

Nr 222.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande angående avvecklingen av den allmänna omsättningsskatten; given Stockholms slott den 5 april 1946.

Under återopandande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t härmed anhålla om riksdagens yttrande angående den i nämnda protokoll behandlade frågan om avvecklingen av den allmänna omsättningsskatten.

GUSTAF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 5 april 1946.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena UNDEN, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, ERLANDER, DANIELSON, VOUGT, MYRDAL, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *avvecklingen av den allmänna omsättningsskatten* samt anför därvid följande.

I dagens konselj har från socialdepartementet anmälts förslaget om reformering av folkpensioneringen. Detta förslag är det första bland en rad av reformer på socialpolitikens, undervisningspolitikens och näringspolitikens områden, som för närvarande äro föremål för övervägande. Deras förverkligande, helt eller i avsevärd omfattning, kommer att utöva ett betydande inflytande på utformningen av budgeten och av finanspolitiken under en följd av år framåt, liksom ett sådant förverkligande bygger på vissa antaganden om de kommande årens ekonomiska utveckling i vårt land och denna utvecklings inverkan på det statsfinansiella läget. Det är därför påkal-

lat att redan då avgörande om folkpensioneringen skall fattas ha en samlad överblick av de aktuella reformförslagen och söka hållpunkter för omdömet om i vilken utsträckning redan nu beslut synes kunna fattas om deras genomförande. Utrymmet för nya utgifter bestämmes uppenbarligen å ena sidan av omfånget hos de tidigare beslutade utgifter, som antagas även i fortsättningen komma att utgå, å andra sidan av de inkomster som beräknas stå till förfogande. Storleken av statens inkomster beror dels på nationalinkomstens och därmed skatteunderlagets omfattning, dels på höjden av gällande skattesatser. I finansieringsplanen måste alltså även ingå antaganden om beskattningens utveckling. Då omsättningsskattens framtid därvid blir av väsentlig betydelse, har det förefallit lämpligt att knyta finansieringsdiskussionen till ett övervägande av frågan om denna skatteforms fortsatta bestånd.

Den allmänna omsättningsskatten infördes genom förordningen den 13 december 1940 (nr 1000) om allmän omsättningsskatt, vilken förordning trädde i kraft den 1 januari 1941. Enligt vad i förordningen stadgas skall allmän omsättningsskatt utgå i huvudsak vid yrkesmässig försäljning av varor från butik eller annat därmed likartat försäljningsställe samt vid yrkesmässig försäljning i restaurang-, pensionat-, kafé- och konditorirörelse. Skattskyldighet föreligger jämväl i fråga om vissa slag av tjänsteprestationer. I stort sett är det inom detaljhandeln och hantverket som omsättningsskatten utgår. Beträffande den objektiva skatteplikten gäller, att vissa betydelsefulla varor äro undantagna från beskattningen. Undantagen avse bland annat vete, råg, korn och havre, ved och vissa andra bränslen, för förtäring avsedda rusdrycker, tobaksvaror ävensom mjölk, gräddde, smör och margarin, potatis samt de slag av mjöl, gryn och bröd, som Kungl. Maj:t bestämmer. Vad angår omsättningsskattens storlek föreskrives, att skatten utgår med fem procent av den skattepliktiga omsättningen, dock att för vissa varor, såsom mattor, vissa slag av skodon, guld- och silverarbeten, omsättningsskatten utgår med tjugu procent av den skattepliktiga omsättningen. Omsättningsskatten uppbäres av vederbörande säljare och redovisas för varje månad till länsstyrelsen. Efter räkenskapsårets utgång fastställes den skattepliktiga omsättningen genom särskild taxering.

Omsättningsskatten redovisas i riksstatens driftbudget bland de egentliga statsinkomsterna under rubriken Tullar och acciser. För de förflutna budgetåren ha i omsättningsskatt influtit följande belopp.

Budgetår	Omsättningsskatt
1940/41	73·9 milj. kronor
1941/42	250·4 » »
1942/43	289·1 » »
1943/44	305·9 » »
1944/45	329·2 » »

Omsättningsskatten för budgetåret 1945/46 har beräknats till 345 milj. kronor, och för nästkommande budgetår har omsättningsskatten i statsverkspropositionen beräknats till 360 milj. kronor.

Såsom framgår av mitt anförande till statsrådsprotokollet vid framläggandet för 1940 års urtima riksdag av proposition nr 3 med förslag till förordning om allmän omsättningsskatt motiverades införandet av denna skatt med, att det vid ifrågavarande tidpunkt befunnits vara nödvändigt att söka täckning för de ökade statsutgifterna genom en skärpning av beskattningen. För att erforderliga belopp skulle erhållas måste också en skärpt indirekt beskattning tillgripas. Mera betydande intäkter av en ökad konsumtionsbeskattning stode emellertid att vinna blott om man överginge till en allmän omsättningsskatt. Trots de vägande invändningar av ekonomisk, socialpolitisk och även skatteteknisk art som kunde riktas mot en sådan skatt, vilken utformning den än erhöle, hade jag funnit mig böra tillstyrka, att det svenska skattesystemet utbyggdes med en omsättningsbeskattning.

I sitt utlåtande (nr 10) i anledning av nyssnämnda proposition anförde första särskilda utskottet, att det lämpligen icke låte sig göra att uttaga det belopp, som erfordrades för täckning av de ökade statsutgifterna, vare sig genom en skärpning av den direkta beskattningen eller genom ett system av acciser å vissa nödvändighetsvaror och tjänster. Utskottet funne visserligen i likhet med departementschefen vägande invändningar kunna riktas mot en allmän omsättningsskatt, och utskottet skulle otvivelaktigt ur såväl principiell som skatteteknisk synpunkt under normala förhållanden icke kunnat tillråda, att denna beskattningsform införlivades i vårt gällande skattesystem. I dåvarande hårt ansträngda statsfinansiella läge funne sig utskottet dock böra i princip tillstyrka, att en allmän omsättningsskatt infördes i vårt land.

Vid olika tillfällen efter omsättningsskatteförordningens ikraftträdande ha yrkanden framförts om ändringar i denna beskattning samt om helt upphävande av densamma.

Sålunda ha varje år inom riksdagen väckts motioner om avveckling eller slopande av den allmänna omsättningsskatten. Dessa motioner ha dock städse avstyrkts av bevillningsutskottet och avslagits av riksdagen.

Såsom motivering för sitt avstyrkande av vid 1942 års riksdag väckta motioner om omsättningsskattens avveckling anförde samma års bevillningsutskott (betänkande nr 6), att erfarenheterna från den tid, varunder omsättningsskatteförordningen varit gällande, syntes ha bekräftat de farhågor man vid skattens införande hyste för att densamma komme att särskilt hårt drabba vissa befolkningsgrupper. Då emellertid de statsfinansiella och andra skäl, som motiverade skattens införande, alltjämt ägde giltighet och någon annan godtagbar väg för erhållande av motsvarande skatteintäkter alltjämt icke stode till buds, finge utskottet avstyrka bifall till nämnda motioner.

Vidare må omnämnas, att vid 1945 års riksdag i särskilda motioner yrkats dels att omsättningsskatten måtte avskaffas (motionen I: 37) och dels att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t göra framställning om utredning och förslag avseende den allmänna omsättningsskattens snara avskaffande och ersättande med på annat sätt utformade beskattningsåtgärder, som med

enklare förfaringssätt och mindre invecklade kontrollåtgärder förenade större hänsyn till försörjningsbörda och skattekraft (motionerna I: 173 och II: 272).

I anledning av dessa motioner anförde 1945 års bevillningsutskott (betänkande nr 2) bland annat följande.

De nu förevarande motionerna äsyfta avskaffande av den allmänna omsättningsskatten. Bevillningsutskottet, som i princip hyser samma uppfattning som de utskott, vilka tidigare haft att taga ställning till spørsmålet om avskaffande av omsättningsskatten, har emellertid ansett sig böra i detta sammanhang något närmare utveckla skälen för detta ståndpunktstagande.

I motionerna har såsom skäl för avskaffande av omsättningsskatten framför allt framhållits densammas ur social synpunkt olämpliga konstruktion. Utskottet, som till fullo ansluter sig till den uppfattning om omsättningsskattens nackdelar av ekonomisk, socialpolitisk och skatteteknisk art, vilken tidigare uttalats såväl av departementschefen som av vederbörande riksdagsutskott, vill emellertid även framhålla, att dessa nackdelars betydelse likväl icke bör betonas starkare än vad som kan anses vara sakligt motiverat. För belysande av omsättningsskattens verkningar vill utskottet i detta sammanhang framhålla den utredning, som innehålles i den P. M. angående skatetrycket för olika inkomstklasser år 1943 av Erik Lindahl och Mats Lemne, vilken såsom Bihang D fogats till 1944 års statsverksproposition. I detta sammanhang torde särskilt den i promemorian intagna tabell 7 vara av intresse. Berörda tabell avser att utvisa direkt och indirekt beskattning av gift person med ett barn i kommun med genomsnittlig utdebitering enligt år 1943 gällande skattesatser. Enligt de i tabellen återgivna beräkningarna medföra omsättningsskatt och varuskatt i inkomstklasserna mellan 1 300 kronor och 10 000 kronor en belastning stigande från 30 kronor vid 1 300 kronors inkomst till 220 kronor vid 10 000 kronors inkomst, medan belastningen uttryckt i procent av inkomsten utgör vid 1 300 kronors inkomst 2,3 procent och vid 10 000 kronors inkomst 2,2 procent samt för mellanliggande inkomstklasser företer varierande procenttal, dock ej överstigande 2,7 procent. För de högre inkomstklasserna föreligger enligt tabellen en belastning stigande från 300 kronor vid 15 000 kronors inkomst till 650 kronor vid 100 000 kronors inkomst, medan belastningen i procent beräknad i förhållande till inkomsten sjunker från 2 procent vid 15 000 kronors inkomst till 0,6 procent vid 100 000 kronors inkomst. Vid bedömandet av ifrågavarande siffror torde emellertid å andra sidan även böra beaktas de uppgifter angående den totala skattebelastningen, vilka innehållas i samma tabell och som utvisa, att den totala skattebelastningen i förhållande till inkomsten stiger från 16,6 procent vid 1 300 kronor inkomst och 25,2 procent vid 10 000 kronors inkomst till 27,5 procent vid 15 000 kronors inkomst och 48,3 procent vid 100 000 kronors inkomst.

Beträffande möjligheten att för närvarande avskaffa omsättningsskatten anser utskottet, att de skäl av statsfinansiell och penningpolitisk art, vilka åberopats till stöd för införandet av den allmänna omsättningsskatten, allt fortfarande och även för nästkommande budgetår äga giltighet. Emellertid synes skäl finnas för antagandet, att krigsläget därefter kan medgiva en sådan minskning av våra beredskapsutgifter, att de statsfinansiella förhållandena ej med samma styrka som nu tala för omsättningsskattens bibehållande. Även ur penningpolitisk synpunkt kan vid en förändrad konjunktur ett avskaffande av omsättningsskatten jämväl komma att framstå såsom önskvärt. Utskottet förutsätter därför, att Kungl. Maj:t, så snart det statsfinansiella läget och övriga omständigheter det medgiva, vidtager erforderliga åtgärder för avvecklande av den allmänna omsättningsskatten.

Vidkommande det i motionerna I: 173 och II: 272 framförda yrkandet om utredning avseende omsättningsskattens snara avskaffande och ersättande med andra beskattningsåtgärder får utskottet uttala, att utskottet för sin del anser, att en avveckling av omsättningsskatten under de omständigheter, som utskottet förutsätter, bör kunna ske utan att densamma ersättes med någon annan beskattning.

I enlighet härmed hemställde utskottet, att berörda motioner icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Inom bevillningsutskottet anfördes reservation av tre ledamöter, vilka ansågo, att utskottets yttrande bort ha följande lydelse.

