som icke tillverkas inom landet (eller också parallellbeskattas även den inhemska konsumtionen). Med hänsyn till landets relativa litenhet på världsmarknaden kunna de i allmänhet antagas helt eller nästan helt kompenseras av prisstegring och bäras därför av konsumenterna. På vanligt sätt förändras då konsumtionsinriktningen. I samma mån denna förändring av konsumtionsinriktningen gäller den beskattade varan eller andra substitutioner eller komplementvaror, som icke tillverkas inom landet, utöva dessa skatter givetvis ett desto mindre väsentligt inflytande på produktionsinriktningen inom landet. I fall detta betraktas såsom en förmån, äro de att föredraga framför annan konsumtionsbeskattning. De förutsätta i och för sig heller ingen vidlyftig apparat till kontroll över inhemska produktion och försäljning, vilket väl ävenledes vanligen betraktas såsom en fördel. Slutligen kunna de utan rubbningar för inhemska produktion med större lätthet hållas rörliga. (i den mån handelsavtalen tillåta). En typisk speciell konsumtionsbeskattning av denna art är t. ex. kaffetullen. En förändring av dess höjd rubbar primärt blott konsumtionsinriktningen och konsumenternas köpkraft.

Av i mycket motsvarande beskaffenhet är tobaks- och spritbeskattningen. En del av produktionen ligger visserligen inom landet. Men denna produktion är monopoliserad och statligt kontrollerad. Beskattningen kan antagas oavkortat drabba konsumenterna. Beskattningen måste dessutom antagas i viss mån minska konsumtionen av spritvaror och tobak. I den mån beskattningen icke minskar konsumtionen av dessa varor i samma proportion, som de fördyras, måste verkan vidare vara en viss inskränkning av konsumtionen av andra varor och av sparandet. Vid övernormal elasticitet blir resultatet det motsatta.

Sprit- och tobaksbeskattningen skiljer sig vidare från nästan all annan konsumtionsbeskattning i dess förhållande till familjestorleken. Då nämligen sprit- och tobaksvaror huvudsakligen konsumeras av blott vuxna personer och bland dessa huvudsakligen av män, blir skattebördan vanligen i blott lägre grad stigande med familjepersonantalet. Denna omständighet tillsammans med en förhärskande uppfattning om sprit- och tobakskonsumtionens skadlighet — eller åtminstone om oskadligheten av dess förminskande — har gjort, att denna beskattning vanligen betraktas såsom en förhållandevis önskvärd art av konsumtionsbeskattning. Något motsvarande gäller i viss mån även nöjesbeskattningen.

I övrigt spela faktiskt konsumtions- och produktionskatterna blott en obetydlig roll i svensk offentlig hushållning (skyddstullarna hållas därvid utom diskussionen av nyss anförd anledning, och automobilskatterna räknas såsom pris för vägnyttjandet; se nedan). Kommunerna äro för sina skattebehov i huvudsak hänvisade till inkomstskatter av nettokaraktär. För städernas och municipalsamhällellenas del är dock nöjesbeskattningen en konsumtionskatt värd att omnämna. I statsbudgeten figurera visserligen vid sidan av de redan berörda skatteformerna en mängd produktions- och omsättningskatter av mycket växlande beskaffenhet, men dessa, ofta historiskt betingade skatteformer



äro icke av större kvantitativ betydelse och förbigås helt i denna översiktliga framställning.

Beträffande svenska förhållanden kunna vi således, om vi bortse från skyddstillarna, som äro motiverade av andra hänsyn än de skattepolitiska, och likaså från automobilbeskattningen, som väsentligen har avgiftskaraktär, sammanfattningsvis konstatera följande. Skatter på produktionsförnödenheter och omsättningen av dylika äro icke av nämnvärd finansiell och ekonomisk betydelse. Skatter på konsumtionen spela en avsevärd roll i statsfinanserna. Denna konsumtionsbeskattning är till väsentlig del av finanstullskaraktär, vilket betyder att produktionsrubbingarna inom landet vid förändrade skattesatser bli av mindre betydelse. Till en annan del är den beskattade konsumtionen och produktionen direkt kontrollerad av staten. Dessa skatter äro vidare — vi bortse fortfarande från skyddstillarna — i stor utsträckning så ordnade, att de drabba en konsumtion av mindre nödvändig eller rentav från vissa synpunkter skadlig natur.

De speciella konsumtionsskatternas verkningar från fördelnings- och sparandesynpunkt m. m. skola behandlas i det följande kapitlet.

3. **Allmänna nettoinkomst- och nettoförmögenhetsskatter.** En beskattning, som är allmän och lika i den meningen, att en lika stor nettoinkomst, resp. en lika stor nettoförmögenhet, överallt beskattas lika, oavsett hur den ernåtts, resp. oavsett vari den består, säges definitivt drabba inkomsttagaren, resp. förmögenhetsägaren, utan möjlighet för denne att övervältra densamma framåt eller bakåt. Den påstås vara utan direkt inverkan på konsumtions- och produktionsinriktning.

Beskattningen berövar visserligen skattebäraren en viss del av hans totala inkomst och måste därför vanligen antagas förändra både sparandet och konsumtionen. En stegrad inkomstskatt måste t. ex. vanligen även i viss mån minska skattebärarnas konsumtion. Men då beskattningen icke, såsom vid speciell konsumtionsbeskattning eller produktionsbeskattning, ger sig tillkänna i ett stegrad pris på en viss konsumtionsvara, måste denna inskränkning av konsumtionen antagas försiggå mera jämnt. Själva konsumtionsinriktningen blir icke så rubbad och därför heller icke produktionsinriktningen.

I olikhet med den speciella produktionsbeskattningen, diskriminerar nettobeskattningen vidare icke till nackdel för visst produktionsmedel, resp. viss produktion. Indirekt kan visserligen de nyssnämnda förändringarna i fråga om konsumtionen och sparandet vara av vikt för även produktionsinriktningen och eventuellt även för relationen mellan produktionsmedelprisen. Men direkt får ingen person på grund av en beskattning av nettoinkomsten eller nettoförmögenheten ett motiv att annorlunda disponera över sin arbetskraft och sina produktiva resurser. Direkt förorsakas inga prisförändringar eller substitutionsprocesser inom produktionen.

Nettoskatten är varken en konsumtionskostnad eller en produktionskostnad; så skulle man kunna sammanfatta den här refererade tankegången. Denna teori, som framför allt utformats för inkomstbeskattningens del, men som

faktiskt har än större giltighet för förmögenhetsbeskattningens del<sup>1</sup>, skall i nästföljande kapitel närmare prövas.<sup>2</sup> Den skall efter vissa viktiga reservationer i stort sett befinnas vara riktig.

Dessa skatter spela som bekant i svensk offentlig hushållning en ganska dominerande roll. Landskommunerna och likaså landstingen äro, vid sidan av statsbidragen, nästan helt och hållet hänvisade till inkomstskatter; stadskommunerna likaså, bortsett från nöjesbeskattningen och från den del av deras hushållning, som finansieras genom pris och avgifter i deras »affärsverksamhet». I de statliga finanserna äro ävenledes dessa skatter av stor betydelse. Vid sidan av tullinkomsterna och inkomsterna från tobaks- och sprithanteringen (samt automobilbeskattningen) och vid sidan av inkomsterna från statens »affärsverksamhet» utgöra den statliga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen samt arvsbeskattningen de två viktigaste inkomstposterna på statens budget.

Beskattningen av nettointkomsten och nettoförmögenheten spela i den moderna finanspolitiken den viktiga rollen, att de utgöra det instrument, varigenom beskattningen kan göras progressiv. Av skäl, som i inledningen till nästa kapitel skall angivas, kan man nämligen icke i högre grad förverkliga en progressivitet i skattebördans fördelning genom enbart konsumtions- och produktionsskatter.

De verkningar i fördelningshänseende, som de allmänna nettoskatterna kunna utöva, skall ävenledes behandlas i nästföljande kapitel i samband med deras verkningar å sparandet och företagsamheten m. m.

**4. Speciella nettointkomst- och nettoförmögenhetsskatter. Aktiebolagsbeskattningen.** Speciella nettoförmögenhetsskatter förekomma, ehuru icke i Sverige. Speciella nettointkomstskatter äro vanligare.

Skälet, varför den idealtypiska allmänna nettointkomst- eller nettoförmögenhetsbeskattningen kan antagas utan övervältring drabba inkomsttagarna, resp. förmögenhetsägarna, är just, att beskattningen är allmän och överallt i näringslivet lika hög för lika hög nettointkomst, resp. nettoförmögenhet. Speciella nettointkomst- och nettoförmögenhetsskatter måste generellt sett antagas bli övervältrade. Merbeskattningen av viss slags inkomst, resp. förmögenhet, måste nämligen skapa ett intresse för inkomsttagaren, resp. förmögenhetsägaren, att förändra dispositionerna av sina produktiva resurser i syfte att ge sin inkomst, resp. förmögenhet, den karaktär, som medför lägre skatt. I mån av konkurrens och långtidsanpassning kommer produktionen inom de högre beskattade sektionerna av näringslivet att inskränkas, tills det ges rum för en skattepost inom kostnadskalkylerna motsvarande skattedifferensens belopp, vilken så övervältras framåt på produktprisen eller — i den mån skilljaktigheter mellan de båda produktionerna råda i fråga om produktionsmedels- efterfrågan — bakåt. Skattedifferensen inträder såsom en produktionskostnad i prisbildningsteoretisk mening.

<sup>1</sup> Se nedan s. 58 f.

<sup>2</sup> Se nedan s. 53 ff.

Den viktigaste specialbeskattningen av denna art föreligger vid fall av s. k. dubbelbeskattning. Den art av dubbelbeskattning, som sammanhänger med internationella kapitalplaceringar och internationell skattekonkurrens skall behandlas i fjärde kapitlet. Här nedan skall i största korthet aktiebolagsbeskattningen beröras.

Historiskt är aktiebolagsbeskattningens uppkomst lätt att förklara. Det föreligger en juridisk tradition att även finansrättsligt jämställa s. k. juridiska personer med fysiska. Själva aktiebolagsformen för ett företagande ansågs vidare vara ett »privilegium» givet av staten, som staten därför hade rätt att beskatta. Den offentliga privilegierätten har ju historiskt varit nära sammanvinnad med statens fiskaliska intressen. Bolagsprivilegierna voro ju förr ofta även förbundna med monopol av offentligrättslig natur, vilket givetvis gjorde denna sammankoppling desto naturligare. Längre fram under de förändrade förhållanden, varunder inkomstskatten utvecklades, har man likväl ofta, i nära anslutning till gammaldags tänkesätt, framhållit det rättvisa i att den särskilda förmånen för investerarna att icke behöva ekonomiskt svara för större risker än dem, som täckas av det investerade kapitalet, på något sätt betalas. Slutligen har skatteväsendets utbyggande i stor utsträckning bestämts av fiskaliska bekvämlighetsskäl: man behövde en skattekölla, och här var den för handen.

Teoretiskt är det tämligen klart, att man icke a priori kan förlita sig på att en dylik specialbeskattning av viss inkomst blir direkt och icke övervältaras. Då aktieägaren antages i vanlig ordning bli beskattad för sin personliga inkomst, betyder aktiebolagsbeskattningen en extra avbränning, som han rimligen räknar med i sina kalkyler.<sup>1</sup> Vid investering förväntar han, att aktiebolaget efter skattens betalning skall kunna lämna viss utdelning; aktiebolagsskatten ingår m. a. o. bland »produktionskostnaderna». Incidensresultatet skulle bli, att aktiebolagsinvestering komme att återhållas, till dess denna skatt kunde klämmas in mellan priset på de produkter, som tillverkas i dylik företagsform och ersättningen till de produktionsmedel, som därvid finna användning.

Det finns alltså i och för sig ingen anledning att räkna med att denna skatt skulle vara direkt och verkligen bäras av aktieägarna. Med all sannolikhet skulle den på vanligt sätt spridas ut genom produktprisstegringar och sänkningar av produktionsmedelsersättningar. Då de breda lagren måhända få antagas i relativt större utsträckning efterfråga »aktiebolagsprodukter»<sup>2</sup> (dessa samhällslagers konsumtion innehåller ju mindre av kvalitetsprodukter och framför allt av personliga tjänster, vilka ju i blott mindre utsträckning tillhandahållas genom »aktiebolagsföretagande»), skulle aktiebolagsbeskattningen i verkligheten hava regressiva och i alla händelser icke progressiva verkningar.

<sup>1</sup> En hel mängd specialproblem måste i detta sammanhang förbigås, bl. a. de problem, som sammanhånga med aktiebolagens inre fondbildning, med beskattningens verkan att eventuellt förskjuta aktiebolagens finansiering till utsträckt upplåning o. s. v.

<sup>2</sup> Å andra sidan bör påminnas om att de nyttigheter, som vid sidan om de personliga tjänsterna icke äro »aktiebolagsprodukter», till väsentlig del äro jordbruksprodukter, vilka ju i relativt hög proportion ingå i de mindre bemedlades konsumtion.

Då vidare produktionens utveckling till väsentlig del alltmera koncentrerats till företag, vilka äro klädda i aktiebolagsformen, kan aktiebolagsbeskattningen, som ju ställer detta slags företagande i en relativt ogynnsammare konkurrensställning, antagas minska näringslivets progressivitet.

Aktiebolagsbeskattningen motiveras emellertid ofta såsom en monopolbeskattning. Det är givet, att om man kunde utgå ifrån, att större delen av de existerande aktiebolagen hade en mer eller mindre fullständig monopolställning på marknaden, så skulle för det första beskattningen i samma mån vara direkt och verkligen bäras av aktieägarna, och vidare de hämmande verkningarna å näringslivets progressivitet vara mindre avsevärda.

En speciell beskattning av monopolvinster kan nu från många synpunkter framstå motiverad. I fall man vill genomföra en dylik monopolvinstbeskattning, är det även mycket rimligt, att man därvid ser monopolkriteriet i årsvinsternas relativa storlek i förhållande till det investerade kapitalet och utmäter skattesatsen progressivt i förhållande till vinstprocenten. En proportionell beskattning av aktiebolagsinkomsterna, som även beskattar de marginala företag, vilka icke äro i monopolsituation, kan däremot icke tjänstgöra som monopolbeskattning och naturligtvis heller icke så motiveras. Det finnes ingen anledning att antaga, att en sådan beskattning på längre sikt är direkt. I vad mån svenska aktiebolag i större utsträckning kunna antagas vara monopolföretag, undandraget sig vårt omdöme. Denna fråga kan besvaras blott efter mycket ingående vinst- och kapitaliseringsundersökningar.

Tilläggas må, att, i den mån man är angelägen om en relativt kraftig kapitalbildning, bör man vara försiktig med speciellt aktiebolagsbeskattningen. En mycket väsentlig del av totala kapitalbildningen antages under moderna förhållanden ske »inom företagen», genom att vinster undanhållas från utdelning och fonderas. Aktiebolagens möjligheter till intern kapitalbildning minskas givetvis genom aktiebolagsbeskattning, i all synnerhet om företagen hava monopolställning, vilket ju innebär, att beskattningen blott i lägre utsträckning övervältras.

**5. Speciella nettoinkomst- och nettoförmögenhetsskatter (fortsättning). Beskattning av lyckovinster och »oförtjänt» värdestegring.** I egenskap av specialbeskattning av viss inkomst kunde beskattning av lyckovinster och oförtjänt värdestegring a priori icke förväntas bli vilande å skattebetalarna. Men särskilda förhållanden kunna dock medföra, att de icke övervältras.

Under krigs- och efterkrigstiden pålades som bekant i flertalet länder extraordinärt höga skatter på sådana vinster, som uppkommo på grund av den pågående inflatoriska prisstegringen. Då dessa vinster knappast kunnat vara på lång sikt påräknade, kan man karakterisera dem som rena lyckovinster. Deras expropriation kan knappast ha haft andra verkningar än de, som grunda sig å den direkta minskningen av skattesubjektens behållna inkomster. Krisvinstbeskattningen var i själva verket blott ena sidan av inflationspolitiken. Genom penningvärdets sänkning »beskattades» de personer, som hade fasta inkomster i penningar räknat (fordringsägare, anställda o. s. v.), i det att

deras reala inkomster därigenom minskades. Ägarna av in-tecknade saknyttigheter och särskilt de personer, som spekulativt utnyttjade situationen, gjorde motsvarande vinster, vilka genom denna beskattningsform delvis exproprierades.

Denna episod och de speciella förhållanden, som därvid rådde, kunna icke lämpligen behandlas i denna allmänna och för mera »normala» förhållanden upplagda framställning. Det må emellertid framhållas, att man även normalt och på längre sikt skulle kunna tänkas specialbeskatta de rena lyckovinsterna. En sådan specialbeskattning skulle vara av direkt natur och blott ha de verkningar, som bero på minskade möjligheter till total konsumtion och sparande, i samma mån som vinsterna varit med mycket ringa eller alls ingen sannolikhet anteciperade. Eljest måste förhandenvaron av en dylik specialbeskattning avsevärt förstärka de verkningar att inskränka det i högre grad riskbundna företagandet, som redan de allmänna inkomstskatterna, enligt vad nedan i nästa kapitel skall påpekas<sup>1</sup>, måste utlösa.

Av mera aktuell beskaffenhet torde blott den speciella vinstbeskattning vara, som skulle ha till ändamål att till det allmänna indraga viss del av den s. k. oförtjänta jordvärdestegringen. Särskilt i städerna har ju tomtjorden på längre sikt nästan oavbrutet varit föremål för stark värdestegring på grund av befolkningsagglomerationen och på grund av det allmännas åtgärder att förbättra transportförhållandena m. m. dyl. Det har då framstått naturligt, att en väsentlig del av denna värdestegring skulle indragas till det allmänna.

Då anteciperad framtida värdestegring på grund av dess stora ovisshet i det särskilda fallet knappast ingår som en mera väsentlig post i de marknadsvärden å jord, som gälla vid skattens beslutande, har man vanligen måhända icke att räkna med mera väsentliga sänkningar av dessa jordvärden såsom följd av en värdestegringsskatts påläggande. I den mån sådana jordvärdesänkningar likväl äga rum, måste de från allmänt anlagda socialpolitiska värderingssynpunkter antagas vara önskliga. Dessa värdesänkningar ske nämligen i så fall genom att för spekulativa syften undanhållen jord tvingas ut på marknaden för omedelbar bebyggelse. En skatt på jordvärdestegring minskar med andra ord jordvärdestegringen under den närmaste tiden och åstadkommer vidare, att, om och när sedermera en värdestegring likväl inträder, den därmed förbundna förmögenhetsvinsten förbehålles det allmänna.

Med hänsyn till de här berörda allmänna verkningarna av en skatt på den oförtjänta jordvärdestegringen är det ganska förklarligt, att en sådan beskattning framförts såsom ett radikalt reformkrav. Denna specialbeskattning möter emellertid, som erfarenheten från vissa främmande länder visar, vissa skatteadministrativa vanskligheter, bl. a. sammanhängande med svårigheterna att särskilja den »oförtjänta» värdestegringen från den »förtjänta» (d. v. s. av nedlagda kostnader betingade).

En annan svårighet är särskiljandet av jordvärdet från totala fastighetsvärdet i de fall, då jorden vid den ursprungliga utgångstaxeringen är bebyggd.

<sup>1</sup> Se nedan s. 54 ff.

Denna sistnämnda svårighet är dock till stor del överkomlig, helt enkelt genom att man beskattar oförtjänt värdestegring av fastigheter såsom helhet. Sedan man en gång lämnat den naturrättsliga utgångspunkten om jorden såsom i särskild mening allas tillhörighet<sup>1</sup>, finns det ingen anledning, varför man icke skulle beskatta den oförtjänta värdestegringen av byggnader lika väl som av tomtmark.

I Sverige utgjorde som bekant förslag om beskattning av den oförtjänta jordvärdestegringen ett viktigt inslag i de finans- och socialpolitiska diskussionerna ända fram till och under krigstiden. Efter vissa utredningar beslöt man även att göra en utgångstaxering. Men denna kom att företagas nästan vid krigsinflationens toppunkt (1919). På grund därav fördes därefter hela frågan bort från det aktuella intresset. Aktuell blir frågan knappast återigen, förrän stabila prisförhållanden inträtt, eller eventuellt en sekulär stigande prisrörelse satt in.

**6. Pris och avgifter i den offentliga verksamheten.** Dessa viktiga inkomster inom huvudsakligen städernas och statens finansförvaltning äro, om de betraktas från skattesynpunkt, av speciell konsumtions- eller produktionsskattekaraktär, beroende på om den offentliga prestationen är en konsumtionsnyttighet eller en produktionsnyttighet. I avseende å denna sida av deras verkningar nöja vi oss därför med en hänvisning till kapitlets första paragraf. Sprit- och tobaksinkomsterna ha redan mera slutgiltigt behandlats såsom vanliga konsumtions-skatter, då den statliga verksamheten i dessa båda hänseenden i första hand är motiverad av fiskaliska och konsumtionskontrollerande hänsyn.

Vad gäller annan offentlig verksamhet av hithörande art, torde den uppfattningen vara förhärskande, att, därest icke avsikten är att utnyttja verksamheten såsom skatteinstrument, prisen och avgifterna icke böra sättas väsentligt högre, än att intäkterna motsvara driftkostnader, avskrivning för det investerade kapitalets vidmakthållande och förräntning av detta kapital (vanligen den förräntning, som det allmänna fått vidkännas för företagens lånefinansiering). Från denna synpunkt skulle t. ex. en väsentlig del av statens inkomster från postmonopolet från alla relevanta synpunkter vara speciella konsumtions- och produktionsskatter. Å andra sidan anses det, att dessa pris och avgifter om möjligt ej heller böra sättas lägre än just så högt, som motsvarar denna räntabilitetsnivå. Om prisen och avgifterna hållas i närheten av denna räntabilitetsnivå, antages den offentliga verksamheten stå ekonomiskt »neutral» i förhållande till det enskilda näringslivet i den meningen, att den varken innebär en konsumtions- eller produktionsbeskattning eller ett odiskriminerat gynnande av viss konsumtion eller produktion.

I allmänhet gives därvid en speciell betoning åt det senare kravet, att den offentliga affärsverksamheten skall hållas uppe på en räntabel nivå i angiven mening. Av stor vikt såsom praktisk motivering är därvid den form för denna verksamhets finansiering, som regelbundet kommer till användning: lånefinansieringen. Denna verksamhet tänkes gärna såsom något från den

<sup>1</sup> Se nedan s. 47.

övriga finanshushållningen fristående, vilket t. ex. i statshushållningen kommer till synes genom dess redovisningsform i riksstaten. I motsats till vad fallet är i fråga om annan statsverksamhet, redovisas på huvudbudgetens intäktssida för statens produktiva fonder blott nettointäkterna, d. v. s. brutto-intäkterna minus driftskostnader och avskrivning.

Lägger man allmänt ekonomiska synpunkter på denna fråga, framkomma vissa skäl till en mera relativistisk syn på här relaterade räntabilitetsnorm. Dessa skäl skola i korthet antydas.

Såsom redan i föregående avdelning berördes är det allmänna intresset ej ens i den s. k. offentliga affärsverksamheten av privatekonomisk räntabilitetsnatur. Även om räntabilitetskravet upprätthålles, är det ju i sista hand helt andra slags verkningar å hela näringslivet, som regelbundet åsyftas.<sup>1</sup> Tydligast kommer detta till synes, då man beslutar att företaga vissa investeringar för verksamhet av karaktär att vanligen betraktas såsom affärsverksamhet, ehuru de icke kunna förväntas bli räntabla (t. ex. de s. k. kulturbanorna). Denna del av finansieringen lägges då på skattebudgeten och behöver icke genom inkomster från verksamheten ifråga amorteras och förräntas till fullo.

Viktigare att påpeka är emellertid, att det ofta är från de motiverande offentliga intressenas synpunkt relativt oväsentliga omständigheter, vilka medföra, att viss offentlig verksamhet anses såsom en affärsverksamhet, av vilken man kräver att den skall bära sig, medan annan verksamhet icke anses vara affärsverksamhet och därför får finansieras skattevägen på vanligt sätt. Den omständighet, som är avgörande, är ofta blott själva de större eller mindre rent tekniska möjligheterna att utkräva pris och avgifter i närmare proportion till de offentliga prestationernas utnyttjande. För järnvägstrafikens betalande äro t. ex. dessa möjligheter naturliga och stora, för landsvägstrafiken mindre så.

Det må vidare framhållas, att, om den ifrågavarande offentliga verksamheten, såsom regelbundet är fallet, levererar prestationer av olikartad beskaffenhet, så giver denna allmänna norm om de totala intäkternas fastställande i nivå med de totala utgifternas storlek ingen ledning för vilka prisrelationer man skall uppehålla mellan dessa olikartade prestationer inbördes (t. ex. frakt av olika slags varor eller olika längd). Normen kan uppfyllas vid mycket växlande pris- och avgiftsrelationer. Kostnaderna kunna till en början icke giva en sådan ledning, eftersom kostnaderna till stor del äro gemensamma. Räntabilitetssynpunkten ej heller: en privat företagare i det offentligas ställe kunde visserligen tänkas uppställa som norm maximal nettointäkt, och, vid antaget kända efterfrågefunktioner, skulle denna norm även giva ledning vid prissättningen av särskilda slags prestationer. Men den offentliga hushållningen är allra minst i denna mening en räntabilitetshushållning.

Ätminstone vid fastställandet av prisrelationerna måste det offentliga företagandet därför i stor utsträckning direkt lita till hela komplexet av hänsyn till verkningarna å näringslivet såsom enda prisnorm. Anlägger man emellertid dylika synpunkter på prissättningen, är det mycket tänkbart, att man även ofta måste komma fram till en totalintäkt för det offentliga affärsföre-

<sup>1</sup> Se ovan s. 15 f.

tagandet, som icke medger normal förräntning av det nedlagda kapitalet utan tillsats av skattemedel.

Man brukar i detta samband framhålla de vid offentligt affärsföretagande förhandenvarande, stundom mycket stora fasta kostnaderna, vilka givetvis skulle bättre kunna utnyttjas vid ett mera intensivt begagnande än det, som efterfrågemässigt uppkommer vid de pris, som täcka totala kostnaderna. Beslöte man sig t. ex. för att för statens järnvägars finansiering blott taxera trafikanter och befraktare de rörliga kostnaderna plus en mindre del av de fasta kostnaderna, medan resten av de fasta kostnaderna finge uttagas genom beskattning, skulle man givetvis ernå ett ökat utnyttjande av vissa fasta anläggningar genom en ökad trafikintensitet.

De sänkta fraktkostnaderna kunde betraktas såsom en negativ stegring av en speciell produktionsbeskattning. Det finns ingen anledning att antaga, att icke denna kostnadssänkning på längre sikt skulle ta sig uttryck i lägre konsumtionspris och tämligen jämnt verka såsom en bonus åt konsumenterna. Tänkte man sig då den extra beskattning, som är nödvändig för att finansiera de genom själva frakttaxorna icke fullt täckta fasta kostnaderna, utformad såsom en beskattning av konsumenterna, skulle dessa ändock vinna, beroende just på det ökade utnyttjandet av de fasta anläggningarna.

Denna beskattning — som givetvis icke med nödvändighet behöfve vara en konsumtionsbeskattning utan lika väl t. ex. en inkomstbeskattning — skulle, om man så ville, kunna i budgeteringen och statsräkenskaperna föras såsom en särbeskattning, vilken direkt såsom intäkt krediterades statens järnvägar. Hela transaktionens innebörd vore i själva verket blott denna, att vissa intäkter från trafikanter och befraktare — de intäkter nämligen, som korrespondera till vissa fasta kostnader för det offentliga företaget — gjorts fasta även för de personer, som i sista hand ha att betala dem. Därigenom erhöles en bättre ekonomi. Den bristande ekonomi, som ligger i fasta anläggningars mindre fullständiga utnyttjande, beror nämligen därav, att det offentliga såsom företagare ser sig nödsakad att täcka fasta kostnader genom intäkter, som från kundkretsens sida ha rörliga kostnaders natur.

Detta resonemang har blott avsett att illustrera, att normal förräntning av det investerade kapitalet ingalunda alltid och självklart är den från alla synpunkter riktiga normen vid fixerandet av pris och avgifter i allmän verksamhet.<sup>1</sup>

Om man så vill, kan man betrakta hela automobilbeskattningen såsom ett pris för de allmänna vägarnas begagnande. Det är ju huvudsakligen motortrafiken, som sliter dessa vägar och alltså orsakar större delen av de rörliga kostnaderna, och det är likaledes motortrafiken, som motiverar de investeringar i fasta anläggningar, som bestå i vägväsendets utbyggande och förbättrande. Från synpunkten av dessa fasta anläggningars utnyttjande är det givetvis en fördel, att skattekostnaden är till viss del fast per fordon och icke helt beroende av utnyttjandegraden. Man kunde vänta sig en än större ut-

<sup>1</sup> Beträffande problemet om fixerandet av pris och avgifter under växlande konjunkturer se nedan s. 276 ff. Även detta problem är förbundet med tillvaron av fasta kostnader.



nyttjandegrad, om denna fasta kostnad helt avkopplades från automobiltrafiken och upptoges genom annan beskattning.

Det skall här blott tilläggas, att den högre utnyttjandegraden stundom i viss utsträckning kan nås genom en prisdifferentiering. Innebörden därav är, att de fasta kostnaderna helt eller delvis slopas i priset för vissa arter av efterfrågan med stor elasticitet för prisändringar.

En annan synpunkt, som ävenledes ofta kan tänkas föranleda och även faktiskt ofta fått föranleda avsteg från principen, att det offentliga företaget skall vara räntabelt, är naturligtvis det sociala intresset av stegring av en viss slags produktion och framför allt konsumtion. Då det offentliga begagnar sprit- och tobakskonsumtionen såsom ett kraftigt beskattningsinstrument — och alltså tvärtom håller en övernormal räntabilitet — är valet av just denna art av konsumtionsbeskattning givetvis motiverat av den allmänna uppfattningen, att konsumtionen av sprit och tobak gärna kan inskränkas. Lika naturligt är det emellertid, att man vill stegra en viss konsumtion.

Om t. ex. det allmänna, som från vissa håll påyrkats, skulle komma att i vidgad utsträckning infoga bostadsproduktionen inom sitt eget företagande, är det mycket naturligt, att man, just för att främja bostadskonsumtionen på annan konsumtions bekostnad, skulle hålla nere bostadskostnaderna under kostnadsnivån. Vid sidan av intresset att rationalisera själva produktionen, skulle denna verkan på konsumtionen sannolikt för många vara huvudskälet för en dylik utsträckning av det offentliga företaget. Innebörden skulle vara, att man liksom i förra fallet placerade en del av bostadskostnaden såsom fast kostnad på medborgarnas skattekonto i stället för på deras bostadskonto. Vad gäller hela undervisningen ha vi i stort sett detta system redan genomfört med alldeles motsvarande motivering. Undervisningsväsendet är ju eljest ett av de verksamhetsfält, där tekniskt en debitering av full individualkostnad — inklusive utslagen gemensam kostnad — vore lättast genomförbar. Även detta sociala intresse kan delvis fyllas genom en prisdifferentiering, d. v. s. genom en nedsättning av priset blott för det slagets efterfrågan, som man vill stegra.

Därmed ha vi antytt några av de huvudskäl, som kunna anföras för att under vissa förutsättningar hålla sådana pris å de offentliga prestationerna, som icke medgiva full räntabilitet av den offentliga affärsverksamhetens drift. Även om vi bortse från den nyss berörda sociala synpunkten, är denna taxefråga av mycket stor vikt. Näringslivets hela progressivitet är i viss mån beroende av taxesättningen för järnvägsfrakter, elektrisk energi o. s. v. En mera ingående behandling kan här icke genomföras.

Sammanfattningsvis kan blott den slutsatsen formuleras, att, i den mån man av arbetsmarknadspolitiska och andra skäl gärna ser en starkare progressivitet av näringslivet och ett bättre utnyttjande av det i offentliga anläggningar bundna kapitalet, har man anledning att undersöka den offentliga taxesättningen från en bredare synvinkel än kravet på privatekonomisk räntabilitet av detta kapital. Detta kapital kan finansiellt även förräntas genom andra verkliga inkomster än just pris och avgifter.

Det viktigaste skälet för ett strängt uppehållande av kravet på privatekonomisk räntabilitet i den offentliga företagsverksamheten skall till sist beröras. Man säger, att detta kravs iakttagande är enda garantien för att icke »improduktiva» kapitalinvesteringar komma att göras. Genom att släppa på detta krav skulle man förlora kontrollen över den offentliga verksamhetens utsträckning.

Nu är det klart, att, om man av en offentlig investering kan förvänta full räntabilitet, så har man i allmänhet en garanti för att företaget från nästan alla synpunkter bör komma till stånd. Men från de dominerande samhällsintressenas synpunkt finns det en hel mängd andra offentliga företag, vilka ävenledes böra komma till stånd, ehuru de icke äro privatekonomiskt räntabla: hela den övriga offentliga verksamheten vid sidan av själva »affärsföretagandet» är ju av denna karaktär. Även ett företagande av sistnämnda typ kan emellertid ofta från samma synpunkt vara motiverat. Man får med andra ord icke åt den privatekonomiska räntabiliteten giva en innebörd av »samhällelig produktivitet» i någon djupare mening.

Räntabilitetskravet såsom norm för det offentliga företagandets optimala utsträckning drar således gränsen för snäv, vilket också praktiskt illustreras genom de fall, då företaganden av denna karaktär beslutas, trots att de icke väntas bliva räntabla blott genom direkta intäkter.

**7. Allmänna konsumtionsskatter och allmänna produktionskatter.** Härefter skall i de båda följande paragraferna med några ord vissa i svensk offentlig hushållning för närvarande icke aktuellt betydelsefulla skatteformer beröras.

En *allmän konsumtionsskatt* måste i motsats till speciella konsumtionsskatter men på samma sätt och av samma skäl som de allmänna nettoinkomst- och nettoförmögenhetsskatterna antagas utan möjlighet till övervältring drabba de primärt beskattade. Några omedelbara verkningar på konsumtionsinriktningen och på produktionsinriktningen äro icke att vänta.

Införandet i skattesystemet av en dylik allmän konsumtionsbeskattning har, särskilt från nationalekonomiskt håll, under mer än ett sekel förordats men hittills icke genomförts. I jämförelse med speciella konsumtionsskatter skulle dess företrädare vara, att den icke diskriminerade mellan olika slags konsumtion, att den därför icke nedtrycker en speciell konsumtion och på grund därav skulle utan alltför höga skattesatser kunna göras rätt givande, samt att den i likhet med de allmänna nettoinkomst- och nettoförmögenhetsskatterna skulle kunna göras progressiv (till en början skulle en familjs konsumtion upp till en viss av socialpolitiska hänsyn bestämd minimistandard kunna helt undantagas från konsumtionsbeskattning, vilket icke är möjligt vid ett system av speciella konsumtionsskatter; dessa komma, som i nästa kapitel skall påpekas, oftast att särskilt hårt drabba just de fattigas konsumtion). I jämförelse med en allmän nettoinkomstbeskattning skulle åter dess företrädare vara, att den icke i samma mån drabbade sparandet. Den allmänna konsumtionsbeskattningen är helt enkelt att betrakta såsom en allmän nettoinkomstbeskattning, vilken medger undantag för sparandet. I samma mån är man emellertid för-

hindrad att göra den kraftigt progressiv i förhållande till stora inkomster, av vilka en väsentlig del ju sparas.<sup>1</sup>

Enda utvägen att fastställa och taxera denna beskattningsnorm: värdet av totala konsumtionen, torde emellertid vara en taxering av totala nettoinkomsten och totala sparandet. Konsumtionsbeloppet skulle så kunna framräknas såsom en skillnad mellan den första och den andra termen. Som i nästa kapitel skall beröras, möter det emellertid stora svårigheter redan att riktigt kunna taxera nettoinkomsterna. Ett fastställande av de individuella sparandesummorna torde vara ännu svårare. På denna svårighet har hittills detta gamla men mycket intressanta skatteprojekt ständigt strandat. Under förändrade förhållanden, innebärande framför allt större effektivitet i taxeringsväsendet och överhuvud taget ökad publicitet vad gäller de enskildas ekonomiska handlande, kan detta projekt dock framdeles måhända bliva i högre grad möjligt att förverkliga.

En *allmän produktionsbeskattning* kunde tillgripas såsom en ersättning eller ett komplement till allmänna nettoinkomstskatter, där på grund av skattesatsernas höjd eller taxeringsväsendets bristande effektivitet de senare beskattningsformerna framstå mindre effektiva eller mindre givande. Det är nämligen i allmänhet lättare att fastställa de totala produktionsvärdena (eller bruttoinkomsterna; se nedan) än nettoinkomsterna. Fastställandet av de senare förutsätter ju en subtraktion från bruttoinkomsterna av driftskostnader, avskrivning å investerat kapital och förräntning av lånat kapital, allt poster, som erbjuda svårigheter att riktigt taxera.

A priori kunde kanske en dylik allmän produktionsbeskattning — som även kan anordnas såsom en allmän produktomsättningsskatt eller allmän bruttoinkomstskatt — förväntas sakna verkningar å konsumtions- och produktionsinriktningen samt å prisrelationerna, då den ju drabbar all produktion utan undantag. Emellertid är detta icke riktigt: den diskriminerar gentemot de produktionslinjer fram emot färdigprodukter, som gå över flera led. Följden härav blir ett gynnande av vertikal företagskoncentration och vidare relativa prisstegringar å de slutliga konsumtionsprodukter, som efter alla ekonomiskt och organisatoriskt möjliga omläggningar av detta slag likväl ha en mera genomstafflad produktionshistoria. Dessa rubbningar av relationerna mellan prisen å olika konsumtionsnyttigheter ha i sin tur i följe vissa förändringar av konsumtions- och produktionsinriktningen.

Efter en vidlyftig incidensprocess, som vi icke mera i detalj kunna följa, stå så konsumenterna som de slutliga bärarna av den allmänna produktionsbeskattningen, men bördan är differentierad ej blott efter de konsumerade nyttigheternas produktionskostnader i olika led utan även efter antalet av dessa led.

Ville man i möjligaste grad undvika dessa omläggingsprocesser inom produktionen, borde man begränsa den allmänna produktionsbeskattningen till de sista produktionsled, som gälla tillverkning av konsumtionsvaror. Man hade då en allmän proportionell indirekt konsumtionsbeskattning, som, då man i

<sup>1</sup> Se i nästa kapitel.

praktiken sannolikt inte kunde beskatta även de personliga tjänsterna, vilka ju i särskilt hög grad ingå i de mera välbeställda klassernas konsumtion, likväl skulle verka regressivt i förhållande till totala konsumtionen (och ej blott i förhållande till inkomsten såsom all proportionell konsumtionsbeskattning). I praktiken är en dylik till konsumtionsproduktionen begränsad allmän produktionsbeskattning utesluten redan av det skälet, att man ej strängt kan särskilja den produktion, som tillverkar konsumtionsvaror, från annan produktion, då många förnödenheter ha en dubbel karaktär i detta hänseende.

En produktionsbeskattning av produktionsvärdet i viss näring eller visst slags företagande är en speciell produktionsbeskattning, varom se ovan.

De *allmänna och speciella bruttointkomstskatterna* äro från långtidssynpunkt identiska med allmänna, resp. speciella produktionsskatter.

**8. Allmänna och speciella bruttokapitalsskatter. Jordbeskattning. Arbetslönebeskattning. Huvudskatter.** En *allmän bruttokapitalsskatt* kan på längre sikt, varunder lånekontrakt antagas ha hunnit anpassa sig efter det genom beskattningen uppkomna prisbildningsläget, betraktas såsom en allmän beskattning av kapitalinkomsterna. Såsom anknuten till realkapitalens värde och ej till den personliga förmögenheten eller kapitalinkomsten kan den ej göras progressiv utan blir en proportionell börda på kapitalinkomsterna.

I första hand drabbas företagarna-realkapitalägarna, vilkas utdelningar måste minskas med skattens belopp. Förutsättes en nationellt slutet hushållning, och finnas eljest inga möjligheter för kapitalet att undfly beskattningen (vi ha antagit en allmän bruttokapitalbeskattning, som alltså även drabbar det lånebelastade realkapitalet), måste kapitalersättningarna allmänt sjunka i proportion till skattesatsen. Beskattningen resulterar då i en på längre sikt likformig sänkning av ej blott utdelningsprocent utan även låneräntefot. Skatten bäres då av ägarna till förmögenhetskaptal, oavsett formen för deras investering.

De lägre låneräntorna och företagsutdelningarna skulle icke medföra några produktionsomläggningar, då ju den lägre räntekostnaden i alla realinvesterings- och företagandekalkyler jämnt motsvarades av skattekostnaden. Då konsumtionsvaruprisen primärt skulle stå oförändrade, föreligger ingen anledning, varför konsumtionsinriktningen skulle förändras; någon impuls till produktionsomläggningar från konsumtionssidan skulle således ej heller föreligga.

På grund av inkomstminskningen för kapitalisterna skulle såväl deras konsumtion som deras sparande komma att minskas, vilket i sin tur skulle komma att påverka både konsumtions- och produktionsinriktningen. Dessa sekundära verkningar äro emellertid ej andra, än de som följa av t. ex. en vanlig nettointkomstbeskattning (se ovan § 3 och i nästa kapitel).

Släppa vi emellertid den förutsättning om isolerad hushållning, som vi eljest i detta och det närmast följande kapitlet uppehålla, och antaga vi i stället en fri internationell kapitalmarknad, blir resultatet helt annorlunda. Räntenivån inom landet kan då icke bringas ned genom en dylik bruttokapitalbeskattning.

En kapitalrörelse riktad mot utlandet kommer att äga rum, till dess utdelningarna över den icke sänkta låneräntenivån ge utrymme för skattekostnaden.

Konsumenterna bära då hela beskattningen i den proportion, vari deras konsumtiva efterfrågan indirekt är en efterfrågan på kapitaldisposition. Konsumtionen måste därvid på vanligt sätt antagas ha blivit förskjuten ifrån konsumtionsnyttigheter, som innehålla mycket väntande, till sådana, som innehålla relativt litet, vilket, tillsammans med den tekniska substitutionsprocess i samma riktning, som samtidigt försiggått inom hela produktionen och inom den internationella varuhandeln, måste ha förskjutit produktionsprocessen inom landet i riktning mot ett minskat användande av kapitaldisposition, varvid samtliga produktionsfaktorspris inbödes även förskjutits.

Denna incidensprocess skall efter dessa antydningar icke mera ingående skildras. Vi tillägga blott, att, även inom en från den internationella kapitalmarknaden isolerad hushållning, måste detta på lång sikt bli resultatet av en *speciell bruttokapitalbeskattning* av det i viss näring investerade kapitalet.

Närmast såsom en övergång till några antydningar rörande jordbeskattningen, må på tal om bruttokapitalbeskattningen ytterligare framhållas följande. Är bruttokapitalbeskattningen allmän, och är landets kapitalmarknad slutten, skulle de skildrade incidensresultaten infinna sig tämligen snabbt, friktionslöst och fullständigt. Det bleve ju nämligen för deras förverkligande icke fråga om någon mera väsentlig produktionsomläggning; företagen skulle omedelbart få den ökade kapitalkostnaden i sina räkenskaper; för nya investeringar skulle företagen inte kunna efterfråga kapitaldisposition till högre ränta än den lägre, som medgäve inskjutandet av denna av beskattningen förorsakade merkostnad för kapital; äldre lån skulle visserligen löpa med den gamla räntan, men ränteskillnaden skulle omedelbart kapitaliseras i högre obligationsvärden för långivarna och lägre värde på det (lånebundna) redan investerade realkapitalet för låntagarna. I den mån lånekontrakten kunde omregleras inom en tämligen snar framtid, skulle även denna sist berörda förmögenhetsomfördelning mellan långgivare och låntagare vara mindre väsentlig.

Är landets kapitalmarknad däremot öppen, och än mer: är bruttokapitalbeskattningen speciell, bli de s. k. övergångsverkningarna långt mera betydelsefulla. Det blir ju då ej fråga om en sänkning av låneräntans nivå. Allt redan investerat realkapital drabbas av en kapitaliserad förlust, i den mån icke avskrivningskvoten per år är tillräckligt kraftig att vid minskad reinvestering innebära den ifrågavarande produktionsomriktningen inom en relativt kort tidrymd.

Är emellertid totalutbudet av det beskattade realkapitalet även på längre sikt okänsligt för ändrad ersättning, uppkommer aldrig den förutsatta produktionsomriktningen. Beskattningen kapitaliseras då i lägre kapitalvärden på det specialbeskattade realkapitalet och bäres slutgiltigt av dettas ägare vid beskattningstillfället.

Tekniskt kan en dylik speciell bruttokapitalbeskattning liksom all annan bruttokapitalbeskattning genomföras ej blott genom en beskattning av bruttovärdet av ifrågavarande realkapital utan även genom en beskattning av brutto-

inkomsten minus alla driftskostnader (men naturligtvis utan avdrag av räntor å graverande lån).<sup>1</sup>

En dylik beskattnings verkan blir en minskning av den behållna inkomsten hos ägarna till de genom beskattningen drabbade realkapitalen. Liksom vid nettoinkomstbeskattning förändras då deras konsumtion och sparande, varigenom indirekt vissa verkningar uppkomma med avseende å konsumtions- och produktionsinriktningen i samhället och å prisrelationerna.

Om totala utbudet av ett visst slags realkapital är givet och någorlunda okänsligt för prisförändringar, betyder det givetvis icke, att utbudet även är oelastiskt inom särskilda smärre användningsområden. En speciell bruttokapitalbeskattning måste därför för att vara av nyss beskriven karaktär omfatta hela användningsområdet.

Det gamla standardexemplet på en dylik speciell bruttokapitalbeskattning av icke övervältringsbar beskaffenhet är *skatt på jordvärdet*, resp. jordräntan. Totala jordutbudet antages därvid absolut prisokänsligt, och beskattningen antages drabba jordkapitalet i samtliga dess användningar. En beskattning av jordräntan eller jordvärdet har då ingen annan direkt verkan än att minska ägarens jordränteinkomst samt att, därest beskattningen är påräknad även för framtiden, minska jordvärdet med den anteciperade skattens kapitaliserade belopp. Även en beskattning av avkastningen eller värdet av redan gjorda, mycket långvariga investeringar får givetvis samma karaktär.

En dylik specialbeskattning av jordvärdet eller jordräntan har tidigare ofta påyrkats med den naturrättsliga motiveringen, att jorden bör tillhöra alla och icke giva upphov till inkomster för enskilda personer. Då emellertid förmögenhet i jord från enskilda kapitalisters synpunkt icke skiljer sig från annan egendom, har denna motivering icke framstått övertygande. En expropriation av större eller mindre delen av avkastningen eller värdet av just vissa förmögenhetsobjekt — i detta fall jordegendom — har syntts vara en orättvisa. Under moderna marknadsbetingelser byta ju de olika förmögenhetsobjekten (inklusive jorden) oavbrutet ägare. Den som i dag äger en jordegendom, hade kanske i går sin förmögenhet investerad på annat sätt.

Påläggandet av en jordbeskattning uppfattas då drabba orättvist. Då en gammal jordbeskattning, vilken påräknats vara bestående även för framtiden, redan är kapitaliserad i ett lägre jordvärde, kan emellertid detta rättviseargument icke användas för att motivera en sådan skatts avlyftande. Den skattepolitiska tendensen har i allmänhet — så som bekant även i Sverige — dock gått i riktning emot de gamla jordskatternas avlyftande. Kravet på en specialbeskattning av jorden har blivit alltmera inaktuellt. Det bör dock påpekas, att en specialbeskattning av jorden i nyare tid ofta förordats med den motiveringen, att lägre jordvärden på längre sikt skulle öppna jordbruksnäringen för personer med mindre personlig förmögenhet.

En specialbeskattning av jordvärdet eller jordräntan möter praktiskt den

<sup>1</sup> Det vill säga nettoinkomsten definierad utifrån själva realinvesteraendet men ej ägandet. Det är denna mellanform mellan bruttoinkomst och personlig nettoinkomst, som står i omedelbar relation till realkapitalet och dess bruttovärde.

mycket stora taxeringstekniska svårigheten att särskilja jordröntan, resp. jordvärdet, från avkastningen, resp. kapitalvärdet, av det övriga investeringskapitalet. Då emellertid en dylik specialbeskattning, som redan nämnts, numera knappast är aktuell, sakna vi anledning att närmare ingå på detta och andra därmed sammanhängande problem.

Förutsättes totala arbetsutbudet prisokänsligt, vilket under moderna förhållanden är ett rimligt antagande, kommer även en *allmän arbetslöneskatt* att av motsvarande skäl slutgiltigt belasta löneinkomsttagarna, detta på lång sikt, oavsett om skatten uttages av löntagarna eller av löngivarna.

Till dessa i denna mening direkta skatter höra även alla slags *huvudskatter*, t. ex. de svenska mantalspengarna. Uppenbarligen kan ingen undgå en dylik skatt genom förändrade ekonomiska dispositioner av ett eller annat slag. Av samma karaktär vore t. ex. skatt på personer av viss längd eller av viss ras. En ungarlsbeskattning måste även av motsvarande skäl drabba de primärt beskattade utan övervältringsmöjligheter framåt eller bakåt. Om den sättes tillräckligt högt, kan den visserligen tänkas influera på äktenskapsfrekvensen och eventuellt även på födelsefrekvensen, men den har knappast direkta verkningar å de beskattade personernas dispositioner över sina produktiva resurser och därför heller icke på de ersättningar, de prisbildningsmässigt kunna ställa anspråk på. Vad här sagts om ungarlsskatter gäller givetvis även, om den extra beskattningen anordnats i formen av skattelättnader för gifta personer och skatteavdrag för minderåriga barn. Alla slags personliga avdrag eller differentieringar vid inkomst- eller förmögenhetsbeskattningen kunna av dessa skäl antagas vara utan andra prisbildningsverkningar än de direkt avsedda.

### KAPITEL 3.

## Beskattningens verkningar å inkomst- och förmögenhetsfördelningen, sparandet och företagsamheten m. m.

1. **Fördelningssynpunkten.** Den indirekta beskattningen. En från praktisk politisk synpunkt synnerligen viktig skillnad mellan de speciella indirekta skatterna (konsumtions- och produktionsskatterna) och de allmänna nettoskatterna är dessa skatters skiljaktiga verkningar med avseende å inkomst- och förmögenhetsfördelningen i samhället.<sup>1</sup>

Medan nämligen de allmänna nettoskatterna — i den mån de verkligen mera slutgiltigt stanna på skattebetalarna — kunna differentieras med hänsyn till ekonomisk bärkraft, och skatteskalorna därigenom avvägas så, att de mera välbärgade belastas med en avsevärt tyngre skattebördä än de mindre välbärgade, så ställer sig genomförandet av en dylik differentiering betydligt svårare vid en indirekt beskattning.

Det är visserligen fullt möjligt att tänka sig en indirekt beskattning, som vore så beskaffad, att en viss differentiering efter de slutliga skattebärandarnas ekonomiska ställning iakttoges. Man kunde t. ex. teoretiskt konstruera ett system av speciella konsumtionskatter, vilka utmättes efter en betydligt högre skatteskala för de dyrbarare kvaliteterna av konsumtionsvaror, vilka förbrukas inom de köpkraftiga samhällslagren. En dylik tendens gör sig också i viss mån gällande i svensk konsumtionsbeskattning, och erfarenheten från vissa andra länder antyder, att man i detta hänseende kunde gå åtskilligt längre. Emellertid måste en dylik differentiering av konsumtionskatter efter konsumenternas skattekraft dock göra halt vid en mycket måttlig differentiering beroende på många svårigheter, vilka resa sig i dess väg. Några av dessa svårigheter skola här kortfattat beröras.

Till en början möter det stora svårigheter redan att lagtekniskt definiera de högre kvaliteterna av konsumtionsvaror. Dessa kvaliteter äro regelbundet för handen i mycket stor variation, och man skulle för en dylik skattedifferentierings genomförande för varje vara behöva en mycket omfattande kvalitetslista, varigenom den skatteadministrativa apparaten bleve alltför tung och dyrbar och kontrollen sannolikt ändå otillräcklig. Svårigheter skulle vidare yppa sig vid skatteskalornas fastställande: åtminstone vid högre skattesatser

<sup>1</sup> Beträffande övriga skatteformer se i föregående kapitel. De sakna med vissa undantag i svensk offentlig hushållning praktisk betydelse.

Pris och avgifter i offentlig verksamhet behandlas i fortsättningen såsom speciella konsumtions- och produktionsskatter. En höjning eller sänkning av dessa pris och avgifter utlösa nämligen samma verkningar, som om de voro dylika skatter.



föreligger det stor fara, att man blott mycket ofullkomligt skulle kunna förverkliga den avsedda differentieringen efter bärkraft.

De högre varukvaliteterna förekomma emellertid ej blott i särskilt stor variation; de äro därtill i exceptionellt hög grad växlande med moder och med den tekniska utvecklingen. Dessa växlingar äro av betydelse även på kort sikt, vilket skulle kräva en rörlighet av skattelagstiftningen och skatteadministrationen, som är orimlig i och för sig och särskilt så med hänsyn till den förutsatta tyngre apparaten.

Dessa svårigheter skulle icke kunna undgås genom att man i stället överginge till produktionsbeskattning. Bortsett här från att en dylik art av beskattning är svårare att överblicka med hänsyn till sina verkningar och i allmänhet medför större rubbningar inom produktionen, vilka senare ofta måste framstå mindre önskliga, och bortsett vidare från att denna metod icke är tillämplig i fråga om konsumtionsvaror, som i färdigt skick importeras från utlandet,<sup>1</sup> medger en produktionsbeskattning blott i lägre grad en differentiering efter köpkraft. Det är visserligen sant, att de råmaterial och övriga produktionsförnödenheter, som ingå i de ifrågavarande konsumtionsvarorna av högre kvalitet, äro i lägre grad varierande och växlande än färdigprodukterna, vilket i och för sig borde underlätta en hårdare specialbeskattning. Men dessa produktionsförnödenheter äro ofta identiska med dem, som användas även vid tillverkningen av de billigare kvaliteterna.

En lagteknisk definition åter av de högre kvaliteterna, vilken i stället direkt anknyter till konsumtionsvarornas marknads- eller inköpspris, och en därpå grundad konsumtionsbeskattning, är i och för sig oftast ändamålsenligare. En dylik konsumtionsbeskattning ger emellertid — om differentieringen göres mera avsevärd — alltför stor anledning och öppnar alltför många smygvägar till skattebedrägeri. I vissa fall kan den vidare väntas förskjuta lyxkonsumtionen till varor av kortare varaktighet och initiera andra liknande substitutionsprocesser av i och för sig icke avsedd karaktär.

Det är slutligen en allmän erfarenhet, att en differentierad konsumtionsbeskattning avsedd att träffa lyxkonsumtionen med en hårdare belastning, vanligen är litet givande rent fiskaliskt sett med avseende å de högre kvaliteterna. Den skattsumma man får in genom den på lyxkonsumtionen inriktade beskattningen är ofta obetydlig. Detta sammanhänger i sin tur med att en dylik beskattning med viss nödvändighet måste vara anordnad som en specialbeskattning av ett fåtal varor. Den av beskattningen träffade delen av totala konsumtionen är en ringa del blott; i all synnerhet så om totala konsumtionen är relativt stor. En väsentlig del av de rikas extra lyxkonsumtion består således, för att här blott giva ett exempel, i en konsumtion av personliga tjänster.

Man kunde nu visserligen tänka sig, att man använde personers konsumtion av just de varor, som beskattas, såsom en sorts »lyxkonsumtionsindex». Man skulle därefter beskatta dessa varor mycket högt — säg med tusentals procent av deras värde — vilket ju ändå inte skulle vara en så hård avbrän-

<sup>1</sup> Se ovan s. 30 ff.

ning på lyxkonsumtionen såsom helhet. De specialbeskattade varorna kunna emellertid icke brukas såsom en dylik index på lyxkonsumtionen. Den omständigheten, att viss konsumtion blir mycket hårt beskattad, medan annan konsumtion slipper alldeles undan beskattning, initierar nämligen en substitutionsprocess, som för det första gör lyxbeskattningen mycket litet givande och för det andra alldeles fördärvar den beskattade konsumtionens karaktär av allmän lyxkonsumtionsindex.

Med hänsyn till sistnämnda omständighet är det givet, att, i den mån man, trots tidigare påpekade svårigheter av annat slag, dock vill åstadkomma en mera avsevärd differentiering av konsumtionsbeskattningen efter konsumenternas bärkraft, man har att utvidga området för denna konsumtionsbeskattning. Då nu emellertid konsumtionsbeskattningen alltid är mycket kostsam i avseende å administration och kontroll, står man då inför en ny svårighet.

En tänkbar utväg vore då att övergå till den allmänna konsumtionsbeskattning av personers totalkonsumtion, som diskuterades i föregående kapitel näst sista paragraf. Även den utvägen är, som där påpekades, tillsvidare stängd av hänsyn till de skatteadministrativa svårigheterna att riktigt fastställa totalkonsumtionens värde.

I fortsättningen taga vi hänsyn blott till de s. k. indirekta, d. v. s. speciella konsumtions- och produktionsskatterna. Att här tillägga är blott, att åtskilliga av de tekniska svårigheter, som möta en differentiering efter kvalitet och bärkraft, äro väsentligt mindre, därest det offentliga såsom i fråga om sprit och tobak, direkt kontrollerar produktionen och försäljningen av den beskattade varan.

**2. Fördelningssynpunkten (fortsättning). De allmänna nettoskatterna.** På grund av de i föregående paragraf berörda omständigheterna bliva konsumtions-skatter av den art, som i Sverige förekommer, av en regressiv typ. Man försöker visserligen i allmänhet lägga dem på varor, som framstå mindre nödvändiga eller skadliga, och som från denna synpunkt utgöra »lyxkonsumtion». De äro emellertid icke lyxkonsumtion i den meningen, att de med särskilt stora belopp ingå i den totaliter mycket stora personliga förbrukningen. För att åtminstone undgå alltför stora stegringar med familjestorleken, försöker man vidare lägga dessa skatter så, att de i huvudsak träffa vuxnas förbrukning och helst männens förbrukning. Den i Sverige förefintliga egentliga konsumtionsbeskattningen är som bekant i relativt hög grad bestämd av dylika hänsyn. Deras iakttagande förhindrar dock icke, att även denna konsumtionsbeskattning blir av avgjort regressiv karaktär.

Härtill kommer, att huvudmassan av den beskattning, som i stället är motiverad av närings- och handelspolitiska skäl (skyddstillarna), direkt eller indirekt utgör en börda särskilt på vissa mycket prisbilliga standardvaror, vilka konsumeras i synnerhet av familjer i de breda lagren.

Den indirekta beskattningen såsom helhet blir därför av starkt regressiv karaktär. Den blir regressiv redan i förhållande till totalkonsumtionen, i det att de rikas konsumtion innehåller flera nyttigheter, vilka icke äro beskattade,

samt dessutom innehåller nyttigheter, vilka icke äro merbeskattade i förhållande till deras merkostnad. Den blir ännu mera regressiv i förhållande till inkomsterna, då ju de stora inkomsttagarna måste antagas spara, d. v. s. icke konsumera, en större kvotdel av sina inkomster än de små inkomsttagarna. För breda folklager med mycket låga inkomster kan man praktiskt taget icke räkna med något sparande alls, men de drabbas ändock av konsumtionsbeskattningen, och skattebördan är, som nyss nämnts, även i förhållande till deras konsumtion tyngre än genomsnittligt.

Den indirekta beskattningens stora relativa omfattning i alla länder förklarar, varför man vid verkställda beräkningar över skattetrycket å olika inkomstklasser ständigt kommer till det resultatet, att beskattningen såsom helhet är regressiv för de lägre inkomstklasserna och så ofta även högt upp i den välbärgade medelklassen, ända tills — för de länder, där progressiva inkomst- och förmögenhetsskatter spela större roll — i den egentliga överklassen totalbeskattningen ånyo blir progressiv.

Med hänsyn till den politiska maktfördelningen mellan olika inkomstklasser inom de västerländska demokratierna kan det under dessa förhållanden framstå egendomligt, att icke beskattningens tyngdpunkt mera bestämt förskjutits från de indirekta skatterna till de direkta nettoskatterna, och att icke dessa senare gjorts i väsentlig högre grad progressiva. Förklaringen till detta egendomliga förhållande torde ligga i en hel serie av omständigheter.

De offentliga utgifterna för mer eller mindre socialt betonade ändamål ha således varit i kraftigt växande, och hela sociallagstiftningen har samtidigt förskjutits i en riktning, som gynnat de breda folklagren. Deras företrädare ha sannolikt i många fall icke velat vedervåga detta pågående reformarbete genom att samtidigt driva en alltför radikal skattepolitik.

Ett flertal av de i särskilt hög grad regressiva indirekta bördorna äro vidare till sin tillkomst accessoriska i förhållande till vissa näringspolitiska syftemål. Det sist sagda gäller skyddstullarna.

Den indirekta beskattningen, som för skattebärarna blott framträder i högre levnadsomkostnader, gör sig icke så klart och öppet påmind, allraminst i de breda lagren, som en direkt inbetalning till skattemyndigheterna. Rent psykologiskt äro de indirekta skatterna icke så »kännbara» och bli därför heller icke så impopulära.

I fråga om de direkta nettoskatterna, framför allt inkomst- och arvsskatterna, växer i mån av skattesatsernas höjd faran för skattebedrägeri i stor skala, framför allt om taxeringsväsendet icke vunnit en viss stadga. Att bygga upp ett effektivt taxeringsväsen tager en viss tid. Såväl nettoskatternas impopularitet som faran för skattebedrägeri minskas med tiden även av det skälet, att dessa skatter så småningom få hävd och komma att ingå såsom vanemässiga element i den sociala situationen. Alltför hastiga och kraftiga stegringar kunna å andra sidan väntas ge anledning till reaktioner från de beskattades sida, vilka äro mera av desperationskaraktär.

Progressiva nettoskatter kunna slutligen riskeras ha menliga verkningar på företagsamheten och sparandevolymen.

Till problemet om beskattningens verkningar å inkomst- och förmögenhetsfördelningen återkomma vi i nästa kapitel, sedan nu sist berörda frågor fått en mera ingående behandling. I den närmast härefter följande framställningen i detta kapitel beaktas fördelningsspörsmålet icke i och för sig utan blott i dess samband med verkningarna å sparandet och företagsamheten m. m.

**3. Anledningar till övervältring av inkomstskatten. Dess förskjutande verkningar på investeringsinriktningen till följd av olikheterna i skilda investeringars riskbundenhet. Dess verkningar å näringslivets progressivitet samt dess allmänt deprimerande effekt.** Innan vi gå in på dessa frågor om de verkningar på sparandet och företagsamheten m. m. av den allmänna nettobeskattningen, vilka skulle resultera ur själva minskningen (resp. den för framtiden förväntade minskningen) av skattebetalarnas behållna köpkraft, måste vi emellertid något närmare granska den allmänna tes rörande nettobeskattningens direkta och oövervältringsbara natur, som vi hittills utan vidare godtagit.<sup>1</sup> Är det sant, att nettoskatterna utan direkta verkningar på produktionsinriktningen verkligen bliva vilande på skattebärandena?

Vi göra därvid början genom att något mera ingående granska den allmänna inkomstskatten från denna synpunkt.<sup>2</sup> Vi erinra om att skälet för inkomstskattens oövervältringsbarhet ligger i hänvisningen till att den är allmän och lika i den meningen, att en lika hög inkomst överallt beskattas lika, oavsett hur den ernåtts. Förutsatt, att skattesatsen icke ens för den marginala inkomstdelen uppgår till 100 procent, måste då alla företagar- och investeringskalkyler, som ha största möjliga behållna nettoinkomst till riktmärke, komma till samma resultat, oavsett skattens höjd och skatteskalans form (t. ex. oavsett progressivitetens art).

En allmän nettoinkomstbeskattning ingår därför icke bland »produktionskostnaderna». För det marginala företagandet, där priset utöver »produktionskostnaderna» icke lämnar något inkomstöverskott, utgår ju ingen skatt. Allt företagande inom marginalen åter lämnar ju fortfarande en viss behållen nettoinkomst, även sedan den stegrade skatten betalats. Och denna (genom skattestegringen minskade) återstod blir fortfarande störst vid samma produktionsinriktning som den, vilken från enahanda synpunkt var optimal före skattestegringen.

Skatten kan därför varken övervältras framåt (genom stegring av produktprisen) eller bakåt (genom nedpressning av ersättningen till produktionsmedlen). Att indirekt — genom den av skatten orsakade nedskärningen av skattebetalarnas behållna inkomst — en förändrad skattebelastning måste medföra förändringar av efterfråge- och utbudsfunktionerna, är en annan sak, varom mera nedan.

I stort sett torde det här refererade resonemanget vara riktigt, likväl med vissa viktiga reservationer, som strax skola upptagas till behandling. Redan här må emellertid påpekas, att det praktiska livets män ständigt varit miss-

<sup>1</sup> Se ovan s. 34 f.

<sup>2</sup> Om förmögenhetsskatterna se nedan i § 5.

tänksamma mot denna slutledning och gjort gällande, att inkomstskatterna dock faktiskt tagas in i företagarnas kostnadskalkyler och därför i verkligheten övervältras såväl framåt som bakåt. Denna konflikt mellan »teoretikerna» och »praktikerna» kommer t. ex. mycket klart till synes i de evidences, varå Colwynkommittéen i England grundade sitt betänkande över »the national debt and the incidence of existing taxation, with special reference to their effect on trade, industry, employment and national credit».<sup>1</sup>

Om »praktikerna» skulle ha rätt, fastän »teoretikernas» resonemang utan tvivel är bindande, måste det bero på att inkomstskatten i det verkliga livet icke överensstämmer med den i detta resonemang använda idealtypiska konstruktionen. De reservationer, vartill anledning föreligger, visa sig också bero på att i verkligheten inkomstskatten icke kan konstrueras så »allmän» och »likformig», som i det teoretiska resonemanget antagits. Så snart emellertid en »ojämnhet» i skattebelastningen förekommer, inträder ett differentiellt kostnadselement i prisbildningen, och man har anledning att förmoda en övervältring precis av samma art, som vid varje annan speciell nettoinkomstbeskattning.<sup>2</sup>

Den kanske viktigaste ojämnheten föreligger i samband med olika företagandens skiljaktiga riskbundenhet. Vid varje ekonomisk investering råder ovisshet rörande det ekonomiska resultatet. Företagarna få antagas göra sig vissa grova sannolikhetsomdömen rörande probabiliteten av i olika hög grad vinstgivande resultat. I mycket riskabla företaganden måste de rentav räkna med möjligheten, att resultatet kan bli negativt. För vissa investeringar är riskmarginalen mindre, för vissa större. För de i högre grad riskbundna företagen måste möjligheter till avsevärda vinster uppväga möjligheterna av förluster. För sådana företag kan även ofta det ekonomiska resultatet antagas bli i hög grad växlande från det ena året till det andra.

Då inkomstskatten innebär förväntningarna om en avbränning av de med viss sannolikhet väntade vinsterna, utan att givetvis företagarna kunna räkna med någon däremot svarande förlustminskning, om affärsresultatet blir negativt, måste en inkomstskattestegring ställa det mera riskbundna företagandet i en relativt ogynnsammare ställning jämfört med det mindre riskbundna. Är inkomstskatteskalen därtill progressiv, måste redan denna progressivitet ha denna verkan; och detta även, om icke direkta förluster räknas för möjliga, blott inkomsten förutsättes bli fluktuerande från det ena året till det andra.

Investeringarna skulle således i mån av skattens höjd och framför allt dess progressivitet tendera att inriktas mera på relativt säkra realinvesteringar. Då i jämviktsanalysen överensstämmelse förutsättes råda mellan å ena sidan sparandet (plus kapitalamorteringarna) och å andra sidan realinvesteringarna<sup>3</sup>, och då denna verkan icke berört sparandet såsom sådant, skulle det här icke vara fråga om en förändring av det totala realinvesterandets volym utan blott om dess inriktning på mer eller mindre riskbundet företagande. Incidens-

<sup>1</sup> Cmd. 2800, London 1927.

<sup>2</sup> Se om den speciella nettoinkomstbeskattningen ovan s. 35 ff.

<sup>3</sup> Se härom ovan s. 19 f. och s. 27 samt nedan s. 75 f.

resultatet skulle vidare vara en tendens till stegrade pris å sådana produkter, som bland sina produktionsbetingelser innehålla mycket riskbärande, och sänkta ersättningar till sådana produktionsmedel, som särskilt efterfrågas i riskbunden produktion. Denna incidensverkan på prisrelationerna lämnas här åsido såsom av mindre väsentlig betydelse i sammanhanget.

Näringslivets progressivitet antages vanligen bero av att enskilda investerare äro beredda att vedervåga sitt kapital i oprövade och därför riskbundna investeringar. En hög och progressiv inkomstbeskattning skulle därför tendera att i någon mån motverka näringslivets progressivitet.

Å andra sidan måste emellertid starkt ifrågasättas, huruvida icke denna synpunkt överdrivits. När man tänker på de ofantliga kapitalsummor, som av enskilda företagare vedervågats och gått till spillo i illa övervägda, våghalsiga företag måste man spörja, om icke näringslivets progressivitet på längre sikt rentav är betjänt av en viss nerdämpning av det starkt spekulativa företagandet. Denna fråga kan emellertid knappast allmänt besvaras. Synpunkten om näringslivets progressivitet är nämligen en alltför obestämd värdepremiss.

Lägger man konjunkturpolitiska synpunkter på frågan, är den lättare att praktiskt komma till rätta med. Det torde råda allmän enighet om att under högkonjunkturen företagen äro alltför sangviniska. Speciellt denna verkan av en hög och progressiv inkomstskatt skulle således från konjunkturpolitisk synpunkt då vara en alldeles bestämd fördel. Under depressionen åter äro företagen lika otvivelaktigt för pessimistiska; en väsentlig del av konjunkturförklaringen måste ledas över detta psykologiska böljeförlopp i fråga om företagens framtidstillförsikt. Under depressionen skulle således denna verkan av en hög och progressiv inkomstskatt vara från konjunkturpolitisk synpunkt önskelig.

Det må här blott påpekas, att, ville man undvika denna inkomstbeskattningens verkan att vara diskriminerande gentemot det mera riskbundna företagandet, hade man att söka anpassa den skatterättsliga inkomstdefinitionen till det dynamiska inkomstbegreppet.<sup>1</sup> En väsentlig bit på vägen i denna riktning skulle man faktiskt komma helt enkelt genom att, såsom i vissa länder prövats, låta inkomstskatten utgå med ett genomsnitt av flera års inkomster såsom skattenorm. Ännu längre skulle man nå genom att för kapitalinkomsternas del — vartill större delen av här ifrågavarande inkomster från spekulativt företagande hör — bestämma inkomsternas storlek i relation till förmögenhetsvärdet.<sup>2</sup>

Även vid sidan av denna verkan på det spekulativa företagandet påstås ofta inkomstskattestegringar ha allmänt deprimerande verkningar på näringslivet. Denna verkan, som stundom i hög grad överdrives i den finanspolitiska diskussionen, måste väl i huvudsak antagas ha korttidskaraktär; på längre sikt, sedan den stegrade beskattningen ingått i det allmänna medvetandet såsom något vanemässigt, kan den icke gärna bliva bestående.

<sup>1</sup> Se nedan s. 58, särskilt noten.

<sup>2</sup> Se nedan s. 57 ff.

Såsom korttidsföreteelse kan emellertid en sådan psykologisk effekt vara tänkbar. Den är förklarlig redan om blott företagarna — som väl oftast är fallet — själva anse, att skattestegringen har menliga verkningar i det ena eller andra hänseendet. Depressionsverkan består ju just däri, att företagarna anse, att förutsättningarna för företagande äro relativt ogynnsammare.

Även med hänsyn till denna sistnämnda korttidsreaktion från företagarnas sida böra om möjligt stegringar av inkomstskattesatserna och likaså skärpningar av skatteskalans progressivitet — om sådana förändringar av skattesystemet eljest framstå påkallade — företagas långsamt och så småningom och helst under högkonjunkturerna, varunder en deprimerande effekt är mindre önskelig eller rentav önskelig.<sup>1</sup>

**4. Anledningar till övervältring av inkomstskatten (fortsättning.) Dess förskjutande verkningar på investeringsinriktningen till följd av de växlande möjligheterna till skattebedrägeri.** Det är en allmän erfarenhet från skilda länder, att en beskattning av nettoinkomsterna möter förhållandevis stora svårigheter från effektivitetssynpunkt, framför allt om skattesatsen är hög.

Medan beskattningsnormen vid flertalet objektsskatter av direkt eller indirekt natur är konkret, påtaglig och därför lätt att observera och mäta, föreligger det så till en början avsevärda svårigheter att lagtekniskt definiera nettoinkomsten. Redan bruttoinkomsten är svår att begreppsligt fastställa. Avdragen för produktionskostnader och därvid särskilt för avskrivningar möta svårigheter, vilka till dels äro nästan oöverkomliga. Behandlingen av kapitalvinster och kapitalförluster är ett annat crux. Denna fråga om nettoinkomstens lagtekniska definition skulle vid en mera ingående analys av inkomstskattens problem förtjäna en mycket inträngande granskning, allra helst skattens verkningar icke äro oberoende av hur inkomstbegreppet fixeras.<sup>2</sup> I detta samband måste denna fråga lämnas därhän; vi endast understryka svårighetsgraden i dessa lagtekniska avgöranden.

Härtill kommer nu, att, oavsett på vad sätt dessa finansrättsliga definitionsfrågor avgjorts, möter det ännu större svårigheter att på avsett sätt taxera nettoinkomsten. Särskilda förhållanden i olika näringar komma alltid att öppna en mängd tolkningsmöjligheter, genom vilkas tillvaratagande från de taxerades sida nettoinkomsten kommer att taxeras lägre, än vad egentligen avsetts. Det uppstår en av beskattningshänsyn motiverad bokföringskonst, som i synnerhet för stora inkomsttagare syftar till ofta väldiga »skattebesparingar». Ett flertal personer kunna vidare antagas icke lämna riktiga eller i alla händelser icke fullständiga uppgifter om sina från taxeringssynpunkt relevanta affärsförhållanden (falskdeklaration).

Dessa taxeringssvårigheter ha alltid framhållits vid inkomstskattens behandling. Man är även enig om att dessa svårigheter växa med skattesatsens höjd. Vid höga skattesatser bli skattebetalarna mera intresserade av att undgå beskattning; frestelsen att på mer eller mindre oärlig väg undgå skatt

<sup>1</sup> Jfr även nedan s. 62.

<sup>2</sup> Se ovan s. 55 och nedan s. 58.

växer. Denna risk måste man alltid räkna med vid stegringar av skattesatsernas höjd eller skärpning av skattens progressivitet.

Å andra sidan är det uppenbart, att, i samma mån som taxeringsväsendet rationaliseras och intensifieras, möjligheterna att uttaga desto större delbelopp av inkomsterna i skatt växa. Delvis under inverkan av de för inkomstskattens taxering nödvändiga självdeklarationerna och kontrollätgårderna vänja sig också medborgarna vid en större publicitet och övervakning i fråga om deras personliga ekonomiska förhållanden. Vid mycket höga skattesatser kan det emellertid vara ändamålsenligt att som i England och vissa andra länder bygga upp inkomstbeskattningen på grundvalen av en »taxation at the sources», d. v. s. delvis giva inkomstskatten en formellt indirekt karaktär.

Erfarenheten från skilda länder har visat, att, om inkomstskattens skärpning genomföres gradvis, så att medborgarna så småningom få vänja sig vid relativt höga skattesatser och icke plötsligt ställas inför en mycket kraftig relativ stegring, så kan man utan alltför stora risker i här avhandlade hänseende stegra skattesatserna mycket mera, än man tidigare trodde vara möjligt. Den praktiska slutsatsen är vidare, att man jämsides med inkomstskatten bör utnyttja ett flertal olika skatter av ungefär enahanda verkan (förmögenhetsskatter, se nedan) i stället för blott en — i så fall desto högre — inkomstskatt.

Taxeringssvårigheterna och möjligheterna till skattebedrägeri skulle emellertid vidare — och det är främst från denna synpunkt frågan bringats å tal just i detta samband — kunna tänkas giva upphov till en förändring av företagsinriktningen och en därmed åtföljande incidensprocess. Inom det enskilda företagandet kunde ett visst handlingssätt framstå förmånligt i jämförelse med ett annat just med hänsyn till möjligheterna att i förra fallet slippa undan med en lägre inkomstskatt. I vanliga fall betingar emellertid dylika skattehänsyn mera bokföringens uppläggning och företagets organisatoriska form (familjebolag) än själva realföretagandets gestaltning.

Då emellertid möjligheterna att undkomma inkomstskatt äro större i vissa näringar än i andra, kunde det tänkas, att de förras attraktionskraft blir större, och att följaktligen relativt mera av företagande och produktionsmedel lokaliseras till detta slags företagande. Differensen i verklig skattebelastning skulle verka såsom en produktionsbeskattning å de merbelastade företagen och giva upphov till en incidensprocess av vanligt slag. Sålunda är det sannolikt, att handelsidkare och självständiga företagare i allmänhet samt personer i de fria yrkena (läkare, tandläkare, advokater o. s. v.) relativt sett utnyttja möjligheterna till skattebedrägeri med större framgång än andra personer.

Såsom anledning till omriktning av företagandet och till inkomstskattens incidens torde emellertid saken praktiskt vara av föga betydelse, hur viktig den än kan vara i och för sig och från andra synpunkter.

**5. Allmänna nettoförmögenhetsskatter. Dessa äro i allmänhet icke övervältringsbara. Allmänna förmögenhetsskatter skilja sig från allmänna inkomstskatter prin-**



cipiellt blott därutinnan, att de förra ha nettoförmögenheten i stället för nettoinkomsten till beskattningsnorm. Med nettoförmögenhet förstås därvid en persons tillgångar minus hans skulder.

Denna skillnad är emellertid på intet sätt så väsentlig, som ofta antages. Skillnaden gäller således alls icke skatteköllan. Man får icke tänka sig, att förmögenhetsskatterna utgå av förmögenheten blott därför, att de äro förmögenhetsskatter, medan inkomstskatterna utgå av inkomsten. Även inkomstskatterna »minska» ju regelbundet skattebetalarnas framtida förmögenhet, i det att de i viss utsträckning göra intrång på sparandet. Å andra sidan betalas även förmögenhetsskatterna i regel ur den löpande inkomsten. I den mån förmögenhetsskatterna därvid belasta konsumtionen och ej sparandet, minska de alls ej den framtida förmögenheten.

Om vi tillsvidare uteslutande ha i sikte sådana inkomster, som härfluta ur kapital av något slag<sup>1</sup>, är det således ganska givet, att skatteköllan är densamma, fastän beskattningsnormen är en annan. Mellan kapitalvärdet och inkomsten består det nämligen den omedelbara relationen, att kapitalvärdet är den kapitaliserade summan av anteciperade framtida intäkter och kostnader d. v. s. framtida nettoinkomster. Om t. ex. en investering antages stadigt lämna en årlig avkastning, som uppgår till fem procent av kapitalvärdet, är ju en årlig tioprocentig inkomstbeskattning och en årlig halvprocentig kapitalbeskattning alldeles samma sak.

Samtliga nettoförmögenhetsskatter kunna betraktas såsom i fullständigare grad än inkomstskatterna direkta och oöverbältringsbara. De särskilda omständigheter, som, enligt vad tidigare utförts, i vissa fall och i viss grad kunna ge anledning till överbältring av inkomstskatterna, äro nämligen icke för handen vid förmögenhetsbeskattning.

En förmögenhetsbeskattning diskriminerar till en början icke till nackdel för de i särskilt hög grad riskbundna investeringarna på samma sätt som en inkomstbeskattning (se ovan § 3). Kapitalvärdet är, som redan framhållits, en diskonterad summa av samtliga intäkt- och kostnadsantecipationer. I kapitalvärdet äro således även förlustriskerna medtagna och frånräknade. För en kapitalinvestering, som är förbunden med en avsevärd förlustrisk, ställer sig därför regelbundet avkastningen betydligt högre i förhållande till kapitalvärdet än för en mindre riskbunden investering. En beskattning, som har kapitalvärdet till beskattningsnorm i stället för den årliga nettoinkomsten, drabbar därför i motsvarande mån de riskbundna investeringarna mindre hårt än en inkomstbeskattning.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Jämför nedan s. 59 f.

<sup>2</sup> I denna översiktliga framställning kan icke nettoinkomstens lagtekniska definition mera ingående diskuteras, trots att den, som redan tidigare påpekats, är av väsentlig betydelse för problemet om inkomstbeskattningens verkningar. Det må emellertid i förbigående påpekas, att, därest man ville ha en definition av det skatterättsliga inkomstbegreppet, som hade den innebörden, att inkomstskatten bleve fullt neutral i förhållande till i olika grad riskbundet företagande, hade man att konstruera detta begrepp sådant, att nettoinkomsten verkligen bleve proportionell till det subjektiva kapitalvärdet. Se rörande detta problem jämförelsevis Myrdal, »Der Gleichgewichtsbegriff als Instrument der geldtheoretischen Analyse» i det av F. A. v. Hayek utgivna verket Beiträge zur Geldtheorie, Wien 1932, sid. 394 ff.

Den andra anledningen till investeringsomriktning och övervältring vid inkomstskatt, som emellertid angavs praktiskt knappast ens för inkomstbeskattningen vara av större betydelse, ligger i de för olika näringsgrenar bestående skiljaktigheterna i fråga om möjligheterna till skatteflykt (§ 4). För förmögenhetsskatternas del torde synpunkten helt sakna betydelse.

En förmögenhetsbeskattning är i allmänhet mycket lättare att tekniskt administrera än en inkomstbeskattning. Det möter således i allmänhet betydligt mindre svårigheter att lagtekniskt definiera förmögenheten och även — om man intensivt utnyttjar till buds stående kontrollmedel — att riktigt observera och taxera den. Speciellt vid arvsbeskattningen, ehuru icke vid de andra formerna av förmögenhetsbeskattning, föreligger ändock stora möjligheter till skattebedrägeri genom förtida gåvor. Även om man kompletterar arvsbeskattningen genom en gåvobeskattning, är det sannolikt, att likväl en viss mängd skattepliktig förmögenhet förmår undslippa beskattning genom gåvor, som icke deklarerar och taxeras.

Möjligheterna till skatteundanflykt äro således vid förmögenhetsbeskattning i vissa fall mindre, i vissa fall större än vid inkomstbeskattning. Sannolikt i än lägre grad än vid inkomstbeskattning äro emellertid dessa möjligheter knutna vid särskilda arter av realinvestering på ett sådant sätt, att en incidensprocess kan bli följden av olika stora möjligheter till skatteundanflykt.

Förmögenhetsskatterna äro vidare nästan alltid enkelt allmänna, i den meningen, att en specialbeskattning eller dubbelbeskattning icke förekommer. Medan t. ex. dubbelbeskattning av sådana nettoinkomster, som förvärfas via juridiska personer, är ett tämligen vanligt förhållande vid inkomstbeskattning<sup>1</sup>, ifrågasättes vanligen icke en motsvarande dubbelsbeskattning, om nettoförmögenheten i stället för inkomsten tages till skattenorm.

I den följande framställningen kunna vi därför tryggt utgå från att förmögenhetsskatterna äro av direkt natur och blott ha verkningar på grund av den omedelbara eller förväntade inkomstminskning, som dessa skatter liksom inkomstskatterna naturligtvis innebära för de primärt beskattade. Detta, för såvitt de nämligen överhuvud taget äro en beskattning av *nettoförmögenheten* och icke bruttoförmögenheten, d. v. s. försåvitt skulder äro medräknade såsom negativa förmögenhetslement.<sup>2</sup>

En omständighet måste emellertid därvid reservationsvis anföras, ehuru den av vissa skäl, som strax skola anföras, praktiskt torde sakna större betydelse såsom incidensorsak. I ett hänseende är nämligen förmögenhetsbeskattningen icke fullt kongruent med en inkomstbeskattning. Denna inkongruens är viktig att observera i och för sig och kunde från här närmast anlagda synpunkt tänkas föranleda en incidensprocess. Den förmögenhet, som taxeras och användes såsom beskattningsnorm vid förmögenhetsbeskattningen, inskränker sig givetvis till de kapitaliserade värdena av sådana inkomstförväntningar, vilka i kapitalform kunna köpas och säljas. Inkomstförväntningar åter, vilka

<sup>1</sup> Se därom ovan s. 36 f.

<sup>2</sup> Se om bruttokapitalbeskattningen ovan s. 45 ff.

icke äro på detta sätt materialiserade i kapitalvärden å en prisbildningsmarknad (arbetslöner), bliva alls icke föremål för en förmögenhetsbeskattning.

Detta betyder, att det s. k. personella kapitalet blir obeskattat. Denna begränsning formuleras ibland så, att det säges, att man genom att välja nettoförmögenheten i stället för nettotinkomsten till beskattningsnorm, blott beskattar den »oförtjänta» (the unearned) inkomsten men icke arbetsinkomsten.

Från inkomstsynpunkt skulle alltså förmögenhetsbeskattningen kunna betraktas såsom en specialbeskattning av viss skatteförmåga, den nämligen, som ligger i inkomsterna och de förväntade inkomsterna av »förmögenhet» i angivna, institutionellt begränsade mening. En dylik specialbeskattning har ibland motiverats med det övervägandet, att kapitalinkomsterna och arbetsinkomsterna icke beräknas på samma sätt. Vid nettokapitalinkomsternas kalkylering frändrar man nämligen en avskrivningskostnad stor nog att upprätthålla förmögenheten vid oförändrad höjd. Nettoarbetslönen räknas däremot i så måtto »brutto», som den i sig innehåller en »kapitalavskrivningsdel», som egentligen borde frändragas, om de båda slagen av inkomster skulle vara jämförliga. En viss extra förmögenhetsbeskattning (eller som i England en specialbeskattning av the unearned income) skulle vara erforderlig redan för att förverkliga en med hänsyn till nämnda omständighet likformig belastning av nettotinkomsterna.

Samma tankegång uttryckes även — och oftare — på följande vis. Kapitalinkomsterna innebära en större personlig trygghet för inkomsttagarna, eftersom kapitalet principiellt kvarstår. För att komma i paritet med en kapitalinkomsttagare, skulle en arbetsinkomsttagare behöva göra årliga avsättningar stora nog att tillförsäkra honom en motsvarande kapitalsumma (eller evig ränta) i den mån hans arbetsinkomster sina, vilket förr eller senare måste bli fallet.

I samma mån som förmögenhetsskatterna kommit att bli allt väsentligare i de offentliga budgeterna, ha de även kommit att motiveras av direkt socialpolitiska och fördelningspolitiska syftemål. Denna fråga om själva värdepremisserna skall här icke vidare beröras.

Från synpunkten av förmögenhetsbeskattningens verkningar, och här speciellt i incidenshänseende, är emellertid följande att tillägga. En relativ stegring av förmögenhetsbeskattningen borde ställa investeringar i »personellt kapital» (utbildningskostnader) mera gynnsamma i förhållande till andra investeringar. Tendensen borde vidare bli ett visst tryck på ersättningarna till sådant arbete, som förutsätter kostsam utbildning. Dessa investeringar i personellt kapital domineras emellertid i verkligheten av andra faktorer (konvention, personliga intressen, institutionella betingelser av olika slag) till den grad, att verkningarna av stegrade förmögenhetsskatter i speciellt detta hänseende kunna anses icke vara av väsentlig betydelse.

**6. Inkomstbeskattningens verkningar å sparandet. Genom den omedelbara minskningen av den behållna nettotinkomsten.** Härefter utgå vi — erinrande om de reservationer, som gjorts i §§ 3 och 4 — från den förutsättningen, att inkomst-

skatten faktiskt icke övervältras utan bäres av skattebetalarna. Är icke denna förutsättning uppfylld, finns det ingen anledning att antaga, att inkomstbeskattningen är progressiv och eljest utmätt så, som man avsett i förhållande till hela mängden av personliga förhållanden.

Vi antaga, att inkomstskatten stegras. Den omedelbara verkan härav är, att den behållna inkomst, som står enskilda personer till förfogande för sparande och för efterfrågan efter konsumtionsvaror minskas med ett belopp lika stort som skattestegringen. Såväl sparandet som konsumtionen måste då nedgå i en viss proportion, varvid summan av det återstående sparandet och den återstående konsumtionen enligt definitionen av dessa båda storheter måste vara lika med hela nettoinkomsten minus (den stegrade) inkomstskatten.

Problemet är nu närmast, i vilken proportion denna skattestegring kommer att gå ut över sparandet och över konsumtionen. Man kan utgå ifrån att denna proportion blir olika:

- 1) för personer i olika inkomstklasser,
- 2) för personer i olika sociala villkor av annat slag än inkomststorlek (t. ex. familjestorlek, yrke, socialklass o. s. v.),
- 3) alltefter skattesatsens höjd, d. v. s. skattebeloppets relativa storlek i förhållande till inkomsten.

Det saknas dessvärre nästan helt och hållet ett tillförlitligt empiriskt statistiskt material för bedömandet av de därmed antydda sparande- och konsumtionspsykologiska problemen. De gränsnytteteoretiska deduktioner, som i viss utsträckning fått ersätta denna empiriska kunskap, utgöra huvudsakligen blott en omskrivning av själva frågeställningarna i en numera föråldrad rationalistisk psykologisk termer. Vill man icke lämna problemet vid själva frågeställningarnas angivande, vilket vore önskligt i en undersökning med praktiskt syfte, blir man under sådana förhållanden nödsakad att bilda sig det bästa omdöme, man kan, på den vanskliga basen av blott sunt förstånd och alldaglig kritisk människoerfarenhet. För ett sådant omdöme finnes dessbättre vissa stöd i litteraturen och i vissa tidigare gjorda utredningar med liknande syfte och för likartad social miljö. Påståendena i denna och de följande paragraferna givas emellertid blott under ett starkt understrykande av deras vaga innehåll och mycket osäkra grundval.

Personer, som ha så låga inkomster, att de även vid den lägre inkomstskatten vanemässigt konsumera allra största delen av sina inkomster (kanske större delen av arbetarklassen), tvingas vanligen att på grund av en skattestegring sänka sin levnadsstandard med nära nog samma belopp. Detta sker i all synnerhet, om det sparande, som dock även inom dessa samhällslager äger rum, är institutionellt bundet på ett eller annat sätt (försäkringspremier, avbetalningar å bostadslägenheter o. s. v.). Skattestegringen skulle beträffande dessa samhällsskikt nästan helt och hållet gå ut över konsumtionen, eftersom det icke föreligger något (rörligt) sparande att minska.

På ungefär samma sätt reagera sannolikt ett visst antal personer inom medelklassen, vilka visserligen ha högre inkomster men dock — med undantag

för ett visst mera institutionellt bundet sparande — vanemässigt konsumera större delen av sina inkomster. Vi antaga därvid, att de icke på längre sikt äro villiga (eller ha möjligheter till) att genom kapitalkonsumtion uppehålla sin konsumtionsstandard. Även för dessa samhällsskikt skulle skattestegringen således huvudsakligen gå ut över konsumtionen.

Personer med ett mera väsentligt (rörligt) sparandeöverskott och med en relativt oelastisk konsumtionsstandard, komma däremot i första hand att betala en skattestegring med medel, vilka eljest skulle ha sparats. Personer med mycket stora inkomster, för vilka sparandet är mer eller mindre »automatiskt», komma sannolikt att täcka nära nog hela skattestegringen genom en sparandeminskning.

För många personer med även förhållandevis stora inkomster är emellertid också sparandestandarden förhållandevis bunden (t. ex. av amorteringsplaner för delvis lånefinansierat kapital, av utvidgningsbehov för egen rörelse, av bestämda planer att till efterkommande överlämna viss förmögenhet o. s. v.). För sådana personer kan en väsentlig del av en skattestegring komma att gå ut över konsumtionen i stället för sparandet.

Att tillägga är här, att i den mån skattestegringen blir bestående, har man anledning att räkna med att den så småningom kommer att i högre grad gå ut över konsumtionen och i lägre grad över sparandet. Konsumtionsvanorna äro nämligen i allmänhet på kort sikt förhållandevis mera stela än på längre sikt — så i synnerhet inom medel- och överklassen. Det tar en viss tid, innan konsumtionsstandarderna hunnit pressas ned att svara emot den högre skatten. Vanligen är på kort sikt sparandestandarden mera rörlig.

Man kan således utgå ifrån att en rent tillfällig inkomstskattestegring minskar sparandet betydligt mera än en för längre tid bestående skattestegring. Med hänsyn till konsumtionsvanornas förhållandevis stora stabilitet har man vidare att räkna med att en tillfällig stegring av skattesatserna under en depressionsperiod, varunder ju så många andra inkomstminskande faktorer pressat den tröga konsumtionsstandarderna, förhållandevis hårdare drabbar sparandet, än en lika stor, tillfällig stegring av skattesatserna under en uppåtående konjunktur. I senare fallet äro inkomsterna i växande, och en skattestegring kan ofta antagas lägga beslag på inkomstdelar, vilka eljest så småningom skulle användas till stegring av konsumtionsstandarderna. Då konsumtionsstandarderna är tröga, blir skattens konkurrens med konsumtionen om inkomsten lättare i ett dylikt konjunkturläge än under en depression. Till detta resultat medverkar även det kända förhållandet, att konsumtionsvanorna ej blott äro allmänt trögrörliga utan därtill ha en benägenhet att bjuda relativt sett större motstånd vid en pressning nedåt än vid en höjning uppåt av inkomsterna.

**7. Inkomstbeskattningens verkningar å sparandet (fortsättning). Genom framtida inkomstbeskattnings antecipation.** Vanligen då man talar om inkomstskattens vådliga verkningar för sparandet, har man emellertid ej i sikte denna i föregående paragraf avhandlade, tämligen självgivna omedelbara verkan av minskad

behållen inkomst. Man avser i stället den för sparandet avskräckande verkan, som en även för framtiden anteciperad beskattning utövar.

En hög inkomstskatt, som väntas bli för framtiden bestående, skulle locka till stegrad konsumtion. Möjligheten av en sådan verkan skall icke bestridas. Frågan är emellertid, huruvida icke oftare här ifrågavarande skatteantecipation verkar i rakt motsatt riktning, d. v. s. till relativt stegrat sparande.

En verkan i sistnämnda riktning av en inkomstskattestegring är till en början naturlig för alla personer, som spara med visst bestämt syftemål för ögonen, vare sig detta syfte är att för sig själva eller efterkommande säkra viss framtida existensgrundval, att amortera kapitalskuld, att sörja för egen rörelses kapitalbehov eller vad helst. För dessa viktiga spararkategorier går den medelbara verkan av inkomstskattens antecipation således i riktning emot stegrat sparande.

En med avseende å sparandet avskräckande verkan vore knappast tänkbar annat än i fråga om personer med mycket stora inkomster och »automatiskt» sparande och vid mycket höga skattesatser. Erfarenheter från länder med betydligt högre skattesatser än de i Sverige aktuella tala emellertid icke för att en sådan reaktion ens i dessa fall är att frukta. Kapitalbesittning är för personer i nyss beskriven situation vanligen en så väsentlig förutsättning för ej blott framtida inkomst utan även social ställning och inflytande, att skatteantecipationen även för dem kommer att närmast verka i riktning att motivera ett trots inkomstskatten uppehållet sparande.

För de breda folklagren med blott låga inkomster och för de medelklasskikt, som vanemässigt konsumera större delen av inkomsterna eller som hava en mer eller mindre institutionellt bunden sparandestandard, är skatteantecipationen betydelselös eller verkar i riktning av stegrat sparande.

I största allmänhet skulle man därför kunna utgå ifrån att inkomstskattens antecipationsverkan snarast går i riktning att uppehålla sparandet. Läger man samman de medelbara och de omedelbara verkningarna, torde man sammanfattningsvis kunna påstå,

1) att en inkomstskatt alltid i någon mån tenderar att minska totala sparandet (och alltså i samma grad icke minskar totala konsumtionen med skattens hela belopp),

2) att sparandeminskningen blir relativt taget desto större, ju högre inkomstskatten är,

3) att sparandeminskningen blir relativt taget desto större, ju mera progressiv inkomstskatten är, d. v. s. i ju högre grad den drabbar personer med stora inkomster, vilka kunna förutsättas använda en relativt större del av den marginala inkomsten till sparande,

4) att sparandeminskningen blir större under den första tiden av skattestegringens förhandenvaro, till dess de tröga konsumtionsvarorna hunnit anpassas därefter, och under denna första tid sannolikt större, om konjunkturen vid skattestegringens påläggande befinner sig i nedåtgående än om den befinner sig i uppåtgående.

Man har emellertid att hålla i minne, att alla dessa slutsatser äro osäkra.

8. **Inkomstbeskattningens verkningar på utbudet av arbetskraft och på »företagsamheten».** I närmaste samband med problemet om inkomstskattens verkningar å sparandebudet står problemet om dess verkningar å människors ansträngningar att vinna inkomster.

Det har ofta påståtts, att intresset att prestera en kvalitativt och kvantitativt hög arbetsinsats minskas genom en stegring av inkomstskatten, vilken ju minskar den behållna arbetsersättningen. Människor skulle bli mindre villiga att bemöda sig, då de få mindre lön för mödan. Det har emellertid samtidigt ävenledes påståtts, att ansträngningarna att vidmakthålla en viss konsumtions- och sparandestandard måste innebära en motsatt tendens till stegrad intensitet i fråga om personliga insatser. Båda tendenserna torde sakna större betydelse utom för alldeles speciella fall, där än den ena än den andra tendensen överväger.

Större delen av personer ej blott inom arbetarklassen utan även inom medelklassen förvärva sina inkomster genom en arbetsprestation, vilken med hänsyn både till arbetstid och arbetsintensitet betingas av institutionella förhållanden av olika slag och i alla händelser icke i högre grad beror av de enskilda individernas egna önskemål. Då för dessa kategorier ett omedelbart samband icke består mellan arbetsersättning och arbetsprestation, är givetvis en dylik verkan av en stegrad inkomstskatt utesluten.

Man skulle visserligen kunna tänka sig, att mycket höga skattesatser skulle kunna minska intresset att överhuvud taget förvärva inkomster. Mycket höga relativa skattebelopp äro blott aktuella vid mycket stora individuella inkomster. Stora inkomster inflyta emellertid antingen mera »automatiskt» såsom utdelning på kapital eller också i samband med sådana personliga insatser, vilka till sin motivationssida äro förbundna med även andra impulser än rena inkomsthänsyn: verksamhetsdrift, prestige- och maktbegär m. m. Ej ens vid mycket höga skattesatser behöver man t. ex. räkna med en lägre grad av omsorg vid kapitalplaceringar.

Något mera sannolik skulle en verkan från inkomstskatten till arbets- och företagandeintensiteten vara i fråga om två särskilda socialgrupper: de självständiga företagarna och personer inom de s. k. fria yrkena (läkare, advokater o. s. v.). Tendensen skulle väl närmast vara, att dessa personer genom en skattestegring skulle drivas till hårdare ansträngningar för att bibehålla en vane- och ambitionsmässigt bestämd levnads- och sparandestandard. Vissa tjänstemannagrupper, vilka stå nära de fria yrkena (lärare, jurister i administrationen o. s. v.) skulle ävenledes av samma orsak kunna drivas till ökat extraarbete.

Tendensen skulle alltså i huvudsak vara den, att en skattestegring skulle driva till stegrade personliga prestanda. Men tendensen skulle i huvudsak vara för handen blott inom vissa begränsade medelklasskikt av personer med mera självständig produktionsställning och med tämligen bundna konsumtions- och sparandestandarder. Så hårt som nuvarande civilisationsmiljö under alla förhållanden pressar ut icke minst dessa samhällsskiktets arbetsinsatser, torde emellertid denna verkan vara av försvinnande betydelse.

Med tämligen stor säkerhet kan man därför utgå ifrån att inkomstskattens relativa höjd saknar väsentliga verkningar med avseende å arbetsintensiteten och företagsamheten.

**9. Förmögenhetsbeskattningens verkningar å sparandet och företagsamheten.** Förmögenhetsskatternas verkningar å sparandet och företagsamheten kunna tänkas växla efter deras utformning. I fortsättningen skilja vi mellan strängt periodiska förmögenhetsskatter (vanligen årliga), arvsskatter och engångsskatter (capital levies).

En periodisk förmögenhetsskatt kan med avseende å sina verkningar å sparandet och företagsamheten knappast mera väsentligt avvika från en inkomstskatt av strängt direkt natur (se ovan §§ 8—10).<sup>1</sup>

En arvsskatt måste däremot i allmänhet antagas i huvudsak utgå av medel, som eljest icke skulle ha konsumerats; så tämligen oberoende av arvlåtarens och arvtagarens ekonomiska och sociala villkor. Ett arv betraktas ju vanligen icke såsom en inkomst, vilken kan omedelbart konsumeras eller sparas, utan såsom en kapitalöverflyttning. En stegring av arvsskatt skulle alltså, med hänsyn till dess omedelbart inkomstminskande effekt, belasta det enskilda sparandebudet väsentligt tyngre, än en motsvarande stegring av inkomstskatt å samma inkomstklasser, resp. en motsvarande årlig förmögenhetsskatt, skulle ha gjort, utom i de undantagsfall, då även inkomstskatten mera fullständigt blott minskar sparandet och lämnar konsumtionsstandarden någorlunda oförändrad.<sup>2</sup>

Frågan är emellertid vidare, i vilken riktning antecipationen om framtida arvsskatter verkar å företagsamheten och sparandet. Ofta påstås, att redan förväntningarna om att personers förmögenhet efter döden skola kraftigt beskattas, gör dessa personer benägna för ett mera slösaktigt levnadssätt och för en lägre grad av driftighet och omsorg i sitt arbete.

Erfarenheten från länder med mycket högre arvsskatter än de svenska synas emellertid tala emot dessa föreställningar. Även personer med mycket stora inkomster, som ha anledning att förvänta mycket höga arvsskatter, reagera knappast på detta sätt, allrahelst sedan de höga arvsskatterna kommit att ingå i det allmänna medvetandet såsom ett fast element i den sociala situationen. För vissa personer med ett mindre »automatiskt» sparande torde tvärtom de förväntade arvsskatterna verka till ökad försiktighet och stegrade omsorger. Personer åter, som gå och vänta på att bli delaktiga av stora arv, kunna likaledes väntas bli drivna till att själva ligga i mera och att slösa mindre, om de veta, att arvsbeskattningen betyder en större avbränning. För måttliga olikheter i skattesats torde emellertid även denna motsatta tendens till ökad sparsamhet och idoghet på grund av skattens antecipation vara av mindre betydelse. Vi erinra om att samma slutsats ernåddes även i fråga om

<sup>1</sup> Jfr ovan s. 58 f.

<sup>2</sup> Genom olika arrangemang kan man i viss mån minska arvsbeskattningens verkan i avseende å sparandet. Redan medgivandet av en utsträckt skatteavbetalningstid torde således närma denna verkan till en årlig förmögenhetsbeskattning.



inkomstbeskattningen<sup>1</sup> samt att denna slutsats liksom de övriga är mycket osäker.

Att en engångsbeskattning av förmögenheterna i huvudsak belastar kapital, som eljest skulle ha sparats, är tämligen självgivet. En dylik operation ter sig vidare för förmögenhetsägarna som en så extraordinär åtgärd, att investerarnas och företagarnas känsla av säkerhet och tillförsikt allvarligt kan oroas. En capital levy kan därför knappast rekommenderas såsom ett finansiellt instrument annat än i alldeles extraordinära situationer, t. ex. om den offentliga upplåningen på grund av krig kommit att uppgå till sådan höjd, att den offentliga skuldbördan är svår att förränta med någorlunda administrerbara skattesatser.<sup>2</sup>

Operationens innebörd är då en kapitalöverflyttning från förmögenhetsägare i allmänhet till ägare av offentliga obligationer, ett därav följande utslätande av de senares fordringar genom tillgripande av de förras tillgångar. Obligationsinnehavarna bli betalda och förmögenhetsägarna få i kompensation för sin minskade förmögenhet förhoppning om sänkta skattesatser. Äro dessa personkategorier — såsom i England, där saken nyligen livligt diskuterats — i stort sett sammanfallande, kunna starka skäl förebringas för en dylik omföring. Operationen bör dock helst vidtagas i en uppåtgående konjunktur, både för att förmögenhetsvärdena skola vara tillräckligt höga, och för att den oroande effekten skall vara mindre önskelig från konjunkturpolitisk synpunkt.

Bortsett här från engångsbeskattningen, som för svenska förhållanden saknar större aktualitet, kan det konstateras, att den årliga förmögenhetsbeskattningen är den form av förmögenhetsbeskattning, som relativt lindrigast går ut över det enskilda sparandebudet. Arvsbeskattning måste vanligtvis, och särskilt vad gäller mindre bemedlade klasser, antagas belasta sparandebudet betydligt hårdare, än en årlig förmögenhetsbeskattning av på lång sikt motsvarande höjd (eller en inkomstbeskattning) kan väntas göra.

Då arvsskatten huvudsakligen drabbar det enskilda sparandebudet tämligen oavsett de beskattade socialgruppernas inkomst- och förmögenhetsförhållanden, kan vidare följande praktiska slutsats dragas: har man överhuvud taget en arvsbeskattning av viss total omfattning, och anser man en större sparandeminskning önskelig, så ligger i detta förhållande icke — såsom vid inkomst- eller årlig förmögenhetsbeskattning — ett skäl att avstå från att göra den arvsbeskattning man har, så progressiv, man av andra skäl kan önska.

<sup>1</sup> Se ovan s. 63.

<sup>2</sup> Se nedan s. 110 ff.

## KAPITEL 4.

### Avslutning och sammanfattning.

1. Vissa förutsättningar, som bundit analysen i de båda föregående kapitlen, diskutera. Den interregionala och internationella skattekonkurrensen. I sista paragrafen av första kapitlets principiella uppläggning av denna avdelnings undersökning angavs vissa allmänna och abstrakta förutsättningar. Dessa förutsättningar skola nu kallas i erinran såsom en förberedelse till den samlande överblick över problemet i dess helhet, som skall bli detta kapitelns huvudsakliga uppgift.

Vi ha således icke varit i tillfälle att särskilja över- och underordnade offentliga hushållningar: stat och kommuner av olika slag. Vi ha därför heller icke kunnat ingå på frågan om *skatteolikheter* skilda geografiska distrikt emellan och ej heller på frågan om verkningarna av olika åtgärder till *skatteutjämning*.

Dessa viktiga och brännande problem måste dessvärre lämnas därhän. Följande mycket allmänna påpekanden må emellertid i förbigående göras. På lång sikt måste man antaga, att de geografiska skattedifferenserna bli kapitaliserade i värdena på de lokalitetsbundna produktionsfaktorerna (jorden och fasta anläggningar av olika slag), medan samtidigt i de merbeskattade distrikten de rörliga produktionsfaktorerna komma att på deras bekostnad tilltvinga sig ersättningar, stegrade med merbeskattningsens belopp, eller avflytta. I de skattetyngda kommunerna komma t. ex. jordvärdena att hållas låga, medan samtidigt näringslivet och skattekraften söker fly från dessa kommuner.

Denna process måste vara av i viss mån kumulativ natur, just emedan den innebär en tendens till avfolkning, vilken ju i sin tur måste verka stegrande på skattesatserna o. s. v. Har därför en gång en dylik process kommit i gång, verkar icke den fria konkurrensen och arbetets samt kapitalets rörlighet på vanligt sätt stabiliserande utan tvärtom disstabiliserande. Skattejämvikten mellan geografiska distrikt är med andra ord teoretiskt att betrakta såsom en labil jämvikt.

Åtgärder till skatteutjämning hjälpa de starka friktionskrafter, vilka i verkligheten naturligtvis även äro förhanden, att stoppa denna process. Då skattebärarna i de hårt tyngda kommunerna samtidigt i allmänhet äro mindre än genomsnittligt skattekraftiga, verkar en skatteutjämning även i sin mån och i speciellt hänseende inkomst- och förmögenhetsutjämnande.

Vi ha vidare genom att antaga en isolerad hushållning bortsett från internationella relationer och speciellt från det problem, som vanligen behandlas under rubriken: *den internationella dubbelbeskattningen*. Även detta viktiga

problem måste här lämnas därhän. Blott följande påpekanden må göras för att antyda de stora linjerna i de slutsatser, som ernås vid en mera intensiv analys.

Den internationella skattekonkurrensen ligger i visst hänseende annorlunda till än den interregionala konkurrensen inom ett land. Medan man nämligen i det senare problemet måste räkna med ej blott det dispositionsfria kapitalet utan även arbetskraften och kapitalägarna personligen såsom i viss mån rörliga på längre sikt, behöver man i det internationella problemet blott ta hänsyn till verkningarna å själva de internationella kapitalrörelserna.

Kapitalisterna själva äro således i stor utsträckning nationellt bundna. Det är mycket osannolikt, att svenska kapitalister i större utsträckning skulle stadigvarande bosätta sig utomlands och därtill vara föranledda av existerande skattedifferenser. Arbetskraften åter visar erfarenhetsmässigt i sina internationella rörelser en blott mycket trög och ofullständig reaktion till skillnader i behållen arbetsinkomst av den storleksordning det här kan vara fråga om. Så även vid en mera ohämmad internationell migration. Den internationella arbetarmigrationen är emellertid vidare alltsedan kriget synnerligen kraftigt reglerad och till sin volym nedhållen. De länder, som överhuvud taget kunna vara lockande och komma i fråga som immigrationsländer, ha samtliga omgivit sig med mycket stränga immigrationsbegränsningar, vilka med största säkerhet bli av permanent natur. Inom praktiskt överskådlig tid ha vi överhuvud taget icke att räkna med någon avsevärd internationell migration av arbetskraft.

De skatter, som vid givna förutsättningar kunna tänkas påverka de internationella kapitalrörelserna såsom sådana, äro för Sveriges del huvudsakligen inkomstbeskattningen i den mån den drabbar kapitalinkomst samt förmögenhetsbeskattningen. Övriga skatter måste antingen antagas vara kapitaliserade i redan bundna produktionsmedels kapitalvärden eller, såsom de typiska konsumtionsskatterna, drabba konsumtionen, vilket, då kapitalisterna personligen förutsatts vara nationellt bundna, icke övar inflytande å lokaliseringen av kapitalinvesteringarna.

Det med den internationella skattekonkurrensen förbundna finanspolitiska problemet ställer sig alldeles olika för länder, vilka såsom t. ex. Frankrike, Holland, Schweiz och England eller Sverige och Förenta Staterna efter kriget normalt netto exportera kapital, och länder, vilka netto importera kapital, såsom t. ex. vanligen kolonialländer. Vi skilja därför i den fortsatta diskussionen mellan »överskottsländer» och »underskottsländer». Vi resonera vidare om ett land, vilket i likhet med Sverige är en relativt liten del av hela världsekonomin. Ränteläget utomlands antages därför oberoende av landets internationella kapitalrörelser.

Om ett överskottsland beskattar inhemska kapitalisters kapitalinkomster efter samma skattesatser, oavsett om dessa inkomster förvärvats från investeringar inom landet eller investeringar utom landet — en grundsats som principiellt tillämpas i England — ha förändringar i avseende å skattesatsernas höjd eller skatteskalornas progressivitet inom landet ingen verkan på kapitalinvesteringarnas fördelning på in- och utlandet, d. v. s. ingen inverkan på de in-

ternationella kapitalrörelserna; detta gäller alldeles oavsett, hur skattesatserna ställa sig utomlands, och speciellt oavsett, hur höga de inhemska skatterna bliva i förhållande till de utländska. En kapitalist kan ju då icke minska sin beskattning genom en omplacering av sitt kapital i angivet hänseende. Skatternas höjd eller progressivitet kan då icke vara en faktor, som driver i väg kapitalet från landet.

Genom en skattedifferentiering av innebörd, att kapitalinvesteringar inom landet bli hårdare beskattade än investeringar utomlands — ernådd t. ex. genom att den statliga eller kommunala inkomstskatten icke utgår eller blott efter vissa avdrag eller lindringar utgår för utdelningar å utländska aktier och obligationer eller genom att inhemska kapitalinvesteringar utsättas för extra specialskatter: bolagsskatter, skatter å aktieemission o. s. v. — gynnas investeringar utomlands, d. v. s. initieras en kapitalrörelse i riktning från landet, som eljest icke skulle komma till stånd. Även detta gäller oavsett skattesatsernas höjd utomlands, blott *ceteris paribus* i detta hänseende kan antagas.

Denna sak är värd att starkt understrykas. Dylika skattelindringar i kapitalöverskottsländer motiveras numera ofta med naturrättsligt abstrakta rättviseargument och vidtagas för att häva den internationella dubbelbeskattningen. I verkligheten måste vid varje nettokapitalrörelse det låntagande landets hela beskattning vara kapitaliserad: kapitalisten bär med andra ord icke detta lands beskattning utan ernår blott på grund därav en så mycket högre räntekomst, som åtgår för denna beskattnings betalande (se nedan). En skattelindring av antytt slag i ett överskottsland har då till verkan en tendens till räntesänkning i underskottslandet samt ett ökat kapitalutflöde från överskottslandet. Har man då i överskottslandet samtidigt den föreställningen, att man egentligen vill behålla mera av sitt kapital för investeringar inom landet, motverkar man genom en dylig skattelindring syftande till dubbelbeskattningens hävande sina avsikter att behålla kapital inom landet.

För ett överskottsland ligger således det finanspolitiska problemet ganska klart. Vill man stimulera utomlandsinvestering, kan detta resultat ernås genom lindrigare skattesatser för inkomster förvärvade utifrån, genom extrabeskattning å inkomster från inhemska investeringar (aktiebolagsbeskattning) eller genom vilken som helst annan diskriminering till utomlandsinvesteringarnas förmån. Vill man tvärtom bibehålla mera kapital hemma, har man i stället att strängt underlåta en lindrigare inkomstbeskattning av kapitalinkomster utifrån, att avskaffa all extrabeskattning av inhemska kapitalinvesteringar, och eventuellt, om man vill ha en än starkare verkan, att diskriminera gentemot utomlandsinvesteringar, t. ex. genom en extra inkomstskatt å utdelningar på utländska obligationer och aktier samt räntekomster från bankräkningar och andra förmögenhetsobjekt i utlandet.

I ett underskottsland ställer sig problemet helt annorlunda. För ett sådant land gäller principiellt den satsen, att, oavsett hur beskattningen är ordnad i avseende å de inhemska kapitalisternas placeringar inom och utom landet, så övervältras principiellt sett all beskattning av utländska kapitalisters förmögenhet eller inkomst från i underskottslandet placerade investeringar. Denna

beskattning övervältras först på inländska låntagande företagare, om nämligen de utländska företagens investeringar gjorts i obligationer eller andra penninglån, och därefter på konsumenterna och ägarna av de i landet bundna produktionsfaktorerna efter de regler, som gälla för produktionsbeskattningens incidens.

En stegring av beskattningen medför en lika stor räntestegring, då det, under eljest lika förhållanden, icke kan antagas, att de marginala utländska investerarna eljest äro villiga att investera. Beskattningen verkar som en skyddstull för inhemskt kapital: på grund av det misslyckade försöket att även beskatta de utländska kapitalisterna bli ej blott dessa utan också de inhemska kapitalisterna i stånd att övervältra en motsvarande skattebörda. Dessutom minskas kapitalimporten genom en serie av substitutionsprocesser inom konsumtionen och produktionen, vilka alla gå i riktning emot en minskad kapital efterfrågan.

Hela den med den internationella dubbelbeskattningen förenade övervältlingsprocessen sker således primärt i underskottslandet, och det är blott underskottslandets beskattning (av utländska kapitalister), som primärt övervältras. Ett underskottsland kan icke realiter beskatta utländska kapitalister, eftersom ett sådant lands kapitalmarknad nettomarginalt är beroende av utländsk kapitaltillförsel. På grund härav uppstå bland annat — om vi uteslutande tänka på själva effekten på kapitalrörelsernas volym — följande olikhet mellan situationen i ett kapitalunderskottsland och ett kapitalöverskottsland. Kapitalutflödet från ett överskottsland beror ej av den absoluta skattehöjden i detta land utan beror blott av differensen mellan den skattebörda i överskottslandet, som träffar de inhemska kapitalister, vilka investera inomlands, och de, vilka investera utomlands. Kapitalinflödet till ett underskottsland beror däremot alls ej av någon dylik skattedifferens utan beror enbart av den absoluta höjden av speciellt den beskattning i underskottslandet, som träffar utländska investerare. Vi erinra om förutsättningen, att landet är litet i förhållande till den internationella kapitalmarknaden.

För ett underskottsland ligger således det finanspolitiska problemet på följande sätt. Vill man stimulera utländska kapitalisters investeringar inom landet, bör man befria dem från skatt. Vill man tvärtom dämpa kapitalimporten, bör man i stället i lämplig grad beskatta dem. Man bör vidare hålla klart för sig, att en stegring av skatterna på de utländska investerarna måste medföra en inkomststegring för alla de inhemska kapitalisterna (på grund av räntestegringen). Genomför man alltså i ett dylikt land en allmän inkomstskatt (eller stegrar man den bestående inkomstskattens sats), och gör man därvid ej undantag för de inkomster, som i egenskap av utdelningar å utländska kapitalisters investeringar inom landet gå till utlandet, så ej blott dämpar man därigenom kapitalinflödet till landet. Intill den gräns, där landets kapitalmarknad upphör att vara beroende av utländsk kapitaltillförsel, befriar man samtidigt alla inhemska kapitalister från den dem ålagda inkomstskattestegringen. Vill man därför ha en inkomstbeskattning, vilken oöverbältringsbart verkligen även drabbar de inhemska kapitalisterna, måste dessa beskat-

tas i motsvarande mån strängare än de utländska; eljest övervältras den på dem lagda beskattningen tillsammans med beskattningen å de utländska kapitalisterna, vilka senare ju principiellt icke kunna beskattas.

Utrymmet tillåter icke att ingå på hela den mängd av specialproblem, som uppstå vid beaktandet av skatteprogressiviteten, möjligheterna för underskottslandet att genom en ändamålsenlig anordning av beskattningen styra kapitalströmmen i olika kanaler (t. ex. från aktieinvestering till obligationsinvestering), ett lands övergång från att vara underskottsland till att bli överskottsland eller vice versa<sup>1</sup> etc. Avsikten har blott varit att lägga upp det internationella dubbelbeskattningsproblemets breda ytterlinjer.

Framhållas må emellertid ytterligare, att samtliga dessa slutsatser bygga på förutsättningen om någorlunda öppna nationella kapitalmarknader. Under de förhållanden, som nu ett par år rått å den internationella kapitalmarknaden, framför allt vad gäller långsiktiga kapitalplaceringar, är den i de båda tidigare kapitlen uppehållna abstrakta förutsättningen om isolerad hushållning en till verkliga förhållanden kanske bättre svarande förutsättning.

Ännu en omständighet bör vid detta problems bedömande tagas med i räkningen. Personer, som placera tillgångar i utlandet, ha vanligen större möjligheter till skattebedrägeri. Dessa investeringar och de från dem fallande inkomsterna äro långt svårare att effektivt övervaka genom det vanliga taxeringsväsendet. Dessa större möjligheter till skattebedrägeri kunna i vissa fall vara själva motivet för utomlandsinvesteringar. Ett med avseende å utomlandsinvesteringar relativt ineffektivt taxeringsväsen kan ha samma verkan som skattelindringen för dessa investeringar för att driva kapital från landet.

Denna art av kapitalutströmning kan icke hejdas genom diskriminerande beskattning. Skattestegring för utomlandsinvesteringar tvärtom ökar frestelserna till ett dylikt handlande. Häremot hjälper blott en skärpt övervakning och vidgad publicitet i fråga om utomlandsinvesteringar. Möjligen kan man i framtiden hoppas på en å ömsidighet vilande inbördes hjälp mellan de olika ländernas taxeringsförvaltningar i avsikt att klämma åt detta irrande internationella skatteflyktskapital. Alldeles oavsett den inställning, man intar till klokheden att reservationslöst biträda de finansvetenskapligt hittills rätt underhålligt orienterade internationella bemödandena att bringa den internationella dubbelbeskattningen ur världen, äro dessa strävanden att genom internationell kooperation förhindra denna viktiga art av skattebedrägeri från nästan alla synpunkter värda att understödjas, i synnerhet naturligtvis utifrån ett överskottslands intressesynpunkter.

**2. Sambandet mellan beskattningens verkningar å inkomst- och förmögenhetsfördelningen och dess verkningar å sparandet. Den »personella kapitalbildningen» vid »produktiv» konsumtion.** De två från metodisk synpunkt viktigaste förutsättningarna ha emellertid varit

<sup>1</sup> Varje övergång medför — om rationella dubbelbeskattningshänsyn icke tagas — plötsliga och relativt kraftiga rubbningar i landets ränte- och kapitalmarknadsförhållanden. Framförallt ett land, vilket i likhet med Sverige ligger nära marginalen och som kan förväntas ofta växla karaktär i här diskuterade hänseende, måste därför behandla dubbelbeskattningsfrågan med stor varsamhet.

- 1) antagandet, att de direkta utgifterna äro givna till volym och inriktning, och
- 2) antagandet, att de verkliga inkomsternas summa men ej denna inkomstsummas sammansättning är given.

På grund av dessa båda abstrakta förutsättningar ha i själva verket hela analysen gällt en jämförelse mellan de verkningar, som uppstå, om man uttager denna givna summa av verkliga inkomster genom det ena eller andra slaget av verkliga inkomster.

Om man bortser från den kategori av verkliga inkomster, som består i pris och avgifter i den offentliga verksamheten, samt dessutom från en mängd inkomst kategorier av finansiellt och ekonomiskt mindre betydande storleksordning, återstå två stora huvudkategorier: indirekta konsumtionsskatter och direkta nettoskatter och nettoförmögenhetsskatter. De huvudsakliga olikheterna mellan dessa båda huvudgrupper av beskattning hänföra sig till deras verkningar i två hänseenden: på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på sparandet.

De indirekta konsumtionsskatterna äro och måste i allmänhet vara regressiva i förhållande till inkomst och förmögenhet. De direkta nettoskatterna kunna vara och äro i viss mån progressiva i förhållande till inkomst och förmögenhet. De indirekta konsumtionsskatterna utöva förhållandevis obetydliga verkningar å sparandet i samhället.<sup>1</sup> De direkta nettoskatterna minska i allmänhet sparandet betydligt kraftigare.

Detta sammanträffande mellan obetydliga eller negativa utjämningsverkningar å inkomst- och förmögenhetsfördelningen och obetydliga verkningar å sparandet samt tvärtom mellan kraftigt utjämnande verkningar å inkomst- och förmögenhetsfördelningen och avsevärda verkningar å sparandet är icke tillfälligt. Reaktionen i det ena hänseendet betingar reaktionen i det andra hänseendet. De direkta nettoskatterna drabba sparandet hårt, just emedan de äro kraftigt inkomst- och förmögenhetsutjämnande. De mera välbärgade samhällsklasserna äro nämligen också de samhällsklasser, som äro i stånd att spara den största kvotdelen av sina inkomster. En hårdare beskattning av dessa samhällsklasser kommer därför att minska den samhälleliga summan av sparande. Enda metoden att pålägga en beskattning, som i särskilt hög grad skonar sparandet, är därför att ta ut de offentliga bördorna från samhällsklasser, som redan förut äro så fattiga, att deras sparande under alla förhållanden är obetydligt.

Om man då har den finanspolitiska värdeinställningen, att man önskar en inkomst- och förmögenhetsutjämning eller åtminstone vill placera de offentliga bördorna för den offentliga verksamheten så mycket som möjligt på de bärkraftigas skuldror, och om man samtidigt, t. ex. av hänsyn till arbets efterfrågans framtida uppehållande och stegrande<sup>2</sup>, vill i möjligaste mån värna

<sup>1</sup> Man skall dock icke tänka sig, att de helt lämna sparandet orubbat. I den mån de drabba samhällsklasser, som överhuvudtaget hava ett sparandeöverskott inom sin inkomst, minska de givetvis sparandet, ehuru i allmänhet icke lika mycket, som om samma samhällsklasser i stället hade att bära lika mycket högre skatter normerade efter inkomst eller förmögenhet.

<sup>2</sup> Se därom nedan s. 75.

kapitalbildningen i landet, befinner man sig uppenbarligen i ett dilemma. Åtminstone står man inför ett teoretiskt rätt trassligt finanspolitiskt maximeringsproblem med två icke av varandra oberoende maximeringsvillkor.

Emellertid har man vid detta problems praktiska bedömande att ta hänsyn till en hel serie av hittills icke beaktade faktorer, vilka nu i all korthet skola beröras.

För det första har man att minnas, att den definition av sparande och kapitalbildning, som vi hittills betjänat oss av — den återstod av penninginkomsten, vilken icke åtgår för konsumtionens betalande — innebär en i rätt hög grad formell begreppsbildning, som alls icke svarar till de i viss mån obestämda värdeföreställningar om ekonomiskt framåtskridande, ökade levnadsförutsättningar för de breda massorna och stegrade möjligheter för arbetskraften att vinna sysselsättning till relativt högre ersättningar, som ytterst ligga bakom det positiva intresset för kapitalbildningens uppehållande. Från synpunkten av dessa värdepremisser är det en hel del konsumtion, som framstår lika och ofta mera »produktiv» än ett till beloppet lika stort penningsparende.

Framförallt i långtidsproblemet är denna synpunkt om det »personella kapitalet» av största vikt. Med hänsyn till den reala kapitalbildningen i angivna vidare mening kan en konsumtionsminskning i de breda samhällslagren stundom vara mera kapitalförstörande än en sparandeminskning i de högre samhällslagren. Åtminstone ha vi, då vi i den med nödvändighet mycket vaga kapitalbildningskalkylen t. ex. konstatera en viss sparandeminskning såsom resultat av en stegrad progressiv inkomstkatt, att såsom en motpost kreditera kapitalbildningen med det »personella kapital», som har sitt ursprung i att icke i stället för denna inkomstkattstegring en konsumtionsskattstegring tvärtom nedtryckt en kanske livsviktig eller i alla fall för de enskilda skattebärarna »produktiv» konsumtion. Denna post existerar, även om dess storlek icke är möjlig att bestämma och även om dess vägning i totala kapitalbildningssumman är beroende av politiska värdedeterminanter, vilka för övrigt rent begreppsligt med nödvändighet göra hela kapitalbildningssumman till en i viss mån subjektivt bestämd, d. v. s. objektivt i samma mån obestämd kvantitet.

**3. Den offentliga hushållningen såsom »produktiv» konsumtion. Finansiell kapitalbildning genom stegring av verkliga inkomster i förhållande till direkta utgifter**  
Dessa slags överväganden bli av än större vikt, om man släpper den i början av föregående paragraf berörda abstrakta förutsättningen, att de direkta utgifterna äro givna.

Under de sista decennierna ha nettoskatterna stegrats, samtidigt som de direkta utgifterna utvidgats i en än hastigare takt. Om vi nu härefter icke jämföra verkningarna av nettoskatter med verkningarna av konsumtions-skatter utan i stället antaga ett omedelbart samband mellan utgifterna och inkomsterna, så att vi tänka oss stegrade nettoskatter motiverade av en utvidgning av de direkta utgifterna, ter sig från vissa synpunkter de stegrade nettoskatternas verkningar å sparandet än mindre vådliga. Det är nämligen



uppenbart, att en stor mängd offentliga utgifter även av i statsfinansiell mening »improduktiv» beskaffenhet (se i nästa avdelning) innebära en »samhällelig kapitalbildning» i den värdebestämda meningen, att de på lång sikt främja det ekonomiska framåtskridandet och stegra möjligheterna för arbetskraften att vinna avsättning till relativt högre ersättningar. Det sagda torde gälla en mycket väsentlig del av de offentliga utgifterna för undervisning, för social- och ungdomsvård, för väganläggningar o. s. v.

Då man studerar nettobeskattningens verkningar att minska sparandet, får man alltså icke tänka sig, att dessa sparandemedel kastats i sjön och försvunnit. De ha på något sätt använts, och även om denna offentliga sparandeförbrukning av gammal hävd gärna karakteriserats såsom »konsumtion», är den dock ofta en konsumtion av mycket »produktiv» beskaffenhet, vilket betyder en motvägande real kapitalbildning i samhället. Kanske speciellt dessa verkningar av de offentliga direkta utgifterna äro mycket svåra att förutse och att iakttaga, och värdemässigt tillmätas de givetvis olika vikt från olika politiska intressens och uppfattningars synpunkt. Men de bilda dock ett viktigt element, som man icke får glömma vid kalkylen av beskattningens verkningar på den samhälleliga kapitalbildningen. Låt oss nu emellertid göra det antagandet, att man av redan nämnda skäl och framförallt av hänsyn till verkningarna i fördelningshänseende har en nettobeskattning, som även med hänsyn till de direkta utgifternas kapitalbildande karaktär skär ned sparandet så kraftigt, att man på lång sikt fruktar för kapitalbildningens uppehållande eller åtminstone gärna skulle önska en starkare kapitalbildning. Det finns då två vägar att genom finansiella åtgärder nå ett sådant resultat. Antingen kan man lägga om en del av beskattningen från progressiv nettobeskattning till regressiv konsumtionsbeskattning. Därigenom uppnår man vanligen ett väsentligt ökat penningssparande. Men man riskerar samtidigt att skära ned en »produktiv» konsumtion. För övrigt godkänner man kanhända icke den verkan å inkomst- och förmögenhetsfördelningen, som följer av denna skatteomläggning.

Det finns emellertid även en annan metod att nå en ökad kapitalbildning vid givna direkta utgifter, en metod, som icke har dessa sistnämnda verkningar å konsumenternas »produktiva» konsumtion och å inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Man kan nämligen öka den progressiva nettobeskattningen i förhållande till de direkta utgifterna för att därigenom direkt stegra den finansiella kapitalbildningen.

Vi ha i hela denna avdelning antagit, att de verkliga inkomsternas summa varit given. Vi ha med andra ord icke hittills studerat andra förskjutningar än mellan verkliga inkomster inbördes, alltså icke mellan verkliga inkomster och andra finansieringsformer.<sup>1</sup> Detta andra slag av finansieringsförskjutning skall mera utförligt behandlas i nästa avdelnings analys av principerna för budgetens balansering. Här må blott i största korthet påpekas, att då även direkta nettoskatter i någon mån och ofta högst väsentligt minska konsum-

<sup>1</sup> Se ovan s. 22 ff och 27.

tionen, har man teoretiskt alltid möjligheter att, därest man i avsikt att uppehålla kapitalbildningen skulle så önska, kompensera en större eller mindre del av nettobeskattningens kapitalförstörande verkningar genom en extra höjning av t. ex. just dessa nettoskatter, vilken då antages helt och hållet bli reserverad för offentlig kapitalbildning (minskad upplåning, ökad amortering, fondbildning). Kapitalbildningseffekten av en sådan åtgärd beror på den grad, vari den extra höjningen av beskattningen minskar konsumtionen.

Vi hänvisa beträffande detta problem till nästa avdelnings tredje kapitel och påpeka endast, att till de starka skäl av rent finansiell art för uppehållandet av en relativt hög grad av »sundhet» i de offentliga finanserna, som där skola angivas, kan alltså, om man befarar, att den offentliga hushållningen skär alltför djupt in i det enskilda sparandet, läggas ännu ett skäl: intresset för kapitalbildningens uppehållande.

**4. Jämviktsförutsättningen.** Att kapitalbildningens uppehållande i ett land överhuvudtaget framstår såsom ett intresse värt att eftersträva från synpunkten av den allmänna, ehuru något obestämda värdepremiss, som redovisades i inledningskapitlet<sup>1</sup>, beror ju på att dess storlek på vissa vägar, som det icke tillhör vår uppgift i denna specialutredning att undersöka<sup>2</sup>, i sin mån bestämmer arbetsefterfrågan.

Men den frågan reser sig därvid: kan man identifiera sparandet med den reala kapitalbildningen? Kan man med säkerhet utgå ifrån, att t. ex. den sparandeminskning, som åtföljer en nettobeskattning, verkligen även resulterar i en minskad produktion av varaktiga produktionsmedel? Och kan man å andra sidan med säkerhet räkna med att t. ex. en minskad offentlig upplåning medför en ökad realkapitalkonstruktion inom det enskilda näringslivet?

Under konjunkturförloppet kan man förvisso icke göra denna identifikation. Således förtäres under en nedåtgående konjunktur oavbrutet en mängd initierat penningssparande i rena förluster och resulterar alls icke i realinvesteringar. Under en uppåtgående konjunktur är å andra sidan realinvesteringarna ingalunda direkt begränsade av redan gjorda besparingar. De härmed sammanhängande processerna skola bli av viss vikt för analysen av finanspolitikens korttidsverkningar i fjärde avdelningen.

I långtidsanalysen utgår man emellertid från att en sådan identitet dock existerar på lång sikt. Detta abstrakta antagande är i själva verket den huvudsakliga beståndsdel i den allmänna jämviktsförutsättning, som metodiskt ligger till grundval för alla långtidsresonemang, alltså även det, som här genomförts i denna avdelnings analys av finanspolitikens långtidsverkningar.

Till slut stå vi då likväl inför den frågan, i vad mån denna förutsättning är verklighetstrogen. Under hänvisning till den utförligare undersökning av

<sup>1</sup> Se ovan s. 5.

<sup>2</sup> Se härom Bagge, Orsaker till arbetslöshet, Stockholm 1931 (bilaga 1 till Arbetslöshetsutredningens betänkande I).

detta spörsmål, som givits i en av de parallella specialutredningarna<sup>1</sup>, skulle vi härtill vilja svara följande. Om den ekonomiska utvecklingen icke är utsatt för alltför väldiga fluktuationer och skakningar (såsom t. ex. under och hittills efter kriget), om man vidare är beredd att göra särskilda modifikationer med hänsyn till bl. a. de sekulära prisrörelserna, och om man slutligen inte pressar slutsatserna alltför hårt utan är medveten om deras osäkerhetsgrad, kan man använda förutsättningen och även lita på de allmänna slutsatserna. Det hela är dock till slut en rent praktisk fråga: finanssystemet måste givas en viss stadga; oavsett detta måste vi ha en viss uppfattning om de slutliga verkningarna på lång sikt av den finanspolitik, vi föra. Då ett långsiktssresonemang efter jämviktsschemat är det enda kända medlet att ernå en sådan uppfattning, ha vi inget annat val än att använda det, även om resultaten äro aldrig så osäkra.

<sup>1</sup> A. Johansson, Löneutvecklingen och arbetslösheten, Stockholm 1934, kapitlet »Kapitalbildningsargumentet».

# TREDJE AVDELNINGEN.

---

## Budgetbalanseringen på kort och på lång sikt.

### KAPITEL 1.

#### Den offentliga budgeten och principerna för budgetens balansering.

1. **Budgetuppställningarna.** Framställningen i denna avdelning har till uppgift att giva en principiell behandling av de specifikt finansiella problem, som den offentliga hushållningen reser. De finansiella problemen hänföra sig till finanspolitikens verkningar i avseende å intäkter och utgifter för själva den offentliga hushållningen såsom sådan med bortseende därvid från de vidare verkningarna på landets ekonomiska liv såsom helhet. De reala intressen, som äro förbundna med en olika inrättning av finanssystemet, skola dock beaktas.

Svårigheten vid en principiell behandling av dessa finansiella problem är, att man å ena sidan givetvis måste i stort sett acceptera den institutionellt givna budgetsystematiken såsom begreppsligt schema för analysen men å andra sidan inom detta så bestämda schema har att söka giva problemen en sådan behandling, som icke täcker över och undandöljer de realekonomiska frågeställningarna. Till denna budgetsystematik är nämligen, såsom i den inledande avdelningens andra kapitel påpekats, faktiskt knutet ett oriktigt analogitänkande, vilket i första hand måste upplösas. Detta analogitänkandes allmänna metod är just ett systematiskt övertäckande av de realekonomiska totalverkningarna, på grund varav de finansiella argumenten ofta bliva ej blott halva utan falska.

Den i detta och de fyra närmast följande kapitlen genomförda principiella utredningen av angivna finansiella problem är gjord utan hänsyn till administrativa detaljer och i huvudsak utan särskilnad mellan olika slags offentliga hushållningar (stat och kommuner). I femte kapitlet, där de genom utredningen ernådade praktiska slutsatserna sammandragas, skall dock denna skillnad observeras.

En offentlig budget (föreslagen eller redan beslutad) är en siffermässig uppställning av en offentlig hushållnings för en närmast kommande enhetsperiod kalkylerade in- och utbetalningar. Mot budgeten korresponderar en »budgetredovisning», där en redan tilländalupen enhetsperiods verkställda in- och utbetalningar bokförts. I klarhetens intresse böra budgetförslag, beslutad budget och »budgetredovisning» vara uppställda på ett i förhållande till varandra enhetligt och därför omedelbart jämförligt sätt.

Dessa budgetuppställningar tjäna syftemålet att giva en samlad översikt över den offentliga hushållningens omfattning och inriktning (från dess finan-

siella sida sedd; den djupare finanspolitiska motivationen ligger, som redan utförts, utom budgetuppställningarnas ram). De möjliggöra därmed en räkenskapsmässig och driftsekonomisk klarhet och kontroll över den offentliga hushållningens planmässiga anordnande och genomförande.

Från denna synpunkt kunna budgetuppställningarna i viss mån värdesättas på ett »objektivt» sätt. Det torde nämligen i praktiken icke råda mer än en mening om att en klar och överskådlig budgetuppställning, vilken möjliggör en intensiv kontroll och en rationell planläggning och drift av en offentlig hushållning, är ett önskemål, alldeles oavsett de skiftande politiska syftemål, man vill låta denna hushållning tjäna.<sup>1</sup>

**2. Budgetens balansering. »Överbalansering» och »underbalansering».** Till denna metod att giva fullständiga uppställningar över en offentlig hushållnings samtliga in- och utbetalningar — kalkylerade, kalkylerade och beslutade eller redan verkställda — äro emellertid knutna även vissa normer av materiellt finanspolitisk innebörd. Dessa finanspolitiska normer gälla sättet för budgetens balansering. De äro vanligen lagfästa blott för kommunernas del. Även för staternas del äga de emellertid en viss institutionell fasthet.

Med balanseringen av en budget kan avses rätt olika ting. Man kan fästa uppmärksamheten vid den skillnad, som uppkommer mellan den kalkylerade budget, vilken fastställts att gälla för ett visst kommande budgetår, och den för samma budgetår i efterhand uppgjorda budgetredovisningen.

Då många kalkyler på detta som på alla andra områden äro behäftade med en ofrånkomlig ovisshetsmarginal, uppstår regelbundet en sådan skillnad. Budgetredovisningen — liksom samtliga dess underrubriker — kan stanna i en brist eller visa ett överskott. I förra fallet säger man ofta, att budgeten icke balanserats. Man talar då även ofta om en »underbalansering» av budgeten, liksom man i motsatt fall ibland talar om en »överbalansering». De inom citations-tecken satta termerna förbehållas dock ofta de särskilda fall av budgetbrist eller budgetöverskott, där skillnaden framträder som en följd av en medveten överskattning av intäkter och underskattning av utgifter, resp. underskattning av intäkter och överskattning av utgifter, och där skillnaden således såsom en förväntan existerar redan vid budgetens uppgörande.

Från denna fråga om de påräknade eller opåräknade differenserna mellan den beslutade och den i efterhand redovisade budgeten bortses tillsvidare. Spörsmålet skall beröras i nästföljande kapitel i samband med det från arbetsmarknadssynpunkt mycket viktiga problemet om finanssystemets förhållande till konjunkturförändringarna.<sup>2</sup> Detta kapitelns analys gäller uteslutande långtidsaspekter på budgetbalanseringsproblemet, varvid det antagandet göres, att både intäkt- och utgiftskalkylerna göras i möjligaste mån riktiga, och att de årliga budgetunderskotten och -överskotten på längre sikt utjämnas utan vare sig av denna anledning uppkommen långsiktig fondökning eller stegring av den långsiktiga statsskulden.

<sup>1</sup> Jfr nedan s. 142 et passim.

<sup>2</sup> Se s. 100 ff.

**3. Budgetens balansering (fortsättning). Budgetbalanseringsprinciperna.** Problemet om budgetens balansering hänför sig då endast till relationen mellan årligen kalkylerade inbetalningar och utbetalningar.

Det kunde från denna synpunkt te sig, som om budgetens balansering vore en ren formsak, vilken alltid och med bokföringslogisk nödvändighet uppnåddes. Ty det är klart, att utbetalningar icke kunna göras (eller beräknas bli gjorda) på annat sätt än medelst penningmedel, som på ett eller annat sätt gjorts tillgängliga, och som på budgeten måste komma till synes såsom inbetalningar till den offentliga finansförvaltningen.<sup>1</sup>

I verkligheten menar man emellertid med budgetens balansering något annat och något mera än denna självgivna överensstämmelse mellan inbetalningar och utbetalningar. Man avser dess balansering under uppfyllande av vissa budgetbalanseringsprinciper, enligt vilka *summan av vissa slags utbetalningsposter skall årligen balanseras genom summan av vissa slags inbetalningsposter*. Dessa budgetbalanseringsprinciper ge budgetbalanseringen dess från finanspolitisk synpunkt materiella innebörd. En budget, som balanserats med frångående av dessa budgetbalanseringsprinciper, är från dessas synpunkt icke balanserad.

Formellt äro budgetbalanseringsprinciperna klädda i termer analogivis hämtade från det enskilda räkenskapsväsendet, och de framläggas ofta såsom självklara och grundade direkt i förhållandenas egen natur. Reellt ha dessa principer emellertid, som redan nämnts, en materiellt finanspolitisk innebörd, som det skall bli de följande kapitlens uppgift att närmare analysera. De avses tjäna bestämda syften att bromsa upp de direkta utgifternas utsvällande och framför allt att förhindra, att skatter och andra verkliga inkomster i allt för hög grad ersättas genom upplåning och fondbelastning.<sup>2</sup>

**4. Driftsbudget och kapitalbudget.** Dessa budgetbalanseringsprinciper gå alla ut på en uppdelning av utgiftsbudgeten i två huvuddelar, vilka i olika budgetsystem fått olika namn: skattebudget och lånebudget, driftsbudget och kapitalbudget, ordinarie budget och extraordinarie budget o. s. v. I den följande — alltjämt mycket schematiserande och idealiserande — framställningen komma termerna »driftsbudget» och »kapitalbudget» att användas.

Denna distinktion är städse gjord från synpunkten av utgifternas finansiering.

I varje finanssystem förutsättes därvid, att alla indirekta utgifter (d. v. s. enligt det föregående: alla utgifter för förräntning, för avskrivning, resp. amortering, och för fristående fondbildning) finansieras genom verkliga inkomster. Ville man ha en fullt klar budgetuppställning, borde därför dessa utgifter — i den mån de överhuvudtaget figurera såsom utgifter på budgeten och icke i likhet med dold fondering eller med avskrivning vid nettoredovisning komma till synes blott såsom en minskad intäkts- eller en ökad utgiftspost i viss verksamhetsgren — konsekvent debiteras på driftsbudgeten och samtidigt krediteras kapitalbudgeten, blott därest det vore fråga om en kapitalökning (fristående

<sup>1</sup> Jfr härtill ovan s. 23.

<sup>2</sup> För definitioner av här och i det följande använda finanstekniska termer se ovan s. 22 ff.

fondbildning) eller därest mot avskrivningar och amorteringar svarande re-investeringar debiterades kapitalbudgeten.

Olikheten mellan de skilda finanssystemen ligger från angivna synpunkt i reglerna för finansieringen av de direkta utgifterna (d. v. s. de omedelbara utgifterna för den konkreta offentliga verksamheten).

Dessa direkta utgifter särskiljas i alla finanssystem i två huvudarter, som finansieras på olika sätt. På driftsbudgeten för man så alla de direkta utgifter, som man anser böra finansieras genom under budgetåret inflytande skatter och andra verkliga inkomster; på kapitalbudgeten för man däremot de direkta utgifter, som man anser kunna finansieras genom upplåning eller kapitalminskning. Denna gränslinje drages i olika finanssystem på olika sätt, och däri ligger från finansieringssynpunkt hela skillnaden mellan de olika finanssystemen.

Förbindelsen mellan driftsbudgeten och kapitalbudgeten regleras således genom: 1) vissa »finansieringsregler», vilka principiellt draga en gräns mellan de direkta utgifter, som måste påföras driftsbudgeten och omedelbart balanseras genom verkliga inkomster, och de direkta utgifter, som få påföras kapitalbudgeten och kunna finansieras genom upplåning eller kapitalminskning; men vidare, vilket icke får glömmas, genom: 2) vissa »inkomstbindningsregler», vilka bestämma storleken av de ständigt genom verkliga inkomster finansierade indirekta utgifterna. Inkomstbindningsreglerna kunna särskiljas i två slag: a) »avskrivnings- och amorteringsreglerna», vilka i viss relation till tidigare gjorda lånefinansierade utgifter (avskrivnings- eller amorteringskvot) stadigvarande binda en ström av verkliga inkomster å driftsbudgeten för den offentliga »nettoförmögenhetens» uppehållande, och b) eventuellt »reglerna för fristående inkomstbindning», vilka oberoende av sådan relation stadigvarande binda en ström av verkliga inkomster å kapitalbudgeten för den offentliga nettoförmögenhetens förökande (fristående fondbildning).

Beträffande de ovan under 2 a angivna avskrivnings- och amorteringsreglerna, är ytterligare följande att anmärka. Om den årliga inkomst- och utgiftsredovisningen för den särskilda gren av den offentliga hushållningen, till vilken en lånefinansierad utgift räkningsmässigt hör, sker på det sätt, att på driftsbudgeten ett nettobelopp (nettoinkomst eller nettoutgift) för denna verksamhetsgren redovisas, vilket utgör skillnaden mellan årliga bruttointäkter och bruttoutgifter, så ingår under de budgetår, som följa efter den lånefinansierade utgiftens verkställande redan bland de avdragna bruttoutgifterna ett belopp motsvarande avskrivning å det kapitalvärde, vartill den lånefinansierade utgiften tänkes ha givit upphov. Avskrivningen kommer således inte till synes på huvudbudgeten annat än i form av en i motsvarande mån minskad nettoinkomst, resp. ökad nettoutgift. En dylik nettoredovisning är i de svenska statsfinanserna numera genomförd beträffande den statliga affärsverksamheten. Avskrivningen tillföres en för den särskilda verksamhetsgrenen upplagd »förnyelsefond».

Det motsatta alternativet är givetvis, att inkomster och utgifter för verksamhetsgrenen ifråga redovisas brutto på huvudbudgeten. Lånefinansieras en ut-

gift inom en sådan verksamhetsgren, borde då likväl denna verksamhetsgren på driftsbudgeten debiteras en årlig utgift för avskrivning, som, eftersom utgiften icke innebär en kapitalökning utan blott ett kapitaluppehållande, skulle fonderas.

De finansiella problem, som äro förbundna med valet mellan netto- och brutto-redovisning, skola beröras i femte kapitlet. I fortsättningen nämnas de inkomstbindningsregler, vilka angivits under 2 a »avskrivningsregler», utan att skillnad göres efter sättet, varå inkomstbindningen redovisas inom budgetupställningen.

5. **Finansernas relativa grad av »sundhet».** Det ligger i öppen dag, att den offentliga »nettoförmögenheten» måste på lång sikt få en desto mera växande tendens (resp. en desto mindre sjunkande tendens), ju snävare de under 1 angivna finansieringsreglerna draga gränsen för de direkta utgifter, som få påföras kapitalbudgeten och finansieras genom offentlig upplåning eller genom därmed från finansiell och även realekonomisk synpunkt likvärdig transaktion<sup>1</sup>, och i ju större omfattning de under 2 angivna inkomstbindningsreglerna binda verkliga inkomster för indirekta utgifter och därigenom förhindra dessas användning för finansiering av direkta utgifter. Detta gäller vid varje art av någorlunda rationell förmögenhetsredovisning — alltså t. ex. oavsett om vissa vid samtliga jämförelsealternativ skattefinansierade förmögenhetsobjekt icke upptagas i densamma — om blott samma redovisningssystem utan avbrott tillämpas vid samtliga jämförelsealternativ.

De offentliga finanserna kunna då sägas vara i desto högre grad »sunda». *Graden av finansernas »sundhet» mätes därvid i den långsiktiga utvecklingstendensen hos den offentliga hushållningens nettoförmögenhet* vid en tänkt, någorlunda rationell förmögenhetsredovisning. Finanserna äro desto »sundare» ju större genomsnittlig relativ stegring (resp. ju mindre genomsnittlig relativ sänkning) av den offentliga nettoförmögenheten, som vid given kombination av budgetbalanseringsprinciper blir den offentliga hushållningens resultat.

För att man kvantitativt fullt skarpt skall kunna jämföra olika slag av budgetbalanseringsprinciper från denna synpunkt om den relativa grad av »sundhet» i finanserna, som genom dem genomföres, måste man därvid givetvis förutsätta fullständig likhet ifråga om allting annat (inklusive lika stor offentlig nettoförmögenhet i själva det utgångsläge, ifrån vilket utvecklingstendensen mätes).

Denna likhetsförutsättning är idealt uppfylld vid det fall, som motsvarar den *finanspolitiska frågeställningen*, att man nämligen undersöker olika alternativa finanssystemens verkningar på en viss given offentlig hushållning. Jämförelser mellan olika finanshushållningars grad av »sundhet» bli däremot av naturliga skäl svårare att med större exakthet genomföra. I fortsättningen blir det emellertid regelbundet fråga om jämförelser av det förra slaget, där antagandet ständigt är, att man har en viss given finanshushållning och över-

<sup>1</sup> Se härtill ovan s. 23 ff. Då i fortsättningen termerna »upplåning» eller »lånefinansiering» användas förstås därvid »upplåning eller fondbelastning».



väger det framtida tillämpandet av olika system av budgetbalanseringsprinciper från synpunkten av dessas verkningar på nettoförmögenheten.

Termen finansiell »sundhet» får då å ena sidan en *finansteoretiskt* fullt bestämd innebörd. Just därigenom framträder å andra sidan, att termen finansiell »sundhet» icke har någon i *finanspolitisk* mening a priori bestämd innebörd. Termen blir fullkomligt relativ; den betecknar blott en grad. Graden av finansiell »sundhet» beror på finansierings- och inkomstbindningsreglernas faktiska innebörd (och naturligtvis dessutom på deras faktiska efterlevnad). Ett finansiellt tillstånd, som utan vidare i finanspolitisk mening kan betecknas såsom »sunda finanser», existerar icke.

Som vanligt har även här i den praktiska diskussionen det vetenskapsteoretiskt oreflekterade sammankopplandet av teoretiska och politiska tankegångar ofta fört till förvirring i den praktiska frågeställningen och därmed även till falska praktiska slutsatser. Så lägger man stundom, som längre fram mera ingående skall uppvisas, en från givna politiska premisser synpunkt oberättigad vikt vid vissa finansiella normers uppehållande i syfte att säkra finansernas »sundhet». Man har därvid finanspolitiskt absolutifierat termen och samtidigt överdrivit skillnaden mellan de realekonomiska verkningarna av skattefinansiering och lånefinansiering. Lika ofta föreligger emellertid ett alldeles motsatt tankefel ifråga om andra normer. Vid fall av samtidighet kan då givetvis den praktiska slutsatsen likväl bli någorlunda riktig från de relevanta värdepremissernas synpunkt. Garanti härför förefinnes emellertid icke. I själva oklarheten ligger en fara. Åtminstone ligger däri ett hinder för en rationell och till verkliga förhållanden smidigt anpassad anordning av den praktiska finanspolitiken.

Sedan termen finansiell »sundhet» nu finansteoretiskt definierats, skall den i angivna bestämda innebörd användas i den fortsatta analysen av budgetbalanseringsproblemet. Den användes därvid utan någon a priori vidhäftad absolut finanspolitisk värdesättning av innebörd, att »sundare» finanser alltid och från alla synpunkter vore att föredraga framför mindre »sunda» finanser. För att oavbrutet kvarhålla denna viktiga erinran kommer termen att skrivas inom citationstecken.

**6. Behovet av verkliga inkomster vid olika grad av finansiell »sundhet».** Den fullt symmetriska motställningen av lånefinansiering och inkomstbindning har till konsekvens, att vid given grad av »sundhet» i de offentliga finanserna, olika budgetbalanseringssystem nödvändiggöra samma långsiktiga utveckling av relationen mellan volymen av skatter och andra verkliga inkomster å ena sidan och volymen av direkta utgifter å den andra. Om i ett finanssystem finansieringsregeln är mindre sträng men inkomstbindningsreglerna i motsvarande mån desto strängare, åtgår — bortsett här från kortsiktiga konjunkturväxlingar — en precis lika stor volym av verkliga inkomster för ökade inkomstbindningsändamål, som motsvarar den inkomstvolym, vilken då genom större upplåning till direkta utgifters finansiering frigöres.

Medan vid en given förskjutning av kombinationen av budgetbalanserings-

principer till högre eller lägre grad av finansiell »sundhet» resultatet med avseende å utvecklingen av nettoförmögenheten är enkelt och ensriktat och på lång sikt innebär en viss stegring, resp. sänkning, av nettoförmögenhetens tillväxtkvot (vilken kvot före, efter eller både före och efter förändringen givetvis icke nödvändigtvis behöver vara positiv utan även kan vara noll eller negativ), så är den långsiktiga utvecklingen av den kvantitativa relationen mellan volymen av verkliga inkomster och direkta utgifter en betydligt mera komplicerad funktion av budgetbalanseringsprinciperna. Detta förhållande, som beror av kapitalräntan, gör att en kvantitativ definition av finansernas grad av »sundhet» icke lika lätt låter sig genomföras i termerna av nyssnämnda relation som i termen »nettoförmögenhetens utvecklingstendens».

Saken må illustreras genom ett abstrakt exempel. Om i en offentlig hushållning budgetbalanseringsprinciperna förändras till en lägre grad av »sundhet», så betyder detta omedelbart en tendens till en mindre stark ökning av den offentliga nettoförmögenheten (resp. en starkare sänkning av nettoförmögenheten). Denna förändrade utvecklingstendens hos nettoförmögenheten är konstant och kan användas såsom ett finansiellt kriterium på budgetbalanseringsprincipernas finansiella konsekvenser. Samtidigt sker följande med volymen av verkliga inkomster (vi antaga för enkelhets skull *ceteris paribus* i fråga om volymen och inriktningen av direkta utgifter):

1) *Omedelbart* sjunker behovet av verkliga inkomster. Skattesatserna kunna därför i början hållas lägre, än eljest varit nödvändigt. Detta resultat är väl vanligen just, vad man närmast åsyftat med omläggningen av skattesystemet till en lägre grad av finansiell »sundhet».

2) *Den efter omläggningen* så småningom ackumulerade minskningen i nettoförmögenhetens tillväxt (vid varje särskild tidpunkt motsvarande skillnaden mellan den nettoförmögenhet, som skulle ha uppkommit vid den fortsatta tillämpningen av de gamla budgetbalanseringsprinciperna, och den, som faktiskt uppkommer vid tillämpningen av de nya) måste emellertid förräntas. Praktiskt tager sig detta uttryck i en större ränteutgift för en större offentlig skuldbörda, resp. en mindre ränteinkomst från mindre offentliga fonder (större offentlig skuldbörda, resp. mindre offentliga fonder därvid förstådda i meningen av större, resp. mindre i förhållande till den skuldbörda, resp. de fonder, som skulle ha uppkommit vid oförändrad tillämpning av det gamla finanssystemet).

3) *Förr eller senare* efter omläggningen av budgetbalanseringsprinciper måste en tidpunkt komma, då förräntningen av den ackumulerade minskningen av nettoförmögenhetens tillväxt helt uppväger den omedelbart inträdda minskningen i behovet av verkliga inkomster.

4) *Därefter* måste beskattningen hållas högre, än vid fortsatt tillämpning av det gamla budgetbalanseringssystemet skulle varit behövt.

Tidpunkten härför och således storleken av den tidsperiod, varunder skattebelastningen kan hållas i viss, oavbrutet sjunkande grad, lägre vid det nya än vid det gamla balanseringssystemet, beror *dels* av skillnaden i relativ grad av finansiell »sundhet» hos de båda jämförda budgetbalanseringssystemen,

dels av räntefotens höjd. Ju kraftigare lindring av balanseringsprinciperna, som genomföres, och ju högre räntesatserna ställa sig, desto snarare inträffar denna tidpunkt. Efter denna tidpunkt fortsätter oavbrutet behovet av verkliga inkomster att stegras över det behov, som vid motsvarande tidpunkter skulle ha bestått vid fortsatt tillämpning av det gamla systemet.

Vid en skärpning av budgetbalanseringsprinciperna skulle motsatsen inträffa. Behovet av verkliga inkomster skulle omedelbart stegras. I mån av ackumulerad stegring av nettoförmögenhetens tillväxt (resp. minskning av nettoförmögenhetens minskning) skulle detta stegrade behov av verkliga inkomster emellertid minska. Efter en viss tidpunkt skulle denna minskningstendens uppväga det genom omläggningen omedelbart inträdda behovet av stegrade verkliga inkomster, varefter totala inkomstbehovet skulle bli relativt allt lägre med varje år.

För den fortsatta analysen av budgetproblemet i detta och det närmast följande kapitlet blir vid varje jämförelse ett antagande om given och lika grad av »sundhet» i de offentliga finanserna en förutsättning. Problemet om verkningarna av en olika grad av »sundhet» skall upptagas i avdelningens tredje kapitel.

På grund härav kan det i denna paragraf avhandlade sambandet mellan finansernas olika grad av »sundhet» och tidsutvecklingen av relationen mellan verkliga inkomster och direkta utgifter tillsvärdare lämnas därhän.<sup>1</sup> Vid samma grad av »sundhet» blir nämligen tidsutvecklingen av sistnämnda relation — bortsett från kortsiktiga konjunkturfluktuationer — densamma, oavsett genom vilken speciell kombination av budgetbalansering denna givna grad av finansiell »sundhet» ernås.

**7. Första idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. »Ordinära» och »extraordinära» utgifter.** Budgetbalanseringsprinciperna behandlas lämpligen med utgångspunkt från finansieringsreglerna. Avgörande blir då, som redan tidigare anmärkts, en särskilnad av de direkta utgifterna med hänsyn till deras art. (De indirekta utgifterna antagas, såsom redan angivits, enligt samtliga balanseringssystem finansierade genom verkliga inkomster.)

I varje offentlig hushållning ger sig till en början en skillnad mellan å ena sidan direkta utgifter, vilka med viss regelbundenhet äro årligen återkommande, och å andra sidan direkta utgifter, vilka äro engångsutgifter eller åtminstone återkommande — regelbundet eller oregelbundet — blott efter en längre period av ett flertal budgetår. Av praktiska skäl räknas till de förra ej blott sådana direkta utgifter, som bliva oförändrade eller i det närmaste oförändrade från det ena året till det andra, utan även sådana, som äro mera tillfälliga men relativt obetydliga till sina belopp. I själva verket bestå ju ett stort flertal av de årligen återkommande, tämligen oförändrade direkta utgiftsposterna — t. ex. för expenser eller underhåll i viss offentlig verksamhet — av ett större antal dylika mera tillfälliga, i och för sig icke med säkerhet påräknade och därför individuellt med hänsyn till sin höjd årligen växlande

<sup>1</sup> Problemet upptages i tredje kapitlet nedan s. 113 f.

smärre utgifter, vilka blott av den anledningen, att de sammanräknas i en större summapost, tillsammans ge upphov till en någorlunda regelbunden årlig utgift. Gränsen mellan de båda slagen av direkta utgifter, som nedan komma att benämnas »ordinära» och »extraordinära» utgifter, blir av detta och av andra skäl i viss grad flytande och konventionell.

Med utgångspunkt från denna gränsdragning må här såsom första idealtypiska fall av en kombination av budgetbalanseringsprinciper följande konstruktion genomföras. Finansieringsreglerna antagas föreskriva, att a) alla ordinära utgifter *ärligen* finansieras genom verkliga inkomster, medan de extraordinära utgifterna finansieras genom upplåning. Inkomstbindningsreglerna antagas äsyfta, att *på längre sikt* ej blott de ordinära utan även de extraordinära utgifterna balanseras genom verkliga inkomster. Detta innebär, att b) de lånefinansierade extraordinära utgifterna medelst verkliga inkomster förräntas och amorteras inom en tidsperiod, som korresponderar till frekvensen av liknande utgifters återupprepning. Det antages vidare, att c) någon annan inkomstbildning (fristående fondbildning, öppen eller dold) icke äger rum. För den händelse d) marknadsprisbildningen trots allehanda årliga fluktuationer av konjunkturkaraktär i stort sett antages vara av en stationär typ, och om e) även finanshushållningen till sin sekulära tendens är någorlunda stationär, hålles då den offentliga nettoförmögenheten i nyss angiven mening på lång sikt oförändrad.

Från finansieringsregelns synpunkt ter sig denna konstruktion såsom den minst stränga budgetbalansering, som kan ifrågakomma, därest man icke vill tillåta en (tillfällig eller stadigvarande) lånefinansiering av även ordinära löpande utgifter.<sup>1</sup>

För att klarlägga problemets innebörd förändra vi nu i de härefter följande paragraferna — tillsvidare under oavbrutet bibehållande av förutsättningarna c, d och e — förutsättningen a. Vi uppehålla emellertid kravet, att samtliga direkta utgifter på längre sikt skola jämnt balanseras genom verkliga inkomster, och måste därför även förändra förutsättningen b. På detta vis få vi fram olika idealtypiska kombinationer av finansierings- och inkomstbindningsregler, vilka alla ha det gemensamt, att de vid givna förutsättningar på längre sikt medföra en i lika hög grad vidmakthållen »sundhet» i den offentliga hushållningen.

**8. Andra idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. »Nyttans» varaktighetsgrad.** De strängare versionerna av finansieringsregeln göra distinktioner inom kategorien extraordinära utgifter och inskränka därigenom området av de direkta utgifter, som skola få finansieras lånevägen.

En naturlig möjlighet kunde därvid synas vara, att man skilde ut sådana extraordinära utgifter, som blott under själva budgetåret tjänade ett offentligt »behov», från sådana extraordinära utgifter, som mera permanent, d. v. s. för en längre tidrymd av flera budgetår, tjänade ett offentligt »behov». Denna särspaltning efter »nyttans» varaktighetsgrad skulle svara emot grundtan-

<sup>1</sup> Se därom nedan s. 103.

ken i kapitalläran: de förra utgifterna skulle tjäna den offentliga »konsumtionen» i egentlig mening, medan de senare utgifterna skulle medföra en offentlig »kapitalbildning» av ett eller annat slag (eller åtminstone utgöra vad i den klassiska ekonomien kallats en »produktiv konsumtion»).

Från denna synpunkt vore det då rimligt att säga, att blott de extraordinära utgifter, som mera permanent tjänade ett offentligt behov, skulle få finansieras lånevägen, medan samtliga övriga extraordinära utgifter skulle påföras driftsbudgeten. De lånefinansierade utgifterna skulle vidare avskrivas, och en motsvarande lånesumma amorteras i den tidsproportion, som motsvarade »nyttans» varaktighetsgrad, vilket under förutsättning e även skulle betyda en amorteringstid svarande till frekvensen av liknande utgifters återupprepning. Motiveringen skulle vara, att dessa utgifters vidtagande tillförsäkrade det offentliga en viss avsedd behovstillfredsställelse under flera år, varvid det ej vore rimligt att belasta det nästkommande året med hela utgiften.

Denna här refererade tankegång är emellertid alldeles för lös och ogripbar för att kunna läggas till grundval för ett praktiskt användbart budgetbalanseringsschema.<sup>1</sup> Den påstådda gränsdragningen saknar nämligen all precision. I synnerhet inom den offentliga hushållningen äro nämligen framtid och nutid så nära sammanvävda med varandra, att praktiskt taget ingen föreslagen extraordinär utgift är utan konsekvenser för framtiden. Detsamma gäller f. ö. — och ofta i än högre grad — även flertalet av de ordinära utgifterna: de kunna icke underlåtas utan visst men för framtiden. Vad gäller utgifter för t. ex. vägväsendet, rättsordningen, folkuppfostran etc. är detta förhållande utan vidare uppenbart. Denna synpunkt om »nyttans» varaktighetsgrad drar således ingen gräns alls. Med den skulle rentav en fullständig lånefinansiering av hela budgeten kunna motiveras. Efter denna anmärkning lämnas denna andra idealtyp av budgetbalansering ur räkningen.

**9. Tredje idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. Materiellt förmögenhetsobjekt.** Nästa inskränkning blir då, att man begränsar lånefinansieringens tillåtlighet till de extraordinära utgifter, som icke blott främja ett visst syfte under en längre framtida tidrymd av flera budgetperioder (vilket enligt vad nyss framhävts kan påstås om snart sagt alla offentliga utgifter), utan som därtill ger upphov till ett yttre, varaktigt förmögenhetsobjekt: byggnader, väganläggningar o. dyl. Blott sådana slags utgifter skulle få finansieras lånevägen, varvid genom avskrivningsregler verkliga inkomster för framtiden skulle bindas i en tidsproportion, som svarar till ifrågavarande förmögenhetsobjekts varaktighet. Under förutsättning e om finanshushållningens stationära typ skulle de lånefinansierade utgifterna då amorteras under en tidrymd korresponderande till frekvensen av liknande utgifters återupprepning.

<sup>1</sup> Att tankegången likväl ständigt återopas, då en stor utgift blir nödvändig, som måste täckas lånevägen, och som blott vid en ansträngning av stadfästa finansieringsregler låter sig så finansieras — krigskostnader eller extraordinära försvarsutgifter, krishjälp av olika slag etc. — är en annan sak, likaså att tankegången såsom ett ideologiskt element ligger motiverande bakom snart sagt alla faktiskt praktiserade budgetbalanseringsprinciper.

Denna tredje idealtyp av budgetbalansering — vilken som bekant med vissa kvalifikationer förhärskar i de kommunala finanserna — svarar liksom den närmast föregående till vissa normativt determinerade teorem i den klassiska ekonomien och har därifrån hämtat några element av sin ideologiska utrustning. I den klassiska ekonomien räknades nämligen blott den verksamhet såsom »produktiv», vilken resulterade i ett fysiskt produktresultat.

I allmänhet gick man dock ett steg längre och krävde, att detta produktresultat dessutom skulle produceras för tillfredsställandet av köpkraftiga behov å en marknad och därigenom inbringa en penninginkomst. Ett motsvarande steg har man även tagit i de svenska statsfinanserna, där man än ytterligare inskränkt området för de utgifter, som få finansieras lånevägen.

**10. Fjärde idealtypiska kombination av budgetbalanseringsprinciper. Utgifter för i statsfinansiell mening »produktiv» verksamhet.** Man har nämligen där inskränkt utrymmet för lånefinansiering till de utgifter, som i denna trängsta mening kunna sägas vara »produktiva», d. v. s. till de utgifter, vilka ej blott tjäna ett visst syftemål på ett mera varaktigt sätt och vidare resultera i ett materiellt förmögenhetsobjekt av något slag, utan som därtill ge en avkastning i pengar, stor nog att från privatekonomisk synpunkt göra utgiften »räntabel». Den förväntade penningavkastningen skall med andra ord giva en annuitet, som är tillräcklig att amortera utgiften inom varaktighetsperioden och att intill den slutliga avskrivningen förränta det under varje budgetperiod ännu ej amorterade kapitalet. Alla övriga utgifter skola omedelbart avskrivas genom att föras på driftsbudgeten och årligen täckas genom tillgängliga verkliga inkomster. Denna konstruktion blir vår fjärde idealtyp av budgetbalansering.

Det är uppenbart, att vid denna tankegångs närmare utformning privatekonomiska analogier gjort sig i viss grad gällande.<sup>1</sup> Man har resonerat ungefär som följer. Upplåning ger upphov till en det offentliga skuld i penningar. För att den offentliga hushållningen icke skall brista i »solvens», bör då det villkoret ställas, att en utgift, som finansieras på detta sätt, skall resultera i uppkomsten av ett penningkapitalvärde, som består i förväntningarna om automatiskt inflytande penninginkomster (pris och avgifter i den offentliga verksamheten) tillräckliga att förränta och amortera skulden. Detta penningkapitalvärde bör vara så stort, att det oavbrutet balanserar penningskulden.

Detta resonemang vore nu i och för sig icke ett verkligt bärkraftigt argument för en så såv finansieringsregel. Det offentliga »solvens» grundar sig, som redan flera gånger påpekats, icke å den offentliga förmögenhetsställningen utan å det reala skatteunderlag, vilket föreligger i produktionen och inkomstbildningen inom samhället ifråga. Om en offentlig utgift vore räntabel blott i så måtto, att detta skatteunderlag förstärktes, i det att medborgarnas realinkomster stegrades i motsvarande grad, så kan det offentliga »solvens» kvarstå orubbad, även om utgiften finansierades lånevägen. Riktigheten av detta påpekande framträder i det faktum, att kommunernas hushållningar icke tillämpa

<sup>1</sup> Jämför härtill ovan s. 14 och 18 et passim.

denna inskränkta produktivetsregel för lånefinansieringens begränsning, utan att de likväl allmänt kunna sägas därigenom bliva insolventa. Överhuvud taget är denna enkla överflyttning av det privatekonomiska solvensbegreppet på den offentliga hushållningen icke tillätlig.

Det vore vidare i och för sig ingen svårighet att förläna »produktivitet» även i denna exklusiva penningbemärkelse åt även andra offentliga företaganden än de i nyss angiven finansiell mening »produktiva». Skolhus, ämbetslokaler etc. byggas i allmänhet för fasta ändamål, som det offentliga för en lång framtid är berett att fylla. Om det offentliga för dessa ändamål hyr lokaler å hyresmarknaden, föres denna hyresutgift på vanligt sätt på driftsbudgeten. Det vore givetvis icke omöjligt — och så sker faktiskt i vissa länder<sup>1</sup> — att förfara på motsvarande sätt, även ifall det offentliga självt uppförde byggnader innehållande dessa lokaler. Hyresutgiften, resp. den inbesparade utgiften för hyra, på driftsbudgetens utgiftssida skulle då på dess inkomstsida motsvaras av en penninginkomst, stor nog att amortera och förränta det i byggnaden investerade kapitalet. Ville man göra ytterligare formella anordningar för att tillfredsställa grundsatsen om byggnadskostnadens »produktiva» karaktär, kunde man tillskapa en särskild fond för byggnadens ekonomisering eller en gemensam fond för ekonomiseringen av en hel kategori liknande byggnader. Liknande affärstransaktioner mellan olika verksamhetsgrenar, resp. överföringar mellan olika konti inom budgeten, förekomma regelbundet i varje mera omfattande offentlig hushållning.

Det må ytterligare påpekas, att samtliga de normativt determinerade produktivetsföreställningar från den klassiska ekonomiska teorien, i analogi med vilka dessa finansiella principer utbildats, såsom föräldrade övergivits av den ekonomiska vetenskapen.

Allt det här sagda har anförts icke för att kritisera de strängare finansieringsreglerna såsom finanspolitiska normer utan för att uppvisa deras fullständiga teoretiska relativitet och därmed friställa det politiska problemet. Alla finanspolitiska normer måste naturligtvis från teoretisk synpunkt te sig absolut villkorliga: det är en gammal, numera vederlagd villfarelse, att man skall kunna grunda några slags politiska normer på rent begreppsliga konstruktioner. Ett uppvisande härav innebär emellertid på intet sätt en kritik av dessa normer i deras egentliga egenskap av praktiska handlingsnormer. Såsom sådana måste de bedömas uteslutande med hänsyn till sina verkningar, och dessa verkningar skola därvid bedömas utifrån konkreta politiska värdepremisser.

**11. Övergång från en kombination av budgetbalanseringsprinciper till en annan vid villkor om oförändrad grad av »sundhet» i den offentliga hushållningens finanser.** De nyss behandlade idealtypiska kombinationerna av budgetbalanseringsprinciper ha alla antagits giva en oförändrad grad av »sundhet» på längre sikt i den offentliga hushållningens finanser. Detta resultat har ernåtts genom att förändrade finansieringsregler antagits åtföljda av på motsvarande sätt för-

<sup>1</sup> Se s. 149 f.

ändrade inkomstbindningsregler, vilket — då enligt förutsättningen c särskild fondbildning antagits icke ifrågakomma — betyder förändrade avskrivningsregler.

Vid jämförelsen mellan de olika finansiella systemen, karakteriserade såsom olikartade kombinationer av budgetbalanseringsprinciper, ha vi då oavbrutet gjort den tysta förutsättningen, att dessa system tillräckligt länge varit i verksamhet för att avskrivningsreglerna skola ha haft tid att fullständigt komma i tillämpning. Då avskrivning och amortering komma i efterhand och under varje budgetperiod bero av tidigare gjorda direkta utgifter av karaktär att ha finansierats lånevägen, blir emellertid en aktuell övergång från ett budgetbalanseringssystem till ett annat — t. ex. från det fjärde till det tredje i den föregående analysen — trots allt verkligen förenad med en förändrad grad av »sundhet» i de offentliga finanserna — såvida nämligen icke avskrivningsreglerna omläggas på motsvarande sätt, ej blott i avseende å de efter övergången lånefinansierade direkta utgifterna utan även i avseende å tidigare gjorda sådana utgifter, vilka på sin tid finansierats genom verkliga inkomster.

Saken kan kanske bäst illustreras genom ett praktiskt exempel. Antag, att man i de svenska statsfinanserna skulle övergå från den hittills i princip hävdade mycket snäva finansieringsregeln, att blott i statsfinansiell mening »produktiva» företag skola få finansieras lånevägen, till den mindre snäva finansieringsregeln, att även andra slags statliga byggnadsföretag skola få finansieras på detta sätt. Antag vidare, att det villkoret uppställdes, att finansernas relativa grad av »sundhet» skulle bibehållas oförändrad. Konsekvensen bleve då, att efter förändringen av finansieringsprincip även avskrivningsreglerna måste omläggas på ett däremot svarande sätt. De efter systemförändringen lånefinansierade »icke-produktiva» byggnadsföretagen måste avskrivas, och genom belastning av driftsbudgeten en motsvarande fondering eller amortering ske i en tidsproportion, som svarar till byggnadernas varaktighet. Denna amorteringsregel måste emellertid givas i viss mening tillbakaverkandet kraft och tillämpas även på alla de redan existerande, tidigare skattefinansierade byggnaderna av detta slag, vilka icke enligt den uppställda amorteringsregeln bort vara slutamorterade, om de hade lånefinansierats. Eljest minskas den offentliga förmögenheten av sådana byggnader, i samma mån de bli föråldrade.

I det praktiska fallet vore väl det lämpligaste tillvägagångssättet, att en fullständig inventering gjordes över hela beståndet av dylika byggnader, att dessa åsattes värden, samt att avskrivningskvoter bestämdes, enligt vilka det ifrågavarande kapitalet skulle avskrivas. Efter den genom dessa värden och avskrivningskvoter fastställda avskrivningsplanen, vilken, väl att märka, måste överensstämma med den plan, som upplägges för de härefter lånefinansierade nybyggnaderna, skulle så driftsbudgeten belastas till förmån för en förnyelsefond.

Då i den fortsatta analysen jämförelser mellan olika budgetbalanseringssystem företagas, antages oavbrutet, att vid varje tänkt övergång från det ena systemet till det andra den förändrade avskrivningsregeln gives en i antydd mening tillbakaverkande kraft.



12. Betydelsen av att den offentliga hushållningens volym är växande. Genom förutsättningen d har antagits ett på lång sikt stationärt näringsliv; genom förutsättningen e har antagits en i förhållande till denna stationära ekonomi på lång sikt oförändrad relativ volym av den offentliga hushållningen. Under det sista halvseket har den offentliga hushållningens volym varit i nästan oavbruten och därtill mot slutet av perioden kraftigt accelererande tillväxt, beroende dels på en stark progressivitet hos hela näringslivet, dels på en även relativt sett försiggående utökning av den offentliga hushållningen i dess förhållande till marknadsprisbildningen.

Här är icke platsen att närmare analysera orsakerna till denna utveckling. Sannolikheterna för en fortsatt utveckling i samma riktning äro emellertid så stora, att en kort redogörelse för konsekvenserna härav med avseende å det här behandlade problemet må anses betingad. Förutsättningarna d och e lämnas således, och den frågan ställes, vilken betydelse en växande volym hos den offentliga hushållningen har för jämförelsen mellan olika finanssystem.

Dessa finanssystem antagas därvid alltjämt karakteriserade av sådana kombinationer av finansierings- och inkomstbindningsregler, att en lika hög grad av »sundhet» i finanserna på lång sikt uppehölles genom samtliga med varandra jämförda finanssystem, därest nämligen förutsättningarna d och e vore förhanden. Antages nu i stället finanshushållningen växande, betyder detta, att en kombination av finansierings- och inkomstbindningsregler, varinom finansieringsreglerna äro strängare, medför en något högre grad av relativ »sundhet» i finanserna, motsvarande tillväxthastigheten hos de utgifter, vilka enligt de strängare finansieringsreglerna finansieras genom skatter men enligt de mindre stränga genom upplåning.

Även denna sats må här illustreras genom ett praktiskt exempel. Såsom sådant väljes ånyo den kombination av budgetbalanseringsprinciper, som föreligger i det svenska statsfinansiella systemet. Detta system jämföres med det system, som skulle råda efter en övergång till lånefinansiering av även »icke-produktiva» byggnadsföretag, varvid de i föregående paragraf angivna kompenserande förändringarna i fråga om avskrivningsregler bakåt och framåt antagas vidtagna. I trots härav skulle den utsträckta lånefinansieringen betyda en viss relativ sänkning av statsfinansernas relativa grad av »sundhet» och detta på grund av statshushållningens progressiva utvecklingslinje. Så länge den enligt nu rådande finansiella grundsatser skattefinansierade byggnadsverksamheten av »icke-produktiv» karaktär är större, än vad som skulle motsvara värdeminskningen (och alltså efter omläggningen: avskrivningen) av dessa slags förmögenhetsobjekt, bindes nämligen genom den strängare finansieringsregeln oavbrutet en större summa av verkliga inkomster direkt i byggnadskostnader, än den som efter omläggningen skulle bindas genom avskrivning.

Detta betyder, att, om man ville genomföra en budgetreform och tillåta lånefinansiering för all statlig byggnadsverksamhet, såväl den »icke-produktiva» som den »produktiva», och om man därvid uppställde det villkoret, att statens

finanser skulle garanteras samma relativa grad av »sundhet», som den nu vedertagna finansieringsregeln är avsedd att betrygga, så förutsatte detta, att man *ej blott*, enligt vad i tidigare paragrafer utretts, därefter belastade driftsbudgeten med förräntning och avskrivning av även alla nu existerande och i framtiden uppstående förmögenhetsobjekt av »icke-produktiv» karaktär, utan förutsatte *därutöver*, att man belastade driftsbudgeten med ytterligare ett reguljärt bidrag till kapitalbudgeten, vilket skulle motsvara den genomsnittliga skillnaden mellan statens årliga kostnader för »icke-produktiv» nybyggnadsverksamhet och den årliga verkliga värdeminskningen av de statliga förmögenhetsobjekten av samma slag. Denna öppna fondbildning skulle då komma att motsvara den nu skeende, faktiska ehuru icke i budgeten framträdande, dolda fondbildning, som äger rum genom att den för närvarande medelst verkliga inkomster finansierade »icke-produktiva» statsförmögenheten ständigt befinner sig i växande.

✓13. **Sammanfattande slutanmärkingar.** Därest dessa grundsatser iakttagas, medföra olika kombinationer av budgetbalanseringsprinciper en på längre sikt i lika hög grad vidmakthållen »sundhet» hos den offentliga hushållningens finanser. Detta resultat har ernåtts genom att förändringar av finansieringsreglerna oavbrutet kompletteras med motsvarande förändringar av inkomstbindningsreglerna (avskrivnings- och fondbildningsreglerna). Den viktiga slutsats, som här till en början skall dragas, är denna: hänsynen till den offentliga hushållningens »sundhet» kan därför i och för sig aldrig vara ett motiv för en på visst sätt beskaffad finansieringsregel utan principiellt blott för en på visst sätt beskaffad kombination av finansieringsregler och inkomstbindningsregler, varinom finansieringsregeln kan göras strängare eller mindre sträng, blott inkomstbindningsreglerna modifieras på motsvarande sätt.<sup>1</sup> Denna sats är en given konsekvens av det faktum, att offentlig upplåning blott är en negativ inkomstbindning och vice versa.

I den finanspolitiska diskussionen fixeras ofta på ett irrationellt sätt uppmärksamheten vid finansieringsreglerna med undanskymmande av inkomstbindningsreglerna. Från budgetbalanseringssynpunkt äro dessa senare emellertid av lika stor vikt.

Vi utgå i det närmast följande kapitlet liksom hittills från den förutsättningen, att man ständigt kompletterar de olika diskuterade finansieringsreglerna med inkomstbindningsregler, vilka göra budgetbalanseringen på lång sikt likvärdig från synpunkten av finansernas »sundhet». Den reala olikheten mellan olika kombinationer av budgetbalanseringsprinciper ligger då uteslutande i graden av rörelsefrihet på kort sikt att föregripa eller uppskjuta direkta utgifter utan att behöva vidtaga däremot svarande förändringar av beskattningens höjd, d. v. s. i den olika stora möjligheten av korttidsrörlighet.

Detta problem om korttidsrörligheten skall upptagas till principiell diskus-

<sup>1</sup> Vi utgå därvid från att inkomstbindningsreglernas efterlevnad säkras. Om det därmed förbundna praktiskt politiska problemet se nedan i femte kapitlet, särskilt s. 130 ff.

sion i nästa kapitel. I ett därefter följande tredje kapitel skall så ånyo långtidssynpunkten anläggas på problemet, varvid — fortfarande på ett mera principiellt sätt — de reala finanspolitiska intressen, som äro knutna till en olika grad av »sundhet» i de offentliga finanserna skola analyseras. I fjärde kapitlet studeras så den större eller mindre korttidsrörlighetens finansiella konsekvenser på längre sikt. I ett femte och sista kapitel formuleras vissa praktiska slutsatser rörande de finanstekniska garantier, som måste skapas, därest man önskar genomföra en ökad korttidsrörlighet utan att vilja vedervåga finansernas långsiktiga »sundhet».

## KAPITEL 2.

### Budgetbalanseringsproblemet från korttidssynpunkt.

1. Den automatiska utjämningen av budgetens utgiftssumma i mån av den offentliga hushållningens storlek och denna automatiska utjämnings begränsning. Då långtidssynpunkten om finansernas »sundhet» under nyss angivna förutsättning blir lika väl tillfredsställd vid samtliga alternativ, och om möjligheten av en avsevärd korttidsörlighet framstår såsom ett önskemål, så är därför en kombination av budgetbalanseringsprinciper att föredraga, som innesluter en mindre sträng finansieringsregel, framför en kombination, som innesluter en strängare finansieringsregel.

Varpå beror egentligen behovet av en dylik rörelsefrihet på kort sikt? Man kunde tycka, att, om bara den ifrågavarande offentliga hushållningen vore tillräckligt omfattande, skulle tillfälliga oregelbundenheter i fråga om olika slags direkta utgifters inträffande eller icke inträffande och i fråga om deras storlek ta ut varandra även årligen. De direkta utgifterna skulle årligen bilda en någorlunda konstant summa och därigenom tillsammansantagna representera ett tämligen konstant inkomstbehov å totalbudgeten.

Om denna årliga utjämning vore fullständig, vore det givetvis alldeles likgiltigt — alltså ej blott från långtidssynpunkt utan även från korttidssynpunkt — vilken kombination av budgetbalanseringsprinciper som valdes (inom en serie möjliga kombinationer, vilka enligt huvudentagandet alla representera ett uppehållande i given relativ grad av finansernas »sundhet» på längre sikt). Finansierade man då ett större antal direkta utgifter genom lån, hade man samtidigt att med verkliga inkomster betala en desto större årlig avskrivning å motsvarande slags utgifter under tidigare perioder.

En dylik, i mån av den offentliga hushållningens storlek desto mera fullständig utjämning äger även faktiskt i viss utsträckning rum: den är t. ex. en av förklaringsgrunderna, varför den svenska staten överhuvudtaget förmår följa den regeln att betala hela sin »icke-produktiva» byggnadsverksamhet direkt med verkliga inkomster, d. v. s. utan upplåning. För kommunerna, vilkas offentliga hushållning är mindre omfattande än statens, vore emellertid genomförandet av en dylik regel icke möjligt. De enskilda utgifterna för offentliga byggnader, väganläggningar etc. äro inom den kommunala hushållningen stora i förhållande till totala utgiftsbudgeten och inträffa i samma mån mindre regelbundet eller i alla händelser blott med större tidsavstånd. De helt enkelt måste finansieras på extraordinär väg, för att icke skattebelastningen skall bli alltför ojämnt fördelad i tiden.

Även för statshushållningen brytes emellertid det automatiska utjämnings-schemat, då det blir fråga om att genomföra mycket stora företag (järnvägs-byggnader, elektrifieringar o. s. v.). Det är naturligtvis bl. a. denna karak-tär hos de »produktiva» utgifterna att ofta bestå i mycket stora enskilda ut-giftsposter, vilka icke i likhet med flertalet andra direkta utgifter alltid kun-nat infogas i ett konsoliderat, år från år någorlunda konstant budgetbehov, som gjort en lånefinansiering av dessa utgifter nödvändig. Att därvid de i tidigare kapitel berörda privatekonomiska analogierna anknutna till dessa ut-gifters natur att automatiskt avkasta penninginkomst jämväl fått vara moti-verande, förnekas givetvis därmed icke.

De »produktiva» utgifterna ha även tidtals varit i hög grad progressivt växande. En skattefinansiering skulle därför, enligt vad i föregående kapi-tels § 12 nyss framhållits, ha inneburit en stark, ehuru dold fondbildning, som belastat skattebärarna mer, än man, trots omsorgen om »sunda» statsfi-nanser, velat ifrågasätta.

**2. Konjunkturväxlingarna och finanssystemets reaktion till dessa. Frågeställningen.** Den viktigaste — för såväl större som mindre offentliga hushållningar ge-mensamma — orsaken till det behov av rörelsefrihet på kort sikt, som fak-tiskt gör sig gällande, och som motiverar en kombination av finansierings- och inkomstbindningsregler, vilken ger ett större utrymme åt lånefinansiering, härrör emellertid från konjunkturväxlingarna.

Konjunkturväxlingarna avteckna sig i alldeles bestämda förändringar av såväl de offentliga utgiftsbehoven som de offentliga inkomstkällorna. För att vinna en grundval för den fortsatta diskussionen av det finansiella korttids-problemet må redan här dessa finansiella verkningar något närmare angivas, och i anslutning därtill finanssystemets reaktion till dessa förändringar i av-seende å utgiftsbehoven och skattekällorna beröras.

Detta problem om de finansiella verkningarna av konjunkturväxlingarna är givetvis primärt i förhållande till det nedan i fjärde avdelningen diskuterade praktiska problemet om hur man genom en ändamålsenlig gestaltning av fi-nanspolitiken skall kunna påverka konjunkturutvecklingen i den riktning, man önskar. En dylik konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik måste nämligen ut-gå från de nyssnämnda faktiska verkningarna av konjunkturutvecklingen å utgiftsbehoven och inkomstkällorna. Från finansiell synpunkt kommer denna finanspolitik att framstå såsom genomförandet av en av vissa konjunkturpoli-tiska hänsyn bestämd reaktion hos finanssystemet gentemot dessa verkningar.

Den härefter skisserade analysen av konjunkturväxlingarnas finansiella verkningar måste tillsvidare genomföras i blott mycket grova drag.<sup>1</sup> Utan att förutsätta någon särskild periodicitet eller cyklisk form hos konjunkturutveck-lingen antaga vi till en början, att en uppåtgående konjunktur avbrutits, och att en nedåtgående begynt. Konjunktururomslaget förutsättes ha inträffat, sedan budgeten för löpande år kalkylerats och beslutats. Vid budgetens kalkyle-ring antages man icke ha räknat med ett konjunktururomslag.

<sup>1</sup> Problemet återupptages i fjärde avdelningen.

För en närmare analys av det synnerligen invecklade ekonomiska förlopp, som vid ett dylikt konjunkturomslag avspelas, är här icke platsen. Vi förutsätta rent allmänt, ehuru något obestämt, att den nedåtgående konjunkturen visar sig i ett visst prisfall och framför allt en viss inskränkning av produktions-, sysselsättnings- och inkomstvolymerna i olika näringsgrenar. För efterföljande allmänna karakteristik av de finansiella verkningarna av konjunkturomslaget behöver detta förlopp icke närmare angivas med hänsyn till i vilken inbördes proportion olika pris falla, och i vilken grad olika näringsgrenars produktionsvolymmer sammandragas etc. Än mindre behöver här förutsättas någon viss teori rörande konjunkturförloppets kausala bestämning.

3. **Konjunkturväxlingarnas verkningar å utgiftsbehoven och å inkomstkällorna.** Budgetkalkylerna för löpande års budget antagas, som redan nämnts, ha uppgjorts under förutsättning av oförändrad konjunkturriktning. De antagas vidare vara verkställda så, att, om denna förutsättning blivit uppfylld, budgetredovisningen skäligen kunnat väntas giva varken över- eller underskott. Konjunkturomslagets verkan på det löpande årets budgetutfall kan då i största allmänhet sägas vara den, att flertalet verkliga inkomster komma att understiga de beräknade beloppen, medan av de direkta utgifterna somliga komma att överstiga och somliga att understiga de beräknade beloppen. Såsom helhet kommer budgetredovisningen sannolikt att utvisa underskott.

En något närmare specifikation må härtill givas.

1) Verkliga inkomster.

a) Inkomst- och förmögenhetsskatter och alla andra arter av verkliga inkomster, vilka till sina individuella belopp fixerats i förhållande till konstaterade data från en tidpunkt, belägen före konjunkturomslaget, eller vilka äro fast kontrakterade (t. ex. arrenden, vissa räntebetalningar), röna visserligen icke direkt inflytande av den nedåtgående konjunkturen. I viss grad komma emellertid även dessa slags verkliga inkomster att inflyta med något lägre belopp, än eljest skulle ha blivit fallet. Ett större antal betalningsskyldiga personer bli nämligen ur stånd att fullgöra sina förpliktelser. Skillnaden mellan de debiterade och de verkligen indrivna skattesummorna måste t. ex. väntas i någon mån växa.

b) Flertalet skatter och avgifter, vilka utgå i visst förhållande till produktions storlek, till omsättningen eller till prisen, måste även direkt nedgå på grund av konjunkturomslaget. Detta gäller nästan alla indirekta skatter och i första hand tullinkomsterna.

c) Inkomsterna från de affärsdrivande verken måste på grund av konjunkturomslaget i allmänhet inflyta med lägre belopp, än eljest skulle ha blivit fallet.

På grund av depressionens karaktär att framför allt drabba de kapitalvaruproducerande industrierna och blott i lägre grad minska konsumtionen, kan man utgå från att, både vad gäller de under b och de under c angivna verkliga inkomsterna, den av depressionen förorsakade minskningstendensen gör sig mindre gällande, i samma mån som skatterna och avgifterna äro utmätta

med konsumtionen såsom norm, resp. i samma mån som de affärsdrivande verken lämna tjänster och nyttigheter av konsumtionskaraktär.

Under angivna förutsättningar måste, i samma mån som konjunkturomslaget är kraftigt och inträffar tidigt under det löpande budgetåret, de verkliga inkomsterna i budgetredovisningen komma att visa väsentliga underskott under de i den beslutade budgeten beräknade beloppen.