Enligt utskottets mening är det en angelägenhet av stor vikt att omsättningsskatten åtminstone i sin nuvarande utformning icke bibehålles längre än som är oundgängligen nödvändigt. Särskilt gäller detta den del av omsättningsskatten, som hänför sig till egentliga nödvändighetsvaror. Det är också huvudsakligen beträffande dessa som skatten träffar orättvist och är verkligt betungande. I avseende på varor av mer eller mindre lyxbetonad karaktär finns däremot enligt utskottets mening ingen anledning att nu mildra beskattningen. Skulle det visa sig nödvändigt, torde t. o. m. en skärpning kunna äga rum beträffande sistnämnda slag av varor. Detta skulle måhända också kunna underlätta och påskynda ett borttagande av skatten å nödvändighetsvaror. En förutsättningslös utredning härom synes böra igångsättas utan dröjsmål.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

I propositionen nr 12 till 1945 års riksdag framlades förslag till vissa ändringar i omsättningsskatteförordningen. Av denna proposition framgår, att såväl från olika håll inom näringslivet som från centrala omsättningsskatte-nämnden framkommit förslag rörande ändringar i berörda förordning. I anledning av dessa förslag hade emellertid i en inom finansdepartementet upprättad, den 1 november 1944 dagtecknad promemoria anförts, att man borde beakta att omsättningsskatten, såsom betingad av rådande utomordentliga förhållanden, vore av tillfällig natur; och med hänsyn härtill syntes det icke lämpligt — även om förordningen kunde vara behäftad med vissa bristfälligheter — att i dåvarande skede företaga någon mera genomgripande omläggning av förordningens bestämmelser. För egen del anslöt jag mig vid framläggandet av nyssnämnda proposition till dessa uttalanden i promemorian. Jag ansåg mig således icke böra tillstyrka att, på sätt i olika sammanhang yrkats, förordningen gjordes till föremål för en allmän översyn. Däremot borde sådana detaljändringar vidtagas, som vore särskilt aktuella och som kunde utan ytterligare utredning genomföras.

1945 års bevillningsutskott tillstyrkte — utan någon erinran — bifall till propositionen, och denna hemställan bifölls av riksdagen.

I särskilda promemorior, som torde få fogas vid statsrådsprotokollet i detta ärende (*Bihang med bil. A—C*), lämnas en redogörelse för arbetet inom den delegation för överläggningar om budgetfrågor, som redan i statsverkspropositionen omnämndes. Man finner där dels vissa beräkningar över möjliga, alternativa utvecklingar av nationalinkomst och statsinkomster under den

*Departements-
chefen.*

närmaste femårsperioden, dels också en sammanställning av de förslag till utgiftsökningar som inom olika departement äro föremål för övervägande. I denna sammanställning göres i fråga om en del av huvudtitlarna antaganden som äro ägnade att göra det lättare att följa en svåröverskådlig sifferdiskussion. Det första är att en rad av de nu mindre utgiftskrävande huvudtitlarna inte ändras till sin storleksordning och därför kunna lämnas ur räkningen när det som här likväl blir nödvändigt att förutsätta ganska stora osäkerhetsmarginaler. Huvudtitlarna I, II, III, VII, X, XIII, XIV, som för året 1945/46 visa utgifter på 156 milj. och för 1946/47 äro uppförda med 161 milj. kr., tagas sålunda inte med i framtidskalkylerna. Detsamma gäller den del av VI ht. som inte finansieras av bilskattemedel, under det att den andra delen kan hållas utanför, emedan stegringen av utgifterna antages svara emot ökningen av bilskattemedlen. Dessa kunna därför också uteslutas ur inkomstberäkningarna. En mera tveksam, men nästan nödvändig förutsättning göres genom antagandet att den ökning av räntorna på statsskulden, som måste följa av fortsatta kapitalinvesteringar, kommer att motsvaras av stigande avkastning från dessa investeringar. I den mån en sådan avkastning i rent kommersiell mening inte väntas, uppkommer ett särskilt problem, som får behandlas i den följande diskussionen om hela balanseringsfrågan. Slutligen kan för XI ht. anmärkas att den har kvar endast vissa utgifter för krisåtgärder. Huruvida de 27 milj. kr., som upptagits för 1946/47, kunna helt försvinna, är ovisst, men frågan får anses vara av underordnad betydelse för de stora utgiftssummorna.

Vad som återstår och som blir avgörande för hela budgetens storleksordning, är alltså huvudtitlarna IV, V, VIII och IX, jämte de för budgetläget betydelsefulla ökningarna av löner och pensioner, den senare framträdande i siffrorna under XII ht. En enkel summering av alla de anförda önskemålen ger för början av 1950-talet en siffra för ökningarna på över 1 500 milj. kr.

Det är uppenbart, att endast en mindre del av en sådan utgiftsstegring skulle få rum inom en balanserad budget med nuvarande inkomster och med nu utgående utgifter oförändrade. I budgetförslaget för år 1946/47 väga inkomster och utgifter ungefär jämnt, men ett av uppboordsreformen förorsakat inkomstbortfall under övergångsåret innebär, att en dold reserv på 300 à 350 milj. kr. kan anses föreligga. Denna siffra betecknar alltså det aktuella utrymmet för nya utgifter. I vilken mån detta utrymme under de kommande åren kan vidgas beror, såsom redan blivit nämnt, dels på utvecklingen av nationalinkomst, skatteunderlag och skattesatser, dels på möjligheten att genomföra besparingar på nu bestående utgiftsposter. Inkomstsidan tages först upp till behandling.

För den som tagit del av promemorian med beräkningar över nationalinkomstens utveckling, är det onödigt att ytterligare understryka de kritiska anmärkningar, som kunna riktas mot varje försök att göra antaganden om en oviss framtid. Såsom i budgetdelegationens skrivelse erinrats, har med full avsikt de alternativ utelämnats, som skulle gå ut ifrån antagandet, att vårt

näringsliv under här avsedda tidsperiod bleve utsatt för kris- och depressionstendenser av det slag, som brukat ta sig uttryck i mer eller mindre regelbundna konjunkturväxlingar. Denna begränsning av synfältet beror inte på någon övertygelse om att depressionstendenserna skulle vara så osannolika, att de inte förtjänade uppmärksamhet. Men för den fråga, som föranleder framtidskalkylerna, alltså frågan om utrymme för planerade nya statsutgifter, skulle ett depressionsalternativ med ofullständigt utnyttjande av produktiva resurser medföra så ändrade förutsättningar, att en enhetlig diskussion vore utesluten. Statsutgifter som under antagande av full sysselsättning måste prövas från synpunkten av att de ta i anspråk produktiva tillgångar, som möjligen kunde brukas på mera gagnande sätt, bli vid framträdande depressiva tendenser medel till att hålla produktion och nationalinkomst uppe.

Ännu ett annat skäl kan anföras till stöd för den gjorda begränsningen. Hittills genomgångna kriser ha varit övergående och om man bygger sina farhågor för en upprepning på erfarenheten, synes det berättigat att också av erfarenheten dra slutsatsen, att en ny depression väl skulle fördröja men inte förhindra den fortgående stegring av produktionen, som varit utmärkande för vårt moderna näringsliv. Sedda på något längre sikt skulle depressionsalternativen alltså endast bli varianter av de mindre gynnsamma antaganden om nationalinkomstens utveckling, som äro möjliga även under förutsättningen att de produktiva tillgångarna mera fullständigt utnyttjas.

Under antagandet att nu gällande beskattning kvarstår oförändrad med det enda undantaget att krigskonjunkturskatten bortfaller, utan att kompen-sation sökes i annan skatteform, framräknas i promemorian om statsinkomsternas utveckling en samlad inkomstsumma för året 1951 på 4 046 milj. kr. enligt det gynnsammare alternativet och 3 686 milj. kr. enligt det mindre gynnsamma. Såsom förut nämnts ha därvid bilskattemedlen lämnats utanför. Med samma utslutning uppgå inkomsterna i förslaget till budget för 1946/47 till 3 077 milj. kr., eller med rättelse för den »dolda reserven» till något över 3 400 milj. kr. Utrymmet för ökade utgifter vid början av 1950-talet skulle sålunda i det gynnsammare fallet stiga till närmare 1 000 milj. kr., i det mindre gynnsamma till något över 600 milj. kr.

Ramen för nya utgifter bestämmas inte bara av de inkomstökningar, som antagas inträda, utan också av de besparingar på utgiftssidan, som man vågar räkna med. I sistnämnda hänseende har budgetdelegationen inskränkt sig till att erinra om de utgiftsposter, som i den offentliga diskussionen blivit omnämnda såsom möjliga föremål för en nedskärningsaktion. Detta är så mycket mera naturligt som de ifrågasatta besparingarna åtminstone delvis beröra utgifter, vid vilkas bedömande delade meningar torde göra sig gällande. Detta synes i första rummet komma att gälla utgifterna under för-svarshuvudtiteln, där å ena sidan besparingar på upp till 400 milj. kr. ansetts möjliga att överväga, medan å andra sidan den för nästa budgetår på huvudtiteln upptagna summan på 900 milj. kr. syntts inte tåla någon minskning. Vad de viktigaste av övriga besparingsförslag beträffar, äro de ganska

nära knutna dels vid förslagen om nya utgifter, dels vid eventuella skattesänkningar. Så torde ett borttagande av livsmedelsrabatterna böra bedömas i samband med frågorna om barnbidrag och andra former av stöd åt familjerna, och möjligheten att låta kostnaderna för jordbruksregleringarna på IX ht. till en del ersättas av högre produktpriser hänger samman med utsikterna att motväga en stegring av levnadskostnaderna genom att ta bort omsättningsskatten. Om de ifrågasatta minskningarna på V ht. och på avskrivningar med ungefär 100 milj. kr. anses utan vidare genomförbara, skulle man sålunda ha att välja mellan besparingsförslag inom en så bred marginal som från 100 upp till 700 milj. kr.

I fråga om beskattningens utveckling har budgetdelegationen omnämnt de skattehöjningar, som under krigstiden blivit genomförda, och de önskemål som framförts om skattelättnader, särskilt med avseende på omsättningsskatten och värnskatten. Delegationen har också erinrat om att en avveckling av krigskonjunkturskatten är förestående, liksom att en översyn av skatterna på inkomst och förmögenhet väntas komma till stånd, varvid frågan om en utvidgad beskattning av förmögenheterna ägnas särskild uppmärksamhet. Delegationen avhåller sig från varje uttalande i dessa hänseenden. Det är tydligt att varje minskning av inkomsterna från en nu utgående skatt, som inte uppväges av en lika stor ökning av beskattningen i annan form, leder till en motsvarande minskning av utrymmet för nya utgifter. Ensamt ett borttagande av omsättningsskatten skulle för året 1951 betyda ett inkomstbortfall på 375 å 400 milj. kronor. Krigskonjunkturskatten är för 1946/47 beräknad till 100 milj. kr., och dess bortfall minskar med samma belopp den omnämnda reserven på 300 å 350 milj. kronor. En skärpning av förmögenhetsbeskattningen, vare sig i form av årlig förmögenhets-skatt eller av arvsskatt, kan säkerligen endast medge mycket måttliga sänkningar av skattesatserna på inkomst, såvida man vill undvika nedgång i det samlade beloppet av inkomst- och förmögenhetsskatt. En engångsskatt på förmögenhet kan överhuvud taget endast spela rollen av stöd för budgeten under några övergångsår.

Hela diskussionen om ett visst utrymme för utgiftsökningar går uppenbarligen ut ifrån antagandet, att budgetutgifter av här åsyftad art böra täckas av s. k. verkliga inkomster, alltså inte finansieras av lånemedel. Det är nödvändigt att ägna problemet om budgetens balansering en närmare uppmärksamhet, innan ståndpunkt kan tagas till de olika frågor som äro inbegripna under kravet på en finansieringsplan.

De allmänna synpunkter som kunna anläggas på frågan om budgetens balansering äro redovisade i den promemoria av envoyén Hammarskjöld som fogats till inkomstberäkningen i årets statsverksproposition. Att här söka ytterligare sammanfatta dessa synpunkter skulle knappast föra oss närmare den praktiska avvägning, som måste ske under hänsynstagande till alla de omständigheter, som i det enskilda fallet föreligga. I det följande skall därför diskussionen begränsas till att understryka de förhållanden, som i det nu förestående avgörandet synas förtjäna särskild uppmärksamhet.