2) De direkta utgifterna.

d) Vissa direkta utgifter måste komma att ställa sig lägre än beräknats. Dit hör alla slags utgifter, vilka direkt eller indirekt till sin storlek bero av prisens höjd (t. ex. upphandling av förnödenheter för offentliga institutioner, avlöningar i den mindre mån de utgå efter levnadskostnadernas höjd<sup>1</sup>).

e) Ett stort flertal direkta utgifter stå oförändrade och utgå med beslutade belopp. Detta gäller t. ex. alla utgifter, som grunda sig på fasta åtaganden från det offentliga sidan.

f) Vissa utgifter komma att stegras över de i den beslutade budgeten beräknade beloppen. Till denna kategori höra i första hand allehanda utgifter för den sociala omvårdnaden (fattigvård, pensionstillägg, arbetslöshetsunderstöd o. s. v.).

Under dessa förhållanden och vid givna förutsättningar i övrigt kan den löpande budgeten i allmänhet väntas sluta i en budgetbrist.

Den budgetbrist, vari löpande års budget beräknas sluta, utgör en belastning å den offentliga kortsiktsfonderingen. Belastningen fortplantas därigenom till nästkommande års budget, vilken man nu förbereder. Vid analysen av denna ännu icke beslutade budget, som man just antages kalkylera, måste givetvis bestämda förutsättningar göras rörande den finanspolitiska inställningen till situationen. Låt oss här till en början för att klargöra de finansiella verkningarna studera denna finanssystemets reaktion under det abstrakta och i och för sig orimliga antagandet, att alldeles oförändrade finansiella standards komma till tillämpning. Med oförändrade finansiella standards förstå vi därvid det förhållandet, att oförändrade taxor, skalor och tariffer komma till användning vid de verkliga inkomsternas bestämning, och att offentliga behov i oförändrad utsträckning bliva tillfredsställda.

Under denna förutsättning skulle givetvis nära nog samtliga verkliga inkomster få beräknas till lägre belopp, än som beräknats i den löpande budgeten.

Vad gäller speciellt inkomst- och förmögenhetsskatterna och andra avgifter och skatter, som utgå efter tidigare gjorda taxeringar, komma nu redan de taxerade beloppen att minskas, i den mån de perioder och de tidpunkter, till vilka taxeringen hänför sig, kommer inom den nedåtgående konjunkturen. Antalet personer, som icke kunna fullgöra sina förpliktelser måste ävenledes ökas.

Likaså måste de ovan under b och c angivna verkliga inkomsterna upptagas till minskat belopp.

<sup>1</sup> De pris, som bestämma levnadskostnadernas höjd, höra dock i allmänhet icke till dem, som på grund av konjunkturomslaget sjunka snabbt och starkt. Dessutom måste deras inverkan på lönehöjden komma än mera i efterhand.

Vad gäller utgiftssidan, kan det i allmänhet antagas, att de direkta utgifternas totalsumma nu skulle stiga än mera på grund av framför allt ökade kostnader för den sociala omvårdnaden. Behovet därav skulle nämligen stegras, i samma mån som för många nödställda deras hopbragta besparingar förtärdes.

Totalresultatet skulle följaktligen vara: minskade verkliga inkomster och ökade direkta utgifter, vartill kommer en viss budgetbrist från löpande års budget.

Av angivna skäl måste — vid oförändrade finansiella standards — den beräknade budgetbristen väntas bli i motsvarande mån större i den kalkylerade budgeten än i den löpande. Skulle konjunkturen i verkligheten bli än mer försämrad under det budgetår, som kalkylen gäller, än man vid dess uppgörande beräknar, ökas givetvis budgetbristen.

**4. Den konjunkturpolitiskt bestämda konjunkturreaktionen hos finanssystemet och den därvid erforderliga större finansiella konjunkturrörligheten.** Under sådana förhållanden är det naturligt, att finansiella standards i nyss angiven mening måste förskjutas såsom resultat av konjunkturutvecklingens verkningar å utgiftsbehoven och inkomstkällorna. Utgifterna måste bringas ned och/eller inkomsterna bringas upp, så att budgeten fås att gå ihop. Detta är utgångspunkten för finanssystemets »naturliga» reaktion, vilken närmare skall beskrivas i fjärde avdelningens inledningskapitel.

Denna »naturliga» reaktion kan emellertid, som framdeles ingående skall beskrivas, under vissa förutsättningar vara en från konjunkturpolitisk synpunkt mycket önskelig art av finanspolitik. Såväl de med utgiftsminskningarna förbundna inskränkningarna i den offentliga verksamheten som stegringarna av taxor och skattesatser kunna verka konjunkturdeprimerande, vilket dels är till skada för näringslivet och dels i och för sig försämrar utsikterna att utan nya konjunkturdeprimerande åtgärder verkligen balansera budgeten.

Från konjunkturpolitiska synpunkter kan det framstå i hög grad önskligt, att kunna undgå både verksamhetsinskränkning och skattestegring eller åtminstone att hålla dessa mindre. Framför allt med hänsyn till den under nedåtgående konjunktur stegrade arbetslösheten kan det rentav framstå önskligt att i vissa riktningar utvidga den offentliga verksamheten utan en omedelbar skattestegring av motsvarande omfattning (offentliga arbeten). För en närmare utredning av dessa problem hänvisas till fjärde avdelningen. Här tagas dessa konjunkturpolitiska önskemål utan närmare begrundan såsom hypotetiskt givna.

Det är klart, att under denna förutsättning ett budgetbalanseringssystem, vilket medger lånefinansiering för ett större antal av de direkta utgifterna, i en sådan situation framstår mera ändamålsenligt. Den utsträckta lånefinansieringen binder icke samman verkliga inkomster med direkta utgifter på samma omedelbara sätt och onödiggör därför i viss grad den »naturliga» finansiella depressionsreaktionen. Om dessa mindre snäva lånefinansieringsregler därvid äro kombinerade med i samma grad desto strängare inkomstbindningsregler, skulle, som



i föregående kapitel utförts, rent principiellt heller ingenting finnas att invända däremot från en långsiktig hänsyn till finansernas »sundhet».<sup>1</sup>

Under en uppåtgående konjunktur är förhållandet alldeles det motsatta och behöver därför icke närmare redovisas. De offentliga inkomsterna inströmma då allt rikligare, och ju mera direkt den offentliga verksamheten är finansierad genom verkliga inkomster, desto större är frestelsen att kraftigt utvidga utgifterna och att sänka skattesatserna. Om då en sådan utvidgning av den offentliga verksamheten och en sådan skattelindring under en högkonjunktur framstå önskliga ur konjunktur- och arbetsmarknadspolitisk synpunkt, vilket här må i avvaktan på fjärde avdelningens analys hypotetiskt förutsättas, blir även under en högkonjunktur en mindre snäv finansieringsprincip att föredraga.

De konjunkturpolitiska problemen skola, som redan sagts, mera systematiskt och ingående behandlas i fjärde avdelningen. Frågeställningen blir därvid real-ekonomisk: vilka verkningar utlöser en viss högre grad av konjunkturörslighet å det faktiska konjunkturförloppet? I den fortsatta mera finanstekniska diskussionen av budgetbalanseringsproblemet tages behovet av en avsevärd konjunkturörslighet tillsviðare såsom blott en allmän förutsättning för den finansiella analysen. Det antages vidare, att möjligheter finnas att genom objektiva kriterier någorlunda säkert fastställa konjunkturläget.<sup>2</sup> Analysen gäller i detta kapitel närmast genom vilka budgettekniska metoder en ökad konjunkturörslighet kan vinnas.

Detta behov av konjunkturörslighet behöver här icke specificeras närmare, än att detta antages gå ut på möjligheten av en stegring av direkta utgifter i förhållande till verkliga inkomster under lågkonjunkturen resp. skyldigheten av en stegring av de verkliga inkomsterna i förhållande till de direkta utgifterna under högkonjunkturen. Finanssystemets konjunkturreaktion antages således vid större konjunkturörslighet bestå i en större tillfällig sänkning av den kvantitativa relationen mellan verkliga inkomster och direkta utgifter under lågkonjunkturen och en motsvarande större tillfällig stegring av samma relation under högkonjunkturen.

Behovet av konjunkturörslighet kan i den finansiella analysen (ehuru givetvis icke i den realekonomiska) givas denna icke närmare till inkomst- och utgiftslag specificerade formulering, då ju budgetbalanseringsproblemet enbart hänför sig till denna abstrakta relation mellan verkliga inkomster och direkta utgifter. I fjärde avdelningens konjunkturpolitiska analys av motsvarande problem blir det däremot nödvändigt att göra en mera ingående specificering med hänsyn till särskilda inkomst- och utgiftslag. Det gäller nämligen där att utreda verkningarna av ej blott en förändring av denna allmänna relation utan även av förändringarna av särskilda arter av verkliga inkomster och direkta utgifter.

<sup>1</sup> Jfr dock i fjärde kapitlet.

<sup>2</sup> Det därmed förbundna problemet skall behandlas i denna avdelnings femte kapitel, s. 142 ff.

5. **Ökad konjunkturrörlighet vid ett fast system av budgetbalanseringsprinciper genom att mindre snäva finansieringsregler kombinerats med strängare inkomstbindningsregler. Ökad konjunkturrörlighet vid ett i sig självt konjunkturrörligt system av budgetbalanseringsprinciper: 1) konjunkturrörliga finansieringsregler.** Den skatteutjämnning i tiden, resp. från utgiftssidan: den korttidsrörlighet hos de direkta utgifterna, man vid antagandet om en given grad av »sundhet» i de offentliga finanserna kan uppnå genom att använda sig av en sådan *fast* kombination av budgetbalanseringsprinciper, som innesluter finansieringsregler, vilka i större utsträckning tillåta lånefinansiering, inskränker sig till följande tvenne förhållanden:

1) I den mån de utgifter, som få finansieras lånevägen, göra sig anmälda oregelbundet, kunna de likväl företagas i normal omfattning utan motsvarande ojämnhet i tiden beträffande skattebelastningens höjd. Ju större området är för de utgifter, som få finansieras lånevägen, desto jämnare kan därför beskattningen hållas utan särskilda sparsamhetsåtgärder under lågkonjunkturen och utan motsvarande utvidgningar under högkonjunkturen.

2) I den mån man av konjunkturpolitiska skäl rentav vill koncentrera offentlig verksamhet och därmed offentliga utgifter till depressionsperioderna, har man desto större möjligheter att så förfara utan motsvarande tidlig ojämnhet i skattebelastningen, ju flera de utgifter äro, som få finansieras lånevägen.

Då en hel del utgifter, som man rent praktiskt icke gärna vill stadigvarande tänka sig överlämnade till lånefinansiering (t. ex. för den sociala omvårdnaden), stegras under lågkonjunkturerna och minskas under högkonjunkturerna, och då vidare själva inkomstunderlaget sjunker under lågkonjunkturerna och stiger under högkonjunkturerna, är det dock givet, att en mera fullständig utjämnning av skattesatsernas höjd, resp. av de direkta utgifternas volym, icke kan ernås ensamt genom en förändring av balanseringsprinciperna på antytt sätt.

Man skulle för att uppnå detta önskemål, vilket i denna rent metodiskt tekniska analys hypotetiskt tages för givet, behöva en sådan kombination av budgetbalanseringsprinciper, som inneslöte en ej blott mindre sträng finansieringsregel utan en finansieringsregel, vilken därtill inneslöte konjunkturhänsyn även i så måtto, att en större kategori av utgifter öppnades för lånefinansiering under lågkonjunkturen än under högkonjunkturen.

Enklast låte detta sig tänkas genom att man under lågkonjunkturen tillåte en viss extraordinär upplåning utan bindning vid särskilda utgifter, d. v. s. i realiteten för finansiering av en del av den helt ordinära budgeten, t. ex. en så stor del, att skattesatserna trots det sjunkande inkomstunderlaget och eventuellt de stigande direkta utgifterna icke behövde höjas, eller rentav en så stor del, att skattesatserna i viss grad kunde sänkas. Villkoret om uppehållandet av på lång sikt oförändrat »sunda» offentliga finanser — vilket oavbrutet är vår förutsättning för att korttidsproblemet skall kunna behandlas isolerat från långtidsproblemet — kräver då samtidigt, att inkomstbindningsreglerna i motsvarande grad skärpas genom föreskrift om kortsiktig amortering av denna extraordinära upplåning.

6. **Ökad konjunkturrörlighet vid ett i sig självt konjunkturrörligt system av budgetbalanseringsprinciper: 2) konjunkturrörliga inkomstbindningsregler.** En annan metod, som blott formellt men icke med hänsyn till sina reella verkningar skiljer sig ifrån den nyss angivna, ligger i att göra inkomstbindningsreglerna konjunkturrörliga i stället för som nyss finansieringsreglerna. I hela vår uppläggning av det finansiella budgetbalanseringsproblemet ligger, att den finansiella och ekonomiska realitet, som inneslutes i budgetbalanseringen, kan förändras lika väl genom förändringar av inkomstbindningsreglerna som genom förändringar av finansieringsreglerna.

Man kunde således tänka sig, att avskrivnings- och amorteringsreglerna systematiskt utformades så, att lägre avskrivningar och därmed en mindre kapitalamortering skedde under lågkonjunktur än under högkonjunktur. Därigenom frigjordes under lågkonjunkturen en viss mängd verkliga inkomster för andra budgetändamål, och skattesatserna kunde hållas lägre, medan under högkonjunkturen en motsvarande mängd verkliga inkomster bundes, på grund varav skatterna då hölles högre.

Samma art av konjunkturrörlighet ifråga om inkomstbindningsreglerna kunde man ernå genom en anordning, varigenom under högkonjunkturen en konjunkturutjämningsfond ackumulerades, ernådd genom bindning av verkliga inkomster för detta ändamål, vilken fond därefter under lågkonjunkturen finge tagas i anspråk för att finansiera driftsbudgeten. Denna sistnämnda metod har emellertid den svårigheten, att den i motsats till de förutnämnda icke kan sättas i tillämpning under en lågkonjunktur, såvida man icke under föregående högkonjunktur varit förtänksam nog att hopsamla en dylik konjunkturutjämningsfond.

Dessa i den föregående och i denna paragraf angivna trenne metoder innebära, såsom redan nämnts, en uppmjukning av budgetbalanseringsprinciperna i så måtto, som dessa genom deras tillämpning icke hållas fasta och oförändrade i tiden utan angivas såsom själva varande funktioner av konjunkturläget. Om man värdesätter fasthet i det finansiella systemet, kan den genom dessa metoder ernådda större konjunkturrörligheten därför framstå dyrköptare, än den man når genom att på lång sikt uppehålla en fast kombination av budgetbalanseringsprinciper, vilken innesluter en mindre sträng finansieringsprincip. Allt beror emellertid på vilken praktisk utformning ett dylikt finanssystem gives. Problemet skall återupptagas i femte kapitlet.

7. **»Överbalansering» och »underbalansering» av budgeten.** En fjärde metod att konjunkturmässigt uppmjuka budgetbalanseringsprinciperna själva ligger i att inom de budgeter, man under lågkonjunkturen beslutar, beräkna de verkliga inkomsterna för högt och de direkta utgifterna för lågt. I budgetredovisningen uppkommer då en brist, som tillfälligt täckes genom minskad offentlig kassahållning, annan fondbelastning eller kortsiktig ökning av upplåningen.

Om man fasthölle vid att denna »underbalansering» på kort sikt måste likvideras genom en motsvarande »överbalansering» under högkonjunktur, ernådd genom för lågt beräknade inkomster och för högt beräknade direkta utgifter, el-

ler genom driftsbudgetens uttryckliga belastning med indirekta utgifter tillräckliga att återbetala den tillfälliga upplåningen eller fondbelastningen, skulle denna metod fungera på alldeles samma sätt och ha samma finansiella och ekonomiska innebörd, som de tidigare beskrivna tre metoderna att låta finansierings- eller inkomstbindningsreglerna själva vara konjunkturörliga.

I jämförelse med dessa i de båda tidigare paragraferna beskrivna metoderna har emellertid den här avhandlade vissa väsentliga tekniska svagheter. Således låter den sig till en början icke på samma sätt institutionellt fastläggas i på lång sikt respekterade normer, vilket likväl är möjligt t. ex. vid systemet med en öppen konjunkturutjämningsfond. Det ligger i hela metoden något irrationellt, dolt och räkenskapsmässigt svåråtkomligt.

Man bör därvid ihågkomma, att erfarenheten från vissa länder, där en dylik »underbalansering» av budgeten under dåliga tider varit regel, lärt, att tendensen lätt blivit, att »underbalanseringen» utsträckts till även mindre dåliga tider, och att den till en början såsom kortsiktig karakteriserade upplåning, som därvid ofta använts för att utsläta de uppkomna budgetunderskotten, stundom i efterhand »konsoliderats» samt därefter kommit att ingå i den allmänna statskulden, vilken i några länder till väsentlig del uppkommit på detta sätt. En dylik »konsolidering» av tillfälliga budgetunderskott innebär givetvis ett flagrant brott emot alla budgetbalanseringsprinciper och överhuvud taget mot all institutionell fasthet i finanssystemet, vilket ju då befinner sig i okontrollerad drift. Åtminstone i princip är man numera ense om att fördöma en dylik tillämpning av metoden. Man fasthåller i allmänhet principiellt kravet, att en uppkommen budgetbrist i den redovisade budgeten skall täckas ur »tillgängliga fonder» eller tillfällig upplåning och i efterhand — helst året därpå — genom verkliga inkomster.

Antaget nu, att dessa regler iakttagas, kvarstår likväl som den grundläggande svagheten hos denna metod med »underbalansering» och »överbalansering», att metoden kan erbjuda en någorlunda effektiv konjunkturörlighet blott i samma mån, som den offentliga hushållningens kalkyler äro mindre samvetsgranna och rättvisande, eller i samma mån, som man medvetet förfalskar dessa kalkyler vid budgetens uppgörande. Därigenom kommer denna metod i konflikt med all modern budgeteringspraxis, som, i syfte att ernå en maximalt effektiv driftsekonomisk planläggning och räkenskapsmässig kontroll av den offentliga hushållningen, strävar efter möjligast riktiga inkomst- och utgiftsprognoser och efter dessas samvetsgranna tillämpning i budgetkalkylerna. Ju mera fulländade kalkylerna bli, och ju redbarare budgeten upplägges, desto mindre utrymme finnes uppenbarligen för budgetbrist och budgetöverskott, vilket betyder: desto mindre effektiv blir den på denna väg ernådda konjunkturörligheten.

Då emellertid budgeten kalkyleras och uppgöres åtskillig tid i förväg<sup>1</sup>, ligger det i sakens natur, att hur noggrant och ärligt budgetkalkylerna än göras, så kommer likväl budgetredovisningen för ett depressionsår att nästan regel-

<sup>1</sup> Denna tid kan och bör göras så kort som möjligt. I de svenska statsfinanserna har detta skett genom budgetårets omläggning.

bundet visa en brist, medan, om motsvarande uppskattningsprinciper tillämpas, ett högkonjunkturår lika regelbundet kommer att visa ett överskott. I den offentliga kassahållningen (supplerad eventuellt genom kortfristig upplåning) har man således på grund härav realiter en viss »konjunkturutmättningsfond» redan nu, även om den vanligen icke så karakteriseras. Så länge man icke avsiktligt feluppskattar inkomster och utgifter, och så länge man vidhåller, att redan påföljande års budget skall med verkliga inkomster gottgöra en större kassaminskning, är dock den därigenom ernådda uppmjukningen av budgetbalanseringsprinciperna vanligen icke tillräcklig.

**8. De i finansiell praxis förekommande dolda avstegen från deklarerade budgetbalanseringsprinciper.** Det besynnerliga är nu, att, medan man i skilda länder oftast dragit sig för att göra en av rationella korttidshänsyn motiverad fast omläggning av budgetbalanseringsprinciperna och likaså dragit sig för att på ett genomtänkt, planmässigt och formellt klarlagt sätt företaga en systematisk ökning av konjunkturörligheten enligt de balanseringssystem, som angåvos i §§ 5 och 6, i syfte att nå en större stabilitet ifråga om det årliga budgetbehovet av verkliga inkomster i förhållande till direkta utgifter, så har man allestädes tagit i användning allehanda dolda, osystematiserade, svårkontrollerbara metoder att vid behov tillgripa upplåning eller fondanvändning i strid mot deklarerade budgetbalanseringsprincipers anda och ofta även dessas bokstav.

Ett visst samband existerar därvid: då man bundit sig vid alltför snäva och orörliga budgetbalanseringsprinciper, har man genom förhållandenas eget tryck tvingats att bryta dem vid första allvarliga påkänning. Principerna ha därför i stor utsträckning fått karaktären av fiktioner eller i bästa fall av statsmoraliska standards, till vilka man strävar men icke alltid lyckas att leva upp.

Då man vanligen icke öppet vill vidgå dessa avsteg, och då man vidare bibehåller de uppsatta budgetbalanseringsprinciperna såsom praktisk systematiseringsgrundval för budgetkalkyl och budgetredovisning, är det icke förvånansvärt, om på detta vis de offentliga finanserna bliva inkonsekventa, oklara och ogenomskinliga. Budgetens klarhet och överskådlighet är, såsom redan i föregående kapitel nämnts, finanslärans enda »objektiva» grundval, i det att dessa önskemåls förverkligande bildar förutsättningen för driftsekonomisk planmässighet och kontroll, oavsett de materiella politiska syften, den offentliga kassahållningen bringas att tjäna. De här påtalade förhållandena äro därför från alla synpunkter beklagansvärda.

Faktiskt består för närvarande en icke oväsentlig del av den s. k. finanstekniken i kannedomen om konstlade räkenskapsmysterier, i skyddet av vilka på ett för den oinvigde icke fullt uppenbart sätt budgeten vid behov balanseras emot deklarerade budgetbalanseringsprinciper. Utan att det betecknar en större överdrift har det således om t. ex. den franska statsbudgeten framhållits, att blott ett par, tre personer ens äga en riktig och fullständig kunskap om vilka budgetposter, som i verkligheten motsvaras av inkomster, och vilka, som motsvaras av utgifter.

En till större fullständighet syftande redogörelse för dessa i hög grad varierande budgettekniska metoder att vid tillämpningen förläna budgetbalanseringsprinciperna önskvärd »elasticitet» kan icke finna plats i denna principiella undersökning, men vissa påpekanden skola dock göras i syfte att illustrera vad som redan sagts.

En sådan metod har i förbigående berörts i föregående paragraf. Den består i en genom avsiktligt felaktiga budgetbeslut uppkommen »underbalansering» under lågkonjunkturen, i bästa fall på ett eller annat sätt täckt under nästa högkonjunktur. Denna förr i vissa länder mycket anlitade metod spelar numera mindre roll i offentliga hushållningar med ordnade finanser.

De övriga och här egentligen åsyftade metoderna att giva balanseringsprinciperna »elasticitet» vid deras tillämpning gå alla ut på att vid behov vinna en faktisk dylik »underbalansering», som likväl icke ens i budgetredovisningen öppet framträder i en budgetbrist. Ett mycket ofta använt tillvägagångssätt är därvid, att såsom verkliga inkomster under året inkomster uppföras, vilka vid oförändrad budgetpraxis borde tillhöra ett senare budgetår. Man genomför t. ex. en omläggning av tidpunkterna för inkomstskattens redovisning. I den mån de offentliga affärsföretagen under tidigare år gjort öppna eller dolda fonderingar av intjänade inkomster, kan man vidare tillgripa dessa fonder.

På budgetens utgiftssida finns det en hel serie liknande åtgärder att tillgripa. Under en eller annan förevändning minskar man statsskuldens amortering eller avsättningarna till pensionsfonder eller dylikt.

Den gemensamma innebörden av dessa senast nämnda och en hel del liknande tillvägagångssätt är, att man i den offentliga hushållningen vid behov tillgriper en upplåning eller en fondbelastning utan närmare samband med utgiftens karaktär, d. v. s. i realiteten för att finansiera alldeles ordinära utgifter. Principiellt innebära dessa tillvägagångssätt därför en lånefinansiering utan hänsyn till några som helst finansieringsregler.

I den praktiska diskussionen av budgetbalanseringsproblemen framträder just i detta samband mycket ofta den uppfattningen, att dylika finansieringsåtgärder, som äro principiellt obundna av alla regler, vilka binda lånefinansieringen till vissa särskilda slags utgifter, stå i en särställning och äro mera försvarbara, därest det icke är fråga om ny upplåning utan om användning av »tillgängliga» fonder. Det har emellertid tidigare uppvisats, att detta betraktelsesätt, som innebär en analogi från den enskildes hushållning, är principiellt oriktigt. Varken från »rent finansiell» synpunkt eller, än mindre, från synpunkten av de fullständiga ekonomiska verkningarna består det någon som helst skillnad mellan fondbelastning och direkt upplåning.<sup>1</sup>

**9. Sammanfattande slutanmärkingar.** Därest man så vill, kan man karakterisera de i föregående paragraf antydda metoderna att ernå en viss konjunkturelasticitet hos budgetbalanseringsprinciperna genom dold »underbalansering» av budgeten såsom en förtäckt och osystematiserad samt i följd därav mindre rationell och kontrollerbar tillämpning av de metoder, som angävos i §§ 5 och 6 att låta balanseringsprinciperna vara en funktion av konjunkturen på

<sup>1</sup> Se ovan s. 23 f.

så sätt, att en utsträckt lånefinansiering, en minskad avskrivning och kapitalamortering eller ett belastande av en särskilt för ändamålet hopsamlad konjunkturutmättningsfond göras tillåtna under lågkonjunkturen, medan en inskränkt lånefinansiering, en ökad avskrivning och kapitalamortering eller ackumuleringen av en konjunkturutmättningsfond föreskrivas för högkonjunkturen.

De offentliga budgeterna rymma således nu faktiskt i alla sina skrymslen vissa möjligheter att giva elasticitet åt deklarerade budgetbalanseringsprinciper. Genom att den behöfliga konjunkturörligheten på detta vis ofta tryckts ned under det öppet erkändas tröskel<sup>1</sup>, och genom att den därvid på ett i och för sig irrationellt sätt smusslats undan i budgettekniska knepigheter här och var i budgetens mindre tillgängliga skrymslen, ha budget och budgetredovisning kommit att bliva mindre fullkomliga finansiella planläggnings- och kontrollinstrument, än de borde kunna vara. Då dessa åtgärder för närvarande väsentligen framstå framtvingade av att de offentliga hushållningarna — och detta gäller i första hand statshushållningen — velat uppehålla mycket snäva finansieringsregler, föreligger i detta förhållande ett mycket starkt skäl att överväga en annan kombination av dessa principer, vilken icke är så ansträngande att redbart fasthålla under lågkonjunktur.

Även om man av dessa skäl och dessutom av hänsyn till behovet av en kraftigare konjunktur- och arbetsmarknadspolitisk inriktning av den offentliga hushållningen, än den som hittills följts<sup>2</sup>, vore beredd att på angivet sätt utvidga området för lånefinansiering — under samtidigt skärpande av inkomstbindningsreglerna —, kan man emellertid, som redan framhållits, därigenom blott möjliggöra en större frihet vad gäller tidslokaliseringen av en större grupp av direkta utgifter. Man kan däremot icke kompensera konjunkturförändringarna av de verkliga inkomsterna, d. v. s. i sista hand av skatteunderlaget. Vill man nå en än högre grad av konjunkturstabilisering av särskilt skattesatsernas höjd, måste man bryta budgetbalanseringsprincipernas fasthet i tiden. Detta kan man från dessa principers synpunkt göra på två vägar: 1) antingen genom att ha en konjunkturörlig finansieringsregel (tillåtelse till extraordinär upplåning under lågkonjunkturen) eller 2) genom att ha konjunkturörliga inkomstbindningsregler (konjunkturutmättningsfonder, resp. med konjunkturerna växlande avskrivnings- och amorteringssatser).

Om man genomför en mindre snäv, fast finansieringsprincip, minskas emellertid i viss mån behovet av dessa andra åtgärder i syfte att göra budgetbalanseringsreglerna själva konjunkturberingade.

Frågan, vilken speciell kombination av alla dessa åtgärder, som i ett praktiskt fall från olika synpunkter är att föredraga, beror givetvis på hur önskvärd man anser en utjämning av skattesatserna vara, och beror vidare på vissa överväganden, som skola givas plats i de båda följande kapitlen. I femte kapitlet skall därefter problemet ånyo upptagas, då med större hänsyn till för svenska förhållanden praktiska intressen.

<sup>1</sup> Rena utgiftsuppskjutanden karakteriseras t. ex. ofta såsom finansiella besparingar. Se nedan s. 181.

<sup>2</sup> Se därom i fjärde avdelningen.

### KAPITEL 3.

## Långtidsverkningarna av att en olika grad av finansiell »sundhet» uppehålls i de offentliga hushållningarna.

1. **Frågeställningen.** I de båda föregående kapitlens principiella analys av olika sidor av budgetbalanseringsproblemet har en lika grad av »sundhet» i de offentliga finanserna oavbrutet tagits såsom given norm vid alla jämförelser, utan att den reala innebörden av en förändrad grad av »sundhet» ännu undersökts.

»Sundheten» i en offentlig hushållnings finanser har därvid mätts i den långsiktiga utvecklingstendensen hos den offentliga hushållningens nettoförmögenhet från en given, lika utgångsställning. Den relativa graden av »sundhet» i en offentlig hushållning har visats bliva desto högre, ju snävare finansieringsreglerna draga gränsen för de utgifter, som få finansieras lånevägen, och i ju högre grad inkomstbindningsreglerna binda verkliga inkomster för avskrivnings-, amorterings- och fonderingsändamål.

De offentliga finansernas »sundhet» på längre sikt beror således varken på finansieringsreglerna i och för sig eller på inkomstbindningsreglerna men beror på kombinationen av de båda slagen av budgetbalanseringsprinciper. Förskjutningen mellan dessa båda slags regler vid given grad av »sundhet» har i första hand direkt intresse blott från korttidssynpunkt; det därmed förbundna finanspolitiska problemet har upplagts i föregående kapitel och skall ånyo upptagas i nästa kapitel. Härefter bortses nu i detta kapitel från dessa förskjutningar inom kombinationen av budgetbalanseringsprinciper. Intresset fixeras i stället på den relativa grad av »sundhet» i finanserna, som resulterar ur en given serie av sådana kombinationer. Frågan ställes: vilket intresse har från långtidssynpunkt en högre grad av »sundhet» i de offentliga finanserna?

2. **Generationsargumentet.** Såsom en lämplig utgångspunkt för behandlingen av detta problem må därvid en sammanfattande kritisk analys givas av en tankegång, vilken länge förhärskade i äldre finansvetenskaplig litteratur, och vilken alltjämt spelar en stor roll i den finanspolitiska diskussionen. Tankegången framlägges vanligen såsom ett stöd för den bl. a. inom de svenska statsfinanserna vedertagna finansieringsprincipen, att blott utgifter för »produktiva» ändamål skola få finansieras genom upplåning. Dess innebörd är närmare bestämt denna, att en upplåning för andra ändamål än sådana, som



äro av »produktiv» karaktär, skulle överskjuta en börda på framtida generationer.<sup>1</sup>

Analyseras denna tankegång närmare befinnes den innehålla de båda *premisserna*:

a) att en »icke-produktiv» utgift i motsats till en »produktiv» utgift är att betrakta såsom »konsumtion» från den nu levande generationens sida av natur att i och för sig icke förbättra de ekonomiska förutsättningarna i framtiden;

b) att upplåning men däremot icke beskattning förutsättes taga kapitalresurser i anspråk och därigenom i och för sig belasta den reala kapitalbildningen i landet;

varav då den *slutsatsen* drages:

c) att en »icke-produktiv» utgift, vilken icke finansieras genom verkliga inkomster, gör de framtida generationerna lika mycket fattigare på kapital, eller annorlunda uttryckt: att blott »produktiva» utgifter kunna finansieras lånevägen utan att därigenom samhället gör sig skyldigt till »kapitalförväring».

**3. Kritik av generationsargumentet. Produktivitetssynpunkten.** Såväl de båda premisserna a och b som slutledningen utifrån dessa premisser c äro i väsentliga hänseenden oriktiga.

Till a.

Som redan tidigare framhållits<sup>2</sup>, äro i den offentliga hushållningen nutid och framtid så nära sammanvävda med varandra, att man gör våld på verkligheten genom att klassificera utgifterna efter »nyttans» varaktighetsgrad.

Gör man i trots härav en sådan uppdelning, är det emellertid uppenbart, att till en början den offentliga hushållningens samtliga byggnadsföretag, ej blott de »produktiva» utan även de »icke-produktiva», måste från nyttosynpunkt tillräknas framtiden i mån av byggnadsföretagens varaktighets- och tjänstbarhetstid. »Icke-produktiva» byggnadsföretag skulle således likväl omöjligan kunna betraktas såsom omedelbar »konsumtion» i angivna mening.

Vidare äro emellertid jämväl de flesta av även de ordinära direkta utgifterna, t. ex. för uppfostran, undervisning och forskning, för social omvårdnad särskilt av ungdomen, för arbetslöshets- och kristidshjälp m. m., av den art, att de ha betydelse för framtiden (i vissa fall rentav betydelse blott för framtiden).

I vissa bestämda fall är det därvid uppenbart, att, om dylika utgifter underlåtas, vilket ju vid en jämförelse måste vara villkoret, realinkomsterna i samhället skulle minskas mera, än som motsvarar förräntning och amortering av dessa utgifters belopp. Allra minst i dessa fall kunna utgifter betraktas såsom »konsumtion» från den nu levande generationens sida.

Om i sådana fall utgifter underlåtas med den motiveringen, att man icke vill finansiera dem lånevägen och därmed belasta framtiden med en amorterings- och förräntningsbörda, och att man heller icke vill eller kan för deras skull

<sup>1</sup> Se härtill ovan s. 87 f.

<sup>2</sup> Se ovan s. 85 f.

stegra beskattningen, blir resultatet givetvis just det, man vill undvika: man gör de framtida generationerna fattigare, än de skulle bliva, om man i stället beslöte dessa utgifter och finansierade dem lånevägen. (En helt annan fråga är det, huruvida man genom att företaga dessa utgifter och därvid finansiera dem skattevägen skulle berika de framtida generationerna i relativt ännu högre grad; se därom anmärkningarna till b och c.)

Den slutsatsen kan därför näppeligen undgås, att den ovan under a angivna premissen, att alla andra utgifter än de i statsfinansiell mening »produktiva» skulle i motsats till dessa vara av »konsumtiv» karaktär, icke kan godkännas såsom en riktigt beskrivning av ett verkligt sakförhållande.

#### 4. Kritik av generationsargumentet (fortsättning). Upplåningens och beskattningens verkan på kapitalbildningen.

Till b.

Att offentlig upplåning vanligen med hela sitt belopp belastar kapitalmarknaden, är i allmänhet sannolikt. Man bör dock därvid icke helt bortse från det förhållandet, att den offentliga upplåningen, om den administreras på ett skickligt sätt, kan genom erbjudandet av nya, säkra och för vissa spararekategorier lämpliga investeringsobjekt tänkas i viss grad stimulera sparandet, vilket betyder ett nytt utbud på kapitalmarknaden, som i samma mån kompenserar den ökade efterfrågan på denna marknad.

Men man får vidare icke glömma, att även beskattningen belastar kapitalmarknaden i samma mån som den minskar sparandebudet. Från synpunkten av verkningarna på den reala kapitalbildningen i landet föreligger det blott en grad-, icke en artskillnad mellan upplåning och beskattning. Denna gradskillnad grundar sig därpå, att beskattningen vanligen icke med hela sitt belopp minskar sparandet utan i viss, för lika arter av beskattning växlande grad även minskar konsumtionen.

Beskattningens verkningar på kapitalbildningen ha mera ingående diskuterats i närmast föregående avdelnings båda sista kapitel. Dessa verkningar ha visat sig vara mycket skiljaktiga för olika slag av beskattning. Medan således en arvsbeskattning, oavsett skattesatsernas höjd och skatteskalans progressivitet, i allmänhet kan antagas nästan helt betalas av sparandet, kunna t. ex. de speciella konsumtionsskatterna, i all synnerhet i den mån de drabba de breda folklagren, ofta väntas lämna sparandet nästan orubbade och i huvudsak blott medföra en inskränkt konsumtion. Vid bedömandet av beskattningens verkningar på totala kapitalbildningsresultatet har det emellertid visat sig nödvändigt att beakta den »produktiva» karaktär, som de breda folklagrens konsumtion i viss, ehuru obestämd mån på längre sikt äger, och likaså beskattningens verkan på företagsamheten, näringslivets progressivitet m. fl. faktorer av indirekt betydelse även för kapitalbildningen.

Från kapitalbildningssynpunkt blir alltså denna skillnad mellan offentlig upplåning och beskattning mycket relativ, i synnerhet om upplåningen gives den form, att den i någon mån främjar sparandet. Det råder faktiskt i detta hänseende långt större skillnad mellan vissa slags skatter inbördes än mellan

vissa skatter och upplåning. Arvsbeskattningen måste således t. ex. väntas belasta sparandet betydligt kraftigare än konsumtionsbeskattningen, medan dess verkan å kapitalbildningen icke väsentligt torde skilja sig från den offentliga upplåningens. I alla händelser kan det emellertid icke antagas, att beskattningen lämnar kapitalbildningen helt orubbad och blott går ut över en — såsom »improduktiv» betraktad — enskild konsumtion.

Tillsvidare skall här blott fastslås, att det i avseende å verkningarna å den reala kapitalbildningen icke mellan offentlig upplåning och beskattning råder den artskillnad, som förutsättes i den under b angivna premissen. Även denna premis visar sig alltså sakna tillräckligt verklighetsunderlag.

##### 5. Kritik av generationsargumentet (fortsättning och sammanfattning). Utbrytandet av finansieringsregeln från kombinationen av budgetbalanseringsprinciper.

Till c.

Även bortsett från premissernas ohållbarhet är emellertid själva slutledningen falsk. Denna tar nämligen blott sikte på själva finansieringsregeln och fäster intet avseende vid de från budgetbalanseringssynpunkt lika viktiga och i finanssystemet alldeles symmetriskt ställda inkomstbindningsreglerna.

Om en mindre snäv finansieringsregel är kombinerad med i motsvarande grad skärpta inkomstbindningsregler, kvarstår ju, som tidigare visats, finansernas grad av »sundhet» på lång sikt oförändrad, alltså oavsett hur vissa utgifter finansierats. Bortsett från tillfälliga korttidsfluktuationer inbetalar då även varje generation genom skatter och på andra sätt till den offentliga hushållningen lika stora belopp i verkliga inkomster vid såväl den snävare som den mindre snäva finansieringsregeln.

Det är således uppenbart, att, om argumentet skall ha någon mening alls, det i alla händelser icke kan anföras såsom stöd för en viss — snävare — finansieringsregel utan blott såsom stöd för en kombination av budgetbalanseringsprinciper, så beskaffad, att den håller uppe finansernas »sundhet» i viss relativt hög grad. Även om tankegången i övrigt skulle vara oantastlig (vilket den icke är), kunde den därför t. ex. icke i och för sig stödja den i svensk statsfinansiell budgetpraxis stadfästa finansieringsregeln (annat än möjligen gentemot sådana förslag att ändra denna finansieringsregel, vilka icke äro kompletterade med förslag om i åtminstone motsvarande grad skärpta inkomstbindningsregler).

Generationsargumentet har här rätt ingående kritiserats, dels på grund av det stora utrymme, det ännu behåller i de praktiskt finansiella diskussionerna, dels emedan kritiken därav lämnar en god inblick i det reala problem, som argumentet i fråga dock sökt angripa, och som efter kritiken givetvis fortfarande står blott desto mera öppet.

Kritiken kan sammanfattas på följande sätt: Det går ingen strikt gräns mellan offentlig »produktion» och offentlig »konsumtion». Gränsen kan i alla händelser icke dragas efter den linje, som markeras av det i de svenska statsfinanserna vedertagna finansiella produktivitetsbegreppet. Med hänsyn till verkningarna på den reala kapitalmarknaden består det vidare ingen art-

utan blott en gradskillnad mellan upplåning och beskattning. Av betydelse för totala kapitalbildningsresultatet blir därför: den ifrågavarande beskattningens art samt utgifternas art även i andra — och framför allt i andra — hänseenden än i förhållande till den skillnad, vilken dragits mellan »produktiva» och »icke-produktiva» utgifter. Härtill kommer ytterligare, att en ökad beskattning på längre sikt i förhållande till utgiftsbudgeten icke blott kan åvägbringas genom en snävare finansieringsregel utan lika effektivt genom strängare inkomstbindningsregler.

6. Verkningarna av en högre relativ grad av finansiell »sundhet» i de offentliga finanserna med hänsyn till 1) den totala reala kapitalbildningen, 2) den offentliga nettoförmögenhetsmassans utveckling, 3) inkomst- och förmögenhetsfördelningens utveckling samt 4) »förtroendet» till de offentliga finanserna. Om man utgår från att a) en relativt högre grad av total real kapitalbildning är önskvärd, och om man vidare utgår från att b) offentlig upplåning belastar kapitalbildningen relativt mera än de speciella arter av beskattning, vilka man tänker sig såsom alternativa till upplåningen (resp. till fondminskningen eller den minskade amorteringen eller fondbildningen), så blir slutsatsen c), att man bör eftersträva en möjligast hög grad av relativ »sundhet» i de offentliga finanserna. Detta resultat kan man emellertid uppnå även vid en mindre snäv finansieringsregel, om blott inkomstbindningsreglerna göras desto strängare.

Detta betecknar den återstod av riktighet, som dock ligger i generationsargumentet. En högre grad av »sundhet» i finanserna betyder ingenting annat än större offentlig kapitalbildning. Om man förutsätter, att en viss del av de verkliga inkomster, som för detta ändamål uppbringas, eljest skulle ha konsumerats, och om man vidare förutsätter, att den högre nivån av skatter och andra verkliga inkomster icke på indirekta vägar (minskad »företagsamhet», inskränkt »produktiv» konsumtion o. s. v.; se i föregående avdelning) minskar den enskilda kapitalbildningen i fullt motsvarande grad, blir givetvis resultatet, att man når en maximal kapitalrikedom i ett samhälle vid möjligast stränga kombination av budgetbalanseringsprinciper.<sup>1</sup> Från arbetsmarknadspolitisk synpunkt torde denna verkan vara att betrakta såsom i och för sig förmånlig.

Bortsett från dessa verkningar på totala kapitalbildningen, är resultatet av en relativt högre grad av finansiell »sundhet» i första hand, att den offentliga nettoförmögenhetsmassan växer desto kraftigare (resp. minskar desto svagare) och därför vid varje särskilt tillfälle blir desto större. Vid given omfattning av och beskaffenhet hos den offentliga verksamheten (från här anlagda finansiella synpunkt: vid till volym och inriktning given utveckling av de direkta utgifterna) betyder detta, att de offentliga hushållningarna komma att innehava ägande- och fordringsrätter till en större delvolym av den samhälleliga förmögenhetsmassan.

I vad mån speciellt detta resultat av i relativt högre grad »sunda» finanser

<sup>1</sup> Se härtill ovan s. 73 ff.

framstår såsom en förmån eller en nackdel, beror i väsentlig grad på bedömarens inställning till det sociala fördelningsspörsmålet samt på det faktiska politiska maktläget. Om nämligen beskattningen är progressiv eller, tydligare uttryckt, om speciellt den marginala del av beskattningen, som vid en tänkt övergång till ett finanssystem, utmärkt av större »sundhet», omedelbart och för en viss tid framåt blir behövlig, är progressiv och därmed huvudsakligen drabbar de mera bemedlade samhällsklasserna, så leder denna övergång till en viss inkomst- och förmögenhetsutjämning. Om däremot finansernas högre grad av »sundhet» i stället ernås genom en skärpning av sådana skatter, som i likhet med många konsumtionsskatter äro starkt regressiva, blir fördelningsresultatet givetvis det motsatta. Fördelningsresultatet av en dylik omläggning beror således på det politiska maktläget, som ju bestämmer, vilka slag av skatter och andra verkliga inkomster, som i denna mening aktuellt stå såsom marginala alternativ till ökad upplåning, resp. minskad inkomstbindning.

Det är vidare ett faktum, att både den nationella och den internationella finans- och affärsvärldens »förtroende» för ett samhälles såväl offentliga som enskilda ekonomi är i hög grad avhängigt av den grad av »sundhet» i finanserna, som uppehålls. Detta resultat torde, i motsats till det föregående, i och för sig ge upphov till ett för nästan alla samhällsklasser gemensamt intresse av åtminstone en så hög relativ grad av »sundhet» i de offentliga finanserna, att detta »förtroende» står orubbat (i den meningen, att offentliga obligationer även vid ekonomiskt krisläge betraktas såsom fullt säkra investeringar, vilka därför kunna placeras till en räntefot, som icke innehåller avsevärda element av »riskränta»).

**7. Det relativa behovet av verkliga inkomster vid olika grad av »sundhet» i de offentliga finanserna.** Den sist omnämnda förtroendereaktionen hos finansvärlden torde i viss utsträckning vara irrationell och grundad på felaktiga privatekonomiska analogier. En offentlig hushållnings solvens för dess skuldförpliktelser grundar sig, som redan i olika samband upprepade gånger framhävts, icke på den av denna hushållning omslutna nettoförmögenhetens storlek utan på skatteunderlaget och därmed på produktionen och inkomstbildningen i hela samhället. I väsentlig utsträckning torde dock denna reaktion vara rationell och grundad på följande sakförhållande.

Vi antaga för enkelhets skull, att utvecklingen av de direkta utgifternas volym och inriktning är given<sup>1</sup> samt jämföra behovet av verkliga inkomster vid olika finanssystem, av vilka det ena medför en i förhållande till det andra lägre grad av relativ »sundhet» i finanserna. Som i första kapitlet av denna avdelning (i § 6) närmare utvecklats, innebär en övergång från det strängare finanssystemet till det mindre stränga visserligen omedelbart ett minskat behov av verkliga inkomster. Detta behov befinner sig emellertid i oavbruten relativ tillväxt (beroende på den nödvändiga förräntningen av den ackumulerade minskningen i nettoförmögenhetens tillväxt) och kommer förr eller senare att bli lika stort och

<sup>1</sup> Verkningarna av en olika grad av finansiell »sundhet» på utvecklingen av de direkta utgifternas volym och inriktning behandlas nedan s. 113 f.

därefter allt större än det inkomstbehov, som vid givna förutsättningar skulle bli resultatet av det strängare finanssystemet.

I och för sig behövde denna utveckling icke vara alltför oroande. Den lägre beskattningen under den *första* tidsperioden bör avteckna sig i en desto större enskild realkapitalbildning (ehuru vanligen icke fullt lika stor; se därom i föregående paragrafer och i andra avdelningen). Denna större kapitalackumulation bör i sin tur giva upphov till i samma mån högre inkomster inom det enskilda näringslivet, varmed då den relativa skattestegringen under den *andra* perioden kan betalas, utan att påfrestningen på skatteunderlaget blir avsevärt större.

För det ena ytterlighetsfallet, där *hela* skattelindringen under den första perioden antages bli sparad (eller utnyttjad till »produktiv» konsumtion), och där totala reala kapitalbildningen således blir ungefär lika stor vid de båda jämförda finanssystemen, betecknar den så småningom växande skattebelastningen för förräntningen av den ackumulerade minskningen i den offentliga nettoförmögenhetens tillväxt alls ingen real börda å skatteunderlaget, för den händelse skattesatserna och övriga taxor och tariffer höjas likformigt över hela linjen.

För det andra ytterlighetsfallet, där *ingen del* av skattelindringen under den första perioden antages bli sparad (eller utnyttjad till en konsumtion, som från denna synpunkt är »produktiv»), och där således totala reala kapitalbildningen minskas med hela minskningen av den offentliga nettoförmögenhetens tillväxt, betyder emellertid andra periodens allt högre beskattning verkligen en ökad börda å skatteunderlaget, lika stor som förräntningen av den minskade kapitalbildningen. Men även i detta andra ytterlighetsfall behöver omläggningen icke vara så farlig, om näringslivet befinner sig i en starkt progressiv utveckling, och om beskattningen icke efter omläggningen blir allt för hög ens på längre sikt. I verkligheten torde förhållandena dessutom ligga någonstädes mellan de båda ytterlighetsfallen och sannolikt närmare det första än det andra.

Om emellertid beskattningen redan förut är hög, framstår en omläggning till det mindre stränga systemet desto mera farlig. Även om därvid den totala reala kapitalbildningen skulle ansluta sig till det första ytterlighetsfallet, och således den relativt högre beskattningen genomsnittligt icke innebära en högre real börda på skattedragarna, så måste dock de *relativa skattesatserna* stegras. Däremot reagera skattebetalarna. Det möter som bekant allt större skatteadministrativa svårigheter att riktigt taxera och indriva skatter, ju högre skattesatserna ställa sig. Mer eller mindre bedrägliga förfaranden att undgå beskattning bli desto mera lockande.

Om skattesatserna ställa sig särskilt höga, och om de finansiellt moraliska grundsatserna i det offentliga livet icke äro grundmurade, kan det då efter en viss gräns bli frestande för de politiska krafter, vilka behärska de offentliga hushållningarna, att ytterligare pruta på kraven på finansiell »sundhet» för att slippa stegra skattesatserna eller rentav för att i stället kunna sänka dem. Den på denna väg ernådda relativa skattelindringen blir emellertid enligt vad nyss visats blott tillfällig: på längre sikt stegras då skattesatserna än mer. En dylik finanspolitisk utveckling kan så småningom leda till ett läge, där frestelserna

bli stora att på ett eller annat sätt göra finansiell bankrutt (genom att förklara obligationer ogiltiga, genom att nedskriwa dem, genom att tvångsvis genomföra räntenedsättningar eller genom att specialbeskatta obligationsinnehavarna, genom penningvärdesförsämring eller på en av tusen andra möjliga vägar). Detta är den risk, varmed finansvärlden räknar, då den låter sitt förtroende till offentliga obligationer i viss grad bero av finansernas »sundhet».

**8. Det relativa behovet av verkliga inkomster vid olika grad av »sundhet» i de offentliga finanserna (fortsättning).** Det bör emellertid här ånyo understrykas, att det ej finnes någon absolut standard för finansiell »sundhet» utan blott skillnader i angivna hänseenden mellan olika relativa grader av finansiell »sundhet».

Praktiskt ligger saken så till, att, om i en offentlig hushållning skattesatserna börja nå den höjd, att väsentliga administrativa svårigheter möta att riktigt taxera och indriva skatterna, så bör finanssystemet förändras snarare i riktning emot högre grad av »sundhet» än i riktning emot lägre grad av »sundhet». Man riskerar eljest att råka i än större skatteindrivningssvårigheter i framtiden. Kravet på finansiell »sundhet» bör med andra ord från synpunkten av nyssnämnda risk stegras i mån av skattesatsernas höjd.

Dilemmat ligger emellertid däri, att en sådan förändring till högre grad av »sundhet» i finanserna, som således skulle framstå motiverad med hänsyn till skattesatsernas höjd, för att vid given förutsättning ifråga om de direkta utgifternas volym kunna genomföras, kräver en omedelbar och förhållandevis långvarig stegring av just dessa skattesatser i syfte att genom minskad upplåning, resp. ökad skuld amortering eller fondering, kunna nå desto lindrigare skattesatser på längre sikt. Detta dilemma accentueras i det praktiska skattelagstiftningsarbetet därigenom, att denna omedelbara skattestegring vid redan förut höga skattesatser måste framstå impopulär hos skattebärarna, som naturligtvis vanligen sakna långsiktig överblick över den offentliga hushållningens villkor. De politiska partierna bli stundom just i ett sådant läge tvärtom frestade att överbjuda varandra i skattelindringar och bli i alla händelser knappast av höga skattesatser stimulerade att påyrka de för höjning av finansernas relativa grad av »sundhet» erforderliga omedelbara skattestegringarna.

Detta är den allvarliga fara, som lurar på varje offentlig hushållning även under moderna förhållanden. Att de olika slags skenmanövrar, som i föregående kapitel 7:e och 8:e paragrafer antyddes, och överhuvud taget den oklarhet och svår genomskinlighet, som bl. a. på grund därav utmärker det offentliga kalkylerings- och redovisningsväsendet, därvid komma att finna användning, är givet. Även från denna här anlagda synpunkt om uppehållet i viss åsyftad grad av finansernas långsiktiga »sundhet» är ett klarare budgeteringssystem och därvid särskilt mera systematiserade, institutionellt fastlagda och överskådligt kontrollerbara metoder att nå erforderlig korttidsriktighet ett viktigt önskemål.

Det praktiska omdömet torde icke vara ogrundat, att skattesatserna för när-

varande även i Sverige nått den höjd, att väsentliga, finansiellt administrativa svårigheter äro för handen vid inkomsternas taxering och indrivning. Av detta skäl torde ur här anlagda synpunkt icke en mildring utan snarare en skärpning av kravet på finansernas »sundhet» vara motiverad.

Det skall här blott till slut påpekas, att därest på grund av långsiktig finansiell oreda (eller av särskilda skäl framdriven extraordinär och mycket kraftig upplåning: krigslån) skattesatsernas höjd så småningom bringats upp därhän, att skattetaxeringen och skatteindrivningen möta så allvarliga svårigheter, att man icke kan ifrågasätta att genom en omedelbar skattestegring genomdriva en väsentlig höjning av finansernas grad av »sundhet», trots att detta skulle vara behöfligt med hänsyn till vad man antager om skattesatsernas utveckling i framtiden, så återstår blott — vid sidan om finansiell bankrutt i en eller annan form — en kraftig engångsoperation (capital levy).<sup>1</sup>

**9. Verkningarna på volymen av direkta utgifter vid olika grad av relativ finansiell »sundhet.»** En relativt hög grad av finansiell »sundhet» brukar även motiveras av sparsamhetsskäl. Man resonerar då på följande sätt: genom eftergifter ifråga om finansiell »sundhet» sättas de offentliga hushållningarna i stånd att för en tid utvidga sin utgiftsbudget utan att omedelbart tvingas höja beskattningen. Personer, som i enlighet med sin politiska inställning anse, att den offentliga verksamheten bör inskränkas, skulle således på grund härav böra påyrka möjligast höga grad av finansiell »sundhet».

Personer, med motsatt politisk inställning borde följaktligen från speciellt denna synpunkt vara intresserade av mindre »sunda» finanser. Lägre anspråk på finansernas »sundhet» skulle nämligen göra det möjligt att utan att vederstå den impopularitet och de skatteadministrativa svårigheter, som följa med stegrade skattesatser, hålla utgiftsbudgeten större och den offentliga verksamheten mera omfattande.

Denna intresse motsats torde emellertid vara mera skenbar än verklig, om man nämligen allvarligt genomtänker problemet och därvid anlägger ett långtidsaspekt. Ställa vi nämligen utom räkningen de mera våldsamma metoderna att vid behov återförvärva finansiell »sundhet» — finansiell bankrutt och capital levy —, och förutsätta vi således en lugn och institutionellt fast finansiell långtidsutveckling, finns det nämligen i tidens längd inget hinder så stort som mindre »sunda» finanser i vägen för den offentliga verksamhetens uppehållande och utökning. Därigenom komma nämligen på längre sikt skattesatserna att bli så höga, att skattestegringar icke vidare kunna bekvämt administreras, och då kommer av detta skäl ett hårt tryck att läggas på utgiftsbudgetens utveckling.

Man får nu med all sannolikhet förutsätta, att personer, som vilja verka för större sparsamhet i de offentliga hushållningarna och överhuvudtaget för en minskning av de offentliga direkta utgifterna, icke i allmänhet äro benägna att söka uppnå detta resultat genom att giva en mindre »sund» karaktär åt budgetbalanseringssystemet. Genom att släppa loss utgiftsutvidgningen under den

<sup>1</sup> Se om detta slags finansiella ingrepp ovan s. 66.



närmaste tiden skulle man då visserligen kunna räkna med att vinna en automatisk åtstramning i framtiden. Men denna indirekta sparsamhetspolitik har sina risker, allrahelst erfarenheten lär, att inskränkningar av redan hävdvunna utgiftsslag icke äro lätta att genomföra.

Man kan likaledes utgå ifrån, att personer, som från motsatta politiska utgångspunkter eftersträva en utvidgning av den offentliga verksamheten, oftast icke äro benägna att söka nå detta resultat blott mer tillfälligt och till det priset, att den offentliga verksamheten på längre sikt strypes samman desto mera genom svåradministrerbart höga skattesatser.

Även från speciellt synpunkten av verkningarna på de direkta utgifternas volym borde det således vara möjligt att åtminstone principiellt nå enighet om önskvärdheten av en relativt hög grad av finansiell »sundhet» i de offentliga hushållningarna.

10. **Sammanfattning och avslutning. Uppehållandet av konstant nettoförmögenhet icke en »naturlig» standard för »sunda» finanser.** En relativt hög grad av finansiell »sundhet» i angiven mening framstår således såsom ett önskemål från mycket olika synpunkter och med hänsyn till vitt skiljaktiga intressen och politiska uppfattningar. Denna viktiga praktiska slutsats blir dock med nödvändighet i viss mån vag, då en absolut standard för önskvärd finansiell »sundhet» icke kan angivas ens på basen av angivna, mera konkretiserade värdepremisses.

Man kunde visserligen tänka sig, att en kombination av budgetbalanseringsprinciper, som på lång sikt uppehölle den offentliga nettoförmögenheten oförändrad och således varken innebure en offentlig fondökning eller kapitalminskning, skulle beteckna en dylik standard. Vid eljest oförändrade förhållanden (i fråga om bl. a. hela näringslivet samt den offentliga verksamhetens relativa omfattning o. s. v.) skulle skattesatserna då kunna hållas vid i stort sett oförändrad nivå. Vi erinra om att denna standard funnit instrumental användning vid vår i avdelningens första kapitel givna analys av de fyra idealtypiska kombinationerna av budgetbalanseringsprinciper.

Denna standard för finansiell »sundhet» framlägges faktiskt också ofta såsom en »naturlig» och riktig norm för den praktiska finanspolitiken. Vanligen sker det i den formen, att man hävdar, att de lånefinansierade investeringarna skola på ordentligt sätt avskrivras, men att därutöver offentlig fondbildning på lång sikt icke bör ifrågakomma. Skatter uttagas för att finansiera offentliga direkta utgifter, och det är icke tillbörligt, menar man, att därutöver skattebärarna belastas med bördor för ökning av den offentliga nettoförmögenheten.

Studerar man problemet närmare, skall man emellertid finna, att denna standards anspråk på »naturlighet» äro ganska svagt grundade, och att skälen för en betydligt högre grad av finansiell »sundhet», d. v. s. offentlig fondbildning även på lång sikt, under vissa förhållanden och från vissa synpunkter kunna vara starka.

Till en början har man att observera, att det föreligger relativt stora tek-

niska svårigheter för den kontinuerliga förmögenhetsuppskattning, som ligger i avskrivningskvoternas fixerande. Det råder alltid en fara, att man för att kunna hålla de årliga inkomsterna från de affärsdrivande verken uppe kommer att underlåta sådana avskrivningar, som vid denna norm egentligen skulle vara betingade, t. ex. på grund av den tekniska utvecklingen och de strukturella förskjutningarna, vilka oavbrutet göra vissa kapitalanläggningar mer eller mindre obsoleta (järnvägsväsendet). Denna fara förefinnes emellertid vid varje standard av uppehållen finansiell »sundhet» och kan förebyggas genom sträng och ständig kontroll över avskrivningsväsendet.

Emellertid har man vidare att taga hänsyn till risken för stegring av penningvärdet. De senaste årens allmänna prisfall ha sålunda minskat varje offentlig hushållnings relativa grad av »sundhet» på alldeles samma sätt, som samma förändring undergrävt enskilda företags ekonomi. Dylika rubbningar av penningvärdet i den ena eller andra riktningen påverka givetvis de offentliga hushållningarna, oavsett vilka budgetbalanseringsprinciper de tillämpa. Men risken att efter en penningvärdestegring utgå med väsentligt sänkt relativ grad av finansiell »sundhet» är så stor och konsekvenserna för skattesystemet så farliga, att det i allmänhet bör vara motiverat att normalt göra viss avsättning utöver vanlig avskrivning för att stegra den offentliga nettoförmögenheten, såvida icke denna vid utgångsläget har en fullt betryggande storlek.

Å andra sidan har man ofta med rätta framhållit, att en relativt låg grad av finansiell »sundhet» även i så måtto utgör en fara för det enskilda näringslivets balans, som statsmakterna därigenom få ett »finansiellt» intresse i försämring av penningvärdet. En penningvärdeförsämring utgör ju det sätt att genomföra statsbankrutt, vilket är juridiskt och administrativt enklast att åvägabrinda och politiskt lättast kan undandöljas för den offentliga opinionen.<sup>1</sup>

Det har redan framgått av det närmast föregående, att den diskuterade standarden för finansiell »sundhet» har en alldeles olika real innebörd alltefter den relativa storleken av den nettoförmögenhet, som vid standardens tillämpning är avsedd att hållas konstant. Beroende på samma förhållande har då denna standard alldeles olika konsekvenser med avseende å skattesatsernas nivå. Framför allt om skattesatserna äro relativt höga, kan det vara ett intresse, att likväl söka stegra graden av finansiell »sundhet» — d. v. s. förmera nettoförmögenheten — för att på lång sikt bringa ned skattesatserna.

Särskilt viktig är givetvis denna synpunkt, om, såsom under den sista generationen varit fallet, den offentliga hushållningen befinner sig i relativt växande. Väntas denna rörelse fortsätta, och äro redan förut skattesatserna relativt höga, föreligger vanligen skäl att genom en kraftigare inkomstbindning

<sup>1</sup> Som garanti emot dels de offentliga hushållningarnas förlustrisker vid penningvärdeförbättring dels deras finansiella intresse i penningvärdeförsämring, har ofta föreslagits, att de offentliga obligationerna eller viss avsevärd del därav skulle utfärdas i ett fast penningvärde, mätt i en indexstandard av något slag (jfr markegångstaxorna). Troligen är dock kapitalmarknaden trots allt ej tillräckligt intresserad i placeringar av sådan beskaffenhet, för att de skola utan extra kostnad för det offentliga kunna utgivas i stället för de nu vanliga obligationerna. Utgivandet av dylika värdefasta obligationer skulle dessutom i obehaglig grad understryka, hur underhålligt statsmakterna nu och tidigare fyllt sin elementära plikt att sörja för ett någorlunda värdestabilt penningssystem.

(fristående långsiktig fondbildning) förebygga, att skattesatserna framdeles bli så höga, att väsentliga svårigheter komma att möta, att administrera deras taxering och indrivning.

En omständighet värd att nämnas är därvid följande. Vid relativt höga skattesatser tvingas ofta de offentliga hushållningarna att söka sig till sådana skatteformer, som i lägre grad tillåta skattebedrägeri, eller som av andra skäl äro någorlunda lätta att administrera, men som ha sådana verkningar, att man eljest icke skulle välja dem (produktionsskatter, omsättningsskatter etc.). Det är t. ex. bekant, att det tyska skattesystemets egendomligheter under efterkrigstiden i väsentlig mån äro att förklara på detta sätt.

Ett stärkande av finansernas relativa grad av »sundhet» är vidare det sannolikt kraftigaste medlet i det offentligas hand att öka realkapitaltillgången i landet. Sistnämnda skäl för ökning av den offentliga nettoförmögenheten får en särskild vikt, därest man av hänsyn till den socialt »produktiva» konsumtionen i de breda lagren och för att utjämna inkomst- och förmögenhetsfördelningen i samhället vill lägga en så stor del av beskattningen som möjligt på de ekonomiskt mera bärkraftigas skuldror. Sådana skatteformer måste nämligen relativt kraftigt drabba det enskilda sparandet, och det är mycket naturligt, om man då ser sig nödsakad att kompensera denna minskning av det enskilda sparandet genom en offentlig fondbildning.

Detta sistnämnda, i hänsynen till kapitalbildningen grundade skälet för offentlig fondbildning är måhända i närvarande epok av den ekonomiska utvecklingen betydelsefullare än någonsin. Det är mycket möjligt, att även på längre sikt den internationella kapitalmarknaden kommer att bli uppsplittrad på i viss mån slutna nationella kapitalmarknader. Om då landets näringsliv skulle ha att genomgå stora strukturella förändringar — framkallade av delvis samma orsaker —, kan det komma att resas stora krav på kapitalinsatser, vilka vi icke till mera väsentlig del kunna skaffa utifrån, utan för vilkas täckande vi bli hänvisade till den inhemska kapitalbildningen.

Ett sista skäl för uppehållandet å lång sikt av en relativt hög grad av finansiell »sundhet», är den ständigt rådande risken för krig eller andra kriser och katastrofer, där det offentliga måste kunna lita på sin kredit, d. v. s. det absoluta förtroendet till dess finanser, och även till möjligheterna att tillfälligt vidtaga kraftiga stegringar av skattesatserna.

Vi ha härmed blott velat sammanfatta skälen, varför man icke utan vidare har rättighet att slå sig till ro i den föreställningen, att finanserna äro »sunda», om blott avsättning sker för normal kapitalavskrivning, och för övrigt ingen offentlig fondering äger rum. I vad mån en dylik finanspolitik är tillräckligt försiktig beror på förhållandena, beror på i vad mån man kan lita på penningvärdets stabilitet, på fred och eljest lugna förhållanden, i vad mån avskrivningskvoterna tillräckligt beakta det tekniska framåtskridandet och de strukturella förskjutningarna, i vad mån man anser sig kunna avvara det tillskott till kapitalbildningen, som offentlig fondbildning innebär, och beror först och främst på skattesatsernas faktiska höjd och förväntningarna om skattebehovets storlek i framtiden.

## KAPITEL 4.

### Långtidsverkningarna av en olika grad av konjunktur- rörlighet.

1. **Frågeställningen.** De slutsatser, som i föregående kapitel ernåtts om verkningarna av en olika grad av finansiell »sundhet», äro principiellt fullt oberoende av om en given grad av »sundhet» upprätthålles genom den ena eller andra kombinationen av budgetbalanseringsprinciper. Verkningarna på den totala reala kapitalbildningen, på den offentliga nettoförmögenhetsmassans utveckling, på inkomst- och förmögenhetsfördelningens utveckling, på »förtroendet» till den offentliga hushållningens finanser, på utvecklingen av behovet av verkliga inkomster vid givna direkta utgifter och på volymen av direkta utgifter (i senare hänseende dock blott i den mån denna verkan direkt ledes över hänsynen till verkan på skattesatsernas utveckling, se § 9 i föregående kapitel) äro med andra ord på längre sikt fullkomligt oberoende av om en viss grad av finansiell »sundhet» ernås vid en sträng finansieringsregel förenad med mindre stränga inkomstbindningsregler eller vid en mindre sträng finansieringsregel, förenad med strängare inkomstbindningsregler.

I avdelningens första kapitel utreddes genom vissa idealtypiskt schematiserande exempel, huruledes kombinationen av budgetbalanseringsprinciper kan förskjutats på ett sådant sätt, att långtidsresultatet med hänsyn till finansernas relativa grad av »sundhet» blir oförändrat. Andra kapitlets principiella analys av problemet om korttidsrörligheten var byggd på samma förutsättning. Nu kan man givetvis häremot invända, att även om en dylik konstruktion är teoretiskt möjlig, ser det dock annorlunda ut i praktiken. I praktiken leder, menar man, en förändring av budgetbalanseringsprinciperna i avsikt att möjliggöra en större konjunkturörlighet, vare sig man vill det eller icke, till en sänkning av finansernas grad av »sundhet». Man kommer nämligen blott att utnyttja de därmed medgivna möjligheterna till utgiftsutvidgning utan inkomstutvidgning under lågkonjunkturen men icke att underkasta sig de därmed förbundna förpliktelserna till utgiftsbegränsning utan motsvarande inkomstbegränsning under högkonjunkturen.

Detta problem om konjunkturörlighetens verkningar på finansernas grad av »sundhet» skall upptagas nedan i § 6 samt i femte kapitlet. Problemet gäller i sista hand de praktiska möjligheterna att säkra inkomstbindningsreglernas efterlevnad.<sup>1</sup> Till en början göra vi emellertid alltjämt det antagan-

<sup>1</sup> Se ovan s. 91 not 1 och nedan s. 130 ff.

det, att de olika graderna av konjunkturörklighet faktiskt äro inbyggda i kombinationer av budgetbalanseringsprinciper, som på längre sikt garantera samma grad av »sundhet» i de offentliga finanserna.

Det kan synas, som om denna abstrakta förutsättning vore oberättigad vid behandlingen av det problem, som i detta kapitel skall behandlas. Med viss rätt ses ju ofta den finansiella korttidsörklighetens verkliga crux i dess verkningar å finansernas »sundhet». Metodiskt är dock vårt tillvägagångssätt väl försvarat. Vi bli därigenom i tillfälle att nu först isolerat studera vissa finansiella verkningar av korttidsörkligheten, vilka icke stå i mera direkt samband med frågan om finansernas »sundhet». Och då denna sistnämnda fråga därefter upptages till ingående behandling, blir ändock ingenting bortglömt.

Anmärkas må vidare följande. De verkningar av korttidsörkligheten å det finansiella systemet, som i detta kapitel behandlas, inskränka sig till de i egentlig mening finansiella, d. v. s. de, som direkt ha att göra med utgifter och intäkter å den offentliga budgeten. De realekonomiska verkningarna på näringslivet i dess helhet skola behandlas i nästa avdelning.

Antagandet är således härefter ånyo liksom i första och andra kapitlet en viss given grad av finansiell »sundhet» i den offentliga hushållningen. Problemet gäller till en början de särskilda verkningarna av att ett finanssystem med given grad av finansiell »sundhet» uppbygges på ena eller andra sättet.

Är graden av finansiell »sundhet» given, så kommer utvecklingen av de behövliga verkliga inkomsterna (och speciellt skattebelastningen) att på längre sikt följa samma linje som de direkta utgifternas utveckling, oavsett hur budgetbalanseringssystemet i övrigt är sammansatt.<sup>1</sup>

**2. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomsnittliga höjden av behövliga verkliga inkomster. Tillsvidare under bortseende från konjunktursynpunkten.** I denna paragraf bortses tillsvidare från den speciella konjunktursynpunkten; denna skall upptagas i de två följande paragraferna. Problemet gäller först blott de allmänna verkningarna av en mindre sträng finansieringsregel (kompenserad genom i samma mån strängare inkomstbindningsregler) å utvecklingen av direkta utgifter och av verkliga inkomster. De efterfrågade särskilda verkningarna leda då över en förändrad inriktning och volym av de direkta utgifterna.

Då en finansieringsregel säges vara mindre sträng än en annan, är innebörden härav, att enligt den förra tillåtelse gives att finansiera en större kategori av utgifter lånevägen än enligt den andra. Sannolikt torde det då i praktiken vid den förra finansieringsregelns tillämpning ställa sig lättare för personer, som äro intresserade att genomdriva en offentlig utgift av beskaffenhet att enligt denna men icke enligt den strängare finansieringsregeln kunna finansieras lånevägen, att också verkligen genomföra sin avsikt, detta emedan man då icke vid det särskilda beslutet behöver räkna med en lika stor omedelbar skattestegring. En lindrigare finansieringsregel skulle således leda till en utvidgning av speciellt de direkta utgifter, vilka enligt denna finansieringsregel men icke

<sup>1</sup> Se jämförelsevis ovan s. 84.

enligt den strängare finansieringsregel, som jämförelsen gäller, kunna finansieras lånevägen. Då lånefinansierade utgifter oftast ge upphov till fasta kostnader, och då en gång nedlagda fasta kostnader äro ett starkt motiv för uppehållande av en viss verksamhet, som eljest måhända skulle nedläggas eller inskränkas, drar en dylik utvidgning ofta med sig större direkta utgifter även för framtiden.

Ifall lånefinansieringen emellertid är förbunden med en bokföringsmässigt klart redovisad avskrivning och förräntning av det genom utgiften i fråga investerade lånekapitalet, bör man å andra sidan bli mera intresserad av att icke i irrationell utsträckning låta rörliga kostnader substitueras av fasta investeringskostnader. På denna väg skulle en mildring av finansieringsregeln på grund av den vid antaget given grad av »sundhet» kompensera avskrivningsregeln sannolikt leda till en inskränkning av de ifrågavarande direkta utgifternas storlek.

Dessa båda tendenser löpa således i motsatt riktning: den förra tenderar att utvidga volymen av direkta utgifter, den senare tenderar att inskränka samma volym. Tendensernas relativa styrka och därmed resultatens riktning (beträffande såväl de direkta utgifternas som de verkliga inkomsternas genomsnittliga volym) bero på den psykologiska strukturen av den offentliga hushållningens politiska basis.

Saken blir måhända klarare genom ett praktiskt exempel. Vi antaga, att man beslöte reformera de i det svenska statsfinansiella systemet tillämpade budgetbalanseringsprinciperna därhän, att för framtiden även de »icke-produktiva» byggnadsföretagen finge finansieras lånevägen, men att man samtidigt beslöte att genom en kompensera skärpning av inkomstbindningsreglerna vidmakthålla statshushållningen vid oförändrad relativ grad av finansiell »sundhet». Som tidigare utförts,<sup>1</sup> skulle detta innebära dels uppläggandet av genom avskrivningar finansierade förnyelsefonder för hela den bestående och framdeles tillkommande förmögenhetsmassan av »icke-produktiva» byggnader, dels viss fristående fondering motsvarande den genomsnittliga skillnaden mellan årlig nybyggnad och årlig värdeminskning av motsvarande förmögenhetsmassa. Därest man ville genomföra möjligast rationella statsbokföring, borde efter reformen varje statlig verksamhetsgren debiteras förräntning och avskrivning av de i verksamhetsgrenen i fråga utnyttjade »icke-produktiva» byggnaderna.<sup>2</sup>

Denna reform, som skulle vara motiverad i första hand av hänsyn till behovet av större konjunkturrörlighet<sup>3</sup>, skulle då sannolikt å ena sidan leda till att olika administrationsgrenar lättare skulle få sina nybyggnadskrav beaktade och beslutade. Anläggningskostnaderna för de enskilda byggnadsföretagen skulle nämligen då ej komma att belasta den skattefinansierade driftsbudgeten med hela sitt belopp och omedelbart avskrivnas utan blott med sin beräknade årliga nyttjandekostnad, motsvarande den årliga avskrivningen och förränt-

<sup>1</sup> Se ovan s. 88 f., 90 f.

<sup>2</sup> Se nedan i femte kapitlet.

<sup>3</sup> Se i denna avdelnings andra kapitel samt i fjärde avdelningen.

ningen av anläggningskostnaden. Volymen av utgifter för »icke-produktiva» byggnadsföretag skulle således av detta skäl tendera att stegras.

Å andra sidan måste man emellertid även räkna med att — när en gång en viss byggnadsfråga mognat fram till sin lösning, och beslut därom någorlunda säkrats — ett budgeteringssystem, som för byggnadens hela framtida varaktighet debiterar verksamhetsgrenen i fråga en annuitet innefattande avskrivning och förräntning av anläggningskostnaden, måste göra företrädarna för ifrågasvarande verksamhetsgrens intressen mindre benägna att påyrka ett kostsamt byggnadssätt. Ett budgeteringssystem, som för framtiden blott debiterar underhålls- och reparationskostnader, måste däremot — när en gång byggnadsföretagets realiserande tryggats — helt naturligt göra dessa intressenter benägna att exempelvis substituera en ökad investeringskostnad för en minskad underhålls- och reparationskostnad i en grad, som är mer än räntabilitetsoptimal. I detta hänseende skulle volymen av utgifter för »icke-produktiva» byggnadsföretag närmast få en tendens att minskas.

Totalresultatet skulle alltså bli, att man vid en mindre sträng finansieringsregels tillämpning komme att bygga för något fler ändamål, men att man samtidigt komme att bygga på ett sparsammare sätt.

**3. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomslitliga höjden av behövliga verkliga inkomster (fortsättning). Med beaktande av konjunktursynpunkten. Via utgifternas tidslokalisering.** De viktigaste verkningarna i här avhandlade hänseende härleda sig emellertid från förskjutningarna i de direkta utgifternas tidslokalisering.

Uppehåller man beträffande vissa byggnads- och anläggningsföretag den finansieringsregeln, att de omedelbart skola skattefinansieras, blir tendensen givetvis, att man sätter igång dylika arbeten, när man tycker sig ha god råd, d. v. s. under högkonjunkturen, då alla inkomstkällor flöda rikligt, medan man under lågkonjunkturen »av hänsyn till budgetläget» sätter igång så litet som möjligt. Skulle man i stället ha en finansieringsregel, som tillåte lånefinansiering av dylika företag, så föreläge till en början icke samma tvång till inskränkning under lågkonjunkturen, då ju arbetenas igångsättande icke skulle med hela sitt belopp belasta driftsbudgeten och kräva omedelbar täckning medelst verkliga inkomster. Frestelsen till expansion under högkonjunkturen skulle ävenledes dämpas, eftersom de då ymnigare flödande verkliga inkomsterna komme att tagas i anspråk för indirekta utgifter för förräntning och avskrivning av de under lågkonjunkturen gjorda investeringarna.

Från realekonomisk synpunkt är detta givetvis de strängare finansieringsreglernas stora olägenhet, att de driva till en från konjunkturpolitisk synpunkt alldeles oriktig tidslokalisering av framför allt de direkta utgifter, som äro av investeringskaraktär. Denna synpunkt skall upptagas i nästa avdelning; här hålla vi oss endast till de finansiella verkningarna.

Tillsvidare ställa vi blott den frågan: har man anledning att vänta, att en genom medgivandet av lånefinansiering ernådd mera rationell tidslokalisering av de direkta utgifterna av investeringskaraktär kommer att på lång sikt leda

till en utvidgning av deras volym (och därmed även, vid gjord förutsättning om oförändrad grad av »sundhet» i de offentliga finanserna, av det långsiktiga behovet av verkliga inkomster)? Svaret på denna fråga måste bli: i och för sig är det alls ej säkert. Resultatet blir rentav sannolikt motsatsen.<sup>1</sup>

Det är allmänt medgivet, att en hel del av de offentliga investeringsutgifter, som ganska lättsinnigt genomvoterats under högkonjunkturen med dess allmänna optimism, äro illa övervägda eller i alla händelser av den natur, att de icke skulle bifallas, om tiderna vore annorlunda. Kunde man därför ernå en allmän omlokalisering av dessa utgifter, så att åtminstone en del av dem över-skötes till lågkonjunkturen, har man vid ett dylikt systems tillämpning för det första anledning att förvänta, att många utgifter av uppenbar felinvesteringsnatur aldrig bli gjorda. För det andra framstår det sannolikt, att de återstående utgifterna under inflytande av den mera kritiska inställning, som råder under trycket av dåliga tider, komma att granskas betydligt noggrannare och ofta kraftigt nedskäras. Åtminstone torde detta bli resultatet av en mera normal och långsiktig tillämpning av ett sådant system.

Man har vid denna frågas bedömande även att erinra sig, att de under högkonjunkturen med dess vid strängare finansieringsprincipers tillämpning rådande finansiella överflöd beslutade utgifter, vilka äro av felinvesteringsnatur, och som icke skulle komma att beslutas, om man verkställde en omlokalisering i tiden av deras upptagande till prövning, vanligen ha karaktären av fasta kostnader, vilka, när de en gång äro gjorda, även för framtiden binda den offentliga hushållningen vid årliga kostnader. Ofta hinna dessutom anläggningar icke färdigställas, innan de goda åren äro till ända och finansöverflödet slut, varefter man under de dåliga åren får kasta goda pengar efter de dåliga. Om utgifterna då börja te sig som misstag, är det naturligtvis dubbelt förgärligt.

Just från denna synpunkt visar det sig, hur viktigt det är, att man besinnar den konsekvens, som följer av förutsättningen om uppehållandet av på lång sikt oförändrat »sunda» finanser: genom den kompenserande skärpningen av inkomstbindningsreglerna (och särskilt om man har konjunkturrörliga budgetbalanseringsprinciper) tar man nämligen hand om högkonjunktorens finansiella överflöd och förminskar därigenom i väsentlig grad frestelserna till expansion.

Här ha vi oavbrutet tänkt på de direkta utgifter, som äro av investeringskaraktär, och med hänsyn därtill egentligen blott behandlat den art av ökad konjunkturrörighet, som vid fasta budgetbalanseringsprinciper ernås genom en mindre sträng finansieringsregel, kombinerad med en i motsvarande grad skärpt inkomstbindningsregel. Det alldeles motsvarande gäller emellertid även den andra arten av ökad konjunkturrörighet, som består i konjunktursmidiga budgetbalanseringsprinciper.

Om man nämligen genom extraordinär upplåning, minskad amortering eller

<sup>1</sup> Jämför med det närmast följande resonemanget även de i nästföljande paragrafer givna synpunkterna.



tärandet av en konjunkturutmätning under lågkonjunkturen i viss mån håller uppe de direkta utgifterna utan alltför stora skattestegringar, så kommer å andra sidan den kortsiktiga amorteringen av den extraordinära upplåningen, den ökade amorteringen eller avsättandet till konjunkturutmätningens fonden att under högkonjunkturen lägga beslag på de eljest rikligare flödande verkliga inkomsterna och därigenom då avsevärt försvåra all stegring av direkta utgifter.

Verkningarna i senare hänseendet äro desto viktigare, eftersom erfarenheten lär, att det i och för sig är synnerligen svårt att i mera väsentlig omfattning under lågkonjunkturen skära ned direkta utgifter särskilt sådana av mera ordnadt slag. Dessa utgifter komma därför även vid ett mindre konjunkturväxande finanssystem att hållas uppe fastän då genom i motsvarande mån stegrad beskattning. Har beskattningen stegrats, kan den visserligen sedan sänkas igen, när högkonjunkturen kommer. Men själva den omständigheten, att man har en stegrad beskattning, som man kan sänka, förstärker då känslan av finansiellt överflöd och lockar till utgiftsexpansion.

Den slutsatsen kan näppeligen undgås, att ett konjunkturväxande finanssystem i och för sig kan väntas på lång sikt icke öka utan snarast minska volymen av direkta utgifter. Vi erinra emellertid därom, att denna slutsats ernåtts under ett strängt uppehållande av den förutsättningen, att verkligen sådana skärpningar av inkomstbindningsreglerna genomföras, som garantera oförändrad grad av långsiktig finansiell »sundhet».

**4. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomsnittliga höjden av behövliga verkliga inkomster (fortsättning).** Via utjämningen av skattesatsernas höjd och det reala skatteunderlagets förstärkande. Den relativa grad av utjämning av skattesatsernas höjd under olika slags konjunkturer, som blir ett resultat av varje art av ökad konjunkturväxande hos finanssystemet, måste göra skatterna lättare att bära för skattebetalarna och även lättare att effektivt taxera och indriva för finansadministrationen. Vid sidan av själva inflytandet på konjunkturutvecklingen, varom mera i nästa avdelning, är detta ett av de huvudresultat, man genom finanssystemets inställning på större konjunkturväxande strävar att vinna.

Denna verkan av konjunkturväxanden minskar i någon mån den begränsning för den offentliga verksamhetens utvidgning, som skattetrycket i mån av sin relativa höjd betingar. Under eljest lika förhållanden bör då den offentliga verksamheten få en viss tendens att utvidgas och i följd därav de direkta utgifternas och de verkliga inkomsternas genomsnittliga volym en tendens att stegas. Men i följd av angivna primärverkan bör denna stegring av de verkliga inkomsternas och i första hand skatternas volym även i minst samma grad kunna utan ökade svårigheter bäras.

Härtill kommer nu följande förhållande. De offentliga hushållningarnas finanser bero i sista hand, som redan ofta påpekats, av det reala skatteunderlaget, vars bärkraft i sin tur bestämmas av produktionen och inkomstbildningen i samhället. I den mån en större konjunkturväxande hos finanssystemet

verkligen är konjunkturpolitiskt motiverad<sup>1</sup>, bidrager den till att på lång sikt uppehålla den genomsnittliga produktions- och inkomstvolymen och alltså att förstärka skatteunderlaget.

Denna verkan måste i sin mån tendera att hålla ner den relativa omfattningen av den offentliga hushållningen, d. v. s. dess storlek i förhållande till totala produktions- och inkomstvolymen. Skattesatserna kunna därför vid given utgiftsvolym hållas lägre.

Om detta i sin tur leder till en viss stegring av den absoluta omfattningen av den offentliga verksamheten och därmed en stegring av de direkta utgifternas och de verkliga inkomsternas volymer, vilket är sannolikt, då det relativa skattetrycket faktiskt bildar den offentliga verksamhetens viktigaste praktiska begränsning, måste dock här liksom nyss framhåvas, att denna stegring av de verkliga inkomsternas och i första hand skatternas absoluta volymer i minst lika hög grad måste motsvaras av stegringen av skatteunderlagets bärkraft.

Enbart med hänsyn till de i denna paragraf berörda förhållandena torde med visshet kunna påstås, att en avsevärd konjunkturörlighet är ett intresse från nästan alla samhällsklassers synpunkt.

**5. Verkningarna på inriktningen och volymen av direkta utgifter och på den genomsnittliga höjden av behövliga verkliga inkomster (fortsättning). Via kostnadsminskning och kostnadsökning.** Konjunkturörligheten är i första hand motiverad av en önskan att möjliggöra en koncentration av direkta utgifter till lågkonjunktur eller åtminstone ett förhindrande av den motsatta koncentration av direkta utgifter till högkonjunktur, som vid ett konjunkturstelt finanssystem blir en naturlig konsekvens av skatteunderlagets konjunkturvariation och överhuvud taget de verkliga inkomsternas konjunkturvariation (vid givna finansiella standards).<sup>2</sup>

Denna innebörd av en högre grad av finansiell konjunkturörlighet måste i sin mån leda till en ofta mycket avsevärd kostnadsbesparing. Konjunkturörligheten är även i detta hänseende motiverad redan från rent finansiell synpunkt och alltså oberoende av dess konjunkturpolitiska verkan.

Erfarenheten visar nämligen, att råvaror och andra produktionsförmödenheter samt i viss mån även arbetskraft ställa sig betydligt billigare under lågkonjunktur än under högkonjunktur. I den mån de direkta utgifterna finansieras lånevägen, kommer därtill, att även låneräntan ställer sig betydligt billigare under lågkonjunktur.

Denna verkan av en högre grad av konjunkturörlighet, tenderar således att i sin mån sänka totalkostnaden på lång sikt för den offentliga verksamheten och därmed även i sin mån att minska det genomsnittliga behovet av verkliga inkomster.

Den nedhållna offentliga verksamheten under högkonjunkturen måste vidare väntas i sin mån minska dennas intensitet och därmed även dämpa den efter-

<sup>1</sup> Se därom i fjärde avdelningen.

<sup>2</sup> Se därom ovan s. 97 f. och nedan s. 166 ff.

följande lågkonjunktorens skärpa. Den uppehållna offentliga verksamheten under depressionen måste ha samma verkan på näringslivet och dessutom direkt bereda sysselsättning för ett större antal arbetare i själva den offentliga verksamheten. Dessa verkningar av den i högre grad konjunkturörliga finanspolitiken skola närmare analyseras i nästföljande avdelning. Tillsvidare observera vi blott den rent finansiella effekten, som består i minskade offentliga understödskostnader under depressionen. Även i detta hänseende ha vi alltså att anteckna en tendens till minskning på lång sikt av de direkta utgifternas totalvolym och en motsvarande minskning av det genomsnittliga behovet av verkliga inkomster.

Under en mycket kraftig och långvarig depression — såsom t. ex. den vilken för närvarande råder — kan behovet av en tillfällig utvidgning av den offentliga verksamheten bli så stort, att även arbeten, vilka icke med större säkerhet inom en nära framtid skulle komma till utförande, måste tillgripas. Under motsvarande förutsättning kan då omfattningen av viss offentlig verksamhet bli så stor, att den icke på ett fullt tekniskt och ekonomiskt optimalt sätt kan administreras. Resultatet skulle då därigenom bli en alldeles motsatt tendens till kostnadsstegring med motsatta verkningar i angivna hänseenden. Den tillfälliga utvidgningen kan givetvis likväl vara konjunkturpolitiskt fullt motiverad, och verkningarna på skatteunderlaget och understödsbehovet kunna vidare vara så avsevärda, att den, trots ifrågavarande kostnadsstegring, likväl är motiverad redan från rent finansiell synpunkt.

Ytterligare är i detta hänseende att erinra därom, att en högre grad av förutseende och planmässighet i konjunkturplaneringen och speciellt det regel-mässiga användandet av långtidsplanering för den offentliga verksamheten i väsentlig grad kan förebygga, att den konjunkturpolitiska koncentrationen av offentlig verksamhet till lågkonjunktur får denna kostnadsstegrande karaktär. Orsaken därtill torde nämligen i flertalet fall vara, att man låter sig överraskas av situationen och i saknad av en rationell mobiliseringsplan blir tvungen att under stora administrativa svårigheter improvisera en utvidgning av den offentliga verksamheten, vilken i stället borde kunnat utvidgas på ett planmässigt sätt efter i förväg uppdragna linjer. Utöver flerårsplaner, vilka isynnerhet för vägbyggnader och andra offentliga investeringsföretag borde i långt högre grad kunna uppläggas, torde i första hand smidigare administrativa och politiska former för exceptionella depressionslägens bemästrande vara ägnade att förebygga, att den konjunkturpolitiskt inställda offentliga hushållningen får denna här antydda karaktär av finansiell kostnadsstegring. I samma riktning torde en utsträckning verka av det område, inom vilket en utvidgning av den offentliga hushållningen under lågkonjunktur anses kunna företagas. Dessa problem skola mera ingående beröras i nästa kapitel och i fjärde avdelningen.

6. **Verkningarna på den relativa graden av »sundhet» i de offentliga finanserna.** Om den hittills givna analysen är riktig blir den allmänna slutsatsen denna: ett konjunkturörligare finanssystem, som utan alltför stora fluktuationer

ner av skattesatserna medger en viss koncentration av investeringsutgifterna till lågkonjunkturer i stället för till högkonjunkturer och en jämnare gestaltning av övriga direkta utgifter under konjunkturförloppet, medför sannolikt i stort sett, om det eljest är ändamålsenligt inrättat, avsevärda finansiella kostnadsbesparingar i olika hänseenden. Det innebär vidare i och för sig en lindrigare belastning av skattekraften och kan icke förväntas öka utan snarare förväntas minska volymen av direkta utgifter på längre sikt. Även bortsett från de primärt motiverande konjunkturpolitiska verkningar, som skola analyseras i nästa avdelning, skulle därför från eljest mycket skiljaktiga politiska intressesynpunkter ett mera konjunkturörsligt budgetbalanseringssystem vara att föredraga framför ett mindre konjunkturörsligt. Förutsättningen har därvid varit, att genom motsvarande förändringar av inkomstbindningsreglerna i oförändrad grad »sunda» finanser upprätthållas.

Mycket ofta göres emellertid en uppfattning av delvis annan art gällande. Man förmenar, att ett konjunkturörsligare finanssystem tvärtom på längre sikt leder till en stegring av de direkta utgifternas volym. Personer, som i enlighet med sin allmänna politiska inställning icke gärna se en sådan stegring, finna därför ett mera konjunkturörsligt finanssystem vådligt av sparsamhets-skäl.

Man fäster därvid framför allt uppmärksamheten vid att ett konjunkturörsligare finanssystem tillåter en utvidgning av investeringsutgifterna under lågkonjunkturen. Det är visserligen sant, att häremot borde svara en utgiftsbegränsning under högkonjunkturen. Men av olika skäl kan det ibland ha sina svårigheter att företaga en dylik utgiftsbegränsning. Då därtill den långsiktiga utvecklingstendensen i alla västerländska samhällen synes gå emot en oavbruten utvidgning av den offentliga verksamhetens omfattning, befarar man, att utvidgningen under lågkonjunkturen i verkligheten icke skall komma att efterföljas av en däremot svarande inskränkning under högkonjunkturen.

Man befarar tvärtom, att utvidgningen under lågkonjunktur skall i viss grad nedbryta de politiska och politiskt psykologiska hinder, vilka dock i viss mån bromsa den pågående sekulära utvidgningen av den offentliga verksamheten. Den skulle vänja folk vid vissa utvidgningar av den offentliga verksamheten och vissa därmed förbundna direkta utgifter och så verka såsom en stimulans för den allmänna utvidgningstendens, som man ogillar.

I vissa fall äro, framhåller man vidare, de under en depression utvidgade direkta utgifterna — särskilt vad gäller offentliga arbeten — av karaktär att utgöra en investering av fasta kostnader för en verksamhet, som man, när dessa fasta kostnader en gång äro gjorda, får större skäl att fortsätta. I den mån dessa offentliga arbeten givits en mera utpräglad arbetsmarknadspolitisk karaktär, äro de även på grund härav svåra att nedlägga, när konjunkturen sedermera blir avsevärt förbättrad.

I all synnerhet, då det ligger i den mera rörliga konjunkturreaktionens idé, att de verkliga inkomsterna och speciellt beskattningen icke omedelbart höjas i en grad, som motsvarar utvidgningen, skulle denna verkan av konjunkturörsligheten förstärkas. Resultatet skulle bli en i »trappstegsform» framträdande

tendens till en starkare utvidgning av de direkta utgifterna, än den, som vid konjunkturstelare budgetbalanseringsprinciper skulle äga rum.

En viss sanning torde rymmas i detta argument. Varje art av föränderlighet i finanssystemet torde i sin mån verka nedbrytande på stationära handlingsvanor. Om då de dynamiskt politiska krafterna i samhället självständigt verka i riktning mot en utvidgad offentlig verksamhet, vilket här må medgivas såsom en erfarenhetssats, skulle denna föränderlighet tendera att undanskaffa vissa i de stationära handlingsvanorna förefintliga friktionselement, vilka i sin mån eljest binda och hindra dessa krafter.

Frågan blir då emellertid: innebär verkligen en ökad finansiell konjunkturörlighet ett dylikt föränderlighetsmoment? Verkar den icke tvärtom väsentligen stabiliserande på den offentliga hushållningen?

Vi erinra om huruledes just ett konjunkturstelare finanssystem direkt uppmuntrar till verksamhetsutvidgning under den konjunkturfas, då vidare de allmänt psykologiska betingelserna för en expansion äro i högre grad förhållandevis, nämligen under högkonjunkturen. Den offentliga verksamhetens utvidgning har förvisso i flera decennier företett en »trappstegsform», men trappstegen ha varit lokaliserade till högkonjunkturerna och icke till lågkonjunkturerna.

En genom konjunkturrörligare budgetbalanseringsprinciper möjliggjord konjunkturpolitiskt ändamålsenligare inställd finanspolitik skulle ju icke i första rummet gå ut på något annat än en utjämning i tiden och en stabilisering av den offentliga hushållningens volym.<sup>1</sup> Om de konsekvenser med avseende å inkomstbindningsreglernas skärpande, som följa av det förutsatta uppehållet av oförändrad grad av »sundhet» i de offentliga finanserna strängt iakttagas, kommer man därigenom att kraftigt beskära möjligheterna till verksamhetsutvidgning under högkonjunkturen. Och det är ju under högkonjunkturernas psykologiska betingelser, som erfarenhetsmässigt utvidgningstendensen eljest har de största förutsättningarna att bryta sig igenom. Vi kunna alltså icke komma till annat resultat, än det som motiverades ovan i § 3, nämligen att ett konjunkturrörligare finanssystem på lång sikt icke kan väntas leda till verksamhetsutvidgning utan snarast till verksamhetsinskränkning.

Förutsättningen är emellertid därvid, som oavbrutet framhållits, att garantier skapas för uppehållet av oförändrad »sundhet» i de offentliga finanserna. Det är givetvis i denna hittills alltjämt uppehållna förutsättningen, som det konjunkturrörligare finanssystemets största svaghet ligger. Anser man sig icke i stånd att skapa dessa garantier, blir det här kritiserade resonemanget betydligt hållfastare.

Denna svaghet vidlåder varje konjunkturpolitiskt orienterad finanspolitik, som icke strängt regelbindes och infogas i ett på lång sikt institutionellt fastlagt finansiellt system. Låter man således helt enkelt konjunkturrörligheten

<sup>1</sup> Som tidigare framhållits — se ovan s. 97 f. — är innebörden i det konjunkturstelare finanssystemets »naturliga» konjunkturreaktion, att de *finansiella standards*, som bestämma de offentliga direkta utgifterna och de verkliga inkomsterna, d. v. s. den offentliga hushållningens konkreta gestaltning, komma att förhålla sig *konjunkturrörligare*. Det konjunkturrörligare finanssystemet åter innebär på samma sätt en högre grad av konjunkturstelhet i fråga om just dessa finansiella standards.

taga sig uttryck i tillfälliga uppgivanden under lågkonjunktur av stadfästa budgetbalanseringsprinciper utan kompenserande åtgärder i inkomstbindnings-syfte, eller tryggar man icke den framtida efterlevnaden av dessa inkomstbindningar, så kan följden givetvis bli, att den tillfälliga relativa utvidgningen icke åtföljes av en motsvarande inskränkning under nästkommande högkonjunktur. Man har då givit en accelererande tendens åt den kanske även eljest försiggående långsiktiga verksamhetsutvidgningen, samtidigt som man tillfälligtvis undansmusslat konsekvenserna för skattebärarna genom att medge en sänkning av finansernas relativa grad av »sundhet». Isynnerhet om denna manöver upprepas under en serie av lågkonjunkturer, kan hela finanssystemet komma i drift med de allvarliga konsekvenser, som antyddes i föregående kapitel.

Det kan från denna synpunkt ligga en viss fara i det understrykande av åtgärdernas exceptionella och icke prejudikatbildande natur, som man under lågkonjunkturen då gärna är angelägen om att göra. Ser man i varje lågkonjunktur ett undantag, betyder detta närmast, att man under nästa högkonjunktur kanske icke känner sig i tillräcklig grad förpliktad att vare sig bota de uppkomna revorna i finansernas »sundhet» eller finansiellt förbereda sig på nästa lågkonjunktur. Varje lågkonjunktur kommer då att mötas blott genom improvisationer, vilket, som redan påpekats, är oändamålsenligt både från effektivitets- och kostnadssynpunkt. Och den högre graden av konjunkturörslighet kommer lätt att infogas i finanssystemet på ett undansmusslat och formellt oklart sätt med resultat, att finansernas »sundhet» undergräves, nästan utan att man märker det.

Kanske undviker man så att klarlägga och regelbinda den faktiska konjunkturörsligheten just av respekt för vissa hävdvunna budgetbalanseringsprinciper, vilka man åtminstone icke öppet vill uppgiva. Genom att emellertid pressa deras elasticitet på detta sätt bryter man likväl emot deras anda, vilken dock är viktigare än deras bokstav. Om nämligen dessa principer icke strängt efterlevas, stå de i huvudsak endast såsom ett hinder för klarhet, kontroll, fasthet och rationalitet i finanspolitiken.

Man bör därför överhuvudtaget icke hålla sig med principer, som man måste tillämpa med prutmän och elasticitetsknepp, utan inrikta sig på en fast regelbindning på lång sikt av sådan art, att den verkligen kan strikt tillämpas i alla uppkommande situationer. Endast i så fall behärskar man de offentliga finansernas öde.

## KAPITEL 5.

### **Finanstekniska metoder att garantera oförändrad grad av »sundhet» i de offentliga finanserna vid i högre grad konjunkturrörliga budgetbalanseringsprinciper.**

1. Kravet på institutionell fasthet i finansväsendet och på klarhet i budgetuppställningarna. Avståendet från de dolda avstegen från uppställda budgetbalanseringsprinciper. I tredje kapitlet gävos mycket starka skäl för uppehållandet av en relativt hög grad av »sundhet» i de offentliga finanserna. I fjärde kapitlet utfördes, hurusom redan från finansiella synpunkter en ökad grad av konjunkturrörlighet är motiverad. I fjärde avdelningen skall närmare angivas, i vilka hänseenden en sådan konjunkturrörlighet är påkallad även av konjunkturpolitiska skäl. Det praktiskt finansiella problemet reser sig då: i vilka former och under vilka säkerhetsanordningar kan en ökad konjunkturrörlighet inordnas i finanssystemet på ett sådant sätt, att därvid garantier vinnas för vidmakthållen »sundhet» i de offentliga finanserna?

Sådana garantier kunna endast erbjudas, såframt den ökade konjunkturrörligheten kan ges *en på lång sikt institutionellt fast gestaltning*. Utredningen i detta kapitel gäller därför alltjämt uppläggningsen av finanspolitiken på lång sikt och tager icke sikte på finanspolitiken under en extraordinär kris-situation. Vid problemets behandling bli vi samtidigt i tillfälle att sammanfattningsvis understryka en del praktiska slutsatser av finansteknisk art, som i denna avdelning redan tidigare vunnits. Framställningen måste fortfarande hålla sig i rätt hög grad på det principiella planet utan möjlighet att gå mera i detalj i fråga om de administrativa och rättsliga förhållandena. Rent allmänt må dock i sistnämnda hänseende den uppfattningen hävdas, att starka skäl synas tala för att åtminstone vissa av de garantier, som nedan skola behandlas, givas lags eller rentav grundlags natur. Det sist sagda avser framförallt reglerna för avskrivning och långsiktig fondbildning men även den institutionella ramen kring kortsiktig fondbildning och extraordinär upplåning.

Inledningsvis må vidare framhävas, att detta problems utredande måste vara av största vikt även för den, som tilläventyrs icke känner sig övertygad om den konjunkturrörliga finanspolitikens företräden från de finansiella synpunkter, som angivits i fjärde kapitlet, och de konjunkturpolitiska, som komma att angivas i fjärde avdelningen. De rådande tendenserna både i fråga om de

faktiska ekonomiska förhållanden utveckling och i fråga om den politiska inställningen till denna utveckling göra det nämligen sannolikt, att finanspolitiken framdeles mera än hittills kommer att integreras i den allmänna ekonomiska politiken. Detta kommer i så fall faktiskt att betyda bl. a. en ökad finansiell konjunkturörlighet. Vare sig denna utveckling ter sig önskelig eller oönskelig, blir det då ett intresse att regelbinda den i sådana institutionella former, att finansernas »sundhet» på lång sikt icke vedervågas. Icke minst om man kanske egentligen hellre skulle se en mera traditionell konjunkturstel finanspolitik, har man anledning att med särskild iver söka länka denna finansiella utveckling i möjligast fasta och betryggande former.

Till en början må då blott erinras om, vad redan tidigare flerstädes framhållits, nämligen att största möjliga klarhet och redlighet i de offentliga budgeternas kalkylering och uppställning blir ett desto nödvändigare krav, ju mer finanspolitiken infogas i den allmänna ekonomiska politiken och här speciellt konjunkturpolitiken. En oklar budgetuppställning utgör i och för sig och under alla förhållanden en frestelse till allehanda transaktioner, som innebära en nedsatt finansiell »sundhet». Inleder man en finanspolitik, som själv onekligen kan komma att verka i samma riktning, blir faran i motsvarande mån större. Framför allt böra de i andra kapitlet avhandlade dolda metoderna att under lågkonjunkturerna nå en faktisk »underbalansering» av budgeten, vilken icke formellt framträder i ett synbart budgetunderskott, om möjligt utrotas. Oregelmässig fondbelastning<sup>1</sup> och likaså andra, av budgetbalanseringsprinciper icke reglerade betalningsuppskjutanden och inkomstföregripanden, böra icke tillåtas.<sup>2</sup>

Som redan tidigare framhävts, består det mellan denna praxis och det här avhandlade problemet ett sammanhang även av annan art. Å ena sidan är det just frånvaron av i institutionellt fasta former medgiven konjunkturörlighet, som faktiskt tvingar in finanspolitiken på dessa linjer. De beteckna nämligen under förhandenvarande förhållanden de enda metoder, varigenom i önskelig grad rationella konjunkturhänsyn kunna beredas utrymme. Deras beträdande skapar emellertid alltid i viss mån en oklarhet i budgetväsendet, som i sin tur försvårar planering och kontroll och så ger upphov till de faror för finansernas »sundhet», som vi nyss framhållit. Å andra sidan har man därför rätt att vänta, att en på andra och mera rationella vägar nådd konjunkturörlighet skall göra dem överflödiga och därmed möjliggöra en större klarhet i de offentliga finanserna, vilket i och för sig utgör en garanti för finansiell »sundhet».

Slutsatserna bliva alltså tvenne. Man kan icke med större trygghet på längre sikt göra de offentliga finanserna konjunkturörligare, än de nu äro, såvida man icke avstår från möjligheten att använda dessa metoder att giva bestående budgetbalanseringsprinciper en viss elasticitet. Ett avstående från dessa metoder skapar emellertid samtidigt ett stegrat behov av i fasta former regelbunden, öppet redovisad finansiell konjunkturörlighet.

<sup>1</sup> Jämför nedan s. 135 f.

<sup>2</sup> Se härom ovan s. 102 f. och nedan s. 181.



2. **Svårigheterna att garantera inkomstbindningsreglernas efterlevnad.** Den huvudsakliga anledningen, varför en ökad konjunkturrörlighet kan vara farlig för finansernas »sundhet», ligger emellertid i svårigheterna att bringa inkomstbindningsreglerna i strikt tillämpning.

I denna paragraf avse vi närmast den speciella art av ökad konjunkturrörlighet, som består i medgivandet av lånefinansiering för en utsträckt grupp av direkta utgifter under villkor av en motsvarande stegring av framtida inkomstbindning i form av avskrivning eller amortering av det så finansierade kapitalet. Detta problem är ju aktuellt framför allt för statsfinansernas del. För de kommunala finansernas del kan en utsträckning av lånefinansieringen knappast ifrågasättas. Det för lånefinansiering medgivna utgiftsområdet är ju i de kommunala finanserna redan för närvarande betydligt större än i statsfinanserna. För kommunerna — liksom även för staten — kan det däremot bli fråga om den andra arten av ökad konjunkturrörlighet, som består i en konjunkturuppmjukning av budgetbalanseringsprinciperna själva. Detta senare problem skall upptagas nedan i § 5.

Inom statshushållningen är ju för närvarande principen den, att blott utgifter av s. k. produktiv natur få lånefinansieras. En väsentligt ökad konjunkturrörlighet kunde ernås, om man tillåte en lånefinansiering av även andra slags byggnads-, väg- och liknande anläggningsföretag. Om vissa i §§ 11 och 12 första kapitlet angivna villkor iakttoges, och om den avsedda framtida inkomstbindningen säkrades, skulle finansernas relativa grad av långsiktig »sundhet» därvid icke äventyras, trots att finanspolitiken kunde hållas mera konjunkturrörlig.

Då man emot en sådan reform ofta reser starka finansiella betänkligheter, beror det ju framför allt därpå, att man betvivlar, att den ökade låneskulden i framtiden kommer att på avsett sätt amorteras. Man framhåller, att, medan utgiftsbesluten och finansieringsbesluten omedelbart sättas i verket, så beror amorteringarnas riktiga fullföljande på framtida riksdagars ovissa handlande.

Häri ligger förvisso en stor portion människokännedom. Vi ha visserligen tidigare uppvisat, att en given grad av finansiell »sundhet» kan uppehållas vid vilka finansieringsregler som helst, blott inkomstbindningsreglerna på motsvarande sätt omgestaltas. Rent teoretiskt är denna konstruktion givetvis riktig, och man borde därför i och för sig icke av hänsyn till finansernas »sundhet» ha anledning att hänga fast vid obekvämt stela finansieringsregler. Då man likväl gör det, beror det på den utan tvivel välgrundade insikten, att det är lättare att garantera efterlevnaden av en viss finansieringsregel än av en inkomstbindningsregel. Överträdandet av en finansieringsregel är, psykologiskt sett, i högre grad en gärningssynd än blotta underlåtenheten att fullgöra föreskrivna inkomstbindningar. Det är därför man velat möta tendenserna till sjunkande finansiell »sundhet» redan vid finansieringsbesluten och icke trots sig kunna lita på inkomstbindningsreglerna.

Erfarenheten från skilda länder har också visat, hur svårt det är att för framtiden garantera en ursprungligen avsedd offentlig skuldamorterings fullföljande. Icke minst den engelska finanshistorien är i det hänseendet lärorik.

Den frågan reser sig emellertid då: finns det inga möjligheter att verkligen garantera en långsiktig inkomstbindning? Den frågan blir givetvis desto mera brännande, i den mån man — såsom just för närvarande — med eller mot sina bättre föresatser av omständigheternas makt helt enkelt tvingas att i viss utsträckning finansiera även »icke-produktiva» anläggningsutgifter lånevägen. Vid besvarandet av den frågan kunna vi utgå ifrån den erfarenhetssatsen, att inga »beslut» om framtida amortering utgöra fullt tillräcklig garanti.

**3. Amorteringarnas förvandling till avskrivning. Nettobudget i stället för bruttobudget.** Det finns faktiskt en metod och denna metod kommer redan nu till vidsträckt användning vid långsiktig inkomstbindning inom den lånefinansierade statsverksamhet, som budgettekniskt benämnes »statens produktiva fonder».

Inkomstbindningen sker här i form av avskrivning, vilken överföres till förnyelsefonder. Inkomsterna från denna verksamhet redovisas därefter i huvudbudgeten netto, d. v. s. med avdrag för ej blott driftskostnader utan även avskrivning. Inkomstbindningen gives därigenom en rent teknisk natur och undanhålles i huvudsak helt och hållet riksdagspolitiken. Den äger rum »automatiskt», och ingen tänker sig möjligheten av finansiella tillgrepp från den samma. Inkomstbindningen redovisas icke ens i huvudbudgeten i explicit form utan kommer där blott till synes i en mot inkomstbindningen svarande minskning av redovisade nettointäkter från den ifrågasättande offentliga verksamheten. Om en riksdag beslutar en lånefinansierad investering i statens järnvägar eller kraftverk, i telegrafverket eller i posten, ifrågasätter man därför icke, att man försämrar statens finanser just i det hänseendet, att man icke skulle lita på den framtida inkomstbindningens effektivitet. Utgiften kan naturligtvis vara av tveklaktig karaktär i och för sig själv men icke av denna här närmast diskuterade anledning.

Nu finns det principiellt inga skäl, varför icke inkomstbindningen skulle kunna ordnas på samma »automatiska», från riksdagspolitiken isolerade sätt, även vad gäller andra utgifter, om man lånefinansierade dem. Och det kan tilläggas: endast om amorteringarna förvandlas i »automatiskt» skeende, tekniskt bestämda avskrivningar, uppförda icke på huvudbudgeten utan på för de olika offentliga verksamhetsgrenarna uppställda särbudgeter, har man de garantier i fråga om framtida inkomstbindning, som göra det tillåtet att stadigvarande utsträcka området för lånefinansiering inom statshushållningen.

En sådan reform skulle rent praktiskt ha den innebörden, att även statens samtliga verksamhetsgrenar av i statsfinansiell mening »icke-produktiv» natur skulle komma att i huvudbudgeten (driftsbudgeten) redovisas netto i stället för brutto. Statsbudgeten finge då i sin helhet den karaktär, den redan nu har med avseende å de »produktiva fonderna». I särbudgeterna — som bleve bruttobudgeter — skulle tekniskt bestämda avskrivningsposter debiteras. Den omständigheten, att de från särbudgeterna till huvudbudgeten överförda nettobeloppen då vanligen bleve negativa, d. v. s. innebure nettoutgifter i stället

för som från de produktiva fonderna nettoinkomster, utgör i intet hänseende ett hinder.

En dylik nettoutgift, som utöver bruttoutgiften skulle innehålla en avskrivningspost, vilken garanterade den diskuterade inkomstbindningen, skulle på driftsbudgeten i vanlig ordning balanseras av verkliga inkomster. Den i nettoutgiften innehållna avskrivningsposten skulle vara bestämd såsom en fast kvot av det investerade kapitalvärdet (=kapitalkostnaden) och tillföras en förnyelsefond. Denna förnyelsefond skulle lagenligt blott kunna användas för finansiering av nya anläggningar av investeringsnatur men naturligtvis icke för finansieringen av ordinära utgifter, då den ju motsvarar ett ursprungligen upplånat kapital.

Genomförandet av en dylik ordning i fråga om utgifts- och inkomstredovisningen skulle ej blott på vanligt sätt giva starkast möjliga garantier för inkomstbindningens fasthet. Den skulle även möjliggöra en långt bättre översikt över de med statens olika verksamhetsgrenar förbundna verkliga kostnaderna än den, som för närvarande kan vinnas. Reformen skulle blott innebära ett vidareförande av den omfattande budgetreform, som på sin tid efter utlåtande av särskilt tillkallade sakkunniga<sup>1</sup> genomfördes beträffande de »af-färsdrivande verken», varvid enhetlig nettobudgetering och ordnad avskrivning m. m. för deras del organiserades.

För finansiell planläggning och kontroll äro dylika jämförelser av största värde. För närvarande äro de i stor utsträckning omöjliga. Olika verksamhetsgrenar förfoga ju över tidigare investerat (skattefinansierat) kapital i mycket olika utsträckning, vilket i och för sig försvårar ekonomisk jämförelse. Deras årliga anslag å driftsbudgeten innehålla vidare i olika utsträckning utgifter för anläggningsföretag, vilka för den enskilda verksamhetsgrenen äro av extraordinär beskaffenhet och därför tillfälliga.

Övervägde man genomförandet av en dylik reform, borde man samtidigt undersöka, huruvida man icke å den årliga driftsbudgeten även borde belasta de olika grenarna av statsverksamheten (inklusive de »produktiva fonderna») med ej blott avskrivning utan även förräntning av det investerade kapitalet. Dessa räntor skulle därefter krediteras ett statligt räntekonto å driftsbudgeten och motställas ränteutgifterna för statsskulden. Först därigenom hade man inkomstbindningen tekniskt riktigt fast förankrad i statsverksamhetens löpande ekonomi, och först då visade budgeten fullt klart det allmännas verkliga utgifter för och inkomster från de särskilda verksamhetsgrenarna.

Vad gäller de offentliga byggnaderna — men icke med samma lätthet t. ex. väg- och hamnbyggnader — skulle denna reform även kunna genomföras genom uppläggandet av en särskild »fond» för denna slags verksamhet, som sidoställdes de övriga »produktiva fonderna». Denna fond skulle givetvis få en finansiellt betryggande utgångsställning genom övertagandet av hela det nu gravationsfria byggnadskapitalet. Vid fondens bildande skulle detta kapital värдетaxeras i vanlig ordning. Nya byggnader skulle ingå med sina kostnads-

<sup>1</sup> Se Förslag rörande riksstatens uppställning jämte därmed sammanhängande ämnen avgivet oktober 1910 av inom Kungl. Finansdepartementet tillkallade sakkunniga, Stockholm 1910.

värden. Enligt en tekniskt bestämd avskrivningsplan skulle dessa värden så efter hand nedskrivas. Detta skulle i och för sig minska fondens behållna, i byggnader bestående kapital, vilket emellertid samtidigt skulle komma att ökas genom nybyggnader. Dessa nybyggnader skulle få lånefinansieras, i den mån uppsparade avskrivningar icke räckte till, d. v. s. i den mån det vore fråga om verklig kapitalökning. Kapitalbokföringen skulle med andra ord uppläggas på samma sätt som för de »produktiva fonderna», tillsammans med vilka även denna nya fond i huvudbudgeten borde föras i avseende å redovisat driftsnetto.

Denna fond skulle så i sin driftsbokföring årligen tillföras hyresintäkter från de särskilda verksamhetsgrenar, vilka toge byggnaderna i anspråk. Dessa hyresbetalningar, vilka skulle debiteras dessa verksamhetsgrenar å driftsbudgeten, innebure givetvis, att dessa enligt vad ovan föreslagits skulle få redovisa årliga utgifter för — utom underhåll och andra rena driftskostnader — förräntning och avskrivning av det utnyttjade byggnadskapitalet men däremot icke nybyggnadskostnader, när sådana inträffa. Betydelsen av en sådan redovisning med hänsyn till möjligheterna att göra rationella kostnadsjämförelser har ovan angivits.

Reformen skulle emellertid i första hand vara motiverad med hänsyn till inkomstbindningens säkrande. Fixerades nämligen hyresbeloppen på ett tekniskt riktigt sätt, skulle fondens hyresinkomster komma att täcka — utom underhåll och andra rena driftskostnader — förräntnings- och avskrivningskostnader, vilka äro av natur att kunna bestämmas enligt objektiva kriterier. Förräntningsprocenten skulle givetvis svara till statens effektiva kostnad för statsskuldens förräntning. Avskrivningskvoten skulle motsvara det ifrågavarande realkapitalets förväntade värdepreciering. Blott den del av dessa intäkter, som utgjorde förräntning, skulle vidare tillföras statsbudgeten såsom verklig inkomst (och därvid eventuellt — tillsammans med andra ränteutäkter — föras på ett särskilt räntekonto att motställas utgifterna för statsskuldens amortering). Den del åter, som utgjorde avskrivning, skulle innehållas och på vanligt sätt tillföras en förnyelsefond. Innebörden i denna avskrivningsfondering är, att statsverksamheterna genom sina hyresbetalningar skulle från driftsbudgeten »automatiskt» finansiera all den investering, som är reinvestering och som innebär blott ett uppehållande av det ifrågavarande byggnadskapitalet.

Om avskrivningsproceduren reglerades på detta sätt, så att inkomstbindningen skedde *inom fonden* och genom lagregler bands till en av tekniska förhållanden motiverad avskrivningskvot, bleve det omöjligt att uraktlåta ifrågavarande inkomstbindning, utan att det klart framträdde, att därigenom finansernas »sundhet» minskades på det flagranta sätt, som ligger i underlåten värdeavskrivning av förefintligt realkapital. Redan tillvaron av en allmän hyres- och fastighetsmarknad och människors vana att räntabilitetsmässigt räkna intäkter, utgifter och värdeavskrivning och att sätta inkomst i relation till oförändrat förmögenhetsvärde utgör en stark associativ anknytning, som utnyttjas vid denna metod att bokföra inkomstbindningen. Önskade man star-

kast möjliga garantier, synas tillräckliga skäl icke föreligga, varför icke finanssystemets allmänna ram och speciellt avskrivningens tekniska bestämning skulle kunna fastslås genom grundlag.

I detta samband intresserar emellertid icke reformens tekniska gestaltning utan blott framhävandet av den erfarenhetsgivna satsen, att en framtida inkomstbindning säkert kan garanteras endast genom att inkomstbindningen göres i möjligaste mån oberoende av framtida riksdagars beslut, vilket i sin tur blott kan uppnås genom att den i avskrivningsformen direkt anknytes till de lånefinansierade realkapitalens egna värdeförändringar i tiden.

Det må här påpekas, att ett genomfört nettobudgeteringssystem numera fungerar i Danmark på ett från de här diskuterade synpunkter tillfredsställande sätt. För den svenska statsbudgetens framtida reformering måste vissa drag i det danska systemet komma att framstå förebildliga. I en till detta kapitel fogad bilaga lämnas en kortfattad diskussion av det danska finanssystemets huvudlinjer.<sup>1</sup>

**4. Den långsiktiga fondbildningen.** Det är i sista hand till väsentlig del de i gällande praxis icke uteslutna, i det tidigare ofta berörda, dolda avstegen från deklarerade budgetbalanseringsprinciper samt den med dessa följande oklarheten i de offentliga finanserna, som skapar den statsfinansiella atmosfär, inom vilken man på sätt, som i § 2 antydde, misstror — och har anledning att misstro — framtida riksdagar. Berörda inkonsekvenser framträda som bekant framförallt i statshushållningens förhållande till den fristående fondbildningen. Ett studium av den statliga fondbildningens historia i olika länder är allt annat än uppbygglig.

Första villkoret för planmässighet och kontroll på detta område är uppdraget av *en klar och sträng gränslinje mellan den långsiktiga och den kortsiktiga fondbildningen*. Den kortsiktiga fondbildningen ingår såsom ett element i ett betydligt vidlyftigare problem, som skall behandlas i nästföljande paragraf. Framställningen i denna paragraf gäller endast den långsiktiga fondbildningen.

Det påstås ofta, att långsiktig fondbildning — vilken här förstås såsom ökning av den offentliga nettoförmögenheten, d. v. s. inkomstbindning utöver en riktigt beräknad avskrivning — överhuvud taget är ett otting, som icke bör ifrågakomma. Denna uppfattning torde emellertid icke vara under alla förhållanden välgrundad. Såsom i avdelningens första kapitel uppvisades, för utsätter således en övergång från en strängare till en mindre sträng finansieringsprincip — utöver inkomstbindning motsvarande det ej blott därefter lånefinansierade utan jämväl det tidigare skattefinansierade kapitalets amortering<sup>2</sup> — en viss fristående fondbildning, för att graden av finansiell »sundhet» skall kvarstå orubbad.<sup>3</sup> Denna fristående fondbildning måste årligen uppgå till den för en längre period genomsnittliga skillnaden mellan dessa tidigare skatte-

<sup>1</sup> Se nedan s. 146 ff.

<sup>2</sup> Se ovan s. 88 f.

<sup>3</sup> Se ovan s. 90 f.

och nu lånefinansierade årliga utgifter å ena sidan och å andra sidan den årliga värdeminskningen av motsvarande realkapital. I tredje kapitlet angåvos därutöver vissa skäl, varför under särskilda betingelser en stegrad nettoförmögenhet kan vara önskvärd av hänsyn till finansernas »sundhet».<sup>1</sup>

Dessa skäl hänföra sig i huvudsak blott till statsfinanserna. Det kunde därför förefalla ändamålsenligt, att staten, som ju direkt kontrollerar de kommunala finanserna och delvis fyller deras inkomstbehov, omhänderhar all långsiktig fondbildning. Att man vid bestämmandet av den önskvärda storleken av den statliga långsiktiga fondbildningen även har att ta hänsyn till tillstånd och förhållanden i de kommunala finanserna, är emellertid givet och förhindras därigenom icke.

Då skälen för långsiktig statlig fondbildning äro av helt allmän natur, finns det i vanliga fall ingen anledning, varför en dylik långsiktig fondbildning, om man beslutar sig därför, skall knytas vid och göras beroende av viss inkomstkälla. Erfarenheten från ej blott vårt eget land utan även andra länder visar tvärtom, att ett sådant tillvägagångssätt är oändamålsenligt ur flera synpunkter. För det första binder man därigenom stundom i viss grad utnyttjandet av ifrågavarande inkomstkälla. Man kommer att känna sig hindrad att göra taxe- och skaleförändringar, som man eljest skulle finna anledning till. För det andra bortleder man uppmärksamheten från det enda finansiella ändamål, som förnuftigtvis kan vara anledningen till långtidsfondering, nämligen den offentliga nettoförmögenhetens förmerande. Det visar sig också, att framför allt vid en dylik speciell inkomstbindning fonderingen lätt nog bringas att upphöra, och att fonden brandskattas, när man av en eller annan anledning icke längre vill utnyttja ifrågavarande inkomstkälla på detta vis. För det tredje blir fonderingen då till sin storlek beroende av inkomstkällans avkastning och denna avkastnings växlingar i stället för att bli bestämd av det ändamål, för vilket man fonderar. Slutligen införes ett onödigt komplicerande element i budget och budgetredovisning.

Av dessa skäl bör långsiktig fondering liksom all annan fondering belasta skattebudgeten precis på samma sätt som andra indirekta utgifter, därest nämligen icke särskilt starka skäl i ett visst fall skulle tala för ett motsatt tillvägagångssätt.<sup>2</sup>

Att vid bestämmandet av fonderingens storlek hänsyn måste tagas bland annat till den bestående beskattningens beskaffenhet, är en annan sak,<sup>3</sup> som emellertid därigenom icke förhindras.

Då en långsiktig fondering har en helt annan uppgift än att tjänstgöra såsom riksdagens sparkassa för onda dagar, bör varje tillgrepp från en långsiktigsfond för att täcka behov å driftsbudgeten vara uteslutet och förbjudet. Det är givet, att extraordinära situationer kunna uppstå, men då bör man göra en extraordinär upplåning, om man icke har kortsiktiga fonder att tillgå.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Se s. 109 ff. och framför allt s. 114 ff. Jfr nedan s. 143.

<sup>2</sup> Ett sådant skäl skulle t. ex. kunna vara övertägandet, att man blott genom en speciell inkomstbindning skulle kunna säkra den åsyftade långsiktiga fondbildningen.

<sup>3</sup> Se ovan s. 110 ff. och 115 f.

<sup>4</sup> Se nedan s. 136 ff.

Som tidigare utvecklats, är den realekonomiska innebörden alldeles densamma, vare sig man belastar en fond eller lånar<sup>1</sup>, så från den synpunkten gör det ingen skillnad. Men finansiellt har saken ändock sin betydelse: genom att göra en långsiktigt upplagd fond tillgänglig för tillfälliga tillgrepp i mån av behov, undanskymmer man i det långa loppet avsikten med hela fonderingen. Och i det särskilda tillfället undandöljer man det förhållandet, att man icke på vanligt sätt balanserat budgeten. En direkt lånefinansiering är ärligare och klarare och därför — just från de synpunkter som i detta kapitel äro avgörande — även mera finansiellt betryggande på lång sikt. Har man belastat finanserna med en extraordinär upplåning, känner man sannolikt en starkare förpliktelse att på kort sikt gottgöra åderlåtningen, än om man bara tagit något av fondöverskottet. Dessa skäl framstå desto mera obetingade, då, som redan framhållits, de ekonomiska verkningarna å kapitalmarknaden äro alldeles desamma och icke i och för sig kunna motivera avsteg.

Av motsvarande skäl bör även de årliga avsättningarna till långsiktig fondbildning hållas någorlunda konstanta och i alla händelser icke växlande efter råd och lägenhet. Detsamma gäller även den för amorteringsändamål skeende inkomstbindningen. I sistnämnda hänseende är framför allt att erinra, att de garantier, som man uppbyggt i syfte att trygga den inkomstbindning, som är nödvändig för att på lång sikt uppehålla finansernas »sundhet», alldeles kunna upprivas, om man ej strängt håller på full avskrivning av kapitalet oavsett konjunkturväxlingarna.

**5. Finansiell konjunkturrörlighet genom konjunkturrörliga budgetbalanseringsprinciper. Kortsiktig fondbildning och extraordinär upplåning.** Om man avstår från möjligheterna att tillgripa långsiktigt fonderade medel och likaså att använda sig av de andra dolda avstegen från uppställda budgetbalanseringsprinciper, är det givet, att man i statshushållningen, vid sidan om en viss utvidgning av området för lånefinansieringen, kan känna behov av även den andra art av finansiell konjunkturrörlighet, som ligger i konjunkturrörligt konstruerade budgetbalanseringsprinciper. Detsamma gäller även de kommunala hushållningarna. I fortsättningen avse vi emellertid tillsvidare blott statsfinanserna.

Frågan är, hur denna andra art av konjunkturrörlighet bör anordnas för att erbjuda de största garantierna för bibehållen grad av finansiell »sundhet». Vi erinra om att den med alldeles samma realekonomiska korttidsverkan kan genomföras antingen genom konjunkturrörliga finanseringsregler (tillåtelse till extraordinär upplåning under lågkonjunktur) eller genom konjunkturrörliga inkomstbindningsregler (minskad avskrivning under lågkonjunktur eller tärandet av en tidigare uppsamlad konjunkturutjämningsfond).

Variierande kapitalavskrivning kan av skäl, vilka i föregående paragraf angåvos, icke tillåtas annat än med risk, att de garantier, som skulle möjliggöra en utsträckt lånefinansiering, nedbrytas. Detsamma gäller avsättnin-  
garna för långsiktig fondering.

<sup>1</sup> Se ovan s. 23 ff.

Återstår alltså de båda möjligheterna: konjunkturutmättningsfond och tillåtelse till extraordinär upplåning under lågkonjunktur. Av dessa båda möjligheter är givetvis den förra att principiellt föredraga.

Konjunkturutmättningsfonden är — vid sidan av ren kassahållning m. m. — i själva verket den enda kortsiktiga fondering, som är försvarbar, och därför den enda fond, som vid tillfälle av behov bör få belastas. Systemet med konjunkturutmättningsfond innebär, att man under goda år belastar budgeten med avsättningar till denna fond, vilken under dåliga år i stället får bidra till även de ordinära utgifternas betalande. Såväl avsättningen under de goda åren som belastningen under de dåliga åren verkar till att hålla skattesatserna mera konstanta, vilket från finansiella och andra synpunkter framstår såsom en fördel i och för sig, och vilket jämväl ur konjunkturpolitisk synpunkt kan vara ändamålsenligt.<sup>1</sup>

Framför allt med hänsyn till det försämrade utgångsläge, varifrån den framtida finanspolitiken på grund av den nu rådande ovanligt hårda depressionen har att starta, bör man emellertid icke göra sig några illusioner om att den finansiella konjunkturörligheten skall kunna genomföras blott genom ett dylikt fonderingssystem. Man kommer givetvis icke på länge att lyckas bygga upp en konjunkturutmättningsfond av tillräcklig storlek att ta emot alla törnar, allrahelst om man avstår från så många av de nu möjliga metoderna att upphålla elasticitet ifråga om budgetbalanseringsprincipernas tillämpning. Man kommer därför att bli nödsakad att åtminstone delvis lita till extraordinär upplåning under lågkonjunktur.

En dylik extraordinär upplåning under lågkonjunktur är från finansteoritisk synpunkt blott tillämpandet av samma system, allenast med den skillnaden, att fonden är negativ. I och för sig vore det måhända lämpligt att finanstekniskt även så konstruera denna metod. I alla händelser måste — om finansernas långsiktiga »sundhet» icke skall äventyras — all sådan upplåning amorteras inom mycket kort tid, säg tio år.

För att stå bättre rustad inför kommande lågkonjunkturer borde man dessutom överväga att belasta budgeten med avsättningar till en positiv konjunkturutmättningsfond. Denna fond skulle man då så småningom söka bringa upp till den storleken, att man rimligtvis kunde förvänta, att den skulle räcka till vid därefter följande påkänningar. Då man emellertid icke kan förutse framtida depressioners styrka, kan man naturligtvis heller icke definitivt utesluta extraordinär upplåning, även sedan en dylik fond bildats. Man skall överhuvudtaget icke hålla sig med finansiella principer, som man vet sig icke kunna uppfylla. En huvudsaklig anledning till det i nästan alla offentliga hushållningar rådande finanstekniska trasset är just den mänskligt förklarliga men dock irrationella tendensen till systematisk »window dressing».

Tillåtligheten av extraordinär kortsiktig upplåning är naturligtvis hela detta systems svagaste länk. Den kan emellertid icke undvaras. Framhållas må emellertid, att, om man på angivet sätt garanterat den långsiktiga fondbildning, man

<sup>1</sup> Se i fjärde avdelningen.



anser sig böra göra, och likaså den emot den långsiktiga upplåningen svarande inkomstbindningen, och om man vidare avfört de nu möjliga dolda avstegen från deklarerade budgetbalanseringsprinciper, så har man därvid så att säga sammanbrutit alla faror för finansernas »sundhet» i ett fokus: konjunktur-utjämningsfonden och den extraordinära upplåningen.

Därigenom har man åtminstone utplånat alla möjligheter att på ett sätt, som är undanryckt det offentliga medvetandet och den publika kontrollen, försämra finansernas ställning. Finansernas ställning kan naturligtvis försämrans ändå, men i så fall går man denna väg med öppna ögon. Skapandet av denna klarhet i situationen är i sista hand det enda, man genom rent finanstekniska metoder kan göra för att vinna ökad garanti för finansernas »sundhet».

Men denna garanti bör man heller icke underlåta att skaffa sig. De offentliga hushållningarnas finansiella styrka i vårt land är, vilket man därvid bör erinra sig, i motsats till vad fallet är i flertalet andra länder, så väl grundad, att man ej heller av falska prestigeskäl behöver frukta, att största möjliga klarhet skapas om situationen och om den framtida utvecklingen.

I den föregående framställningen ha vi närmast åsyftat statsfinanserna. För kommunernas del ligger saken något annorlunda.

Tämligen givet är det till en början, att man icke, som nu, bör förbjuda utan tvärtom uppmuntra kortsiktig fondbildning under högkonjunktur. Denna fondbildning bör emellertid sannolikt regelbindas och även kontrolleras och icke helt lämnas i kommunernas eget skön. Sålunda böra skattebetalarna i en kommun ha möjlighet att skydda sig för fondbildning, som icke står i förhållande till rimliga behov. En maximigräns för fondbildningens storlek — lämpligen uttryckt i ett efter vissa hänsyn modifierat genomsnitt av, säg, de närmast förflutna tio årens totala budgetbehov för vissa kommunala ändamål — bör således måhända fastslås. Å andra sidan bör kanske en viss minimifondbildning föreskrivas för kommuner med uttaxering under en viss nivå.

En dylik reglering bör kunna genomföras, utan att den kommunala självstyrelsen på ett obehörigt sätt trädes för nära. Det viktigaste är emellertid, att de nu rådande hindren för kommunal kortsiktig fondbildning undanröjas. Härvid bör även ihåggkommas, att dessa nu bestående hinder för närvarande i vissa fall torde direkt orsaka oklarhet i de kommunala finanserna, i det att under högkonjunktur vissa kommuner, som riktigt förstå den kortsiktiga fondbildningens värde, bringas till allehanda bokföringstransaktioner innebärande dold fondering och eljest stundom under lågkonjunktur till kortsiktig upplåning i strid mot gällande principer.

Betydligt vanskligare är det givetvis att för kommunernas del mera allmänt tillåta extraordinär upplåning. Sannolikt är det riktigare, att denna — liksom den långsiktiga fondbildningen — koncentreras till staten, vilken därefter skatteutjämningsvägen och genom andra slags direkta understöd får biträda kommuner vid extraordinära behov. En viss möjlighet till kortsiktig upplåning är emellertid sannolikt en ofrånkomlig nödvändighet, men denna borde då på ett rationellt sätt och med hänsyn till sitt primära syfte regelbindas.

Denna fråga är emellertid av en mycket invecklad beskaffenhet, och efter dessa antydningar lämnas det kommunala konjunkturrörlighetsproblemet.

**6. Långsiktig planläggning av offentliga utgifter och konjunkturpolitisk kontroll över de kommunala finanserna.** Ökad finansiell konjunkturrörlighet åsyftar väsentligen en stabilisering i tiden av den offentliga hushållningen. Den skapar, som tidigare skildrats, ökade möjligheter att hålla finansiella standards fastare under konjunkturförloppet, detta såväl vad gäller inkomststandards (skattesatser) som utgiftsstandards (de principer efter vilka utgifter bestämmas).

Vid behandlingen av det finansiella planlägningsproblemet är det ändamålsenligt att skjuta utgiftsstandards i förgrunden. Såsom i första avdelningens andra kapitel framhävdes, stå nämligen i den offentliga hushållningen, till skillnad från vad fallet är i enskilt företagande, utgifterna såsom de primärt motiverade. I nästa avdelning skall skildras, hurusom den med ökad finansiell konjunkturrörlighet följande utgiftsutjämnningen har en väsentligt olika karaktär för de två huvudarterna av direkta utgifter: å ena sidan mera ordinära »löpande utgifter» och å andra sidan utgifter av investeringskaraktär, »offentliga arbeten».<sup>1</sup>

För de förra utgifternas del kan man i huvudsak förvänta, att en ökad konjunkturrörlighet blott skall neddämpa själva fluktuationerna i deras volym, d. v. s. i högre grad möjliggöra den genom dessa utgifter finansierade verksamhetens uppehållande under lågkonjunktur och förhindra dess expansion under högkonjunktur. Genomförandet av en dylik utgiftsstabilisering reser inga nya svårigheter av administrativ och teknisk karaktär. Tvärtom medför det nu rådande systemet väsentliga svårigheter av denna karaktär, förbundna framför allt med den särskilda art av »besparingsaktioner», som under lågkonjunkturen motiveras av »hänsyn till det budgetära läget».<sup>2</sup>

Beträffande åter de offentliga arbetena har man visserligen ävenledes i första hand att eftersträva en större utgiftsstabilitet. Redan genomförandet av en ökad finansiell konjunkturrörlighet så långt, att man icke som hittills har en faktisk koncentration av dessa utgifter till högkonjunkturår utan får dem mera likformigt fördelade i tiden, skulle innebära en mycket väsentlig förändring av största betydelse både från rent finansiell och från konjunkturpolitisk synpunkt. Men beträffande dessa utgifter kan man därutöver eventuellt rentav eftersträva en motsatt koncentration till lågkonjunkturår.

Varje sådan »omfördelning i tiden» av de direkta utgifterna för offentliga arbeten förutsätter en långtidsplanering, förutsätter m. a. o. en inventering av det förråd, som finnes, av för den närmaste tiden planerade offentliga arbeten, så att man därefter blir i stånd att rationellt tidslokalisera dem.

Det råder heller icke oöverkomliga svårigheter att beträffande dessa anlägg-

<sup>1</sup> Se om den närmare avgränsningen mellan dessa båda utgiftskategorier nedan s. 179 och 199. Till »offentliga arbeten» räknas även varaktiga anläggningsföretag av i statsfinansiell mening »icke-produktiv» karaktär.

<sup>2</sup> Se utförligare nedan s. 176 och 185 et passim.

ningsarbeten verkställa en dylik långtidsplanering. I viss mån förekommer en dylik planering redan nu såsom ett reguljärt inslag i de offentliga budgeternas förberedande. Behovet av dylika anläggningar uppenbarar sig nämligen i allmänhet icke plötsligt utan så småningom. Förslag till deras genomförande framläggas kanske oftast av de för deras företagande närmast intresserade och ansvariga myndigheterna flera år, innan de upptagas till beslut. Såsom förslag stå de sedan i en slags turordning alltefter deras uppskattade vikt och betydelse. Och även om den i sista hand utgiftsbeslutande myndigheten till slut avvisar ett framlagt förslag, sker det ofta i medvetande om att förslaget snart nog skall återkomma och förr eller senare bifallas. Redan innan formligt förslag framställts känna ofta ej blott de administrativa myndigheterna utan även de utgiftsbeviljande församlingarna till existensen av ett behov, som så småningom väntas mogna till aktualitet.

Ett genomförande av en långtidsplanering innebär därför på intet sätt en finansiell nyhet, utan endast en rationalisering av rådande självfallen praxis.

Långtidsplaneringens rationalisering förutsätter egentligen blott, att man 1) för de olika verksamhetsgrenarna gör systematiska och kontinuerliga inventeringar av för den närmaste framtiden — säg den närmaste tioårsperioden — väntade förslag om offentliga arbeten, att man 2) placerar dem i något slags inbördes rangordning efter deras relativa grad av nödvändighet från de politiska värderingssynpunkter, som äro bestämmande i de utgiftsbeviljande församlingarna, att man 3) även ordnar dem alltefter deras varierande rent tidsliga angelägenhet, vilket ju delvis är en annan sak, samt att man 4) för den från dessa synpunkter intressanta gruppen av arbeten därefter gör så noggranna tekniska utredningar och ekonomiska kalkyler, att man får fullständig klarhet över deras finansiella konsekvenser, och att man, om det erfordras, omedelbart kan upptaga dem till genomförande.

Långtidsplaneringen innebär icke, som någon gång felaktigt påståtts, ett fastslående av utgifterna i ett stelt schema. Den utgör tvärtom en nödvändig förutsättning för en rationell anpassning till förändrade betingelser. En rationell anpassning kan nämligen icke genomföras utan den framåtseende överblick över utgiftsbehoven, som därigenom skapas. Långtidsplaneringen har blott till uppgift att inordna de successiva anpassningarna under ett förutseende framtidsperspektiv. Därigenom bli anpassningarna i själva verket smidigare.

Bortsett för ögonblicket från denna tidsrörlighetssynpunkt, är det till en början uppenbart, att man genom en utvidgad långtidsplanering kunde vänta en ökad rationalitet i den offentliga hushållningen allmänt taget. Utgifternas finansiella konsekvenser skulle kunna utredas noggrannare. De flesta investeringsutgifter ha, som redan flerstädes påpekats, karaktären av fasta kostnader, och deras viktigaste konsekvenser bestå ofta i de tilläggsutgifter av rörlig natur, som de för en lång tidsperiod framåt draga i följe. Framför allt om därtill, såsom nyss föreslagits, även den »icke-produktiva» offentliga verksamheten komme att nettoredovisas, finge man genom långtidsplane-

ring ökade möjligheter att inbördes väga mellan utgifterna på ett rationellare sätt, än som nu är möjligt.

Härtill kommer speciellt från konjunkturörlighetssynpunkt, att en långtidsplanering är oavvisligt nödvändig om finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument skall göras i möjligaste mån effektiv. I saknad av en långtidsplanering måste man vid valet av offentliga arbeten under lågkonjunkturen lita till improvisationer. Man kommer då ej att kunna sätta igång just de arbeten, man vid klarare överblick skulle ha valt att utföra. Man kommer vidare ej att ha dem så väl förberedda, att de bli utförda på billigaste och bästa sättet. Och det tar ändå för lång tid, innan man på ett kanske illa organiserat och administrerat sätt får dem igång.

En långtidsplan har den allmänna formen, att den omfattar en mer eller mindre *fixerad* summa av arbeten, vilka *rörligt* kunna tidsplaceras inom den omfattande tidrymden. Härigenom möjliggöres, att de arbeten man sätter igång under lågkonjunkturen verkligen innebära »föregripanden» i ordets egentliga mening, d. v. s. faktiskt äro arbeten, som även eljest skulle komma till utförande fastän vid en senare tidpunkt. Härigenom lägges vidare en hämsko på expansionsdriften under högkonjunkturen: långtidsplanen är ju i viss mån fixerad till sin summa, och av denna summa är en del »föregripen».

En långtidsplanering måste därför väntas i sin mån under eljest lika förhållanden på lång sikt tendera att hålla ner utgiftsvolymen för offentliga arbeten och samtidigt hålla ned det genomsnittliga behovet av verkliga inkomster i en proportion, som på grund av rationaliseringen och kostnadsnedbringandet är än högre. Genom den förbättrade överblick, som samtidigt ernås över hela finansförvaltningen, vinner man dessutom den garanti för omsorg om finansernas »sundhet», vilken följer med varje åtgärd, som bringar större klarhet över den offentliga hushållningens tillstånd och behov. Utvidgad och förbättrad långtidsplanering betecknar sannolikt det fält, varå de för framtiden betydelsefullaste och mest genomgripande finansiella reformerna komma att äga rum.

Utvidgad och rationaliserad långtidsplanering framstår såsom ett viktigt önskemål ej blott för den statliga hushållningens del utan minst lika mycket för de kommunala hushållningarnas del. Så nära sammantvinnade, som statlig och kommunal finanshushållning blivit, och så betydelsefull som den kommunala finanshushållningen är till sin relativa storlek, är det vidare tämligen givet, att en framgångsrik tillämpning av ett mera konjunkturörligt finanssystem förutsätter en i viss utsträckning enhetlig ledning för samtliga finanshushållningar i landet. Det får t. ex. icke förekomma, att staten driver en, medan ett stort antal kommuner driva en annan och med hänsyn till resultaten motverkande finanspolitik.

Förutsättningarna för en lycklig lösning av detta viktiga men rättsligt och administrativt synnerligen komplicerade finansiella centraliseringsproblem hålla på att skapas av sig själva. De allt större statliga bidragen till kommunernas finanser påkalla nämligen i och för sig utsträckt statlig kontroll, samtidigt som den bl. a. av skatteutjämningshänsyn men även av rent tekniska

rationalitetshänsyn motiverade överflyttningen av offentliga uppgifter och därmed förbundna utgifter från smärre till större kommunala samfund och till staten direkt innebära en finansiell centralisering.<sup>1</sup>

#### 7. Förutsättningar rörande konjunkturförändringarnas natur och deras registrering

I detta kapitel ha mera positiva och förbehållslösa praktiska slutsatser kunnat dragas, än vad eljest är möjligt inom finanspolitiken. Förklaringen härtill är det här behandlade problemets i högre grad rent tekniska natur. Det har ju allenast gällt budgetens uppställning, placeringen av rörlighets- och diskriminationsmomenten, anordnandet av planläggningen och kontrollen.

\* Finansteknikens enda norm är nämligen klarhet, planmässighet och kontroll. Denna norm är i så måtto »objektiv» i jämförelse med de eljest i finansläran dominerande normerna av utpräglat politisk natur, som en högre grad av klarhet, planmässighet och kontroll i varje offentlig hushållning för en var måste vara ett önskemål oavsett de syften, han vill låta denna hushållning tjäna. Denna norm är därför icke i samma grad politiskt hypotetisk, och framställningen har kunnat utmynna i mera positiva rekommendationer.

Innan vi övergå till det av politiska premisser långt mera bundna problem, som i nästa avdelning skall avhandlas, vilja vi resa ännu ett spörsmål av ävenledes mera teknisk natur: vilka allmänna förutsättningar rörande de faktiska konjunkturförändringarnas beskaffenhet och rörande deras registrering måste vara uppfyllda, för att utan uppgivande av kravet på en viss given grad av finansiell »sundhet», de här åsyftade metoderna att nå en större konjunkturörlighet skola vara realiserbara?

En sak är till en början klar. Man behöver icke förutsätta någon högre grad av periodicitet hos konjunkturvåxlingarna, ännu mindre en mera regelbunden cyklisk form hos konjunkturrörelserna. Även om goda och dåliga tider skulle avlösa varandra på ett mycket oregelbundet sätt, vore dock en långsiktig finansiell konjunkturörlighet fullt möjlig utan uppgivande av kravet på finansiell »sundhet».

Finanssystemets konjunkturreaktion måste emellertid då bedömas från synpunkten av en så pass lång utjämningsperiod, att mer eller mindre goda och dåliga budgetår komma att inneslutas i denna period. Utjämnningen från finansiell synpunkt blir desto fullständigare, i ju högre grad dessa därunder motväga varandra.

Däremot kräver vid angivna villkor ifråga om finansiell »sundhet» denna långsiktiga finanspolitik, som innesluter antydda konjunktürhänsyn, att vissa objektiva, helst statistiska kriterier komma till användning vid de olika budgetårens klassifikation såsom depressionsår eller högkonjunkturår eller »normala» år. Då »normal» i denna mening närmast anknyter till en långtidstrend bör denna klassifikation givetvis få relativ karaktär.

<sup>1</sup> Se bl. a. Skatteutjämningsberedningen III, Principbetänkande med förslag till skatteutjämnande åtgärder genom överflyttning till staten eller till större kommunala utdebiteringsområden av kostnaden för kommunala förvaltningsuppgifter, Stockholm 1933, och Betänkande med förslag till lag om allmänna vägar och lag om vägdistrikt m. m. avgivet av 1929 års vägsakkunniga, Stockholm 1932.

Klassifikationen gäller emellertid ständigt ett framtida budgetår; den finansiella konjunkturreaktionen bestämmes ju regelbundet genom den kalkylerade och beslutade budgeten, vilken ännu icke börjat löpa. Klassifikationen blir därför själv en antecipation och blir med nödvändighet relativt grov. Denna konjunkturprognos kan så framstå såsom en mycket svår genomförbar uppgift.

Det bör emellertid därvid ihågkommas, att en dylik konjunkturantecipation faktiskt sker, och måste ske, vid varje budgetkalkyl. I en svensk statsbudget spelar denna konjunkturprognos numera en mycket betydelsefull roll: ej blott inkomstberäkningen utan i sista hand själva den avvägning av inkomster och utgifter, som i sin generaliserade form går under benämningen »finansplanen» men i sin tillämpning tager sig uttryck i alla de konkreta inkomst- och utgiftsförslagen, grundas faktiskt på en konjunkturprognos, vid vars genomförande man söker använda hela det till buds stående informationsmaterialet. Påpekandet här ovan har blott den innebörden, att, om man vill genomföra en högre grad av konjunkturörklighet än den, som vid visst tillfälle råder, och om man med stränghet håller på vidmakthållandet av en viss relativ grad av finansiell »sundhet», så reses det även högre krav på konjunkturprognosens noggrannhet.

Nu möter det faktiskt stora svårigheter att åstadkomma en i väsentligt högre grad tillförlitlig konjunkturprognos. Skulle det då förhålla sig så, att man såsom resultat av en högre grad av finansiell konjunkturörklighet mera fruktar en långsiktig sänkning, än man befarar en långsiktig höjning av finansernas relativa grad av »sundhet» — vilket med hänsyn till politisk psykologi icke framstår ogrundat —, eller tillmäter man den förra risken ett större negativt värde än den andra risken, har man dock alltid möjlighet att kompensera denna till den högre graden av konjunkturörklighet förbundna högre risk genom att i viss grad skärpa kraven på finansiell »sundhet». Enklarest kan detta genomföras genom en viss fristående långsiktig fondbildning. Därmed skulle den nödvändigtvis bristfälliga konjunkturprognosen från denna synpunkt vara kompenserad. Här ha vi således att anteckna ännu ett tänkbart skäl för långsiktig fondbildning utöver de ovan i § 4 omnämnda.

Givet är emellertid, att från denna synpunkt en tekniskt förbättrad konjunkturinformation vore av mycket stort värde. Man kommer i längden icke att kunna avstå från den ledning för hela den ekonomiska politiken, som ett offentligt kontrollerat organ för detaljerad, noggrann och objektiv konjunktur-iakttagelse och konjunkturanalys erbjuder. Då denna fråga emellertid är av än större betydelse från synpunkten av andra grenar av den ekonomiska politiken och därför kommer att mera systematiskt utredas i annat sammanhang, inskränka vi oss här till detta allmänna påpekande.

**8. Förutsättningar rörande konjunkturförändringarnas natur och deras registrering (fortsättning). Förändringar av den sekulära konjunkturutvecklingstrenden. Samhällsordningens ekonomiska och politiska stabilitet.** Under pågående lågkonjunktur göres ofta den meningen gällande, att man ej kan vara fullt säker

om att lågkonjunkturen överhuvudtaget skall komma att avlösas av en efterföljande högkonjunktur.

Hela föreställningen om en i nyss angiven mening på lång sikt »normal» konjunktur, skulle då förlora sin innebörd eller i alla fall få denna innebörd förändrad. Ett utnyttjande av en finansiell konjunkturörlighet för de offentliga utgifternas uppehållande utan en omedelbar och fullt däremot svarande stegring av de verkliga inkomsterna, skulle framstå riskabel för finansernas »sundhet» i trots av de garanterande försiktighetsmått av i detta kapitel angiven natur, som därvid iakttoges.

Dylika farhågor ha som bekant blivit uttalade under nuvarande särskilt djupa och långvariga depression. Under högkonjunkturer framträder likaledes ofta den uppfattningen, att framtida kriser och depressioner icke vidare äro att befara. På grund därav skulle den under högkonjunkturer vanligen framträdande »naturliga» tendensen till finansiell expansion då framstå mindre betänkelig ur finansiell synpunkt.

Gentemot dylika föreställningar måste till en början framhävas, att dessa hittills icke i högre grad bekräftats av erfarenheten. Vi ha tvärtom till den grad vant oss vid växlande konjunkturer, att vissa konjunkturteoretiker t. o. m. trott sig skönja ett cykliskt konjunkturförlopp med i viss grad konstanta fasperioder.

En annan sak är det givetvis, att den »normala» konjunkturen kan för framtiden ställa sig på ett i viss mån högre eller lägre genomsnittligt konjunkturläge, än det man under en tid vant sig vid. De s. k. sekulära konjunkturvägarna representera i själva verket dylika förändringar av den »normala» konjunkturutvecklingstrenden.

Om en dylik förändring uppåt inträffar, skulle detta betyda, att även inom en längre tidsperiod högkonjunkturåren komma att överväga lågkonjunkturåren i antal och i relativ deviation från »normalkonjunkturen» — denna »normalkonjunktur» därvid definierad utifrån den tidigare såsom »normal» antagna konjunkturrella utvecklingstrenden. Finansiellt skulle förändringen vid tillämpningen av det finanssystem, som tidigare skisserats i detta kapitel, framträda i en till övermått växande konjunkturutjämningsfond. Att då efter en viss gräns avsättningen till denna fond skulle komma att inskränkas, är en tämligen självfallen finansiell reaktion, för vars fullföljande man knappast i förväg behöver tänka på att skapa garantier.

Farligare ligger situationen givetvis vid en motsatt förändring av konjunkturutvecklingens sekulära tendens. En sådan förändring skulle tvärtom innebära, att lågkonjunkturåren skulle visa sig i antal och intensitet överväga högkonjunkturåren. Resultatet skulle bli en tendens till så småningom inträdande sänkning av finansernas grad av långsiktig »sundhet».

Iakttagas emellertid de i detta kapitel angivna försiktighetsmåten, skulle denna minskning av den offentliga nettoförmögenheten uteslutande taga sig uttryck i en ökad offentlig skuldbörda uppkommen genom kortsiktig upplåning. En ökning av dylik kortsiktig skuld är av så uppenbart oroande natur, att man snart nog borde se sig tvingad till åtgärder för nettoförmögen-

hetens ökning genom stegring av den inkomstbindning, som tjänar till sådan skulds amortering. Just vid en dylik utveckling framträder fördelen av att på angivet sätt ha farorna för finansernas »sundhet» öppet redovisade.<sup>1</sup>

Vid bibehållen grad av finansiell konjunkturörlighet skulle detta blott innebära en av erfarenheten motiverad förändring av den för budgetkalkylerna bestämmande uppfattningen om vad som innebäres i »normal» konjunktur. Konjunkturörlighetsmomentets förläggande till konjunkturutjämningsfonden och till den kortsiktiga upplåningen garanterar — tillsammans med en möjligast förbättrad offentlig konjunkturregistrering, varom se i föregående paragraf — att denna för uppehållet i önskvärd grad av finansernas »sundhet» nödvändiga omläggning sker så snart erfarenheten gör detta påfordrat.

Vi ha därvid haft i tankarna den art av sekulär konjunkturförsämring, som konjunkturhistorien under åtskilliga perioder uppvisat, vanligen därvid i samband med sekulära prisfall. Konjunkturerna ha då visserligen växlat, men lågkonjunkturerna ha ej blott tillfälligtvis utan genomsnittligt för hela perioden varit svårare och längre medan högkonjunkturerna varit mindre intensiva och även kortvarigare. Någon metod att säkrare garantera önskvärd grad av finansiell »sundhet» även under dylika perioder, kan knappast konstrueras. Ett finanssystem, som icke innehåller de beskrivna försiktighetsmått, skulle i alla händelser även vid viss lägre grad av konjunkturörlighet erbjuda mindre trygghet.

Under en svårartad depression sådan som den, vilken för närvarande råder, yppas emellertid från många håll farhågor, att den ekonomiska långtidsutvecklingen skall göra en tvärare och större förändring än den, som nyss diskuterats. Man tänker sig ibland möjligheten, att ingen konjunkturförbättring alls kommer att följa och att vi således, bortsett från smärre fluktuationer, stadigvarande ha att inrikta oss på en konjunktur, som innebär en mycket väsentlig arbetslöshet och ett däremot svarande underutnyttjande av övriga produktiva resurser. Skulle denna farhåga vara befogad, kunde kraftåtgärder för stärkande av finansernas »sundhet» tänkas vara påkallade, vilka till en början skulle innebära avståendet från utnyttjandet av den finansiella konjunkturörlighet, som vid annan långsiktig konjunkturantecipation eljest vore välmotiverad.

Erfarenheten talar visserligen icke för riktigheten av en så pessimistisk prognos för den framtida konjunkturutvecklingen, men möjligheten av dess riktighet — just nu eller vid framtida depressioner — kan icke bestridas. Emellertid bygger dock hela vårt ekonomiska system på antagandet, att den icke är riktig. Skulle enskilda företagare och fordringsägare verkligen göra sig en så pessimistisk prognos, skulle detta förhållande i och för sig (bl. a. genom det då inträdande våldsamma fallet av alla kapitalvärden) vara ett så kraftigt krisskärpande element, att en ekonomisk, social och politisk katastrof knappast kunde undvikas.

På samma sätt förhåller det sig i viss mån med den offentliga hushållningen. Skulle med blick på finansernas »sundhet» de offentliga hushållning-

<sup>1</sup> Se härom ovan s. 137 f.



arna bringas att reagera efter en så pessimistisk framtidsuppfattning, skulle detta i och för sig resultera i ett högst avsevärt tryck på konjunkturen nedåt. Det finnes nämligen ett samband mellan den finansiella konjunkturreaktionen och den faktiska konjunkturutvecklingen, ett samband som närmare skall studeras i nästföljande avdelning.

Framför allt i ett verkligt krisläge, som eventuellt skulle kunna väntas resultera i en tvär och kraftig vändning nedåt av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, har man därför vanligen all anledning att icke handla efter denna antecipation, om man nämligen icke vill se den förverkligad. Skulle den ändå förverkligas, blir den lägre graden av kvarstående finansiell »sundhet» sannolikt ett av de mindre bekymren för den framtida ekonomiska politiken, allra helst den ekonomiska utvecklingen skulle ha ställt sig än ofördelaktigare vid en mera kontraktiv finanspolitik.

Emellertid ha vi därmed kommit in på ett problem, som enligt denna undersöknings uppläggning icke skulle mera ingående avhandlas: finanspolitiken i extraordinärt allvarliga krissituationer. För studiet av den långsiktiga, för mera »normala» konjunkturväxlingar upplagda finanspolitiken, måste vi bortse från detta problem. En sådan begränsning är även praktiskt motiverad av det institutionella faktum, att den långsiktiga finanspolitiken nödvändigtvis måste uppläggas tämligen stelt och schematiskt och därvid speciellt ständigt arbeta under den förutsättningen, att skeende förändringar i den sekulära konjunkturutvecklingslinjen äro så pass måttliga till sin relativa storlek och ske så gradvis, att en i efterhand så småningom genomförd anpassning av de normer, vilka reglera finansernas relativa grad av långsiktig »sundhet», är för ändamålet tillräcklig.

*Bilaga till avd. III, kap. 5.*

### **Kort översikt över det danska finanssystemet speciellt med hänsyn till gränsdragningen mellan driftsbudget och kapitalbudget samt nettobudgeteringsprincipens genomförande.<sup>1</sup>**

1. **Inledande anmärkningar rörande budgeteringens formella och rättsliga anordning. Budgetöversikterna.** Den danska budgetuppställningen i dess nuvarande form går tillbaka till finanslagen för budgetåret 1925—1926. Den reform, som då genomfördes — såsom resultat av tvenne kommittéutredningar: Administrationskommissionens betänkande 1—4, tryckt Köpenhamn 1924—1926, och Statsregnskabskommissionens betänkande, tryckt Köpenhamn 1926 — utgör emellertid i väsentliga delar blott en rationalisering av äldre praxis.

Den största skillnaden mellan det danska och det svenska budgetväsendet ligger däri, att, medan den svenska statsbudgeten är ensidigt dominerad av själva finansieringssynpunkten, är detta icke fallet med den danska statsbudgeten. Denna är mera direkt styrd av driftsekonomiska och bokföringstek-

<sup>1</sup> Se ovan s. 134. Författaren har att frambära sitt tack till nationalbanksdirektören, förre finansministern C. V. Bramsnæs samt departementschefen K. H. Kofoed, vilka älskvärt ställt sin sakkunskap till förfogande. De äro därmed givetvis icke ansvariga för författarens reflexioner.

niska hänsyn. Gränsen mellan driftsbudget och kapitalbudget är därför anorlunda dragen än i det svenska budgetväsendet. Nettobudgeteringsprincipen är mera fullständigt genomförd.

Först några ord i förbigående om det danska budgetväsendets rättsliga anordning. Statsbudgeten fastställes som bekant i Danmark genom *finanslag*. Förslag till finanslag förelägges riksdagen i oktober såsom första regeringsproposition, varefter den i riksdagen behandlas i tre läsningar (först i folkettinget, som har det avgörande inflytandet på budgetens upprättande, och därefter i landstinget). Förslaget till finanslag och finanslagen själv ha identisk uppställning. Såsom ett regelmässigt inslag i finanslagstiftningen ingår vidare en *lag om tilläggsbevillning*, vilken ävenledes har en med finanslagen identisk uppställning, ehuru vissa rubriker givetvis äro tomma och beloppen smärre, då ju tilläggsstaten icke åsyftar att giva en totalbudget. Tilläggsstaten, vars betydelse i danskt budgetväsen sammanhänger med att reservationsanslag icke förekomma, beslutas mot slutet av löpande budgetår och stundom efter dess utgång.

Sedan statsräkenskaperna för ett budgetår avslutats, uppgöres inom finansministeriet ett *statsräkenskapsammandrag*, vilket i tillämpliga delar ävenledes har en med finanslagen identisk uppställning. I detta statsräkenskapsammandrag jämföres det verkliga budgetutfallet med den genom finanslagen och tilläggsfinanslagen beslutade samlade budgeten, varvid i detaljanalysen men icke i de utförda beloppen uppdelning iakttages mellan de i finanslagen och de i tilläggsfinanslagen beslutade intäkterna och utgifterna.

De flesta av finanslagens intäkter och utgifter äro emellertid bestämda genom särskild lagstiftning. Detta gäller icke blott skattelagar, som praktiskt sett alltid regleras genom särskilda skattelagar, utan även avlöningarna till innehavare av befattningar, vilka medföra pensionsrätt, och likaså militärutgifterna och utgifterna för sociala ändamål. Vid fall av större byggnadsföretag, i synnerhet om de beräknas sträcka sig över flera finansår, brukar man likaledes besluta därom i särskild lag. I sistnämnda hänseende är gränsen i praxis icke alldeles fast. Det inträffar ibland, att riksdagen inför en viss utgiftspost inom finanslagen förklarar, att den önskar ett förslag om särskild lagstiftning i ärendet.

Principiellt måste eljest beslut om viss intäkt eller utgift under en paragraf i finanslagen anses utgöra tillräcklig rättsgrund för intäktens eller utgiftens lagliga realiserande. Med hänsyn till nyss angivna förhållanden måste emellertid om större delen av finanslagens viktigaste bestämmelser sägas, att de blott ha naturen av konsekvenser av tidigare eller samtidigt beslutade andra lagar. Blott i saknad av sådan normerande lagstiftning får finanslagen rättsligt materiell betydelse.

Finanslagen kan även utan särskild ny lagstiftning innebära en förändring av tidigare beslutad särskild lag, t. ex. förändring av anslagsbelopp för visst företag eller förändring av terminerna för dess utgörande. Finanslagen innebär då lagändring. Med hänsyn till möjligheterna att på detta sätt ändra lagar genom finanslagen är gränsen i praxis icke bestämd och fast. Denna fråga blir understundom brännande i den riksdagspolitiska diskussionen. Från vissa håll hävdar man därvid principiellt den satsen, att »lagstiftning genom finanslagen» icke bör tillåtas, medan från motsatta håll framhäves, att regeringen likväl i särskilda fall skall ha möjlighet att i finanslagen upptaga bestämmelser, som ändra regler, vilka innehållas i vissa lagar såsom t. ex. skattelagar, tariff- och taxelagar, avlöningsslagar. Det råder dock enighet därom, att, därest överhuvudtaget sådana lagändringar genom finanslagen skola få förekomma, böra de ske i formen av en i finanslagens text gjord »textanmärkning», vari ändringen uttryckligen angives. En sådan »textanmärkning» är

— liksom hela finanslagen — ständigt starkt tidsbegränsad till sin giltighet, i regel till ett enstaka finansår.

Statlig upplåning beslutas alltid genom särskild lag. Den traditionella formen för beslut om statlig upplåning är lag om upptagandet av ett statslån utan angivande av särskilt ändamål. Under senare år har emellertid en praxis uppkommit att dessutom upplägga statslån, där i lagen statslånet i så måtto anknytes till visst ändamål, som finansministeriets rätt att utgiva obligationer begränsas av fortskridandet av visst beslutat byggnadsföretag. Dessa företag ha hittills alltid varit av »produktiv» karaktär (i svensk statsfinansiell mening). Men man har även övernått den eventuella önskvärdheten av på detta sätt begränsade statslån »anknutna» till även andra byggnadsföretag än de i nyssnämnda mening »produktiva». Då de »icke-produktiva» företagen enligt det danska systemet under en period av mera snabbt växande statlig verksamhet av denna karaktär icke kunna finansieras genom å driftsbudgeten debiterade avskrivningar (se därom nedan) måste de till viss del finansieras lånevägen. Det ligger då i sakens natur, att de till särskilt företagande icke »anknutna», allmänna statslånen måste bilda ett normalt inslag i dansk finansiell praxis, såvida man nämligen icke framdeles övergår till systemet med statslån »anknutna» till även »icke-produktiva» företag.

Denna »anknytning» av vissa statslån till vissa företaganden betyder emellertid i realiteten faktiskt bara en kvantitativ begränsning av totala lånerätten vid viss tidpunkt. Den betyder således i och för sig icke, att vissa lånemedel bindas vid vissa ändamål, än mindre att vissa företaganden bindas vid viss lånefinansiering. I den mån de verkliga inkomsterna på kapitalbudgeten (avskrivningar, arvsskatt, överskott på driftsbudgeten o. s. v.; se därom nedan) äro stora och samtidigt kapitalkrävande nybyggnader av olika slag små, behöver den genom lag tillåtna lånerätten icke utnyttjas.

Finansledningen »uppsparar» då genom att finansiera de i lånelagen angivna »produktiva» företagen på annat sätt en reserv av icke utnyttjad lånerätt. Tryta åter de verkliga intäkterna eller öka utgifterna, såsom t. ex. i en depression, så utnyttjas denna »uppsparade» lånerätt till att täcka balanser utan andra hänsyn till utgifternas karaktär än de, som ligga i efterföljandet av de materiella principerna för budgetbalanseringen, varom se nedan.

Schemat för budgetuppställningarna är på vanligt sätt uppbyggt på en särskild mellan »statens driftsbudget», som redovisas i 25 paragrafer med var och en sina särskilda underavdelningar för de olika grenarna av statsverksamheten, och en kapitalbudget, som blott har en enda paragraf, den 26:e.

De olika budgetuppställningarna (förslag till finanslag, finanslag, förslag till tilläggsbevillning, tilläggsdrag och statsräkenskapssammandrag) inledas och sammanfattas genom vissa budgetöversikter över:

- 1) statens driftsbudget (25 paragrafer);
- 2) rörelserna i statens kassabehållning (som i två summaposter redovisar intäkterna och utgifterna på driftsbudgeten samt därjämte lämnar en kapitalbudget (§ 26) specificerad på samma sätt som driftsbudgeten, och vars slutsummor alltså giver totala budgeten för finansåret);
- 3) rörelserna i statens nettoförmögenhet; och
- 4) statens förmögenhetsställning vid budgetårets utgång.

De två sistnämnda översikterna återfinnas blott i statsräkenskapssammandraget men däremot icke i finanslagarna eller förslagen till finanslagar. Principiellt föreligger intet skäl, varför icke även översikterna 3 och 4 skulle givas även i dessa. Men man har ansett, att kalkyler över den årliga budgetens verkningar på statens förmögenhetsställning icke äro av större intresse, och att man därför bör nöja sig med att i efterhand redovisa dessa verkningar, när och på det sätt samt i den utsträckning, som de faktiskt inträffat. Denna in-

ställning har naturligtvis sitt samband med det redan påpekade förhållandet, att vid finanslagens beslutande en tilläggsfinanslag regelbundet motses.

I överensstämmelse med denna tankegång underlåter man numera ävenså att i finanslagarna och i förslagen till finanslagar på översikten 2 över rörelserna i statens kassabehållning uppföra bestämda belopp för budgettitlarna »kassabehållning vid budgetårets början» på kreditsidan och »kassabehållning vid budgetårets utgång» på debetsidan. Dessa budgettitlar bli förda med bestämda belopp först i det i efterhand lämnade statsräkenskapsammandraget, vilket bl. a. betyder, att totala budgeten icke förrän då bringas att balansera. I finanslag och i förslagen till finanslag balanseras med andra ord icke ens totala budgeten. Att driftsbudgeten och kapitalbudgeten icke var för sig balanseras, se därom nedan i § 6.

De i denna paragraf omnämnda förhållandena ha icke närmare samband med de mera principiella budgetfinansiella problem, som nedan skola behandlas. De ha här blott angivits för att antyda den yttre institutionella anordning, varinom det danska budgetväsendet arbetar.

**2. Driftsbudget och kapitalbudget. Nettobudgeteringens allmänna genomförande.** Gränsen mellan driftsbudget och kapitalbudget är principiellt dragen med hänsyn till utgifternas karaktär att giva upphov till eller icke giva upphov till antingen ett materiellt förmögenhetsobjekt av större varaktighet än budgetåret eller en statens fordran i penningar. Detta betyder, att på § 26 föras utgifter för ej blott investeringar i statens affärsdrivande verk och för förvärv av aktier i enskilda eller halvoffentliga aktiebolag samt för utlåning (till privata järnvägar etc.) och andra dylika ändamål av i svensk statsfinansiell mening »produktiv» natur, utan därjämte utgifter för byggandet av »icke-produktiva» anläggningar såsom skolor, sjukhus, byggnader för administrationen o. s. v. I den mån vägväsendet tänktes direkt höra under statens finansförvaltning, skulle även utgifterna för detta ändamål föras på § 26 (och vägnätets kapitalvärde räknas såsom statsförmögenhet; se därom nedan).

Mot denna större utsträckning av kapitalbudgetens utgiftsområde svarar ett fullständigare genomförande av nettobudgeteringsprincipen. Varje administrationsgren debiteras nämligen årligen å driftsbudgeten för avskrivning av de varaktiga realkapital och därvid naturligtvis i första hand de byggnader, vilka tagas i anspråk för driften. I det danska finansväsendet har man ej blott utsträckt denna princip till alla verksamhetsgrenar; man har därjämte intensifierat den genom att vid sidan av avskrivning även debitera förräntning.

Utgiftsstaten för Köpenhamns universitet, som i förslaget till finanslag för finansåret 1933—1934 slutar på en total utgiftssumma av 4 407 018 kronor, innehåller således, utom allehanda löner, personalersättningar, stipendier m. m. samt kostnader för laboratoriematerial, tryckning av skrifter m. m., en post (r) »Bygningsudgifter» på sammanlagt 1 363 067 kronor. Denna post innehåller i sin tur, jämte kostnader för reparationer och underhåll, skatter och avgifter, bränsle, belysning, inventarier m. m., en delpost (6) »Förrentning» på 900 605 och en annan delpost (7) »Afskrivning» på 201 587 kronor.

Man väntar givetvis icke att universitetet skall kunna genom egna inkomster amortera och förränta sina byggnader genom tillskott till statens driftsbudget. Men man vill ha den verkliga utgift, som består i förräntningen och amorteringen av i byggnader nedlagt kapital, ordentligt redovisad tillsammans med övriga kostnader för verksamheten i fråga. Därigenom får man en rationell metod att översiktligt och fullt jämförligt åskådliggöra statens verkliga utgifter för olika administrationsgrenar.

Principen kan illustreras genom att man observerar delpost (5) under samma huvudrubrik: där uppföres en utgift å 22 000 kronor såsom hyra till Köpenhamns kommun för vissa lokaler. Från drifts- och räkenskapssynpunkt vore det givetvis irrationellt, om universitetet skulle kunna bringa ned sin utgiftsstat helt enkelt genom att förmå staten att bygga en byggnad, som satte universitetet i stånd att reda sig utan att behöva hyra dessa lokaler.

Liknande poster för förräntning och avskrivning påträffas för varje gren av statsverksamheten, vilken i den detaljerade budgetanalysen gives egen delbudget. Vid en fullt exakt kalkyl av de »verkliga kostnaderna» skulle man blott ha att i vissa fall ytterligare slå ut de gemensamma kostnaderna för den centrala administrationen (i det valda exemplet för undervisningsministeriet).

Dessa debetposter för avskrivning och förräntning återfinnas givetvis såsom kreditposter på andra platser i statsbudgeten.

Förräntningen blir således intäkt på driftsbudgetens § 3 »Rentekonto». I nyssnämnda finanslagförslag är nämnda rentekonto krediterat för »Renteindtægter og andet Udbytte af Kapitaler og Beholdninger» å 57 959 934 kronor,<sup>1</sup> varemot å debetsidan svarar 57 375 420 kronor till ränteutgifter och andra omkostnader för statsskulden.

Avskrivningen åter blir den huvudsakliga intäkten å kapitalbudgeten (i förslaget till finanslag för finansåret 1933—1934 sammanlagt 19 348 109 kronor). Avskrivningens innebörd är, att driftsbudgeten varje år automatiskt bidrager till nybyggnader av olika slag (»produktiva» och »icke-produktiva») upp till ett belopp, som motsvarar den beräknade värdeökningen av samma slags realkapital under året men — i denna form — icke heller mera (d. v. s. icke utan att skatter direkt uppföras såsom intäkt på § 26 eller driftsbudgeten balanseras med överskott).

**3. Redovisningen av statens förmögenhet och av förändringar inom densamma.** Denna gränsdragning mellan driftsbudget och kapitalbudget betyder vidare, att såsom aktiva i förmögenhetsredovisningen komma att upptagas ej blott statens i affärsdrivande företag nedlagda kapital jämte innehav av aktier och räntebärande fordringar (»statens produktiva fonder» i svensk terminologi) utan därjämte även statens i »icke-produktiva» byggnader och anläggningar nedlagda kapital (statsredovisningen för finansåret 1931—1932 upptager i utgående status värdet av »andre faste Ejendomme og Anlæg» till 514 923 918:73 kronor, medan värdet av »faste Ejendomme og Anlæg vedrørende Statsvirksomhederne» upptages till 554 816 868:43 kronor). Såsom passiva står häremot i status huvudsakligen statsskulden (vid utgången av finansåret 1931—1932 1 255 488 211:60 kronor, vartill komma en del småposter). Skillnaden mellan aktiva och passiva är statens nettoförmögenhet (vid nyss angivna tidpunkt 234 886 763:95 kronor; skulle den »icke-produktiva» förmögenheten icke ha medräknats på creditsidan, skulle uppenbarligen förmögenhetsredovisningen ha visat en negativ nettoförmögenhet).

Vid det ursprungliga uppgörandet av fullständigt förmögenhetsstatus enligt detta system hade man givetvis att sätta värden på en mängd statsförmögenhet av olika slag. Denna värdesättning var naturligtvis svår och måste ofta bli i rätt hög grad godtycklig. En viss ledning hade man emellertid i de ursprungliga kostnaderna att bygga anläggningen i fråga och likaså av de beräkningsbara kostnaderna att vid själva tidpunkten för värdesättningen företaga en tänkt ersättningsbyggnad. Viss ledning hade man också

<sup>1</sup> Härav äro 50 071 634 kronor räntor på statens i fast egendom och fasta anläggningar placerade kapital.

från den fria marknads värdesättning av liknande förmögenhetsföremål. Men givetvis ligger det en viss godtycklighet i att t. ex. ett gammalt slott uppskattades ha ett förmögenhetsvärde av 15 milj. kronor.

Det valda exemplet betecknar emellertid ett undantagsfall. Svårigheten är i allmänhet icke större än den, som består vid en mängd andra värдетaxeringsförfaranden i rättslivet, t. ex. de värдетaxeringar av fastigheter, som i olika hänseenden äro grundläggande för beskattningen. Orättvisan vid felaktig värдетaxering är ju heller icke alltför ödesdiger med hänsyn till dess verkningar: den har ju egentligen blott betydelse för den inbördes avräkningen på driftsbudgeten statens olika konti emellan.

Om den ursprungliga värдетaxeringen vid systemets införande likväl hade vissa svårigheter och nödvändigtvis innebar vissa godtyckligheter, är detta däremot icke fallet vid värдетaxeringen av nytillkommande förmögenhetsobjekt under systemets fortsatta tillämpning. Principen ligger nämligen då alldeles klar och otvetydig: åtminstone vid själva beslutandet om en utgift på § 26 är uppenbarligen lagstiftarens uppfattning, att ifrågavarande statsutgift är av det samhälleliga intresse, att detta förmår bära, resp. försvara, en förräntning och avskrivning av själva utgiften. Det uppkomna förmögenhetsobjektet bör därför krediteras statens förmögenhetskonto med den totala kostnad, det faktiskt förorsakat staten, d. v. s. direkt med det belopp, varmed § 26 debiteras.

Givetvis kunna emellertid förändrade förhållanden medföra, att de bokförda — och i driftsbudgeten av de olika verksamhetsgrenarna förräntade och amorterade — förmögenhetsvärdena framstå oriktiga. Fråga uppstår då om nedskrivning eller uppskrivning av dessa värden. Då problemet praktiskt ligger något olika till för de båda fallen, skola de här nedan behandlas var för sig.

Representanterna för olika grenar av den statliga verksamheten, vilka ju icke äro intresserade i att ståta med en stor utgiftsstat, försöka stundom få till stånd en nedskrivning av de förmögenhetsvärden, vars förräntning och amortering föras på deras utgiftsstat. Finansministeriet, som har att bevakna den allmänna intressebalansen, och som icke vill ge efter på de olika administrationsgrenarnas fortsatta ansvar för sina utgifter på § 26, sätter sig emellertid därvid vanligen till motvärn. Dess ställning i denna intresseslitning — vilken i och för sig betecknar ett rationaliserande element i statslivet; det är ett väsentligt fel i svensk finanspolitik och finansadministration, att om den icke saknas, den dock i brist på ändamålsenlig bokföring icke får klar och adekvat gestaltning — är stark, ej blott på grund av att ett dylikt nedsättningsbeslut faktiskt ej gärna kan komma till stånd utan dess medverkan, utan dessutom av följande två skäl:

1) en statsverksamhet, som vanemässigt eller i särskilt fall med större belopp sökt dylik värdenedsättning, försvagar faktiskt sin ställning vid framtida krav om utgifter på § 26; den skapar en presumption för att den icke motsvarar ett samhällsintresse betydelsefullt nog att på sin budget bära statens reala kostnader för verksamheten i fråga;

2) finansministeriet tager med rätta principiellt den ståndpunkten, att en dylik kapitalnedskrivning blott kan gå över vederbörande paragraf i driftsbudgeten. En nedskrivning skulle då visserligen på längre sikt kunna bringa ned den ifrågavarande verksamhetens utgiftsbudget, men blott emot en där emot svarande stegring av samma utgiftsbudget under övergångsåret eller övergångsåren, vilket givetvis betyder en stegring av avskrivningsprocenten motiverad av den påstådda reala värdenedsättningen.

Det fallet är emellertid tänkbart och kan faktiskt bli aktuellt, att det i en viss statsverksamhet eller eventuellt i all statsverksamhet nedlagda kapi-

talet kunde konstateras ha undergått en så väsentlig värdenedsättning, att det bleve opraktiskt och från djupare synpunkt oriktigt att icke företaga en mycket stor värdenedskrivning. Denna nedskrivning kunde då icke — åtminstone icke omedelbart — föras på driftsbudgeten utan att denna komme att visa ett motsvarande, d. v. s. mycket stort, underskott eller att skatterna finge i motsvarande mån kraftigt stegas. Under sådana förhållanden måste man tänka sig möjligheten att föra en kapitalnedsättning direkt på § 26, kapitalbudgeten; vilket då innebure ett öppet erkännande av det faktum, att statens nettoförmögenhet i motsvarande mån förmins-kats.

Detta skulle t. ex. på grund av bilismens utveckling kunna bli förhållandet med en del av det i statsjärnvägarna investerade kapitalet. Vid en fortsatt penningvärdestegring skulle en allmän värdenedskrivning på denna väg i alla slags grenar av statsverksamheten likaledes kunna bli nödvändig. Metoden vore då kanhända en allmän omvärdering av statsförmögenheten, varvid värdeförändringarna direkt fördes på § 26, varigenom kontinuiteten i budgetserien formellt bevarades. Genom en dylik värdenedskrivning direkt över § 26 underströkes emellertid öppet den då inträdda faran för finansernas »sundhet», och man skulle i vanliga fall bli tvingad att överväga de åtgärder till stärkande av finansernas »sundhet» genom ökad inkomstbindning, som kunde vara erforderliga.

Medan vissa nedskrivningar (över driftsbudgeten) redan ägt rum för olika slags statsförmögenhet, har problemet om uppskrivning av statsförmögenhet däremot icke aktualiserats. Detta är heller icke så förvånansvärt: de särskilda administrationsgrenarna ha icke här sett samma intresse att tillvarata. Problemet kommer emellertid så småningom att bli aktuellt, i den mån systemet får fungera under mera lugna penningvärdeförhållanden (eller vid sjunkande penningvärde) och mera fullständig avskrivning kommer till stånd av vissa realkapital, som likväl fortfarande representera ett väsentligt kapitalvärde, vilket ju därvid i vissa fall alldeles påtagligt kommer att överstiga det bokförda värdet. Man har icke tagit ståndpunkt till detta problem: rätta metoden att bemästra det vore sannolikt att i påkallade fall sänka avskrivningsprocenten.

Härefter bortses nu från svårigheterna vid den engångsvärdering, som föregår detta bokföringssystemets ursprungliga införande, och likaledes från det dynamiska värdeförändringsproblem, som ligger i behovet av nedskrivningar och uppskrivningar. I huvudsak äro dessa problem icke av annan natur än de motsvarande problem, som i de svenska statsfinanserna möta för de »produktiva fondernas» del.

**4. Budgeteringssystemets sätt att fungera. Förräntningsprocenten. Avskrivningsprocenten.** Systemets sätt att fungera är då mycket enkelt: en utgift av angiven karaktär debiteras § 26, kapitalbudgeten, och påföres därefter nästa års förmögenhetsredovisning såsom förmögenhetstillgång. På följande års driftsbudgeter debiteras i sin tur en emot förmögenhetsvärdet svarande avskrivning och förräntning. Avskrivningen krediteras därvid samtidigt § 26 och bildar en del av driftsbudgeternas ordinära bidrag till kapitalbudgeterna, medan förräntningen krediteras räntekontot, att balansera räntutgifterna för totala statsskulden, vilken i sin tur inom förmögenhetsredovisningen motställes värdet av statens samtliga förmögenhetsobjekt. På detta sätt råder det en fullkomlig och rationell organisk korrelation mellan alla de olika huvudkonti i statens bokföring.

Formellt blir det utgiftens förande på § 26, som ursprungligen motiverar värdeobjektets upptagande på nästa års förmögenhetsredovisning med nyss beskrivna konsekvenser. Reellt blir det de sakliga överväganden, vilka motiverat

utgiftens upptagande på § 26, som därefter även motivera förmögenhetsredovisningens krediterande med utgiftens belopp.

Dessa övertväganden ha redan berörts. Det från synpunkten av svensk budgetpraxis viktigaste och mest egenartade förhållandet är därvid, som nämnts, att även utgifter för i svensk mening »icke-produktiva» byggnads- och anläggningsföretag behandlas på detta sätt. Tilläggas må i detta samband blott följande: inventarier upptagas regelbundet på driftsbudgeten, vilket betyder omedelbar avskrivning på grund varav dessa inventarier heller icke komma att upptagas i förmögenhetsredovisningen.

Fullt generell är emellertid icke denna regel. De affärsdrivande verken bokföra sålunda sina material och inventarier på sina kapitalkonti. I viss mån är detta fallet även med andra verksamhetsgrenar. Då t. ex. nyligen en dyrbar och förhållandevis varaktig röntgenutrustning anskaffades till ett sjukhus, fördes kostnaden därför på § 26. Även andra liknande exempel kunna anföras. Regelns obestämdhet ger i detta hänseende utrymme för ett visst hänsynstagande till de särskilda förhållandena och givetvis även till budgetsituationen.

I detta samband må påpekas, att förmögenhetsredovisningen bland aktiva har en icke utförd post B. 16. »Forskellige Aktiver, hvis Værdie ikke medregnes i Status» (vid utgången av finansåret 1931—1932 uppgående till 227 123 064 kronor). Den består av det beräknade värdet av samlingar och bibliotek, fästningsverk, krigsfartyg, lager av vapen och ammunition, lager av material för fyr- och lotsväsendet, för meteorologiska institutet etc. och utgör en sump av vid den ursprungliga taxeringen av statens tillgångar i förmögenhetsredovisningen icke upptagna förmögenhetsvärden.

Denna post betecknar emellertid en skälig irrationellt och inkonsekvent genomförd princip. Skulle en dylik post överhuvudtaget redovisas inom eller utom linjen, borde den givetvis kompletteras med alla de inom andra »icke-produktiva» verksamhetsgrenar förefintliga lager och inventarier, vilka ju därtill efter den ursprungliga taxeringen i många fall blivit utökade genom nyan-skaffningar, för vilka utgifterna förts på driftsbudgeten.

Då på ett eller annat sätt ett visst förmögenhetsobjekt med visst värde uppförts i förmögenhetsredovisningen (vid systemets normala tillämpning genom att kostnaden för dess anskaffande förts på § 26), återstår för den motsvarande årliga kostnadens bestämning på vederbörande verksamhetsparagraf inom driftsbudgeten blott fixerandet av en förräntningsprocent och en avskrivningsprocent.

Förräntningsprocenten bestämdes ursprungligen till 5 % men har sedermera nedsatts till  $4\frac{1}{2}$  %. Nedsättningen gjordes med hänsyn till kapitalmarknadsförhållandena och på grund av och delvis i antecipation av vissa konverteringsoperationer. Den allmänna principen vid förräntningsprocentens bestämning är alldeles klar: den bör sättas till ett belopp, som motsvarar statens faktiska ränteutgifter vid upplåning (därest risken för värdepreciering får fullständigt komma till sin rätt vid avskrivningsprocentens bestämmande, behöver staten ju icke räkna med någon riskränta).

Avskrivningsprocentens fixering är givetvis ett mera invecklat tekniskt och ekonomiskt problem. Principen är emellertid även i detta hänseende alldeles klar: avskrivningsprocenten bör motsvara den matematiska förväntan om förmögenhetsobjektens framtida värdepreciering (någon subjektiv, negativ eller positiv, riskvärderingsfaktor kommer här icke in: företagsstorleken vid offentligt företagande innebär tillräcklig riskkonsolidering, »självförsäkring»).

Att likväl ett korrekt bestämmande av avskrivningsprocenten erbjuder stora svårigheter i praktiken är givet. Dock bör icke förglömmas, att även en aldrig så ofullkomlig och delvis rätt konventionell uppskattning med fasta avskriv-



ningskvoter ger en statsbokföring, som dock är oändligt överlägsen ett system, där hela synpunkten är utesluten.

5. **Anmärkningar till de olika budgetöversikterna.** Efter denna mera principiella redogörelse för relationen mellan driftsbudget, kapitalbudget och förmögenhetsredovisning följer nu närmast en översiktlig analys av de finansiella huvudsammanställningarna var för sig.

Driftsbudgeten består, som redan nämnts, av 25 paragrafer, varav de 7 första redovisas på kreditsidan och de återstående på debetsidan. Samtliga paragrafer redovisas netto<sup>1</sup>, med den enda skillnaden att ett positivt netto på de sju första paragraferna betecknar intäkt, medan ett positivt netto på de aderton övriga paragraferna betecknar utgift.

Nettoredovisningens metod kommer även till användning vid budgeteringen för de särskilda administrationsgrenarna. Universitetet i Köpenhamn, för att här anknyta till ett redan tidigare anfört exempel, uppstår på sin stat inom § 21, som är undervisningsministeriets paragraf, åtskilliga inkomster (från almanackprivilegiet, för examensavgifter o. s. v.) till ett sammanlagt belopp av 418 338 kronor. Då totala utgifterna (inklusive avskrivning och förräntning av byggnadskapitalet) uppgår till 4 407 018 kronor, blir den beräknade nettoutgiften 3 988 680 kronor; och det är med detta nettobelopp, som universitetet därefter kommer att belasta § 21 inom driftsbudgeten.

Driftsbudgeten balanseras icke i vanlig mening utan redovisas med ett överskott eller ett underskott, som alltså till sist representerar driftsbudgetens eget totala netto, och som — när det förverkligats — i efterföljande budgetredovisning tillägges eller fråndrages statens nettoförmögenhet.

De båda första paragraferna i driftsbudgeten redovisa nettoresultatet av statens domäner och de affärsdrivande verken. Då de konti, som ingå i denna paragraf, äro debiterade för ej blott amortering utan även förräntning av det investerade kapitalet, är det icke underligt, att de, isynnerhet under depressionstider, visa ett rätt avsevärt underskott (i förslaget till finanslag för 1933—1934: domänerna med 1 030 051 kronor, och affärsverken med 40 014 162 kronor).

Eftersom all statsverksamhet i Danmark budgeteras efter principiellt samma grunder, har emellertid denna avgränsning av viss verksamhet såsom kvasi-privatekonomisk knappast större betydelse; den är också i verkligheten företagen mera på känn. På § 2 föres ju utom statens järnvägar, post- och telegrafverket m. m. en hel del verksamhetsgrenar med mera tvivelaktig »finansiell räntabilitet» såsom arméns krutbruk och klädesfabriker och flottans varv, vilkas verksamhet för den fria marknaden icke är av större betydelse (huvudparten av dessas intäkter komma från andra statsinstitutioner). Men denna skillnad mellan »produktiv» verksamhet och annan är, som redan framhållits, i den danska statsbokföringen icke av större betydelse, i alla händelser icke inom driftsbudgeten. Enda skillnaden är ju här, att de andra statsverksamheterna uppföras med omkastade förtecken på motsatt sida. Denna lilla formella differens får emellertid anses ge uttryck för ett visst anspråk på de på kreditsidan uppförda statsverksamheterna, att de mera normalt skola rent finansiellt bära sina annuiteter, medan detta krav icke ställes på de övriga.

<sup>1</sup> Det sagda gäller principiellt och i stort sett. Smärre undantag givas dock. Således redovisas aktiebolagsregistret, patentverket och en hel andra statsverksamheter fortfarande brutto, i det att deras utgifter (för avlöningar och expenser, för avskrivning och förräntning av det använda offentliga byggnadskapitalet eller för lokalhyra) föras på vederbörande utgiftsparagraf utan avdrag för intäkter (avgifter av olika slag); dessa senare föras på § 5, skatteparagrafen, se nedan. Dessa historiskt betingade inkonsekvenser äro dock kvantitativt av mindre betydelse.

§ 3 är räntekonto; dess funktion i driftsbudgeten har redan tidigare analyserats. §§ 4—7 äro mera rena intäktskonti. § 5, som redovisar skatter och avgifter är det viktigaste (i finansförslaget 1933—1934 uppföres på denna paragraf 336 028 451 kronor).

På utgiftssidan redovisas i §§ 8—24 nettoutgifterna för kungen och det kungliga huset, riksdagen och de fjorton särskilda ministerierna. § 25 är pensionskonto.

Översikten över rörelserna i statens kassabehållning representerar totalbudgeten. §§ 1—25 redovisas här summariskt med ett kredit- och ett debetbelopp (§§ 1—7, resp. §§ 8—25). Därefter följa förmögenhetsintäkterna och förmögenhetsutgifterna, d. v. s. den mångomtalade § 26. Driftsbudgeten är således blott en utbruten del av denna på detta sätt redovisade totalbudget.

På kreditsidan återfinnes här som första huvudpost inom § 26 avskrivningsbeloppen (jämfte intäkter vid försäljning av förmögenhetsobjekt). Dessa belopp äro givetvis särskilda på de olika huvudgrenar av statsverksamheten, varinom nyttjandet av dessa förmögenhetsobjekt förekommer (ehuru givetvis utan paragrafnumrering; samtliga avskrivningar utgöra tillsammans blott en del av en huvudpost inom § 26). På debetsidan motsvaras dessa avskrivningar av utgifter för ersättnings- och nyanskaffningar.