Till en början erinras om att balanseringsfrågan skall bedömas under antagandet att kris och depression inte radikalt ändra förutsättningarna för omdömet om det samhällsekonomiskt gagneliga. Beräkningarna över utveckling av nationalinkomst och statsinkomster bygga i bägge de antagna fallen på förutsättningen om full sysselsättning. Behov av ökning i statens utgifter för att hålla uppe köpkraften och ta outnyttjade produktivkrafter i bruk anses sålunda inte föreligga eller i alla händelser endast föreligga på speciella områden och i begränsad omfattning. Varje ökning av köpkraften i pengar utöver en samtidigt inträdande produktionsökning har under sådana förhållanden en tendens att rubba den samhällsekonomiska balansen och framkalla prisstegring. En ökning av köpkraften på ett håll, genom att staten ger ut pengar, bör alltså motvägas av en minskning på ett annat håll — väsentligen genom skatter — såvida inte statsutgiften kan antagas öka tillgången på varor och tjänster. Detta antages ske vid investeringar som kallas räntabla. De kunna därför finansieras med lån.

Vid bedömandet av de verkningar man sålunda kan vänta av en underbalansering bör uppmärksammas, att hela resonemanget föres i abstrakta, kvalitativa termer. Att inte varje liten avvikelse från budgetbalansen behöver ha eller kan ha någon påtagligt ogynnsam verkan, torde vara självklart. Rubbningen måste vara av en viss storleksordning för att göra sig märkbar. Men något försök att finna kvantitativa mått på den avvikelse från balansen som det ekonomiska livet förmår smälta utan att nämnvärt reagera, torde inte vara lätt att göra. En underbalansering av starkt begränsad omfattning kan därför knappast avvisas endast med hänvisning till det teoretiska resonemanget, såvida vissa utgifter anses mycket önskvärda och samtidigt en däremot svarande beskattning möter vägande invändningar. Men ofrånkomligt synes vara, att riskerna av en underbalansering äro mera närallgande, ju mera spänt det ekonomiska läget redan förut är. De ekonomiska förhållanden som just nu råda i vårt land, stödja alltså ganska tydligt kravet på att budgeten skall balanseras.

Av de risker som följa med en relativt långtgående lånefinansiering av löpande utgifter är det knappast den stigande räntebördan, som kräver särskild uppmärksamhet. Först småningom göra konsekvenserna sig kännbara, och om underbalanseringen är övergående och sålunda begränsad, ändrar den föga i just nu rådande läge med väsentligt stegrad statsskuld på grund av upplåningen för den militära beredskapen. Den väsentliga frågan blir underbalanseringens verkan i ett läge, där riskerna för prisstegring inte kunna förbises. Det är svårt att här nå fram till ett verkligen hållbart omdöme om verkan av att vissa statsutgifter finansieras genom lån. Man får komma ihåg att från samhällsekonomisk synpunkt gränserna mellan i kommersiell mening räntabla och icke räntabla investeringar äro flytande och i många fall sakna betydelse. Skogsplantering behöver inte öka nationalinkomsten snabbare än åtgärder för att främja vetenskaplig forskning. Men framför allt får man inte lämna ur sikte, att *alla* investeringar, vare sig räntabla eller inte, kunna ha en inflationsverkan, om de överskrida ett visst mått.

Detta har tagit sig uttryck i tankegången att statens budget, inte minst kapitalbudgeten, har en uppgift som »balansfaktor», d. v. s. den bör utvidgas vid minskad enskild företagsamhet men också inskränkas för att lämna utrymme åt enskilda investeringar. Den inte alltid uttalade förutsättningen är därvid, att statliga investeringar — åtminstone till en del — böra få stå tillbaka för enskilda. En sådan generell linje är svår att motivera, när det gäller statens affärsverksamhet, och den kan inte heller godtagas i fråga om sådan statlig verksamhet, som »indirekt» eller »på längre sikt» är ägnad att höja folkhushållets effektivitet.

Man ställes här inför frågan hur en avvägning mellan alla olika slag av investeringar skall kunna ske, varvid det allmännas investeringar rimligtvis måste få tävla med de enskildas på fullt jämlik fot. Svaret på denna fråga faller väsentligen utanför diskussionen om budgetens balansering. Den kan uppenbarligen inte lösas med förklaringen, att om det allmännas investeringar anses så nyttiga, att de böra gå före enskildas, så bör man också kunna ta konsekvensen, att de skola finansieras med skatter. Invändningarna mot en sådan linje behöva inte formuleras, då det gäller allmänna investeringar av samma slag som det enskilda näringslivets. Men då fråga blir om indirekt räntabla statsutgifter, för att höja folkhälsa och folkbildning, främja rationalisering av en näringsgren, påskynda vetenskaplig forskning etc., är det utan tvivel ett stöd vid en besvärlig värdering av inbördes tävlande utgiftsändamål att ställa frågan, om man är beredd att bekosta utgiften med skattemedel. Lika litet som andra argument tål detta att pressas till sin yttersta gräns. Men det fyller sin uppgift som en av vikterna vid den praktiska avvägning av skälen för och emot en underbalansering i ett givet tidsläge.

Vid detta praktiska avgörande kan man nämligen inte lämna ur sikte, att någorlunda enkla regler äro nödvändiga, om inte riskerna för en rent godtycklig avvägning av utgifternas omfattning skola inställa sig. Om en underbalansering på t. ex. 100 milj. kr. godtages utan annan motivering än att sträng balansering inte kan visas vara nödvändig, har man svårt att avvisa ytterligare 50 eller 100 eller 150 milj. till uppenbarligen nyttiga ändamål. Någon helt ofrånkomlig motivering för en sträng balansering av budgeten kan sålunda inte presteras. Men om man inte vill hamna i godtycke, måste man finna en linje, som någorlunda enkelt kan beskrivas och sedan åberopas.

Resultatet av dessa överväganden med hänsyn till budgetpolitiken under nu åsyftade tidsperiod kan sammanfattas sålunda. Kravet på balans mellan inkomster och utgifter på driftbudgeten upprätthålles. Om utgifter av det slag, som kallats indirekt räntabla, läggas utanför balansen för finansiering med lånemedel, får det ske endast i sådana enstaka och begränsade fall, som kunna innefattas under en enkel och därför hållbar regel. Slutligen synes det inte möta alltför stora betänkligheter att under något eller några övergångsår tillåta begränsade underskott, om grundad anledning finnes att förutsätta en därefter inträdande balans.

Denna sista reservation hänger samman med att de beräkningar över en

framtida inkomstutveckling, för vilka här förut en redogörelse lämnats, äro behäftade med en särskild sorts ovisshet. Om grundantagandet rörande den ekonomiska utvecklingen är riktigt, bör nämligen den beräknade statsinkomsten också bli verklighet, men möjligheten av en försening får tagas i betraktande. Den övergående underbalansering, som skulle ha sin grund i en sådan försening, synes vara en risk av det slag, som man i här förevarande sammanhang kan anse det berättigat att taga.

Från dessa utgångspunkter finner jag det också försvarligt att i följande överväganden om finansieringsplan och utrymme för utgiftsökningar föra in det gynnsammare av de båda alternativ för nationalinkomstens och statsinkomsternas utveckling, som i promemoriorna framlagts. Jag vill erinra om att detta alternativ framräknats från utgångspunkten att 1940-talet skall visa sig ha medfört en produktionsstegring och inkomstökning för hela folket liknande den som ägde rum under 1930-talet. Kriget antages då ha verkat återhållande, men inte på mera utpräglat sätt än den svåra depressionen under 1930-talet. För att ta hänsyn till de faktorer, som kunna anses påverka 1940-talets utveckling i mindre gynnsam riktning, har ökningen i nationalinkomsten förutsatts komma till stånd under en period av 12 år, alltså från 1939 till 1951, medan den period som ligger till grund för jämförelsen (från 1929 till 1939) endast omfattar 10 år.

I den beräkning av statsinkomsterna, som utgår från en sålunda förutsatt nationalinkomst, och som upptager den förut nämnda summan på 4 046 milj. kr. år 1951, ha alla nu utgående skatter med undantag för krigskonjunkturens skatten antagits fortfarande äga bestånd. Den finansieringsplan som här skall framläggas kan enligt min mening inte utgå från ett sådant antagande. Skälen för en lättnad i den under krigsåren starkt stegrade beskattningen äro tungt vägande i fråga om den största delen av de skattskyldiga. Även när detta krav väges mot önskvärdheten att för vissa ändamål öka statens utgifter, synes det väga så tungt, att det vid en avvägning av budgetpolitiken inte kan skjutas åt sidan. I den mån det kan visa sig förenligt med en godtagbar utformning av det föreliggande reformprogrammet, synes en eftersträvad skattelättnad helst böra ta i sikte inte endast omsättningsskatten utan också inkomstskatten i de inkomstlägen, där den måste anses mest tryckande. En lättnad i konsumtionsbeskattningen synes av praktiska skäl vara knuten vid en fullständig avveckling av den vanliga omsättningsskatten. Försöken att friställa nya varugrupper leda till de välkända svårigheterna vid en lyxbeskattning, och möjligheten att endast sänka skatteprocenten får avvisas, då det antagligen gäve ett visst stöd åt farhågorna, att skattesänkningen inte med säkerhet skulle komma konsumenterna till godo.

Om sålunda omsättningsskatten skulle bortfalla helt, och om en sänkning av inkomstskatten för att ge en märkbar känsla av lättnad säkerligen finge bli så pass betydande, att den minskade statsinkomsterna med minst 100 milj. kr., skulle detta tillsammans med ett avskaffande av krigskonjunkturens skatten betyda ett bortfall av statsinkomster i jämförelse med budgetförslaget 1946/47 på inemot 600 milj. kr. En så kraftig reduktion av inkomstsidan

kan enligt min mening inte övervägas. Sänkningen av inkomstskatten och bortfallet av krigskonjunkturskatten böra därför motvägas genom ökade tillskott från andra håll inom den direkta beskattningens ram. Riksdagen har pekat på höjda bidrag från förmögenheter, både i arvsskattens och den särskilda förmögenhetsskattens form, och för bolagsbeskattningens del synes någon höjning av skatteprocenten också kunna övervägas. Innan den pågående utredningen av dessa frågor blivit avslutad, kan ståndpunkt inte tagas till olika föreliggande möjligheter, men det synes i nuvarande sammanhang vara tillräckligt att utgå ifrån, att den eftersträfvade lättningen i inkomstskatten skall i stort sett kompenseras av förut nämnda ökade bidrag. För kalkylerna över statsinkomsterna under de kommande åren skulle detta betyda, att man vid jämförelse med den i promemorian upptagna summan för 1951 finge räkna med ett bortfall ungefär så stort som siffran för omsättningsskatten, alltså 400 milj. kr. I stället för de 4 046 milj. kr. i promemorian skulle vi alltså ha att utgå från 3 650 milj. kr.

En omläggning av beskattningen på inkomst och förmögenhet, som beslutas tidigast vid en höstriksdag i år, kan inte träda i kraft förrän från jan. 1948, eftersom det nya uppördssystemet förutsätter att samma skattesatser tillämpas under ett kalenderår, och möjligheten att göra ändringen vid början av budgetåret 1947/48 sålunda bortfaller. Om avvecklingen av omsättningsskatten också förlägges till nyåret 1948, skulle en preliminär beräkning av statsinkomsterna fram till och med budgetåret 1951/52 se ut på följande sätt, varvid den för 1951 antagna inkomsten hänföres till budgetåret 1951/52. Bortsett från omsättningsskatten antages utvecklingen försiggå tämligen likformigt, fastän siffrorna rimligtvis rundats av, och den jämförbara siffran för 1946/47 blivit införd.

1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52
3 400	3 300	3 250	3 400	3 550	3 650

Med en sålunda antagen inkomstram blir utrymmet för nya utgifter helt beroende av å ena sidan de besparingar man genomför på nuvarande utgifter, å andra sidan avgränsningen mellan utgifter som tillhöra driftbudgeten och de som föras till kapitalbudgeten eller i alla händelser anses kunna falla utanför balansen.

Vad utgiftsminskningar beträffar synes det, såsom redan tidigare blivit nämnt, vara rimligt att i samband med omsättningsskattens bortfall låta en väsentlig del av kostnaderna för jordbruksregleringarna slå igenom i konsumentpriserna. Härvid får naturligtvis uppmärksammas, att en del av dessa kostnader ha karaktär av särskilt stöd åt innehavare av mindre jordbruk, vilket stöd knappast torde kunna ersättas av en prishöjning. Medel finge alltså fortfarande beräknas utgå för vissa socialt betingade stödåtgärder. Vidare hör systemet med barnbidrag, oavsett andra åtgärder till stöd för familjer, medgiva en avveckling av nu utgående livsmedelsrabatter. Utgiftsminskningen kan antagas genomförd från nyåret 1948. Det synes vara försvarligt att vid den här företagna avvägningen låta extra avskrivningar på kapital-

förluster bortfalla och att föra åtgärder till arbetsmarknadens reglering utanför balanseringsramen. Det är för nästa budgetår ett ganska blygsamt belopp — mindre än 25 milj. kr. — som faller under denna sista rubrik, men även vid eventuellt behov av ökat anslag torde samma bedömande kunna motiveras. Tillsammans skulle dessa minskningar på budgetens utgiftssida uppgå till omkring 300 milj. kr.

De ifrågasatta minskningarna för försvarshuvudtiteln kunna tillsvidare endast bli föremål för relativt godtyckliga antaganden. Att det avgörande, som i denna fråga träffas, blir av väsentlig betydelse för bedömningen av utrymmet för nya utgifter eller — från en annan sida sett — för möjligheten att sänka beskattningen, framgår av följande sammanställning. Den upptar förut beräknade siffror för inkomsterna under femårsperioden jämte de utgiftssiffror som framkomma, om de antagna besparingarna utanför försvarshuvudtiteln genomföras och de i budgeten 1946/47 upptagna siffrorna i övrigt behållas oförändrade.

	46/47	47/48	48/49	49/50	50/51	51/52
Inkomster	3 400	3 300	3 250	3 400	3 550	3 650
Utgifter	3 075	2 875	2 775	2 775	2 775	2 775
Utrymme för nya utgifter		425	475	625	775	875

Något tvång att söka inom denna ram pressa samman de nya utgifterna föreligger emellertid inte. Det har nämligen ansetts möjligt att även i fråga om försvarsutgifterna göra ett antagande som provisoriskt kan läggas till grund för finansieringsplanen. Att i väntan på ett avgörande i fråga om framtida försvarskostnader avstå från en starkt motiverad skattesänkning är en utväg som inte kan förordas. Detta så mycket mindre som avvecklingen av omsättningskatten är en förutsättning för en del av de beräknade besparingarna och en annan del av dessa bygger på antagandet att en reform av inkomstbeskattningen genomföres, som i samband med införande av barnbidrag avvecklar de nuvarande barnavdragen. Det får antagas att även i detta reformerade skattesystem ingår en viss rörlighet hos skatteskalorna, så att vid växlande behov en ökning eller minskning av den samlade skatteinkomsten på ett enkelt sätt kan åstadkommas. Under sådana förhållanden skulle ett preliminärt antagande av en viss reduktion i försvarsutgifterna vara möjligt. Om den antagna utgiftsminskningen skulle utebli, finge luckan fyllas genom höjd skatteprocent. Blev utgiftsminskningen större än beräknat, öppnades möjlighet för ytterligare skattesänkning eller för en vidgad utgiftsram. Om man vid ett sådant preliminärt antagande räknar med försvarskostnader som i alla händelser inte överstiga 700 milj. kr., innebär detta en minskning gentemot utgifterna 1946/47 på omkring 250 milj. kr.

Den förut införda framställningen av »utgiftsutrymmet» får då följande ändrade utseende. Försvarsutgifterna antagas nedgå med 100 milj. under två övergångsår, därefter 250 milj.

	46/47	47/48	48/49	49/50	50/51	51/52
Inkomster	3 400	3 300	3 250	3 400	3 550	3 650
Utgifter	3 075	2 775	2 675	2 525	2 525	2 525
Utrymme för ökade utgifter		525	575	875	1 025	1 125

Det är av siffrorna omedelbart klart, att inte alla de förut hopsummerade utgifterna kunna få plats inom en budget som förutsätter uppnådd balans vid ingången till 1950-talet. Nu bör det emellertid erinras, att med den innebörd i kravet på budgetbalans, som här tidigare utvecklats, ingen avgörande invändning kan riktas mot utvägen att låta vissa klart begränsade utgifter av »indirekt räntabel» karaktär föras utanför balansen. Om kostnaderna under IX ht. som avse kapitalutlägg för jordbrukets rationalisering, samt vissa stora utgifter av engångskaraktär för skolväsendet och den vetenskapliga forskningen behandlas på detta sätt, synes därav inte behöva följa avsteg från balanseringsregeln i övrigt. Utgiftsökningen under VIII ht. torde då kunna reduceras till omkring 150 milj. Den begränsning av önskemålen i övrigt som balanseringskravet medför, liksom det högst betydande utrymme för utgiftsökningar som beredes, framgår av följande framtidskalkyl. De automatiska utgiftsökningarna under V ht. ha upptagits med ett från 10 milj. till 50 milj. stigande belopp. Samma antagande har ehuru mera tveksamt gjorts för den upp till 140 milj. stigande siffran på VIII ht. Även dessa utgifter ha till väsentlig del en automatisk karaktär. För IX ht. beräknas ökade anslag med från 5 till 25 milj. stigande belopp. En del av dessa utgifter avse vissa kostnader i samband med rationaliseringsverksamheten. Kostnaderna för reglering av löner och pensioner få anses ofrånkomliga. Förslag om reform av folkpensioneringen framlägges samtidigt med finansieringsplanen, och utgifterna för barnbidrag kunna såtillvida anses bundna att de ingå som förutsättning dels i en bebådad skattereform, dels för avvecklingen av livsmedelsrabatter. De nu nämnda delarna av utgiftsprogrammet måste sålunda i första hand tagas med vid bedömande av vad som får plats inom ramen.

Förslagsbudgeterna skulle då se ut så här, med begränsning till »utrymmet» och »utgiftsökningar».

	47/48	48/49	49/50	50/51	51/52
Utrymmet	525	575	875	1 025	1 125
Automat. ökn. V ht.	10	20	30	40	50
Ökningar VIII ht.	60	80	100	120	140
Ökningar IX ht.	5	10	15	20	25
Löner o. pensioner	100	100	110	110	120
Folkpensioner	200	400	410	420	430
Barnbidrag	100	200	200	200	200
Summa	475	810	865	910	965
Utrymme för ytterligare utgifter.....	+ 50		+ 10	+ 115	+ 160
eller underskott		- 235			

För utgiftstegringar utöver de nu angivna skulle sålunda efter ett år med underbalans ett växande utrymme stå till förfogande. Det har inte syntts nödvändigt att redan nu söka ta ståndpunkt till de frågor om avvägning mellan olika önskemål, som därvid kunna uppkomma. Detta så mycket mindre som vid denna senare tidpunkt erfarenheten redan i någon mån bör ha visat, hur grundade våra nu gjorda antaganden varit, och därmed nya hållpunkter kunna ha erhållits för en framtidsbedömning.

Till den sålunda utformade finansieringsplanen finns anledning att foga vissa erinringar om de här berörda budgetfrågornas betydelse för den allmänna ekonomiska politiken. I den mån denna politik i nuvarande läge har till en av sina huvuduppgifter att motverka inflationsartade tendenser och hålla vägen öppen för möjliga prissänkningar med ursprung i lägre kostnader, förutsätter den en budgetpolitik, som inte genom stora underskott på ett farligt sätt ökar den monetära köpkraften. De underskott, om vilka det vid nu förordad budgetpolitik kan bli fråga, äro inte av sådan storleksordning, att de skulle kunna framstå som en fara för stabiliseringspolitiken, såvida inte utvecklingen av nationalinkomsten skulle ställa sig väsentligt mera ogynnsam än här antagits. Men det är å andra sidan självklart, att varje mindre gynnsam utveckling skulle ge stöd åt de tveksamma eller återhållande krafter, som i fråga om en betydande del av utgiftsprogrammet äro mera höjda för att understryka dess karaktär av börda på de produktiva krafterna än dess bidrag till att stärka dem. Det är redan ur denna synpunkt uppenbart ett intresse för varje anhängare av reformprogrammet, att dess samband med och beroende av det ekonomiska livets effektivitet blir klart uppfattat i de vidaste kretsar.

Reformprogrammets och finansieringsplanens sammanhang med frågan om nationalinkomstens utveckling leder sålunda till ett övervägande av hur det allmänna bäst skall kunna bidra till att de gynnsamma tendenserna få göra sig gällande och de återhållande faktorerna motvägas eller hållas undan. I promemorian om nationalinkomstens utveckling har denna sida av problemet endast antydningssvis blivit berörd, eftersom tvistefrågorna rörande den ekonomiska politiken hållits utanför prognosen. Endast såtillvida göras antaganden av detta slag, att det för den gynnsamma utvecklingen anges såsom en naturlig förutsättning, att goda allmänna betingelser råda för företagsamhet och vinstutveckling. Detta läge har antagits råda vid full sysselsättning. Det finns all anledning att understryka den sålunda framförda synpunkten. Kan den fulla sysselsättningen vidmakthållas, innebär detta en för enskild företagsamhet gynnsam atmosfär oberoende av den omfattning i vilken åtgärder från det allmänna sida befunnits motiverade för att bevara denna sysselsättning eller för att på annat sätt främja en höjning av produktionen.

Vid övervägande av den ekonomiska politikens riktlinjer och möjligheter kan man emellertid inte stanna härvid. Det ingår i prognosen för nationalinkomstens utveckling en hänvisning till faktorer, som för framtiden kunna föranleda en mindre gynnsam utveckling än den som kännetecknat t. ex.

1930-talet. Det är tre problem som särskilt uppmärksammats. Det ena är utrikeshandeln, det andra befolkningsutvecklingen, det tredje förskjutningen mellan näringsgrenar med olika effektivitet. Frågan är i vilken utsträckning de äro tillgängliga för påverkan genom samhällets egna åtgärder.

Både import och export komma under den tid varom här är fråga att i så stor omfattning vara beroende av valutapolitik, handelsfördrag, utlands-lån och direkt dirigerering från samhällets sida, att diskussionen endast kan gälla vilken art och grad av planmässigt ingripande som kan antagas ge det bästa resultatet.

Storleken av de arbetsföra åldersklasserna är på kortare sikt given, och frågan gäller endast hur arbetskraften tages till vara. I prognosen antages den stagnation i tillväxten, som inträder under 1940-talet, komma att motvägas av den mera fullständiga sysselsättning, om vars möjlighet vi nu ha erfarenhet. Här synes det möjligt att gå ett steg vidare. Det återhållande moment, som kan ha legat i den tidigare utformningen av folkpensioneringen, bör vid dess reformering försvinna. De fastställda pensionsåldrarna för offentlig tjänst hindra inte, att de arbetsföra tillåtas kvarstå i tjänsten eller få arbete efter pensioneringen. Men större uppgifter inställa sig. Trots intrycket av full sysselsättning torde reserver av arbetskraft förefinnas, framför allt på landsbygden, som på grund av bristande rörlighet dragas undan en effektiv produktion. Det är inte lätt och kanske inte alltid önskvärt att leda dessa reserver över till gamla tätorter. Det blir en uppgift att i stället föra ut företagen till landsbygden, att dit förlägga anstalter för yrkesutbildning och att där skapa nya tätorter med ett rikare differentierat ekonomiskt liv.

Ingen skarp gräns kan dragas mellan ofullständigt sysselsatta, mindre effektivt och mera effektivt sysselsatta. Nationalinkomstens stegring har ägt rum inte minst genom förskjutningar till näringsgrenar där arbetskraften frambringar mera än förut. Utan att förneka svårigheterna vid en mätning av arbetskraftens olika effektivitet och av värdet hos de produkter, som sedan summeras i en nationalinkomst, och utan att förbise den spänning mellan olika värderingar, som uppstår då man söker väga fördelen av ökad produktion mot konsumenternas bekvämlighet vid en rikligare utbyggnad av distributionsapparaten, synes det i praktiken föreligga tillräckligt stort utrymme för ett planmässigt arbete i syfte att påskynda förskjutningarna till mera givande, och även bättre betalda, arbeten.