På kreditsidan redovisas vidare upptagna lån av olika kategorier m. m. och därefter arvsskatten. Arvsskatten föres i den danska budgeten såsom inkomst på § 26, d. v. s. såsom kapitalintäkt. Under visst hänsynstagande till arvsbeskattningens sannolika verkan att i högre grad än andra skatter belasta sparandebudet<sup>1</sup> men väl huvudsakligen för att på ett stadigvarande sätt tillförsäkra kapitalbudgeten ett visst extra tillskott från driftsbudgeten utöver de reguljära avskrivningarna<sup>2</sup> har man givit arvsskatten denna särställning inom budgeten. Av skäl, som redan tidigare anförts<sup>3</sup>, kan det starkt ifrågasättas, om icke denna fristående långtidsfondering skulle kunna ordnas på ett ändamålsenligare sätt.

På debetsidan inom § 26 påträffas — vid sidan av kostnaderna för nybyggnader — utgifterna för statens utlåning, anslagen till från budgeten fristående fonder av olika slag och till amortering av statsskulden.

På detta vis kommer § 26 att till skillnad från §§ 1—25 redovisas brutto i stället för netto. Detta är i sin tur naturligt, då ju § 26 icke gäller en enhetlig verksamhetsgren på samma sätt som de övriga paragraferna utan tvärtom redovisar förmögenhetsrörelserna inom samtliga de i de olika tidigare paragraferna särhållna administrationsgrenarna.

Att in- och utgående kassabehållning redovisas först i det i efterhand uppgjorda statsräkenskapsammandraget, är redan förut påpekat. I denna budgetredovisning, men också först i den, bringas totalbudgeten att balansera genom den minskning eller ökning av kassabehållning, som varit nödvändig för att effektuera den då faktiska räkenskapsbalansen.

I räkenskapsammandraget — men icke i finanslagen eller finanslagsförslaget — påträffas ytterligare två räkenskapsöversikter: över rörelserna i statens nettoförmögenhet under budgetåret och över förmögenhetsställningen vid budgetårets utgång. Den senare översikten är redan tillräckligt analyserad. Rörande den förra skall här blott framhållas, att den blott redovisar själva värderörelserna, medan översikten över förmögenhetsställningen vid budgetårets utgång redovisar de konkreta delarna av aktiva och passiva och

<sup>1</sup> Se ovan s. 65 f.

<sup>2</sup> Se Statsregnskapskommissionens betänkande sid. 28.

<sup>3</sup> Se ovan s. 135.

§ 26 förändringarna härutinnan (med undantag av kassabehållningens rörelser, som icke lagfästas eller ens i förväg uppskattas i finanslagen och därför icke heller har någon paragraf alls, samt rörelserna i en del från budgeten särställda fonder av olika slag).

**6. Budgetens balansering. Finansierings- och inkomstbindningsreglernas närmare utformning.** Det är i hög grad betecknande för själva andan i det danska budgetväsendet, att detta kan i huvudsak analyseras utan särskilda hänsyn till de materiella finansieringsreglerna, vilket givetvis icke skulle ha varit en möjlighet, om det i stället varit fråga om det svenska budgetväsendet. Som redan inledningsvis antyddes, är det danska budgetväsendet i huvudsak uppställt utifrån rent driftsekonomiska och bokföringstekniska synpunkter. Det är icke bestämt av finansieringsreglerna.

Förklaringen till det danska budgetväsendets jämförelsevis mycket höga tekniska fullkomlighet ligger givetvis just däri, att det fått uppläggas rent finanstekniskt och utan att bindas av de politiskt starkt belastade materiella finansieringsreglerna. Men det finns även en annan sida på saken lika viktig att här framhållas. Den rationella budgetuppställningen, som möjliggör en intensiv och ändock överskådlig, kontinuerlig analys av hela statsverksamheten från dess såväl driftsekonomiska som finansiella sida, innebär i sig själv ett så väsentligt element av kontroll på den offentliga hushållningen, att de materiella finansieringsreglerna kunna med större trygghet utformas på ett sätt, som mera smidigt öppnar spelrum för rationella hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet (och därvid speciellt till konjunkturen).

I Sverige, där statsbudgeten och statsräkenskaperna icke genomföra denna intensiva, överskådliga och kontinuerliga analys av hela statsverksamheten och följaktligen icke i samma grad innebära en kontroll på statshushållningen, och där driftsbudgeten vidare icke automatiskt bidrager till kapitalbudgeten (utom, om man så vill, vad gäller avskrivningarna inom de »produktiva fonderna»), bli stränga finansieringsregler givetvis oundgängliga såsom en nödfallsutväg att säkra finansernas »sundhet». Men samtidigt är det just de strängare finansieringsreglerna eller rättare sagt: det inflytande de fått utöva på budget- och räkenskapsuppställningen, som infört en dualism i budgetväsendet, vilken står såsom det huvudsakliga hindret för budgetväsendets rationalisering.

En rationell budget- och räkenskapsuppställning måste nämligen ha sin utgångspunkt i en möjligast rationell gränsdragning mellan driftsbudget och kapitalbudget. En sådan gränsdragning måste vidare förbindas med en principiellt likartad och enhetlig budgetering och bokföring av all statsverksamhet framför allt med hänsyn till avskrivning och förräntning av investeringskostnader. Dessa villkor uppfyllas av det danska systemet, och detta är anledningen, varför det i detta samband underkastats en kortfattad analys.

*Ett sådant system binder i och för sig icke till någon särskild finansieringsregel.* Vilka som helst materiella finansieringsregler äro fullkomligt förenliga därmed, t. ex. de svenska. Häri framträder just betydelsen av att budget- och räkenskapssystemet är uppställt utifrån nationalekonomiska, driftsekonomiska och bokföringstekniska synpunkter men icke utifrån materiellt finansiella. Strängare materiella finansieringsregler ha blott den konsekvensen, att driftsbudgeten i viss högre grad förpliktas bidra till kapitalbudgeten just i samband med vissa därå förda utgifter (se nedan).

Det danska budgeteringssystemet tillåter visserligen i och för sig även mindre stränga materiella finansieringsregler, om man vill bestämma sig därför, men förutsätter dem ingalunda utan är lika förenligt med även strängare finansieringsregler. För mindre stränga finansieringsregler erbjuder emeller-

tid det danska budgeteringssystemet den väsentliga garanti, som ligger i den genom avskrivningarna automatiskt skeende inkomstbindningen.

Det är nu visserligen ett faktum, att den danska statens finanser äro betydligt mindre »sunda» än den svenska statens finanser, i den meningen att den danska statens totala skuld i förhållande till dess förmögenhet, hur man än räknar denna, är betydligt större än den svenska. Till väsentlig del härör detta från skillnaden i finanspolitik under krigs- och den närmaste efterkrigstiden, d. v. s. under en period, som föregick det nya danska budgetsystemets konsekventa genomförande. Denna sak är värd att understrykas: i väsentlig mån har man väl att betrakta den stora budgetreformen i Danmark såsom framtvingad av just dessa erfarenheter, vilka alltså allra minst få läggas det nya budgetsystemet till last. En mängd finansiella transaktioner under denna tidigare period skulle, om de klarlagts genom den nya rationella budgeteringsmetoden sannolikt ha varit svårare att genomdriva, medan samtidigt erfarenheterna i Sverige från samma period ju visa, att strängare och osmidigare finansieringsregler och ett budgetsystem uppbyggt på dessa finansieringsregler ingalunda utgöra ett överkomligt hinder för från dessa synpunkter illa övervägda finansiella åtgärder.

Härefter följa några anmärkningar rörande de danska budgetbalanseringsprinciperna, varvid ånyo understrykes, att de icke i och för sig äro nödvändigtvis betingade av budget- och räkenskapsuppställningen — lika litet som de i bilagans § 1 berörda institutionella anordningarna — utan beteckna ett i princip alldeles fristående problem. Problemet gäller driftsbudgetens balansering, kapitalbudgetens balansering och tillskotten från den ena budgeten till den andra.

Som redan nämnts, bringas den danska driftsbudgeten icke att balansera i egentlig mening utan redovisas med ett överskott eller underskott redan i finanslagen och förslaget till finanslag och ej blott — som naturligt är under alla förhållanden — i budgetredovisningen (i finanslagsförslaget 1933—1934 beräknas ett överskott på 1 221 570 kronor). I och för sig betyder detta realiter ett tillskott till, resp. bidrag från kapitalbudgeten.

I denna frihet från plikten att balansera driftsbudgeten skulle ligga möjligheten till en viss finansiell konjunktursmidighet. Effektiviteten härav torde emellertid vara skäligen ringa. Praxis är nämligen och måste rimligen så vara, att detta överskott hålles förhållandevis litet, vilket är naturligt nog. Ty skulle finansförslaget innebära ett större överskott på driftsbudgeten, så skulle finansministern vanligen ha svårt att stå emot kraven på skattelindring; skulle åter ett större underskott föreslås, hade man i riksdagen givetvis rätt att hysa farhågor för finansernas »sundhet».

Ej heller kapitalbudgeten, § 26, bringas att balansera (i finansförslaget för 1933—1934 visar § 26 ett underskott av 68 975 550 — 53 826 959 = 15 148 591 kronor; underskottet på § 26 redovisas ju icke netto, se ovan).

Under dessa förhållanden är det givet, att såsom ovan framhållits, ej heller totala budgeten kan bringas att balansera annat än genom ett tillskott till eller ett bidrag från statens kassabehållning, som är ensam regleringsfond.<sup>1</sup> Balanseringsfrågan är emellertid formellt så trängd i bakgrunden i det danska budgetväsendet, att, såsom tidigare utretts, detta tillskott eller bidrag från statens kassabehållning numera först utföres i den i efterhand lämnade budgetredovisningen.

De materiella, långsiktiga principerna för budgetens balansering ligga emellertid i de regler, som bestämma driftsbudgetens normala bidrag till kapitalbudgeten (detta emedan en långsiktig underbalansering eller överbalansering

<sup>1</sup> Se dock ovan s. 148.

av driftsbudgeten icke godtages av praxis). Detta normala bidrag består i 1) avskrivningarna, vilka ju, såsom utretts, debiteras driftsbudgetens olika konti och krediteras kapitalbudgeten, samt 2) arvsskatten, vilken ju föres på § 26 i stället för på § 5.

Ville man i dansk finansiell praxis genomföra på längre sikt strängare budgetbalanseringsprinciper i syfte att stegra statsfinansernas relativa grad av »sundhet», vore detta, tekniskt sett, mycket lätt att genomföra genom föreskrifter om ökad inkomstbindning.<sup>1</sup>

Man kunde därvid visserligen icke reflektera på att stegra avskrivningskvoterna. Detta skulle nämligen bryta sönder rationaliteten i hela budgeterings- och räkenskapssystemet. Denna rationalitet kräver nämligen, att avskrivningskvoterna i möjligaste mån bringas att överensstämma med den faktiskt anteciperade deprecieringen av förmögenhetsobjektens kapitalvärden. Men man kunde stegra arvsbeskattningen eller också överflytta flera skatter från § 5 till § 26 utan att denna förändring i något hänseende bröte sönder systemet. Eller man kunde debitera driftsbudgeten ett visst anslag för fristående fondering. Den senare metoden förefaller principklarare: det direkta förändret av viss skatt på § 26 är givetvis i realiteten samma sak men har, som tidigare utförts, vissa olägenheter.<sup>2</sup>

Dessa åtgärder innebära alla en skärpning av inkomstbindningsreglerna. Föredroge man av någon anledning att i stället söka ernå en stegring av finansernas relativa grad av »sundhet» genom en skärpning av finansieringsreglerna, vore även detta lätt att genomföra. Man hade blott att föreskriva, att driftsbudgeten årligen skulle belastas med ett bidrag till kapitalbudgeten utöver de redan utgående, som motsvarade kostnaden för vissa generellt karakteriserade utgifter på § 26.

I stället för att som i förra fallet ha ernått den högre graden av finansiell »sundhet» genom en fast inkomstbindning eller genom en bindning av inkomsterna från viss skattekölla, hade man då nått samma resultat genom en »inkomstbindning» bestämd av totalsumman av vissa direkta utgifter på § 26. Vid antaget lika goda garantier för långsiktig efterföljd vore givetvis den förra metoden principriktigare och även med hänsyn till skatteutjämning och konjunkturrörlighet av de direkta utgifterna att avgjort föredraga.

Oavsett hur de närmare utformas, få budgetbalanseringsprinciperna och deras årliga verkningar i avseende å finansernas relativa grad av »sundhet» en klar och översiktlig samt framför allt *kvantitativ* precisering. Det är i sista hand fråga om ett *visst belopp*, varmed driftsbudgeten bidrager till kapitalbudgetens stärkande utöver en på rent tekniska grunder bestämd avskrivning.

Detta är i och för sig en oskattbar förmån av en rationell gränsdragning mellan driftsbudget och kapitalbudget. Större delen av allt påvisbart feltänkande i finansiella frågor grundar sig nämligen på en kvalitativ absolutifiering av begreppet finansiell »sundhet» och av principerna för budgetens finansiering.

<sup>1</sup> »Det er muligt, at denne Afgift (arvsskatten) ikke er tilstrækkelig stor til at sikre Formuen en passende Forøgelse, men den har den Fordel, at den ikke vilkaarlig kan ændres paa Finansloven, og iøvrigt er der jo frømdedes Adgang til paa de aarlige Finanslove at afsætte et Beløb til Formuens Forøgelse, hvis Arveafgiften, eller hvilke andre Indtægter man vil anvende hertil, maatte vise sig for smaa». (Statsregnskabskommissionens betänkande, s. 28.)

<sup>2</sup> Se ovan s. 155 och 135.

# FJÄRDE AVDELNINGEN.

---

## Finanspolitikens korttidsverkningar från konjunkturpolitisk synpunkt.

### KAPITEL 1.

#### Inledande synpunkter rörande finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument.

1. Utgångspunkten: konjunkturpolitiken under en depression. Den konjunkturpolitiska värdepremissen för den efterföljande undersökningen. Hela framställningen i denna avdelning skall i första hand taga sin utgångspunkt i konjunkturpolitiken under en depression. I avdelningens sjunde och sista kapitel skall emellertid i nära anslutning till den föregående diskussionen konjunkturpolitiken under en högkonjunktur kortfattat behandlas.

Denna uppläggning av problemet förefaller ändamålsenlig först och främst, emedan den korresponderar till för närvarande aktuella intressen och behov. Även rent allmänt är det depressionspolitiken, som måste tillmätas primär vikt. De konjunkturpolitiska ansträngningarna att dämpa ner högkonjunkturen kunna i allmänhet blott motiveras med det övervägandet, att, om icke dessa ansträngningar genomföras och lyckas, så råder det risk för att en desto svårare kris och en depression komma att följa i högkonjunktursens spår.<sup>1</sup> Särskilt framträdande blir givetvis depressionspolitikens primära betydelse, om man, som här, behandlar konjunkturpolitiken från arbetsmarknadssynpunkt: det är ju under depressionen, som den särskilda art eller delvolym av arbetslöshet uppstår, vilken man vill söka minska genom konjunkturpolitiken såsom medel.

En mera fullständig konjunkturteori kan icke här utvecklas. Vissa slutsatser och påståenden i fortsättningen bygga emellertid på en viss uppfattning av det inbördes sammanhanget mellan olika företeelser inom det ekonomiska förlopp, som äger rum under en viss konjunkturutveckling. Denna teoretiska uppfattning kommer att mera ingående framläggas och motiveras i vissa av de parallella specialundersökningarna, till vilka i detta samband må hänvisas.

Några mycket allmänna synpunkter av huvudsakligen terminologisk och metodisk art må emellertid angivas. I fortsättningen göres en skillnad mellan »nedåtgående» och »uppåtgående» konjunktur. Vi antaga vidare, att det vid sidan av dessa båda konjunktur rörelser kan råda en »mera stillastående» konjunktur.

<sup>1</sup> Se vidare nedan i sjunde kapitlet framför allt s. 272 f. och 276.

Om konjunkturen är i nedåtgående antages produktionsvolymen, sysselsättningsvolymen och inkomstvolymen befinna sig i sammandragning. Vanligen försiggår då samtidigt ett prisfall. Denna sammandragningsprocess går i allmänhet framför allt ut över de kapitalvaruproducerande industrierna, mindre över de konsumtionsvaruproducerande industrierna. En uppåtgående konjunktur antages åtföljd av motsatta förändringar: produktion, sysselsättning, inkomster och ofta även pris befinna sig i stigande, framför allt inom de kapitalvaruproducerande industrierna.

Konjunkturen antages för en längre eller kortare tidrymd även kunna befinna sig någorlunda stillastående, vilket skulle innebära, att i första hand produktionsvolymen, sysselsättningsvolymen och inkomstvolymen samt i allmänhet även prisen hålla sig någorlunda konstanta. Konjunkturen antages kunna i denna mening hålla sig någorlunda konstant vid antingen en hög, en mera »normal» eller en låg nivå. Skillnaden skulle därvid angivas av produktions- och sysselsättningsvolymernas förhållande till mera »normalt» kapacitetsutnyttjande av produktionsmedlen.

I föreliggande, närmast från arbetsmarknadssynpunkt upplagda undersökning rörande det finansiella problemet, lägges huvudvikten vid sysselsättningsvolymen. En nedåtgående konjunktur antages utmärkas av en sjunkande sysselsättningsvolym eller annorlunda uttryckt: en stigande arbetslöshet, särskilt inom de kapitalvaruproducerande industrierna. Den prisbildningsteoretiska mekanismen bakom en sådan utveckling beskrives icke närmare: den ökade arbetslösheten antages i första hand orsakad av sjunkande räntabilitetsutsikter inom de enskilda företagen, vilka därigenom bringas att minska sin produktion.

Beträffande den konjunkturteoretiska uppfattning, som — ehuru icke närmare utförd i denna specialundersökning — ligger bakom vissa partier av den följande framställningen, må ytterligare blott framhåvas, att den icke förutsätter någon strängt periodisk, cyklisk form hos konjunkturrörelserna.

Konjunkturpolitiken antages i största allmänhet eftersträva en anpassning av den aktuella konjunkturutvecklingen till en »normal», någorlunda stillastående konjunktur. Denna konjunkturpolitiska värdepremiss ligger till grundval för alla praktiska slutsatser i den fortsatta undersökningen och redovisas då vanligen genom uttrycket: »från konjunkturpolitisk synpunkt». Den skall från mera speciella arbetsmarknadssynpunkter diskuteras något närmare i sjätte kapitlet.<sup>1</sup>

Under en nedåtgående konjunktur antages därför konjunkturpolitiken inriktad på att hämma och om möjligt helt upphäva den därunder försiggående ekonomiska sammandragningsprocessen. Konjunkturpolitiken under en vid låg nivå mera stillastående konjunktur antages inriktad på att höja konjunkturen.<sup>2</sup> Då konjunkturpolitiken, såsom i denna undersökning, gives en speciellt arbetsmarknadspolitisk inriktning, innebär detta, som redan nämnts, att ar-

<sup>1</sup> Se särskilt s. 260 ff.

<sup>2</sup> I allmänhet tala vi i fortsättningen för korthets skull blott om »nedåtgående konjunktur», vilket, då ej annat framgår av sammanhanget, betyder »nedåtgående eller låg konjunktur».

betskraftens sysselsättningsgrad tillmätas förstahandsintresse<sup>1</sup>, vilket emellertid blir av betydelse blott i den mån en viss åtgärd (såsom t. ex. vissa offentliga arbeten) kan beräknas giva en starkare stigande tendens åt sysselsättningsvolymen än åt produktionsvolymen.

Under en uppåtgående konjunktur, som redan överstigit eller väntas av egna krafter komma att överstiga »normallinjen», antages konjunkturpolitiken inriktad på att trycka ned konjunkturen. Från arbetsmarknadssynpunkt innebär detta, att man under dessa villkor icke vill se förverkligad den ytterligare minskning av arbetslösheten, som vid en ohämmad uppgång skulle vara möjlig.

Denna konsekvens godtages, emedan man, som redan nämnts, anser sig böra inom närmaste framtiden frukta en desto hårdare kris och konjunkturedgång, ju kraftigare konjunkturen får stiga över »normallinjen». Man är med andra ord beredd att köpa en minskad arbetslöshet under lågkonjunkturen mot priset av en ökad arbetslöshet under högkonjunkturen. Genom en sådan konjunkturpolitik väntar man sig kunna åvägabringa ej blott en utjämning av arbetslösheten utan även en genomsnittlig minskning. Arbetslösheten skulle med andra ord genom en dylik konjunkturpolitik icke komma att förmeras under högkonjunkturen så avsevärt, som den förminskas under lågkonjunkturen. För denna uppfattning föreligga rätt goda grunder. Här godtages den utan närmare bevisning såsom en arbetshypotes.

Den därmed antydda värdepremissen för den efterföljande finanspolitiska undersökningen är icke fullt bestämd. Den tarvar precisering framför allt med hänsyn till ekonomiska fördelningssynpunkter och med hänsyn till den offentliga politiken i andra hänseenden än de finanspolitiska åtgärderna. Detta skall i fortsättningen beaktas genom alternativa konstruktioner.

De alternativa konstruktionerna, markerade av skiljaktiga förutsättningar ifråga om såväl handels-, valuta-, kreditpolitik o. s. v. som övriga faktiska omständigheter, ha även en annan uppgift än att på angivet vis lämna utrymme åt olika politiska värdesättningar inom den nyss angivna allmänna konjunkturpolitiska värdenormens ram. En nedåtgående konjunkturutveckling har ju faktiskt en mycket växlande beskaffenhet, som måste beaktas genom åtminstone vissa abstrakt givna alternativ.

En viss schematisering och standardisering kan likväl icke undvikas i en allmän konjunkturpolitisk problemuppläggning, som ju icke kan anknyta till en konkret situation. I detta hänseende må särskilt framhållas, att framställningen, vilken i första rummet söker giva den teoretiska grundvalen för en långsiktig finanspolitik med konjunkturpolitisk inriktning, icke kan mera i detalj upptaga speciella förhållanden.<sup>2</sup> Framför allt de särskilda förhållanden, som under en mycket våldsam depressionsprocess — sådan som t. ex. den nuvarande — göra sig gällande, kunna icke särskilt beaktas. Extraordinära åtgärder kunna därvid bli motiverade av en art, att de icke kunna rimligen tänkas bli infogade såsom led i en långsiktig finanspolitik.

<sup>1</sup> Jfr ovan s. 5.

<sup>2</sup> Jfr härtill ovan s. 7 f.



Den nedåtgående konjunkturutveckling, vilken tages såsom utgångspunkt för diskussionen, antages därför till sin intensitet vara mera »normal», vilket givetvis icke hindrar att den teoretiska framställningen dock kan giva en viss vägledning för finanspolitiken även under en »övernormalt» intensiv depression.

**2. Det internationella sambandet såsom begränsning av den nationella konjunkturpolitikens möjligheter under en nedåtgående konjunktur.** Det internationella konjunkturpolitiska problemet faller helt utom ramen för denna undersökning, vilken uteslutande inriktas på olika slags åtgärder i syfte att höja den nationella konjunkturen i förhållande till det läge, vari den nationella konjunkturen vid frånvaro av dessa åtgärder skulle befinna sig på grund av dess relationer till en viss, såsom given antagen, internationell konjunktur.

Då den internationella konjunkturutvecklingen således tages såsom given, bilda de internationella förbindelserna mellan Sverige och utlandet en viss — ehuru i någon mån elastisk — begränsning av möjligheterna att genom en nationell konjunkturpolitik höja konjunkturen inom landet, detta oavsett genom vilka konjunkturpolitiska medel detta resultat eftersträvas. Detta förhållande skall i fortsättningen upprepade gånger framhävas och närmare undersökas. För att emellertid redan från början ha denna viktiga sida av problemställningen klarlagd må rörande det antydda internationella sambandet några summariska anmärkningar här givas plats.

Det beroende, vari det ekonomiska läget i ett enskilt land står till den internationella konjunkturutvecklingen förmedlas genom en hel serie av olikartade orsakslinjer. Med hänsyn till här behandlade problem — den internationella konjunkturutvecklingen såsom en begränsning av möjligheterna att genom en nationell konjunkturpolitik relativt höja konjunkturen inom landet — äro emellertid egentligen blott de orsakslinjer av större vikt, vilka gå över förändringar av de faktorer, som bestämma landets internationella betalningsbalans, och som därigenom styra valutamarknaden, d. v. s. den marknad, där landets valuta köpes eller säljes och får ut visst värde i förhållande till andra valutor.<sup>1</sup>

Dessa faktorer utgöras i främsta rummet av in- och utförselns fysiska kvantitet och bytesvärde samt av de internationella kapitalrörelserna. Förändringar av den internationella varuhandelns volym- eller värdekvantiteter ha därvid direkta verkningar å den nationella konjunkturen. En minskad utländsk efterfrågan på svenska exportvaror verkar således direkt deprimerande på exportindustrierna och via dem på andra delar av näringslivet inom landet. Förändringar i fråga om den internationella varuhandeln eller de internationella kapitalrörelserna utöva emellertid därjämte en indirekt verkan

<sup>1</sup> Det antages därvid, att landet är så litet i förhållande till utlandet, att inga förändringar inom dess konjunktur, vilka falla inom det möjlighetsfält, som representeras av den diskuterade nationella konjunkturpolitiken, ha så starka verkningar på konjunkturen utomlands, att avsevärda återverkningar på landets egen konjunktur via dessa verkningar på den internationella konjunkturen äro att påräkna. Om vi bortse från retaliationsåtgärder, vilka för vissa arter av nationell konjunkturpolitik kunna ifrågakomma men vilka må behandlas särskilt, förefaller denna abstraktion för svenska förhållanden icke otillåten i ett praktiskt resonemang.

över de resulterande differensstendenserna inom betalningsbalansen. Dessa differensstendenser betinga nämligen penning- och kreditpolitiken inom landet.

Tänkte man sig, att — såsom t. ex. vid internationell guldmyntfot — växelkurserna på utlandet låge i det närmaste fasta, skulle således, under eljest lika betingelser inom landet, en minskad efterfrågan i utlandet på svenska exportvaror, en ökad efterfrågan inom landet på utländska importvaror, en kapitalutströmning eller en minskad kapitalinströmning efter en viss gräns tvinga den svenska riksbanken till en penningpolitik, som tryckte konjunkturen nedåt. Under samma förutsättningar skulle å andra sidan en ökad efterfrågan i utlandet på svenska exportvaror, en minskad efterfrågan inom landet på importvaror, en kapitalinströmning eller en minskad kapitalutströmning möjliggöra en relativt högre konjunktur inom landet.

Även vid fasta växelkurser finnes en viss möjlighet att relativt lyfta den inre konjunkturutvecklingen, om nämligen detta kan ske utan att orsaka en stegring av importen, en minskning av exporten eller en ökning av nettokapitalutströmningen utöver vissa gränser (valutareserven). I reaktionen hos dessa faktorer inom betalningsbalansen ligger emellertid en begränsning. På grund härav måste varje konjunkturpolitisk åtgärd, alltså även av finansiell art, noga skärskådas från synpunkten av dess sannolika verkan på dessa faktorer inom betalningsbalansen.

Utrymmet för en nationell konjunkturlyftande politik kan utvidgas genom olika valutapolitiska, handelspolitiska och kreditpolitiska åtgärder av natur att påverka betalningsbalansen i positiv riktning. Genom dylika åtgärder kan man nämligen motväga de konjunkturlyftande åtgärdernas tendens att påverka betalningsbalansen i negativ riktning. Då de konjunkturlyftande åtgärdernas begränsning ligger i denna sistnämnda verkan, är det givet, att den nationella konjunkturen i så fall kan lyftas desto högre. Dessa utrymmesutvidgande åtgärder, vilka i sig själva kunna vara konjunkturlyftande, konjunkturneutrala eller konjunkturtryckande, undersökas mera ingående i parallella specialundersökningar och skola i olika samband beröras i den fortsatta framställningen. Avsikten har här blott varit att inledningsvis understryka, att finansiella åtgärder i syfte att lyfta den inre konjunkturen ha sin begränsning satt genom den verkan, de kunna ha på betalningsbalansen i negativ riktning, därest nämligen denna verkan icke kompenseras genom andra åtgärder vilka påverka betalningsbalansen i positiv riktning.

Äro växelkurserna på utlandet icke, såsom vid guldmyntfot, fasta utan rörliga, föreligger dessutom en möjlighet att utöka det av det internationella sambandet beroende utrymmet för en nationell konjunkturpolitik genom valuta-depreciering. Ätminstone under de betingelser »fria valutor» hittills kommit till användning, har även denna metod sina givna gränser, varefter en ytterligare valuta-depreciering icke är konjunkturpolitiskt effektiv eller eljest stöter på praktiska betänkligheter av olika slag.

Detta i sista hand av det internationella sambandet bestämda utrymmet för den nationella konjunkturpolitiken nämnes i fortsättningen det »internationella

utrymmet» för den nationella konjunkturpolitiken.<sup>1</sup> Det understrykes, att detta utrymme icke är givet i och för sig utan är beroende av bl. a. valutapolitiken, handelspolitiken och den internationella kreditpolitiken. Vid givna förutsättningar i även dessa sistnämnda hänseenden är det internationella utrymmet emellertid bestämt. Innebörden i denna sats kommer att framgå av den fortsatta framställningen.

**3. Finanspolitiken och den »inre penningpolitiken» under en nedåtgående konjunktur.** Vi utgå i denna paragraf från att ett tillräckligt stort internationellt utrymme finnes — eller genom valuta-, handels- och kreditpolitiska åtgärder kan åstadkommas — för en nationell konjunkturpolitik i syfte att höja den inre konjunkturutvecklingen. Närmaste frågan blir då, genom vilka medel denna nationella konjunkturpolitik kan genomföras.

I den konjunkturpolitiska diskussionen brukar därvid mycket ofta en viss prioritet givas åt den av riksbanken kontrollerade penning- och kreditpolitik, varigenom kreditvillkoren för inhemska företagare bestämmas (den »inre penningpolitiken»). Man brukar hävda, att den offentliga hushållningen icke bör användas såsom konjunkturpolitiskt instrument att höja den inre konjunkturs utvecklingslinje utan i stället kredit göras billig och lättillgänglig för enskilda företagare. Vanligen med beaktande av det ständigt i viss mån begränsade utrymme, som överhuvudtaget står till buds för en aktiv nationell konjunkturpolitik, sätter man så finanspolitiken i konkurrens med den inre penningpolitiken och tillerkänner det sistnämnda konjunkturpolitiska medlet företräde. Med denna motivering vill man stundom helt utesluta tillåtligheten av att anlägga en konjunkturpolitisk syn på finanspolitiken.

Härtill är emellertid bl. a. följande att erinra.

1. Under mera normala internationella förhållanden med en rörlig och effektiv internationell kapitalmarknad kan det stundom möta svårigheter att använda räntepolitiken i detta syfte. Under sådana förhållanden kan man nämligen blott med svårighet göra en räntediskriminering till förmån för de inhemska företagen. Resultatet skulle kunna bli en internationell kapitalrörelse i riktning emot utlandet, vilket, enligt vad nyss framhållits, i och för sig skulle tendera att minska det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik och efter en viss punkt eventuellt tvinga riksbanken till förnyad räntestegring. Användbarare i konjunkturpolitiskt syfte skulle då visserligen en lindring av de övriga, icke räntemässiga kreditvillkoren vara. Emellertid är det givet, att tillvaron av en rörlig och effektiv internationell kapitalmarknad i sin mån minskar den inre penningpolitikens effektivitet såsom konjunkturpolitiskt medel.

Igångsättandet av offentliga arbeten skulle här ha en uppgift att fylla. Finnes överhuvud taget utrymme för en nationell konjunkturpolitik, vilket här antagits, och kunna offentliga arbeten stimulera det enskilda näringsli-

<sup>1</sup> Rörande de begränsande faktorer, varmed en nationell konjunkturpolitik har att räkna under en uppåtgående konjunktur, och innebörden av begreppet det »internationella utrymmet» under en dylik konjunktur se nedan i sjunde kapitlet s. 274.

vet och därmed stegra det enskilda företagandets räntabilitet, skulle man därigenom uppnå en stegrad kreditefterfrågan från det enskilda företagandets sida vid oförändrade kreditvillkor. Under sådana förhållanden skulle finanspolitiken och den inre penningpolitiken icke vara konkurrerande konjunkturpolitiska medel: den förra skulle tvärtom vara en förutsättning för den senares effektivitet.

Så sönderbruten, som den internationella kapitalmarknaden för närvarande och måhända för lång framtid är, saknar visserligen detta påpekande större aktuell betydelse. Omedelbara hänsyn till den internationella kapitalmarknaden torde i och för sig för närvarande icke hindra riksbanken att företaga några som helst rimliga räntesänkningar och andra kreditlindringar. Under mera normala förhållanden är emellertid saken av större betydelse.

2. En sänkning av utlåningsräntorna kraftig nog att så väsentligt öka kreditvolymen, att det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik fullt ut tillvaratoges, möter måhända motstånd hos privatbankerna. I synnerhet om konjunkturedgången är mera kraftig, ha bankerna att räkna med stora förluster på gamla engagements, och bland annat av detta skäl önska de hålla sig likvida. Av samma skäl mena de sig behöva en rätt avsevärd räntemarginal mellan inlåningsräntor och effektiva utlåningsräntor för att trots förluster hålla sig solventa. De bedöma även nya krediter mera kritiskt och ha stegrade krav på den riskersättning, som skall inrymmas inom utlåningsräntorna. Möjligheten att uppehålla en stor räntemarginal minskas givetvis vid mycket låga, effektiva utlåningsräntor. Den ofta diskuterade konkurrensen mellan affärsbankerna och sparbankerna om sparkapitalet kan även stå såsom ett hinder för räntesänkning.

Av dessa skäl och på grund av andra institutionella förhållanden, sammanhängande med den inhemska kreditmarknadens struktur, kan det möta svårigheter för riksbanken att mobilisera de privata affärsbankerna för en tillräckligt kraftig medverkan till kreditvolymens utvidgning. Den inre penningpolitiken kan då av detta skäl vara i viss mån stängd inom ett utrymme, som är trängre än det internationella utrymmet för en nationell penningpolitik.

3. Men även om det privata banksystemet skulle vara villigt och ha möjligheter att fullt ut lämna sin medverkan till en aktiv konjunkturpolitik av angiven art, är det icke säkert, att en kreditefterfrågan från solventa och personligen vederhäftiga företagares sida kan framlockas ens genom mycket låga effektiva utlåningsräntor. En nedåtgående konjunkturutveckling är regelbundet åtföljd av ett minskat förtroende till framtiden hos de enskilda företagarna och en minskad villighet att företaga och investera. Denna förtroendeminskning och investeringsovillighet hos företagarna är en av de kumulativt verkande faktorerna i den nedåtgående konjunkturutvecklingens mekanism.

I synnerhet om konjunkturedgången är förhållandevis kraftig, kan den inre penningpolitiken då vara i viss grad ineffektiv: man har små utsikter att stegra kredit- och företagandevolymen genom några rimliga kreditlättnader. Äro då samtidigt de under 2 angivna orsakerna till motstånd från det privata banksystemets sida emot mera kraftiga räntesänkningar förhanden, kan den

inre penningpolitiken vara alldeles fastlåst, varvid det antagna internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik icke blir tillvarataget och överhuvudtaget icke kan tillvaratagas genom enbart den inre penning- och kreditpolitiken. Landets näringsliv har då att arbeta under sämre konjunkturer, än med hänsyn till internationella förhållanden är nödvändigt.

Dessa här under 2 och 3 blott antydda omständigheterna, som få sin mera ingående och systematiska behandling i en av de parallella specialundersökningarna, ha anförts såsom exempel å de orsaker, på grund varav den inre penningpolitiken kan brista i effektivitet såsom ensamt konjunkturpolitiskt medel. Ett utvidgat offentligt företagande skulle under dessa förhållanden fylla en uppgift såsom komplement till den ordinära penning- och kreditpolitiken. I den mån detta utvidgade offentliga företagande, utom att det direkt tager outnyttjade produktionsmedel i användning, stimulerade det enskilda företagandet, skulle då i viss mån bankernas kreditförluster (och kreditrisker) minskas och de enskilda företagarnas investeringsvillighet stegras, varigenom förutsättningar skapades för en effektivisering av även den inre penningpolitiken såsom konjunkturpolitiskt medel. En sammandragning av även det offentliga företagandet skulle däremot kunna väntas fastlåsa den inre penningpolitiken i en än mera utpräglad ineffektivitet.

Inom vissa gränser stå således finanspolitiken och den inre penningpolitiken icke i inbördes konkurrens till varandra. Den förra kan i viss utsträckning rent av vara behöfvlig såsom underlag för en mera effektiv användning av den senare.<sup>1</sup> Ett konkurrensförhållande existerar blott, därest det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik överhuvudtaget är trångt och fullt ut kan utnyttjas genom den inre penningpolitiken. De komplikationer, som i sådant fall uppstå, skola i det följande beaktas (särskilt i fjärde kapitlet).

Det bör vidare understrykas, att i annat fall — d. v. s. då utrymmet är tillräckligt stort och ej fullt kan utnyttjas genom den inre penningpolitiken — ställer den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitik, vilken då är motiverad, alldeles bestämda krav på penningpolitikens handhavande. En penningpolitik, vilken ej är i vissa hänseenden samstämd med finanspolitiken, kan nämligen göra även finanspolitiken mindre effektiv såsom konjunkturpolitiskt instrument. I vidrigt fall kan en dylik penningpolitik rentav ha den verkan, att en inhemsk konjunkturförsämring blir resultatet av försöken att genom finanspolitiska åtgärder förbättra konjunkturen. Även denna sak skall i fortsättningen beaktas.

**4. Den allmänna innebörden av en konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik under en nedåtgående konjunktur. Avdelningens disposition på kapitel.** Då man rent allmänt ställer finanspolitiken i konkurrensförhållande till den inre penningpolitiken, är detta felaktigt ej blott med hänsyn till i föregående paragraf omnämnda förhållanden. Denna tankegång är även i så måtto i viss mån oklar, som det icke utan vidare är givet,

<sup>1</sup> Rörande det i viss mån annorlunda beskaffade sambandet under en uppåtgående konjunktur, se nedan i sjunde kapitlet s. 276.

a) vad som menas med en »icke konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik», än mindre,

b) vari en konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik består, och därför vilka verkningar den åsyftar.

Den icke konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken kan i själva verket blott angivas i formen av en mycket obestämd allmänföreställning. Den skall i inledningsparagraferna till andra och tredje kapitlet något närmare karakteriseras. Det visar sig, att den består i en viss, i tredje avdelningen härövan såsom »naturlig» karakteriserad reaktion hos finanssystemet, utmärkt i första hand av ansträngningar att under nedåtgående konjunkturer sammandraga den offentliga verksamheten och de offentliga utgifterna på alla de områden, där det överhuvud taget är möjligt utan alltför stora svårigheter med hänsyn till de särskilda verksamhetsgrenarna. Denna sammandragningsprocess förlöper parallellt med den likartade process, som samtidigt sker inom stora delar av det enskilda näringslivet. Den finansiella kontraktionen framstår »naturlig» till stor del på grund av ett analogivis från det enskilda företaget hämtat betraktelsesätt. Den betecknar ett »icke konjunkturpolitiskt» inriktat handlingsätt, i det att hänsyn till verkningarna å det ekonomiska läget i landet icke få större utrymme inom dess motivation. Det bör dock än en gång understrykas, att hela begreppet är synnerligen obestämt: en finanspolitik, som helt och hållet underlåter konjunkturpolitiska hänsyn, torde vara utesluten i praktiken.

I samma mån blir givetvis den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken, som uppsättes såsom motsats till den »naturliga» reaktionen hos finanssystemet, även obestämd. Det blir en fråga om den grad, vari konjunkturpolitiska hänsyn få spela in vid finansplanens uppläggning. Vidare stå en serie olika alternativa arter av konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik öppna, med olikartade verkningar på näringslivet och speciellt på den kreditmarknad, vilken i första rummet direkt kontrolleras av den inre penningpolitiken. Den fortsatta undersökningen kommer just att utmynna i ett jämförande studium av dessa alternativa arter av konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik.

Av dessa båda skäl möter det svårigheter och är i viss mån omöjligt att kortfattat och entydigt angiva den närmare innebörden i en konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik under en nedåtgående konjunktur. Vid det försök, som här närmast dock skall göras, användes den redan antydda metoden att karakterisera den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken mot bakgrunden av den »naturliga» reaktionen hos finanssystemet.

Den finansiella situationen efter en konjunkturvändning nedåt är i mycket allmänna drag denna.<sup>1</sup> Den löpande budgeten kan i allmänhet väntas komma att utvisa en viss budgetbrist, som minskar kassabehållningen och försvagar underlaget för nästa års budget. Vad gäller nästa års budget, kunna snart sagt alla verkliga inkomstkällor väntas giva minskad avkastning, såvida icke skattesatser, taxor och tariffer stegras. Utgifterna minska icke automatiskt på samma sätt: somliga utgifter komma visserligen att kunna beräknas något lägre på

<sup>1</sup> Se härtill närmare ovan s. 94 ff.

grund av det påbörjade priset, kanske flertalet utgifter äro emellertid helt eller nästan helt fastlåsta, och ett stort antal utgifter, särskilt av social karaktär, komma med nödvändighet att stegras.

Inför dessa utsikter reagerar det finansiella systemet med sin från det enskilda företagsväsendet lånade uppställnings- och redovisningsstruktur och sina i denna struktur inneboende hushållningsprinciper i viss utsträckning bestämt och automatiskt (såvida icke konjunkturpolitiska synpunkter anläggas). Denna reaktion, som här kallats den »naturliga», efterföljer syftet att få debet och kredit att gå ihop utan extraordinära finansieringsåtgärder. De verkliga inkomsterna måste bringas att flöda rikligare, och de direkta utgifterna måste skäras ned.

Då ökade skattebördor för skattebärarna framstå dubbelt ovälkomna under en nedåtgående konjunktur och likaså stegrade taxor i den offentliga affärsverksamheten, inriktas ansträngningarna i första hand på att bringa ned utgifterna. Men då dessa till stor del äro — rättsligt eller blott faktiskt — bundna, och då vissa utgifter, t. ex. för understödsverksamheten, måste stegras, tvingas man likväl att tillgripa åtminstone vissa skattestegringar.

Den kalkylerade budgeten bringas så att balansera, och därvid utnyttjas vanligen i viss mån den tänjbarhet, som vedertagna budgetbalanseringsprinciper i olika former inrymma (tillgripandet av dolda reserver eller olika slags öppna fonder, minskade avskrivningar och amorteringar, inkomstföregripanden och betalningsuppskjutanden o. s. v.).<sup>1</sup> Då emellertid de sist antydda, mera extraordinära möjligheterna alltid äro begränsade och därtill bli alltmer begränsade ju längre den nedåtgående konjunkturen pågår, i det att dessa möjligheter uttömmas, och då vidare ökad beskattning framstår såsom mindre önskvärd, kommer den »naturliga» reaktionen praktiskt taget att löpa ut i ett krav på största möjliga *sparsamhet* vid budgetens uppgörande.

Den »naturliga» reaktionen går i själva verket regelbundet avsevärt utöver vad som från »rent finansiell» synpunkt vore fördelaktigt.<sup>2</sup> Tydligast kommer detta tillsynes vad gäller sådana slag av offentliga utgifter, vilka enligt i den offentliga hushållningen vedertagna budgetbalanseringsprinciper kunna finansieras lånevägen.<sup>3</sup> Vad gäller dessa utgifter borde ju minskningen av de verkliga inkomsterna icke i och för sig kunna motivera en inskränkning, allrahelst då, såsom redan tidigare påpekats, de ifrågavarande offentliga företagen vanligen under den nedåtgående konjunkturen draga förhållandevis lägre kostnader, och då de dessutom kunna förväntas minska understödsbehovet, samtidigt som de förstärka skatteunderlaget. Det är emellertid en allmän iakttagelse från alla slags offentliga hushållningar, att även denna art — och framför allt denna art — av offentlig verksamhet inskränkes under nedåtgående konjunkturer för att utvidgas under uppåtgående konjunkturer.

Denna helt allmänna karakteristik av den »naturliga» reaktionen hos finanssystemet under en nedåtgående konjunkturutveckling skall tillsvidare få

<sup>1</sup> Se ovan s. 102 f. och nedan s. 181.

<sup>2</sup> Se ovan s. 120 ff.

<sup>3</sup> Se vidare nedan s. 199 ff.

vara tillfyllest såsom underlag för den icke konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitikens bestämning.

Anläggandet av ett konjunkturpolitiskt betraktelsesätt på denna »naturliga» reaktion hos finanssystemet innebär till en början framhävandet av den principiella, aldrig bestridda uppfattningen, att finanspolitiken till skillnad från det enskilda företagandet måste styras av hänsyn till dess verkningar på det ekonomiska livet såsom helhet.<sup>1</sup> Från den synpunkten reser sig spørgsmålet: hur skall vid eljest givna betingelser den offentliga hushållningen under en nedåtgående konjunkturutveckling läggas för att i möjligaste mån påverka det ekonomiska läget i konjunkturlyftande riktning?

Den nedåtgående konjunkturen utmärkes ju av sjunkande produktions- och sysselsättningsvolymmer inom det enskilda näringslivet. Inskränkningen av den offentliga verksamheten resulterar emellertid rent allmänt i en minskad efterfrågan på produktionsmedel även från det allmännas sida. Hela sparsamhets- och sammandragningstendensen förefaller då missriktad. Det ifrågasättes rentav, huruvida icke den offentliga verksamheten i stället för att inskränkas borde tillfälligtvis utvidgas, åtminstone i vissa riktningar.

Den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken får på detta sätt en i jämförelse med den »naturliga» i viss mån *expansiv* karaktär. Motiveringen är därvid i korthet följande. Genom en mera utsträckt offentlig verksamhet hållas produktionsmedlen i högre grad sysselsatta. Arbetslösheten hålles nere, vilket från finansiell synpunkt betyder, att den offentliga understödsverksamheten erfordrar mindre utgifter. Inkomsterna i samhället hållas uppe och därmed även skatteunderlaget, på grund varav skattesatserna kunna hållas lägre. Genom de beställningar till det enskilda näringslivet, vari de stegrade offentliga utgifterna till viss del taga sig uttryck, och likaså genom den ökade konsumtiva köpkraft, som sättes i de direkt och indirekt meranställda produktionsmedlens händer, stimuleras det enskilda näringslivet.

Emellertid är, som redan framhållits, utrymmet för en nationell konjunkturpolitik alltid i viss mån internationellt begränsat. En del av detta utrymme får vidare — i den mån man räknar med en stimulans åt det enskilda näringslivet — icke utnyttjas för finanspolitisk expansion. Av dessa och andra skäl finnes en viss gräns för den finansiella expansion, som verkligen är konjunkturpolitiskt motiverad.

Två frågor resa sig därvid: 1) kan på ett eller annat sätt denna gräns flyttas och det internationella utrymmet därigenom utvidgas? 2) hur kan ett givet internationellt utrymme för den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken bäst utnyttjas?

Även finansiella sparsamhetsåtgärder komma därvid att bli föremål för övervägande. Sistnämnda finansiella åtgärder bedömas emellertid då från synpunkten av sina konjunkturpolitiska verkningar, varvid man har att väga deras i och för sig vanligen deprimerande verkningar mot deras verkningar att utöka utrymmet för en nationell konjunkturpolitik (av antingen

<sup>1</sup> Se härom första avdelningens andra kapitel.



finanspolitisk eller penningpolitisk art). Även de olika slagen av verkliga inkomster måste vägas emot varandra och emot offentlig upplåning från dessa synpunkter.

Åtgärder inom en viss del av budgeten kunna då heller icke bedömas annat än i kombination med åtgärder inom andra delar av budgeten och i kombination med antaganden rörande den ekonomiska politiken i andra hänseenden. Detta bör ihågkommas under den fortsatta analysen, som, ehuru uppdelad på olika kapitel rörande olika sidor av finansproblemet, måste syfta till ett bedömande av hela totalkombinationer av finanspolitiska alternativ under växlande förutsättningar rörande valuta-, handels-, den internationella kredit- och den inre penningpolitiken m. m.

Vid den fortsatta behandlingen av finansproblemet från konjunktursynpunkt tages oavbrutet utgångspunkten i den nyss såsom den »naturliga» karakteriserade reaktionen hos finanssystemet. En från teoretisk synpunkt relativt godtycklig uppdelning av ämnet företages därvid.

I det nästföljande andra kapitlet behandlas således de direkta utgifter, som i motsats till utgifterna för offentliga byggnads- och anläggningsföretag kunna karakteriseras såsom »löpande». I tredje kapitlet upptagas därefter utgifterna för de offentliga byggnads- och anläggningsföretagen.

I dessa båda kapitel är oavbrutet — i den mån icke motsatsen anges — den allmänna förutsättningen den, att det internationella utrymmet är tillräckligt stort att icke vid något av de undersökta alternativen tvinga till en skärpt inre penningpolitik från riksbankens sida såsom följd av finanspolitiken. Detta problem om finanspolitikens relation till kreditmarknaden och via denna till den inre penningpolitiken behandlas därefter i fjärde kapitlet.

I femte kapitlet behandlas olika metoder, varigenom det internationella utrymmet kan utvidgas eller bättre utnyttjas genom ändamålsenliga kombinationer av finansiella inskränkings- och utvidgningsåtgärder (»avvägningsproblemet»).

Problemet om finanspolitikens mera omedelbara relationer till arbetsmarknaden behandlas i sjätte kapitlet.

I sjunde kapitlet gives en sammanfattande överblick över de ernådda resultaten. I detta kapitel lämnas även en kortfattad framställning över den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken under uppåtgående och hög konjunktur. Slutligen upptagas där tvenne problem, vilka icke tidigare behandlats: prissättningen inom den offentliga verksamheten samt subventioner till enskild näringsverksamhet.

Det är av vikt för förståendet av den efterföljande utredningen i denna avdelning, att den allmänna dispositionen för framställningen oavbrutet hålles i minne. Undersökningen måste framläggas i särskilda avsnitt behandlande olika delar av budgeten, varvid i de första kapitlen alla omdömen bliva i hög grad preliminära, i det de bygga på abstrakta förutsättningar rörande övriga delar av budgeten och rörande relevanta förhållanden i övrigt (t. ex. antagandet om ett för alla undersökta alternativ tillräckligt internationellt utrymme för

den nationella konjunkturpolitiken i andra och tredje kapitlet). Mera slutgiltiga omdömen kunna blott sammanställas i de senare kapitlen av avdelningen.

Även dessa mera slutgiltiga omdömen gälla dock blott korttidsverkningarna från konjunkturpolitisk synpunkt. Vid det praktiska ställningstagandet måste härutöver de långtidsverkningar beaktas, vilka från finansiell synpunkt behandlats i tredje avdelningen och från ekonomiska fördelningssynpunkter m. m. i andra avdelningen.

**5. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument. Tre begränsande hänsyn.** Såsom en förberedelse till de efterföljande kapitlens analys må här till slut vissa av de viktigare institutionella betingelser diskuteras, vilka binda och begränsa finanspolitiken vid dess användande såsom konjunkturpolitiskt instrument.

Till dessa betingelser höra i första hand de budgetbalanseringsprinciper, som med stöd av lagstiftning eller sedvänja föreskriva vissa finansieringsformer för vissa direkta utgifter samt binda vissa belopp av verkliga inkomster för vissa indirekta utgifter. Den finansiella innebörden av olika slags budgetbalanseringssystem och huvuddragen av ett finanssystem, som i högre grad ger möjlighet till en konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitikens förande under betryggande garantier i fråga om vidmakthållen finansiell »sundhet», ha utretts i tredje avdelningen.

Bortsett från dessa i själva finanssystemets tekniska anordning givna regleringar, begränsas den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken i praktiken även av andra hänsyn till långsiktig finansiell likformighet och kontinuitet. På samma sätt som all annan till omfånget mera omfattande ekonomisk verksamhet måste de offentliga hushållningarna givas en i tiden någorlunda fast organisatorisk ram, vilken icke på alla punkter och i varje omfattning kan kortsiktigt utvidgas och inskränkas utan konsekvenser, som man icke vill godtaga. Det är därvid framför allt tre omständigheter, som bliva praktiskt betydelsefulla.

Den första av dessa omständigheter ligger i de rent *administrativa svårigheterna* att relativt hastigt kunna genomföra en utvidgning, resp. en inskränkning av en viss offentlig verksamhet, allrahelst om — såsom här antages — denna utvidgning, resp. inskränkning, är avsedd att efter någon tid lika hastigt kunna följas av motsatt rörelse.

Dessa administrativa svårigheter skola här icke närmare skärskådas. Det må emellertid påpekas, att framför allt i den mån den under en depression utvidgade verksamheten skulle innebära införandet av nya element inom den offentliga hushållningens område, kommer denna verksamhetsutvidgning stundom att innebära ett experimenterande i för stor skala utan stödet av tidigare vunna erfarenheter. I all synnerhet om då denna utvidgning under en nedåtgående konjunktur icke tidigare förberetts genom upprättandet av fleråriga, tidsrörliga planläggningar av tillräckligt intensiv art, bli dessa svårigheter på vissa verksamhetsområden mycket stora.

Den andra av dessa omständigheter ligger i tillvaron av *fasta kostnader* i all offentlig verksamhet. Detta hänsyn sammanhänger delvis med det nyssnämnda, i det att dessa fasta kostnader till stor del utgöras av kostnader för den administrativa apparaten. De fasta kostnaderna kunna därför i viss mån nedbringas redan genom införandet av smidigare principer i de offentliga hushållningarnas förvaltning, icke minst vad gäller anställningsvillkoren.

Dessa fasta kostnader äro stundom relativt så stora, att blott en permanent utvidgning är rimlig, däremot icke en konjunkturpolitiskt motiverad kortsiktig utvidgning. Den besparing, som skulle ske genom en efterföljande inskränkning, vilken ju blott kunde bestå i de rörliga kostnadernas bortfallande, blir nämligen i vissa fall så obetydlig, att, fastän en inskränkning i och för sig då även vore motiverad från konjunkturpolitiska hänsyn, den »förlust», som skulle ligga i underutnyttjandet av de investerade fasta kostnaderna, skulle förhindra dess vidtagande.

Den tredje och icke minst viktiga av dessa omständigheter ligger i de speciella *hänsyn till det enskilda näringslivets intressen*, som faktiskt tagas. Den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken åsyftar ju icke i och för sig en omvandling av det ekonomiska livets gestaltning.<sup>1</sup> De offentliga hushållningarnas utvidgning under nedåtgående konjunktur tänkes ju enbart vara motiverad av intresset att rationalisera de offentliga hushållningarna själva, att utnyttja produktionsmedel, som eljest skulle vara tillfälligtvis sysslolösa, och framför allt att påverka det enskilda näringslivets konjunktur i gynnsam riktning; det alldeles motsvarande gäller deras inskränkning under uppåtgående konjunktur. Vid valet mellan de olika metoder, som stå till buds för genomförandet av dessa utvidgningar och inskränkningar, komma därför hänsynen till de skiljaktiga verkningarna på det enskilda näringslivets räntabilitet och produktionsvolym att vara i viktiga hänseenden avgörande, varom mera i fortsättningen.

Vad som emellertid speciellt i detta samband skall understrykas är blott en negativ sida av denna nu sist berörda konjunkturpolitiska motivering: utvidgningen under en nedåtgående konjunktur antages vanligen icke få skada någon del, åtminstone icke någon betydande del, av det enskilda näringslivet. Utvidgningen av den offentliga hushållningen anses således icke få innebära en produktion av sådana nyttigheter eller tjänster, att det offentliga träder i konkurrens med enskilda företag. Utvidgningen måste då praktiskt taget lokaliseras till sådana områden av den offentliga hushållningen, att därigenom avsättningsmarknaden icke minskas för praktiskt taget någon enskild verksamhet.

**6. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument (fortsättning).** Tillfällig socialisering av viss ekonomisk verksamhet. Offentliga understöd åt enskild näringsverksamhet. Det är givet, att dessa trenne hänsyn, och därvid icke minst det sista, på ett väsentligt sätt inskränka de delområden inom den offentliga hushållningen, som överhuvudtaget låta sig

<sup>1</sup> Se om denna allmänna förutsättning ovan sid. 4.

utnyttja till en av konjunkturpolitiska hänsyn motiverad kortsiktig tidsrörlighet. Vid angivandet av dessa delområden se vi fortfarande problemet från synpunkten av situationen under en nedåtgående konjunktur, varunder vissa utvidgningar antagas vara i och för sig motiverade, och ställa den frågan, vilka slag av offentlig verksamhet, som därvid erbjuda en möjlighet till tillfällig utvidgning.

Villkoret, att den offentliga verksamheten icke skall träda i konkurrens med enskild företagsverksamhet, och även hänsynen till de fasta kostnaderna och de administrativa svårigheterna förbjuda vanligen varje sådan tillfällig verksamhetsutvidgning, som skulle syfta till överflyttandet av funktioner från enskilt till offentligt företagande. All tillfälligt utsträckt direkt produktion av konsumtionsnyttigheter och likaså av kapitalnyttigheter, som ha en marknad, är därför nära nog utesluten.

Det offentliga kan t. ex. knappast organisera en tillfällig verksamhet, som skulle sysselsätta de arbetslösa i en produktion av nyttigheter behövligen för deras eget uppehälle. Projekt ha visserligen framkastats, att en dylik »omedelbart nyttig» offentlig produktion skulle anordnas under en nedåtgående konjunktur. För att följderna icke skulle bli en, i synnerhet under nedåtgående konjunktur farlig desorganisation av de existerande marknaderna för ifrågavarande produkter, har man därvid måst föreslå olika metoder (vanligen ett särskilt penningväsen vid sidan av det ordinära) för att isolera den offentliga produktionen och produktmarknaden (den »arbetslösa» sektorn) från det enskilda näringslivet. En dylik tillfällig och partiell socialisering möter emellertid i redan angivna och i andra hänseenden så stora praktiska svårigheter, att möjligheten av dessa förslags tillämpning kan lämnas utom den fortsatta diskussionen.

Rimligare äro då de förslag till det offentligas tillfälliga inträngande på det enskilda näringslivets områden, där syftet att icke genom den tillkommande konkurrensen desorganisera marknaden sökes i vissa åtgärder att samtidigt utöka denna marknad genom att stegra efterfrågan. Framför allt om a) den ifrågavarande nyttigheten är av mycket varaktig natur — vilket i detta samband har den betydelsen att anläggningskostnaden (d. v. s. den omedelbara produktionsmedelsefterfrågan) är stor i jämförelse med den slutliga konsumtionsnyttighetens pris — och om b) det offentliga även normalt på den ifrågavarande konsumtionsnyttighetens marknad utövar ett relativt stort reglerande inflytande, vilket kan utnyttjas i efterfrågestimulerande syfte, föreligga större möjligheter att tillfälligt utvidga den offentliga verksamheten på ett område, som eljest tillhör den enskilda produktionen, utan att denna enskilda produktion genom konkurrens skadas.

Dessa båda villkor föreligga i maximal grad på bostadsmarknaden. Bostadsproduktionen är vidare i relativt hög grad direkt lönebildande samt ställer i förhållandevis stor utsträckning krav på inhemska råvaror och material, på grund varav den även är i relativt hög grad indirekt inkomstbildande. Då bostadsförsörjningen än vidare, till skillnad från den övriga hemmamarknadsproduktionen, icke under en depression arbetar med en stor outnyttjad

kapacitet — ledighetsprocenten speciellt för smålägenheter tenderar vanligen under en depression att sjunka och en väsentlig del av bostadsbeståndet är bofälligt — är innebörden däri, att en viss efterfrågestegring omedelbart motiverar realinvestering, vilken dessutom på grund av realkapitalets stora varaktighet inom denna produktion blir stor i förhållande till stegringen i bostadsefterfrågan. För en utredning rörande metoder, varigenom en offentlig bostadsproduktion (eller en subventionerad privat produktion) kan tänkas organiserad under sådana villkor, att den enskilda produktionens konkurrensvillkor icke försämras, hänvisas till del 1, kap. 4 av »Undersökning rörande behovet av en utvidgning av den offentliga bostadsstatistiken jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor» (utarbetad inom finansdepartementet av särskilt tillkallade sakkunniga, Statens offentliga utredningar 1933: 14).

Från synpunkten av samtliga de tre i föregående paragraf angivna hänsynen blir emellertid i allmänhet en dylik art av konjunkturpolitiskt motiverad, tillfällig utvidgning av den offentliga verksamheten utesluten, åtminstone om en depression icke är särskilt djup och kräver extraordinära föranstaltningar. Däremot är det givet, att förhållandena under en nedåtgående och låg konjunktur kunna aktualisera kraven på långsiktig socialisering av den ena eller den andra sektionen inom det privata näringslivet. Det hittills sagda gäller — vilket må starkt understrykas — blott möjligheterna av en rent tillfällig socialisering av viss ekonomisk verksamhet. Om en långsiktig socialisering av viss verksamhet gäller däremot — mutatis mutandis — vad nedan säges om en utvidgning av samhällets mera normala verksamhet.

I viss mån av samma natur att vara en tillfällig utvidgning över den offentliga hushållningens på längre sikt normala gränslinje äro de konjunkturpolitiskt motiverade subventionerna till enskilda företagare, utbetalade i syfte att uppehålla produktionen inom särskilt hårt drabbade sektioner av näringslivet. Subventionerna kunna givas olika former: direkta kontantunderstöd, lån på billiga villkor, skattebefrielse, lindringar i fraktsatser, uppköp och lagring av produkter, exportpremier o. s. v.

Subventioner utgöra nu visserligen i en modern offentlig hushållning en tämligen normal form för det offentligas ingrepp i syfte att styra näringslivet i viss riktning. De konjunkturpolitiskt motiverade subventionerna skilja sig från de normala blott därutinnan, att syftet primärt är produktionens uppehållande under en nedåtgående konjunktur. De möta emellertid många särskilda svårigheter, i synnerhet om metoden skall tillämpas i större skala.

Således förutsätta de vanligen en intensiv kontroll, som för det offentliga är svår att administrera och för de enskilda företagen hindrande att underkasta sig. Subventionerna kunna riskeras medföra en korrumpning av enskilda företag och av offentliga organ och kunna i vissa fall innebära ett hinder för en måhända önskvärd kapitalnedskrivning och företagsomläggning. Resultatet kan ofta bli uppehållandet och utökandet av en produktion, som med hänsyn till tekniska och organisatoriska förutsättningar måhända icke på lång sikt framstår önskvärd. Ibland kommer den subventionerade produktionen att träda i

direkt konkurrens med icke subventionerad produktion och möter därför motstånd i det tredje av de härovan angivna begränsande hänsynen.

Trots allt kunna dock sådana subventioner under vissa betingelser framstå såsom ändamålsenliga instrument för konjunkturpolitiken. Framställningen i de närmast följande kapitlen kommer emellertid icke att mera ingående syssla med subventioner till det enskilda näringslivet. Frågan kommer först att tagas upp i avdelningens sista kapitel.<sup>1</sup>

**7. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument (fortsättning). Utvidgning av det offentliga egen, mera »normala» verksamhet.** Återstår då egentligen blott en utvidgning av det offentliga egen, mera »normala» verksamhet.<sup>2</sup> Närmast till hands ligger därvid en koncentration till nedåtgående och låga konjunkturer av sådana investeringsutgifter av byggnads- och reparationskaraktär, vilka ingå såsom fasta kostnader i den offentliga verksamhetens drift.

Dessa företags utvidgning möter förhållandevis små administrativa svårigheter, om nämligen denna utvidgning är förberedd genom långtidsplanering.<sup>3</sup> De fasta kostnaderna vid själva deras företagande äro vanligen mycket obetydliga, i det att nära nog hela kostnaden ligger i den från denna synpunkt såsom rörlig betraktade anläggningskostnaden. Den nödvändiga administrativa apparaten är i förhållande till denna kostnad relativt liten och framför allt tämligen tidsrörlig. Den producerade nyttigheten träder icke i marknadskonkurrens med enskild produktion, utan utgör tvärtom ofta — t. ex. vägbyggnader — en produktionsförbilligande faktor. Detta problem om de »offentliga arbetena» såsom konjunkturpolitiskt medel skall, såsom redan nämnts, behandlas i tredje kapitlet.

Från konjunkturpolitisk synpunkt kan man vidare uppnå en relativ utvidgning — d. v. s. i förhållande till finanssystemets »naturliga» reaktion — redan genom att i viss grad uppehålla den normala »driften» av den offentliga verksamheten. Såsom i nästa kapitel skall närmare skildras, ligger det under nedåtgående konjunkturer eljest nära till hands att, trots den vanligen relativt stora andelen av de med den offentliga verksamheten förbundna fasta kostnaderna, söka göra besparingar inom de rörliga kostnaderna för denna verksamhets normala »drift» (de »löpande utgifterna»). Även om man icke — just med hänsyn till de fasta kostnaderna — kan tänka sig en utvidgning av denna verksamhet, annat än i de hänseenden, där man faktiskt planerar en mera permanent sådan, bör ett uppehållande av driften i normal omfattning vara ett användbart konjunkturpolitiskt medel. En konjunkturpolitisk verkan kan vidare uppnås genom att understöden till olika slags behövande hållas vid en relativt högre nivå.

Dessa olika utvidgningsmöjligheter måste inbördes jämföras med hänsyn till sin effektivitet såsom konjunkturpolitiska medel under olika förutsättningar.

<sup>1</sup> Se nedan s. 278 f.

<sup>2</sup> Jfr ovan s. 174 om långsiktig socialisering.

<sup>3</sup> Se därom ovan s. 139 ff.

gar. Vidare måste beaktas, att, frånsett förändringen på utgiftssidan av de offentliga budgeterna, en konjunkturpolitisk effekt kan ernås redan genom en förskjutning på intäktssidan, varigenom skatter av olika slag icke stegras så mycket eller rentav sänkas. Man har därvid att observera, att stegrad specialbeskattning av utländska produkter tvärtom har en konjunkturstimulerande effekt. Vad gäller åtgärder på budgetens intäktssida, är den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken blott bunden av budgetbalanseringsreglerna såsom enda institutionellt givna begränsning.

**8. Institutionella förutsättningar för finanspolitikens användande såsom konjunkturpolitiskt instrument (fortsättning). Tidsfaktorn.** Den från praktisk synpunkt kanske viktigaste begränsningen av finanspolitikens användbarhet såsom konjunkturpolitiskt instrument ligger emellertid i själva tidsfaktorn. Framför allt därest de finansiella åtgärderna skola vara av mera extraordinär natur, kräva de vanligen en administrativ och politisk förberedelse, som tager åtskillig tid i anspråk, innan de kunna sättas i verket.

Från denna synpunkt framstår det ändamålsenligt att skilja mellan mera ordinära och mera extraordinära metoder.

Det mera ordinära användandet av finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument möter förhållandevis mindre svårigheter från tids- och förberedelsesynpunkt, allrahelst om man en gång för alla beslutat låta finanssystemet reagera på ett sätt, som är konjunkturpolitiskt betingat.

I den mån således finanspolitiken med denna motivering lagts upp så, att man beslutat underlåta att följa den »naturliga» sammandragningstendensen ifråga om mera ordinära löpande utgifter för den offentliga verksamhetens »drift», kräver en inträdande lågkonjunktur inga särskilda förberedelser. Tvärtom drager den »naturliga» reaktionen viss tid och möter avsevärda svårigheter. Detsamma gäller den relativa utvidgning av de offentliga investeringsutgifterna, som blott består i en underlåtenhet att följa den naturliga kontraktionsinstinkten.

I den mån man därutöver vill åvägabringa en koncentration av offentliga arbeten till nedåtgående och låga konjunkturer, kräves det — även om rationell tidsrörlig långtidsplanering kommer till bruk; den är ju nödvändig för varje rationell finanspolitik men i synnerhet för den konjunkturpolitiskt inriktade<sup>1</sup> — något mera förberedelser, och reaktionen kan under inga förhållanden bli fullt så snabb.

En viktig sak bör emellertid i detta sammanhang understrykas. I viss utsträckning kan det från konjunkturpolitisk synpunkt betraktas såsom en fördel och icke som en nackdel, att, då en konjunkturvändning nedåt inträffar, finanssystemet reagerar i viss mån trögt<sup>2</sup>, i det att visserligen i löpande budget de ordinära löpande utgifterna äro fixerade utan extraordinär sparsamhet, men å andra sidan en verklig utvidgning över normallinjen av de offentliga arbetena icke kan åstadkommas förrän tidigast i nästkommande års budget.

<sup>1</sup> Se ovan s. 139 ff.

<sup>2</sup> Jfr härtill ovan s. 7 f.

Den omständigheten, att löpande budget icke ögonblickligen ger uttryck för extraordinär sparsamhet, gör åtminstone, att den finansiella reaktionen icke själv blir en krisskapande orsak. Den omständigheten åter, att det även vid bästa förberedelser måste draga en viss tid, innan offentliga arbeten kunna startas för att motverka konjunkturfallet, gör å andra sidan, att finanspolitiken icke lägger ett hinder i vägen för de företagslikvidationer, som omedelbart vid konjunkturomslaget bliva hotande.

Dessa på ett tidigt stadium av den nedåtgående konjunkturen inträffande likvidationer torde — tämligen oavsett vilken konjunkturteoretisk uppfattning man bygger på — i och för sig i viss utsträckning vara önskvärda. Annorlunda förhåller det sig med likvidationer längre fram under den nedåtgående konjunkturutvecklingen. Företags bristande räntabilitet blir ju då *en följd av* den nedåtgående konjunkturutvecklingen. Om man kan i viss mån stoppa konjunktur- nedgången, representera de heller icke »felinvesteringar». De bliva »felinvesteringar» just på grund av depressionen och dess följdverkningar, som man bl. a. därför bör hämma.<sup>1</sup>

På motsvarande sätt förhåller det sig vid en konjunkturvändning uppåt. Den omständigheten, att man, när depressionen nått sin botten och konjunkturutvecklingen åter börjar röra sig uppåt, icke ögonblickligen kan stoppa de eventuellt utvidgade offentliga arbetena, är vanligen icke heller en nackdel.

Oftast är nämligen återhämtningen en långsam process. Konjunkturen blir fortfarande låg och alla åtgärder, som i början ge fart åt återhämtningen äro vanligen önskvärda. Den dämpning av konjunkturen, som man längre fram under den mera accentuerade högkonjunkturen ernår genom att då så småningom volymen av offentliga arbeten ånyo sammandrages, är däremot från konjunkturpolitisk synpunkt önskelig. Men det finnes intet konjunkturpolitiskt intresse i en alltför snabb likvidering av den offentliga verksamhetens utvidgning, efter det att bottenläget i en depression nåtts.

Därvid ha vi hittills blott avsett de mera ordinära metoderna att giva finanspolitiken en konjunkturpolitisk verkan. Huvudsakligen är det detta problem, som i fortsättningen skall behandlas. Något annorlunda förhåller det sig med de mera extraordinära finansiella metoderna.

Om en depression blir mycket djup och mycket långvarig — som t. ex. den nuvarande — kan det givetvis bli frågan om ett tillfälligtvis utsträckt offentligt företagande på områden, som man måhända eljest icke ville varaktigt förbehålla den offentliga hushållningen, och likaså om en konjunkturpolitisk subventionspolitik i större skala. Det ligger i dessa åtgärders mera extraordinära natur, att de knappast i tillräcklig utsträckning kunnat i förväg förberedas. Oftast är det vidare ett önskemål, att de utan stora dröjsmål mycket snabbt kunna sättas i verket. Situationen kan då vanligtvis antagas vara så allvarlig, att man är beredd att ta de risker, som äro förbundna med den bristfälliga planläggningen.

<sup>1</sup> Detta resonemang och den därå grundade temporala gränsdragningen mellan konjunkturpolitiskt önskliga och oönskliga företags likvidationer beteckna blott en mycket approximativ och vag generalisation. Konjunkturteoriens nuvarande ståndpunkt tillåter icke en mera preciserad slutsats.



Det är givet, att under sådana förhållanden den för mera normala tider anpassade, långsamma och osmidiga administrativa och politiska apparaten i viss mån kan stå såsom ett hinder för en effektiv krispolitik. De därmed förbundna förvaltnings- och författningsrättsliga problemen falla emellertid utanför ramen av denna utredning, som i huvudsak blott gäller den »normala» finanspolitiken.

## KAPITEL 2.

### Verkningar under en nedåtgående konjunktur av förändringar ifråga om volymen av »löpande utgifter».

1. »Löpande utgifter». Med »löpande utgifter» menas i det följande de arter av offentliga direkta utgifter, som icke bestå i vare sig 1) byggnads- och anläggningsföretag av något slag (alltså oavsett i detta samband om dessa anläggnings- och byggnadsföretag äro i statsfinansiell mening »produktiva» eller icke; dessa byggnads- och anläggningsföretag benämnas i fortsättningen »offentliga arbeten») eller utgöra 2) driftskostnader i de offentliga affärsföretagen.

Denna kategori »löpande utgifter» är givetvis svår att begreppsligt riktigt klart fastställa. Den tages emellertid här såsom bestämd genom ovan angivna, negativa och i viss grad konventionella kriterier. Till densamma räknas således samtliga de offentliga utgifter för försvar, allmän säkerhet, rättsvård, administration, uppfostran och kultur, fattigvård och andra offentliga bidrag till nödställda o. s. v., som icke äro kostnader för nybyggnader eller andra liknande föranstaltningar av mera varaktig natur. I varje driftsbudget, varinom de offentliga affärsföretagen redovisas netto, vilket betyder, att deras driftskostnader icke explicite figurera på budgetens debetsida, utgöra de så definierade »löpande utgifterna» regelbundet huvudparten av samtliga direkta utgifter.

Dessa löpande utgifter ha karaktären av kostnader för den offentliga hushållningens egen »drift». I alla offentliga hushållningar uppehålls principiellt den regeln, att de löpande utgifterna skola omedelbart avskrivas och årligen täckas genom skatter och andra verkliga inkomster, vilket betyder, att varje avsteg från denna regel anses såsom något extraordinärt. Enligt gammal tradition betraktas den offentliga verksamhet, som uppehålls genom de löpande utgifterna, såsom en slags offentlig »konsumtion», utan att dock denna karakteristik i väsentlig mån bidrager till att ge en djupare inblick i dessa utgifters ekonomiska natur.<sup>1</sup>

I det allmänna föreställningssättet betraktas det vanligen såsom orimligt eller rent av otillbörligt att överhuvud taget sätta i fråga annat, än att de offentliga hushållningarna under en nedåtgående konjunkturutveckling böra i möjligaste mån inskränka på den verksamhet, som uppehålls genom löpande utgifter. Även personer, som under nedåtgående konjunkturer anse sig böra

<sup>1</sup> Se ovan s. 85 f. och 106 f.

förorda igångsättandet av offentliga arbeten i konjunkturpolitiskt syfte, äro oftast ivriga att understryka, att den strängaste sparsamhet dock bör iakttagas i fråga om de löpande utgifterna. Det framstår för dem orimligt, att just de offentliga hushållningarna under tider, då ett stort flertal enskilda få inskränka sig, skulle slippa undan samma hårda plikt.

I intet annat hänseende har den reaktion, som ovan karaktäriserats såsom den »naturliga», djupare rötter i allmänhetens inställning till de finanspolitiska frågorna. Denna inställning framstår så självfallen, att den oftast icke anses behöva stödet av några som helst andra övertväganden än dem, som ligga i en omedelbar hänvisning till »budgetläget».

Med hänsyn till den allmänna enighet, som råder rörande önskvärdheten av största möjliga sparsamhet i fråga om löpande utgifter under en nedåtgående konjunktur, är det påfallande, hur klen inskränkingsresultatet likväl i allmänhet blir. Delvis beror detta på att enigheten brytes, så snart det blir fråga om särskilda utgifter, förbundna med särskilda gruppintressen. I huvudsak beror det emellertid på att inskränkningar av de löpande utgifternas volym av skäl, som strax skola beröras, äro mycket svåra att praktiskt genomföra.<sup>1</sup>

Nyss antydda finanspolitiska motivering för sparsamhet i fråga om löpande utgifter betyder, att man, utan att beakta andra verkningar av de löpande utgifternas uppehållande, ser hela frågan från skattebetalarsynpunkt, d. v. s. att man i den offentliga verksamhet, vilken bekostas genom ifrågasvarande utgifter, blott ser en »konsumtion», som konkurrerar med de enskilda skattebetalarnas egen inkomstanvändning. Konjunktursynpunktens anläggande betecknar ett indragande i problemet av vissa därvid förbisedda verkningar. Den frågan reser sig nämligen, huruvida icke besparingarna — samtidigt som de givetvis i och för sig öka skattebetalarnas behållna inkomster — i än högre grad minska enskilda personers inkomster, bringa ned produktionsvolymen och öka arbetslösheten.

Dessa båda persongrupper — de, som genom besparingarnas genomförande få en ökad behållen inkomst, och de, som på grund därav få en minskad inkomst — äro icke helt sammanfallande. Konjunktursynpunkten blottar så en real intresse motsats, vilken eljest vanligen undandöljes i argumentationen för största möjliga sparsamhet i fråga om löpande utgifter. Intresse motsatsens intensitet och karaktär beror på vilka skatter och vilka utgifter besparingarna gälla.

Vid den efterföljande analysen av konjunkturverkningarna av inskränkningar i fråga om olika slags löpande utgifter under olika antaganden rörande övriga faktiska förhållanden, skall frågan om denna intresse motsats icke skjutas i förgrunden. Denna fråga är om man så vill »löst» genom den valda konjunkturpolitiska värdepremissen, vilken ju bestämmer de praktiska slutsatserna med direkt hänsyn till verkningarna å produktions- och sysselsättningsvolymerna. Trots denna förenkling av den praktiska problemställning-

<sup>1</sup> Se nedan s. 185.

en skall utredningen visa sig vara mycket svår att föra fram till mera bestämda praktiska slutsatser.

**2. Fiktiva besparingar.** En hel del utgiftsbesparingar företagna i syfte att hålla ner skattestegringarna äro av fiktiv karaktär och ha i verkligheten en helt annan innebörd.

Dit höra till en början alla »besparingar» i fråga om indirekta utgifter, t. ex. minskad avsättning till pensionsfonder och amorteringsfonder, uraktlåten avsättning att täcka redan lidna eller väntade förluster, sänkt avskrivning av vissa kapitalföremål o. s. v. Dylika åtgärder, vilka enligt utredningen i tredje avdelningen realiter innebära en tillfälligt minskad inkomstbindning, äro av alldeles samma natur och ha samma verkningar, som vissa motsvarande åtgärder på budgetens inkomstsida, t. ex. belastning av olika slags fonder, allehanda föregripanden av inkomster, vilka egentligen bort påföras ett kommande års budget, därest praxis icke förändrats o. s. v.

Med hänsyn till alla slags ekonomiska verkningar äro dylika åtgärder identiska med de mera planmässiga åtgärder till möjliggörande av utsträckt lånefinansiering, resp. minskad inkomstbindning under nedåtgående konjunktur, vilka i tredje avdelningens andra kapitel voro föremål för utredning.<sup>1</sup> De lida emellertid alla av det felet, att de möjliggöra det avsedda resultatet blott emot priset av ett visst uppgivande av budgeteringens klarhet och redlighet.<sup>2</sup>

Detta fel visar sig just däri, att dessa åtgärder stundom för allmänheten och kanske även för vissa medlemmar av de finansiellt beslutande församlingarna kunna framställas så, som om de innebure verkliga besparingar av direkta utgifter, vilket naturligtvis är ett farligt misstag. I verkligheten innebära de, som redan sagts, blott en tillfällig förskjutning av gränsen mellan lånefinansiering och skattefinansiering. De utgöra bokföringstransaktioner, varigenom mot vedertagna budgetfinansieringsprinciper en tillfällig lånefinansiering även av löpande utgifter möjliggöres.

I en utredning rörande ekonomiska totalverkningar, där skillnad ej får göras mellan stat och kommuner, är det vidare uppenbart, att utgiftsminskningar i en offentlig hushållning, som blott motsvaras av utgiftsstegringar i en annan offentlig hushållning, ej heller innebära en verklig utgiftsbegränsning. Om staten övervältrar utgifterna för viss offentlig verksamhet på kommunerna, eller om den tvärtom övertar vissa utgifter från kommunerna, har detta blott intresse från vissa fördelningssynpunkter av i allmänhet blott indirekt och sekundär konjunkturbetydelse.<sup>3</sup>

Då de löpande utgifter, varom här är fråga, vanligen varken av stat eller kommuner kunna finansieras på annat sätt än genom verkliga inkomster, innebära de heller icke, såsom de nyss behandlade arterna av fiktiva besparingar, en förskjutning av gränsen mellan lånefinansiering och skattefinansiering. De verkliga skäl, som kunna anföras för dylika överföringar mellan de olika of-

<sup>1</sup> Se s. 99 f. Jfr 128 ff.

<sup>2</sup> Se ovan s. 102 f. et passim.

<sup>3</sup> Se nedan s. 192 f.

fentliga hushållningarna, äro i huvudsak av administrativ och politisk art och falla utom ramen för denna undersökning.

3. **Verkningar av en utvidgning av de offentliga understöden.** Ett slag av löpande utgifter bringas med nödvändighet att stiga under en nedåtgående konjunktur. Detta gäller statens och kommunernas utgifter för understöd åt ekonomiskt nödlidande. Den nedåtgående konjunkturen ökar nämligen arbetslösheten och minskar inkomsterna.

Den fråga, som i denna paragraf uppställles, är denna: hur påverkar stegringen av utgifterna för offentliga understöd konjunkturutvecklingen under en nedåtgående konjunktur?

Det förutsättes därvid, att övriga direkta utgifter äro givna oberoende av understödssummornas storlek. Denna förutsättning är abstrakt och verklighetsfrämmande; den skall längre fram övergivias.<sup>1</sup>

Vid undersökningen av det uppställda problemet göres vidare det antagandet, som däremot i huvudsak torde motsvara faktiska förhållanden, att understöden till hela sitt belopp åtgå för att betala en utvidgad konsumtion. I någon mån torde visserligen detta antagande innebära en överdrift. En ringa del av understöden kanske sparas. I den mån de understödda förfoga över egen förmögenhet eller äga kreditmöjligheter, kunna understöden minska en eljest inträdande kapitalförtäring. Understöden minska vidare behovet av enskild välgörenhet; i den mån denna skulle tagas av inkomster, som eljest sparas, blir resultatet enahanda. De här påpekade omständigheterna äro emellertid knappast av den vikt, att de mera väsentligt rubba tillförlitligheten av det gjorda antagandet.

Verkningarna på konjunkturläget beror då helt och hållet på hur understöden finansieras.

1. Om understöden finansieras genom sådana arter av beskattning, som med hela sitt belopp minska skattebärandarnas konsumtion vore innebörden ej blott en inkomst- utan därjämte en direkt konsumtionsöverflyttning från skattebärandarna till de understödda. Vi bortse därvid från att beskattningen eventuellt har andra verkningar, jämsides med konsumtionsinskränkningen och bortse likaledes från de rubbningsverkningar, som bero på att skattebärandarna och de understödda ha en något olika inriktning av sin efterfrågan på konsumtionsvaror. En ökning eller en minskning av understödets omfattning skulle då vara utan betydelse från konjunktursynpunkt. Från socialpolitisk synpunkt vore det just denna konsumtionsöverflyttning, som genom understöden åsyftades.

2. Om åter understöden finansieras antingen genom extraordinär upplåning, genom fondbelastning eller genom sådana arter av beskattning, som icke minska skattebärandarnas konsumtion utan helt gå ut över deras sparande, skulle inkomstöverflyttningen icke innebära en konsumtionsöverflyttning utan en konsumtionsutvidgning, vilken under gjorda antaganden vore lika stor som totala volymen av understöden i fråga.

<sup>1</sup> Se nedan s. 248 ff.

En ökning av understödets volym skulle då verka i riktning att höja konjunkturen inom landet; en minskning skulle verka i riktning att sänka densamma. Totala efterfrågan efter konsumtionsvaror skulle nämligen växa i direkt proportion till understödets sammanlagda belopp. Det är denna verkan man åsyftar, då man t. ex. framhåller, att arbetslöshetsunderstöden stödja konjunkturen genom att upprätthålla de av arbetslöshet träffade arbetarfamiljernas konsumtiva efterfrågan.

Vid fall av beskattning, ehuru icke vid upplåning eller fondbelastning, skulle man häremot ha att väga den kortsiktigt ökade beskattningens egna verkningar att eventuellt avskräcka från realinvestering m. m. Denna fråga skall längre fram något mera fullständigt behandlas.<sup>1</sup>

3. I verkligheten har man — i den mån icke upplåning eller fondbelastning direkt eller indirekt<sup>2</sup> tillgripas för understödets finansiering — att räkna med ett mellanfall mellan 1 och 2. Beroende på den marginala beskattningens art medför då likväl på sätt som antyddes under 2 stegrade understöd en viss konjunkturstimulans jämsides med den primärt avsedda köpkraftsoverflyttningen mellan samhällsklasserna.

Denna av de offentliga understöden orsakade konjunkturstimulans är störst, om den emot utgiften korresponderande beskattningen blott går ut över sparandet. Den minskas, i samma mån beskattningen trycker ned skattebärrarnas konsumtion. Konjunkturstimulansen härrör alltså direkt från in- språkstagandet för konsumtiv efterfrågan av ett eljest till kreditmarknaden gående utbud av sparande.<sup>3</sup> Den från understöden härrörande konjunkturstimulansen tillföres i första hand jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna. Indirekt komma även de kapitalvaruproducerande industrierna att få ökade beställningar av realkapital för jordbrukets och konsumtionsindustriens drift.

Ytterligare ett påpekande av praktisk vikt må här göras. I den mån socialförsäkringen utbygges och denna socialförsäkring baseras på viss fondbildning (icke nödvändigtvis fullständig sådan utan blott så omfattande, att den utjämnar konjunkturfluktuationerna i fråga om premieinkomster och utgifter för försäkringsfall), komma utbetalningar, vilka eljest skulle ha understödskarakter, att sortera under typfallet 2.

De bliva med andra ord i starkare grad konjunkturstimulerande under en lågkonjunktur än en genom beskattning finansierad understödsverksamhet av samma omfattning skulle vara, samtidigt som den erforderliga fondbildningen i sin mån dämpar högkonjunkturen. En arbetslöshetsförsäkring kan således konstrueras så, att den för de innefattade understödsbehoven verkar såsom en konjunkturutjämningsfond.

Då konjunkturstimulansen, såsom redan sagts, i samtliga dessa fall skulle

<sup>1</sup> Se nedan s. 242 f.

<sup>2</sup> Se ovan § 2.

<sup>3</sup> För en närmare redogörelse för det prisbildningsteoretiska förlopp, varigenom en efterfrågeökning orsakar en konjunkturstimulans hänvisas till tredje kapitlet, särskilt § 5, samt till vissa av de parallella specialundersökningarna. Denna hänvisning bör även i fortsättningen hållas i minnet, enär eljest en hel del s. k. köpkraftsresonemang (här för klarhetens skull alltid förda i termerna: inkomst och efterfrågan) kunde framstå otillräckligt redovisade.

härleda sig från ianspråktagandet av kapitaldisposition för konsumtiv användning, kräves uppenbarligen såsom en ytterligare förutsättning, att detta kan äga rum, utan att en motsvarande mängd kapitaldisposition undanryckes den enskilda näringsverksamheten. Det därmed förbundna problemet skall mera ingående behandlas i fjärde kapitlet.

Med »beskattning» ha vi hittills underförstått den speciella art av beskattning, som vid sidan av sin verkan att i viss växlande grad minska sparandet, inskränker konsumtionen allmänt taget, d. v. s. såväl av inhemska som utländska konsumtionsvaror. Av denna typ äro nettotinkomst- och nettoförmögenhetsskatter. Man har anledning att antaga, att en stegring av dylika skatter under en depression tillfälligt minskar sparandet relativt mera och konsumtionen relativt mindre, än på lång sikt skulle bli fallet, ifall stegringen bleve bestående.<sup>1</sup> Man kan därför utgå ifrån, att understöd finansierade genom beskattning mera äro av typen 2 och mindre av typen 1, än man enbart med hänsyn till vad man förmodar om ifrågavarande beskattnings konsumtions- och sparandeverkningar på lång sikt skulle ha skäl förvänta.

Då diskussionen här gäller ett korttidsproblem, måste emellertid de fall av konsumtionsbeskattning särskilt upptagas, som i motsats till den nyssbehandlade beskattningen av allmänt konsumtionsminskande effekt diskriminerar emot inhemska eller emot utländska konsumtionsvaror. En konsumtionsbeskattning av den förra typen förekommer knappast, och en stegring av sådan beskattning skulle i alla händelser i allmänhet icke ifrågasättas under en nedåtgående konjunktur. Konsumtionsbeskattning av den senaste typen spelar däremot en mycket stor roll inom statsfinanserna.

4. Återstår därför såsom fjärde fall en finansiering av de utvidgade understöden genom speciella konsumtionsskatter, vilka blott drabba konsumtionen av utländska varor med relativt elastisk efterfrågan.<sup>2</sup> Då konsumtionen av inhemska varor därigenom åtminstone icke minskas, ha vi till en början att räkna med en lika kraftig konjunkturstimulans på grund av en ökning av understödets volym som i fallet 2 härovan.

Därtill kommer emellertid, att själva beskattningen i och för sig rentav kan väntas öka konsumtionen av inhemska konsumtionsvaror, vilka i högre eller lägre grad äro av substitutionskaraktär. Denna självständiga verkan att ytterligare höja konjunkturen inom landet blir starkast, om ifrågavarande beskattning har skyddstullskaraktär, svagare om den har finanstullskaraktär.

Då konjunkturstimulansen i detta fjärde fall i motsats till i de föregående icke (eller åtminstone icke enbart) härleder sig från ianspråktagandet av kapitaldisposition för konsumtiv användning, är den heller icke bunden av förutsättningen om ett till buds stående internationellt utrymme. Tvärtom ökar denna art av beskattning detta utrymme för även annan konjunkturpolitik.

Enbart från konjunkturpolitisk synpunkt betraktad är en på detta sista vis

<sup>1</sup> Se härom nedan s. 242 och ovan s. 62 f.

<sup>2</sup> Drabbas den speciella konsumtionsbeskattningen en utländsk vara med relativt ringa efterfrågeelasticitet, får givetvis beskattningen i samma mån enahanda verkningar som en lika hög stegring av inkomstbeskattningen, varom se ovan.

finansierad utvidgning av de offentliga understöden överlägsen varje annan form av understödsutvidgning.

Av det redan sagda har framgått, att understödets verkningar blott kunna bedömas i samband med verkningarna av de skatter (eller lån eller fondbelastningar m. m.), varigenom de finansieras. Vid det slutliga omdömet om understödets konjunkturpolitiska verkningar måste de dessutom jämföras med förändringar av andra budgetposter av karaktär att påverka konjunkturerna. Dessa förändringar måste nämligen i sin mån antagas utöva inflytande på de understöddas antal och dessas understödsbehov. Det abstrakta antagandet, att alla andra direkta utgifter och därmed förbundna verkliga inkomster äro givna oberoende av understödsutgifternas storlek, måste då lämnas. Denna sammanställning kommer givetvis i första hand att gälla avvägningen av de offentliga arbetenas volym och inriktning och vidare volymen och inriktningen av besparingar beträffande övriga löpande utgifter samt förskjutningen mellan olika finansieringsmetoder.<sup>1</sup>

**4. Verkningar av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter. Problemställningen i den fortsatta undersökningen.** Om vi bortse från de offentliga understöden vilka ju automatiskt i viss grad stegras under en nedåtgående konjunktur, och vidare givetvis från de i näst sista paragrafen behandlade rent fiktiva besparingarna, vilka alls icke höra hit, är det en allmän erfarenhet från alla länder, att området för möjliga besparingar av löpande utgifter är synnerligen begränsat.<sup>2</sup>

Till stor del beror detta på att de offentliga hushållningarna inbördes och i förhållande till tredje man ingått förpliktelser, som de icke kunna rygga. Ämbets- och tjänstemän äro t. ex. anställda på ett fast sätt. Även där juridisk förpliktelse icke föreligger, skulle ofta en inskränkning av den offentliga verksamheten på ett sådant sätt beröra enskilda intressen, att en sådan förändring framstår obillig. För den offentliga verksamheten har det vidare oftast skapats en organisatorisk form, som icke utan svårigheter kan förändras, eller som skulle draga stora extra kostnader för förändring.

Dessa orsaker skola icke här närmare beröras. Det må blott kort påpekas, att denna fasta institutionella form kring den offentliga verksamheten och speciellt de stora fasta kostnader, varmed den faktiskt arbetar, gör alla hastiga och väsentliga inskränkningar mycket svår genomförbara. Vidtar man ändock hastiga inskränkningar av utgifter, kommer därför ofta minskningen av den ifrågavarande offentliga verksamhetens effektivitet att vara oproportionerligt stor i jämförelse med kostnadsminskningen. Eller också innebär utgiftsinskränkningen blott ett tillfälligt uppskjutande av utgifter, som längre fram ändock måste göras.<sup>3</sup> Det är givetvis i sista hand dessa här berörda omständigheter, som faktiskt förhindra alltför stora och snabba nedskärningar av de löpande utgifterna under en nedåtgående konjunktur.

<sup>1</sup> Se därom s. 248 ff.

<sup>2</sup> Jfr ovan s. 180 et passim.

<sup>3</sup> Se nedan s. 197 f.



I motsats härtill existerar det naturligtvis alltid en hel del nedskärningar av löpande utgifter, som äro väl förenliga med och i själva verket påkallade av rena rationaliseringskrav. Sådana nedskärningar ske ständigt både under goda och dåliga konjunkturen. De nedskärningar av detta slag, som dessutom äro möjliga att genomföra på kort sikt och såsom en finansiell reaktion för de nedåtgående konjunkturen, äro emellertid icke av stor finansiell betydelse. Från dessa redan av rationaliseringshänsyn motiverade besparingar bortses helt och hållet i den fortsatta analysen.

Återstår alltså blott en rad besparingar här och var på utgiftsbudgeten, vilka icke äro av i tidigare angiven mening fiktiv karaktär, och vilka därtill i första rummet motiveras av »budgetläget» under en nedåtgående konjunktur och icke i och för sig även under mera normala tider skulle med större fog kunna föreslås.

Problemet i de följande paragraferna gäller verkningarna av sådana besparingsåtgärder under en nedåtgående konjunktur. Med besparingsåtgärd avse vi därvid icke en inskränkning av viss utgiftskategori i förhållande till dess storlek under närmast föregående budgetår utan i förhållande till den storlek, den skulle ha haft vid »normal» utveckling. Är utvecklingstrenden stigande (»automatisk» utgiftsstegring) betyder alltså redan ett extraordinärt nedhållande av utgiftsbudgeten en serie besparingsåtgärder på olika punkter inom driftsbudgeten.

Den abstrakta förutsättning, som nyss gjordes vid analysen av en ökad offentlig understödsverksamhets verkningar, göres även beträffande dessa här ifrågakommande besparingsåtgärder: alla övriga direkta utgifter antagas givna oberoende av de ifrågakommande besparingsåtgärderna. Besparingsåtgärderna tänkas således exempelvis icke motiverade genom en önskan att inom budgeten bereda större utrymme åt offentliga arbeten och åt understöd.<sup>1</sup>

Det förutsättes vidare till en början, att de inbesparade löpande utgifterna eljest skulle ha finansierats genom verkliga inkomster. Besparingsåtgärderna tänkas med andra ord icke såsom alternativa till en ökad extraordinär offentlig upplåning eller därmed likvärdiga finansiella transaktioner.<sup>2</sup>

Slutligen bortses tillsvidare helt och hållet från de med besparingsåtgärderna förenade olägenheterna med hänsyn till de genom den offentliga verksamhetens inskränkning direkt träffade specifika offentliga intressena. Problemet gäller med andra ord blott besparingsåtgärdernas konjunkturpolitiska verkningar på näringslivet.

Blott under dessa, delvis starkt verklighetsfrämmande förutsättningar kommer frågan att omedelbart gälla, i vad mån ifrågakommande delinkomster från konjunkturpolitisk synpunkt äro mera effektiva i skattebetalarnas hand eller i den offentliga hushållningens (nämligen vid den offentliga användningen av dessa inkomstbelopp, som skulle ligga i underlåtenheten att vidtaga besparingsåtgärder). Det är av en viss vikt, att samtliga dessa förutsättningar

<sup>1</sup> Se om detta problem nedan s. 254 ff.