I alla nämnda hänseenden ställas krav på den ekonomiska politiken, som förutsätta dels ingående undersökningar av arbetskraftens fördelning, olika näringsgrenars läge och möjligheter till expansion samt föreliggande investeringsplaner inom enskilda och offentliga företag, dels ett omfattande planlägningsarbete inriktat på att bättre utnyttja naturtillgångar och arbetskraft samt att främja en god lokalisering av företagen, jordbrukets rationalisering, kommunikationsväsendets utbyggnad och den industriella företagsamheten, allt betraktat som delar av en stor uppgift, där landsbygdens frågor inta en framskjuten plats och utvägar sökas att förena intresset av ett livskraftigt jordbruk med behovet av vidgat utrymme för andra näringsgrenar. Att ett

samarbete måste komma till stånd mellan enskilda företagare inom olika områden och mellan enskild företagsamhet och det allmänna, om detta program skall leda till praktiska resultat, behöver inte framhållas. Men det är lika klart, att den samordnande uppgiften tillkommer statsmakterna, att arbetet måste tagas upp utan fördomar och inte får hindras av förutfattade meningar om en gång för alla givna gränser för medborgarnas gemensamma företagsamhet. Alla vägar få prövas för att höja produktionen och därigenom lägga en bredare och fastare grund för den enskildes liv och för samhällets.

I enlighet med vad inledningsvis anförts bör i nu förevarande sammanhang ställning i princip tagas till frågan om den allmänna omsättningsskattens avveckling. Från de i det föregående angivna utgångspunkterna vill jag förorda en sådan avveckling. Denna synes lämpligen böra ske från och med den 1 januari 1948. Förslag om upphävande av 1940 års förordning i ämnet synes böra föreläggas 1947 års riksdag, sedan de med upphävandet sammanhängande detaljfrågorna underkastats ytterligare beredning. Vid den fortsatta beredningen böra bland annat beaktas spörsmålen om man bör bibehålla en särskild beskattning av varor, som nu äro underkastade skärpt omsättningsskatt, och vilka former en dylik beskattning i sådant fall skulle erhålla.

Med hänsyn till frågans sammanhang med andra aktuella finanspolitiska problem är det önskvärt, att riksdagens uttalande redan nu inhämtas i fråga om den allmänna omsättningsskattens avveckling och tidpunkten därför. Jag tillstyrker således att riksdagen genom proposition sättes i tillfälle att yttra sig i ämnet.

Under åberopande av vad sålunda anförts hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition inhämta riksdagens yttrande över den nu väckta frågan om avveckling av den allmänna omsättningsskatten.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse, bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gustaf Bjured.

*Bihang.***PM****med redogörelse för arbetet inom delegationen för överläggningar om budgetfrågor.**

I samband med utformningen av 1946 års statsverksproposition upptogs inom finansdepartementet överläggningar med en grupp representanter för skilda erfarenheter och meningsriktningar i syfte att närmare klarlägga vissa av förutsättningarna för den statliga finanspolitiken under de närmaste åren. Delegationen, som arbetat under ordförandeskap av chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, har i övrigt bestått av partisekreteraren S. Andersson, bankdirektören E. Browaldh, redaktören K. Fredriksson, ledamoten av riksdagens första kammare, godsägaren E. von Heland, redaktören C. Hermansson, ledamoten av riksdagens första kammare, fil. dr H. Nordenson, ledamoten av riksdagens andra kammare, professorn B. Ohlin samt direktören G. Söderlund. Under senare delen av delegationens arbete ha även ledamöterna i 1945 års statsskatteberedning deltagit i sammanträdena. I delegationens arbete ha medverkat envoyén D. Hammarskjöld, statssekreteraren V. Fahlander och förste kanslisekreteraren M. Lemne samt chefen för konjunkturinstitutet, professorn E. Lundberg och assistenten vid institutet, fil. lic. I. Ohlsson.

I anslutning till nämnda överläggningar ha verkställts vissa utredningar, vilkas resultat redovisats i för delegationens räkning utarbetade promemior. En promemoria angående principerna för budgetens balansering publicerades såsom bihang till 1946 års statsverksproposition. Därjämte föreliggande följande tre promemior:

PM rörande olika alternativ för nationalinkomstens utveckling under den närmaste efterkrigstiden (*bil. A*), utarbetad av professorn E. Lundberg;

PM angående utvecklingen av statsinkomsterna (*bil. B*), sammanställd av förste kanslisekreteraren M. Lemne;

PM angående statsutgifternas utveckling och de beräknade kostnaderna för olika aktuella reformer m. m. (*bil. C*), sammanställd av förste kanslisekreteraren M. Lemne.

Delegationen har funnit den i nämnda promemior givna framställningen ägnad att tjäna till ledning i den allmänna diskussionen av hithörande problem och därför tillstyrkt, att promemoriorna publiceras. Beträffande innehållet i dessa har delegationen velat framhålla följande.

De i promemorian angående nationalinkomstens utveckling redovisade beräkningarna avse att belysa storleksordningen av de förskjutningar i nationalinkomstens omfattning, som skulle vara att emotse under vissa antagna förutsättningar. Framställningen i promemorian redovisar olika omständig-

heter, som kunna tänkas påverka nationalinkomstens utveckling i stegrande eller hämmande riktning. Beträffande de framlagda nationalinkomstalternativen må framhållas, att de samtliga utgå från ett konjunkturläge karakteriserat av god sysselsättning, medan av i promemorian anförda skäl något depressionsalternativ icke medtagits. Skillnaden mellan de redovisade alternativen betingas i huvudsak av olika antaganden beträffande den allmänna produktivitetsutvecklingen. Inom delegationen ha olika åsikter framträtt rörande den större eller mindre sannolikheten för de i promemorian angivna alternativen för nationalinkomstens utveckling.

Promemorian angående utvecklingen av statsinkomsterna redovisar ett försök att ange förändringarna på statsbudgetens inkomstsida vid de olika alternativ för nationalinkomstutvecklingen som behandlats i nyssnämnda promemoria. Vid tillämpningen av beräkningsresultaten i praktiska resonemang bör tillkomma en sannolikhetsbedömning. En faktor, som särskilt tilldrar sig intresset såsom en möjlig orsak till avvikelser från det beräknade skatteutfallet, är utvecklingen av inkomstfördelningen. Man saknar närmare hållpunkter för en bedömning av hur en fortsatt ökning av nationalinkomsten kan komma att påverka denna. När i promemorian likväl icke redovisats högre och lägre intäktsalternativ för vart och ett av nationalinkomstalternativen, så beror detta på att det syntes lämpligast att i de sammanfattande kalkylerna införa belopp, som kunna betraktas såsom medelvärden.

Promemorian angående statsutgifternas utveckling och kostnaderna för olika större reformer m. m. är i viss mån av annan karaktär än de föregående promemoriorna, i det att den endast omfattar en förteckning över skilda utgiftskrav m. m. men däremot icke framlägger resultaten av några självständiga beräkningar.

De kostnader för olika aktuella reformer, som angivits i promemorian, kunna icke utan vidare summeras i syfte att nå ett mått på det totala medelsbehov utöver nuvarande utgiftsnivå, varmed man i anledning av de ifrågasatta reformerna skulle ha att räkna under de närmaste åren. De olika i framställningen redovisade kostnaderna anknyta nämligen till från varandra fristående förslag, framkomna i olika sammanhang, och ovisshet råder ännu om i vilken utsträckning dessa olika förslag tillsammans komma att med de angivna kostnaderna ingå i ett enhetligt avvägt reformprogram. Likartade synpunkter göra sig gällande både med avseende å översikten över de utgiftsgrupper, som synas lämna utrymme för besparingar eller i varje fall i fråga om sin angelägenhet måste vägas mot de nya utgiftskraven, och med avseende på möjligheterna att reducera den under kriget genomförda, skärpta beskattningen. I båda fallen är det i viss utsträckning fråga om från varandra fristående, delvis konkurrerande förslag som alltså icke utan vidare kunna få sammanställas och summeras.

Stockholm i finansdepartementet den 29 mars 1946.

*Bil. A.***PM****rörande olika alternativ för nationalinkomstens utveckling under den närmaste efterkrigstiden.**

En bedömning av frågan om utrymmet för ökade statsutgifter måste i sista hand bygga på en uppskattning av den framtida utvecklingen av nationalinkomsten. Nationalinkomsten anger värdet av den mängd produkter och tjänster, som under ett år står till samhällsmedlemmarnas förfogande. Detta värde motsvarar samtidigt summan av samtliga individers och företags inkomster. Härav följer, att den totala nationalinkomsten vid given inkomstfördelning och under förutsättning av visst skattetryck blir bestämmande för de totala statsinkomsterna. En prognos för nationalinkomstens utveckling under de närmaste efterkrigsåren bör sålunda ge vissa hållpunkter för en bedömning av statsinkomsternas framtida nivå och därmed ange utrymmet för statliga utgifter inom ramen för en balanserad budget.

En nationalinkomstberäkning ger samtidigt en uppfattning om hur den totala produktiva insatsen fördelar sig på produktion av konsumtionsvaror, investeringsverksamhet och offentlig verksamhet och även om hur de enskilda individerna fördela sina utgifter på motsvarande poster, d. v. s. konsumtion, sparande och skatter. Det är av vikt, att man vid bedömning av utrymmet för den offentliga verksamheten undersöker, hur en expansion av de statliga utgifterna påverkar nationalinkomstens fördelning på angivna poster. Den verkliga kostnaden för samhällsmedlemmarna föranledd av en ökning i de statliga utgifterna för vissa ändamål anges nämligen i sista hand av den begränsning, som den privata konsumtionen och investeringsverksamheten till följd härav undergår. En beräkning över nationalinkomstens fördelning i nämnda avseenden är nödvändig också ur den synpunkten, att statsinkomsternas framtida storlek med hänsyn till olika indirekta skatter även i viss mån är speciellt beroende av konsumtionsutvecklingen.

Det behöver inte närmare understrykas, att det statistiska underlaget för en kalkyl över nationalinkomstens framtida utveckling är synnerligen bristfälligt. Detta beror givetvis främst på ovissheten i fråga om de allmänna betingelserna för Sveriges ekonomiska utveckling. Det synes med hänsyn härtill orimligt att i nuvarande läge uppgöra en enhetlig prognos. Man måste nöja sig med att uppställa de alternativ, som synas rimliga med hänsyn till vissa antaganden beträffande de faktorer, som i sista hand styra utvecklingen. Dessa antaganden få till stor del grundas på erfarenheter från utvecklingen under tidigare perioder, varvid de modifikationer införas, som den överblick av efterkrigsförhållandena, vi i dag ha, kan ge anledning till. Dessa alternativ kunna framläggas så, att vissa gränser för nationalinkomstens sannolika utveckling under den närmaste framtiden erhållas.

Beräkningarna över nationalinkomstens framtida utveckling böra bygga på förutsättningen av i huvudsak fullt utnyttjande av landets produktivkrafter. Denna förutsättning bör gälla vid konstruktionen av såväl ett gynnsamt som ett mer ogynnsamt alternativ. Det är givetvis möjligt, att vårt land under den här betraktade perioden liksom efter förra kriget kan råka ut för en efterkrigsdepression med betydande arbetslöshet. Nationalinkomsten kan under en framtida depressionsperiod tänkas komma att bli väsentligt lägre än i det nedan framlagda ogynnsamma alternativet, som förutsätter relativt fullt utnyttjande av produktivkrafterna, ehuru likvisst med en till följd av ogynnsamma betingelser (t. ex. beträffande utrikeshandeln) mer oekonomisk inriktning av produktionen än i det gynnsamma alternativet. Avsikten med följande kalkyler är emellertid också att belysa kostnaderna för samhällsmedlemmarna av en viss statlig utgiftsnivå. Denna kostnad framträder i sista hand som ett ianspråktagande av produktiva resurser för vissa ändamål, så att andra behov icke kunna tillgodoses. Denna kostnadssynpunkt får uppenbarligen mening endast när produktionsfaktorerna äro knappa, d. v. s. när de äro fullt utnyttjade. I ett depressionsläge kommer i stället *sysselsättningsfrågan* i förgrunden, medan *problemet om vad vi ha råd till och möjligheterna att finansiera utgifterna* blir mera sekundärt. En närmare diskussion av riskerna för en sådan utveckling måste bygga på en undersökning av betingelserna för konjunkturutvecklingen, vilket är ett helt annat problem än det här behandlade.

Av naturliga skäl blir det utvecklingen under mellankrigsperioden, närmast under 1930-talet, som får utgöra erfarenhetsunderlaget vid uppställandet av framtidsalternativen. Det bör i detta sammanhang understrykas, att hittills föreliggande nationalinkomstberäkningar för 1930-talet måste betecknas som preliminära. Det omräkningsarbete, som för närvarande pågår inom kommerskollegium, har ännu icke avslutats. Särskilt med avseende på nationalinkomstens absoluta belopp måste hittills föreliggande beräkningar betraktas som mycket osäkra; i det följande blir det dock icke nödvändigt att fixera nationalinkomstens absoluta nivå vid olika tillfällen. Beräkningarna torde emellertid ge en någorlunda riktig bild av utvecklingstendenserna.

Under mellankrigsperioden steg den reala¹ nationalinkomsten med drygt 3 % per år. Mellan 1929 och 1939 undergick nationalinkomsten en stegring med omkring 40 %. Det bör härvid observeras, att befolkningen i de produktiva åldrarna under dessa perioder steg i relativt hastigt tempo. Man finner, att den reala nationalinkomsten per individ i produktiv ålder steg med 25 % under 30-talet eller med 2,3 % per år.²

Vid användandet av mellankrigsperiodens utvecklingstendenser för prognoser framåt i tiden måste man hålla i minnet, att det under denna tid rådde relativt gynnsamma betingelser för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Detta gällde särskilt utrikeshandeln. Under 1920-talet steg export och im-

¹ Effekten av förändringar i penningvärdet är därvid eliminerad.

² Angående dessa uppgifter se »Det svenska näringslivets konjunkturkänslighet», Meddelanden från konjunkturinstitutet, Ser. B: 5.

port i snabbare takt än den allmänna ekonomiska utvecklingen, sådan denna mätes av nationalinkomsten. En viss stagnation i utrikeshandeln gjorde sig visserligen gällande under trycket av 30-talets autarkiska tendenser. Utrikeshandelns volym nådde dock i slutet av 30-talet upp i ungefär samma nivå som i slutet av 20-talet. Därtill kom, att utbytesförhållandet mellan export- och importvaror under hela mellankrigsperioden var relativt gynnsamt för Sverige. En ytterligare gynnsam faktor var den ovan berörda relativt betydande befolkningstillväxten, som medförde starka impulser för investeringsverksamhetens — särskilt bostadsbyggandets — expansion. Å andra sidan betydde den svåra depressionen under de första åren av 30-talet ett förlångsammade av den genomsnittliga expansionstakten. Under depressionsåren föll investeringsverksamheten på olika områden till en låg nivå, vilket måste ha medfört en långsammare utbyggnad av bland annat den industriella kapaciteten än vad som skulle ha blivit fallet vid bestående goda konjunkturer.

Som ovan framhållits, är det icke rimligt att söka uppställa en enhetlig prognos för nationalinkomstens utveckling under efterkrigstiden. Det gäller närmast att söka inrama utvecklingsmöjligheterna inom gränser, som anges av ett relativt gynnsamt och ett relativt ogynnsamt alternativ. Med stöd av dessa alternativ bör ett sannolikhetsfält kunna avgränsas, inom vilket diskussionen om här ifrågavarande problem kan röra sig. Diskussionen om utvecklingsmöjligheterna kommer i första hand att hänföra sig till en period, räknad från förkrigstiden, med basåret 1939 och fram till 1949 eller 1951. Det har visat sig nödvändigt att söka utgångspunkten för prognosalternativen i ett förkrigsår, eftersom någorlunda tillförlitliga nationalinkomstkalkyler icke finnas för senare år. Med stöd av beräkningar för hela perioden 1939—1951 har utvecklingen från ett aktuellt år, närmast 1944, sedan kunnat härledas.

Vid uppställandet av det *gynnsamma alternativet* bör man direkt kunna utgå från 30-talets erfarenheter. Som ovan antytts, voro betingelserna för landets ekonomiska utveckling relativt goda under denna period. Om samma genomsnittliga stegring i den reala nationalinkomsten per individ i produktiv ålder (produktiviteten) skulle gälla för 40-talet som för 30-talet, erhålles en ökning i reala nationalinkomsten med 26 % mellan 1939 och 1949. Ett sådant resultat förutsätter uppenbarligen, att en återhämtning av den allmänna produktiviteten till 30-talets stegringstrend kommit till stånd.

I nästa steg bör hänsyn tagas till redan nu kända eller sannolika förändringar i betingelserna för den ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden, medan dessa i övrigt antagas vara oförändrat lika goda som under 30-talet. Dessa förändringar synas — så vitt vi nu kunna döma — åtminstone för den närmaste efterkrigstiden, som det här är fråga om, i huvudsak gå i försämrande riktning. Skäl kunna anföras för att, även om något världskrig icke inträffat, betingelserna för vår ekonomiska utveckling under 1940-talet sannolikt icke skulle ha varit lika goda som under 1930-talet. Den upphörande befolkningstillväxten i de produktiva åldrarna måste antagas innebära minskad stimulans för ekonomisk expansion. Antalet individer i de produktiva åldrarna kommer som bekant icke att undergå någon vidare tillväxt under 1940-

och 1950-talen. Den kraftiga expansion inom industrien och övriga »stadsnäringsar», som försiggick under mellankrigsperioden, byggde på ett betydande årligt tillskott av arbetskraft, som till en icke oväsentlig del härstammade från folkökningen inom jordbruket. En väsentlig förändring i förutsättningarna har inträffat på denna punkt. Den naturliga folkökningen i de produktiva åldrarna har nästan helt upphört. Expansionen inom den industriella produktionen måste därmed komma att fortgå i väsentligt långsammare takt än under mellankrigsperioden. Eftersom stegringen i produktiviteten under denna tid i betydande utsträckning just byggde på den synnerligen starka ökningen i industriproduktionen, måste en långsammare stegringstakt även i produktiviteten bli följden av de nya demografiska förutsättningarna. Approximativa beräkningar i avsikt att utröna storleksordningen av den produktivetsdämpande effekten av en långsammare industriell expansion ger till resultat en retardering i den totala nationalinkomstens utveckling med 2 à 3 % under 10-årsperioden. Befolkningsutvecklingen kommer också att medföra en viss höjning av medelåldern inom den produktiva befolkningen. Denna faktors produktivitetssänkande effekt synes dock knappast hinna bli i högre grad märkbar för det begränsade tidsintervall, vi här röra oss inom. Ovan angivna produktivitetssänkande verkningar av de nya befolkningspolitiska förutsättningarna böra dock i någon mån motvägas av den press till ökad rationalisering, som en intensiv knapphet på arbetskraft måste medföra.

Ovan angivna hypotes för nationalinkomstens möjliga stegring mellan 1939 och 1949 bygger på förutsättningen av ungefär samma utnyttjandegrad av produktivkrafterna under de båda åren. Under senare delen av kriget har bristen på arbetskraft pressat fram ett fullständigare utnyttjande av denna. En utjämning av säsongerna har åstadkommit inom olika näringsgrenar (byggnadsverksamhet, skogsbruk, skoindustri). Arbetslösheten beräknas ha minskat med omkring 40 000 arbetare sedan 1939. Om detta bättre utnyttjande av arbetskraften i överensstämmelse med den ovan angivna problemställningen antages kunna bibehållas under efterkrigstiden, bör en kraftigare ökning av den reala nationalinkomsten erhållas, än som ovan angivits. Det synes rimligt att i det relativt optimistiska avvägningsförfarande, som det gynnsamma alternativet ju avser, låta effekten av det bättre utnyttjandet av arbetskraften kompensera de ovan diskuterade produktivetsdämpande verkningarna av den stagnerande befolkningstillväxten. De ungefärliga kalkyler, som utförts, visa i varje fall, att detta icke är orimligt.

Krigsperiodens verkningar i olika avseenden på det svenska näringslivet skulle a priori kunna väntas medföra betydande avvikelser i förutsättningarna för den närmaste efterkrigstidens ekonomiska utveckling i jämförelse med mellankrigsperioden. Under kriget ha förskjutningar i produktionens inriktning och arbetskraftens fördelning ägt rum, som måste antagas påverka utvecklingen åtminstone under de närmaste efterkrigsåren. Verkställda undersökningar¹ visa dock, att dessa förskjutningar i vårt land icke varit av mycket betydande omfattning. Den snedbelastning i produktionen, som rustnings- och

¹ Se Meddelanden från konjunkturinstitutet, Ser. A: 12.

ersättningsproduktion inneburit, har till stor del varit av övergående betydelse. Investeringsverksamheten synes sålunda icke ha inriktats på dessa ändamål i så stor utsträckning, att de mer normala civila näringsområdena i någon högre grad försumrats. (Undantag bör dock göras för bostadsbyggandet under de första krigsåren.) Preliminära utredningsresultat från konjunkturinstitutets investeringsundersökning visa sålunda, att den industriella investeringsverksamhetens volym även sedan avdrag gjorts för sådana investeringar, som icke kunna väntas ha betydelse för den normala produktionsutvecklingen, i genomsnitt legat på nära nog samma nivå som de sista högkonjunkturåren under 1930-talet. För att bedöma rimligheten i metoden att förlänga 1930-talets produktivitetstrend in på 40-talet böra krigskonjunkturrens verkningar i detta avseende jämföras med den neddragande effekt på den ekonomiska expansionen, som 1930-talets depression medförde. Det synes i och för sig icke finnas någon anledning, att med hänsyn till denna depressions respektive krigsperiodens verkningar på investeringsverksamhetens omfång och inriktning antaga sämre betingelser för den närmaste efterkrigstidens ekonomiska utveckling än för 1930-talet.

Krigsperiodens avspärrningsförhållanden ha medfört en sänkning i den allmänna produktiviteten, som icke har någon motsvarighet under 1930-talets depression. Ersättningsproduktion och övriga av exceptionella kostnadsförhållanden betingade produktionsomläggningar ha dock övergående betydelse för produktivitetsens utveckling. Den starka investeringsverksamhet, som pågått under kriget, den fortgående rationaliseringsprocessen och icke minst nya tekniska framsteg, som till stor del ackumulerats under kriget, böra — liksom efter förra kriget — medföra en snabb återhämtning i produktivitetens utvecklingen, när de allmänna betingelserna i övrigt bli gynnsamma. Dessa allmänna betingelser hänföra sig i första rummet till utrikeshandeln. Tillräcklig tillgång på importerade bränslen, råvaror, olika slag av halvfabrikat och maskiner utgör en nödvändig förutsättning för att den nuvarande kostnadsuppdrivande och produktivitetssänkande ersättningsproduktionen skall kunna avvecklas, och den allmänna produktionsinriktningen bli den för vårt land mest ekonomiska. Detta förutsätter givetvis också, att exporten expanderar parallellt med importen och även att dess storlek och inriktning blir den för våra förhållanden naturliga. Denna utveckling i fråga om utrikeshandeln synes icke med nödvändighet erfordra en med den allmänna ekonomiska expansionen parallell stegring av import- och exportvolym. Den starka uppgången av den reala nationalinkomsten mellan 1929 och 1939 kunde försiggå utan fortsatt utvidgning av utrikeshandeln. Under kriget har det svenska näringslivet på många punkter byggts ut mot ökad självförsörjning, och denna tendens synes fortsätta. En återhämtning av den allmänna produktiviteten upp till mellankrigsperiodens stegringstrend, såsom ovan angivits, borde sålunda kunna ske, även om utrikeshandelns volym inom den ifrågasatta tiden icke når upp över förkrigstidens nivå. Härvid är givetvis relationen mellan import- och exportpriser av stor betydelse. Om för en erforderlig total import, motsvarande förkrigstidens volym, på grund av ett för oss ogynnsamt utby-

tesförhållande mellan import- och exportvaror, betalning måste ske med en väsentligt större exportvolym än före kriget, skulle resultatet bli en för hela landet sänkt allmän produktivitet. Det är givetvis möjligt, att en försämring på denna front kommer att inträffa. De för Sverige gynnsamma förhållandena under mellankrigsperioden, som mestadels medförde relativt fördelaktiga priser på viktiga importråvaror, komma eventuellt icke längre att föreligga (t. ex. till följd av bestående knapphet eller pris- och kvantitetsregleringar på de internationella råvarumarknaderna). Bestämda tendenser i denna riktning ha dock ännu icke visat sig. Eftersom många av våra exportvaror kunna väntas förbli relativt knappa på världsmarknaden, föreligga inga avgörande skäl att räkna med för oss ogynnsammare prisrelationer. Risk för en försämring i ifrågavarande prisrelationer föreligger dock, vilket bör beaktas vid konstruktionen av det ogynnsamma alternativet.