<sup>2</sup> Se om detta problem nedan s. 252 ff.

hållas klart medvetna vid studiet av utredningen i de närmast följande paragraferna.

Under angivna förutsättningar äro verkningarna av en viss besparingsåtgärd betingade av *dels* arten av den direkta utgift, som den offentliga hushållningen därigenom förhindras göra, *dels* arten av den användning, som skattebävarna välja för det motsvarande belopp av behållna inkomster, vilket därigenom kommer att stanna i deras ägo samt *dels* arten av den skatt, som i det aktuella fallet skulle ha behövt stegras, därest besparingsåtgärden icke genomförts. Slutsatserna måste därför i viss mån bli obestämda, i det de bli betingade av de antaganden i nyss angivna hänseenden, som måste göras.

Utgiftens art är i allmänhet bestämd; det är därom närmast den finanspolitiska diskussionen vanligen rör sig. Skattebetalarnas inkomstanvändning är en mera obestämd sak; den kunde dock på basen av andra avdelningens analys diskuteras, om nämligen det till en viss besparingsåtgärd korresponderande skattealternativet vore bestämt. Om denna tredje bestämningsfaktor måste emellertid dessvärre konstateras, att den vanligen icke är fullt klar ens i de beslutande personernas egna avsikter. Besparingsåtgärder övervägas ofta såsom isolerade fakta, utan att man gör sig klart reda för vad för slags skatter, man vill undgå. Skulle man göra det, är det möjligt, att man i denna fråga om alternativ beskattning skulle ha olika mening i olika politiska läger. Under sådana förhållanden är faktiskt själva problemställningen obestämd.

Vid vår genomgång av olika typfall göra vi huvudindelningen efter arten av den utgift, som det offentliga genom besparingsåtgärden avstår från att göra.

**5. Verknings av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter (fortsättning).** Första huvudfall: besparingsåtgärder bestående i tillfälliga lönenedsättningar. Om såsom första huvudfall antages, att den offentliga besparingsåtgärden består i en tillfällig nedsättning av de löner och arvoden, som det offentliga till olika funktionärer (tjänstemän och anställda av olika kategorier) utbetalar, minskas icke därigenom den statliga verksamhetens omfång, och inga produktionsmedel bli såsom direkt följd av själva besparingsåtgärden friställda.

Från här anlagda synpunkter är under givna förutsättningar innebörden av en sådan besparingsåtgärd i första hand en inkomstöverflyttning från de offentliga funktionärerna till skattebetalarna. Den är med hänsyn till sina verkningar identisk med en i samma grad utmätt specialbeskattning av dessa funktionärer vid oförändrade löner och arvoden, pålagd för att ersätta den ordinära beskattning, som därigenom överflödiggöres. Såsom sådan kan den tänkas vara motiverad genom det fördelningspolitiska övervägandet, att andra samhällsklassers mindre säkra inkomster blivit nedpressade på grund av den nedåtgående konjunkturen (varvid man dock, om konjunkturedgången icke är extraordinärt djup, har att erinra sig, att den offentliga tjänstens större säkerhet emot konjunkturfluktuationer ifråga om sysselsättning och lönehöjd

åtminstone för vissa kategorier av offentliga funktionärer fått motivera lägre lönesatser, än de på den fria marknaden rådande, i vilket fall denna fördelningspolitiska synpunkt redan utan lönenedsättning faktiskt är kompenserad).

I efterföljande ekonomiska analys av konjunkturverkningarna av så beskafade besparingsåtgärder bortse vi från de rättsliga, administrativa och arbetsmarknadsinstitutionella hinder, vilka under för närvarande rådande regleringar kunna resa sig emot en dylik konjunkturörklighet ifråga om löner och arvoden i offentlig tjänst. Vi göra med andra ord det antagandet, att dessa hinder bliva undanröjda.

Verkningarna av en dylik inkomstöverflyttning på den ekonomiska konjunkturutvecklingen bero då på i vilken riktning och i vad grad skattebetalarnas användning av ifrågavarande inkomstbelopp skiljer sig ifrån de offentliga funktionärernas. För att belysa denna sats må här fyra underfall särskiljas.

a) Vi antaga såsom första underfall, att den till en viss besparingsåtgärd alternativa skattestegringen skulle drabba sådana skattebärare på ett sådant sätt, att dessas konsumtion och sparande därvid skulle minskas i samma inbördes proportion, som nu de offentliga funktionärerna genom den med besparingsåtgärden förenade inkomstminskningen tvingas att inskränka sin konsumtion och sitt sparande. Detta antagande är med hänsyn till faktiska förhållanden icke orimligt.

Besparingsåtgärden skulle då vara en »ren» överflyttning av konsumtions- efterfrågan och sparandebud, eventuellt motiverad av nyss angivna fördelnings- synpunkt men i och för sig utan verkningar på konjunkturutvecklingen. Tillskottet av köpkraftig efterfrågan på konsumtionsvarumarknaden från skattebävarnas sida skulle nämligen jämnt motvägas av en lika stor minskning av efterfrågan från de offentliga funktionärernas sida. Tillgång och efterfrågan av kapitaldisposition på kapitalmarknaden skulle likaledes stå alldeles oförändrade. Från konjunktursynpunkt skulle besparingsåtgärden vara likgiltig, varken förmånlig eller oförmånlig.

I samband med inkomstöverflyttningen skulle vissa förskjutningar äga rum ifråga om den konsumtiva efterfrågans inriktning och i efterhand produktionens inriktning. Dessa förskjutningars konjunkturpolitiska verkningar kunna icke närmare bestämmas utan nya alternativa antaganden; en närmare analys skall emellertid icke genomföras, då dessa verkningar blott torde ha sekundär betydelse. I den mån den till besparingsåtgärden alternativa skattestegringen, av orsaker som längre fram beröras<sup>1</sup>, skulle resultera i minskad företagsamhet, skulle besparingsåtgärden leda till ökad realinvestering, vilket i sin mån skulle bidra till en relativ förbättring av det ekonomiska läget och en ökad arbetsefterfrågan. Även denna verkan torde emellertid vara av sekundär art.

Slutresultatet blir alltså, att en besparingsåtgärd av i huvudförutsättningen angiven art och under de särskilda, under a angivna förutsättningarna rörande de offentliga funktionärernas och skattebetalarnas inkomstanvändning icke

<sup>1</sup> Se nedan sid. 242 f.

har mera betydande verkningar på konjunkturutvecklingen. En viss, mindre betydande konjunkturstimulans skulle dock kunna härröra från själva skatteminskningens direkta verkan på företagarnas villighet att realinvestera<sup>1</sup>, om nämligen ett tillräckligt internationellt utrymme för en utvidgning av realinvesteringen inom landet existerar, och om riksbankens inre penningpolitik icke lägger hinder i vägen för dess utnyttjande.

b) Vi antaga såsom andra underfall, att den beskattning, som man genom besparingsåtgärden vill sänka eller undvika att stegra eller slippa tillgripa är av den natur, att den i särskilt hög grad skulle drabba konsumtionen (inkomstskatter på de lägsta inkomstklasserna samt speciella konsumtionskatter i den mån dessa icke gälla blott utländska konsumtionsvaror; se därom nedan under d), och att vidare konsumtionsvanorna hos de offentliga funktionärer, vilkas arbetsersättning genom besparingsåtgärden minskas, äro så relativt fasta, att inkomstminskningen huvudsakligen föranleder dem att minska sitt sparande (eller öka sin kapitalförtäring) men icke att i högre grad minska sin konsumtion.

Resultatet av besparingsåtgärden blir då — i jämförelse med det förlopp, som skulle äga rum, därest besparingsåtgärden icke vidtoges — ett, relativt sett, minskat totalt utbud av sparande på kreditmarknaden och en ökad total efterfrågan på konsumtionsvarumarknaden. På enahanda vis, som nyss utretts ifråga om ökade offentliga understöd finansierade genom upplåning, fondbelastning m. m. eller genom en sådan beskattning, som i särskilt hög grad belastar kapitalmarknaden, stimulerar då besparingsåtgärden konjunkturen, närmast inom jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna.

Liksom nyss ifråga om offentliga understöd måste dock härvid ett viktigt villkor tillfogas. Då konjunkturstimulansen härleder sig från en relativ förskjutning av medelsanvändningen, i det att medel, som eljest skulle användas såsom utbud av kapitaldisposition på kreditmarknaden, i stället användes såsom efterfrågan på konsumtionsvarumarknaden, förutsättes det ytterligare, att detta kan äga rum utan att en motsvarande mängd kapitaldisposition undanryckes den enskilda näringsverksamheten. Villkoret är med andra ord, att det relativt sett minskade utbudet av sparande icke kommer att föranleda banksystemet att företaga en skärpning av kreditvillkoren.

En relativ kreditutvidgning måste således med riksbankens goda minne tillåtas äga rum, vilket, som längre fram skall mera utförligt utredas, i sin tur förutsätter ej blott en fast och målmedveten samt med finanspolitiken samstämd inre penningpolitik från riksbankens sida utan dessutom ett tillräckligt internationellt utrymme för en nationell konjunkturlyftning. Eljest blir resultatet av besparingsaktionen ifråga icke en konjunkturstimulans utan snarast en depressionsskärpning, beroende på att den i så fall inträdande kreditåtkomningen framför allt går ut över de under nedåtgående konjunktur redan förut hårt betryckta kapitalvaruproducerande industrierna.

De härmed antydda problemen skola behandlas mera utförligt i ett annat

<sup>1</sup> Jfr nedan s. 242 f.

sammanhang. Här nöja vi oss att konstatera, att, *om* ett tillräckligt internationellt utrymme för en nationell konjunkturlyftning överhuvudtaget finnes, och *om* finanspolitiken icke motverkas av riksbankens inre penningpolitik, så medför en besparingsåtgärd av i huvudförutsättningen angiven art under de särskilda, under b angivna förutsättningarna ifråga om skattebärandarna och de offentliga funktionärernas medelsanvändning en konjunkturstimulans, som i första rummet direkt träffar jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna men indirekt kan sprida sig till även de kapitalvaruproducerande industrierna.

Härtill är blott att tillägga, att de under a anförda olikheterna ifråga om konsumtions- och produktionsinriktning mellan de båda jämförelseleden, i detta fall b, ha i stort sett samma obestämda och sekundära karaktär som i fallet a. De från konjunktursynpunkt gynnsamma direkta verkningarna av skattelättnaden på realinvesteringsvolymen är vidare i detta fall av alldeles underordnad betydelse, eftersom här ju antagits, att skattelättnaden huvudsakligen åtgår för konsumtionens uppehållande eller utökning.

c) Vi antaga såsom tredje underfall, att den beskattning, som man genom besparingsåtgärden vill sänka eller undvika att stegra eller slippa tillgripa, är av natur att i särskilt hög grad minska sparandet (t. ex. inkomst-, förmögenhets- och arvsskatter på de stora inkomsterna och förmögenheterna), och att den med besparingsåtgärden följande inkomstminskningen för de offentliga funktionärerna i väsentlig grad tvingar ned deras konsumtiva efterfrågan. Detta underfall är, som synes, alldeles motsatt det nyss utredda underfallet b. Faktiskt torde det oftare motsvara verkliga läget än det nyss beskrivna.

Resultatet av besparingsåtgärden blir då — i jämförelse med det förlopp, som skulle äga rum, därest besparingsåtgärden icke tillgripes — ett, relativt sett, ökat totalt utbud av sparande på kreditmarknaden och en minskad total efterfrågan på konsumtionsvarumarknaden. I första hand nedpressas då härigenom konjunkturen, direkt inom jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna och indirekt inom de kapitalvaruproducerande industrierna.

Den frågan återstår därvid, i vad mån den ökade tillgången på kapitaldisposition skulle kunna föranleda lättade kreditvillkor och på denna väg leda till en ökad realinvestering och en lättnad för speciellt de kapitalvaruproducerande industrierna. Dessvärre är en sådan utvecklingsgång föga sannolik.

Därtill skulle för det första vanligen krävas ett initiativ från riksbanken, vilket man icke med full säkerhet kan påräkna. Vidare är det troligt, att affärsbankerna i de fallande konsumtionsvaruprisen se en ökad anledning till ansträngningar att vidmakthålla hög likviditet, ökad anledning till försiktighet vid utlåning och stegrade krav på riskränta. Det kan alltså möta svårigheter för riksbanken att genomföra lägre effektiva utlåningsräntor och liberalare kreditgivning i allmänhet, även om riksbanken skulle vilja det.

Slutligen är det allt annat än säkert, att sänkningen av utlåningsräntorna och den liberalare kreditgivningen — om den trots allt kan genomdrivas — kan

göras »effektiv» i den meningen, att den leder till stegrad kreditgivning och ökat företagande. Allrahelst som den konsumtiva efterfrågan och därmed prisen på konsumtionsvaror antagas ha fått en impuls att sjunka, är det tvärtom sannolikt, att en stegring av realinvesteringsvolymen icke genom den inre penningpolitiken kan åvägbringas.

Den inre penningpolitiken kan under en nedåtgående konjunkturutveckling alltid göras »effektiv», om den går ut på skärpta kreditvillkor. Den enskilda företagsamheten kan alltid fås att inskränkas. Men den är icke lika säkert »effektiv», om den går ut på att genom mildrade kreditvillkor få företagsvolymen utökad. Detta markerar djupast sett den bristande parallelliteten mellan underfallet b och underfallet c.<sup>1</sup> Finnes det ett avsevärt outnyttjat internationellt utrymme för en nationell konjunkturpolitik, leder under angivna huvudförutsättning en besparing av typen b till en konjunkturstimulans, medan en besparing av typen c sannolikt leder till en konjunkturförsämring. Är det internationella utrymmet otillräckligt, leder en besparing av typen b icke till en konjunkturförbättring utan till en konjunkturförsämring (genom en relativ förskjutning till förmån för de konsumtionsvaruproducerande industrierna), men även i så fall leder en besparing av typen c sannolikt (och rentav sannolikare än i nyssnämnda fall) till en konjunkturförsämring.

Härtill är att lägga den reservationen, att själva skattelindringen på vägar, som längre fram skola beröras, kunna leda till en viss tendens till stegrad företagsamhet, en tendens, som dock knappast i allmänhet kan väntas motväga huvudtendensen. Det må vidare påpekas, att just besparingar av typen c — på grund av sin verkan att i och för sig öka det internationella utrymmet — kunna finna användning såsom konsumtionsnedhållande komplement till en finanspolitik, som är expansiv ifråga om offentliga arbeten eller understöd.<sup>2</sup> Detta problem är här uteslutet från analysen genom det abstrakta antagandet av att övriga direkta utgifter och verkliga inkomster äro givna oberoende av besparingsåtgärden.

d) Vi antaga såsom fjärde underfall, att den beskattning, som man genom besparingsåtgärden vill sänka eller undvika att stegra eller slippa tillgripa, är av natur att i särskilt hög grad minska konsumtionen fastän blott av utländska varor (alla slags tullar å utländska varor med relativt elastisk efterfrågan). Detta underfall är tillsammans med det nyss genomgångna av betydligt större praktisk betydelse än fallet b.

Besparingsåtgärdens verkan blir då — i jämförelse med vad som skulle ske, om besparingsåtgärden icke tillgreps — under alla förhållanden en relativ minskning av efterfrågan efter inhemska konsumtionsvaror, i det att den minskade beskattningen icke medför någon stegrad konsumtion av inhemska varor (utan sannolikt tvärtom, se nedan), medan själva besparingen givetvis gör det. På grund av denna minskning av totala efterfrågan nedpressas konjunkturen.

<sup>1</sup> Samma omständigheter ligger i viss mån under hela depressionsmekaniken; och det är i sista hand de därmed förbundna förhållandena, som göra det sannolikt, att ett visst, ganska avsevärt internationellt utrymme ligger öppet för en nationell konjunkturpolitik under en nedåtgående konjunktur. Jfr ovan s. 165 f.

<sup>2</sup> Se härom nedan s. 253 och 255.

Denna nedpressning av konjunkturen blir desto starkare, ju mer de av besparingsaktionen omedelbart träffade offentliga funktionärerna minska sin konsumtion, och ju mindre de minska sitt sparande. Den blir vidare desto starkare, i ju högre grad den speciella beskattning, man undgått, är av karaktär att stegra den inhemska konsumtionen av substitutionsvaror; den blir följaktligen starkare, om den till besparingsåtgärden alternativa beskattningen är en skyddstull och ej en finanstull.

Om, såsom vid dylik beskattning vanligen kan antagas vara fallet, skattebärrarna öka sitt sparande mindre än de offentliga funktionärerna minska sitt<sup>1</sup>, minskas på grund av besparingsåtgärden totala sparandet. Från konjunktursynpunkt borde detta i och för sig vara likgiltigt, såvida icke det internationella utrymmet är trångt eller riksbankspolitiken mindre effektiv.

I detta speciella fall d blir emellertid saken av vikt, eftersom själva den med besparingsåtgärden följande relativa stegringen av efterfrågan efter utländska konsumtionsvaror självständigt verkar till att minska det internationella utrymmet för den nationella konjunkturpolitiken. Blir därigenom detta utrymme för trångt, verkar besparingsåtgärden även därigenom konjunkturdeprimerande.<sup>2</sup>

Från enbart konjunkturpolitisk synpunkt är detta slag av besparingsåtgärder givetvis det allra oförmånligaste.

**6. Verknningar av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter (fortsättning). Andra huvudfall: besparingsåtgärder bestående i tillfälliga inskränkningar av offentlig verksamhet.** I föregående paragraf var förutsättningen oavbrutet, att de diskuterade besparingsåtgärderna bestå i en sänkning av ersättningen till de i den offentliga verksamheten sysselsatta produktionsmedlen, utan att någon inskränkning göres av denna verksamhets omfattning. Såsom andra huvudfall behandlas här efter verkningarna av en besparingsåtgärd, vilken i stället går ut på en tillfällig minskning av den offentliga verksamhetens omfattning inom en eller annan verksamhetsgren.

De allmänna förutsättningarna för analysen, vilka angåvos i § 4, antagas fortfarande gälla. Alla övriga direkta utgifter antagas således givna oberoende av de diskuterade besparingsåtgärderna. De genom dessa åtgärder inbesparade löpande utgifterna antagas eljest skola ha finansierats genom verkliga inkomster. Blott verkningarna på konjunkturläget äro föremål för behandling; däremot icke verkningarna med avseende på de specifika verksamhetsgrenar, vilka beröras av besparingsåtgärderna.

Antages först, att den bortfallna verksamheten (eller kostnaderna för denna verksamhet) i sin helhet upptages av annan offentlig hushållning eller av icke offentliga förbund av enskilda personer, blir det närmaste resultatet ånyo en direkt inkomstöverflyttning liksom i första huvudfallet, ehuru nu mellan de personer, som få betala (eller få betala mera) för täckandet av kostnaderna för ifrågakvarande verksamhet, och de personer, som icke längre behöva betala

<sup>1</sup> Se om de speciella konsumtionsskatternas verkningar & sparandet ovan s. 72.

<sup>2</sup> Se därom nedan i fjärde kapitlet.

något alls (eller få betala mindre) därför. De vidare verkningarna på den ekonomiska konjunkturen i landet bero därefter i sin tur på i vad riktning och i vad mån inkomstanvändningen för dessa båda personkategorier skilja sig åt. För utredning av denna fråga hänvisas till underfallen a—d i föregående paragraf. Mestadels torde dylika överflyttningar icke vara av större intresse från konjunktursynpunkt utan närmast ansluta sig till underfall a.<sup>1</sup>

Det praktiskt kanske mest betydelsefulla fallet av besparingsåtgärder är emellertid en besparingsåtgärd, som faktiskt minskar den ifrågavarande verksamhetens omfattning, i det att besparingsåtgärden ej blott går ut på en sänkning av ersättningen till olika i verksamheten sysselsatta produktionsmedel (såsom i första huvudfallet) utan i deras friställande, och i det att icke (som under nyss angivna förhållanden) det skäligen kan påräknas, att andra offentliga hushållningar eller enskilda upptaga ett företagande, vilket direkt går ut på att ersätta minskningen av den ifrågavarande offentliga verksamheten. Detta andra huvudfall skiljer sig från det första huvudfallet därutinnan, att det ej blott är frågan om en inkomstöverflyttning mellan olika samhällsklasser utan därjämte om en direkt minskning av produktionsmedlens sysselsättningsgrad (utgående från det offentligas minskade efterfrågan).

Verkningarna på kapitaldispositions- och konsumtionsvarumarknaderna av det moment av inkomstöverflyttning, som jämväl i detta andra huvudfall innehålles i besparingsaktionen, äro av samma natur som i första huvudfallet, vartill därför här må hänvisas. Man har att ställa emot varandra den ökade konsumtiva efterfrågan och det ökade sparandet (resp. minskade kapitalförtäringen) ifrån skattebärarnas sida och den minskade konsumtiva efterfrågan och det minskade sparandet (resp. ökade kapitalförtäringen) från ägarna till de genom den statliga besparingsaktionen primärt drabbade produktionsmedlens sida. De förra disponera ju på grund av besparingsåtgärderna över större inkomster än eljest, de senare ha antingen helt förlorat sina inkomster eller i alla händelser fått dessa förminskade. Beroende på om och i vad grad den totala konsumtiva efterfrågan och det totala sparandet därigenom stigit resp. fallit eller fallit resp. stigit, och vidare beroende på förändringen i den konsumtiva efterfrågans inriktning på inhemska och på utländska varor samt på storleken av det internationella utrymmet för relativ kreditutvidgning och bank-systemets reaktioner, bliva då konjunkturverkningarna gynnsamma eller ogynnsamma (se underfallen a—d i föregående paragraf).

Besparingsåtgärder av denna andra huvudkategori drabba emellertid vanligen enskilda grupper av personer hårdare än besparingsåtgärder av den första huvudkategorien. En lönesänkning kan ju spridas ut över alla de offentliga funktionärerna i relativt små individuella doser, medan en verksamhetsinskränkning, vilken antages medföra samma totala besparingsresultat på utgiftsbudgeten, måste medföra en desto kraftigare inkomstminskning för de primärt därav drabbade.

Vad gäller alla slags i offentlig tjänst anställda personer, har man dessutom att räkna med det faktum, att anställningsformerna tillförsäkra de bäst av-

<sup>1</sup> Se ovan s. 181 f.



lönade större säkerhet mot entledigande. Inskränkningar i fråga om verksamhetsomfånget i ett ämbetsverk betyda därför realiter oftast en minskad efterfrågan på de lägst avlönade anställda personalgrupperna (arbetare, extraordinarie tjänstemän, tillfälliga räknebiträden o. s. v.). Något motsvarande gäller mestadels även på andra områden. Dessa besparingar gå således oftast ut över förhållandevis lågt avlönade, vanligen yngre personer i små omständigheter, som icke ha stora besparingar, och som blott ha ringa kredit.

Dessa förhållanden ha här icke påpekats på grund av deras stora intresse från social fördelningssynpunkt. Från konjunktursynpunkt äro de emellertid av betydelse så till vida, som det såsom en allmän regel kan antagas, att besparingsåtgärder av den i denna paragraf behandlade andra huvudkategorien leda till en relativt sett större sänkning av den konsumtiva efterfrågan från de av besparingsåtgärderna primärt träffades sida, än lika stora besparingsåtgärder av den första typen skulle göra. Detta betyder, att de direkta konjunkturverkningarna av dessa slags besparingsåtgärder äro i än större utsträckning ogynnsamma.

Till skillnad från besparingsåtgärderna av den första huvudkategorien ha emellertid dessa besparingsåtgärder dessutom två ytterligare effekter. Dessa tillkommande verkningar äro: 1) att de offentliga intressen, som primärt drabbas av den offentliga verksamhetens inskränkning, bliva i blott lägre grad främjade — denna följd av besparingsåtgärderna hålles emellertid tillsvidare utom diskussionen —; 2) att en kvantitet produktionsmedel, motsvarande de genom själva den statliga efterfrågeminskningen direkt friställda produktionsmedlen, bliva sysslösa.

Även om de produktionsmedel, som direkt friställas, skulle vinna sysselsättning, kan detta under en nedåtgående konjunktur vanligen icke ske, utan att i stället andra produktionsmedel bliva sysslösa, resp. gå miste om sin chans att vinna sysselsättning. Det finnes nämligen ingen omständighet i själva friställandet av produktionsmedel, som verkar till ökad total efterfrågan på produktionsmedel.

Nu är det visserligen möjligt, att under vissa, icke alltför sannolika förhållanden motsvarande underfallet b själva inkomstöverflyttningen kan ha en från konjunktursynpunkt gynnsam effekt och verka till en stegrad efterfrågan på produktionsmedel. Men denna verkan beror då icke på det genom besparingsåtgärden uppkomna friställandet av produktionsmedel i och för sig. Den stegrade efterfrågan på produktionsmedel skulle under samma förutsättningar även ha blivit följderna av besparingsåtgärder, som enligt första huvudfallets antagande blott gått ut på lönenedsättning och icke verksamhetsinskränkning. (Som redan påpekats äro f. ö. förutsättningarna för underfallet b ännu osannolikare i andra huvudfallet än i första.)

Denna minskning av produktionsmedlens sysselsättningsgrad, vilken såsom en fristående effekt vid sidan av de direkta och indirekta verkningarna av själva inkomstöverflyttningen uppstår såsom verkan av sådana besparingsåtgärder, som innebära en minskning av den offentliga verksamheten, är givetvis från socialpolitisk synpunkt desto mindre önskvärd, i den mån de pri-

märt friställda produktionsmedlen utgöras av relativt lågt betald arbetskraft med en osäker social och ekonomisk ställning (se ovan).

7. **Verkningar av besparingsåtgärder beträffande mera normala arter av löpande utgifter. Sammanfattning.** Det understrykes ånyo, att huvudförutsättningarna vid denna utredning av de konjunkturpolitiska verkningarna av här ifrågavarande besparingsåtgärder varit, att övriga direkta utgifter (offentliga arbeten och understöd) antagits vara givna till volym och inriktning oberoende av dessa besparingsåtgärder, samt att enda alternativet till besparingsåtgärderna varit stegrad beskattning av någon art.

Ett ganska säkert grundat resultat av den givna utredningen skall här till en början understrykas. Godtages i en viss situation den praktiska förutsättningen, att en viss totalsumma av utgifter på ett eller annat sätt skall inbesparas på budgeten för löpande utgifter, kan detta vanligen ske med från här anlagda och redovisade värderingssynpunkter mindre oförmånliga och mera förmånliga följder, om besparingen genomföres genom nedsättning av de anställda produktionsmedlens ersättningar än genom direkta inskränkningar av den offentliga verksamheten.

Detta ej blott, emedan man då undgår de med verksamhetsinskränkningen följande olägenheterna med hänsyn till de offentliga intressen, som genom den offentliga verksamheten fullföljes. En verksamhetsinskränkning drabbar direkt en mindre sektion av de i den offentliga verksamheten sysselsatta produktionsmedlens ägare och drabbar därvid i allmänhet personer med relativt låga inkomster och osäker ekonomisk ställning, två omständigheter, som oföretast tendera att föra över även den konjunkturpolitiska verkan i en mera oföretastlig riktning. En inskränkning av den offentliga verksamheten innebär vidare — i motsats till en nedsättning av ersättningsbeloppen — ett friställande av produktionsmedel och därmed en direkt stegring av arbetslösheten.

Det är i detta samband svårt att undertrycka den reflexionen, att det råder en viss motsättning mellan den vanliga och i allmänhet ej genom alltför samvetsgranna överväganden av faktiska verkningar grundade uppfattningen, att man i en nedåtgående konjunktur bör iakttaga största möjliga sparsamhet ifråga om löpande utgifter, och den likaledes rätt allmänt delade motviljan mot att tänka sig denna sparsamhetsaktion bestå i nedsättningar av löner och arvoden. Då konjunktur- och socialpolitiska synpunkter i detta hänseende alldeles sammanfalla, torde det icke vara möjligt att undgå att draga den slutsatsen från den föregående utredningen, att, om överhuvud taget besparingar skola göras under en nedåtgående konjunktur, dessa i första rummet böra inriktas på en nedsättning av löner och arvoden och först i andra rummet på en inskränkning av offentlig verksamhet. Det bör anmärkas, att speciellt denna praktiska slutsats av den gjorda utredningen är oberoende av de abstrakta antaganden, varunder utredningen företagits, och därför av mera definitiv art.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se nedan s. 256 ff.

Från konjunkturpolitisk synpunkt bli lönenedsättningar — såsom i näst föregående paragraf utretts — i desto lägre grad oförmånliga, resp. i desto högre grad förmånliga, i ju lägre grad de föranleda en minskad efterfrågan på konsumtionsmarknaden. Då konsumtionsvanorna i allmänhet hållas fastare och kunna hållas fastare, ju högre inkomsterna ställa sig, och ju stabilare social och ekonomisk position inkomstagarna äga, ligger däri, att från konjunkturpolitisk synpunkt, en lönenedsättning, som drabbar de mera fast anställda, högre inkomstagarna, är att föredraga. Den socialpolitiska synpunkten kan knappast heller i detta hänseende ställas i motsats till den konjunkturpolitiska utan talar tvärtom i samma riktning.

Återstår emellertid frågan, om överhuvud taget en extra sparsamhet ifråga om löpande utgifter är tillräddlig såsom en klok finanspolitisk reaktion inför fallande konjunkturer.

Trots att den i de båda tidigare paragraferna verkställda utredningen måst stanna vid ett angivande av olika möjligheter under olika antaganden i skilda hänseenden, torde densamma jämte eljest kända faktiska förhållanden giva tillräckligt stöd för efterföljande praktiska slutsatser. Även om man helt bortser från de direkta olägenheterna i olika förvaltningsgrenar av de med här ifrågavarande besparingsåtgärder förbundna inskränkningarna i skilda hänseenden, såvida besparingarna nämligen gå ut på något annat än lönenedsättningar — ett antagande, vilket man naturligtvis i verkligheten icke kan göra och vilket i och för sig talar emot sparsamhetspolitiken — är det, isynnerhet om besparingsåtgärderna icke stanna vid lönenedsättningar och därmed likartade regleringar, mycket ovisst, om och i vad utsträckning sådana åtgärder under en nedåtgående konjunktur skulle ha sådana verkningar, att de från här anlagda social- och konjunkturpolitiska synpunkter framstå försvarbara. Under vissa, i själva verket mycket sannolika förutsättningar, måste resultatet tvärtom bli en skärpning av depressionen inom det enskilda näringslivet.

Verkningarna av en besparingsaktion skulle givetvis vara helt annorlunda under en uppåtgående konjunkturutveckling. Inskränkningar av den offentliga verksamheten i vissa hänseenden skulle på grund av den utvidgning, vari hela produktionsprocessen då befinner sig, och på grund av tendenserna till pris- och lönestegringar kunna genomföras på ett sådant sätt, att de friställda produktionsmedlen absorberades av det enskilda näringslivet utan andra produktionsmedels utstötande från sysselsättning.

Som en allmän regel kan man fastslå, att det är under uppåtgående konjunkturer, som en besparingsaktion utan faror för näringslivet med största fördel kan företagas. Att måhända under en högkonjunktur inskränkningar av den offentliga verksamheten äro svårare att rent praktiskt politiskt genomdriva<sup>1</sup>, och att personer, som i enlighet med sina ekonomiska intressen och politiska åsikter rent allmänt och på längre sikt vilja söka hålla den offentliga verksamheten så begränsad som möjligt, på grund därav kunna med viss fördel begagna en nedåtgående konjunktur såsom ett tjänligt tillfälle att även

<sup>1</sup> De underlättas dock genom den mera rationella organisation av finanssystemet, som diskuterats i föregående avdelning.

på längre sikt nå ett besparingsresultat, är givet. Vissa härmed förbundna problem äro behandlade i andra avdelningens fjärde kapitel, vartill här må hänvisas.

Det må dock tilläggas, att — bortsett från löne- och arvodenedsättningarna — måhända flertalet av de besparingsåtgärder, som under nedåtgående konjunktur praktiskt stå till buds att mera hastigt genomföra, äro dömda att leda till missräkningar även från angivna politiska långtidssynpunkt. Därmed åsyftas alla de inskränkningar av den offentliga verksamheten, som faktiskt blott ha karaktären av utgiftsuppskjutanden: uppskjutanden att företaga reparationer och underhåll av byggnader, gator och vägar, att förnya förråd av material och inventarier, att utgiva viss statistisk publikation inom en löpande serie o. s. v.

Genom dylika besparingar ernår man blott, att dessa behov göra sig gällande i form av en efterfrågan på produktionsmedel vid en senare tidpunkt, då konjunkturen är bättre och dessa produktionsmedel äro i högre grad sysselsatta. De leda då till en ökad produktionsmedelsefterfrågan, som — i motsats till vad fallet är vid nedåtgående konjunktur — träder i direkt konkurrens med det enskilda näringslivets produktionsmedelsefterfrågan och blott kan tillfredsställas till högre pris (delvis uppdrivna just på grund av denna konkurrens).

**8. Extraordinär upplåning eller fondbelastning m. m. för finansieringen av löpande utgifter.** Förutsättningen har hittills oavbrutet varit, att de inbesparade utgifterna eljest skulle ha finansierats genom verkliga inkomster. Jämförelsen har med andra ord gällt: det förlopp, som skulle äga rum, om besparingen icke verkställdes och de i så fall högre utgifterna täcktes genom stegrad beskattning, å ena sidan och å andra sidan det förlopp, som skulle äga rum, om besparingen verkställdes och skattestegringen icke bleve behövlig.

Återstår att undersöka de konjunkturpolitiska verkningarna av besparingsåtgärder för det fall, att de eljest högre utgifterna skulle kunna finansieras lånevägen eller genom fondbelastning, minskad inkomstbindning el. dyl. Jämförelsen gäller med andra ord härefter: det förlopp, som skulle äga rum, om besparingen icke verkställdes och de i så fall högre utgifterna till denna del finansierades genom offentlig upplåning eller därmed likvärdiga transaktioner, å ena sidan och å andra sidan det förlopp, som skulle äga rum, om besparingen verkställdes och ifrågavarande upplåning icke bleve behövlig. Skatter och övriga verkliga inkomster och likaså alla av besparingen icke drabbade direkta utgifter antagas således i denna paragraf vara lika höga och av samma art i båda jämförelseleden.

Innan vi upptaga detta problem till behandling, må hänvisas till vad i inledningen till detta kapitel framhävdes, nämligen att man i allmänhet i alla offentliga hushållningar rent principiellt hävdar den principen, att de här ifrågavarande utgifterna, mot antagandet i denna paragraf, helt och hållet skola årligen täckas genom verkliga inkomster. Detta hindrar emellertid icke, att man, som även påpekades, i praxis på olika vägar dock faktiskt i viss utsträck-

ning ofta lånefinansierar även de löpande utgifterna under en nedåtgående konjunktur. För en beskrivning av de mindre rationella metoder, som därvid vanligen komma till användning, hänvisas till tredje avdelningens andra kapitel och till § 2 i detta kapitel.

Viktigare att framhålla är emellertid, att det faktiskt är en mycket naturligt metod att komma tillrätta med det konjunkturrella finansproblemet att systematiskt medgiva en dylik partiell låne- eller fondfinansiering av även de löpande utgifterna under nedåtgående konjunktur, kompenserad genom en motsvarande inkomstbindning under uppåtgående konjunktur. För en diskussion av de alternativa budgetära tillvägagångssätt, som därvid kunna användas för att genomföra dessa korttidsförskjutningar av budgetbalanseringsprinciperna under långsiktig kontroll och utan uppgivande av budgetsystemets klarhet och reda hänvisas till tredje avdelningens femte kapitel § 5. Här nedan gäller frågan uteslutande de konjunkturrella korttidsverkningarna.

En besparingsåtgärd, som blott har till resultat en minskad offentlig upplåning, måste ständigt ha till direkt resultat en minskad efterfrågan på konsumtionsvarumarknaden och ett ökat utbud av kapitaldisposition, resp. minskad efterfrågan efter kapitaldisposition på kreditmarknaden. Besparingsåtgärden har då en deprimerande verkan, direkt på jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna och indirekt på de kapitalvaruproducerande industrierna (jämför anmärkningarna till underfallet c ovan i § 5).

Denna deprimerande verkan blir desto mera accentuerad, ju mera de av besparingsåtgärden direkt träffade personerna minska sin konsumtion, resp. ju mindre de minska sitt sparande. Den är således i allmänhet starkare vid verksamhetsinskränkningar än vid lönenedsättningar och starkare i samma mån inkomstminskningen träffar personer med relativt små inkomster och svag ekonomi.

### KAPITEL 3.

## Verkningar under en nedåtgående konjunktur av förändringar ifråga om volymen av utgifter för »offentliga arbeten».

1. Finanssystemets »naturliga» reaktion ifråga om volymen av utgifter för »offentliga arbeten» under en nedåtgående konjunktur. Med »offentliga arbeten» förstås i det följande kapitalinvesteringar i byggnader och anläggningar, vilka med en längre varaktighet tjäna ett allmänt ändamål. I en offentlig budget, där de »affärsdrivande» verkens löpande intäkter och kostnader redovisas netto, skulle utgifterna för offentliga arbeten representera alla direkta utgifter vid sidan av de i föregående kapitel behandlade löpande utgifterna.

Samtliga dessa offentliga arbeten finansieras regelbundet genom upplåning i de kommunala hushållningarna. I de svenska statsfinanserna uppehålls emellertid principiellt den regeln, att blott de av dessa företag, som kunna karakteriseras såsom i viss mening »produktiva», kunna få finansieras genom upplåning; utgifterna för de offentliga arbeten, som icke i denna mening äro att anse såsom »produktiva» skola omedelbart avskrivas och årligen finansieras genom verkliga inkomster.<sup>1</sup> Undersökningen i detta kapitel gäller uteslutande korttidsverkningarna från konjunkturpolitisk synpunkt av en förändring ifråga om volymen av utgifter för offentliga arbeten under förutsättning, att dessa finansieras lånevägen. Korttidsverkningarna under andra finansieringsalternativ behandlas i femte kapitlet. Då från nyssnämnda korttidssynpunkt denna distinktion mellan »produktiva» och »icke-produktiva» företag icke i något hänseende är av betydelse, skall den icke i detta kapitel iakttagas.

Även vad gäller dessa direkta utgifter för offentliga arbeten är, såsom redan tidigare angivits, den »naturliga» reaktionen en stark tendens till inskränkning under en nedåtgående konjunktur. I och för sig är detta i viss mån ägnat att förvåna, åtminstone för kommunernas del och för statens ifråga om de »produktiva» företag, som utan rubbning av stadfästa budgetbalanseringsprinciper kunna finansieras lånevägen. Vad gäller de löpande utgifterna, vilka man ju i princip anser böra finansieras genom verkliga inkomster, är reaktionen begripligare: man vill därigenom söka hindra alltför kraftiga skattestegringar under den nedåtgående konjunkturen. Att besparingsaktionerna även under denna förutsättning och alltså i trots av de åtföljande skattelindringarna äro av ofta tveivelaktig nytta från konjunktursynpunkt, har

<sup>1</sup> Se härom i tredje avdelningen, särskilt kapitlen 1 och 5.

i det tidigare kapitlet uppvisats. Men huvudparten av de offentliga arbetena skulle ju kunna uppehållas och eventuellt även utökas utan omedelbara skatte-stegringar. Likväl är det, som sagts, en allmän erfarenhet från alla länder, att även dessa utgifter under en nedåtgående konjunktur sammandragas. Det offentliga företaget reagerar här på samma irrationella sätt som det enskilda företaget.

En av de drivande krafterna i en nedåtgående konjunkturutveckling är just de enskilda företagens starka pessimism beträffande framtiden. På samma sätt, som dessa företagare under uppåtgående konjunkturer hängiva sig åt en överdriven optimism beträffande utsikterna för den framtida räntabiliteten av varaktiga kapitalinvesteringar, göra de sig under nedåtgående konjunkturer skyldiga till lika överdrivet pessimistiska räntabilitetskalkyler i fråga om dylika investeringar. Under inverkan bl. a. härav tillväxer under den uppåtgående konjunkturen produktionsvolymen starkt speciellt inom de industrier, som framställa kapitalvaror, medan nedåtgående konjunkturer kännetecknas av sammankrypande företagsamhet och produktionsinskränkningar särskilt inom de nämnda kapitalvaruproducerande industrierna. Denna tendens till växelvis överskattning och underskattning av framtiden är en av de viktigaste faktorerna i konjunkturutvecklingen.

Då nu även den offentliga investeringsverksamheten visat en »naturlig» tendens att följa samma utvecklingskurva, ligger däri, att man även i denna verksamhet gjort sig skyldig till samma systematiska felbedömning av framtiden. Alldeles bortsett tillsvidare från konjunkturpolitiska hänsyn, vore det i hög grad förmånligt redan från finansiella synpunkter, om åtminstone den offentliga investeringsverksamheten kunde rationaliseras i detta hänseende. Under en nedåtgående konjunktur skulle denna rationalisering innebära, att man sökte skydda sig för de överdrivet pessimistiska framtidskalkyler, vilka under depressionens tryck te sig motiverade, fastän de i verkligheten icke äro det. Då man i de offentliga hushållningarna under nedåtgående konjunkturer sökt på alla sätt inskränka den statliga verksamheten, har detta handlingssätt hittills städse visat sig innebära en underskattning av framtida behov och framtida resurser, och resultatet härav har blivit en skärpning av konjunkturörelserna. Men denna politik har även på lång sikt medfört ökade kostnader för all slags offentlig verksamhet och därigenom ökade skattebördor. Skattebördorna ha ej blott blivit ökade i absolut måtto utan än mer i förhållande till skatteunderläget, som ju genom denna politik långsiktigt försvagats.

Denna sist berörda rent finansiella sida av saken — som direkt gäller verkningarna å utgifter och inkomster inom de offentliga hushållningarna själva — har utretts i tredje avdelningens fjärde kapitel, vartill här må hänvisas. Vi erinra emellertid om huruledes i själva uppläggningsen av föreliggande undersökning ligger inneslutet, att dessa rent finansiella synpunkter på de offentliga hushållningarna icke på ett fullständigt och riktigt sätt ange alla de överväganden, som äro av betydelse vid fastställandet av finanspolitiken.<sup>1</sup> Då man av skäl, som i detta kapitel närmare skola utföras, under en nedåtgående eller

<sup>1</sup> Se första avdelningen, andra kapitlet.

låg konjunktur förordar en utvidgning av de offentliga arbetena, gör man det i sista hand för att därigenom på ett bättre sätt utnyttja den arbetskraft och de övriga produktionsmedel, som eljest skulle gå till spillo, för att stimulera näringslivet och för att hålla nere arbetslösheten och minska de nödlidandes antal. De därigenom uppstående kostnadsbesparingarna i de offentliga hushållningarnas finanser och det förstärkta skatteunderlaget framstå därvid givetvis i hög grad eftersträvansvärda. Men även vid sidan av dessa verkningar på själva de offentliga hushållningarnas egna finanser, finns det starka skäl, som tala för en koncentration av de offentliga arbetena till nedåtgående och låga konjunkturner.

Den rent finansiella synpunkten gäller så att säga blott ett ytskikt av den offentliga ekonomien, vilken ju, såsom i första avdelningen närmare utvecklades, icke ingår i utan principiellt omsluter hela näringslivet. De offentliga hushållningarna styras därför heller icke på samma sätt som den enskilda företagarverksamheten av kostnads- och inkomstkalkyler utan äro väsentligen inriktade på vissa allmänna intressen, bland annat konjunktur- och socialpolitiska. Anläggas dessa synpunkter blir en stegrad produktions- och sysselsättningsvolym eftersträvansvärd i och för sig, alldeles fränsett dess verkningar med avseende å kostnaderna för den offentliga hushållningen på lång och på kort sikt och med avseende å skatteunderlagets uppehållande.

Då emellertid den rent finansiella synpunkten på de offentliga hushållningarna är en mycket faktisk realitet, i det att den, såsom ofta påpekats i det föregående, är en i hela det offentliga kalkylerings- och redovisningssystemet inneboende tendens och i alla händelser i hög grad bestämmer medborgarnas inställning i finansiella frågor, kan det ha sin vikt att här till en början understryka följande: om man fullt konsekvent och genomgående samt med något längre tidsperspektiv anlägger en rent finansiell synpunkt på problemet, stöder denna icke den »naturliga» inskränkingsreaktionen beträffande offentliga arbeten utan understöder tvärtom inom vida gränser de konjunktur- och socialpolitiska önskemålen om en alldeles motsatt finansiell reaktion till konjunkturväxlingarna. Denna konjunkturpolitiskt orienterade finanspolitik kan visserligen vid vissa finansieringsformer tänkas innebära en fara för finansernas »sundhet». Genom en rationaliserad finansteknik kan emellertid denna fara förminskas.<sup>1</sup>

2. De direkt socialpolitiska verkningarna av en utvidgning av de offentliga arbetena under en nedåtgående konjunktur. Arbetslöshetens natur av »fast kostnad». Vid varje nationalekonomisk utredning av hithörande spörsmål brukar man med rätta framhålla, att, därest levnadsstandarden för arbetslösa arbetare och deras familjer icke tillåtes att sjunka alltför djupt — vilket numera är en praktisk förutsättning för arbetslöshetspolitiken i alla civiliserade samhällen — de totala arbetslönerna till denna del representera en fast kostnad för samhället, fastän de blott utgöra en rörlig driftskostnad för de enskilda företagarna.

Innebörden i denna sats är teoretiskt icke fullt bestämd genom den norm för

<sup>1</sup> Se härom tredje avdelningens femte kapitel.



arbetslöshetspolitiken, som angivits såsom allmän värdepremiss för undersökningen i dess helhet<sup>1</sup>, och ej heller genom nyss angivna mera speciella socialpolitiska värdepremisser. En del obestämda fördelningssynpunkter äro nämligen integrerade i problemet på ett ständigt i viss mån obestämt sätt. Man avser emellertid att genom denna sats sammanfatta efterföljande sakförhållanden.

Den enskilde företagaren kan givetvis minska sina driftskostnader genom att avskeda en del av sin arbetarstam och genom att samtidigt minska övriga driftskostnader (för råmaterial, bränsle, energi, smörjmedel o. s. v.) på samma sätt, som f. ö. även den offentliga hushållningen kan bringa ned sina löpande utgifter genom att inskränka driften inom sina olika verksamhetsgrenar.<sup>2</sup> Detta är vad den enskilde företagaren gör under en nedåtgående konjunktur, och vad han måste göra, såframt han, såsom vanligtvis, ser på sin verksamhet från räntabilitetssynpunkt. Mindre förklarligt och försvarligt är det givetvis, som i föregående kapitel utreddes, att även den offentliga hushållningen följer denna handlingslinje, vilken ju blott är motiverad från räntabilitetshänsyn; dessa äro nämligen icke utslagsgivande i den offentliga verksamhetens motivation.

Här bortse vi emellertid tillsviðare från den offentliga hushållningens reaktion och konstatera blott, att nedåtgående konjunkturer bringa de enskilda företagarna att inskränka sin verksamhet för att inbespara rörliga kostnader, varibland arbetslönerna utgöra en huvudpart. De inbesparade rörliga kostnaderna måste ofta antagas ha en kumulativ effekt, i det att inbesparingar på ett håll föra till försvårade avsättningsförhållanden på ett annat håll, vilket då leder till nya inskränkningar. Vid alla dessa inskränkningar te sig de inbesparade arbetslönerna ständigt såsom inbesparade rörliga kostnader för de av depressionen träffade enskilda företagarna.

Men de arbetslösa arbetarna och deras familjer måste fortfarande på något sätt erhålla medel till livsuppehållet, fastän arbetarna icke längre äro i tillfälle att få presterat ett arbete och förtjäna en arbetsinkomst. Detta är vad som ligger i den nyss angivna socialpolitiska värdepremissen, att levnadsstandarden för de arbetslösa icke tillåtes sjunka under en viss nivå.

I den mån det offentliga underhåller de arbetslösa och deras familjer genom fattigvård och understöd av olika slag, kommer denna arbetslöshetens karaktär att i viss utsträckning vara en fast kostnad för samhället direkt till synes såsom en av arbetslösheten orsakad merutgift i de offentliga budgeterna. I den mån åter de arbetslösa och deras familjer bli hänvisade att leva på de mera välsituerades välgörenhet, på egnas och närståendes uppsamlade sparmedel eller genom att de senare inskränka sin egen konsumtion, redovisas bördan av denna fasta kostnad visserligen icke direkt i de offentliga räkenskaperna, men den är lika faktisk ändå för de ifrågavarande samhällsmedborgarna. Man kunde teoretiskt konstruera saken så, att de offentliga budgeterna inom en osynlig »tilläggsbudget» utbetala dessa utgiftsbelopp, vilka därefter finansieras genom en extra beskattning, som träffar samhällsmedborgarna just på det

<sup>1</sup> Se ovan s. 5.

<sup>2</sup> Se ovan s. 193 ff.

sätt och i den utsträckning, som de faktiskt bära bördan av de arbetslösa familjernas uppehälle.

Resultatet av både den på budgeterna framträdande och den blott på den »osynliga tilläggsbudgeten» förekommande beskattningen blir som vanligt en viss konsumtionsinskränkning och samtidigt en viss belastning av kapitaldispositionsmarknaden (genom minskat sparande och ökad kapitalförtäring).

Något motsvarande gäller nu även ägarna till alla de andra varaktiga produktionsmedlen i samhället. Oavsett i vad grad ersättningen för dessa produktionsmedels tjänster direkt framträda såsom rörliga kostnader i andra företagens kalkyler eller icke, är denna ersättning dock i viss utsträckning faktiskt en »fast kostnad», i den meningen nämligen, att, även om dessa produktionsmedel icke bli utnyttjade och därför icke kunna tjäna in inkomster åt sina ägare, så komma dessa dock icke att minska sin konsumtion med hela inkomstminskningens belopp.

Från denna synpunkt kan den »verkliga extrakostnaden»<sup>1</sup> för samhället att genom utvidgade offentliga arbeten sätta de arbetslösa arbetarna och de övriga varaktiga produktionsmedlen i verksamhet sägas vara betydligt mindre, än formellt kommer till synes i de offentliga budgeterna (såsom direkta utgifter för ifrågavarande offentliga arbeten). Det kunde vid en sådan kalkyl förefalla, som om denna »verkliga merkostnad» vid de sysslösa produktionsmedlens ianspråktagande skulle uppgå till skillnaden mellan konsumtionens storlek under de båda alternativen. Denna skillnad är givetvis mindre än den av de offentliga arbetena direkt förorsakade inkomstökningen. På samma sätt och av samma skäl, som man måste utgå ifrån att den med arbetslösheten följande inkomstsänkningen icke får leda till en däremot svarande konsumtionsminskning, har man nämligen att beakta, att konsumtionsstegringen vid de arbetslösas sysselsättande icke blir lika stor, som de arbetslösas inkomstökning (= de utbetalade arbetslönerna).

Emellertid är den »verkliga extrakostnaden», mot vilken man har att väga värdet av produktionsresultatet självt, vanligen icke ens så stor som konsumtionsstegringen anger. Ty antaga vi, att det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik är tillräckligt stort att icke framtinga skärpta kreditvillkor för enskilda företagare såsom resultat av de utvidgade offentliga arbetena — ett antagande som upprätthålles i hela detta kapitel — har man att observera, att den ökade efterfrågan på konsumtionsvaror kommer att till större delen tillgodoses genom ökad produktion inom det enskilda näringslivet, möjliggjord genom ianspråktagandet av dittills arbetslösa arbetare och ofullständigt utnyttjade produktionsmedel av annan art. Det är delvis på denna väg, som de offentliga arbetena bliva konjunkturstimulerande, varom mera i nästa paragraf.

I kalkylen av denna »verkliga extrakostnad» har man vidare att beakta, att en väsentlig del av denna konsumtionsstegring, i synnerhet i den mån den faller på arbetarklassens lott, är av »produktiv» karaktär. Den under arbets-

<sup>1</sup> Tänkt såsom de direkta utgifterna för de ifrågavarande offentliga arbetena minus besparingen av understöd m. m. på såväl de verkliga budgeterna som den »osynliga tilläggsbudgeten».

lösheten påtvungna lägre levnadsstandarden skulle nämligen även på längre sikt försämra nationens »personliga kapital», d. v. s. de arbetslösas och deras anhörigas produktiva förmåga för framtiden. Själva sysslösheten såsom sådan sliter jämväl på de arbetslösas moral och skadar arbetskraftens framtida kvalitet.

Med hänsyn icke minst till sistnämnda omständigheter är det sannolikt, att det ofta icke överhuvudtaget existerar någon positiv »verklig extrakostnad» alls, utan att motsatsen faktiskt är fallet. Detta senare innebure, att ett offentligt ianspråktagande under nedåtgående eller låg konjunktur av de eljest sysslösa produktionsmedlen skulle — utom de direkta produktionsresultaten — innebära ett kvalitetsuppehållande av arbetskraften, som är mera värt än den del av konsumtionsökning, som eventuellt kunde räknas såsom en real kostnad, i det att den icke i sin tur utgör blott ett resultat av ökad sysselsättning av tidigare outnyttjade eller underutnyttjade produktionsmedel.

En dylik kalkyl av en »verklig extrakostnad» är naturligtvis icke genomförbar utan mera bestämda politiska premisser än dem, som inledningsvis angåvos. De anförda omständigheterna leda emellertid till den allmänna slutsatsen, att med hänsyn till alla slags i ett modernt samhälle mera betydelsefulla politiska åsikter och intressen en ökning av den offentliga verksamheten under en period av nedåtgående eller låg konjunktur med stigande eller stor arbetslöshet blir än mer »lönande», än den redan visats vara från rent finansiella synpunkter. Nästan hur man än räknar, och vilka politiska värdepremisser man än anlägger, kommer man till det resultatet, att ett ianspråktagande under nedåtgående och låg konjunktur av arbetslösa arbetare och sysslösa produktionsmedel av annan art ger ett produktionsresultat gratis eller mer än gratis.

Den betydelsefulla reservationen måste dock därvid göras, att förutsättningen varit, att denna utvidgning av de offentliga arbetena kan genomföras utan att resultatet blir en kreditåtstramning för den enskilda näringsverksamheten av karaktär att ge upphov till en motsvarande tendens till inskränkning och arbetslöshet. Det därmed förbundna problemet skall behandlas i nästföljande kapitel.

**3. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena. Frågeställningen.** Av de i föregående paragraf omnämnda verkningarna av en utvidgning av de offentliga arbetena under en nedåtgående eller låg konjunktur är det blott verkningarna på det enskilda näringslivet, som i detta och närmast följande kapitel undersökning skola underkastas en mera ingående analys.

I detta kapitel göras därvid följande trenne delvis verklighetsfrämmande förutsättningar. De offentliga arbetenas utvidgning antages bli finansierad genom offentlig upplåning eller fondbelastning eller därmed från ekonomisk synpunkt likvärdig finansiell transaktion. Samtliga andra direkta utgifter samt alla verkliga inkomster antagas vidare vara givna oberoende av volymen och inriktningen av de offentliga arbetena. Det internationella utrymmet för

den nationella konjunkturpolitiken antages slutligen vara tillräckligt stort för att under angivna villkor medgiva all ifrågasatt utvidgning av de offentliga arbetena utan att banksystemet tvingas skärpa lånevillkoren för enskilda företagare. Dessa lånevillkor antagas följaktligen oförändrade, oavsett omfattningen och inriktningen av de offentliga arbetena.

Det bör vidare påpekas, att alla påståenden om ökning av inkomster, efterfrågan, pris, produktion, investeringar o. s. v. äro att förstå i relativ mätto, d. v. s. i förhållande till de kvantiteter, som eljest — om alltså denna utvidgning av de offentliga arbetena ej företogs — skulle förverkligas. Befinna sig därför dessa kvantiteter på grund av konjunkturutvecklingen i minskning, betyder redan ett upphävande eller en minskning av denna minskning en relativ ökning.

Efterföljande analys, som från kapitalmarknadssynpunkt i vissa hänseenden skall fullständigas i de första paragraferna av nästa kapitel, utgår från den huvudsynpunkten, att en utvidgning av de offentliga arbetena utövar konjunkturstimulerande verkningar på det enskilda näringslivet 1) genom att stegra enskilda personers inkomster och därmed deras efterfrågan på konsumtionsvaror och 2) genom att förbättra räntabilitetsutsikterna för enskilda företagare, vilka därigenom förmås utvidga sin produktion och eventuellt sina realinvesteringar. Dessa verkningar äro icke inbördes av varandra oberoende utan uppträda ömsevis såsom varandras orsaker, på grund varav förloppet blir av i viss mån kumulatorisk natur.

Intensiteten och inriktningen av denna konjunkturstimulans bero till stor del på de offentliga arbetenas beskaffenhet. Från denna sistnämnda synpunkt blir en särskilnad mellan två olika slag av konjunkturstimulerande verkningar av betydelse. Avgörande för här åsyftade uppdelning är frågan, om konjunkturstimulansen till det enskilda näringslivet i det *första* av konjunkturstimulansen berörda *produktionsledet* (inom det enskilda näringslivet) går över konsumtionsvaruproduktionen eller över kapitalvaruproduktionen. I vad mån den ena eller den andra orsakslinjen är för handen beror på den grad, vari de offentliga arbetena äro »direkt lönebildande».

Om utgifterna för de ifrågasavarande offentliga arbetena nästan helt och hållet åtgå direkt till avlöning av arbetare anställda i själva de offentliga arbetena (såsom t. ex. vanligen vid vägbyggnader), sägas de enligt denna terminologi vara i hög grad »direkt lönebildande». Konjunkturverkningarna för det enskilda näringslivet måste då i samma mån gå enbart över den på grund av de stegrade arbetsinkomsterna ökade efterfrågan på konsumtionsvaror. Om åter dessa utgifter huvudsakligen bestå i betalningar för beställningar hos enskilda företag inom den kapitalvaruproducerande industrien (såsom t. ex. fallet är vid järnvägselektrifieringar), sägas de enligt denna terminologi vara i blott ringa grad »direkt lönebildande».

I senare fallet ha vi således i samma mån att räkna med en direkt stimulans för de kapitalvaruproducerande industrier, vilka fått de ursprungliga beställningarna, och, via dessa industrier, en indirekt stimulans till andra kapitalvaruproducerande industrier genom fortsatta beställningar i tidigare pro-

duktionsled, vartill de ursprungliga beställningarna giva upphov. Hela denna orsakslinje förlöper inom kapitalvaruproduktionen, och den utgår från de ursprungliga beställningarna.

I samma mån produktionen och arbetsinkomsterna inom de direkt och indirekt berörda kapitalvaruproducerande industrierna då stiga — varvid de offentliga arbetena således äro »indirekt lönebildande» — eller andra inkomster stiga, ha vi såsom utgreningar från denna primära orsakslinje, vilken i och för sig helt förlöper inom de kapitalvaruproducerande industrierna, att räkna med även den första arten av konjunkturstimulans, vilken — liksom vid de »direkt lönebildande» offentliga arbetena, ehuru icke såsom första orsaksled — utgår från den på grund av de ökade inkomsterna uppkomna, emot konsumtionsvaruindustrien inriktade efterfrågeökningen. Då på den ena eller andra vägen konsumtionsvaruindustrierna fått ökad avsättning, kan detta i sin tur innebära ökad produktion, ökad sysselsättning och ökade inkomster inom dessa industrier och inom industrier, som i produktionskedjan stå bakom de konsumtionsvaruproducerande industrierna, på grund varav efterfrågan på konsumtionsvaror ytterligare kan ökas o. s. v. Hela detta problemkomplex skall något mera ingående upptagas i de följande paragraferna.

Denna viktiga synpunkt om de offentliga arbetenas natur att vara i högre eller lägre grad »direkt lönebildande» har uppenbarligen ett visst samband med skillnaden mellan »arbetskrävande» och »kapitalkrävande» offentliga arbeten. Dessa senare beteckningar äro mångtydiga och skola därför i fortsättningen undvikas. Blott i syfte att inledningsvis belysa vissa sidor av realproblemet, skola vi dock giva plats för några anmärkningar rörande olika möjliga betydelse för dessa termer.

En möjlighet är givetvis, att man därvid tänker på den primära användningen av själva de offentliga utgiftsbeloppen, varvid, i den mån dessa belopp direkt gå till arbetslöner, de offentliga arbetena karakteriseras såsom »arbetskrävande» och i så fall givetvis äro i motsvarande mån »icke-kapitalkrävande». Distinktionen sammanfaller då med den, som nyss anknutits till beteckningen i högre och lägre grad »direkt lönebildande», och som i fortsättningen för större klarhets skull ensamt kommer till användning för att karakterisera själva den offentliga utgiftsanvändningens omedelbara inriktning.

En annan möjlighet är emellertid, att man tänker på den totala arbeteftersfrågan, resp. på den totaleftersfrågan på andra produktionsmedel (eller neutralare: produktionsvillkor), som *direkt och indirekt* uppstår såsom följd av de offentliga arbetena. Termerna bli emellertid då relativt svåra att giva någon användning vid själva analysen, eftersom de indirekta efterfrågeverkningarna givetvis bero på totalförloppet resultat.

Då detta resultat bl. a. bestämmas av alla andra förhållanden i den givna situationen, kunna därför de offentliga arbetena icke i och för sig karakteriseras såsom i viss grad »arbets-» eller »kapitalkrävande» i denna andra mening. Termerna bli vidare icke varandra uteslutande. Är således vissa offentliga arbeten i en viss situation mycket »kapitalkrävande» i denna andra mening, betyder detta icke, att de i så fall och i denna betydelse äro blott

föga »arbetskrävande»; presumptionen är snarast den motsatta. Sammanlagda stegringen av arbetsinkomster och andra inkomster är nämligen — då såsom här alla indirekta verkningar medräknas — icke begränsad till beloppet av ursprungliga utgifter för offentliga arbeten och heller icke till någon annan i och för sig begränsad totalsumma.<sup>1</sup>

Dessa termer givas emellertid stundom även en tredje betydelse. Man tänker då på de offentliga anläggningarnas egen varaktighet, på längden av det i dem bundna kapitalets investeringstid. Anläggningar av längre varaktighet karakteriseras därvid såsom »kapitalkrävande» i den speciella meningen, att ett i förhållande till den påräknade tjänstens »värde» relativt stort investeringskapital måste bindas och vice versa.

En i denna tredje mening »kapitalkrävande» anläggning kan givetvis vara mycket »arbetskrävande» — och alltså föga »kapitalkrävande» — i den första meningen av i hög grad »direkt lönebildande» (t. ex. just väganläggningar). Den kan även vara »arbetskrävande» i den andra meningen att direkt och indirekt ge upphov till en relativt stor stegring av totala löneinkomsterna i samhället. Vad — såsom motsats till »kapitalkrävande» — skulle i denna tredje mening förstås med »arbetskrävande» framstår icke fullt klart.

Denna tredje betydelsesympunkt på termerna »kapitalkrävande» och »arbetskrävande» bortstötes helt från det fortsatta resonemanget. Synpunkten saknar intresse i detta samband redan av det praktiska skälet, att offentliga arbeten av många orsaker regelbundet måste bestå i förhållandevis mycket långvariga investeringar, på grund varav olika alternativ av denna art mycket sällan äro aktuella.

**4. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena (fortsättning). Stegringen av konsumtionsvaruefterfrågan på grund av den direkt eller via beställningarna till den kapitalvaruproducerande industrien indirekt orsakade inkomststegringen.** Oavsett de offentliga arbetenas beskaffenhet kunna de utbetalda offentliga kostnadsbeloppen i sin helhet antagas direkt representera nya intäkter för enskilda personer eller företag. Äro dessa arbeten helt och hållet direkt lönebildande, tillkomma dessa nya intäkter de i de offentliga arbetena sysselsatta arbetarna såsom nya löneinkomster. I den mån de offentliga arbetena icke helt och hållet äro direkt lönebildande utan till viss del bestå i beställningar till enskilda företag inom de kapitalvaruproducerande industrierna, tillkomma dessa nya intäkter i stället dessa företag, vilka därigenom omedelbart få sin räntabilitets- eller i alla händelser sin likviditetsställning förbättrad.

I vanliga fall — d. v. s. om beställningarna icke helt och hållet mötas genom minskad lagerhållning hos de företag, som fått de offentliga beställningarna — kunna då dessa företag väntas utvidga sin produktion.<sup>2</sup> Detta betyder att

<sup>1</sup> Antaget det internationella utrymmet tillräckligt stort för de expansionsalternativ, som diskuteras.

<sup>2</sup> Det ligger i sakens natur att vissa kapitalvaruproducerande industrier icke kunna ligga inne med lager av sina färdigprodukter. Gälla de offentliga arbetena byggnader, maskiner el. dyl. kan man vanligen med säkerhet räkna med en produktionsökning, som fullt motsvarar själva beställningarna.

en motsvarande mängd av dessa intäkter transformeras till dels nya löneinkomster inom dessa företag och dels nya intäkter för företag inom bakomstående produktionsled (genom beställningar till företag inom detta produktionsled). Under samma villkor bringas då även dessa sistnämnda företag att i sin tur utvidga sin produktion med motsvarande verkningar i därpå följande produktionsled o. s. v. Tänkes denna process slutförd, är resultatet, att den ursprungliga offentliga utgiften för beställningar till den kapitalvaruproducerande industrien blivit transformerad till dels nya löneinkomster, dels nya företagsinkomster (och vinster), dels betalningar för eventuella lagerminskningar.

Eftersom en del av de företag, som indirekt få beställningar, ligga i utlandet (det ökade stenkolsbehovet), och eftersom vidare betalningarna för lagerminskning icke i och för sig bokföras såsom inkomster, såvida icke lagren helt eller delvis avskrivits, vilket emellertid ofta är fallet, uppgå de på detta vis uppkommande nya inkomsterna i landet sammanlagt till ett belopp, som är i samma mån mindre än totalbeloppet av de offentliga utgifterna för de ursprungliga beställningarna. Detta gäller, antaget, att dessa icke direkt eller indirekt giva upphov till vare sig prisstegringar, anticipationer om prisstegringar eller realinvesteringar. I samma mån prisen relativt stiga eller väntas stiga eller investeringarna relativt utvidgas<sup>1</sup>, blir således totala inkomstökningen större, än nyss sagts. Den kan under vissa förhållanden bli avsevärt större än totalbeloppet av de offentliga utgifterna för de ursprungliga beställningarna. Vissa därmed förbundna problem skola behandlas i nästa kapitel, §§ 3 och 4.

Sammanfattningsvis kan alltså beträffande de på dessa vägar uppkommande inkomststegringarna konstateras följande. Därest de offentliga arbetena äro helt och hållet direkt lönebildande uppgår totala inkomstökningen till den totala offentliga kostnaden för ifrågavarande arbeten. I annat fall kan totala inkomstökningen — inklusive de nya inkomster, som i så fall uppkomma genom den från beställningarna utgående och inom kapitalvaruproduktionen förlöpande orsakslinjen — bli i viss grad mindre men kan även bli väsentligt större än denna totala kostnad. Storleken av inkomstökningen beror i detta andra fall på de inom kapitalvaruproduktionen orsakade lagerhållnings-, realinvesterings- och räntabilitetsreaktionerna inom de berörda företagen.

Till viss del komma dessa nya inkomster att utnyttjas för en ökad efterfrågan på konsumtionsvaror. Jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna vinna då ökad avsättning. Storleken av denna efterfrågestimulans beror uppenbarligen — utom på storleken av totala inkomstökningen — på i vad grad inkomstökningen sparas eller konsumeras.

<sup>1</sup> Dessa förändringar stå ömsesidigt i intimt orsakssamband med varandra. Investeringsökningar betyda ökad produktion inom kapitalvaruindustrierna och därmed en förstärkt prisstegringstendens. Räntabilitetsmässigt betyda samtidigt ökad avsättning, stigande pris och förväntningar om stigande pris orsaker till investeringsökningar. Stigande pris orsaka lätt förväntningar om fortsatt prisstegring, och dessa förväntningar stegra efterfrågan och nedhålla eventuellt utbudet och orsaka så prisstegring. I dessa ömsesidiga, här blott antydda orsakssamband ligger till väsentlig del den kumulatoriska faktorn i förloppet.

Den inkomstökning, som, i den mån de offentliga arbetena äro av direkt lönebildande natur, i form av nya löneinkomster uppstår i själva de offentliga arbetena, kan antagas till större delen användas till ökad konsumtionsvaruefterfrågan. Detsamma gäller även den inkomstökning, de i lägre grad direkt lönebildande offentliga arbetena indirekt orsaka, i den mån de äro indirekt lönebildande och inkomstökningen alltså har lönekaraktär. Den ofta större men stundom mindre totala ökningen av inkomster (löneinkomster och andra inkomster) vid denna andra art av offentliga arbeten, måste dock antagas till en förhållandevis mindre del få konsumtiv användning. En viss del av denna inkomstökning tillfaller nämligen andra samhällsgrupper än arbetarklassen (aktie- och fordringsägare), vilka kunna antagas spara en relativt större del av dem tillfallande nya inkomster (resp. i högre grad utnyttja dessa inkomster till minskad kapitalförtäring).

Då emellertid inkomstökningen i detta senare fall ofta kan bli större — i vissa fall väsentligt större; t. o. m. stegringen av själva arbetsefterfrågan såsom sådan kan vara väsentligt större — kan den resulterande stegringen av konsumtionsvaruefterfrågan likväl bli större vid blott i lägre grad direkt lönebildande offentliga arbeten än vid i högre grad direkt lönebildande; den kan emellertid även bli mindre.

En annan olikhet är, att reaktionen hos konsumtionsvaruefterfrågan i allmänhet kan antagas komma snabbare vid i högre grad direkt lönebildande arbeten; detta beroende dels på den tid, som det tar, innan de indirekta produktions- och investeringsökningarna inom kapitalvaruindustrierna komma till stånd, och dels på den tid, som vanligen förflyter innan företagsinkomster bliva tillgängliga för disposition av företags- och kapitalägarna genom utdelningar och räntebetalningar.

Den direkta lönebildningen i de offentliga företagen och de indirekt genom beställningarna till den enskilda industrien uppkommande inkomststegringarna ha här sammanförts, emedan de alla härröra mera direkt från själva de offentliga arbetena och från en kapitalvaruproduktion, vilken icke orsakats av stegring av efterfrågan på konsumtionsvaror. De uppkomma alla på »produktionsidan» utan att vara betingade av en inkomst- och konsumtionsstegring.

**5. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena (fortsättning).** Den s. k. köpkraftseffekten. Den ökade konsumtionsvaruefterfrågan, som i mån av låg spargrad resulterar ur de nya inkomsterna, blir i första hand nya intäkter för de företag, som tillhandahålla konsumtionsförnödenheter. Dessa få omedelbart ett förbättrat likviditets- och vanligen även räntabilitetsläge.

Den omedelbara konjunkturstimulansen fortplantar sig emellertid vanligen i viss grad till de i produktionskedjan bakomstående kapitalvaruproducerande industrierna på följande sätt. Antaga vi nämligen, att konsumtionsvaruföretagen icke möta den ökade efterfrågan enbart genom lagerminskning — vilket oftast icke är möjligt, allrahelst om den ursprungliga efterfrågeökningen är mera väsentlig — bringas dessa företag att utöka sin produktion, att syssel-



sätta flera arbetare, inköpa mera råvaror och halvfabrikat. Den ursprungliga efterfrågeökningen är då i samma mån transformerad i nya löneinkomster och i intäkter för företag i tidigare produktionsled, vilka senare med nyss angiven inskränkning bringas att reagera på samma sätt.

Processen, vilken är av enahanda natur som den i föregående paragraf angivna orsakslinjen inom kapitalvaruproduktionen, fortsätter till dess hela den ursprungliga intäktsökningen blivit omvandlad i nya löneinkomster, nya företagsinkomster samt betalningar för eventuella lagerminskningar. Med hänsyn till att en del av de nya köporderna bli placerade i utlandet och vidare till att betalningar för lagerökningar icke i och för sig betraktas såsom inkomster, såvida icke lagren tidigare helt eller delvis avskrivits<sup>1</sup>, bli de nya inkomsterna i samma mån lägre än den i själva efterfrågeökningen liggande stegringen av intäkter till konsumtionsvaruföretagen.

Därvid ha vi tillsvi vidare bortsett från verkningarna på prisen, prisantecipationerna och på investeringarna. I normala fall måste emellertid den ursprungliga efterfrågeökningen — såvida den icke helt och hållet mötes genom fullständigt kompenserande lagerminskning, i vilket fall processen stannar vid en likviditetsförbättring för konsumtionsvaruföretagen — ge upphov till en viss relativ stegring av prisen på konsumtionsvarorna.<sup>2</sup> Denna tendens till prisstegring innebär dels, att en motsvarande inkomst (eller vinst) tillföres de berörda företagen, och dels, att dessas produktions- och investeringsvilja förstärkes.<sup>3</sup> Se sig de berörda företagen — och detsamma gäller sedan företag i tidigare produktionsled — av själva produktionsökningen och av prisstegringstendensen föranlåtna att relativt utvidga sina realinvesteringar, betyder detta en ny efterfrågeökning för de kapitalvaruproducerande industrierna med verkningar i sin tur av den karaktär, som antytts i föregående paragraf. Förloppet får då en i högre eller lägre grad kumulativ natur, eftersom ju därigenom nya inkomster i de kapitalvaruproducerande industrierna tillskapas, vilka i sin tur delvis vända sig såsom efterfrågan emot konsumtionsvaruföretagen.

Denna sistnämnda stimulans till de kapitalvaruproducerande industrierna härleder sig således ursprungligen från en ökning av efterfrågan på konsumtionsnyttigheter, vilken — genom räntabilitetsförbättringar, produktionsökningar och därigenom motiverade realinvesteringar — fortplantas bakåt genom produktionskedjan. På grund av de många mellanleden och på grund av beroendet av företagarnas prisantecipationer och framtidstillförsikt i allmänhet samt allehanda produktionstekniska förhållanden är denna verkan ständigt i

<sup>1</sup> Detta är emellertid ofta fallet. Det bör vidare påpekas, att en tidigare skedd lageravskrivning här och i ett tidigare sammanhang (s. 208) egentligen står blott såsom exempel på en hel serie förhållanden av natur att låta en lagerminskning ha samma verkningar såsom en inkomstökning. Ett företags likviditetsläge kan således vara sådant, att endast en försäljning av ineliggande (icke avskrivna) lager gör det möjligt för företaget att uppehålla utdelningarna eller rentav att uppehålla driften.

<sup>2</sup> Det erinras om att alla förändringstermer i denna analys äro att förstå relativt, vilket i detta speciella fall betyder, att prisstegringen kan bestå i ett förhållande — helt eller delvis — av ett eljest skeende prisfall.

<sup>3</sup> Se om de ömsesidiga orsakssambanden mellan pris, prisantecipationer och realinvesteringar ovan s. 208 not 1.

viss grad osäker och svår att i förväg bedöma med hänsyn till de praktiskt betydelsefulla frågorna: hur snart, i vilka industrier och i vilken omfattning inträder denna verkan?

I den mån de offentliga arbetena äro i blott lägre grad direkt lönebildande, utöva de emellertid, som i föregående paragraf utförts, även direkt en konjunkturstimulerande verkan å de kapitalvaruproducerande industrierna (medan då i stället inkomststegringen och ökningen av efterfrågan på konsumtionsvaror blir mera indirekt). De offentliga arbetena ge nämligen då omedelbart upphov till i motsvarande utsträckning ökade beställningar hos vissa kapitalvaruproducerande industrier, varigenom vidare en i allmänhet mera lokaliserbar orsakslinje öppnas inom själva de kapitalvaruproducerande industrierna.

**6. Verkningarna på konjunkturutvecklingen inom det enskilda näringslivet av en utvidgning av de offentliga arbetena. Sammanfattande anmärkningar.** Av vad redan sagts kunna vissa sammanfattande slutsatser dragas. Intensiteten hos den konjunkturstimulans, som ledes via ökad efterfrågan på konsumtionsvaror — vilket ju betecknar den ena orsakslinjen — blir givetvis desto starkare ju större den totala inkomstökningen blir, och ju mindre kvotdel av denna inkomstökning, som sparas. Sammanhanget är redan här i viss grad kumulativt, eftersom den totala inkomstökningen blir större vid en starkare stimulans av denna karaktär.

Intensiteten hos nyssnämnda konjunkturstimulans blir vidare starkare, i ju lägre grad efterfrågeökningen inom konsumtionsvaruproduktionen och inom de tidigare produktionsled, som indirekt beröras, mötes genom lagerminskning eller stegrat kapacitetsutnyttjande utan investeringsökning. Detsamma gäller — mutatis mutandis — den konjunkturstimulans, som vid icke enbart direkt lönebildande offentliga arbeten utgår från beställningarna till vissa kapitalvaruproducerande industrier, och som därefter följer en orsakslinje inom kapitalvaruproduktionen bakåt. Lagerminskning betyder nämligen desto lägre produktionsökning; underlåten utvidgning av realinvesteringarna likaså, ehuru i tidigare produktionsled.

Både lagerminskning och uraktlåten realinvestering tenderar vidare i de respektive produktionsleden att dämpa tendensen till prisstegring, vilket direkt minskar företagsinkomsterna (eller vinsterna) och indirekt i sin tur tenderar att hålla ned produktionen (d. v. s. orsaka en tendens till lagerminskning och framförallt till relativt minskad realinvestering). Då därigenom även inkomstutvidgningen och ökningen av efterfrågan på konsumtionsvaror hållas nere, ligger givetvis i denna reaktion, som direkt eller indirekt gäller produktionsomfångets reaktion, en dubbelt kumulativ orsak i det diskuterade förloppet.<sup>1</sup>

Vad gäller de eventuellt orsakade realinvesteringarna — vilka ju i hög grad representera den kumulativa orsaksfaktorn — är vidare att märka följande. Ju varaktigare det realkapital är, som användes i en produktion, desto större är dess produktionskostnadsvärde i förhållande till det årliga produktions-

<sup>1</sup> Denna fråga skall beröras även i fjärde kapitlet § 3 och 4.

resultatet, och ju avsevärdare blir produktionsutvidgningen, inkomstökningen m. m. i tidigare produktionsled, om en efterfrågeökning följes av en sådan prisstegring och produktionsutvidgning, att vid givna betingelser i övrigt en ökad realinvestering kommer till stånd.

Såsom tidigare framhållits spelar vidare tidsfaktorn en avsevärd roll inom det här diskuterade expansionsförloppet. Ju flera led orsakskedjan i visst fall omfattar, desto längre tid tar det vanligen innan reaktionen är att förvänta, såvida icke spekulativa antecipationsföregripanden äro av betydelse. Vad speciellt gäller lagerförändringarna, är därvid att påminna om att lagerminskningar ej blott kunna avklippa ett stimulansförlopp, utan framförallt försena de indirekta efterfrågereaktionerna (mera tillfälliga lagerminskningar). Snabbast och möjligast lättberäknliga är givetvis dels ökningen av konsumtionsvaruefterfrågan vid direkt lönebildande offentliga arbeten, dels den direkta stimulansen till vissa kapitalvaruproducerande företag vid andra slags offentliga arbeten.

Antaga vi, att den för en viss kortare tidsperiod — till sin längd bestämd med hänsyn till vad som framstår relevant från konjunkturpolitisk synpunkt — uppkommande totala ökningen av konsumtionsvaruefterfrågan skulle vara lika stor vid två till budgetbeloppen lika stora offentliga arbeten, varav det ena är nästan enbart direkt lönebildande och det andra blott i lägre grad direkt lönebildande, eller att nämnda efterfrågeökning vid det senare alternativet är större<sup>1</sup>, så skulle — just på grund av denna genom det senare slagets offentliga arbeten direkt orsakade extra stimulans till kapitalvaruproduktionen via själva de ökade beställningarna till vissa kapitalvaruproducerande industrier — detta slags offentliga arbeten vara från konjunkturpolitisk synpunkt att föredraga. Fastän ökningen av konsumtionsvaruefterfrågan och konsum-

<sup>1</sup> Jämförelsen tänkes t. ex. gälla vägbyggnader och järnvägslektrifieringar. Som tidigare angivits kan visserligen inkomstökningen »på produktionssidan» i senare fallet vara mindre men kan även vara väsentligt större. Därvid har emellertid blott räknats den direkta inkomstbildningen och den indirekta, vilken uppkommer på grund av den från själva beställningarna utgående, inom kapitalvaruproduktionen förlöpande orsakslinjen. Till denna inkomstökning måste nu läggas den inkomstökning, som uppkommer på grund av den produktions- och investeringsökning, vilken orsakas av den stegrade konsumtionsvaruefterfrågan. Bortsett från i detta problem helt sekundära olikheter i inriktning av den nya konsumtionsvaruefterfrågan, skulle denna andra slags inkomstökning bli lika stor vid lika stor inkomstökning av det förra slaget. Då i texten talas om »totala ökningen av konsumtionsvaruefterfrågan», avses summan av den icke sparade delen av båda slagen av inkomstökningar.

Vid denna summering ha vi emellertid vidare att observera vissa tidsföljdsmoment. Som redan tidigare angivits (s. 209), kan stegringen av inkomster och konsumtionsvaruefterfrågan väntas ske snabbare vid de direkt lönebildande arbetena än vid de blott indirekt inkomstbildande arbetena. Inom en viss period blir då den av »köpkraftseffekten» orsakade inkomststegringen icke lika stor vid lika stor inkomststegring »på produktionssidan»; den blir större vid direkt lönebildande offentliga arbeten. Den blir därvid i samma mån större ju avsevärdare produktions- och investeringsverknningar, som »köpkraftseffekten» i det givna konjunkturläget utlöser, och ju långsammare konjunkturstimulansen inom kapitalvaruproduktionen från de offentliga beställningarna löper. Även om under den relevanta tidsperioden inkomststegringen »på produktionssidan» i och för sig är väsentligt större vid i lägre grad direkt lönebildande offentliga arbeten, kan då i högre grad direkt lönebildande offentliga arbeten under perioden likväl ge upphov till en större total ökning av konsumtionsvaruefterfrågan.

Det i texten gjorda antagandet är dock icke orimligt. Det motsvarar det faktiska läget, i ju högre grad konsumtionsvaruindustrierna arbeta med en så avsevärd outnyttjad kapacitet, att större investeringsökningar icke kunna väntas följa efterfrågeökningen, och i ju högre grad de offentliga beställningarna kunna givas en sådan inriktning, att de snabbt och kraftigt stegra produktionen inom de kapitalvaruproducerande industrierna. I andra fall bli de längre fram i texten gjorda antagandena rimligare.

tionsvaruproduktionen antagits lika stor i båda fallen, skulle nämligen totala produktionsökningen (inom den enskilda industrien) vara i samma mån större, som kapitalvaruproduktionen fått en kraftigare stimulans. Denna extra produktionsökning inom de kapitalvaruproducerande industrierna motsvarar de från orsakslinjen inom kapitalvaruproduktionen utgående inkomstökningar, vilka enligt det gjorda antagandet måste vara för handen för att såsom orsak till ökning av efterfrågan på konsumtionsnyttigheter ersätta den direkta lönebildningen i de offentliga arbetena av förra slaget.

Även om den nyss antagna förutsättningen icke skulle slå in, och om således totala ökningen av konsumtionsvaruefterfrågan inom den konjunkturpolitiskt relevanta tidsperioden skulle vara i viss grad mindre för de i blott lägre grad direkt lönebildande offentliga arbetena, så äro ändock intill en viss gräns dessa arbeten en mera effektiv konjunkturstimulans för det enskilda näringslivet just på grund av här avhandlade orsakslinje inom kapitalvaruproduktionen.

Till och med om — även med inräknande av sistnämnda verkningar — den totala produktionsökningseffekten inom såväl konsumtionsvaru- som kapitalvaruproduktionen skulle vara i viss grad mindre vid i lägre grad direkt lönebildande offentliga arbeten, skulle dessa likväl kunna framstå såsom det konjunkturpolitiskt förmånligare alternativet, då de ju medföra, att en större del av den antaget mindre produktionsökningen skulle äga rum inom de under nedåtgående och låg konjunktur vanligen hårdare drabbade kapitalvaruproducerande industrierna.

Det må emellertid därvid påpekas, att denna slutsats framdeles kommer att behöva modifieras med hänsyn till dels det eventuellt bristande internationella utrymmet och dels den i så fall icke med den konjunkturpolitiska synpunkten helt sammanfallande socialpolitiska synpunkten om maximal effekt på själva arbetslösheten.

Vi ha vidare förutsatt, att de offentliga arbetena äro finansierade genom upplåning, fondbelastning el. dyl. En finansiering genom beskattning medför, som i femte kapitlet närmare skall utredas, väsentligt skiljaktiga verkningar.<sup>1</sup> Slutligen ha vi förutsatt, att samtliga övriga direkta utgifter äro givna oberoende av de offentliga arbetenas volym. Även denna abstrakta förutsättning skall i femte kapitlet övergivas<sup>2</sup>, sedan vi först i fjärde kapitlet något närmare studerat det allmänna kapitalmarknadsproblemet.

**7. Sammanfattande avvägning mellan de tre huvudsynpunkter, vilka tala för en utvidgning av de offentliga arbetena under en nedåtgående och låg konjunktur.** De i slutet av föregående paragraf angivna praktiska slutsatserna rörande det inbördes företrädet mellan offentliga arbeten av i högre och i lägre grad direkt lönebildande karaktär äro nådda blott under vissa abstrakta förutsättningar och gälla uteslutande från rent konjunkturpolitisk synpunkt. För att ytterligare klarlägga och avgränsa dessa slutsatser och för att framhäva en för det prak-

<sup>1</sup> Se s. 241 ff.

<sup>2</sup> Se s. 248 ff.

tiskt finansiella avvägningsproblemet betydelsefull spänning mellan olika slags argument må här sammanfattningsvis de tre särskilda synpunkter, utifrån vilka en utvidgning av de offentliga arbetena låter sig motiveras, konfronteras med varandra.

1. Den finansiella synpunkten. Denna synpunkt har berörts i början av detta kapitel och mera ingående behandlats i tredje avdelningens fjärde kapitel. I och för sig talar denna synpunkt blott för en allmän utvidgning av de offentliga arbetena utan att motivera annat företräde för den ena eller andra arten därav än det, som ligger i själva det finansiella kravet, att arbetena ifråga skola höra inom området för de offentliga företag, som eljest inom en snar framtid kunna beräknas komma till stånd (de böra från denna synpunkt innebära »föregripanden» i ordets egentliga mening). Håller man sig inom detta område kan denna synpunkt icke komma i konflikt med andra synpunkter. Den står då i och för sig neutral till den här diskuterade frågan. Vi ha därvid närmast avsett den finansiella kostnadssynpunkten. Hänsynen till verkningarna å medborgarnas skattekraft betecknar en finansiell synpunkt, som helt sammanfaller med den konjunkturpolitiska (se nedan).

2. Den socialpolitiska försörjningssynpunkten. Denna synpunkt, som mera systematiskt skall införas i analysen genom femte kapitlets undersökning av det finansiella avvägningsproblemet, talar till förmån för de arbeten, varigenom den största totala utvidgningen av produktions- och sysselsättningsvolymen ernås. Man har vidare att observera, att de offentliga arbetena ofta äro så anordnade, att de kunna antagas direkt giva sådana arbetare sysselsättning, vilka i särskilt hög grad äro i behov av försörjning, medan den sysselsättning av arbetare, som indirekt uppkommer genom beställningar hos de kapitalvaruproducerande industrierna, till viss del kommer sådana enskilda arbetare till godo, som av ett eller annat skäl icke i första hand skulle komma ifråga, om det allmänna från ren försörjningssynpunkt skulle fördela ökningen av arbetstillfällen mellan de arbetslösa. På grund härav talar denna socialpolitiska försörjningssynpunkt till förmån för de i relativt hög grad direkt lönebildande offentliga arbetena i jämförelse med även sådana arbeten av motsatt slag, vilka i och för sig för en lika stor budgetutgift skulle medföra en i viss grad större ökning av totala sysselsättningsvolymen. Med denna socialpolitiska försörjningssynpunkt i stort sett sammanfallande är den speciellt finansiella synpunkt, som ligger i det allmännas intresse av minsta möjliga bördor för rena kontantunderstöd åt de arbetslösa och deras familjer.

Denna socialpolitiska försörjningssynpunkt kommer emellertid egentligen knappast i konflikt med den nedan angivna rent konjunkturpolitiska synpunkten annat än under de speciella förhållandena, att på grund av det internationella utrymmets begränsning eller andra skäl utvidgningen av de offentliga arbetena är stängd inom en snäv begränsning. Ty eljest kunna de i blott lägre grad direkt lönebildande offentliga arbetenas lägre grad av förmånlighet från socialpolitisk försörjningssynpunkt kompenseras genom en desto större grad av relativ utvidgning.

Påpekas må vidare, att från en annan socialpolitisk synpunkt än den rent

försörjningsmässiga kan det tvärtom vara i viss grad förmånligt, att en så liten del av de nytillkommande arbetstillfällena som möjligt får den speciella försörjningskaraktär, som gärna vidlåder de genom offentliga arbeten direkt tillskapade arbetstillfällena, och att således en så stor del av dessa arbetstillfällena som möjligt får karaktären av nyanställningar inom det enskilda näringslivet. Denna speciella socialpolitiska synpunkt — som tager sig uttryck i den ofta uttalade fruktan för uppkomsten av en »statlig reservarbetskår» — talar givetvis tvärtom till förmån för de i blott lägre grad direkt lönebildande offentliga arbeten, som huvudsakligen bestå i beställningar till enskilda företag.

3. Den konjunkturpolitiska synpunkten. I den mera ytliga form som denna synpunkt ofta drives (i synnerhet i de resonemang, som enbart bygga på »köpkraftseffekten» av de nya inkomsterna) kommer den helt enkelt att tala för de offentliga arbeten, som medföra den starkaste ökningen av den konsumtiva efterfrågan.

Tager man emellertid tillbörliga hänsyn till den extra stimulans till de kapitalvaruproducerande industrierna, som de i relativt lägre grad direkt lönebildande offentliga arbetena giva genom själva beställningarna hos dessa industrier, förskjutes argumentet något. Även om dessa slags offentliga arbeten skulle totaliter resultera i en något mindre ökning av den konsumtiva efterfrågan, framstå de ändock från konjunkturpolitisk synpunkt förmånligare än i relativt högre grad lönebildande offentliga arbeten av samma budgetfinansiella storleksordning, om blott totala produktionsökningen (med inräkandet av den genom beställningarna direkt orsakade produktionsökningen i de kapitalvaruproducerande industrierna) är större.

Tager man slutligen dessutom hänsyn till det vid nedåtgående och låg konjunktur regelmässiga förhållandet, att depressionen drabbar de kapitalvaruproducerande industrierna relativt tyngre, förskjutes det konjunkturpolitiska argumentet än mer till förmån för de i relativt lägre grad direkt lönebildande offentliga arbetena. Man bringas, såsom redan i föregående paragraf antydades, att från konjunkturpolitisk synpunkt förorda sådana slags offentliga arbeten framför de i högre grad direkt lönebildande, även därest totala produktionsökningen i förra fallet skulle vara mindre än i senare fallet, blott en avsevärt större del av denna totala produktionsökning kommer de kapitalvaruproducerande industrierna till godo.

Den åsyftade konjunkturstimulansen får då karaktären av en »rättvridning» av näringslivet jämsides med själva konjunkturlyftandet. Det blir fråga om en genom direkt offentlig efterfrågan ernådd, med den vikande enskilda efterfrågan alternerande, »ifyllnad» av efterfrågan på den kapitalvaruproducerande industriens produkter. Från en annan sida betraktad kan en utvidgning av de offentliga beställningarna till den kapitalvaruproducerande industrien karakteriseras såsom ett fullständigare kapacitetsutnyttjande i formen av ett offentligt tillvaratagande av det i dessa industrier förefintliga, under en nedåtgående och låg konjunktur i särskilt hög grad underutnyttjade, varaktiga realkapitalets produktionsförmåga.

Konjunkturstimulansen kan med andra ord icke till sin effektivitet mätas i

den förväntade totala produktionsökningen. Från konjunkturpolitisk synpunkt är även stimulansens inriktning, d. v. s. produktionsökningens industrilokalisering, av primärt intresse. Med hänsyn härtill kunna, såsom längre fram mera ingående skall visas, under vissa förutsättningar (trångt internationellt utrymme) rentav konsumtionsnedhållande åtgärder framstå motiverade såsom komplement till offentliga arbeten.

Man bör givetvis icke under mera ordinära förhållanden överdriva konflikten mellan den socialpolitiska och den här diskuterade konjunkturpolitiska synpunkten. Såsom avslutningsvis under punkt 2 angavs, finns det även en socialpolitisk synpunkt av mera speciell beskaffenhet, vilken faktiskt likaledes talar till förmån för de i blott lägre grad direkt lönebildande offentliga arbetena. Dessutom har man naturligtvis att vid den socialpolitiska försörjningssynpunktens anläggande ihågkomma, att av redan angivna skäl arbetslösheten och det därav orsakade hjälpbehovet i allmänhet äro störst just i de kapitalvaruproducerande industrierna.

Denna konflikt existerar emellertid alltid i viss grad, särskilt om det internationella utrymmet är mycket trångt eller de rent politiska förutsättningarna för en finansiell expansion relativt begränsade. Framställningen återkommer till denna fråga i femte kapitlet.

---

## KAPITEL 4.

### **Verkningarna på kapitalmarknaden. Det internationella utrymmet för den nationella konjunkturpolitiken.**

1. **Konjunkturpolitik under en nedåtgående eller låg konjunktur innebär vanligen kreditutvidgning.** Vi återkalla från andra kapitlets analys, att besparingar eller icke besparingar av löpande utgifter påstås ha konjunkturstimulerande verkningar på det enskilda näringslivet, i samma utsträckning som resultatet blivit en utvidgad efterfrågan på konsumtionsvaror, ernådd i flertalet fall<sup>1</sup> på bekostnad av ett minskat utbud av sparmedel, resp. ett ökat ianspråktagande av sparmedel, från kreditmarknaden. I enlighet härmed har den i högsta grad konjunkturstimulerande effekten påstås uppkomma, om finansiella besparingar underlåtas och de däremot svarande merutgifterna finansieras genom tillfällig offentlig upplåning (resp. tillfälligt minskad inkomstbindning) eller genom en beskattning, som i lägsta möjliga grad bringar ned de beskattades konsumtion (av inhemska varor) och som i stället blott belastar sparandet (eller konsumtionen av utländska varor).

På samma sätt har den konjunkturstimulerande effekten av ökade offentliga arbeten angivits uppstå genom ökad produktion och konsumtion av inhemska varor. Då de offentliga arbetena hittills antagits helt finansierade genom offentlig upplåning eller fondbelastning m. m., har det överhuvud taget icke varit fråga om en genom deras finansiering orsakad, eventuellt i viss mån kompensering konsumtionsinskränkning. Till detta problem återkomma vi i nästföljande kapitel. Resultatet blir även i detta fall, att konjunkturstimulansen, om den uppkommer, beror av en produktions- och konsumtionsutvidgning orsakad genom de offentliga arbetena, vilken icke alls eller icke helt och hållet uppväges genom en motsvarande inskränkning orsakad genom deras finansiering (varvid även i detta fall finansieringen rentav kan tänkas självständigt verka i riktning av konsumtions- och produktionsutvidgning, nämligen vid specialbeskattning av importerade konsumtionsvaror).

I båda kapitlen har förutsättningen därvid varit att det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik varit tillräckligt stort för att medgiva denna relativa produktions- och konsumtionsutvidgning utan att följden behöver bli en kreditinskränkning på annat håll ernådd genom skärpta kreditvillkor för enskilda företagare, då dessa uppträda såsom lånesökande. I detta och det närmast följande kapitlet skall närmare utredas, vad denna förutsättning egentligen innebär, i vad utsträckning den under olika förhållanden motsvarar en faktisk verklighet eller hur den i relativt högre grad kan tillskapas.