Vid uppställandet av det gynnsamma alternativet synes det med hänsyn till dagens allmänna politiska och ekonomiska utsikter i världen knappast rimligt att antaga, att ifrågavarande återhämtning i den allmänna produktiviteten skall ha hunnit ske så snabbt som till år 1949. Antagandet om samma *genomsnittliga* stegringstakt i reala nationalinkomsten per produktiv individ mellan 1939 och 1949 som under 1930-talet skulle ju — eftersom produktiviteten ännu 1944 knappast synes ha nått över förkrignivån — innebära en mycket hastig uppgång i produktiviteten mellan 1945 och 1949. En så snabb utveckling är, så vitt man nu kan bedöma utsikterna för utrikeshandeln, knappast sannolik. Det synes rimligt att förskjuta ifrågavarande tidpunkt för återhämtningen framåt i tiden. I det nedan uppställda gynnsamma alternativet har antagits, att 1949 års teoretiska inkomstläge — motsvarande 30-talets expansionstakt på 10 år, d. v. s. 26 % över 1939 års nivå — i stället för på 10 år nås på 12 år, d. v. s. år 1951. Detta antagande innebär sålunda, att full återhämtning till 30-talets produktivitetstrend icke heller hunnit åstadkommas till 1951.

Såsom framgår av ovanstående redogörelse för förutsättningarna vid konstruktionen av det gynnsamma alternativet, ha dessa valts med en ganska betydande halt av optimism. Detta ligger i alternativets innebörd. Avvikelser från 30-talets utvecklingsbetingelser ha införts, endast där bestämda skäl härtill ansetts föreligga. De många möjligheter till sämre utvecklingsbetingelser, som otvivelaktigt föreligga, ha betraktats som risker, som icke med nödvändighet eller ens med stor sannolikhet behöva manifesteras sig. Det är givet, att den relativt snabba expansionstakt, som det gynnsamma alternativet resulterar i, förutom ovan angivna förutsättningar beträffande utrikeshandel, arbetskraft m. m. även förutsätter goda allmänna betingelser för den ekonomiska utvecklingen av mer svårspecificerad art. Den allmänna atmosfären för företagsamheten måste vara gynnsam, vilket bl. a. förutsätter fördelaktig vinstutveckling och goda vinstutsikter. Dessa villkor få antagas tillfredsställda genom de oförändrat goda konjunkturen med relativt full sysselsättning, som antagas fortbestå under den betraktade perioden. Härigenom bör även den nivå och utveckling för den privata in-

vesteringsverksamheten kunna uppnås, som måste antagas ligga involverad i den mot produktions- och produktivitetsstegringen svarande utvidgningen i produktionskapaciteten och fortgående rationaliseringen. Det kunde tänkas, att en stark utvidgning av den offentliga verksamheten på olika områden komme i konflikt med den erforderliga omfattningen för den privata investeringsverksamheten, varigenom den grundläggande produktivitetsförutsättningen eventuellt skulle rubbas. Några normer för relationen mellan investeringsverksamhet och produktionsutveckling kunna dock icke uppställas. I följande kalkyler förutsättes den totala investeringsverksamheten omfatta en i förhållande till förkrigstiden oförändrad andel av det totala produktionsresultatet. Det är omöjligt att bedöma, såväl om denna relation kommer att över- eller underskridas som om dess uppnående är nödvändigt för den förutsatta produktivitetsutvecklingen. En viss ganska betydande obestämthetsmarginal föreligger utan tvivel, åtminstone på kortare sikt. Som belägg för att den angivna hypotesen är rimlig, må det framhållas, att den totala investeringsverksamheten under mellankrigsperioden tenderade att stiga något snabbare än nationalinkomsten. Under antagande av samma relationer som före kriget kan man mycket väl komma till resultatet, att den ökning i skattettrycket, som kommit till stånd i jämförelse med förkrigstiden, ungefär kompenserar den tendens till stegring i sparkvoten, som normalt följer av nationalinkomstens ökning. Det synes med dessa överväganden knappast nödvändigt att i det gynnsamma alternativet med dess relativt optimistiska förutsättningar införa ogynnsamma betingelser just i fråga om investeringsverksamhetens utveckling.

Vid uppställandet av *mindre gynnsamma alternativ* synas i första rummet utrikeshandelns förhållanden bli avgörande. Det är ju icke alls osannolikt, att världen omkring oss icke ger möjligheter till den snabbt expanderande utrikeshandel, som det gynnsamma alternativet förutsätter. Det är möjligt, att vår export vid slutet av 40-talet eller början av 50-talet står inför avsättningssvårigheter eller att hinder föreligga att i erforderlig omfattning importera för landet behövlige produkter eller att utbytesförhållandet mellan export- och importvaror ter sig relativt ogynnsamt. Det är dock synnerligen vanskligt att precisera ett sådant ogynnsamt utvecklingsalternativ kvantitativt. Det är icke fråga om att sätta en undre gräns för den nationalinkomstutveckling, som överhuvud taget skulle vara tänkbar. Det är ju ingen svårighet att med dagens världspolitiska förhållanden för ögonen uppställa mer eller mindre katastrofbetonade alternativ. Avsikten är emellertid att åskådliggöra en utvecklingslinje, som, utan att förutsätta ett sådant kroniskt starkt spänningstillstånd mellan stormakterna, att varje tendens till friare världshandel förhindras, bygger på relativt pessimistiska men i och för sig sannolika förutsättningar beträffande utrikeshandeln. Ett betydande mått av godtycklighet i valet av antaganden är tyvärr oundvikligt, varigenom den nödvändiga kvantitativa precisionen av den undre gränsen för nationalinkomstens sannolika stegring nog måste bli mer öppen för meningsskiljaktigheter än den övre gränsen.

Följande resonemang torde kunna föras: Utrikeshandelns volym höll sig under kriget räknat efter avspärrningen västerut på en volymnivå, som i genomsnitt låg omkring 50—60 % under förkrigsnivån. En betydande återhämtning har redan ägt rum särskilt i fråga om exporten, men även den totala importvolymen synes redan ha nått icke oväsentligt över medelnivån under kriget. Ett fortgående sakta övertvinnande av hindren för utrikeshandeln synes i och för sig sannolikt. Med hänsyn till en rad ogynnsamma omständigheter, såsom Tysklands försvinnande som mer betydelsefull importkälla, Englands betalningsbalanssvårigheter, industrialiseringen av råvaruländerna m. m., är det mycket möjligt, att utrikeshandeln under det betraktade tidsspännat icke hinner nå upp till förkrigsnivån. Under sådana omständigheter kommer en del av ersättningsvaruproduktionen att bli bestående och framför allt ved och torv att även i fortsättningen produceras i betydande kvantiteter för bränsleändamål med kända återverkningar på export och produktivitet. Någon snabb återhämtning i produktiviteten i stil med det ovan framlagda gynnsamma alternativet blir under dessa förhållanden icke möjlig. Man kunde däremot tänka sig, att den successivt skeende förbättringen i importmöjligheterna, som dock — ehuru långsamt — bör komma till stånd, jämte fortgående rationalisering av tillverkningen inom olika områden, nya tekniska landvinningar m. m. bör möjliggöra en årlig stegring i produktiviteten i ungefär samma takt som under 30-talet, räknat från 1944. Att detta antagande ingalunda är särskilt optimistiskt, framgår av det förhållandet, att den återhämtning i produktiviteten, som skett sedan 1942, synes ha försiggått i minst denna takt trots utrikeshandelns stagnation på en låg nivå. Enligt ytterst ungefärliga beräkningar, utförda inom konjunkturinstitutet, synes härigenom den genomsnittliga produktionen per individ av den produktiva befolkningen år 1944 åter ha nått upp i förkrigsnivå. Räknar man sålunda med 30-talets stegringstakt i fråga om produktiviteten från 1944, erhålles som resultat, att den reala nationalinkomsten år 1951 skulle komma att ligga omkring 22 % över 1939 års nivå.

Ovan framlagda alternativ kan kanske betecknas som *måttligt optimistiskt*. Vid en mer pessimistisk syn på utvecklingsmöjligheterna kan man i stället antaga, att betydande importsvårigheter komma att bestå under hela perioden fram till 1951. Vissa förbättringar i fråga om importen av fossila bränslen och olika råvaror böra väl även i detta fall kunna förutses, om man nämligen bortser från nya svåra politiska förvecklingar. Men i övrigt får man vid konstruktionen av ett *ogynnsamt alternativ* tänka sig, att utrikeshandeln under en långvarig europeisk rekonstruktionsperiod i stor utsträckning dirigeras till förmån för nödlidande länder. Taktens i produktivitetstegringen måste i detta fall därför antagas bli långsammare än i föregående alternativ. Som en undre gräns, som kan synas rimlig under dessa förhållanden, har det antagits, att stegringstakten hos produktiviteten i genomsnitt för hela perioden 1939—51 begränsas till hälften av 30-talets, d. v. s. till 1,1 % per år. Detta antagande betyder en väsentligt långsammare stegringstakt än i återhämtningsprocessen 1942—45 men involverar givetvis i genomsnitt bättre ut-

vecklingsbetingelser över hela perioden 1939—51 än under själva krigsperioden, då sådana speciella omständigheter som dåliga skördar, begynnelse-svårigheter i fråga om ersättningsproduktion och hög försvarsberedskap bidro till att förhindra, att hög investeringsverksamhet och fortgående rationalisering kommo till uttryck i en märkbar höjning i produktiviteten. Med detta antagande beträffande den genomsnittliga stegringstakten för produktiviteten bör under angivna förhållanden den undre gränsen för sannolikhetsfältet kunna bestämmas. Det kan vara skäl att i en pessimistisk prognos härtill lägga förutsättningen, att man på grund av ogynnsamma omständigheter, sammanhängande med en oekonomisk produktionsinriktning, icke lyckas att under den kommande perioden hålla samma höga utnyttjandegrad i fråga om arbetskraften som för närvarande, så att läget på arbetsmarknaden i detta avseende blir detsamma som under högkonjunkturen omedelbart före kriget. Som en rimlig undre gräns för den reala nationalinkomstens stegring erhålles med dessa antaganden en ökning med 15 % mellan 1939 och 1951.