<sup>1</sup> Utom i fallet d: beskattning av importen; se ovan s. 191 f.



Såsom en förberedelse härtill skall i nästföljande paragrafer en starkt sammanträngd analys givas av hur kapitalmarknaden reagerar för en dylik utvidgning, antaget att det internationella utrymmet är tillräckligt stort att medgiva en sådan. För att hålla problemet alldeles fritt från de förvecklingar, som de internationella relationerna bringa med sig, antaga vi rentav, att resonemanget gäller en isolerad hushållning.

Vi anknyta utredningen till föregående kapitelns analys av offentliga arbeten finansierade genom upplåning. Med vissa modifikationer, som alla äro av kvantitativ och icke kvalitativ art, och vilka framdeles skola beaktas, har resonemanget sin giltighet för all annan konjunkturpolitisk stimulans av det enskilda näringslivet, som är av natur att innebära initierandet av en relativ kreditutvidgning.

**2. Verkningarna å kapitalmarknaden av offentliga arbeten. Kritik av den statiska teorien för jämvikten å kapitalmarknaden. Med hänsyn till realkapitalmarknaden.** De offentliga arbetena liksom all den indirekta produktionsstegring i det enskilda näringslivet, vari deras konjunkturstimulerande verkan består, måste då givetvis innebära en ökad efterfrågan på kreditmarknaden. Den fråga man ställer sig är denna: kommer därigenom icke kreditmarknaden att sammansnöras och det enskilda näringslivet att berövas en motsvarande mängd kredit? Ökningen i den offentliga verksamheten skulle i så fall på grund av kapitalknappheten komma att motsvaras av en minskad enskild företagsverksamhet, så att slutresultatet för produktionens totala omfång i landet samt för sysselsättnings- och inkomstvolymen bleve ringa eller till äventyrs intet alls.

På denna fråga svaras ofta ett nära nog obetingat ja. Man tänker sig därvid mängden för företagande tillgänglig kapitaldisposition given. En utvidgning på ett håll måste innebära en inskränkning på ett annat håll. Då företagandet under en nedåtgående konjunktur sjunker, måste man i så fall tänka sig, att denna inskränkning av företagandet är enkelriktat orsakad av en lika stor minskning i det tillgängliga nysparandet plus utmognande kapitalamorteringar.

Med särskild kraft driver man denna teori gentemot ett offentligt företagande. Ett sådant företagande säges ofta oreserverat medföra en motsvarande företagsinskränkning inom det enskilda näringslivet. Det offentliga företagandet säges icke kunna framlocka den nödvändiga kvantiteten kapitaldisposition ur intet: denna kapitaldisposition måste tagas någonstädes ifrån.

Såsom en viss inkonsekvens i tankegången måste man karakterisera det mindre klara fasthållandet av samma tankegång, när det gäller enskilt företagande. Vore denna jämviktsteori riktig, skulle heller icke under några förhållanden ett enskilt företagande kunna startas utan att förhindra ett lika stort företagande på något annat ställe inom näringslivet. Vanligen stå emellertid företrädarna för denna teori mindre dogmatiska, när det gäller enskilt företagande. De antaga, att en ökad enskild företagsamhet verkligen kan leda till en förbättring av konjunkturen och till en faktisk stegring av produktions-, sysselsättnings- och inkomstvolymerna.

Bortse vi emellertid från denna lilla inkonsekvens, som f. ö. icke är ett nödvändigt inslag i teorien, och som hos de mest konsekventa företrädarna för denna teori heller icke accepteras, så ligger i teorien ett förnekande av att överhuvudtaget någon konjunkturpolitik är möjlig av natur att innebära en relativ kreditutvidgning.

Denna föreställning om en viss given och av produktions- och inkomstvolymerna oberoende, absolut kvantitet tillgänglig kapitaldisposition på kreditmarknaden är emellertid ej fullt träffande; den kräver i alla händelser betydande reservationer. Teorien är av statisk natur. Men i själva företaget, i ökningen av produktionen (vare sig offentlig eller enskild) ligger ett dynamiskt element, som icke får försummas i ett konjunkturpolitiskt resonemang.

För att belysa detta dynamiska element välja vi till en början att helt bortse från kreditmarknaden och se till själva realkapitalmarknaden.

Den nedåtgående konjunkturen är karakteriserad genom inskränkningar av produktion och sysselsättning. I många viktiga näringsgrenar existerar det då en viss mängd outnyttjat realkapital, samtidigt som en del av arbetskraften är sysslös. En produktionsutvidgning, oavsett hur den initieras, kräver alltså icke en mot densamma fullt svarande mängd nytt realkapital. Det som i vissa industrier kräves av nytt fast realkapital, och som i de flesta kräves av nytt rörligt realkapital, kommer vidare att produceras genom ianspråktagandet av tidigare sysslösa eller underutnyttjade produktionsmedel. Det är till stor del just däri konjunkturstimulansen ligger.

Så länge realkapitalet icke är fullt utnyttjat, och så länge arbetslös arbetskraft är tillgänglig i tillräcklig omfattning att producera erforderligt nytt realkapital, kan därför omöjligt knappheten på realkapital vara ett hinder för en produktionsutvidgning. Den omständigheten, att denna produktionsutvidgning initieras genom den offentliga finanspolitiken och icke på ett »naturligt» sätt kommer av sig själv<sup>1</sup>, kan i detta samband icke utgöra en betydelsefull omständighet.

**3. Verkningarna å kapitalmarknaden av offentliga arbeten (fortsättning). Med hänsyn till kreditmarknaden. Varifrån kommer den behövliga mängden ny kapitaldisposition?** Ser man i stället till kreditmarknaden, så är det visserligen givet, att den — relativt sett — ökade produktionen ställer anspråk på en utvidgad mängd av kapitaldisposition, vilket primärt fylles genom en motsvarande kreditinflation. Denna kreditinflation kommer emellertid själv att orsaka dels ett ökat sparande och dels en ökad frigjord kapitalamortering. Det är just därigenom det dynamiska förloppet avviker från det enkla statiska jämviktsschemat.

Den dynamiska process, som därmed antytts, är mycket invecklad. Det må emellertid understrykas, att den brist på tillgänglig kapitaldisposition, vilken såsom en *initial tendens* förefinnes vid själva kreditutvidgningen, och som tager

<sup>1</sup> Det är ovisst, vad man egentligen skulle mena med en »naturlig», av sig själv kommande produktionsutvidgning, så reglerat genom olika slags offentliga institutioner, som näringslivet faktiskt och med nödvändighet är. Blev en mera konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik hävdvunnen, komme givetvis denna därefter att ingå bland förutsättningarna för den »naturliga» återhämtningen. Se dock nedan s. 224 ff och 261 f.

sig uttryck just i behovet av denna kreditutvidgning för ändamålets uppnående, med nödvändighet under processens gång utslätas, så att fullständig balans *i efterhand* kommer att råda, om man nämligen i denna efterhandskalkyl bestämmer intäkter och kostnader samt sparande, amortering och investering så, att i intäkter och kostnader vissa vinst- och förlustmoment inkluderas.<sup>1</sup> Frågan är blott under vilka förutsättningar i fråga om bland annat prisförhållanden denna »efterhandsjämvikt» på kapitalmarknaden uppstår.

I det efterföljande, teoretiskt mycket förenklade resonemanget eftersökes icke den högre grad av analytisk exakthet, som man kan nå genom mera preciserade och därför med nödvändighet mera komplicerade konstruktioner.<sup>2</sup> Resonemanget är egentligen blott avsett att till läsaren förmedla en mycket allmän föreställning om det berörda dynamiska sammanhanget och använder för detta ändamål vissa begrepp (inkomst, sparande, amortering, vinst och förlust) i medvetet vaga betydelser.

Det nya utbudet av sparmedel kommer till en del från de nyanställda, tidigare arbetslösa arbetarnas inkomster. Dessa arbetare kunna nämligen antagas spara åtminstone en del av sina nyvunna inkomster (eller slippa förtära kapital). I den mån de och deras familjer tidigare legat enskilda eller det offentliga till last, befrias de personer, vilka i sista hand burit denna börda, från utgifter: en del av de inkomster, som använts för dessa utgifter, sparas jämväl (eller onödiggöra en eljest inträdande kapitalförtäring).

Huvudsakligen kommer emellertid det nya utbudet av sparmedel från ägarna (och fordringsägarna) till landets fasta realkapital. Redan genom den ökade avsättningen till samma pris, som eljest skulle ha rätt, och än mer vid i viss mån relativt stigande pris, få dessa nämligen större inkomster och amorteringar, göra större vinster och lida mindre förluster. De öka icke sin konsumtion i motsvarande grad; följaktligen stiger deras sparandebud (resp. sjunker deras kapitalförtäring).

Ofta bli faktiskt de högre inkomsterna icke genast tillgängliga för de personer, vilka i sista hand ha anspråk på dem; stundom bli dessa personer icke ens fullt medvetna om sina stegrade inkomster. Företagens utdelningar komma således under alla förhållanden först i efterhand. I synnerhet om företagen tidigare under den nedåtgående konjunkturens tryck utdelat mera, än som svarar till faktiskt intjänade intäkter — vilket ju under en depression är ett normalt förhållande — föredraga företagen vanligen att icke stegra sina utdelningar utan att använda de nya intäkterna till finansiell konsolidering. I vilketdera fallet föreligger ett kortvarigare eller längre automatiskt tvångssparande för aktieägarnas räkning, resp. ett minskande av eljest skeende kapitalförtäring.

Såsom orsak till ökningen av kvantiteten tillgänglig kapitaldisposition stå följaktligen i samtliga fall själva orsaken till stegringen av totala inkomstvolymen. Orsaken är med andra ord i sista hand just produktionsökningen, vilken

<sup>1</sup> Se härom samt rörande förhållandet mellan ex ante- och ex post-kalkylerna Myrdal, *Der Gleichgewichtsbegriff als Instrument der geldtheoretischen Analyse* (i det av F. A. Hayek utgivna samlingsverket *Beiträge zur Geldtheorie*) a. 427—430 och 394—398 et passim.

<sup>2</sup> Se härför a. a.

emellertid samtidigt är anledningen till själva behovet av ökad kapitaldisposition. Därigenom uppstår »efterhandsjämvikten».

I första hand — d. v. s. från de enskilda företagens synpunkt, alltså bortsett här från de nyanställda arbetarna — äro orsakerna till de stegrade inkomsterna (vilka ju enligt det föregående delvis sparas) av två slag, nämligen *dels* den utvidgade produktionen och avsättningen i och för sig, vilken även utan prisstegring måste innebära en förbättrad räntabilitetsställning på grund av förbättrat kapacitetsutnyttjande av det fasta realkapitalet, *dels* den tendens till prisstegring, som blir en följd av den genom utvidgningen av de offentliga arbetena direkt och indirekt orsakade ökningen av efterfrågan på alla slags nyttigheter (eller, till en början, den tendens till stoppande av den vid nedåtgående konjunktur eljest vanligen pågående prissänkningen).

**4. Verkningarna å kapitalmarknaden av offentliga arbeten (fortsättning). Med hänsyn till de uppkommande prisrörelserna.** Låt oss ett ögonblick dröja vid prisstegringstendensen för att något närmare angiva det samband, vari denna tendens står till andra faktorer i det diskuterade dynamiska förloppet.

Vi ha redan antytt, huruledes en efterhandsjämvikt på kapitalmarknaden med teoretisk nödvändighet måste uppstå. Prisstegringen har, från en synpunkt sett, den rollen i detta förlopp, att en jämnt så stor prisstegring uppkommer, som blir påkallad för att (genom sin verkan att stegra inkomster, vilka delvis sparas) fylla det ökade behovet av kapitaldisposition. Å andra sidan bör erinras om att prisstegringen själv samtidigt har den verkan på produktionen och därvid speciellt på realinvesteringsvolymen, att ett desto större kreditbehov uppkommer, ju starkare prisstegringen är.<sup>1</sup> Konjunkturstimulansen blir då desto kraftigare.

I det redan sagda ligger bland annat, att i den mån det föreligger en större utnyttjad kapacitet hos de företag, vilka vinna ökad ersättning har detta *dels* en direkt prisnedhållande effekt för speciellt de produkter, i vilkas produktionskostnader ingå relativt stora fasta kostnader för anläggningar, som tidigare icke utnyttjats till sin fulla kapacitet, (den ökade produktefterfrågan kan ju tillfredställas genom en produktionsökning åtföljd av fallande enhetskostnad för produkterna, i vilket fall utbudselasticiteten vid prisstegringen vanligen är större), *dels* en indirekt produktions- och prisnedhållande effekt. Förhandenvaron av en stor utnyttjad kapacitet har nämligen, som i föregående kapitel antytts, även den verkan, att realinvesteringar bliva i blott lägre grad nödvändiga, på grund varav produktionsutvidgningen i bakomstående produktionsled blir mindre. Detta betyder, att produktionsstimulansens effektivitet minskas speciellt inom de kapitalvaruproducerande industrierna, och att tendensen till stegring av dessas inkomst- och kostnadspris blir svagare. En i viss mån motsvarande verkan har även förhandenvaron av stora lager, som kunna minskas.

I den mån, då totala inkomstvolymens stegring blir mindre, och i den mån en större del av företagens inkomstökning liksom av de inkomstökningar och

<sup>1</sup> Jfr ovan s. 208.

utgiftsminskningar, som direkt följa av de arbetslösas nyanställning (se i föregående paragraf), sparas, blir prisstegringen mindre, speciellt för konsumtionsvaror och sådana produktionsförnödenheter, som i produktionskedjan ligga nära konsumtionen.

Då nu, såsom redan antytts, ökningen av företagsinkomsterna kan antagas bli sparad till en väsentligt större del än de inkomstökningar, vilka uppkomma genom arbetares nyanställning, utgör en på grund av bättre kapacitetsutnyttjande vunnen relativt större inkomstökning för företagen en självständig orsak till att även en relativt större del av totala inkomststegringen sparas. Förutsättningen om stor utnyttjad kapacitet har därför, vid sidan av sin egen primära prisnedhållande verkan i fråga om vissa slags produkter (på grund av sänkningen av enhetskostnaden vid deras tillverkning), en sekundär prisnedhållande verkan på konsumtionsvaror och dem närstående produktionsförnödenheter genom att orsaka ej blott lägre total inkomststegring utan även högre sparkvot.

Det bör här framhållas, att ju djupare en depression är, desto mera av utnyttjad produktionskapacitet existerar det inom företagen.

Erfarenhetsmässigt är nu i ett modernt samhälle den konsumtiva efterfrågan relativt stabil, oavsett konjunkturväxlingarna. Härtill bidraga bland annat den offentliga understödspolitikerna och de enskilda företagens därmed likriktade utdelningspolitik. Levnadskostnaderna följa därför blott mycket dröjande och ofullständigt med i priset under en nedåtgående konjunktur. Av samma skäl och med hänsyn särskilt till nyss berörda förhållanden har man anledning att vänta, att även förhållandevis mycket omfattande offentliga arbeten, som utöva en väsentlig konjunkturstimulans för åtminstone de direkt berörda kapitalvaruproducerande industrierna, blott mycket obetydligt stegra konsumtionsvaruprisen, så framför allt om konjunkturedgången varit kraftig. Särskilt okänsliga äro givetvis prisen å de konsumtionsvaror, vilkas utbudselasticitet är stor (t. ex. på grund av ofullständigt kapacitetsutnyttjande och stora lager) eller vilkas efterfrågeelasticitet är liten (nödvändighetsvaror).

De praktiska slutsatser, som kunna dragas från här berörda förhållanden, äro i huvudsak följande. Är man böjd att i riskerna för en levnadskostnadsstegring se en praktisk begränsning för den konjunkturpolitiskt inriktade expansiva finanspolitiken under nedåtgående och låg konjunktur, bör man dock icke göra sig överdrivna föreställningar om den relativa storleken av dessa risker. I synnerhet om depressionen är någorlunda djup behöver man blott räkna med en relativt liten stegring av totala konsumtionsvaruefterfrågan. Dessutom har man alltid möjligheter att, därest man verkligen skulle så önska, vidtaga åtgärder av i nästa kapitel angiven art för att förhindra en större stegring av totala konsumtionen, än den man vill tillåta.

Man kan därvid, utan att riskera en icke avsedd stegring av levnadskostnaderna, sätta i gång desto mera omfattande offentliga arbeten för att därigenom ernå en desto fullständigare rättvridning av räntabiliteten och produktionen inom de kapitalvaruproducerande industrierna. Stegringen av dessa industriernas inkomst- och kostnadspris har intet nära och kortsiktigt samband med levnads-

kostnadernas utveckling. Stegringen av dessa under en nedåtgående och låg konjunktur abnormt nedpressade pris vill man genom konjunkturpolitiken söka ernå: denna prisstegring är så att säga blott prissidan av den genom konjunkturstimulansen eftertraktade rättvridningen av prisbildningen och produktionen.

En allvarligare invändning emot finanspolitikens användning såsom konjunkturpolitiskt instrument än riskerna för levnadskostnadsstegring är i själva verket den motsatta farhågan, att en viss ökning av de offentliga arbetena icke skall förmå lyfta de nyss berörda inkomst- och kostnadsprisen tillräckligt mycket, för att resultatet skall bli en i eftertraktad grad effektiv konjunkturstimulans. I synnerhet om depressionen är djup och den outnyttjade kapaciteten avsevärd, är denna farhåga naturlig.

Emellertid får man ej glömma, att — vid givna förutsättningar — dock alltid en viss relativ konjunkturstimulans kommer till stånd. Själva det bättre kapacitetsutnyttjandet innebär en förbättrad ekonomi och en ökad produktion och sysselsättningsgrad inom de industrier, som få del av de offentliga beställningarna, och en viss relativ ökning av den konsumtiva efterfrågan kommer ävenledes alltid till stånd. Vill man ha starkare konjunkturstimulerande verkningar, har man att göra utvidgningen av de offentliga arbetena desto större. Och i synnerhet om det finnes grund för den här diskuterade farhågan, kan detta i alla händelser ske, utan att risker uppstå för en icke önskvärd grad av levnadskostnadsstegring.

Återvända vi härefter till själva kreditmarknadsproblemet, kan resultatet av denna och den föregående paragrafens analys i korthet sammanfattas sålunda. *Någon annan gräns för en utvidgning av kreditvolymen än de här diskuterade prisrörelserna existerar icke i en isolerad hushållning.*<sup>1</sup> Dessa prisrörelser kunna vidare icke, utan att analysen grovt förflackas, behandlas såsom en rörelse hos en enhetlig »prisnivå». De bestå till väsentlig del av inbördes skiljaktiga rörelser hos olika »prisnivåer». Rörelserna hos dessa olika »prisnivåer» äro i sin tur beroende ej blott av produktions- och kreditutvidgningens storlek i och för sig, utan jämväl av vinsterna vid förbättrat kapacitetsutnyttjande, av investerings- och lagerhållningsreaktionerna samt av sparandereaktionen till stigande inkomster, resp. av konsumtionsstandardens relativa stabilitet. Konsumtionens reaktion kan avsiktligt regleras på ett flertal sätt, vilka i fortsättningen skola angivas.

Att kapitalknappheten på kreditmarknaden icke i och för sig lägger hinder i vägen för en genom finanspolitiken åvägabragt »motkonjunktur», framstår förståeligt redan av det skälet, att en vanlig (»naturlig») återhämtning efter en depression försörjes med kapitaldisposition på alldeles motsvarande sätt. Det sparandebud, som behöves, föreligger i huvudsak icke »uppsamlat», utan nyskapas i och genom uppsvinget, som just därigenom blir ett uppsving. I denna och föregående paragraf har faktiskt blott skildrats det normala förloppet inom prisbildningen vid en återhämtning efter en depression. Där uppkommer ju regelbundet det ökade sparandebud, som den med återhämtningen följande produktionsstegringen kräver, *under* själva återhämtningen och

<sup>1</sup> Rörande den gräns, som ligger i det internationella utrymmets begränsning, se nedan s. 224 ff.

på grund av återhämtningens karaktär att just innebära en produktions- och inkomststegring.

Kreditutvidgningen kan därför ske utan att följden blir en kraftigt kumulativ allmän prisstegring omfattande även levnadskostnadsprisen, så länge en större mängd arbete och andra varaktiga produktionsmedel äro sysslolösa, vilka sättas i produktion och få tjäna inkomster. Arbetarna kunde ju icke tidigare, lika litet som ägarna och fordringsägarna till det fasta realkapitalet, helt underlåta att konsumera, fastän de icke hade några inkomster eller hade blott lägre inkomster. Därför stegras heller icke nu allas konsumtion i samma proportion som inkomsterna. En del av de nyförvärvade inkomsterna sparas, och detta nya sparande försörjer den genom återhämtningen stimulerade realkapitalproduktionen med den kapitaldisposition, som erfordras.

Den enda skillnaden är, att initiativet vid en vanlig återhämtning utgår från enskilda företagare, vilka av en eller annan anledning börja se mera förhoppningsfullt på framtiden. I den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken tänkes impulsen utgå från det allmänna och tänkes sätta in så tidigt, att lågkonjunkturen redan rätt snart förhindras utbreda sig eller åtminstone förhindras bli så djup.

Den omständigheten utgör emellertid icke en från kapitalmarknadssynpunkt betydelsefull skillnad.

5. Den i de internationella relationerna givna begränsningen. Verkningarna å import, export och internationella kapitalrörelser. Diskussionen av kapitalmarknadens reaktion till ökade offentliga arbeten under en nedåtgående konjunktur har i de båda föregående paragraferna förts under den abstrakta förutsättningen om en isolerad hushållning. Vore Sverige en isolerad hushållning, eller funnes de politiska förutsättningarna för en internationell aktion<sup>1</sup>, vore beträffande kapitalmarknadens reaktion problemet därmed i princip löst.

En komplikation ligger emellertid i de internationella relationerna. Frågan i denna paragraf gäller: hur påverkas dessa relationer, och vilka konsekvenser ha dessa verkningar för den inre konjunkturen?

De internationella relationer, som härvid komma i fråga, äro i första rummet följande: import och export samt de internationella kapitalrörelserna på lång och på kort sikt. Vi skola nu i tur och ordning taga upp dessa faktorer en efter en för att därefter studera de fortsatta verkningarna via betalningsbalansen under olika förutsättningar rörande växelkursernas reglering.

Finanspolitiska åtgärder ha karakteriserats såsom konjunkturstimulerande i den mån de direkt stegra den konsumtiva efterfrågan och produktionen eller bara produktionen. Såväl den ökade konsumtionen som den ökade produktionen komma att föranleda en stegrad efterfrågan på även utländska varor. Importen får således en tendens att stiga.

Denna verkan får givetvis icke till sin betydelse överdrivas. Den utan gensägelse största delen av den ökade efterfrågan av varor för konsumtions- och produktionsändamål, vari den konjunkturförbättrande verkan av dessa

<sup>1</sup> Se nedan s. 234 f.

åtgärder består, vänder sig vanligen mot inhemska varor. Speciellt den offentliga verksamhet, som, därest den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken innebär ökade offentliga arbeten, ger själva stöten till den relativa konjunkturförbättringen, kan avsiktligt läggas så, att den direkt orsakade efterfrågan, d. v. s. köporderna till industrien, får denna inriktning. Men en viss tendens till importstegring måste regelbundet bli följden av varje konsumtions- och produktionsutvidning.

Mindre direkt är sambandet med exporten. Under en nedåtgående konjunktur är, som bekant, den svenska exportvolymen vanligen i sjunkande. Då exporten från Sverige till större delen består av kapitalvaror eller råvaror för kapitalvaruproduktionen, är den ju rentav särskilt känslig för den internationella konjunkturen. En internationell konjunkturvändning nedåt kan till väsentlig del antagas bli överflyttad till Sverige just genom denna exportminskning. Exportminskningen beror på minskad efterfrågan utomlands av våra exportvaror. Vilken verkan kunna under dessa förhållanden offentliga arbeten eller överhuvud taget en konjunkturlyftande finanspolitik utöva på exportvolymen?

Vissa av exportindustrierna arbeta jämväl för den inhemska marknaden. De få i samma mån del av den stimulans, som offentliga arbeten medföra för det enskilda näringslivet. Produktions- och sysselsättningsvolymen får en tendens att på vanligt sätt växa. För volymen av dessa industriers export har i sin tur denna stimulans en oviss och sannolikt obetydlig verkan. I vissa fall kunna de tänkas få minskad anledning att till kanske mycket låga pris exportera varor. I vissa andra fall kan förhållandet tvärtom vara det, att den ökade inhemska avsättningen ger dem mera rygg att framgångsrikt konkurrera på den internationella marknaden. I vilketdera fallet blir verkan på själva exportvolymen vanligen icke av större betydelse. Sannolikt är det icke en förfalskning av verkliga förhållanden, om vi beträffande den egentliga industrien i det fortsatta resonemanget bortse från denna orsakskedja.

Allmänt måste man emellertid antaga, att konjunkturstimulansen inom landet stegrar vissa av de pris, som ingå i exportindustriernas produktionskostnader. I den mån dessa industrier mera fullständigt arbeta för den internationella marknaden, måste detta betyda en försämrad räntabilitet för dessa industrier och en viss tendens till exportminskning.

Industriexportens volym torde emellertid på kort sikt och framför allt under en nedåtgående konjunktur vara i blott lägre grad betingad av produktionskostnaderna i exportindustrierna själva och i betydligt högre grad av efterfråge- och konkurrensförhållandena på de internationella marknaderna. Ej heller nyss berörda verkan torde därför vara av större betydelse i här behandlade korttidsproblem.

Något annorlunda ligga emellertid förhållandena i lantbruket. Dess totala produktutbud av varor, som ifrågakomma för export — huvudsakligen animaliska födoämnen — är ju på kort sikt förhållandevis oelastiskt. Den stegrade konsumtionen inom landet av dessa varor bör undergå en relativ och sannolikt rätt avsevärd stegring genom de åtgärder, vars verkningar här dis-



kuteras. Följden bör därför bli en på kort sikt nära nog lika stor exportminskning.

Verkningarna på landets totala exportvolym av alla slags varor måste med hänsyn till vad här framhållits te sig rätt ovissa. Man torde dock med trygghet kunna utgå ifrån att, i den mån en mera väsentlig verkan på totala exportvolymen överhuvud taget uppkommer, går den i riktning emot en minskad exportvolym, d. v. s. från handelsbalansens synpunkt i samma riktning som den nyss konstaterade verkan till importstegring. Den tenderar liksom denna att påverka handelsbalansen i negativ riktning.

Verkningarna på de internationella kapitalrörelserna äro ännu svårare att allmänt bestämma. Under för övrigt någorlunda lugna inre och yttre förhållanden, och om den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken kan beslutas under former, som med hänsyn till förtroendet till landets finanser äro betydande<sup>1</sup>, måste resultatet av konjunkturstimulansen inom landet och de i förhållande till utlandet förbättrade räntabilitetsförhållandena i landets näringsliv närmast föranleda en ökad kapitalinströmning och en minskad kapitalutströmning, vilket skulle påverka betalningsbalansen i positiv riktning.

Denna verkan å kapitalrörelserna måste emellertid antagas vara beroende på de särskilda förhållandena och därvid i hög grad på penning- och kreditpolitikens handhavande. Tills vidare bortses därifrån. Vi välja utgångspunkten för den fortsatta analysen i de offentliga arbetenas direkta och i och för sig säkra verkan att tendera till en stegrad importvolym under påpekande av att, om exportvolymen påverkas, så sker det sannolikt i samma riktning och med samma konsekvenser.

**6. Den i de internationella relationerna givna begränsningen (fortsättning). Valutaförhållandena.** Den stegrade importvolymen måste tendera att förskjuta landets internationella betalningsbalans i negativ riktning. Intill en viss gräns behöfve detta i och för sig icke bereda någon större svårighet.

Antaga vi först internationell guldmynstfot (eller på annat sätt fast reglerade växelkurser på utlandet) samt normala internationella kapitalmarknadsförhållanden, kan man, som redan nämnts, under vissa förutsättningar vänta sig en ökad kapitalinströmning och en minskad kapitalutströmning såsom följd av det, relativt sett, förbättrade räntabilitetsläget i landets näringsliv. Inträffar icke denna reaktion, eller kommer den icke tillräckligt snabbt, kan en utländsk upplåning av viss storlek under dessa förhållanden vanligen ernås. I den mån riksbankernas (och privatbankernas) valuta- och guldreserv är stor, kan utrymme inom betalningsbalansen för den ökade importen även ernås genom en viss minskning av denna reserv.

Samtliga dessa mera normala motvikter till importökningen, som längre fram skola något mera ingående diskuteras, ha emellertid en viss maximal omfattning, varefter antingen guldpariteten skulle bringas i fara eller riksbanken tvingas att skärpa kreditvillkoren för de enskilda företagen. Här-

<sup>1</sup> Se därom ovan s. 128 ff. och nedan s. 231 ff.

uti ligger då den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitikens verkliga begränsning (liksom begränsningen av all annan nationell konjunkturpolitik, som går ut på kreditutvidgning). Det är denna begränsning, som bestämmer storleken av vad i det föregående nämnts »det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik».

Man skulle möjligen antaga, att vid en fri myntfot och rörliga växelkurser en sådan begränsning icke skulle existera. Systemet med »fri valuta» har ofta förordats av detta skäl.

Tankegången är därvid i mycket grova drag följande. Får betalningsbalansen en tendens att röra sig i negativ riktning, sjunker det internationella värdet av landets valuta. Därigenom ökas exporten och minskas importen. Betalningsbalansen blir ånyo normal, varvid för övrigt exportproduktionen och den med importen konkurrerande hemmamarknadsproduktionen direkt fått ett förbättrat räntabilitetsläge. Processen har många komplikationer, varå här icke är platsen att ingå. Genom deprecieringen skulle i alla händelser det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik vara utvidgat i den grad, som erfordras.

Erfarenheterna från perioder med fri valuta ha emellertid i viss mån jävat detta teoretiska resonemang. Om utlandet reagerar med import- och valuta-restriktioner av olika slag, är det icke säkert, att en valutadepreciering efter en viss gräns har dessa verkningar å betalningsbalansen. Landets prestige är vidare ständigt i viss grad förbunden med växelkurserna. Sjunkande växelkurser skulle efter en viss gräns och under vissa förhållanden kunna ge anledning till kapitalflykt, vilket i och för sig minskar det ifrågavarande internationella utrymmet.

Av dessa och andra skäl — till vars närmare utredning hänvisas till en av parallellutredningarna — kan en formellt »fri valuta» likväl i realiteten vara »bunden» i den meningen, att riksbanken icke reflekterar på att genom en valutadepreciering bereda ökat utrymme för en nationell konjunkturpolitik, eller att, även om den gjorde det, utrymmet icke skulle därigenom ökas. I synnerhet på grund av den desorganisation av den internationella kapitalmarknaden, som gärna följer med fria växelkurser under en nedåtgående konjunktur, och de därigenom försvårade lånemöjligheterna, kan det internationella utrymmet faktiskt vara mindre stort och mindre elastiskt vid fria växelkurser än vid fasta växelkurser.

Dessa hänsyn till valutans värde, vilka måste tagas såväl vid guldmyntfot och fasta växelkurser som vid fri valuta och rörliga växelkurser, bilda begränsningen kring det givna internationella utrymmet för den nationella konjunkturpolitiken. I nästa kapitel skall närmare utredas, huruledes detta utrymme ständigt är i viss grad elastiskt, och hur det kan utnyttjas mer eller mindre intensivt. Här nöja vi oss att konstatera, att en sådan begränsning existerar. Om denna begränsning aktuellt är av betydelse eller icke beror dels av förhållandena vid det särskilda tillfället och dels av intensiteten hos de expansionsåtgärder, som praktiskt övervägas.

Med hänsyn till den potentiella tillvaron av denna begränsning får även

talet om knappheten på kapitalmarknaden en viss mening.<sup>1</sup> Den relativa riktigheten av detta argument ligger däri, att efter en viss gräns — men också först efter en viss gräns, som i ett visst konjunkturläge och i förhållande till de därvid diskuterade expansionsåtgärderna icke behöver bliva överskriden — om utrymmet icke genom särskilda medel utvidgas, en ytterligare utvidgning av den offentliga verksamheten kommer att försätta riksbanken i det tvångsläget, att denna för att värna de växelkurser på utlandet, den av olika skäl anser såsom maximala, bringas att vidtaga en motsvarande kreditbegränsning gentemot den enskilda näringsverksamheten. Riksbanken måste efter denna gräns söka pressa ned den enskilda företagsverksamheten så mycket, att den ytterst från denna enskilda företagsverksamhet härstammande efterfrågan på speciellt utländska varor inskränkes i samma grad, som den offentliga verksamhetens därefter skeende utvidgning stegrar samma slags efterfrågan.

**7. Konkurrensen på kreditmarknaden mellan offentlig och enskild verksamhet. Ett villkor beträffande riksbankspolitiken.** Efter denna gräns är det med andra ord riktigt, att det råder en knapphet i absolut mening på kapitaldisposition, och att den offentliga verksamheten blott kan utvidgas på bekostnad av den enskilda. Vid sidan av prisstegringen framträder då även verkningarna å betalningsbalansen såsom en begränsning av den inhemska kapitaltillgången.<sup>2</sup>

Det är givetvis därmed icke självfallet, att icke även efter denna gräns en ökad offentlig verksamhet vore motiverad från arbetsmarknadspolitiska synpunkter. De offentliga arbetena kunna, som redan nämnts, givas den inriktningen, att de i högre grad än den enskilda verksamhet, som därvid skulle behöva inskränkas, giva upphov till efterfrågan på inhemska produkter. De offentliga arbetena äro vidare ofta relativt mera lönebildande än annan produktion. Av båda dessa skäl kan ett ökat offentligt företagande även efter denna gräns innebära, att ett större antal arbetare givas sysselsättning genom de offentliga arbetenas utvidgning än det antal arbetare, vilka genom den enskilda verksamhetens minskning göras arbetslösa. Det skulle då kunna framstå socialpolitiskt motiverat, ehuru det icke är konjunkturpolitiskt motiverat. Vidare är det sannolikt, att den ökade arbetsefterfrågan från det allmännas sida av konjunktur- och socialpolitiska skäl blir inriktad emot särskilt hårt drabbade sektioner av arbetsmarknaden, vilkas stödjande även på bekostnad av andra sektioner kan framstå såsom ett allmänt intresse.

Dessa reservationer sakna förvisso icke praktisk betydelse. Med bortseende därifrån välja vi emellertid den förutsättningen för den efterföljande diskussionen av finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument, att denna an-

<sup>1</sup> Se ovan s. 218 f.

<sup>2</sup> Jfr ovan s. 223. Man får därvid söka värja sig för den föreställningen, att det skulle råda en närmare förbindeelse mellan tendensen till prisstegring och tendensen till negativ utveckling av betalningsbalansen. Det är ingalunda prisstegringen, som orsakar tendensen till växelkursstegring. Den senare verkan uppstår *direkt* på grund av konsumtions- och produktionsutvidgningen och är för handen även därest prisstegringen skulle vara obetydlig. De båda tendenserna äro på kort sikt rentav i viss mån konkurrerande, i det att prisstegringen inom landet beror på ökningen av efterfrågan på inhemska varor och således blir desto större, ju mindre del av totala efterfrågeökningen, som vänder sig till utländska varor och pressar betalningsbalansen och vice versa. Ett odiskriminerat användande av en förenklad »köpkraftsparitetsteori» kan här blott fördunkla de reala orsakssambanden.

tages icke få i någon mån öka kapitalknappheten för enskild företagsverksamhet. Denna förutsättning innebär närmare bestämt, att riksbanken antages genom obligationsköp, diskontosättning och sin allmänna kreditpolitik sörja för oförändrade kreditvillkor (i vidsträcktaste mening) för det enskilda näringslivet, trots att det offentliga ställer ökade anspråk på kapital, att riksbanken m. a. o. icke på grund av den offentliga finanspolitiken tillåter kreditvillkoren att stramas åt i jämförelse med de kreditvillkor, som vid en annan finanspolitik skulle råda.

Denna förutsättning kan även riksbanken uppfylla men blott intill en viss gräns, varefter en dylik relativ kreditutvidgning vid oförändrade kreditvillkor skulle ha verkningar på betalningsbalansen till utlandet och på valutakurserna, som riksbanken icke vill godtaga. Utrymmet för finansiell expansion inom denna gräns är — för att här sammanfatta — desto större:

1) ju fördelaktigare utvecklingen gestaltar sig beträffande andra tendenser inom landets betalningsbalans än den här ifrågavarande, som härrör ur den genom den konjunkturstimulerande finanspolitiken förorsakade ökade efterfrågan inom landet på importvaror,

2) ju större del av den genom den ökade offentliga företagsverksamheten direkt och indirekt orsakade inkomstökningen i samhället, som blir sparad och alltså icke tager sig uttryck i konsumtiv efterfrågan (varvid dock konjunkturstimulansen blir försvagad speciellt vad gäller konsumtionsindustrierna),

3) ju större del av den ökade produktionen och konsumtionen, som resulterar i en efterfrågan på inhemska varor,

4) ju större minskning av sin valuta-reserv riksbanken anser sig kunna tillåta,

5) och (vid fri valuta) ju högre växelkurser på utlandet riksbanken vill tillåta.

**8. Konkurrensen mellan den inre penningpolitiken och finanspolitiken. Det enskilda näringslivets förtroenderekaktion.** Flertalet av de från konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska synpunkter gynnsamma verkningar, som under givna förutsättningar ett ökat offentligt företagande skulle utlösa, skulle även kunna uppkomma genom en ökad enskild företagsverksamhet, därest denna blott vore möjlig att åstadkomma.

Då man med viss, nyss närmare angiven begränsning antager möjligheten av att den offentliga finanspolitiken kan bringas att leda till en viss kreditutvidgning utan att förorsaka kreditinskränkningar för det enskilda näringslivet, så ligger bakom detta antagande den primära förutsättningen, att det enskilda företagandet icke genom de penning- och kreditpolitiska medel, som stå riksbanken till buds, kunnat stimuleras till motsvarande utvidgning.

De omständigheter, som under en nedåtgående konjunktur kunna förklara en dylik ineffektivitet hos den inre penningpolitiken såsom ensamt konjunkturpolitiskt medel, ha exemplifierats i inledningskapitlet till denna avdelning<sup>1</sup> och utredas närmare i en särskild parallellundersökning, vartill här hänvisas.

<sup>1</sup> Se ovan s. 164 ff.

Det må blott ytterligare påpekas, att såsom anledning till att förutsättningar äro för handen för en konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik kan stå ej blott en ineffektivitet hos den inre penningpolitiken i absolut mening utan även en bristande vilja eller förmåga hos riksbanksledningen att utnyttja de konjunkturpolitiska medel, varöver den faktiskt förfogar.

Om den inre penningpolitiken är (eller anses vara) ineffektiv såsom konjunkturpolitiskt medel att fullt utnyttja det förhandenvarande internationella utrymmet — t. ex. på den grund att de i och för sig solventa och personligen vederhäftiga företagare, som överhuvud taget kunna komma i fråga för kredit, tämligen oavsett kreditvillkoren draga sig för riskerna vid företagande —, har ökningen av den offentliga företagsverksamheten den innebörden, att det offentliga i stället tager detta initiativ och därigenom själv direkt åstadkommer en del av den möjliga kreditutvidgningen. Därvid minskas även riskerna för den enskilda företagsverksamheten genom den ökade efterfrågan på konsumtions- och produktionsförnödenheter, som uppkommer genom den ökade offentliga verksamheten, och även de enskilda företagarna få förstärkta motiv att företaga.

Sin sakliga grund har denna finanspolitik i det faktum, att det offentliga i motsats till de enskilda företagarna principiellt omsluter samhällets hela ekonomi och därför kan göra en helt annan art av riskberäkning, än de enskilda företagare, som genom rena räntabilitetsberäkningar blott stå inordnade i denna ekonomi. Det offentliga kan nämligen genom ändamålsenliga åtgärder förändra själva förutsättningarna för sitt eget och de enskilda företagens ekonomiska handlande.

Då den genom finanspolitiken direkt ernådda produktions- och konsumtionsutvidgningen är avsedd att direkt och indirekt stimulera även de enskilda företagarna till produktionsökning, ligger det i sakens natur att det offentliga icke för egna ändamål får utnyttja hela utan blott en del av det för möjlig kreditutvidgning fria internationella utrymmet (eller att statsmakterna i annat fall få sörja för en utvidgning av detta utrymme; se därom i nästa kapitel).

Det är vidare givet, att det enskilda näringslivets reaktion till den genom finanspolitiken givna impulsen i sista hand även beror på hur näringslivets förtroende och framtidstillförsikt påverkas genom denna finanspolitik. Häri genom inträder i problemet en irrationell psykologisk faktor, som isynnerhet vid en mindre stark och målmedveten riksbankspolitik kan delvis, helt eller mera än helt motväga den av finanspolitiken initierade konjunkturstimulansen (i vilket senare fall slutresultatet bleve en än mera sammandragen total kreditvolym och en försämrad konjunkturställning).

Sammanhanget är ju i korthet följande. Den konjunkturstimulerande finanspolitiken måste i och för sig innebära en tendens till stigande efterfrågan på olika slags nyttigheter. Denna verkan måste vidare (inom gränsen av det internationella utrymmet) i och för sig innebära en förbättrad räntabilitetsställning för de enskilda företagarna, en anledning till större tillförsikt och en ökad investerings- och företagandevillighet. Denna orsakskedja har analyserats i det föregående.

Om nu emellertid affärs- och finansvärlden ser på denna finanspolitik med misstroende och — med rätt eller orätt — befarar, att den är förfelad, betyder detta, att företagsvolymen icke ökas i den utsträckning, som avsetts, och det föreligger till och med vissa möjligheter, att den minskas.

Som alltid i dessa konjunkturteoretiska sammanhang är orsaksfaktorn av kumulativ karaktär. Ett tillräckligt stort misstroende orsakar självt sitt berättigande. Misstroendet kommer, om det är tillräckligt utbrett, att bekräftas av erfarenheten, just genom att det ekonomiska förloppet då bestämmes av detta misstroende.

**9. Riksbankens ansvar.** Lyckligtvis finnas vissa metoder att behärska denna irrationella faktor. Till en början må här påpekas, att i den mån den konjunkturlyftande finanspolitiken under en nedåtgående eller låg konjunktur på ett systematiskt och institutionellt fastlagt sätt ingår som ett led i en långsiktig finanspolitik, behöver denna irrationella reaktion i blott lägre grad befaras, både emedan den då i den aktuella tillämpningen framstår mindre onaturlig och extraordinär, och emedan den då kan beslutas utan alltför vidlyftiga, rent principiella diskussioner.

Vidare kan den irrationella reaktionen i viss grad behärskas genom riksbankens politik. Man har nämligen att observera, att misstron och oron anknyta sig till omständigheter, som inom det internationella utrymmets gränser kan regleras av riksbanken: i första hand kreditvillkoren samt med valutaställningen sammanhängande förhållanden.

Vad gäller kreditvillkoren ligger i det redan sagda, att en förutsättning för en framgångsrik konjunkturpolitik efter dessa linjer, är att kreditvillkoren — inklusive räntesatserna — icke på grund av denna politik i motsvarande grad skärpas. Tillåter riksbanken en sådan skärpning, så blir ju följden en motvägande kreditåtstramning för det enskilda näringslivet. Men speciellt en stegring av obligationräntan, resp. en sänkning av obligationskurserna, innebär vidare stundom en anledning till, eller åtminstone ett understödjande av ett på annat sätt uppkommet, minskat förtroende till den offentliga finanspolitiken. Varje annan skärpning av kreditvillkoren har även i sin mån en förtroendeminskande, konjunkturdeprimerande effekt.

Icke minst på denna punkt framträder det, hur absolut nödvändig riksbankens medverkan är för även den konjunkturpolitik, som använder sig av finanspolitiken såsom medel. En osäker och passiv riksbanksledning, som icke strängt övervakar, att kreditvillkoren icke skärpas, som låter de offentliga obligationerna falla i kurs och obligationsräntorna stiga, och som eventuellt låter det bli känt i affärsvärlden, att den icke anser sig ha medel att efter sina avsikter behärska kreditmarknaden, kan därigenom i den aktuella konjunktursituationen göra långt mera skada, än den ifrågasatta finanspolitiken i och för sig kan verka i förmånlig riktning.

Denna synpunkt får speciell betydelse på grund av följande omständigheter. De finanspolitiska åtgärderna måste ju undergå en rätt långvarig administrativ och politisk förberedelse, innan de kunna sättas i verket. De konjunktur-

stimulerande verkningarna infinna sig direkt först genom deras verkliga företagande: först då uppstår den ökade efterfrågan på olika slags nyttigheter. De eventuellt inträffande förtroenderubbande verkningarna anteciperar emellertid stundom de finansiella åtgärdernas verkliga företagande eller i allt fall deras konjunkturstimulerande efterhandsverkningar.

Har man därför en svag eller icke med finanspolitiken samstämd riksbanksledning, som redan på detta förberedande stadium t. ex. tillåter obligationskurserna att falla, så har redan övertvägandet av en konjunkturstimulerande finanspolitik fått utöva konjunkturdeprimerande verkningar, långt innan de konjunkturstimulerande verkningarna hunnit bli aktuella. Har man åter en stark och med finanspolitiken målvedvetet samarbetande riksbankspolitik, kan därigenom förtroendereaktionen styras så, att även de stimulerande verkningarna anteciperas, varigenom de gynnsamma verkningarna på konjunkturen föregripa de efterfrågeökningar, vartill utvidgningen av den offentliga verksamheten komma att giva upphov.

De åtgärder, varigenom riksbanken kan motverka de förtroendeminskande verkningar, som eventuellt sammanträffa med eller förelöpa den konjunkturstimulerande finanspolitiken, skola ej här behandlas. För en utredning av detta problem hänvisas till en av parallellundersökningarna. Av vikt att här framhålla är blott, att det är synnerligen ovisst, huruvida man från konjunkturpolitisk synpunkt kan förorda några som helst finansiella åtgärder av konjunkturstimulerande art, såvida man icke kan utgå från, att riksbanksledningen i sin penning- och kreditpolitik fullföljer samma riktlinjer och därigenom effektivt understöder finanspolitiken, samt att denna utåt ger tillkänna, att den så gör, och förmår skapa förtroende inom finans- och affärsvärlden för sin vilja och sin förmåga att genomföra denna avsikt.

I vad mån denna rationella integration av penning- och finanspolitik kan skapas och i så fall genom vilka metoder, ligger utom ramen för denna undersökning.<sup>1</sup> Då denna förutsättning härefter tages såsom underlag för den fortsatta analysen, skall det dock icke fördöljas, att den med hänsyn till erfarenheterna från ej blott Sverige utan även andra länder framstår synnerligen oviss och alldeles icke självgiven. För den, som betvivlar, att denna förutsättning kan realiseras, får den fortsatta analysen närmast karaktären av en konstruktion företagen på grundvalen av en förutsatt riksbankspolitik, som man i praktiken icke anser sig kunna räkna med.

Som redan nämnts, skall denna här förutsatta, från den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitikens synpunkt rationella riksbankspolitik icke närmare analyseras i denna undersökning. Blott i tvenne från finanspolitisk synpunkt mera näraliggande hänseenden skola några allmänna påpekanden göras, till vars fullständigande må hänvisas till den parallella undersökningen rörande penningpolitiken: obligationsräntorna och valutaförhållandena.

I den förutsatta riksbankspolitik ligger, som understrukits, i första hand

<sup>1</sup> Då här och på andra ställen talas om riksbanken såsom ensamt rådande över penning- och kreditpolitiken, bör egentligen underförstås: riksbanken och riksgäldskontoret. Genom sin befattning med den statliga upplåningen m. m. har riksgäldskontoret i Sverige faktiskt en väsentlig del i ansvaret för denna politik.

att kreditvillkoren icke stramas åt på grund av finanspolitiken. Detta betyder bland annat, att obligationsräntorna icke av denna anledning få stegras.

Om de personer och företag, som på lång sikt placera kapital i offentliga obligationer, eller de finansiärer, som spekulera i dylika obligationer, i anticipation av en större offentlig upplåning vänta lägre obligationskurser, och om de av denna anledning underlåta att köpa obligationer eller rentav försälja sådana med resultat, att obligationskurserna tendera att sjunka och den effektiva räntan tenderar att stiga, måste riksbanken för att det gjorda antagandet skall vara uppfyllt sörja för att denna utveckling hindras. Den kan göra det genom att i tillräcklig omfattning uppköpa obligationer. Obligationsräntan måste hållas fast eller rättare sagt — med hänsyn till den förutsatta nedåtgående konjunkturen — i allmänhet hållas sjunkande.

Samtidigt måste riksbanken göra klart för spekulanterna och kapitalinveste-rarna, att den genom dessa medel ämnar även i fortsättningen förhindra en av denna anledning uppkommen räntestegring. I den mån riksbanken lyckas övertyga obligationsmarknaden om sina fasta avsikter i detta hänseende, behöver den heller icke utöka sin obligationsportfölj så mycket som eljest.

I den mån riksbanken icke lyckas övertyga obligationsmarknaden, att räntan icke kommer att stegras, blir givetvis följd, att riksbanken vid gjort antagande måste köpa desto mera obligationer och eventuellt direkt finansiera hela eller en större del av de offentliga arbetenas utvidgning. Samtidigt kommer då kapital i likvid och oplacerad form att samlas hos de personer och företag, som eljest skulle ha placerat detta kapital i obligationer, men som nu vänta på den räntestegring, de anticipera. Genom att köpa obligationer i tillräckligt stor skala kan riksbanken alltid laga, så att dessa få orätt, och att räntan icke stiger.

Risken skulle givetvis därvid kunna tänkas vara den, att, om och när dessa kapitalplacere få klart för sig, att de räknat fel, en stor mängd kapital plötsligt skulle kunna vända sig emot obligationsmarknaden med resultat, att räntan våldsamt skulle falla och eventuellt en inflatorisk process taga sin början. Men riksbanken kan då hastigt fylla efterfrågan på obligationer genom att sälja av sin portfölj (eller eventuellt genom att i sista hand sälja särskilt för detta ändamål tillskapade obligationer, ifall reaktionen skulle vara mycket våldsam; dessutom stå ju även andra penningpolitiska medel till buds för att möta en dylik »explosion» av uppsamlad likvid köpkraft). Det viktiga att framhålla är emellertid, att riksbanken genom en fast obligationspolitik kan styra anticipationerna på obligationsmarknaden och förebygga dylika tvära vändningar.

Vad åter gäller valutamarknaden, som ju i denna undersökning är viktig, emedan den markerar det internationella utrymmets begränsning, kunde en negativ förtroendereaktion riskeras visa sig i en spekulation i nedgång av kronans internationella värde (kortsiktig kapitalflykt) eller i långsiktig kapitalflykt. En dylik reaktion vore desto farligare, ej blott emedan därigenom det internationella utrymmet för den nationella konjunkturpolitiken inskränk-



tes, utan även på grund därav, att under vissa förutsättningar en skärpt inre penningpolitik (som alltså då emot antagandet skulle i sin mån upphäva den konjunkturstimulerande effekten av finanspolitiken) icke med säkerhet kunde väntas kunna motverka kapitalflykten, varigenom ont blott gjorts värre.

Vid en fast förankrad guldmyntfot och mera reguljära förhållanden på den internationella kapitalmarknaden är en dylik reaktion knappast att befara, och den kan då i alla händelser oftast lätt mötas genom viss minskning av valuta-reserverna och genom upplåning utomlands.

Av större aktualitet blir givetvis faran vid en mindre fast guldmyntfot, vid »fri valuta» och större svårigheter att låna utomlands. Riksbankens reaktion måste här ligga i ett smidigt och snabbt utnyttjande av valuta-reservens möjligheter i syfte att på ett tidigt stadium förhindra en utbredning av en dylik deprecieringsspekulation (om nämligen deprecieringen icke framstår ändamåls-enlig; se ovan). Framför allt måste emellertid riksbanken inrikta sig på att efter sina avsikter styra de antecipationer, som i sin tur styra valutaspekulationen. Den smidigaste metoden ligger här i anordnandet av en reguljär terminshandel, varigenom riksbanken till pris, som den kan reglera genom sitt eget utbud och sin egen efterfrågan, säljer och köper utländsk valuta på vissa terminer.

Dessa allmänna påpekanden, vilka givetvis skulle behöva kompletteras på flera punkter, ha här blott framförts för att i någon mån konkretisera den förutsättning rörande riksbankspolitiken, som ligger bakom varje förordande av en finanspolitik reglerad i konjunkturpolitiskt syfte eller varje annat konjunkturpolitiskt handlande, som innebär kreditutvidgning. I samma mån denna förutsättning icke är realiserad, försvagas finanspolitikens konjunkturstimulerande verkningar. I vidrigt fall kunna dessa verkningar rentav bli negativa, d. v. s. konjunkturdeprimerande.

**10. Finanspolitiken såsom internationellt konjunkturpolitiskt instrument.** Ehuru frågan ligger utom ramen för här föreliggande undersökning, som ju enbart gäller den nationella konjunkturpolitiken, må det dock framhållas, att därest överhuvud taget en internationell enighet kunde nås rörande en samfäll och samstämd konjunkturpolitik, skulle även finanspolitikens effektivitet såsom konjunkturpolitiskt instrument i hög grad ökas.

Det är ju, som redan framhållits, i sista hand hänsynen till verkningarna å de internationella relationerna, som uppdraga en begränsning för finanspolitikens möjligheter att åvägabrinda en konjunkturförbättrande verkan. Kunde man komma överens om att under en nedåtgående konjunktur samtidigt i olika länder lägga finanspolitiken på en expansiv linje, skulle ju i varje särskilt land denna politiks importstegrande verkningar icke utgöra en fara från valutasynpunkt. Då andra länder följde samma politik, skulle nämligen även exporten stiga.

En dylik internationell politik skulle sannolikt rentav vara ett av de effektivaste medlen att verkligen framgångsrikt kunna komma tillrätta med alla de importbegränsande åtgärder, vilka eljest under en nedåtgående konjunktur

vidtagas i de olika länderna. Från synpunkten av ett enskilt land, som antages icke på ett väsentligt sätt kunna påverka världskonjunkturen, äro dessa åtgärder ofta rationella. Underlåtenheten att vidtaga dem skulle i vissa fall skärpa depressionen inom det egna landet, om denna underlåtenhet icke avsevärt förändrade handelspolitiken utomlands. Internationellt sett kunna de emellertid medföra en viss sammanpressning av den internationella handels volym och eventuellt en skärpning av den internationella konjunkturen. Dessa tvenne påståenden innebära ingen verklig motsats: paradoxen har sin motsvarighet i varje ekonomiskt konkurrensfenomen (t. ex. det vanliga, att ett antal företagare konkurrera om en marknad och underbjuda varandra, varigenom priset sjunker; en enskild företagare kan därvid blott hålla sig uppe genom att sälja billigt; skulle han låta bli att sänka sitt pris, finge han ingen avsättning, medan priset på marknaden i mån av återstående konkurrens därigenom knappast skulle stegras; om priset betraktas såsom oönskligt, kan det icke förhindras annat än genom monopolistisk överenskommelse mellan de olika företagen).

Härtill kommer, att affärs- och finansvärldens förtroendereaktion sannolikt i allmänhet skulle vara mindre oförmånlig och mera förmånlig vid internationellt överenskomna åtgärder än vid isolerat nationella.

Av dessa och andra skäl är det mycket naturligt, att yrkandena på internationella överenskommelser om stora offentliga arbeten och överhuvud taget om en expansiv finanspolitik under nedåtgående konjunktur spela stor roll bland förslagen att åvägabringa en internationell konjunkturpolitik. Man kunde visserligen fråga sig, om icke den reguljära kreditpolitiken därvid skulle vara tillräcklig såsom konjunkturpolitiskt instrument. Därvid har man emellertid att ihågkomma, att de omständigheter, som göra den inre penningpolitiken i viss utsträckning ineffektiv såsom ensamt konjunkturpolitiskt medel, även kunna vara, och väl sannolikt ofta äro, förhanden även internationellt.

Detta internationella konjunkturproblem ligger emellertid icke inom ramen för denna undersökning. Det har här berörts i största allmänhet, blott emedan det kastar ett bjärt ljus över de säregna svårigheter, varmed den nationella konjunkturpolitiken, inklusive finanspolitiken, har att kämpa.

## KAPITEL 5.

### **Metoder varigenom det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik kan utvidgas. Olika finanspolitiska åtgärder jämförda med hänsyn till den konjunkturpolitiska effektivitet, varmed de utnyttja det internationella utrymmet.**

1. **Sambandet mellan handelsbalansens rörelsetendens och valutaläget icke momentant utan tidskrävande, icke stelt utan i viss grad elastiskt.** Gränsen kring det internationella utrymmet har både vid fasta och rörliga växelkurser angivits vara i sista hand valutahänsynen. Vid en fri valuta i egentlig mening, där i och för sig ingen grad av depreciering betraktades såsom oönskelig, skulle även det internationella utrymmet vara obegränsat. I praktiken tages emellertid alltid vissa valutahänsyn, och däri ensamt ligger begränsningen av det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik. Tillvaron av en sådan begränsning betyder givetvis icke, att denna begränsning vid ett visst tillfälle utgör ett skäl mot en finansiell expansion. Utrymmet kan vara så stort eller de diskuterade finansiella åtgärderna så föga utrymmeskrävande, att begränsningen icke är av praktisk aktualitet.

I föregående kapitelns allmänna analys av detta utrymme och de förhållanden, som bestämma dess begränsning, har utgångspunkten tagits i den konjunkturstimulerande finanspolitikens verkan att stegra importen. I den mån denna finanspolitik har en mera avsevärd verkan på exporten, har denna verkan antagits gå i från handelsbalansens synpunkt samma riktning, d. v. s. till att minska exporten. Verkningarna på kapitalrörelserna ha angivits vara mera obestämda, i det särskilda fallet beroende på växelkursregleringen, på den internationella kapitalmarknadens tillstånd, på riksbankens politik och på affärs- och finansvärldens förtroendereaktion — faktorer som alla äro av varandra inbördes beroende. Vid den i detta kapitel fortsatta analysen av problemet utgå vi — med understrykande av tidigare gjorda reservationer — för enkelhets skull alltså närmast från finanspolitikens verkan på importen.

Sambandet mellan handelsbalansen och valutaläget är nu — under i föregående kapitel angiven förutsättning om en stark och med finanspolitiken likriktad riksbankspolitik, som bland annat har till sitt förfogande en någorlunda tillräcklig valutareserv och vet att bemästra den kortsiktiga valutaspekulationen — i rätt avsevärd grad elastiskt. Den växelverkan, vari detta samband tager sig uttryck, tar därjämte alltid en viss tid. Det ligger således vanligen ett rätt avsevärt tidsavstånd mellan igångsättandet av offentliga arbeten, den därav

orsakade stimulansen av näringslivet, den därigenom ökade efterfrågan efter bl. a. utländska varor och slutligen den reaktion hos växelkurserna, som man av ett eller annat skäl icke vill tillåta.

Tidsavståndet beror på att 1) det finns vissa lager av utländska varor inom landet, att 2) en import alltid drager en viss tid, på grund varav lagren i första hand komma att minska, och att 3) importen vanligen icke betalas kontant och därför icke ögonblickligen avspeglar sig i den för växelkurserna betydelsefulla betalningsbalansen. Detta gör till en början, att man har en viss tid på sig och därmed även en viss möjlighet att pröva och känna sig fram.

Ett medel att vid behov öka ut detta tidsavstånd ligger vidare, som redan nämnts, i riksbankens (och privatbankernas) valutareserver. Bland annat med hänsyn till dessa reservers förtroendeskapande verkan på valutaspekulationen och även av andra skäl torde det däremot icke vara klokt att bygga alltför mycket på möjligheten att mera stadigvarande utvidga utrymmet genom valuta-reservens minskning under nedåtgående konjunkturer.

Ville man ha en valuta-reserv användbar för sådant ändamål, hade man att under uppåtgående och höga konjunkturer samla en särskild konjunktur-reserv investerad i utländska valutor, vilken då skulle vara av mycket större storleksordning än den ordinära valuta-reserven. Ett internationellt utrymme för en nationell konjunkturpolitik under nedåtgående och låga konjunkturer skulle då kunna skapas genom försäljandet av de valutor, vilka med nedtryckande av de uppåtgående och höga konjunkturerna tidigare sammanköpts.<sup>1</sup> Under mera lugna förhållanden i fråga om växelkurserna och den internationella kapitalmarknaden kan emellertid detta resultat ernås även på andra vägar.

Vid en mera ordinär storlek av valuta-reserverna är, som redan sagts, dessas användande i syfte att utvidga det internationella utrymmet icke tillrådligt. De ge emellertid möjligheterna att komma över en extraordinär situation. Valuta-reservernas möjliga ianspråktagande förlänger med andra ord tidsavståndet till valutaställningens reaktion och förbättrar därigenom möjligheterna för en politik, som försiktigt vill pröva och känna sig fram.

En verklig utvidgning av det internationella utrymmet för finanspolitiken ernås däremot, om staten, kommunerna, riksbanken, privatbankerna eller enskilda personer i en eller annan form skaffa sig utländska krediter eller hemtaga tidigare till utlandet lämnade svenska krediter (vilka då verka såsom en konjunktur-reserv; se ovan). Det råder knappast tvivel om att en viss offentlig kontroll över de internationella kapitalrörelser, vilka gå över landets gränser, understundom kan vara en nödvändig förutsättning för en framgångsrik nationell konjunkturpolitik, som icke vill använda i prisbildningen mera ingripande metoder att påverka betalningsbalansen (t. ex. via handelsbalansen; se därom i nästa paragraf).

Under mera normala förhållanden på den internationella kapitalmarknaden kan denna kontroll anordnas smidigt nog genom ordinär valutahandel och genom utländsk upplåning, resp. utlåning. Under mindre normala förhållanden är denna kontroll svårare att effektivt administrera.

<sup>1</sup> Se därom s. 275.

För en mera systematisk och ingående analys av i denna paragraf berörda problem hänvisas till den parallella undersökningen rörande penningpolitiken.

**2. Handelspolitiska åtgärder i syfte att utvidga det internationella utrymmet för den konjunkturstimulerande finanspolitiken.** Utom de här sist omnämnda möjligheterna att på kortare eller längre sikt utvidga den av valutahänsynen markerade, i viss mån tids- och utrymmeselastiska begränsningen kring finanspolitiken stå naturligtvis de direkt handelspolitiska åtgärderna till buds (importtullar, exportpremier, valutaregleringar, direkta importregleringar o. s. v. eller rentav statligt utrikeshandelsmonopol).

Till dessa åtgärder räkna vi även valutadepreciering, vilken, därest den är praktiskt användbar, med hänsyn till sina från här anlagda synpunkter betydelsefulla verkningar är att betrakta såsom en kombinerad allmän importtull och allmän exportpremie.<sup>1</sup> Såsom sådana har deprecieringen den fördelen, att den är lättare och billigare att administrera, än direkta importtullar och exportpremier skulle vara. I själva definitionen av det internationella utrymmets begränsning såsom i sista hand betingad av vissa givna valutahänsyn, ligger givetvis icke, att icke i en aktuell situation en valutadepreciering skulle vara det bästa medlet att utvidga detta utrymme.

Antages emellertid, att ett behov av ökat utrymme för produktionen och konsumtionen inom landet — och därvid närmast för den erforderliga utvidgningen av kreditvolymen — av ett eller annat skäl icke kan nås genom en valutadepreciering, stå, som redan nämnts, de direkta handelspolitiska åtgärderna till buds.

Det handelspolitiska problemet kan givetvis i detta samband icke mera ingående diskuteras lika litet som nyss det penning- och valutapolitiska. Här må blott påpekas, att varje inskränkning av importen eller utvidgning av exporten, alldeles oavsett vad den mera konkret går ut på, eller genom vilka medel den tekniskt genomföres, ökar utrymmet för en konjunkturlyftande finanspolitik.

Såsom praktiska hinder för direkt handelspolitiska åtgärder stå som bekant bland annat följande hänsyn<sup>2</sup>:

1) fruktan för repressalier utomlands. Denna fruktan är mera befogad gentemot vissa länder och vad gäller vissa varor än gentemot andra länder och vad gäller andra varor;

2) fruktan, att förändringar inom produktions- och prissystemet inom landet uppstå, av natur att mera bestående motivera en från de politiskt dominerande intressenas synpunkt eljest icke motiverad skyddspolitik på längre sikt. Även denna fruktan är mera befogad vad gäller vissa varor än vad gäller andra (t. ex. sådana, som icke tillverkas och icke kunna väntas bli tillverkade inom landet). I viss utsträckning kunna vidare dessa skyddsverkningar — därest de icke framstå önskvärda — kompenseras genom beskattning av den ifråga-

<sup>1</sup> Se ovan s. 227.

<sup>2</sup> Dessa hänsyn binda även användandet av en speciell konsumtionsbeskattning såsom utgiftsfinansiering, i den mån som denna beskattning minskar konsumtionen av de beskattade utländska varorna och således har handelspolitiska verkningar; se ovan s. 184 f., 191 f. och nedan 246 f.

varande produktionen inom landet eller genom direkta produktions- och prisregleringar;

3) fruktan, att landet skall mista något av den goodwill, det äger och i viss grad utnyttjar såsom traditionellt frihandelsland. Resultatet i detta hänseende är givetvis i hög grad beroende av regleringarnas form, av deras motivering och av deras inriktning gentemot olika varor och olika länder;

4) svårigheten, att starkare inskränkningar av viss import för att vara genomförbara i tillräckligt effektiv omfattning kräva kompletterande, kanske djupgående, direkt statliga ingrepp i den inhemska produktionens inriktning och i prisbildningen.

För en närmare utredning rörande de handelspolitiska ingreppen såsom medel att utvidga det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik hänvisas till den parallella undersökningen rörande handelspolitiken. Här må blott ett par särskilt från finanspolitisk synpunkt viktiga påpekanden göras.

Handelspolitiska ingrepp motiveras ju vanligen genom den skyddseffekt, de utöva på vissa näringar. Alla handelspolitiska ingrepp, vilka gälla exportvaror, och likaså alla ingrepp, vilka gälla sådana importvaror, som konkurrera med produkter från svenska företag, och som icke inomlands kompenseras genom särskilda och fullt kompensrande beskattnings- eller prisregleringsåtgärder, ha under en lågkonjunktur direkt konjunkturstimulerande verkningar för dessa industrier genom att stegra deras avsättning och eventuellt även höja deras enhetspris. Från denna direkta konjunkturverkan bortses här. De handelspolitiska åtgärderna betraktas således enbart såsom åtgärder i syfte att utvidga det internationella utrymmet för den nationella konjunkturpolitiken.

Detta utvidgande av det internationella utrymmet innebär icke en minskning av importens och exportens totala volymer. Om vi för enkelhets skull blott hålla oss till importen, gå de importbegränsande åtgärderna icke ut på att inskränka importens volym utan blott på att i erforderlig grad minska den tendens till ökad import, som skulle bli följden av en utsträckning av den konjunkturstimulerande finanspolitiken. Då importvolymen antages markera finanspolitikens begränsning, betyder detta, att ifrågavarande utsträckning av finanspolitiken förutsättes icke kunna vidtagas, om icke den därur resulterande stegringen av totala importvolymen i angiven grad minskades.

I det sist sagda ligger, att importstegringen icke heller skulle kunna få komma till stånd under det andra alternativet, att man icke vidtog ifrågavarande importregleringar och därför heller icke kunde föra ifrågavarande finanspolitik. Skillnaden är blott, att i förra fallet den svenska konjunkturen, d. v. s. den inhemska produktionen och konsumtionen, skulle kunna lyftas över den nivå, den eljest skulle intaga.

Skillnaden är vidare, att importen får en annan sammansättning. Den ökade produktionen och konsumtionen inom landet ställer krav på vissa importvaror, som icke kunna undvaras. De importreglerande åtgärderna måste då i viss grad kompensera stegringen av importen av dessa varor med en minskning av importen av andra varor, som kunna undvaras.

Det är alltså icke fråga om en inskränkning av utrikeshandelns volym i och för sig utan blott om en förändring av dess sammansättning. De handelspolitiska ingreppen avse en sådan reglering av den under båda alternativen fortlöpande utrikeshandeln, att den svenska konjunkturställningen i skyddet av denna reglering kan förbättras och arbetslösheten minskas. I den mån regleringarna gälla exporten, blir därvid utrikeshandelns volym rent av ökad; om de blott gälla importen blir utrikeshandelns volym i alla händelser icke minskad.

Om — såsom vid ett tänkt utrikeshandelsmonopol — utrikeshandeln bleve reglerad på samma enhetliga sätt, som om landet vore en enda stor hushållning, är det givet, att en dylik omläggning av utrikeshandelns sammansättning i syfte att under en nedåtgående konjunktur med sjunkande exportefterfrågan kunna vidmakthålla den inre produktionen och konsumtionen på en så hög nivå som möjligt vidtoges, även om givetvis därvid olika värderingar skulle kunna göra sig gällande beträffande frågan, hur sammansättningen borde ändras. Handelsregleringarna äro det privatkapitalistiska samhällets synnerligen vanskliga metod att genomföra denna idealtypiskt socialistiska konjunktur Anpassning av utrikeshandeln.

**3. Det finansiella avväggningsproblemet** innebär. I de båda sista paragraferna ha angivits vissa metoder, varigenom det internationella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik kan utvidgas. Många svårigheter av praktisk och politisk art möta vid deras tillämpning. I alla händelser är det klart, att även vid viss, praktiskt möjlig användning av dessa metoder det internationella utrymmet har sina bestämda gränser. Dessa gränser ha flyttats, och utrymmet är större, men det är likväl begränsat.

Under dessa förhållanden blir det motiverat att uppställa följande praktiska problem. Antag, att ett visst begränsat utrymme existerar för en nationell konjunkturpolitik. Antag vidare, att de tidigare angivna förutsättningarna äro för handen för ett användande av finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument, och att de så ifrågasatta åtgärderna tangerar eller överskrida begränsningen för det internationella utrymmet. Vilka av de relativa verksamhetsutvidgningar — ökade offentliga understöd, underlåtna besparingsåtgärder ifråga om mera ordinära löpande utgifter, utvidgade offentliga arbeten av olika slag — som tidigare beskrivits såsom i och för sig konjunkturljftande, skola väljas för att på effektivast möjliga sätt utnyttja detta begränsade utrymme? Och hur böra från samma synpunkt dessa relativa utgiftsstegringar finansieras?

Vi ha hittills egentligen blott utrett, på vilka vägar dessa finansiella åtgärder i och för sig — d. v. s. under antaget *ceteris paribus* ifråga om alla andra poster inom den offentliga budgeten än den i varje särskilt fall närmast behandlade och under förutsättning om ett ständigt tillräckligt internationellt utrymme för den nationella konjunkturpolitiken — verka konjunkturljftande.

Genom att släppa förutsättningen om obegränsat internationellt utrymme ställas vi nu inför det praktiskt viktiga problemet om *den inbördes avväggningen av*

*olika finansiella åtgärder.*<sup>1</sup> En allmän analys av t. ex. sparsamhetspolitiken beträffande löpande utgifter eller de offentliga arbetenas konjunkturstimulerande verkningar, som icke ledes ned till detta svåra avvägningsproblem, har överhuvud taget icke — hur ingående och i och för sig säkerställda slutsatserna än förefalla — nått det plan, där de finansiella problemen praktiskt diskuteras.

Vi skola vid behandlingen av detta avvägningsproblem föra analysen i etapper och blott så småningom övergiva de abstrakta förutsättningar, som hitills bundit våra slutsatser. Vi göra början genom att i de båda följande paragraferna från denna synpunkt ånyo studera finansieringsfrågan. Diskussionen gäller närmast blott de offentliga arbetenas finansiering, men, som i slutet av § 5 skall framhåvas, bli slutsatserna av mera allmän innebörd.

Vi erinra om att tredje kapitlets analys av de offentliga arbetenas konjunkturverkningar genomfördes under det antagandet, att dessa arbeten helt och hållet finansierades genom offentlig upplåning eller därmed likvärdiga transaktioner. Till denna analys anknäta vi nu den fortsatta diskussionen och efterspörja närmast verkningarna av att dessa arbeten finansieras genom skatte-  
stegringar.

Liksom i tredje kapitlet antaga vi då till en början, att samtliga de i andra kapitlet behandlade löpande utgifterna — understödsutgifter och mera ordinära löpande utgifter — äro givna till volym och inriktning och likaså sättet för deras finansiering. Problemet gäller då blott de offentliga arbetenas volym och deras finansiering vid en given begränsning av det internationella utrymmet.

**4. Finansieringsfrågan från synpunkten av det internationella utrymmets begränsning. Offentliga arbeten finansierade genom nettoskatter jämförda med lånefinansierade offentliga arbeten. Lönenedsättningar inom den offentliga verksamheten. Skattefinansierade offentliga arbeten måste utlösa skiljaktiga verkningar från lånefinansierade, emedan beskattningen till skillnad från upplåning, fondbelastning och därmed likvärdiga finansiella transaktioner primärt även i viss växlande grad och på varierande sätt kan tänkas inskränka och förskjuta konsumtionen samt eventuellt även påverka företagarnas realinvesteringsvillighet.**

<sup>1</sup> Då avvägningsproblemet i denna avdelnings analys av den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken anknätes till frågan om det internationella utrymmets begränsning, innebär detta blott en av metodiska skäl vald problemuppläggnig, som givetvis icke får tas till intäkt för en underlätenhet att beakta de begränsningar av annat slag, som praktiskt äro för handen, och som tidigare berörts eller framdeles komma att beröras.

Hänsynen till gällande budgetbalanseringsprinciper beteckna således en annan begränsning. Det med dessa hänsyn förbundna finansiella problemet har ingående behandlats i tredje avdelningen. Nära samordnad med denna begränsning står givetvis den praktiska begränsning, som föreligger i de rent politiska svårigheterna att i de finansiellt beslutande församlingarna vinna erforderlig majoritet för de diskuterade finansiella åtgärderna (se nedan s. 254 et passim). En serie praktiskt betydelsefulla begränsningar av institutionell natur föreligga även i hänsynen till de fasta kostnaderna, de administrativa svårigheterna och till det enskilda näringslivet (se ovan s. 171 ff.).

Det har vidare i föregående kapitel påpekats, att näringslivet kan visa en negativ förtroendereaktion till finansiell expansion, och att kapitalmarknaden kan sammansnöras och kreditvillkoren skärpas. I båda fallen sättes då en begränsning för finanspolitiken eller åtminstone för dess konjunkturpolitiska effektivitet. Vid en penning- och kreditpolitisk analys skulle dessa förhållanden förtjäna en mycket ingående behandling. I denna utredning ha vi helt allmänt förutsatt en målmedveten och med finanspolitiken samstämd penning- och kreditpolitik, varigenom dessa reaktioner motarbetas. De antagas därför blott bli aktuella efter det internationella utrymmets överskridande.

I sjätte kapitlet skall slutligen beröras, i vad mån hänsynen till arbetsmarknaden inom det enskilda näringslivet kan innebära en begränsning.



Bortse vi tillsvidare från den sistnämnda arten av verkningar<sup>1</sup>, har man att ihågkomma vad i tredje avdelningens tredje kapitel underströks, nämligen att det mellan verkningarna av låne- och skattefinansiering blott är fråga om en grad-, icke en artskillnad. Medan offentlig upplåning i allmänhet belastar kapitalmarknaden med hela sitt belopp, så minskar beskattningen även konsumtionen i en proportion, som växlar efter beskattningens art.<sup>2</sup>

I samma mån den art av beskattning, vilken i det aktuella fallet användes för finansiering av de offentliga arbetena, minskar skattebärarnas sparande (eller bringar dem till viss kapitalförtäring), föreligger från kapitalmarknads-synpunkt principellt ingen olikhet i verkningarna på konjunkturläget mellan de skattefinansierade och lånefinansierade offentliga arbetena. Beskattningen lika väl som den offentliga upplåningen ställer då ett anspråk på kapitalmarknaden, vilket emellertid i mån av det tillgängliga internationella utrymmets storlek kan tillfredsställas, utan att lånevillkoren för det privata företaget försämrats.

De skatter, som i högre grad kunna väntas drabba sparandebudet äro, som närmare utreddes i andra avdelningens tredje kapitel, nettoinkomst- och nettoförmögenhetsskatter och därvid framför allt arvsskatter. Av skäl, som där på tal om inkomstskatterna berördes, men som i lika grad gälla även de andra nyssnämnda skatteformerna, kan man utgå från att varje mera hastig skattestegring särskilt under en depression måste belasta sparandebudet proportionsvis hårdare, än en i lika grad höjd beskattning skulle göra på längre sikt, sedan skattebärarna hunnit modifiera sina konsumtions- och sparandestandarder.<sup>3</sup> Stegringar av dylika skatter kunna därför antagas minska konsumtionen blott i lägre grad, än på längre sikt skulle bli fallet.

I den mån dessa skatter belasta sparandet, skulle det från konjunkturverkningsarnas synpunkt vara likgiltigt, om de valdes i stället för låne- eller fondfinansiering. Dessa skatter kunna emellertid utöva även andra verkningar på framför allt företagsamheten och investeringsvolymen inom landet.

En tendens till minskning av investeringsvolymen skulle till en början kunna bli följd, i den mån skattesystemet vore så uppbyggt eller skattebedrägeri vid utomlandsinvestering så förhållandevis lätt genomförbart, att ökade skatter inom landet gjorde långsiktiga investeringar utomlands relativt mera lömande.<sup>4</sup> En sådan verkan är emellertid under en nedåtgående konjunktur med alltid i någon mån sjunkande internationellt förtroende och vid svårigheter för näringslivet även utomlands, dock icke i högre grad trolig, såvida icke konjunktturnedgången skulle särskilt hårt drabba just Sveriges näringsliv men ej utlandet.

Mera tillfälliga kapitalinvesteringar utomlands (även om de skulle bestå i köp av aktier och obligationer) minska åter knappast i och för sig själva den företagsamhet och investeringsvillighet, som här avses, men minska den nationella kapitalmarknadens resurser och inskränka därigenom det interna-

<sup>1</sup> Den skall strax upptagas.

<sup>2</sup> Se ovan s. 107 f. och i avd III, kap. 3 och 4.

<sup>3</sup> Se ovan s. 62 f.

<sup>4</sup> Vi utgå från situationen i ett kapitalöverskottsland, jfr ovan s. 68 ff.

tionella utrymmet för en nationell konjunkturpolitik. Verkningarna av en dylik kapitalflykt och möjligheterna att genom riksbankspolitiken möta den samma ha tidigare diskuterats.

Företagsamheten skulle emellertid kunna minskas även av andra orsaker. En stegrad beskattning kunde tänkas ha allmänt deprimerande verkningar, huvudsakligen av psykologisk art, med resultat att de enskilda företagen skulle bli mindre benägna att företaga och realinvestera. I synnerhet då skatte-  
stegringen antages inträda under en redan rådande depression, torde man icke ha rätt att alldeles bortse från denna verkan.<sup>1</sup>

I ett korttidsresonemang ha vi vidare att ta hänsyn till följande förhållande. Beskattningen, vilken härvid tänkes gå ut över sparandebudet, tager icke, såsom upplåningen, genomgående kapitalet från just de personer och i just den proportion, som dessa personer ha för avsikt att icke själva realinvestera sitt lediga kapital i egna företag. Man kunde tycka, att detta under förutsättning av en utvecklad nationell kreditmarknad icke borde göra stor skillnad. Om det emellertid förhåller sig så, att dessa beskattade personer, vilka själva velat realinvestera det lediga kapital, som nu åtgår till betalning av skatt, av någon anledning icke vilja lånevägen skaffa sig en motsvarande kredit för att realinvestera, eller om de icke lånevägen kunna till en rimlig ränta skaffa sig denna kredit, blir följderna givetvis en genom själva beskattningen förorsakad tendens till inskränkning av den enskilda företagsverksamheten.

Med hänsyn till här nämnda verkningar av en stegrad beskattning å företagsamheten och realinvesteringens volymen, vilka man måste räkna med, även om de äro svåra att uppskatta till sin betydelse, måste slutsatsen bliva, att en genom offentlig upplåning eller fondbelastning finansierad utvidgning av de offentliga arbetena stimulerar konjunkturen i viss mån kraftigare, än en motsvarande utvidgning finansierad genom skatter, vilka i huvudsak minska sparandebudet. En skattefinansiering kan då blott motiveras med rent finansiella skäl, varom se i tredje avdelningen.

Vad gäller en finansiering genom skatter, som även minska konsumtionen, måste vi, eftersom diskussionen här, i motsats till vad fallet var i andra avdelningen, gäller korttidsverkningar, ta hänsyn till om den minskade konsumtiva efterfrågan gäller inhemska eller utländska produkter. I denna paragraf resonera vi blott om en allmän inskränkning av konsumtionen av såväl inhemska som utländska produkter, sådan som i viss mån blir följderna av de berörda direkta nettoskatterna. Vi efterspörja verkningarna av att en nettobeskattning ej blott, såsom hittills antagits, minskar sparandebudet utan i viss mån även minskar konsumtionen (och i samma mån ej minskar sparandebudet).

Denna beskattningens verkan att minska totala efterfrågan på konsumtionsvaror kommer i viss grad att motväga den stegring av denna efterfrågan, som tidigare visats resultera ur själva de offentliga arbetenas igångsättande. Då likväl beskattningen icke i allmänhet kan väntas minska konsumtionen med så stort belopp, som den med de offentliga arbetena åtföljande inkomststeg-

<sup>1</sup> Se ovan s. 55 f.

ringen ökar konsumtionen<sup>1</sup>, blir totalresultatet av offentliga arbeten finansierade genom sådan beskattning dock vanligen en viss stegring av efterfrågan på konsumtionsvaror. Denna stegring blir dock mindre än vid offentliga arbeten finansierade genom skatter, som blott minska sparandebudet, närmare bestämt: så mycket mindre som motsvarar skattebärarnas konsumtionsinskränkning. Dessutom uppstå givetvis vissa med inkomst- och konsumtionsöverflytningen följande förskjutningar av denna efterfrågas inriktning gentemot olika slags konsumtionsvaror, beroende på att det är delvis olika samhällsklasser, som få sin konsumtiva efterfrågan utvidgad, resp. inskränkt. Dessa förskjutningar äro emellertid av blott sekundärt intresse i problemet och må här lämnas okommenterade.

På detta vis komma ökade offentliga arbeten, finansierade genom beskattning, i samma mån som ifrågavarande beskattning drabbar konsumtionen, att totaliter i blott lägre grad stimulera det enskilda näringslivet. Men denna stimulerande verkan blir i stället desto mera koncentrerad till de kapitalvaruproducerande industrierna, beroende på att, såsom i tredje kapitlet mera utförligt skildrats, en del av stimulansen till de kapitalvaruproducerande industrierna direkt och indirekt orsakas genom själva de av de offentliga arbetena föranledda beställningarna till dessa industrier och därför är oberoende av det genom skattefinansieringen orsakade nedhållandet av konsumtionen. Den stimulerande effekten av skattefinansierade offentliga arbeten, är givetvis desto mera koncentrerad till de kapitalvaruproducerande industrierna, i ju lägre grad dessa arbeten äro direkt lönebildande och i ju högre grad de utgöras av direkta beställningar till företag inom dessa industrier, och beror dessutom till sin styrka på storleken av de indirekta bakåtgående efterfrågestegringar, som följa den från beställningarna utgående orsakslinjen inom de kapitalvaruproducerande industrierna.

Från konjunkturpolitisk synpunkt skulle en finansiering av offentliga arbeten genom en beskattning med denna verkan på konsumtionen egentligen blott kunna förordas, därest man, av hänsyn till den starkare depressionen inom just de kapitalvaruproducerande industrierna, ville inom ett begränsat internationellt utrymme nå en till dessa industrier koncentrerad, möjligast effektiv konjunkturstimulans.

Det bör här anmärkas, att verkningar motsvarande de nyss nämnda av en ökad nettobeskattning av karaktär att allmänt minska konsumtionen även åtfölja en i samband med ökade offentliga arbeten genomförd allmän eller partiell lönedepressning inom den offentliga verksamheten (t. ex. i fråga om just de arbetare, som äro sysselsatta i de offentliga arbetena, eller i fråga om högre tjänstemän eller alla arbetare och tjänstemän i offentlig tjänst). Problemet skall återupptagas i nästa kapitel.

En sådan lönedepressning under nedåtgående konjukturer kan från här anlagda synpunkter betraktas såsom en slags speciell nettointkomstbeskattning

<sup>1</sup> Utom i undantagsfall, t. ex. vid en beskattning av sådana samhällsklasser, vilka icke avsätta någon avsevärd del av sin inkomst till sparande och vilka på grund av bristande förmögenhet och kredit icke heller kunna tära av kapital.

använd för finansiering av utvidgade offentliga arbeten. Det blir därvid givetvis en rent politisk fråga, i vad mån — antaget nu att man finner skäl föreligga att kombinera ett arbetsprogram med vissa konsumtionsåterhållande åtgärder — man vill välja en inkomstminskning för de särskilda samhällsklasser, vilka drabbas av en dylik lönenedsättning, eller om man i stället vill söka nå samma resultat genom en beskattning belastande även andra samhällsgruppers konsumtiva efterfrågan. I synnerhet vad gäller de mera fast anställda kan deras i andra hänseenden trygga ställning utgöra ett motiv.<sup>1</sup> (En tredje väg att nå den eftertraktade konsumtionsminskningen vore givetvis en genom överenskommelse ernådd lönenedsättning inom det enskilda näringslivet eller vissa områden däraf; se därom i nästa kapitel.)

Detta problem om behovet av en viss genom beskattning (eller lönenedsättning) ernådd konsumtionsbegränsning såsom komplement till en utvidgning av de offentliga arbetena, reser sig blott, därest det internationella utrymmet är så trångt eller denna utvidgning så omfattande, att fara därvid uppkommer, att man skulle överskrida den gräns kring det internationella utrymmet, som bildas av hänsynen till valutaförållandena. Vi erinra därvid om att det offentliga icke för egen del får lägga beslag på hela detta utrymme; en viss del måste reserveras för den produktionsutvidgning inom det enskilda näringslivet, vari konjunkturstimulansen skall utmynna.

Såsom redan utretts uppkommer denna fara i första hand på grund av att den genom de offentliga arbetena direkt och indirekt föranledda stegringen av produktionen och konsumtionen inom landet alltid måste medföra en viss ökning av efterfrågan på även importvaror och därigenom påverka handelsbalansen i negativ riktning. Om nu det internationella utrymmet med hänsyn till de diskuterade offentliga arbetena är relativt trångt, om vidare växelkurserna äro fasta, eller om riksbanken vid »fri valuta» icke vill medgiva en kompenenserande växelkursstegring (eller om en sådan eventuellt icke ens kunde antagas vara effektiv), och om slutligen praktiska eller politiska hinder föreligga för en kapitalimport och likaså för ett utnyttjande av andra till buds stående medel (främst de handelspolitiska åtgärderna) att utvidga det internationella utrymmet, så kan en genom ökad nettobeskattning eller lönenedsättningar ernådd begränsning av totala konsumtionen — vilken givetvis i sin mån minskar efterfrågan på även utländska konsumtionsvaror — framstå såsom ett önskligt led i statens finanspolitik beträffande offentliga arbeten.

De handelspolitiska åtgärderna mot importen vidtagna i samma syfte avse ju, som nyss i § 2 utretts, icke att minska totala importvolymen utan blott att minska en eljest inträdande ökning av importen, för vilken icke finnes rum inom betalningsbalansen: den importökning nämligen, vilken skulle orsakas av den del av de offentliga arbetena, som eljest icke med trygghet skulle kunna beslutas. På samma sätt avse här ifrågavarande konsumtionsnedhållande åtgärder icke att minska totala konsumtionen inom landet utan blott att minska ökningen av konsumtionen för att inom det internationella utrymmet bereda

<sup>1</sup> Se ovan s. 187 f.

plats för en genom offentliga arbeten ernådd desto starkare stimulans av de kapitalvaruproducerande industrierna.

Skulle denna beskattning eller lönenedsättning vidtagas isolerad, d. v. s. utan att vara motiverad genom och kombinerad med en ökning av de offentliga arbetena, skulle resultatet på kort sikt bli en depressionsskärpning, närmast riktad mot de konsumtionsvaruproducerande industrierna. Resonemanget gäller blott denna skattestegring vidtagen i samband med en utvidgning av de offentliga arbetena, vilken utvidgning icke antages kunna äga rum annat än under förutsättning av dessa finansieringsåtgärders tillgripande.

Från den nationella konsumtionens synpunkt framstå givetvis utländsk upplåning, valutadepreciering eller handelspolitiska åtgärder — därest de eljest icke möta praktiska eller politiska hinder — såsom de relativt billigaste och äro därmed även från synpunkten av konjunkturen inom de konsumtionsvaruproducerande industrierna och jordbruket mera förmånliga. Den utländska upplåningen och de övriga åtgärderna, i den mån de blott gälla exporten, förutsätta ju alls ingen inskränkning av konsumtionen. Gälla de åter även importen, innebära de visserligen en inskränkning av konsumtionen men endast av de importerade varorna. Den skärpta nettobeskattningen eller lönenedsättningarna i den offentliga verksamheten ernå den för det internationella utrymmets utvidgande nödvändiga importbegränsningen blott på en mycket indirekt väg genom en mer eller mindre allmän inskränkning av *hela* konsumtionen, inklusive konsumtionen (och produktionen) av även inhemska varor.

**5. Finansieringsfrågan från synpunkten av det internationella utrymmets begränsning (fortsättning). Offentliga arbeten finansierade genom en specialbeskattning av utländska konsumtionsvaror.** Detta påpekande leder naturligt över till en diskussion av de offentliga arbetenas finansiering genom en konsumtionsbeskattning, som diskriminerar gentemot utländska varor (tullar).

Vi erinra om att de hittills behandlade nettoskatternas (och lönenedsättningarnas) verkan att neddämpa och förskjuta de konjunkturstimulerande verkningarna av genom dem finansierade offentliga arbeten gör sig gällande blott i den mån den genom beskattningen uppkomna konsumtionsminskningen gäller inhemska varor. Å andra sidan innebär en dylik finansiering ett bättre utnyttjande av det internationella utrymmet blott i den mån denna konsumtionsminskning gäller utländska varor.

Finansieras därför de offentliga arbetena genom en konsumtionsbeskattning, som huvudsakligen blott minskar konsumtionen av utländska varor, blir konjunkturstimulansen lika kraftig och får samma inriktning, som om de finansierades genom upplåning eller fondbelastning. Ingen konsumtiv efterfrågan efter inhemska produkter nedhålls ju genom en dylik beskattning.

I själva verket blir den konjunkturpolitiska effekten rentav ännu starkare, eftersom en beskattning av utländska varor regelbundet måste antagas självständigt stegra efterfrågan på inhemska substitutionsvaror (så vid finanstullar och naturligtvis än mera vid skyddstullar). Denna vridning av konsumtionen

från utländska till inhemska varor utgör en självständig konjunkturstimulerande verkan av själva beskattningen.

Vid övervägandet av ett konkret finansieringsförslag av denna beskaffenhet har man naturligtvis att ta hänsyn till det förhållandet, att statsinkomsten från ifrågavarande konsumtionsbeskattning måste bli desto mindre ju mera konsumtionen av de utländska varorna på grund av beskattningen inskränkes. En tull kan visserligen i en mening vara både en skyddstull och en finanstill, men dess effektivitet i förra hänseendet minskar dess effektivitet i senare hänseendet och vice versa.

Om efterfrågan på de beskattade utländska varorna icke är alldeles oelastisk, måste beskattningen innebära en utvidgning av det internationella utrymmet. Är efterfrågan på de utländska varorna i någorlunda normal grad elastisk, så måste beskattningens verkan vara en utrymmesutvidgning, vilken är väsentligt större, än det utrymme, som de genom dessa skatter finansierade offentliga arbetena själva ta i anspråk (i all synnerhet om dessa arbeten givas en sådan inriktning, att de i särskilt hög grad direkt och indirekt utgöra en efterfrågan på inhemska produktionsföremålen).

Vid jämförelse med en finansiering genom direkta nettoskatter har man vidare att observera, att en specialbeskattning av de utländska konsumtionsvarorna icke ha några av de ovan berörda företags- och investeringshämmande verkningar, som nettoskatterna särskilt i en depression kunna antagas bringa med sig.

Från enbart konjunkturpolitisk synpunkt föreligger alltså mycket starka skäl att finansiera en kanske avsevärd del av de offentliga arbetena genom en beskattning av utländska konsumtionsvaror. Vi bortse därvid helt från det rent finansiella skälet att balansera en så stor del som möjligt av utgiftsbudgeten genom verkliga inkomster, och framhäva blott, att denna synpunkt kan vara av väsentlig praktisk betydelse, därest man har ett relativt konjunkturstelt finanssystem och ändock vill genomföra en möjligast konjunkturstimulerande finanspolitik.

Det behöver ej mer än påpekas, att vid skattesystemets bestämning även andra synpunkter äro av vikt, framförallt i avseende å skatternas fördelningsverkningar.<sup>1</sup> I vad utsträckning man under en nedåtgående och låg konjunktur vill tillfälligtvis godtaga de med en stegrad indirekt beskattning av utländska konsumtionsvaror förbundna fördelningsverkningarna för att i stället ernå de i högre grad allmänt konjunkturstimulerande verkningar, som ävenledes följa en dylik beskattning, är en politisk fråga. Vid denna frågas bedömande är storleken av det internationella utrymme, som faktiskt är förhanden, givetvis av avgörande vikt.

Vi ha här och i den föregående paragrafen diskuterat de olika skatteformer-  
nas verkningar såsom ett problem om de offentliga arbetenas finansiering. Det må emellertid framhållas, att skattestegringar av olika slag såsom metod att bättre tillvarata eller eventuellt utvidga ett knappt internationellt utrymme givetvis ej förutsätta viss användning av de därigenom ökade skatteinkomsterna.

<sup>1</sup> Se ovan tredje avdelningens tredje kapitel.

Det här ovan refererade resonemanget är alltså i lika hög grad motiverande för en underlåtenhet att under vissa betingelser finansiera löpande utgifter genom offentlig upplåning, fondminskning eller tillfälligt minskad inkomstbindning.

Från denna synpunkt kan resultatet av utredningen i dessa båda paragrafer sammanfattas sålunda. Genom att underlåta att tillgripa den eljest i och för sig konjunkturpolitiskt motiverade<sup>1</sup> åtgärden att under lågkonjunkturen finansiera en del av de löpande utgifterna lånevägen eller därmed likvärdig transaktion och genom att eventuellt därutöver även finansiera en viss del av de offentliga arbetena genom skattestegringar utvidgar man de inom ett givet internationellt utrymme bestående möjligheterna att i konjunkturpolitiskt syfte utöka dessa offentliga arbeten. I den mån denna beskattning därvid anordnas såsom en specialbeskattning av utländska produkter, utvidgas dessa möjligheter betydligt starkare, vilket även, från en annan synpunkt sett, innebär, att vid givet internationellt utrymme och vid given volym av offentliga arbeten den övriga beskattningen kan inskränkas långt mer än med denna specialbeskattnings belopp, utan att de offentliga arbetena komma att kräva den enskilda företagsverksamhetens nedhållande, vilket ju är den allmänna förutsättningen för vår analys.

**6. Avvägningen mellan understöd och offentliga arbeten samt mellan offentliga arbeten av olika direkt lönebildande effekt vid olika antaganden rörande det internationella utrymmets begränsning.** Icke minst med hänsyn till det internationella utrymmets begränsning måste nu härefter olika slags offentliga utgifter vägas emot varandra. De ha tidigare undersökts med hänsyn till sina konjunkturpolitiska verkningar under olika finansieringsalternativ, varvid förutsättningen ständigt varit, att alla andra utgifter varit givna utom de, som varit föremål för undersökningen i det speciella fallet. Denna förutsättning måste nu lämnas.

Vi göra början genom att sammanställa och med varandra jämföra verkningarna av offentliga arbeten och understöd. Vi antaga därvid först, att det internationella utrymmet är tillräckligt stort, för att dess begränsning icke skall inträda som ett motiv vid valet mellan de båda.

Frågan gäller då i vad mån i och för sig understöd äro mer eller mindre effektiva från här anlagda konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska synpunkter än offentliga arbeten. De båda slagen av utgifter stå nämligen redan i så måtto i inbördes konkurrens, att man kan minska de understödsbehövandes antal genom att utvidga de offentliga arbetena.

Vi erinra från andra kapitlet om att understöden, vid sidan av sin egentliga socialpolitiska uppgift att hjälpa nödställda, liksom alla andra direkta utgifter måste antagas ha indirekt konjunkturstimulerande verkningar genom att uppehålla de nödställda familjernas köpkraft och deras efterfrågan på konsumtionsvaror. Denna stimulans är störst, om understöden, som här till en början antages, finansieras genom upplåning, fondbelastning eller därmed likvärdig finansiell transaktion eller genom skatter, som icke minska skattebärarnas kon-

<sup>1</sup> Se ovan s. 197 f.

sumtion i mera avsevärd grad. Den eventuella stimulansen härrör då direkt från ianspråktagandet av kapitaldisposition för konsumtion och inträder blott, därest det internationella utrymmet är så stort, att detta kan äga rum, utan att en motsvarande mängd av kapitaldisposition undanryckes den enskilda näringsverksamheten. Den från understöden härrörande stimulansen till näringslivet vänder sig därvid närmast till jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna. De kapitalvaruproducerande industrierna komma blott att stimuleras i den mån jordbruket och de konsumtionsvaruproducerande industrierna bringas att av denna anledning öka sina beställningar på material och produktionsförnödenheter.

Offentliga arbeten komma däremot, i den mån de ge upphov till beställningar till den kapitalvaruproducerande industrien, att även vid sidan av återverkningarna från »köpkraftseffekten» direkt och indirekt stimulera de kapitalvaruproducerande industrierna och äro i så måtto från konjunkturpolitisk synpunkt att föredraga.<sup>1</sup>

Däremot måste givetvis ställas det förhållandet, att understöden till *hela* sitt budgetbelopp — fränsett de relativt obetydliga administrationskostnaderna — direkt komma de nödlidande till godo, vilket icke i samma grad blir fallet vid offentliga arbeten. Dessa senare kunna visserligen i viss utsträckning läggas så, att de stödja särskilt hårt träffade områden av arbetsmarknaden, men hela budgetbeloppet går icke till arbetslöner. Vidare betalas en viss del av dessa arbetslöner till sådana enskilda arbetare, som av olika skäl icke skulle ifrågakomma för understöd.

Men på grund av den kraftigare och i högre grad emot de kapitalvaruproducerande industrierna inriktade konjunkturstimulansen kan även det rent socialpolitiska resultatet av offentliga arbeten ändock bli kanske i det närmaste lika stort och i vissa fall även större, räknat per lika stort utgiftsbelopp inom budgeten. Vid ett stort internationellt utrymme är vidare utgiftsbeloppet inom budgeten icke ensam norm och, såsom strax skall understrykas, ej heller vid ett trängre internationellt utrymme.

Till de offentliga arbetenas favör talar vidare det förhållandet, att de, genom att sätta arbetslösa arbetare i sysselsättning, såsom ett plus lämna ett bestående produktionsresultat. Härtill kommer slutligen den olika verkan på arbetarnas moral och framtida produktionsförmåga.

Summerar man samman dessa olika övertväganden, råder det knappast någon tvekan om att icke i största allmänhet offentliga arbeten äro från här anlagda och redovisade värderingssynpunkter att föredraga. Den omständigheten, att eljest ett större antal arbetslösa arbetare måste genom understöd underhållas, är med andra ord ett starkt extra skäl för en utvidgning av de offentliga arbetena.

Något annorlunda ställer sig saken, om det internationella utrymmet är trångt. Låt oss antaga, att en given volym av offentliga arbeten och en likaledes given volym av direkta understöd skulle orsaka samma stegring av den totala konsumtionen i landet, och vidare, att denna lika stora konsumtionssteg-

<sup>1</sup> Se ovan i tredje kapitlet.



ring även skulle innebära en lika, stor ökning av efterfrågan på utländska konsumtionsvaror och utländska råvaror och produktionsvaror för konsumtionsindustrien. De offentliga arbetena skulle då därutöver orsaka ett plus av ökad efterfrågan på importvaror. Detta nämligen i samma mån som de offentliga arbetena äro i högre grad konjunkturstimulerande för de kapitalvaruproducerande industrierna.

Nyssnämnda plus i importökningen skulle till sitt omfång motsvara den för produktionsstegringen inom de kapitalvaruproducerande industrierna erforderliga importen av utländska råvaror och produktionsförnödenheter. Då vidare en något mindre del av den tidigare antagna lika stora konsumtionsstegringen skulle falla på arbetarklassens lott vid offentliga arbeten än vid direkta understöd och en ännu något mindre del på de särskilt behövande arbetarfamiljernas lott, blir slutsatsen följande. Inom ett visst begränsat internationellt utrymme kan en större total konsumtionsstegring och en ännu något större konsumtionsstegring för arbetarklassen och speciellt de särskilt behövande arbetarfamiljerna tillåtas vid och ernås genom ökade direkta understöd än genom ökade offentliga arbeten, men detta blott på bekostnad av en i mindre grad effektiv konjunkturstimulans.

Den konjunkturpolitiska och den socialpolitiska synpunkten komma således i en viss konflikt på denna punkt, men denna konflikt härrör uteslutande från de nödvändiga valutahänsynen. Detta betyder, att, i den mån det internationella utrymmet icke är alltför nära utnyttjat, eller i den mån man är beredd att genom handelspolitiska, skattepolitiska, arbetslönepolitiska eller andra slags åtgärder utvidga detta utrymme, kan man även från direkt socialpolitiska synpunkter försvara relativt mera av offentliga arbeten i stället för understöd. Redan den omständigheten att understöden vanligen, emot vårt antagande hittills i denna paragraf, finansieras skattevägen, vilket, enligt vad i föregående paragraf utreddes, i sin mån utvidgar det internationella utrymmet, gör en större utsträckning av de offentliga arbetena möjlig.

Vid ett mycket trångt internationellt utrymme, som man av ett eller annat skäl icke vill eller kan utvidga, blir konflikten i stället desto skarpare. Ej ens understöd kunna nämligen då beslutas och finansieras genom upplåning eller genom en beskattning, som delvis drabbar sparandet, utan att därigenom banksystemet tvingas till motsvarande kreditinskränkningar gentemot det enskilda näringslivet (och offentliga arbeten i stället för understöd skulle behöva kompenseras på alldeles motsvarande sätt, fastän i än högre grad, vilket, som nyss påpekats, innebär, att offentliga arbeten under *dessa* förhållanden äro ej blott konjunkturpolitiskt utan även socialpolitiskt mindre effektiva i och för sig).

Understöden skulle då rentav skärpa depressionen inom de kapitalvaruproducerande industrierna och ytterligare verka i riktning emot näringslivets snedvridning. I ett sådant läge vore det särskilt angeläget att — för att förhindra en eljest nödvändig, alltför farlig depressionsskärpning inom speciellt de kapitalvaruproducerande industrierna — söka lägga om beskattningen så, att den i möjligaste mån drabbade konsumtionen, särskilt konsumtionen av utländska

överflödsvaror, samt att söka utnyttja andra medel att utvidga det internationella utrymmet.

Sammanfattningsvis torde diskussionen av denna detaljfråga kunna summeras ned ungefär sålunda. Starka skäl tala för ett val av offentliga arbeten i stället för understöd, i den mån det överhuvud taget finnes ett avsevärt utrymme inom den av valutahänsyn satta begränsningen för en social- och konjunkturpolitiskt inriktad finanspolitik. I den mån åter ett sådant utrymme icke finnes, och om man ej heller är beredd att vidtaga åtgärder för att skaffa sig ett sådant, bli av socialpolitiska skäl understöd att i ökad utsträckning föredraga framför offentliga arbeten. Under samma förutsättningar måste det vidare vara angeläget att finansiera budgeten i högre grad genom beskattning i stället för upplåning och i högre grad genom en sådan beskattning, som minskar konsumtionen och därvid speciellt konsumtionen av utländska varor; detta för att vinna ett maximalt utrymme för socialpolitiskt nödvändiga understöd till de av depressionen svårast drabbade samhällslagren.

Det bör här tilläggas, att sådana offentliga arbeten, som blott i lägre grad innebära en direkt efterfrågan på realkapital från de kapitalvaruproducerande industrierna, och vilkas kostnader alltså i motsvarande högre grad direkt utgöras av arbetskostnader, med hänsyn till sina konjunktur- och socialpolitiska verkningar äro i samma mån mera lika de direkta understöden. Det tidigare resonemanget kan därför — mutatis mutandis — tillämpas vid ett val mellan olika slags offentliga arbeten. Man har blott att i stället för offentliga arbeten sätta »i lägre grad direkt lönebildande arbeten» och i stället för understöd sätta »i högre grad direkt lönebildande». Det råder likväl den skillnaden, att även de senare arbetena till skillnad från understöden lämna ett produktionsresultat och i allmänhet bättre uppehålla arbetskraftens moral och framtida produktionsförmåga.

Därest det internationella utrymmet är stort, bör man alltså kunna gå in för en större volym av offentliga arbeten och i högre grad giva dessa karaktären av beställningar till företag inom de kapitalvaruproducerande industrierna och därvid till sådana företag, som i högre grad kunna väntas på grund av dessa beställningar utvidga sin efterfrågan på realkapital. Därigenom når man den största och den till inriktningen önskeligaste konjunkturliftningen. Om det internationella utrymmet däremot är trångt, och om det icke kan utvidgas, kan man bli tvingad att med avstående av denna konjunkturpolitiska effekt minska de offentliga arbetena och samtidigt söka välja och tekniskt genomföra dem så, att de bliva i högre grad blott lönebildande.

Det bör dock understrykas, att den egenskap hos de offentliga arbetena och speciellt hos de i blott lägre grad direkt lönebildande offentliga arbetena, som vid ett trångt internationellt utrymme gör dessa mera påfrestande för kapitalmarknaden än understöden, uteslutande är den omständigheten, att det antages, att den vidgade produktionen inom de därvid mera stimulerade kapitalvaruproducerande industrierna innebär ökad efterfrågan på vissa produktionsförmögenheter från utlandet. I den mån de offentliga arbetena och därvid speciellt beställningarna till enskilda kapitalvaruproducerande företag kunna

mera fullständigt så inriktas, att efterfrågan på produktionsförnödenheter inom olika led av den kapitalvaruproducerande industrien vänder sig i lägre grad emot utlandet och i högre grad emot svensk produktion, bliva dessa arbeten för det första, som tidigare påpekats, i och för sig mera effektiva såsom konjunkturstimulans, och de innebära för det andra ingen annan påkänning på den blott av det internationella utrymmets begränsning instängda nationella kapitalmarknaden, än den som härrör av själva konsumtionsökningen.

Kunna offentliga arbeten så inriktas, råder det heller ingen konflikt mellan den socialpolitiska och den konjunkturpolitiska synpunkten, och det finns överhuvud taget intet annat skäl, varför inte även vid ett trångt internationellt utrymme de offentliga arbetena skulle planläggas i stor skala och givas en inriktning mot kapitalvaruproduktionen än det, som ligger i understödets verkan att i högre grad inrikta själva den totala konsumtionsstegringen på de svårast nödlidande familjerna inom arbetarklassen (se ovan).

7. **Avvägningen mellan offentliga arbeten, offentlig understöd och besparingsåtgärder med avseende å mera ordinära löpande utgifter under olika finansieringsalternativ.** I §§ 4 och 5 har uppvisats, huruledes vid ett trångre internationellt utrymme, ett behov kan yppa sig, att kompensera ökade offentliga arbeten genom stegrad beskattning, varvid — därest retaliationsåtgärder från utlandet icke äro att befara — en specialbeskattning av utländska konsumtionsvaror visats vara från konjunkturpolitisk synpunkt överlägsen varje annan form av beskattning, emedan den ökar det internationella utrymmet på ett betydligt effektivare sätt och emedan den därtill genom sin tendens att stegra den konsumtiva efterfrågan av inhemska varor har en självständigt konjunkturstimulerande i stället för en konjunkturdeprimerande verkan.

Är det internationella utrymmet trångt, och kan eller vill man icke vidtaga andra åtgärder för att utvidga det<sup>1</sup>, kan det därvid bli ändamålsenligt, att i syfte att kunna tillräckligt utvidga volymen av de offentliga arbetena helt eller delvis uppoffra den i andra kapitlets avslutning beskrivna metoden att påverka konjunkturen i gynnsam riktning genom att underlåta alla besparingar med avseende å mera ordinära löpande utgifter och att därvid finansiera dessa underlåtna besparingar icke genom stegrad beskattning utan genom offentlig upplåning.<sup>2</sup> Vi ha redan berört denna fråga<sup>3</sup> och ha därvid närmast tänkt oss, att besparingarna likväl skulle underlåtas och de underlåtna besparingarna täckas genom stegrad beskattning.

Då vi nu gå att behandla verkningarna av själva besparingarna i sammanställning med offentliga arbeten och understöd och vid antagande av ett trångt internationellt utrymme och utan möjligheter att utvidga detsamma, antaga vi till en början liksom i andra kapitlet, att besparingarna göras i syfte att slippa tillgripa skattestegringar.

<sup>1</sup> Till sådana åtgärder har man då bl. a. att räkna en vridning av skattesystemet till en relativ utvidgning av de speciella konsumtionsskatterna på utländska konsumtionsvaror.

<sup>2</sup> Se ovan s. 198 ff.

<sup>3</sup> Se ovan s. 247 f.

Besparingsåtgärderna måste då i och för sig i allmänhet antagas vara konjunkturdeprimerande (underfallen c och d). Ville man i högsta möjliga grad utnyttja ett trångt internationellt utrymme för offentliga arbeten borde man tillgripa besparingar av typen c (besparingsåtgärder vilka träffa sådana personer på ett sådant sätt, att de tvingas i hög grad inskränka sin konsumtion, motsvarade av lindringar av sådana skatter, som huvudsakligen gå ut över sparandet<sup>1</sup>). Därigenom utdrygades det internationella utrymmet.

Konkurrensen mellan offentliga arbeten och löpande utgifter skulle således resultera i att man vid besparingspolitikens planerande skulle till genomförande välja ut just sådana besparingar, som i och för sig verka deprimerande, och samtidigt undvika sådana besparingar, som i och för sig verka konjunkturstimulerande (se dock nedan rörande underfall d). Denna slutsats kan i och för sig verka paradoxal, men den är icke mera orimlig än den tidigare ernådda slutsatsen, att man vid ett mycket trångt internationellt utrymme kan i högsta grad utnyttja detta utrymme för offentliga arbeten genom finansiering medelst ökad beskattning, vilken visserligen i och för sig verkar deprimerande, men som skapar utrymme för en större utvidgning av de offentliga arbetena. En dylik besparingspolitik är blott en med stegrad beskattning parallell väg att nå en i viss grad motverkande konsumtionsbegränsning, vilken, genom att i sin mån inskränka efterfrågan på även utländska importvaror, håller en desto större del av det internationella utrymmet fritt från den med de offentliga arbetena följande starkare stimulansen till de kapitalvaruproducerande industrierna. Framförallt vid ett trångt internationellt utrymme är det nämligen ett starkt konjunkturpolitiskt intresse, att ej blott ernå en viss konjunkturstimulus utan att giva denna en sådan inriktning, att man ernår en maximal rättvridning av produktionen inom det enskilda näringslivet.

De allra kraftigast konjunkturdeprimerande besparingsåtgärderna — motsvarande underfall d, därvid den genom besparingsåtgärderna relativt minskade beskattningen är en speciell konsumtionsbeskattning av utländska varor<sup>2</sup> — skulle man emellertid under samma förutsättning strängt undvika. Dessa besparingsåtgärders tillgripande har nämligen tvärtom en verkan att ej blott i och för sig trycka konjunkturen utan även att minska det internationella utrymmet.

Vi ha därvid alltjämt som i andra kapitlet tänkt oss besparingsåtgärderna motsvarade av vissa relativa skattelindringar (eller i praktiken: vissa underlåtanden att stegra beskattningen). Större vikt få emellertid besparingsåtgärderna i en rationell konjunkturpolitik, om de betraktas från följande synpunkt.

Vi antaga som nyss, att det internationella utrymmet är trångt, och att man icke kan eller vill utvidga detta utrymme genom de tidigare angivna åtgärderna riktade direkt mot betalningsbalansen. För att möjliggöra ökade offentliga arbeten utöver den eljest möjliga gränsen vill man då försöka genomföra konsumtionsbegränsande åtgärder. Man överväger därvid stegrad beskattning (se ovan i §§ 4 och 5) men finner, att skattesatserna i alla fall bliva så

<sup>1</sup> Se ovan s. 190 f.

<sup>2</sup> Se ovan s. 191 f.

höga, att man icke kan eller vill höja dem. Målet kan då nås genom besparingsåtgärder, vilka icke åtföljas av skattelättnader.

Lägg märke till att vi i så fall diskutera ett helt annat problem än det, som härövan berörts, och som i andra kapitlet närmare analyserades. Besparingsåtgärderna äro här icke vidtagna för att hålla ned skattebördan utan syfta direkt till att hålla ned konsumtionen för att, vid maximala skatter, bereda rum för maximala offentliga arbeten.

Då skattestegringarna därigenom icke tänkas minska, är orsakskedjan heller icke dubbel. Primärt innebära alla besparingar i och för sig (d. v. s. om de icke kompenseras genom underlåtna skattestegringar) blott minskade inkomster för ägarna till de därav omedelbart drabbade produktionsmedlen. Beroende på dessa personers ekonomiska ställning och konsumtionsvanor (se i andra kapitlet) minskas då även deras konsumtion mer eller mindre. Den minskade konsumtionen innebär även en viss minskning i efterfrågan på importerade konsumtionsvaror samt importerade råvaror och produktionsförnödenheter för de inhemska industrier, som tillverka konsumtionsvaror. Det internationella utrymmet för offentliga arbeten vidgas då på förut beskrivet sätt. Denna art av besparing (vid oförändrade skattestegringar) står blott som en särskild typ av en serie här beskrivna, alternativa åtgärder i syfte att vidga utrymmet för offentliga arbeten (eller understöd).

Praktiskt kommer denna tankegång att te sig på ungefär följande sätt. Besparingarna å de mera ordinära löpande utgifterna motiveras genom omsorgen att *inom en given budgetram* bereda utrymme för en tillräcklig utvidgning av de direkt konjunktur- och socialpolitiskt motiverade offentliga arbetena och av understöden till den nedåtgående konjunkturons offer. Volymen av dessa sistnämnda utgifter betraktas då icke såsom given, vilket varit förutsättningen i andra kapitlets analys, utan är själv beroende av besparingsåtgärdernas volym.

I stället betraktas, likaledes emot förutsättningen i andra kapitlets analys, beskattningen såsom någorlunda given («en given budgetram»). Besparingarnas verkningar kunna då icke utredas genom andra kapitlets frågeställning: vad betyder dessa medel i antingen de genom besparingsaktionen av en inkomstminskning primärt drabbades hand eller i skattebärarnas hand. Därav de något förändrade slutsatserna. Från det internationella utrymmets synpunkt är det här faktiskt fråga om en kombination av ordinära besparingar med en därigenom möjliggjord överföring av skatteinkomster till annan användning.

I praktiken inträder i detta problem även en rent politisk faktor av så relativt generell karaktär, att den knappast kan förbigås. Även om det internationella utrymmet i och för sig skulle vara tillräckligt för att icke motivera några konsumtionsnedhållande åtgärder, kunna likväl besparingar ifråga om mera ordinära löpande utgifter, ehuru då i och för sig icke konjunkturpolitiskt försvarbara, likväl framstå praktiskt motiverade just genom att möjliggöra en utvidgning av nämnda mera extraordinära utgifter, detta emedan det i praktiken gives även andra begränsningar för dylika utgifter.

Detta fall föreligger kanske mest påtagligt beträffande den offentliga understödspolitiken. Då man av olika skäl önskar hålla ner beskattningen så mycket som möjligt, och då man vanligen icke reflekterar på att i mera väsentlig utsträckning finansiera själva understödspolitiken genom upplåning, blir resultatet ofta, att man blott genom besparingar ifråga om mera ordinära löpande utgifter kan utvidga understödsverksamheten i en grad, som någorlunda svarar till det sociala behovet.

Att man i ett sådant val mellan viss inskränkning av de mera normala löpande utgifterna och motsvarande inskränkning av understödsverksamheten av tvingande, direkt socialpolitiska skäl kan nödgas företaga kompensande sparsamhetsåtgärder inom olika förvaltningsgrenar för att därigenom utvidga det av praktiskt politiska hänsyn satta utrymmet för understödsverksamheten, är självklart. Vid övervägandet av det konjunkturpolitiska resultatet av ett sådant handlande, kan man utgå ifrån att understöden nästan helt och hållet gå till konsumtion, medan de motsvarande besparingarna å mera ordinära löpande utgifter vanligen till något mindre del orsaka konsumtionsminskning.

Totala konsumtionen tenderar följaktligen att stiga, medan sparandet minskas. Det konjunkturpolitiska resultatet blir i samma mån fördelaktigare, om det internationella utrymmet tillåter en mot sparandeminskningen svarande kreditutvidgning. Är i stället detta utrymme trångt, står man inför ett dilemma: man skulle då för att icke minska utrymmet för offentliga arbeten och för att icke skärpa depressionen behöva lägga besparingarna så, att de i minsta möjliga grad minskar sparandet; d. v. s. så, att de i högsta möjliga grad tvinga ned konsumtionen hos de av besparingsåtgärderna närmast träffade personerna.

Men därvid blir man sannolikt tvingad att vidtaga just sådana besparingsåtgärder, vilka i högsta möjliga grad drabba arbetare och mindre inkomsttagare med osäker ekonomi. Man skulle med andra ord vara tvungen att särskilt klämma till de svagaste för att därigenom minska totala konsumtionen så mycket, att man finge utrymme för understödspolitiken. En skärpt beskattning speciellt av utländska konsumtionsvaror (lyxvaror) eller handelspolitiska eller andra åtgärder i syfte att utvidga det internationella utrymmet skulle väsentligen mildra dilemmat. Men här har det antagits, att det internationella utrymmet är givet, och att därtill även beskattningsramen är av politiska hänsyn given, medan problemet blott gällt skatteintäkternas användning för olika slags möjliga utgifter.

I det praktiska fallet gäller valet därutöver offentliga arbeten. Vi antaga ånyo ett tillräckligt internationellt utrymme och diskutera blott den politiska begränsningen. Saken ligger ju då i väsentlig grad så till, att man genom att hålla nere de direkta understöden vid ett socialpolitiskt nödvändigt minimum och genom att vidare göra vissa besparingar ifråga om mera ordinära löpande utgifter kan hålla ned hela skattebudgeten på en förhållandevis låg nivå, varvid en (väsentligare) utvidgning av lånefinansierade offentliga arbeten skulle påräknas vara i högre grad möjlig att praktiskt genomdriva.

Genom dessa offentliga arbeten ernår man, som redan tidigare utretts, en

viss minskning av understödsbehovet, vilket i och för sig gör det i högre grad möjligt att hålla nere skattebudgeten. Kan man så genom en besparingsaktion riktad emot mera ordinära löpande utgifter därutöver sammanpressa utgiftsbudgeten än mer, och är detta en politisk förutsättning för att en viss utvidgning av de offentliga arbetena på lånebudgeten, som är större än sistnämnda besparing, skall kunna genomföras, så är sparsamhetsaktionen försvaret även ifrån konjunkturpolitisk synpunkt.

Besparingsaktionen är vanligen i och för sig konjunkturdeprimerande. Men den kompenseras här genom ökade offentliga arbeten, för vilkas företagande den antages vara en politisk förutsättning.

## KAPITEL 6.

### Finanspolitiken och arbetsmarknaden.

1. **Den offentliga arbetsmarknaden.** I föregående kapitel har utretts, huruledes skattestegringar och besparingar av mera ordinära löpande utgifter — i synnerhet sådana som i relativt hög grad minska konsumtionen och som antingen icke äro åtföljda av skattelindringar eller åtföljda av lindringar av sådana skatter, vilka huvudsakligen belasta sparandebudet — kunna användas för att möjliggöra en större utsträckning av offentliga arbeten (och understöd), än eljest inom ett begränsat internationellt utrymme skulle vara genomförbar. Dessa inkomstminskande åtgärder, vilka tillgripas, emedan de begränsa konsumtionen, äro i och för sig konjunkturdeprimerande. Från konjunkturpolitisk synpunkt äro de blott motiverade såsom metoder, varigenom det internationella utrymmet »utdrygas» för i högre grad konjunkturstimulerande åtgärder.

Såsom sådana stå dessa konsumtionsnedhållande åtgärder sidoställda med de direkt på betalningsbalansen inriktade åtgärder (utländsk upplåning, handelspolitiska regleringar), varigenom det internationella utrymmet kan utvidgas. Det har utretts, att dessa senare emot betalningsbalansen mera direkt riktade åtgärder från konjunkturpolitisk och socialpolitisk synpunkt äro effektivare och billigare, därest de eljest icke möta praktiska och politiska betänkligheter, som hindra deras vidtagande. Detsamma gäller stegringar av de speciella konsumtionsskatter, vilka diskriminera gentemot utländska varor. Sådana skatter ha nämligen i sig själva en handelspolitisk innebörd.

Vad gäller särskilt besparingsåtgärderna ifråga om mera ordinära löpande utgifter, har det slutligen i sista kapitlet påpekats, att de från konjunktur- och socialpolitiska synpunkter ej blott kunna vara betingade av det internationella utrymmets trånghet utan även av finansiella och av rent politiska hänsyn. De kunna stå såsom praktiska förutsättningar för att understöd och offentliga arbeten skola kunna utvidgas i från konjunktur- och socialpolitiska synpunkter önskelig grad.

Dessa besparingar i fråga om mera ordinära löpande utgifter särskildes i andra kapitlets mera ingående analys i tvenne huvudslag:

1. sådana besparingar, som endast innebära nedskärningar av arvoden och löner för arbetare och andra funktionärer i den ifrågavarande offentliga verksamheten, och

2. sådana besparingar, som innebära en minskning av den offentliga verksamhetens omfång.



Med hänsyn till den omständigheten, att, vid sidan av de verkningar som följa själva inkomstöverflyttningen, besparingar av den andra typen men icke besparingar av den första typen innebära ett direkt friställande av produktionsmedel, i första rummet arbetskraft, nåddes den slutsatsen, att, om överhuvud taget besparingar till visst belopp av den ena eller andra anledningen anses behöva göras, dessa då böra göras genom lönesänkningar och icke genom verksamhetsinskränkning. Det offentliga bidrager eljest självt på ett direkt sätt till skapandet av en extra arbetslöshet.

I samma riktning talade även vissa socialpolitiska och konjunkturpolitiska skäl och även den självgivna omständigheten, att en minskning av den offentliga verksamheten medför ett minskat tillgodoseende av de allmänna intressen, som det allmänna genom sin verksamhet vill tillgodose, och ett tillspillogivande av stora »fasta kostnader», som äro investerade i denna verksamhet.

Under den fortsatta undersökningen ha därefter andra synpunkter ställt olika sidor av finansproblemet i en fullständigare och delvis annan belysning än den, som i de inledande kapitlen angavs. Men ingenting har hittills framkommit, som rubbar här ifrågavarande slutsats. Anser man sig således av hänsyn till det internationella utrymmets begränsning eller av andra skäl icke kunna förorda en långsiktig finanspolitik, som alldeles underlåter att möta fallande konjunkturer genom besparingsåtgärder i fråga om de mera ordinära löpande utgifterna, bör man anordna anställningsvillkoren för de personer, som äro sysselsatta i den offentliga verksamheten på ett sådant sätt, att man i högsta möjliga grad kan göra de, som man anser, nödvändiga besparingarna genom lönesänkningar och icke genom verksamhetsinskränkning och avskedanden.

Knappast någon slutsats från den tidigare undersökningen torde vara mera generell säkerställd och mera oberoende av specifika politiska värdepremisser. Slutsatsen är visserligen, vilket må understrykas, i så måtto hypotetisk, som den förutsätter, att man räknar med behövligheten av vissa besparingar, eller i alla händelser, att man räknar med att de politiska förutsättningarna göra vissa besparingar nödvändiga. Den framhäver med andra ord blott en motsägelser emellan å ena sidan uppfattningen, att vissa besparingar av hänsyn till budgetläget<sup>1</sup> bli nödvändiga, och å andra sidan uppfattningen, att löner och arvoden till i offentlig tjänst anställda personer böra hållas fasta.

Vidare må framhållas, att, om besparingar skola göras — vilket oavbrutet är en förutsättning i detta resonemang — dessa besparingar kunna genomföras mycket smidigare och effektivare genom rörliga löner än genom förändringar av verksamhetsomfånget. Emot konjunkturörliga löner för den offentliga arbetspersonalen kan då heller icke anföras, att en lönesänkning skulle verka deprimerande. En sådan verkan har i och för sig varje besparingsåtgärd (vissa skäl tala rentav för att den deprimerande effekten i allmänhet är starkare vid verksamhetsinskränkning än vid lönesänkning). Denna verkan kompenseras emellertid delvis, helt eller mera än helt, på sätt som i andra kapitlet visats, genom de åtföljande skattelindringarna (såvida icke beskattningen är

<sup>1</sup> Om besparingar motiverade av rena rationaliseringshänsyn är här ej fråga; se ovan s. 186.

en specialbeskattning av utländska varor, ty då verkar även skattebortfallet deprimerande) och kan, som i femte kapitlet utretts, även utan en motsvarande skattelindring vara betingad av hänsyn till omsorgen att utnyttja ett trångt internationellt utrymme eller begränsade rent politiska möjligheter för mera effektivt nödlindrande och konjunkturstimulerande åtgärder. Lönesänkningar intaga i detta hänseende icke en undantagsställning från andra besparingsåtgärder.

Från dessa synpunkter kunde det vara motiverat, att låta lönerna i offentlig verksamhet bestämmas efter en glidande skala. Då levnadskostnaderna äro alltför trögörsliga för att därvid kunna utnyttjas såsom norm, borde man överväga att låta skalan fixeras efter en mera konjunkturrörlig index, t. ex. inkomst- eller produktionsvolym, arbetslöshet el. dyl.

Infogandet av en konjunkturrörlighet i den offentliga lönesättningen skulle då kompenseras genom den grundsatsen, att den ordinära offentliga verksamheten skulle hållas någorlunda konstant på längre sikt, vilket givetvis i och för sig skulle genom ett fullständigare tidsutnyttjande av fasta kostnader verka kostnadsförbilligande på längre sikt och överhuvud taget innebära ökad administrativ effektivitet och större möjligheter till en mera ostörd långtidsplanering av den offentliga verksamheten. Anställningsförhållandena skulle då även kunna regleras på ett sätt, som innebure mindre friktion och ökad trivsel.

Hur i och för sig rationell en dylik ordning än ter sig i jämförelse med den, som för närvarande tillämpas, är det emellertid uppenbart, att den möter stora politiska svårigheter att genomföra. Dessa svårigheter skola här icke närmare utvecklas.

Blott i ett visst hänseende må ett par påpekanden göras. Medan förslaget att hålla de fast anställda fuktionärernas — särskilt tjänstemäns och med dem jämställdas — löner avsevärt konjunkturrörliga sällan framställes såsom ett politiskt önskemål, har ett större intresse funnits för att särskilt låga arbetslöner skola tillämpas för de minst fast anställda arbetarna speciellt vid de under lågkonjunktur utvidgade offentliga arbetena eller vid viss del av dessa (reservarbetena). Dessa arbeten, vilka från viss synpunkt stå såsom alternativ till offentliga understöd åt arbetslösa, anses böra anordnas så, att de icke innebära någon lockelse för arbetare, som ha eller kunna förvärva arbete, även om mot blott låg betalning, inom det enskilda näringslivet, att föredraga sysselsättning i dessa arbeten. I samma riktning kunna även andra skäl av mera speciell arbetsmarknadspolitisk karaktär tala. Dessa skäl komma givetvis att bli desto starkare, i ju högre grad de offentliga arbetena under en nedåtgående konjunktur anordnas såsom relativt illa förberedda och administrerade, kanske i och för sig mindre behövliga arbeten, där man anställer arbetare tämligen oavsett deras duglighet och yrkesutbildning blott i syfte att hålla dem sysselsatta. I samma mån åter som den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken gives en långsiktig och institutionellt fastställd inramning och de offentliga arbetena därvid inlemmas i fleråriga men tidsrörliga planläggningar, varinom dessa arbeten blott tidslokaliseras efter kon-

junkturställningen<sup>1</sup>, blir ett tillämpande av särskilt låga löner inom de offentliga arbetena från vissa synpunkter mindre naturligt. De hänsyn, som vid denna frågas bedömande bli av betydelse, äro väsentligen av administrativ, produktionsteknisk och socialpolitisk art. För dessas utförande hänvisas efter detta påpekande till andra parallellundersökningar.

Särskilt låga löner inom de under lågkonjunktur utvidgade offentliga arbetena eller vid vissa av dem ha emellertid ibland även motiverats genom direkt finansiella och konjunkturpolitiska argument. Man har således framhållit, att genom en sådan arbetslönepolitik vid ifrågavarande arbeten, en större volym av sådana arbeten skulle kunna inrymmas inom en given budgetsumma. Likaså har man framhållit, att en utvidgning av de offentliga arbetena i så fall skulle kunna genomföras under mindre påfrestning för den av det tillgängliga internationella utrymmets begränsning kontrollerade kreditmarknaden.

Dessa argument äro givetvis i och för sig riktiga, men de tala knappast för en dylik isolerad lönenedsättning i fråga om just de offentliga arbetena (eller viss del av dessa) och äro därför i sin allmänna form icke hållbara. I fråga om det första av dessa argument måste man således erinra därom, att budgeten är en enhet. Från budgetsynpunkt kan den större volymen av offentliga arbeten likaväl inrymmas inom samma totala budgetram, om man t. ex. sprider ut lönebesparingen på samtliga i offentlig tjänst anställda, varvid den givetvis icke under några förhållanden skulle bli så individuellt tyngande, och varvid man rentav skulle kunna differentiera löneupppoffringen efter bärkraft. Dessutom äro, som ofta här framhållits, kostnadskalkylerna icke suveräna i den offentliga hushållningen, allraminst om finanspolitiken betraktas från konjunkturpolitisk synpunkt.

I fråga om det andra argumentet, som är av större reell vikt, måste man ävenledes erinra *dels*, att det förutsätter ett trångt internationellt utrymme eller en penning- och kreditpolitik, som icke är samstämd med finanspolitiken, och således icke äger giltighet, om detta utrymme är tillräckligt och om penning- och kreditpolitiken inom detta utrymmes begränsning förmår förhindra skärpning av kreditvillkoren, *dels* att samma skydd för kreditmarknaden kan ernås genom en utspridning av lönenedsättningen till alla i offentlig tjänst anställda och dessutom även genom en ökad beskattning och genom handelspolitiska eller andra emot betalningsbalansen direkt riktade åtgärder av innebörd att utvidga det internationella utrymmet.

Till denna kritik måste emellertid den viktiga reservationen göras, att den utspridning av lönebesparingen, vilken här förutsatts möjlig att företaga, i det praktiska fallet kan vara ogenomförbar. Är då en budgetbesparing, resp. en relativ konsumtionsminskning, påkallad, och anser man sig icke kunna nå detta resultat genom dessa andra åtgärder eller framstå sådana åtgärder mindre önskvärda, kan i så fall en dylik lönepolitik i vissa lägen framstå motiverad även från finansiell och konjunkturpolitisk synpunkt.

<sup>1</sup> Se därom ovan sid. 139 ff.

2. Verkningarna på den enskilda arbetsmarknaden av den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken. Utöver de i föregående paragrafs avslutning berörda social-, finans- och konjunkturpolitiska skälen för relativt låga löner inom de under lågkonjunkturen utvidgade offentliga arbetena har även ett arbetsmarknads- och konjunkturpolitiskt argument av mera allmän räckvidd framförts. Man har sagt, att ett vidmakthållande inom de offentliga arbetena av det under högkonjunkturen uppdrivna löneläget kan antagas stödja lönenivån inom det enskilda näringslivet och därigenom förhindra dess återhämtning. Under detta argument ligger den primära förutsättningen, att man betraktar en lönesänkning vid nedåtgående konjunktur såsom en för det enskilda näringslivets räntabilitet gynnsam utveckling, vilken icke bör förhindras.

Utgår man från sistnämnda förutsättning, måste emellertid i sista hand varje konjunkturpolitisk inriktning av den offentliga hushållningen te sig i samma hänseende önskelig. En sådan finanspolitikens själva syftemål är nämligen att hålla uppe konjunkturen och att i första hand stegra arbetsefterfrågan; denna politiska värdepremiss, som angavs i denna avdelnings första kapitel, har legat såsom grundval för hela den föregående undersökningen. Men alla åtgärder, som hålla uppe konjunkturen och stegra arbetsefterfrågan, måste naturligtvis i sin mån motverka lönesänkningstendensen inom det enskilda näringslivet.

Här föreligger således en mycket djupare konflikt än den, som nyss antydades i fråga om speciellt lönesättningen vid de utvidgade offentliga arbetena. Problemet gäller i första hand den konjunkturstimulerande finanspolitikens berättigande överhuvudtaget från arbetsmarknadssynpunkt. Det berörda argumentet gives därför vanligen den innebörden, att själva den konjunkturstimulerande effekten av t. ex. offentliga arbeten å det enskilda näringslivet ifrågasättes genom påpekandet av att man visserligen måhända når en ökad efterfrågan å produkter men samtidigt ger ett stöd åt den oräntabelt höga lönenivån inom det enskilda näringslivet, på grund varav dettas räntabilitetsläge icke blir avsevärt förbättrat utan kanske rentav försämrats. Det förefaller ändamålsenligt att till en början behandla denna allmänna fråga om den expansiva finanspolitikens berättigande överhuvudtaget under en nedåtgående och låg konjunktur. Till den speciella frågan om lönesättningen vid offentliga arbeten återkomma vi i nästa paragraf.

Utgår man från förutsättningen om önskvärdheten av en lönenedsättning under nedåtgående konjunktur, måste man emellertid vidare komma till den slutsatsen, att ej blott de offentliga arbetena och överhuvudtaget hela den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken utan även alla andra slags åtgärder till det ekonomiska lägets förbättrande (t. ex. de handelspolitiska eller penningpolitiska) måste te sig mindre önskvärda. De minska alla den press på arbetslösheten, som den i annat fall djupare depressionen inom näringslivet och närmast den då mera omfattande arbetslösheten skulle utöva.

Något liknande gäller även alla åtgärder att genom offentliga understöd av olika slag mildra arbetslöshetens verkningar för de arbetslösa själva och deras familjer. Om alla dylika åtgärder gäller nämligen, att de antingen min-

ska arbetslösheten eller också minska arbetslöshetens effektivitet såsom medel att framtvunga en lönenedsättning inom det enskilda näringslivet.

I den hittills givna utredningen har emellertid, såsom nyss ånyo framhållits, förutsättningen oavbrutet varit, att ett under en nedåtgående konjunktur förbättrat räntabilitetsläge för näringslivet och en stegrad arbetsefterfrågan verkligen anses eftersträvansvärda. Denna politiska värdepremiss för den praktiska undersökningen torde även allmänt godtagas, därest nämligen sådana förhållanden kunna nås på »naturlig» väg, d. v. s. utan statliga åtgärder av den art, som här diskuteras, och som tidigare utförligt behandlats.

Även personer, som i ett konstaterande av att arbetslösnerna inom det enskilda näringslivet under en nedåtgående konjunktur ställa sig för höga från räntabilitetssynpunkt se ett skäl emot ökade offentliga arbeten och överhuvudtaget emot en konjunkturstimulerande finanspolitik, äro givetvis inställda på att med tillfredsställelse hälsa ett konjunkturuppsving och även en blott relativ konjunkturlättnad, som tenderar att stegra eller uppehålla arbetsefterfrågan genom att medföra en förbättrad eller vidmakthållen räntabilitet i näringslivet.

Om emellertid konjunkturen uppehålls genom offentliga åtgärder, såsom i det föregående antagits vara önskvärt, framstår för vissa personer denna relativt förbättrade konjunktur såsom i viss mening »konstlad» och den därvid vidmakthållna arbetsefterfrågan såsom ett »onaturligt» arbetsmarknadsstöd, vilket förhindrar en »anpassning» av arbetslönen till de »verkliga» räntabilitetsförutsättningarna.

Denna uppfattning förefaller redan i så måtto teoretiskt ofullkomlig, som denna distinktion mellan en »naturlig» och en »konstlad» konjunkturutveckling ej är begreppsligt klar. Varje prisbildningsprocess försiggår inom en ram av institutionella regleringar och betingas till sitt förlopp med nödvändighet av dessa regleringar.<sup>1</sup> Skulle finanspolitiken på lång sikt läggas så, att den i relativt högre grad mildrade konjunkturrörelserna, är det svårt att se, i vilken djupare mening den ekonomiska processen då skulle förlöpa mindre »naturligt».

Den konjunkturpolitiska inriktning av finanspolitiken, som i det föregående ingående diskuterats, består ju vidare i första hand blott i en tidsförskjutning av olika slags direkta utgifter och verkliga inkomster, och en sådan tidsförskjutning är i hög grad motiverad redan av rent finansiella, »kvasi-räntabilitetsmässiga» långtidssynpunkter på den offentliga hushållningen. Denna finanspolitik är med andra ord i väsentlig grad »naturlig» från denna offentliga hushållnings synpunkt, om situationen blott överblickas på ett mera långsiktigt och rationellt vis, än hittills vanligen varit fallet.

Vidare förutsätter emellertid denna här kritiserade uppfattning, att en lönenedsättning inom det enskilda näringslivet under en nedåtgående konjunktur verkligen i och för sig själv är allmänt räntabilitetshöjande och konjunkturstimulerande (och detta, märk väl, utan att vara kombinerad med en utvidgning av den offentliga verksamheten<sup>2</sup>; den offentliga verksamhetens utvidg-

<sup>1</sup> Se i första avdelningens första kapitel.

<sup>2</sup> Jfr nedan s. 264 ff.

ning framstår ju från denna synpunkt såsom något, vilket borde hindras, just för att lönenedsättningen skall möjliggöras).

Här är ej platsen att närmare undersöka problemet om lönenedsättningsverkningar under en nedåtgående konjunktur. För denna frågas utredning hänvisas till en av parallellundersökningarna, som just behandlar detta problem. Påpekas må blott, att medan å ena sidan en lönenedsättning för den enskilde företagaren givetvis i och för sig betyder en minskning av produktionskostnader, vilken i sin mån tenderar att förbättra räntabiliteten i hans företag och eventuellt stegra hans förtroende till framtiden samt öka hans investeringsvillighet, så medför lönenedsättningen å andra sidan allmänt en minskning av den konsumtiva efterfrågan, vilken i sin tur tvärtom tenderar att sänka produktprisen och försämra räntabiliteten, till en början inom konsumtionsvaruproduktionen men med motsvarande indirekta efterverkningar även inom kapitalvaruproduktionen. Det är på grund av denna dubbla verkan, som lönenedsättningar under en sjunkande konjunktur äro så osäkra med hänsyn till sina verkningar för det enskilda näringslivets räntabilitet och konjunktorens utvecklingsförlopp.

Med hänsyn till det sätt, varpå arbetsmarknaden är organiserad, och då där-till humanitära skäl förhindra en praktisk politik, som genom en kraftig beskäring av statlig, kommunal och enskild hjälp till de arbetslösa och deras familjer skulle göra arbetslösheten svårare att fördraga, framstår det vidare synnerligen osäkert, i vad mån man utan förödande strider på arbetsmarknaden blott genom att förhindra offentliga arbetens igångsättande eller genom att överhuvudtaget avstå från en konjunkturstimulerande finanspolitik skall kunna nå väsentliga reduktioner av arbetslönerna utöver de reduktioner, som man även eljest kunde uppnå.

Lägger man samman dessa överväganden, synes det föreligga blott svaga skäl att se ett fel i den konjunkturlyftande finanspolitiken däruti, att den hindrar en lönenedsättning under sjunkande konjunktur. Toges verkligen hänsyn till dessa förhållanden, bleve ju hela tankegången rätt besynnerlig: man skulle vara beredd att under pågående lågkonjunktur välja en lägre räntabilitet i näringslivet och en sämre konjunkturställning än den, som vore möjlig, och detta för att ernå en lönenedsättning, om vilken man icke med större säkerhet kan veta, att den — ens om den ernås och när den ernås — verkligen skall höja räntabiliteten och förbättra konjunktoren, och vilken icke med större säkerhet kan väntas bli i väsentlig grad ernådd på detta sätt. Härtill kommer, att den lägre produktions- och sysselsättningsvolym, som då för den närmaste tiden skulle godtagas i den ovissa förhoppningen om en — via en därigenom framtingad lönesänkning ernådd — förbättrad räntabilitet framdeles, givetvis skulle i sin mån försvaga näringslivets styrka och särskilt dess kapitalutrustning samt ogynnsamt påverka arbetskraftens kvalitet, d. v. s. i båda hänseendena sänka den arbetslösnivå, som för framtiden är räntabilitetsnormal.

3. Lönesättningen inom den offentliga verksamheten och inom det enskilda näringslivet. Det hittills sagda har gällt den konjunkturpolitiska effektiviteten av en expansiv finanspolitik i och för sig och närmast av en utvidgning av de offentliga arbetena. Därav får icke den slutsatsen dragas, att viss lönenedsättning inom de offentliga arbetena icke skulle vara försvarbar från vissa synpunkter. Några av dessa synpunkter ha anförts i slutet av kapitlets första paragraf.

Av långt större betydelse från allmän konjunktur- och finanspolitisk synpunkt än lönesättningen inom den offentliga verksamheten i och för sig är däremot lönebildningen på den allmänna arbetsmarknaden inom det enskilda näringslivet. Det må vara alldeles riktigt, som i föregående paragraf framhölls, att det enskilda näringslivets intresse i en från räntabilitetssynpunkt i och för sig kanske önskvärd lönesänkning under en nedåtgående konjunktur icke kan frambäras såsom ett mera vägande skäl emot en konjunkturlyftande finanspolitik. Det är nämligen mycket osäkert, om en lönesänkning inom det enskilda näringslivet under dessa förhållanden skulle mera allmänt förbättra de enskilda företagens räntabilitet, och likaledes osäkert, om man genom den relativa depressionsskärpning, som innebäres i ett underlåtande att vidtaga de konjunkturstimulerande åtgärder, vilka stå till buds, skulle kunna nå en väsentlig lönereduktion utöver den, man även eljest skulle ernå. En helt annan sak är det emellertid, att under vissa förutsättningar, vilka strax skola angivas, mycket starka skäl kunna föreläggas för att söka ernå en *kombination av en kraftigt konjunkturstimulerande finanspolitik i formen av väsentligt utvidgade offentliga arbeten med vissa lönesänkningar inom i synnerhet det enskilda näringslivet.*

Om nämligen den av valutapolitiska hänsyn resta gränsen för produktions- och konsumtionsutvidgningen är snäv, och om man vidare av det ena eller andra skälet icke anser sig kunna reflektera på att utvidga detta utrymme genom en specialbeskattning av utländska varor eller genom rent handelspolitiska eller andra emot själva betalningsbalansen riktade åtgärder, så blir man, om man i detta läge vill genom utvidgade offentliga arbeten söka ernå en mera kraftig konjunkturstimulans, nödsakad att vidtaga vissa allmänt konsumtionsnedhållande åtgärder. Detta gäller förutsatt, att man icke vill tvinga riksbanken till en kreditpolitik, som inskränker den för enskilt företagande tillgängliga mängden av kapitaldisposition. En viss lönenedsättning inom det enskilda näringslivet kan då — lika väl som en på konsumtionen inriktad nettobeskattning eller en lönenedsättning inom den offentliga verksamheten — t. ex. inom de här närmast ifrågavarande offentliga arbetena — tjänstgöra såsom medel att nå detta nedhållande av totala konsumtionen.

En lönenedsättning inom det enskilda näringslivet är emellertid vidare under dessa förutsättningar från konjunktursynpunkt att föredraga framför stegrad nettobeskattning eller en lönenedsättning inom den offentliga verksamheten. Samtidigt som nämligen lönenedsättningen inom det enskilda näringslivet i likhet med dessa andra alternativa åtgärder nedhåller konsumtionen, ger den därutöver i jämförelse med dessa andra åtgärder det enskilda näringslivet en extra stimulans genom det förbilligande av produktionskostnaderna, som denna lönenedsättning i olikhet mot dessa alternativa åtgärder även innebär.

Denna lönenedsättning tänkes därvid kombinerad med en utvidgning av de offentliga arbetena, en utvidgning som under angivna förhållanden har denna lönenedsättning till förutsättning. Direkt och indirekt förorsakas då på vägar, som tidigare utretts, en stegring av den konsumtiva efterfrågan: de konsumtionsnedhållande åtgärderna avse ju blott att av hänsyn till ett trångt internationellt utrymme minska denna stegring av den konsumtiva efterfrågan, vilken därför alltid i någon mån kommer till stånd och är avsedd att komma till stånd. På grund härav motväges och utplånas lönenedsättningens omedelbara korttidsverkan att genom den åtföljande inkomst- och efterfrågeinskränkningen skärpa depressionen, och kvar står blott dess produktionsförbilligande effekt.

Just genom att vara på detta vis orsaksmässigt kombinerad med utvidgade offentliga arbeten blir då lönenedsättningen i och för sig själv av enbart konjunkturstimulerande verkan. Denna i och för sig räntabilitetsförbättrande effekt av en lönesänkning — genom själva kombinationen med en utvidgning av den offentliga verksamheten frigjord från den motvägande räntabilitetsförsämrande effekten — medför givetvis, att en lönenedsättning inom det enskilda näringslivet under angivna förutsättningar är från konjunkturpolitisk synpunkt överlägsen varje annan metod att ernå en för utvidgade offentliga arbeten under vissa förhållanden nödvändig konsumtionsbegränsning (utom vissa direkt mot betalningsbalansen riktade åtgärder).

Innebörden i denna sats är, närmare bestämt, denna: för att genom en viss volym av offentliga arbeten ernå en viss konjunkturstimulans vid ett trångt internationellt utrymme kan en lönenedsättning inom det enskilda näringslivet få stanna vid en mindre total konsumtionsbegränsning än en alternativ nettobeskattning eller en lönenedsättning inom den offentliga verksamheten skulle få göra; eller: för att ernå en viss konjunkturstimulans vid ett trångt internationellt utrymme behöver volymen av de offentliga arbetena ej utvidgas så mycket vid en samtidig lönenedsättning inom det enskilda näringslivet som vid en alternativ nettobeskattning eller en lönenedsättning inom den offentliga verksamheten av lika stor konsumtionsnedhållande effekt.

Frågan, i vad mån och på vad sätt en dylik direkt kombination av finanspolitiken med lönesättningen inom det enskilda näringslivet kunde tänkas ernådd, kan här icke mera ingående diskuteras. Frågan är väsentligen av arbetsmarknadsteknisk natur, och hänvisning må därför göras till andra parallellundersökningar, där arbetsmarknadsförhållandena bli föremål för mera ingående behandling. Här har det blott gällt att såsom praktisk frågeställning och teoretiskt underlag för dessa mera tekniska arbetsmarknadsstudier angiva en bred och för finanspolitiken väsentlig synpunkt, som icke får försummas. I detta syfte må ytterligare framhållas följande.

Om löneregleringen inom det enskilda näringslivet kunde göras beroende av en med konjunkturförutsättningarna glidande löneskala, skulle givetvis finanspolitiken även vid ett relativt begränsat internationellt utrymme kunna på lång sikt anordnas efter kraftigt konjunkturpolitiska linjer. Under förutsättning, att finanspolitiken på lång sikt anordnades på detta sätt, skulle å andra sidan



de i så fall erforderliga löneförändringarna bli relativt mindre. De löneförändringar, som likväl skulle följa med konjunkturändringarna skulle vidare, under samma förutsättning vad gäller finanspolitikens anordning, både från arbetsgivarnas och arbetarnas synpunkt framstå såsom mindre oönskliga, i det att en tillfällig löneminskning under en nedåtgående konjunktur skulle motvägas av ett genom finanspolitikens konjunkturreaktion ernått uppehållande av efterfrågan på produkter och på arbetskraft.

Har man icke en på detta vis i kollektivavtalens egen struktur innesluten konjunkturreaktion hos arbetslönesatserna, förefaller det med hänsyn till bl. a. den bristande centraliseringen av såväl arbetsefterfrågan som framför allt arbetsutbudet å arbetsmarknaden för närvarande ytterst svärgenomförbart att ernå en dylik direkt kombination av finanspolitikens konjunkturreaktion med lönesättningen inom det enskilda näringslivet. Varje utveckling till ökad marknadsrationalitet i avtalsarbetet och därvid speciellt till en högre grad av enhetlig och centraliserad organisation av arbetsefterfrågan och arbetsutbudet verkar dock i riktning att skapa de arbetsmarknadspolitiska förutsättningar, som i framtiden kunna möjliggöra en sådan kombination.

Ännu en anmärkning må här göras. Lönenedsättningar inom den offentliga verksamheten kunna icke *direkt* motiveras på motsvarande sätt. I olikhet mot lönenedsättningar inom den enskilda verksamheten utöva lönenedsättningar inom den offentliga verksamheten ju i och för sig icke en räntabilitetsstegrande verkan för det enskilda företagandet (vilken därefter skulle kvarstå såsom enda verkan, om lönenedsättningarnas inkomstminskande verkan på antytt sätt neutraliserades genom själva den finansiella expansionen).

Antager man emellertid, att i ett visst läge förutsättningar verkligen föreligga för den här diskuterade omedelbara kombinationen mellan en expansiv finanspolitik och vissa lönenedsättningar inom den enskilda verksamheten, kunna lönenedsättningar inom den offentliga verksamheten vara *indirekt* motiverade. Lönesättningen inom den offentliga verksamheten är nämligen åtminstone i så måtto faktiskt normerande för lönesättningen inom den enskilda verksamheten, att vissa lönenedsättningar inom det förra området underlätta ernåendet av motsvarande lönenedsättningar inom det senare området, om dessa eljest framstå möjliga, och om, såsom under särskilda, här redovisade betingelser, dessa framstå önskvärda såsom led i en konjunkturlyftande politik. I alla händelser skulle då ett uppehållande av lönerna inom den offentliga verksamheten kunna stå såsom ett hinder i vägen för en dylik politik av finansiell expansion kombinerad med lönenedsättningar inom det enskilda näringslivet.

Detta argument är — om förutsättningarna för dess giltighet eljest äro för handen — giltigt för hela området av offentlig verksamhet och ej blott för de offentliga arbeten, vilka utgöra själva den konjunkturpolitiskt motiverade utvidgningen av dessa arbeten.

## KAPITEL 7.

### Sammanfattning och avslutning.

1. Sammanfattande karakteristik av finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument under nedåtgående och låg konjunktur. Framställningen i detta avslutningskapitel har en trefaldig uppgift. Den skall ge en samlad överblick av de stora linjerna i det konjunkturfinansiella problemet, sådant det ställer sig under nedåtgående och låg konjunktur. I nära anslutning härtill skall därefter den konjunkturpolitiskt bestämda finanspolitiken under en uppåtgående och hög konjunktur översiktligt behandlas. Slutligen skola vissa smärre brottstycken av det konjunkturfinansiella problemet, vilka av olika skäl i den föregående framställningen förbigåtts, upptagas och infogas.

Den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken under en nedåtgående och låg konjunktur måste givas en i förhållande till den »naturliga» finansiella reaktionen *expansiv* karaktär. Finanspolitiken kan givas en dylik *expansiv* karaktär genom att de direkta utgifterna hållas uppe eller eventuellt stegras, medan samtidigt de verkliga inkomsterna hållas nere eller sänkas.

Denna finansiella reaktion begränsas i avseende å sin möjliga utsträckning av ett flertal institutionella moment. Om vi därvid tillsvidare bortse från de finansiella budgetbalanseringsprinciperna, vilka såsom institutionellt begränsade moment intaga en särställning och förtjäna en särskild behandling, äro dessa av mycket växlande beskaffenhet.

Av hänsyn till rent administrativa förhållanden och tillvaron av väsentliga fasta kostnader i den offentliga hushållningens drift och särskilt av hänsyn till önskemålet om en på längre sikt planmässig reglering av relationen mellan offentlig hushållning och enskilt näringsliv kan till en början de direkta utgifterna icke stegras hur som helst och i varje grad. Denna kategori av institutionella begränsningar växla givetvis på längre sikt högst väsentligt icke minst på grund av politiska intresse- och maktförskjutningar. I varje epok av den offentliga hushållningens utveckling äga de emellertid en relativt fast natur. Deras innebörd är generellt bl. a. den, att — därest det ej är fråga om en exceptionellt svår och långvarig depression, som måhända tvingar till åtgärder av extraordinär karaktär — expansionen under en nedåtgående och låg konjunktur icke får innebära en stadigvarande utvidgning av den offentliga verksamheten utöver det område, som man eljest i den särskilda utvecklingsperioden anser vara lämpligt för offentlig verksamhet.

Beträffande de löpande utgifterna kan det — i första hand med hänsyn till administrativa svårigheter och till de fasta kostnaderna — fastslås, att ut-

giftsexpansionen knappast kan få innebära mera än maximalt ett uppehållande av den (eventuellt långsiktigt stigande) normalnivå, som skulle uppehållas, därest konjunkturen icke vore nedåtgående eller låg. Denna utgiftsexpansion kan m. a. o. icke drivas längre än till ett underlåtande att under nedåtgående och låg konjunktur vidtaga särskilda, av »budgetläget» motiverade sparsamhetsåtgärder. Ett undantag utgöra därvid de löpande utgifter, som direkt tjäna den offentliga understödsverksamheten; dessa löpande utgifter måste ju under alla förhållanden utvidgas under en nedåtgående och låg konjunktur, som minskar inkomstmöjligheterna och stegrar arbetslösheten.

Skall det bli fråga om en verklig utgiftsutvidgning, måste denna gälla de offentliga arbeten, vilka äro av investeringskaraktär, och vilka beteckna framtida fasta kostnader i den offentliga hushållningen. För att kunna på detta vis tidlokaliseras efter konjunktursynpunkter och därvid »föregripas» vid låg konjunktur och »uppskjutas» vid hög konjunktur bör i möjligaste mån rationell långtidsplanering genomföras i den offentliga hushållningen.

Nedhållandet av de verkliga inkomsterna — och därvid i första hand skatterna<sup>1</sup> — kan lämpligen ske genom att offentliga arbeten finansieras lånevägen och genom att samtidigt minskningen av verkliga inkomster för driftsbudgetens balansering vid någorlunda konstanta eller eventuellt sänkta skattesatser ersättas genom belastning av korttidsfond (konjunkturutjämningsfond) eller genom kortsiktig upplåning.

Denna konjunkturpolitiskt bestämda expansion har emellertid sina gränser utöver den i viss mån elastiska institutionella ram för den offentliga verksamheten, som nyss antydde. Undersökningens tyngdpunkt ligger därför i utredningen av hur dessa andra gränser kunna förskjutas, och hur expansionsområdet inom dessa gränser i olika grad kan i konjunkturpolitiskt syfte utnyttjas. Dessa gränser äro dels av budgetfinansiell, dels av internationellt ekonomisk art.

De finansiella gränserna sättas av gällande budgetbalanseringsprinciper. Dessa budgetbalanseringsprinciper äro givetvis av rent institutionell art och kunna därför förändras, om det från de politiskt dominerande krafternas sida framstår ändamålsenligt. Även en tillfällig och på lång sikt icke förutsedd och förberedd förändring är därvid i och för sig möjlig, varigenom de finansiella gränserna utvidgas efter situationens behov.

I tredje avdelningen framhölls emellertid, att nära nog oavsett varje specifik politisk målbestämning — alltså även utan den konjunkturpolitiska värdepremiss, som legat såsom grundval för denna avdelnings utredning — är det ett allmänt intresse, att budgetbalanseringsprinciperna givas en på lång sikt institutionellt fastlagd innebörd, på grund varav rent tillfälliga förändringar av antydd karaktär i och för sig framstå oönskliga och måste ha en mycket stark konjunkturpolitisk motivering för att överhuvud taget vara tillrädliga. Garantier måste nämligen skapas för säkrandet av den grad av långsiktig finansiell »sundhet», som man vill eftersträva.

De finansiella metoder, som kunna användas för att på lång sikt medgiva

<sup>1</sup> Se om pris och avgifter i den offentliga verksamheten nedan s. 276 ff.

en ökad konjunkturörlighet under i sistnämnda hänseende betryggande former, ha utretts i tredje avdelningens femte kapitel. I detta samband påpekas blott budgetbalanseringsprincipernas karaktär av begränsning för den expansiva finanspolitiken under en nedåtgående och låg konjunktur. Genomförandet av konjunkturörligare budgetbalanseringsprinciper betyder ett utvidgande av de finansiella gränserna.

Vid sidan av de finansiella gränserna existera, som redan nämnts, även gränser av ekonomisk art. För att överhuvudtaget vara konjunkturpolitiskt lyftande måste finanspolitiken förutsättas icke belasta kapitalmarknaden på ett sådant sätt, att kreditvillkoren icke i motsvarande grad skäppas och kreditmöjligheterna inskränkas för enskilda företagare.

Vid förutsatt med finanspolitiken samstämd och fullt effektiv riksbankspolitik begränsas kapitalmarknaden blott av valutahänsynen. På grund därav ha dessa ekonomiska gränser avhandlats i termen: det internationella utrymmet. Det internationella utrymmet utgör en avsevärt elastisk begränsning, vilken under en nedåtgående och låg konjunktur av olika skäl medger en viss, ofta väsentlig finansiell expansion.

Befinnes emellertid det internationella utrymmet för trångt för att medge den avsedda finansiella expansionen, kan det — utom genom valutadepreciering, där en sådan eljest framstår möjlig och tillräddig — utvidgas genom varje åtgärd, som i och för sig tenderar att förskjuta den internationella betalningsbalansen i positiv riktning. Dessa åtgärder äro av tre slag: 1) sådana, som i och för sig, d. v. s. vid sidan av sin verkan att utvidga det internationella utrymmet, ha egna konjunkturlyftande verkningar, 2) sådana, som äro neutrala och i och för sig varken lyfta eller trycka konjunkturläget, och 3) sådana, som i och för sig ha egna konjunkturtryckande verkningar.

Till de i och för sig konjunkturlyftande åtgärderna höra, utom valutadepreciering, direkta handelspolitiska ingrepp i syfte att minska importen och stegra exporten (framför allt importtullar och exportpremier).

Till de i och för sig konjunkturneutrala åtgärderna höra kapitalimport eller miskad kapitalexport. Den direktast kontrollerbara kapitalrörelsen av detta slag ernås genom minskning av valutareserverna. Dessa åtgärder kunna i vissa fall tänkas verka förtroendeminskande och höra då till tredje gruppen.

Närmast till denna andra grupp av konjunkturneutrala åtgärder höra även lönenedsättningar inom det enskilda näringslivet, om nämligen dessas korttidsverkningar att minska arbetarnas inkomster och deras konsumtiva efterfrågan antagas konjunkturrellt jämnt balansera deras produktionsförbilligande verkningar. I vissa fall kunna de produktionsförbilligande verkningarna överväga de efterfrågeminskande; lönenedsättningarna inom det enskilda näringslivet höra då i stället till den första gruppen. I vissa fall kan förhållandet ligga tvärtom, att de efterfrågeminskande verkningarna överväga de produktionsförbilligande; ifrågavarande lönenedsättningar höra då till tredje gruppen. Lönenedsättningar inom det enskilda näringslivet äro emellertid aldrig fullt rena i avseende å sina konjunkturrella verkningar. Man har alltid att ta hänsyn till två varandra motsatta komponentverkningar å konjunkturläget.

Till de i och för sig konjunkturtryckande åtgärderna höra stegrade skatter av natur att minska totalkonsumtionen, lönenedsättningen inom den offentliga verksamheten och andra besparingsåtgärder, vilka icke åtföljas av relativa skattelemdringar, eller vilka åtföljas av lindringar av sådana skatter, som huvudsakligen minska sparandebudet.

Under förutsättning, att dessa olika metoder att utvidga det internationella utrymmet för den under nedåtgående och låg konjunktur expansiva finanspolitiken, fränsett de egna konjunkturverkningarna, framstå i lika grad önskliga eller oönskliga samt i lika grad praktiskt genomförbara, skulle givetvis åtgärder av typen 1 vara att föredraga framför åtgärder av typerna 2 och 3 och lika så åtgärder av typen 2 framför åtgärder av typen 3. Denna förutsättning är emellertid aldrig idealt för handen. På grund därav blir den praktiska slutsatsen blott, att de egna konjunkturverkningarna måste medtagas vid jämförelsen mellan olika metoder att utvidga det internationella utrymmet för den konjunkturlyftande finanspolitiken.

Vid sidan av valutadepreciering, lönenedsättningar inom det enskilda näringslivet och kontroll över de internationella kapitalrörelserna äro samtliga dessa åtgärder själva av finansiell natur. Detta betyder, att kreditmarknadsförhållandena och i första hand det internationella utrymmets begränsning reser och i sin mån bestämmer den inbördes avvägningen av de olika elementen i finanssystemets konjunkturpolitiska reaktion. I denna avvägning ligger i själva verket det konjunkturfinansiella problemets kärna.

En viktig synpunkt på denna avvägning skall här framhåvas. Om man icke har budgetbalanseringsprinciper, som inom det studerade expansionsområdet lämna det finansiella handlandet fritt, kan man däri finna ett skäl att anlita sådana metoder att, därest det behöves, utvidga det internationella utrymmet, vilka innebära en minskning av direkta utgifter av löpande natur eller en ökning av verkliga inkomster (besparingsåtgärder å löpande utgifter, konsumtionsbeskattning). Därigenom möjliggöres nämligen vid given finansiell begränsning en maximal konjunkturpolitisk expansion.

Det inbördes sambandet mellan de finansiella och de ekonomiska gränslinjerna markeras här av det förhållandet, att samma slags åtgärder innebära en inskränkning inom de institutionellt fast givna finansiella gränserna och en utvidgning av de rörliga ekonomiska gränserna.

En vridning av skattesystemet från sådan beskattning, som minskar sparandet, till sådan beskattning, som minskar konsumtionen, och allra effektivast: till sådan beskattning, som minskar konsumtionen av utländska varor, utvidgar det internationella utrymmet vid given volym av offentliga verkliga inkomster och även — intill en viss gräns — vid sänkt totalbeskattning.

En i viss grad expansiv finanspolitik liksom varje annan art av konjunktur- och socialpolitik ställer alldeles bestämda krav på riksbankens ledning. Om icke kredit- och valutapolitiken handhaves på ett fast, skickligt och med finanspolitiken samstämt sätt, vedervågas dess konjunkturlyftande verkningar. I vidrigt fall skulle sluteffekten rentav kunna bli konjunkturdeprimerande.

Detta sista påpekande av den idealt nödvändiga, men faktiskt ofta synner-

ligen bristfälliga integrationen mellan olika slags ekonomiskt politiska instanser i det offentliga livet avslöjar finanspolitikens — liksom all annan ekonomisk politik — svagaste länk.

2. **Finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument under en uppåtgående och hög konjunktur. Den finansiella synpunkten.** Framställningen i denna avdelning har av skäl, som i inledningen till första kapitlet angåvos, nästan utslutande inriktats på ett studium av den konjunkturpolitiskt bestämda finanspolitikens verkningar i olika hänseenden och under olika alternativ under en nedåtgående och låg konjunktur. På grund av verkningarnas i stort sett parallella fastän motsatta natur kunna vi i den härefter följande behandlingen av motsvarande problem för en uppåtgående och hög konjunktur nöja oss med en mycket översiktlig framställning, som i största utsträckning lämnar åt läsaren att under jämförelser med de tidigare undersökningsresultaten själv göra nödvändiga kompletteringar i fråga om detaljproblemen.

Den konjunkturpolitiskt inriktade finanspolitiken under en uppåtgående och hög konjunktur måste givas en i förhållande till den »naturliga» finansiella reaktionen *kontraktiv* karaktär. En dylik kontraktion kan ernås genom att de direkta utgifterna hållas nere medan samtidigt de verkliga inkomsterna hållas uppe.

Denna kontraktion är nödvändig av finansiella skäl, samtidigt som den är önskelig av konjunkturpolitiska skäl. Den finansiella sidan av problemet skall först sammanfattningsvis beröras i denna paragraf, varefter den konjunkturpolitiska skall skärskådas i nästa paragraf.

Den finansiella expansionen under nedåtgående och låg konjunktur innebär, som i tredje avdelningen närmare utreddes, en viss fara för de offentliga finansernas långsiktiga »sundhet», därest den nämligen icke balanseras genom en motsvarande kontraktion under uppåtgående och hög konjunktur. Expansionspolitiken under nedåtgående och låg konjunktur är därför finansiellt icke försvarbar såsom en isolerad grupp av konjunkturpolitiskt motiverade åtgärder, vilka tillgripas vid behov i en viss konjunktursituation. Den är finansiellt blott försvarbar såsom ett led i en långsiktig, konjunkturörslig finanspolitik.

Denna praktiska grundsats, som är säkerställd tämligen oavsett politisk målsättning i övrigt, garanteras i praktiken genom den institutionella form, som föreligger i principerna för budgetens balansering. Dessa principer kunna visserligen gestaltas så, att de medgiva en större eller mindre konjunkturörslighet. I förra fallet är givetvis det finansiella utrymmet för konjunkturstimulerande åtgärder under en nedåtgående och låg konjunktur i motsvarande mån större. Men om viss långsiktig finansiell »sundhet» tages såsom norm, blir då tvånget till konjunkturdeprimerande åtgärder under en uppåtgående och hög konjunktur ävenledes i motsvarande mån större.

Samtliga de garantier för bibehållen grad av finansiell »sundhet», vilka i tredje avdelningens femte kapitel behandlades — nettobudgetering i alla offentliga verksamhetsgrenar i syfte att säkra en stadigblivande inkomstbindning i form av avskrivning, förbudet att belasta långtidsfond, kravet på kort-

siktig amortering av tillfällig korttidsupplåning och på uppsamlandet av en konjunkturutmättningsfond, kravet på långtidsplanering samt i första hand kravet på ökad finansiell klarhet i det offentliga budget- och räkenskapsväsendet — ha just till uppgift att upprätthålla detta tvång till kontraktion under uppåtstående och hög konjunktur. Uppehålls icke detta tvång, infogas med andra ord icke depressionspolitiken i en långsiktig och dubbelsidig finanspolitik, finnes intet värn för finansernas långsiktiga »sundhet». Finanssystemet befinner sig då i drift, och detta har de från praktiskt taget alla synpunkter vådliga verkningar, vilka närmare utretts i tredje avdelningens tredje och fjärde kapitel.

Omsorgen om finansernas »sundhet» betecknar en långtidssynpunkt på korttidsproblemet. Korttidshandlandet bindes därigenom av hänsyn till de långsiktiga finansiella konsekvenserna. Det infogas i en institutionell ram, som tvingar till kontraktion under uppåtstående och hög konjunktur i direkt proportion till den expansion under nedåtstående och låg konjunktur, man medger.

Då vi här och tidigare talat om expansion och kontraktion äro dessa termer att förstå mycket relativt i två hänseenden. Dels är det givetvis icke a priori givet, vilken grad av finansiell »sundhet», man är beredd att eftersträva. Dels är, även bortsett därifrån, den offentliga verksamhetens normala omfång (och den normala höjden av verkliga inkomster) heller icke given utan beroende av det politiska omdömet. I båda hänseendena och framför allt i det sistnämnda försiggå oavbrutet förändringar av den normalnorm, i förhållande till vilken vi tala om expansion och kontraktion, vilket emellertid icke på ett väsentligt sätt inskränker giltigheten av de genom undersökningen ernådda praktiska slutsatserna.

Såsom ett rent finansiellt skäl för kontraktion under en uppåtstående och hög konjunktur ha vi vidare i analogi till vad som i motsvarande hänseende framhölls i fråga om expansion under en nedåtstående och låg konjunktur att taga hänsyn till de högre kostnaderna för all slags offentlig verksamhet och till den större skatteförmågan m. m. under en uppåtstående och hög konjunktur.

**3. Finanspolitiken såsom konjunkturpolitiskt instrument under en uppåtstående och hög konjunktur (fortsättning). Den konjunkturpolitiska synpunkten. Den institutionella begränsningen.** En kontraktion under uppåtstående högkonjunktur framstår emellertid ej blott såsom en av hänsyn till långsiktig »sundhet» nödvändig finansiell konsekvens av expansionspolitiken under motsatt konjunktur. Den framstår jämväl såsom självständigt motiverad av konjunkturpolitiska grunder.

Genom att nedtrycka högkonjunkturen väntar man sig nämligen, att den efterföljande krisen och depressionen skall bli lindrigare. Den konjunkturteoretiska uppfattning, som ligger under detta antagande, har här icke närmare utförts. Det må blott påpekas, att denna uppfattning delas av alla konjunkturteoretiker, tämligen oavsett hur de eljest se på de konjunkturrella sammanhången. Den bättre beredskapen inför nästa konjunkturedgång består därvid dels däri, att näringslivet befinner sig i större »balans», dels däri, att

det internationella utrymmet för en konjunkturlyftande politik redan från början och ej först efter en kraftig depression är rymligare.

Vår uppgift blir härnäst att antyda den prisbildningsteoretiska mekanism, varigenom en kontraktion under en uppåtgående och hög konjunktur kan väntas nedtrycka konjunkturläget, samt de gränser och hinder, vilka därvid resa sig i dess väg. Först må emellertid de gränser av mera institutionell art angivas, som inskränka den möjliga kontraktionen.

Liksom beträffande löpande utgifter expansionen under nedåtgående och låg konjunktur knappast kan få utsträckas mera än till ett uppehållande av utgiftsnivån och en underlåtenhet av särskilda besparingsåtgärder, så kan beträffande dessa utgifter av motsvarande skäl heller icke kontraktionen under uppåtgående och hög konjunktur få innebära mera än ett nedhållande av utgiftsnivån och en underlåtenhet av den expansion, som eljest vid sådan konjunktur tillhör den »naturliga» finansiella reaktionen. Här avsedda skäl av administrativ och driftsekonomisk art tala emellertid å andra sidan mycket starkt för just denna grad av relativ kontraktion (liksom för denna grad av expansion under den motsatta konjunkturen), vilken ju skulle medföra en utjämning av dessa utgifters »naturliga» konjunkturfluktuationer kring den i denna avdelning icke diskuterade sekulära utvecklingstrenden.

Beträffande den andra typen av direkta utgifter, dem som gälla offentliga arbeten av olika slag, måste ävenledes i första hand eftersträvas ett nedhållande av utgiftsvolymen till den normalnivå, som betecknar den sekulära utvecklingstrenden. Därest expansionen under motsatt konjunktur går längre och innebär en utvidgning över denna trend, måste kontraktionen ävenledes gå i motsvarande mån längre. Balansen i fråga om dessa direkta utgifters konjunkturreaktion kan i högsta möjliga grad säkras genom rationell långtidsplanering.

I fråga om de verkliga inkomsterna innebär, som redan nämnts, den finansiella kontraktionen ett uppehållande av de verkliga inkomsterna och i första hand av skatterna. Vid ett rationellt utformat finanssystem ungefär av den typ, som skildrats i tredje avdelningens femte kapitel, säkras denna sida av den finansiella kontraktionen automatiskt genom inkomstbindningsreglernas tillämpning.

Då skattesatsernas höjd samtidigt i praktiken faktiskt bildar den effektivaste politiska spärren för de direkta utgifternas stegring, garantera dessa reglens genomförande även i viss mån kontraktionen i de nyssnämnda hänseendena. Ett rationellt finanssystem får på detta sätt ej blott en finansiell funktion att garantera finansernas långsiktiga »sundhet» utan även en direkt ekonomisk funktion att tvinga till en konjunkturpolitiskt betingad finansiell reaktion speciellt under uppåtgående och hög konjunktur, vilket är av nöden, då ju behovet därav eljest icke gör sig så omedelbart kännbart som under motsatta konjunkturbetingelser.

I det sagda ligger, att budgetbalanseringsprinciperna under en uppåtgående och hög konjunktur icke som under en nedåtgående och låg konjunktur innebära en begränsning av de konjunkturpolitiska möjligheterna utan tvärtom



ett tvång till deras utnyttjande. I budgetfinansiella hänsyn möter givetvis kontraktionen inga gränser, hur långt den än drives.

Detta skulle i och för sig utgöra en anledning till relativt större tillförsikt beträffande den konjunkturfinansiella reaktionens effektiva förverkligande under uppåtgående och hög konjunktur, såvida man icke hade att räkna med den allmänna optimism, som gärna följer ett ekonomiskt uppsving. Vid finanssystemets rationella uppbyggnad gäller det därför att i möjligaste grad på ett fast och automatiskt sätt binda inkomster under sådan konjunktur och därigenom fräntaga de finansiellt beslutande församlingarna den bedrägliga känslan av finansiellt överflöd.

Systemet av budgetbalanseringsprinciper bör med andra ord så uppbyggas, att dessa församlingar på ett riktigt sätt verkligen känna behovet av »största möjliga sparsamhet med hänsyn till det vanskliga budgetläget» under uppåtgående och hög konjunktur, samtidigt som de befrias från den, djupare sett, överdrivna föreställningen om en särskild budgetnöd under nedåtgående och låg konjunktur. Med hänsyn till den ekonomiska bildningens förhållandevis höga ståndpunkt nutilldags borde en dylik rättvridning av föreställningssättet vara i väsentlig grad möjlig.

**4. Verkningarna på kapitalmarknaden. Det internationella utrymmet för finansiell kontraktion under uppåtgående och hög konjunktur. Metoder att utvidga detta utrymme.** En finansiell kontraktion bestående i relativt minskade direkta utgifter för offentlig verksamhet tenderar givetvis i och för sig att trycka konjunkturen nedåt på vägar, som tidigare beskrivits, ehuru då på tal om en finansiell expansions alldeles motsatta verkningar. Totalefterfrågan på produkter och produktionsmedel minskas. Uppehållen eller stegrad beskattning för inkomstbindningsändamål har, i den mån den minskar konsumtionen, likaledes konjunkturtryckande verkningar.

Om denna konjunkturtryckande effekt skall bli fullt förverkligad, förutsättes därvid, att kreditvillkoren hållas höga i samma grad, som om finanskontraktionen icke ägde rum. Inom en sluten hushållning vore detta utan vidare möjligt, förutsatt blott att penning- och kreditpolitiken handhades på ett effektivt och med finanspolitiken samstämt sätt.

Inom en öppen hushållning med internationella relationer av olika slag möta vissa svårigheter. Den finansiella kontraktionen måste i och för sig tendera att förskjuta betalningsbalansen i positiv riktning. Vill då riksbanken icke godtaga en apreciering av landets valuta — vilket ju redan i och för sig skulle verka konjunkturtryckande — kan den i så fall bli tvungen att köpa mängder av utländsk valuta eller eljest ombesörja en väsentlig kapitalexport.

Denna utväg att skapa ett tillräckligt internationellt utrymme för en konjunkturtryckande finanspolitik under uppåtgående och hög konjunktur vore i och för sig ingalunda en dålig metod att i tillräcklig grad frigöra landets konjunkturutveckling från den internationella. Därigenom skapades ju även en konjunkturreserv av utländsk valuta, som vid en följande konjunkturvändning nedåt kunde utnyttjas för utvidgning av det internationella utrymmet för en

expansiv konjunkturpolitik.<sup>1</sup> (Vid förutsatt kreditpolitik skulle riksbanken därvid, för att under den uppåtgående och höga konjunkturen förhindra en alltför stor likviditet hos de privata affärsbankerna, bli tvungen att sälja obligationer i viss utsträckning eller eljest vidtaga åtgärder av kreditsammandragande natur.)

Målet kan naturligtvis även nås genom en kontroll i samma riktning av enskilda kapitalisters och finansföretags kapitalplaceringar utomlands och av utländska placeringar inom landet. Även skattelagstiftningen kunde därvid utnyttjas såsom metod att påverka ifrågavarande kapitalrörelser.<sup>2</sup> Efter dessa allmänna påpekanden hänvisas beträffande dessa problem till den parallella undersökningen rörande penningpolitiken.

Vid sidan av dessa kunna en serie andra åtgärder tillgripas för att utvidga det internationella utrymmet för en konjunkturtryckande finanspolitik. De äro i allmänhet alldeles motsatta de åtgärder, som under en nedåtgående och låg konjunktur kunna finna användning för att utvidga det internationella utrymmet för en konjunkturlyftande finanspolitik. De gå alla ut på en förskjutning av den internationella betalningsbalansen i negativ riktning och äro av tre slag: 1) sådana, som i och för sig, d. v. s. vid sidan av sin verkan på betalningsbalansen, ha egna konjunkturtryckande verkningar, 2) sådana, som äro neutrala och i och för sig varken trycka eller lyfta konjunkturen, och 3) sådana, som i och för sig ha egna konjunkturlyftande verkningar.

Till de i och för sig konjunkturtryckande åtgärderna höra, utom valutaapreciering, handelspolitiska ingrepp i syfte att öka importen och minska exporten (sänkta importtullar och exportpremier, etc.).

Till de i och för sig mera konjunkturneutrala åtgärderna höra de redan berörda kapitalrörelserna och vidare lönestegringar inom det enskilda näringslivet (de senare dock med en reservation motsvarande den som ovan redovisats på tal om lönesänkningar inom det enskilda näringslivet under en nedåtgående och låg konjunktur; se s. 269).

Till de i och för sig konjunkturstimulerande åtgärderna höra lönestegringar inom den offentliga verksamheten, vidare förskjutning av beskattningen från sådana skattearter, som i hög grad drabba totalkonsumtionen, till sådana, som i hög grad drabba sparandebudet.

Av hänsyn enbart till det konjunkturpolitiska önskemålet att trycka konjunkturen nedåt äro åtgärder av typen 1 att föredraga framför åtgärder av typerna 2 och 3 och åtgärder av typen 2 framför åtgärder av typen 3.

På motsvarande sätt, som nyss på tal om nedåtgående och låg konjunktur utförts, är finanspolitiken genom hänsynen till kreditmarknaden och speciellt de internationella relationerna sammantvinnad med hela den ekonomiska politiken. Framhållas må blott på tal om själva det finansiella avvägningsproblemet, att en maximal konjunkturpolitisk kontraktion vid begränsat internationellt utrymme härför ernås genom en maximalt stark inskränkning av de offentliga arbetena och ett av budgetbalanseringsprinciperna framtvingat up-

<sup>1</sup> Jfr ovan s. 237.

<sup>2</sup> Se ovan s. 68 ff.

pehållande av de verkliga inkomsterna i kombination med en tillräckligt kraftig vridning av skattesystemet till sådan beskattning, som minskar sparandebudet, från sådan beskattning, som minskar konsumtionen, och allra effektivast: från sådan beskattning, som minskar konsumtionen av utländska varor.

Med hänsyn till det begränsade internationella utrymmet för såväl konjunkturpolitisk expansion under nedåtgående och låg konjunktur som kontraktion under uppåtgående och hög konjunktur kunde det framstå såsom ett önskemål, att framför allt denna sistnämnda art av konsumtionsbeskattning hölles systematiskt rörlig. Stegringen av dessa skatter under nedåtgående och låg konjunktur och sänkningen under uppåtgående och hög konjunktur skulle icke blott i båda tillfällena utvidga utrymmet för en rationell konjunkturpolitik utan skulle samtidigt verka självständigt konjunkturlyftande, resp. konjunkturtryckande.

En viktig sak att här avslutningsvis understryka är följande. Konkurrenssituationen mellan den inre penningpolitiken och finanspolitiken såsom konjunkturpolitiska medel ligger väsentligt annorlunda till under uppåtgående och hög konjunktur än under nedåtgående och låg konjunktur. I senare fallet kan, såsom i avdelningens första kapitel närmare berördes, en likriktad finanspolitik vara en nödvändig förutsättning för effektiviteten (inom ett förutsatt internationellt utrymme) av en konjunkturlyftande penningpolitik. Detta förhållande ligger som grundläggande motiv för att överhuvudtaget finanspolitiken göres expansiv under en nedåtgående och låg konjunktur. I förra fallet råder icke detta förhållande, åtminstone icke i samma grad. En konjunkturtryckande penningpolitik kan vanligen göras effektiv även utan stödet av en kontraktiv finanspolitik; låt vara att det kan ha sina svårigheter, därest finanspolitiken då i stället skulle läggas i hög grad expansiv, vilket ju dock i allmänhet icke ifrågasättes såsom en rationell ordning.

Den konjunkturörliga finanspolitiken blir på detta vis i första hand ekonomiskt motiverad av förhållandena under nedåtgående och låg konjunktur. På grund av rent finansiella kostnads- och skattekraftsskäl är den visserligen i och för sig även motiverad under uppåtgående och hög konjunktur. Men i huvudsak framstår kontraktionen såsom en av hänsyn till långsiktig finansiell »sundhet» nödvändiggjord kompensation av den konjunkturpolitiskt primärt motiverade expansionen under nedåtgående och låg konjunktur.

**5. Konjunkturörliga pris och avgifter i offentlig verksamhet.** Vid behandlingen av det konjuncturella finansproblemet ha vi hittills helt förbigått den huvudart av verkliga inkomster, som består av pris och avgifter i offentlig verksamhet. Vi ha närmast förutsatt, att de oavsett konjunkturväxlingarna utgå efter oförändrade taxor och tariffer.

Framför allt med hänsyn därtill, att vissa av dessa pris och avgifter äro viktiga produktionskostnader inom det enskilda näringslivet (frakttariffer, krafttaxor), skulle eljest konjunkturpolitiskt bestämda variationer i och för sig vara i hög grad motiverade. Pris- och avgiftssatserna skulle därvid sänkas under nedåtgående och låg konjunktur och stegras under uppåtgående och hög

konjunktur; andra verkliga inkomster skulle i så fall givetvis få hållas högre, resp. lägre. I förra läget skulle konjunkturen därigenom lyftas, i senare fallet skulle den nedtryckas.

Som tidigare framhållits<sup>1</sup>, utgår man mycket allmänt från den grundsatsen, att den offentliga »affärsverksamheten» skall taxera pris och avgifter, som medgiva amortering och normal förräntning av det i verksamheten nedlagda kapitalet. Då man dock vanligen låter taxor och tariffer stå tämligen oförändrade under konjunkturförloppet, uppehålls icke — för de verksamheter, som lämna nyttigheter och tjänster av karaktär att vara produktionskostnader i det enskilda näringslivet — denna regel årligen utan i bästa fall blott för en längre period av flera år av i konjunkturhänseende olikartad karaktär.

Ett införande av en ökad konjunkturrörlighet i den offentliga prissättningen skulle heller icke med nödvändighet i och för sig innebära ett uppgivande av räntabilitetsnormen utan blott medföra en starkare årlig fluktuation av nettoinkomsterna från ifrågavarande verksamhet. Anser man en sådan verkan av finansiella skäl önskelig, kunde man givetvis balansera den genom uppläggandet av särskilda konjunkturutmättningsfonder inom de olika verksamheterna. Realiter skulle detta betyda en kortsiktig konjunkturutmättningsfondering.<sup>2</sup>

Det bör här påpekas, att en dylik konjunkturrörlighet beträffande taxorna och tarifferna inom ifrågavarande affärsverksamhet ej blott skulle vara konjunkturpolitiskt motiverad i och för sig. Den skulle därtill medföra en i viss mån jämnare utnyttjandegrad och därigenom en ekonomisering av fasta kostnader.<sup>3</sup>

Känner man sig av något skäl trots allt icke beredd att medgiva starkare konjunkturfluktuationer av nettoinkomsterna från här ifrågavarande offentliga »affärsverksamhet», och vill man heller icke utnyttja den möjlighet till utjämning härav genom korttidsfondering, som ovan berörts, kan likväl enahanda konjunkturpolitiska verkan ernås genom en viss vridning inom pris- och avgiftssystemet. Innebörden av denna vridning skulle vara, att man under nedåtgående och låg konjunktur skulle sänka satserna för prisen och avgifterna å de nyttigheter och tjänster, som ha produktionsmedels karaktär, och samtidigt stegra motsvarande satser för pris och avgifterna å de nyttigheter och tjänster, som ha konsumtionsmedels karaktär.

Genom att vid denna vridnings genomförande ta vederbörliga hänsyn till vad man känner till om efterfrågeelasticiteterna för olika slags efterfrågan under olika konjunkturlägen, skulle man vid sidan av den konjunkturpolitiska effekten även genom denna konjunkturrörlighetsmetod kunna uppnå ett bättre utnyttjande av de fasta anläggningarna och därmed en bättre långsiktsekonomi i den offentliga verksamhetens drift.

Exportindustrierna äro särskilt känsliga för en konjunkturedgång. Med undantag för valutadepreciering och exportpremier m. m. har vidare den nationella konjunkturpolitiken mycket små möjligheter att åvägbringa en lyft-

<sup>1</sup> Se därom ovan s. 39 ff.

<sup>2</sup> Jfr ovan s. 100 och 136 ff.

<sup>3</sup> Jfr ovan s. 41 ff.

ning under nedåtgående och låg konjunktur av just dessa industrier. Den expansiva finanspolitiken måste rentav i vissa fall, som i det föregående berörts, i någon mån tänkas försämra konjunkturläget för åtminstone de mera exklusiva exportindustrierna. Det alldeles motsatta gäller — mutatis mutandis — vid uppåtgående och hög konjunktur. På grund därav framstå konjunkturrörliga taxor och tariffer såsom ett särskilt angeläget önskemål för dessa industriers vidkommande.

Det problem, som i denna paragraf berörts, är mellertid mycket komplicerat och beroende av tekniska och administrativa förhållanden, vilka växla från verksamhet till verksamhet. Blott den praktiska slutsatsen må därför dragas, att man icke har rättighet att slå sig till ro med den föreställningen, att konjunkturfasta taxor och tariffer i och för sig äro att föredraga.

Presumtionen tillhör i alla händelser den motsatta ståndpunkten. I synnerhet för de viktiga befraktnings- och kraftverken borde konjunkturproblemet tagas i förnyat övervägande, varvid nödvändigtvis de allmänare prissättningsproblem jämväl bli aktuella, vilka berörts i andra avdelningens andra kapitel.<sup>1</sup>

**6. Offentliga understöd åt enskild näringsverksamhet under en nedåtgående och låg konjunktur.** I inledningskapitlet till denna avdelning angåvos vissa skäl, som ställa det sannolikt, att direkta understöd till enskilda företag knappast i större utsträckning äro lämpliga såsom mera normala inslag i den expansiva finanspolitiken under en nedåtgående och låg konjunktur.<sup>2</sup>

Nu ingå emellertid offentliga understöd av ett eller annat slag<sup>3</sup> åt enskild näringsverksamhet i ganska stor utsträckning i den långsiktiga ekonomiska och finansiella politiken, vilket givetvis är en annan sak. Utvidgade understöd, vilka ju då icke behöva improviseras, bli i dessa fall ofta motiverade.

Vidare kunna naturligtvis i särskilda fall förhållandena ligga så till att även nya direkta understöd åt viss näringsverksamhet äro starkt motiverade. Socialpolitiska skäl kunna vid sidan av de konjunkturpolitiska tala därför. Stundom kunna sådana understöd åt enskild näringsverksamhet rentav utgöra en ändamålsenlig gestaltning av eller ersättning för de direkta arbetslöshetsunderstöden.

Under en exceptionellt svår och långvarig depression kunna vidare — isynnerhet om långtidsplanering icke genomförts och utvidgningen av de offentliga arbetena därför får en viss improvisationskaraktär — subsidiering av enskild näringsverksamhet framstå såsom ett under givna förhållanden mera tjänligt medel att genomföra en konjunkturpolitisk expansion. Det kan föreligga en — väl ofta blott skenbar, d. v. s. blott på bristande långsiktig planläggning och därigenom vunnen översikt beroende — brist på tillräckligt »produktiva» expansionsmöjligheter inom den offentliga verksamhetens egen ram.

<sup>1</sup> Se ovan s. 39 ff.

<sup>2</sup> Se ovan s. 174 f.

<sup>3</sup> Som tidigare framhållits, kunna dylika understöd givas i mycket växlande former: direkta penningunderstöd, billig kredit, skattebefrielse o. s. v.; se ovan s. 174.

Med hänsyn till dylika här blott antydningssvis berörda omständigheter kunna subsidierna icke helt utelämnas från denna avdelnings analys.

Dylika subsidier ha den allmänna ekonomiska innebörden, att det offentliga genom deras betalande ernår det resultatet, att viss enskild näringsverksamhet, som eljest skulle nedläggas eller inskränkas, uppehålls, resp. att viss verksamhet utvidgas utöver vad som eljest skulle äga rum. Verkningarna på konjunkturläget och på arbetslösheten av offentliga subsidier måste därför i stort sett vara av samma natur, som en motsvarande utvidgning av offentlig verksamhet. Beträffande detta problem om subsidiepolitikens verkningar, kunna vi därför i huvudsak nöja oss med en hänvisning tillbaka till den i denna avdelning tidigare givna analysen.

Subsidierna kunna med hänsyn till sin ekonomiska innebörd uppdelas i två grupper: 1) sådana, som utgöra bidrag till viss verksamhets drift, och 2) sådana, som utgöra bidrag till långsiktiga investeringar i viss verksamhet.

Den förra arten av subsidier äro från konjunkturpolitisk synpunkt i samma mån effektiva, som ett relativt ringa tillskott till de rörliga kostnadernas betalning skulle kunna lyfta upp driften av företagen ifråga till den grad av räntabilitet, att det blir lönande att uppehålla driften, och i samma mån som därvid överhuvudtaget en relativ utvidgning av produktutbudet inom hela näringen kan äga rum utan en alltför kraftig sänkning av produktprisen.

Efterfrågans elasticitet måste alltså även övervägas. I all synnerhet som under en nedåtgående och låg konjunktur produktmarknaderna äro överfyllda och prisen i allmänhet fallande, är detta sistnämnda villkor ofta ett rätt svårt hinder i vägen för den konjunkturpolitiska effektiviteten av denna art av subsidiepolitik. Detta såvida man nämligen icke jämväl vidtager åtgärder för efterfrågemarknadens utvidgning. Men i så fall kan kanske driftens uppehållande betryggas enbart genom dessa efterfrågestegrande åtgärder utan särskilda subsidier.

Från denna synpunkt ligger den andra arten av subsidier för investering förmånligare till. Därigenom tages ju produktionskrafter i omedelbar användning, utan att ett stegrad produktutbud ögonblickligen kommer till stånd. Med hänsyn vidare till att en dylik verksamhetsutvidgning vanligen i högre grad innebär en efterfrågan på produktionsförnödenheter från de under nedåtgående och låga konjunkturer särskilt hårt tryckta kapitalvaruproducerande industrierna, framstår denna form av offentliga understöd till det enskilda näringslivet förhållandevis än fördelaktigare.

Dylika understöd innebära då ett ianspråktagande av tillfälligt sysslolösa eller underutnyttjade produktionsmedel för skapandet av en effektivare produktionsapparat till den framdeles stigande konjunktur, då denna effektivare produktionsapparat kan ekonomiskt utnyttjas. I övrigt äro verkningarna av dylika understöd i stort sett av samma natur som de, vilka följa en utvidgning av de offentliga arbetena.







# Statens offentliga utredningar 1934

## Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Socialpolitik.

Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2. Bilagor, band 2.  
Finanspolitikens ekonomiska verkningar. [1]

Hälsa- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.  
Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.