Det är en om möjligt ännu vanskligare uppgift att med utgångspunkt från de angivna alternativen för nationalinkomstutvecklingen finna rimliga hypoteser för inkomsternas fördelning på olika huvudområden. Det gäller dock att endast få en ungefärlig föreställning om hur nationalinkomstens fördelning på privat konsumtion, investering och offentliga utgifter kan komma att förskjuta sig. Såsom ovan framhållits, visade enligt mellankrigsperiodens erfarenheter värdet av de totala investeringarna en tendens att stiga något snabbare än nationalinkomsten. Vid stigande inkomster kom sålunda investeringarnas andel att stiga något och konsumtionens andel att sjunka i motsvarande mån. Denna iakttagelse synes icke endast gälla utvecklingen under en konjunkturuppgång utan även på längre sikt. Förskjutningarna på längre sikt äro dock relativt små. Såsom ovan framhållits, kan för efterkrigsperioden denna förskjutning dock icke utan vidare antagas gälla. Det väsentligt nya momentet är den ökade andel av det totala produktionsresultatet, som hänför sig till den offentliga verksamheten. Antages denna andel ökad från 1939 till 1951 med hänsyn till den höjning skattetrycket hittills undergått, måste den privata konsumtionens och investeringsverksamhetens sammanlagda andel av nationalinkomsten minskas i motsvarande mån. Men hur fördelningen mellan konsumtion och investering sker, kan endast anges inom mycket vida osäkerhetsmarginaler. I det ovan framlagda gynnsamma alternativet är det kanske rimligt att såsom där angivits förutsätta, att investeringarna i jämförelse med förkrigstiden utgöra en oförändrad andel av nationalinkomsten. Det finnes ju i och för sig ingen anledning att antaga, att den ökade andel av den totala ekonomiska aktiviteten, som kommer att utföras i statlig regi och för statligt bestämda ändamål, skall medföra ett större eller mindre relativt behov av investering än under förkrigstiden. Den långsammare allmänna produktionsökningen i det ogynnsamma alternativet kunde däremot tänkas innebära ett relativt lägre behov av investeringsverksamhet, som kommer till uttryck i en minskad andel av nationalinkomsten. Å andra

sidan kunna import- eller exportsvårigheter nödvändiggöra en relativt hög investeringskvot för att genomföra produktionsomläggningar och utbygga industrien för hemmamarknadens behov. Det synes därför icke heller i detta fall nödvändigt att antaga, att en annan andel av den totala produktionsinsatsen går till investeringar.

Under dessa antaganden kommer den offentliga verksamhetens ökade andel att innebära, att medan investeringsverksamheten stiger i samma proportion som reala nationalinkomsten, kommer utrymmet för den ökade offentliga verksamheten att helt beredas genom en motsvarande relativ minskning av den privata konsumtionen jämfört med år 1939. Beräkningarna ge nämligen till resultat, att i det gynnsamma fallet kommer investeringsverksamheten att stiga med 26 % mellan 1939 och 1951, medan stegringen i den totala konsumtionsvolymen begränsas till 16 %. I det ogynnsamma alternativet kommer investeringsverksamheten att ha stigit med 15 %, medan den privata konsumtionen endast ökat med 6 %.

Det bör observeras, att dessa resultat bygga på antagandet, att samma jämvikt i betalningsbalansen uppnås som under jämförelseperioden före kriget. Det är emellertid icke osannolikt, att Sveriges utrikeshandel ännu vid ifrågasvarande tid kommer att utvisa ett betydande exportöverskott. En kapitalexport innebär uppenbarligen en sådan disposition av det totala produktionsresultatet, att en mindre mängd varor och tjänster än vi räknat med i ovanstående alternativ står till disposition för inhemska behov — vare sig det gäller konsumtion, investering eller offentlig verksamhet. Själva inkomstutvecklingen behöver dock icke påverkas av kapitalexporten; under antagande av oförändrad sysselsättning bildas inkomsterna inom exportproduktion i stället för inom produktion för hemmamarknaden. Budgetbalanseringsproblemet beröres sålunda icke direkt av en sådan utveckling. Vid ett betydande exportöverskott kommer dock inom ramen för oförändrad offentlig verksamhet den relativa nedskärningen av den privata konsumtionen sannolikt att bli större än i ovanstående alternativ. Särskilt på grund av knapphet på för investeringsverksamhet och export gemensamma råvaror (t. ex. trävaror) kan även investeringsverksamheten under sådana förhållanden komma att pressas ned.

När det gäller att på grundval av dessa sannolikhetsalternativ för nationalinkomstens framtida utveckling beräkna de totala statsinkomsterna, är det nödvändigt att utgå från statsinkomsternas läge under senare år, närmast det nu löpande budgetåret. Vi äro ju främst intresserade av att bestämma statsinkomsternas utveckling vid nuvarande skattetryck. Det blir då nödvändigt att med ledning av uppställda alternativ undersöka stegringen från 1944 eller 1945 i stället för från 1939. Problemet består i att fixera den reala nationalinkomstens nuvarande läge i förhållande till förkrignivån.

Det bör i detta sammanhang än en gång understrykas, att det föreliggande statistiska materialet för en beräkning av både den nominella och den reala nationalinkomsten för de senaste åren är synnerligen bristfälligt. Den ound-

vikliga stora osäkerheten i en nationalinkomstberäkning för de senaste åren har, såsom ovan framhållits, utgjort huvudmotivet för att utvecklingsmöjligheterna i första hand diskuterats med utgångspunkt från 1939. Nödvändigheten att fixera rådande nivå för nationalinkomsten medför sålunda en ytterligare osäkerhetspunkt i prognoserna.

Enligt konjunkturinstitutets beräkningar¹ skulle den reala nationalinkomsten år 1944 ligga något över 1939 års nivå, enligt en grov uppskattning omkring 4 %. Osäkerhetsmarginalen omkring denna siffra är dock, som ovan framhållits, mycket stor. Utvecklingen mellan 1944 och 1945 kan ännu icke med någon större klarhet överblickas. En viss icke oväsentlig ökning i de nominella inkomsterna och utgifterna för konsumtion och investering har konstaterats i konjunkturinstitutets senaste rapport. Denna ökning motsvaras emellertid delvis av en ganska betydande lagerförtäring, varför den verkliga nationalinkomsten för 1945 måste antagas ha stigit mindre än lönesummor och konsumtionsutgifter.

Sannolikhetsfältet för den reala nationalinkomstens utveckling mellan 1939 respektive 1944 och 1951 skulle därmed inramas av följande indextal:

	1939	1951	1944	1951
Gynnsamt alternativ	100	126	100	122
Ogynnsamt alternativ	100	115	100	111

Enligt det ovan skisserade måttligt gynnsamma alternativet skulle den reala nationalinkomstens ökning uppgå till 22 % räknat från 1939 och till 17 % räknat från 1944.

Eftersom den reala konsumtionsnivån enligt föreliggande ytterst ungefärliga beräkningar år 1944 låg något under 1939 års volym, böra indextalen för de privata konsumtionsutgifterna kunna stiga i minst samma takt som nationalinkomsten mellan 1944 och 1951.

Det bör än en gång understrykas, att dessa alternativ icke beteckna gränserna för den i och för sig tänkbara eller möjliga utvecklingen. Det är sålunda *möjligt* ehuru osannolikt, att mycket gynnsamma yttre betingelser för Sveriges ekonomiska utveckling medge full återhämtning till 1951 av 30-talets produktivitetstrend. Den reala nationalinkomsten skulle därmed nå 32 % över förkrigsnivån. Å andra sidan är det nog i och för sig lättare — även om förutsättningen om hög sysselsättningsgrad bibehålles — att föreställa sig flera ogynnsammare alternativ än det i tabellen uppställda, som dock ändå måste ges en viss sannolikhetsgrad. Det är nämligen helt naturligt, att en sannolikhetskurva, som tänkes avse olika stegringstal för den reala nationalinkomsten, stiger långsamt för låga stegringstal men faller snabbt vid de höga stegringstal, som ligga nära 30-talets utvecklingslinje. Detta betraktelsesätt strider dock icke mot den ovan hävdade uppfattningen, att angivna gränser, som markeras av det gynnsamma resp. det ogynnsamma alternativet, böra innesluta huvuddelen av det totala sannolikhetsfältet.

¹ Se Meddelanden från konjunkturinstitutet, Ser. A:13, Bilaga.

Ovan framlagda beräkningar bygga på antagandet om oförändrat penningvärde. Den betydande stegring i prisnivån, som redan ägt rum, måste givetvis medföra en helt annan utveckling för den nominella än för den reala nationalinkomsten mellan 1939 och 1951. Det skulle utan tvivel vara av intresse att framlägga beräkningar över den nominella nationalinkomstens utveckling och därvid även fixera nationalinkomstens absoluta storlek i pengar vid angivna tidpunkter. Emellertid äro såväl den nominella nationalinkomstens absoluta höjd under basåret 1939 som framför allt utvecklingen av den mot nationalinkomstberäkningen korresponderande prisnivån så pass osäkra, att dessa i och för sig önskvärda uppgifter icke kunna lämnas. Det bör dock med styrka framhållas, att framtida förändringar i priser och löner kunna komma att bli i hög grad bestämmande för den nominella nationalinkomstens utveckling. Svårbedömbara förskjutningar i utvecklingen mellan de nominella inkomsterna och prisnivån (levnadskostnaderna) kunna härigenom uppstå. Utvecklingsmöjligheter i dessa hänseenden utgöra kanske en av de viktigaste reservationerna till här framlagda beräkningsresultat.

Stockholm den 29 mars 1946.

Erik Lundberg.

Bil. B.

PM

angående utvecklingen av statsinkomsterna.

En prognos rörande utvecklingen av statsinkomsterna måste i främsta rummet baseras på antaganden rörande förändringar av nationalinkomstens storlek. I bilaga A har sistnämnda fråga behandlats och ha bland annat redovisats två alternativ, det ena betecknat som gynnsamt (i det följande benämnt alt. I) och innebärande en stegring av den reala nationalinkomsten från år 1939 till 1951 med 26 procent, medan för det andra, såsom ogynnsamt betecknade alternativet (alt. II) stegringen angivits till 15 procent.

Vid en kalkyl rörande påräkneliga statsintäkter vid en stegring av den reala nationalinkomsten svarande mot alt. I och II måste hänsyn tas även till ev. förändringar i penningvärdet. I det följande har förutsatts, att penningvärdet icke kommer att undergå någon mera betydande förskjutning i förhållande till läget år 1944. Beräkningarna av statsintäkterna vid en ökning av den reala nationalinkomsten enligt alt. I och II skulle givetvis resulterat i lägre belopp än de i det följande redovisade, om man i stället utgått från att en förbättring av penningvärdet skulle inträda till år 1951, medan resultatet skulle blivit det motsatta om penningvärdet antagits bli lägre år 1951 än 1944.

Med hänsyn till förändringarna i bland annat penningvärdet och skattesatserna torde vid beräkningarna rörande vilka förändringar av statsintäkterna, som kunna förväntas vid en stegring av nationalinkomsten enligt alt. I resp. alt. II, som basår böra väljas icke år 1939 utan 1944. Stegringen av den reala nationalinkomsten från 1944 till 1951 skulle enligt de i föregående promemoria gjorda beräkningarna komma att utgöra i alt. I 22 procent och i alt. II 11 procent. Det kan i detta sammanhang erinras om att man vid en beräkning av de statsintäkter, som svara mot nationalinkomsten under ett visst år, måste taga hänsyn till att en viss eftersläpning föreligger beträffande inleveransen av skatter m. m. till statsverket. I detta avseende påkalla inkomst- och förmögenhetsskatterna särskild uppmärksamhet, då ju med hittills tillämpat uppördssystem de mot inkomsterna under exempelvis år 1944 svarande skatterna erläggas först under budgetåret 1945/46.

I det följande kommenteras i korthet vissa av de kalkylerade, i tabell 1 redovisade beloppen för de olika inkomstposterna vid en utveckling av nationalinkomsten enligt de båda ovan angivna alternativen.

Inkomst- och förmögenhetsskatt samt värnskatt. I bifogade tab. 2 ha sammanställts vissa uppgifter för att belysa utvecklingen av det taxerade beloppet

m. m. för fysiska personer m. fl. under krigsåren. Beträffande de i tabellen angivna skattebeloppen är att märka, att dessa hänföra sig till de förvärvade inkomsterna under ifrågavarande år, medan som redan nämnts skatterna vid hittillsvarande uppördssystem inflyta till statsverket först vid en senare tidpunkt.

Av tab. 2 framgår, att den debiterade skatten i procent av det beskattningsbara beloppet (kol. 12) utvisat en sänkning från år 1941 (från vilket år skattesatserna varit oförändrade). Procenttalet för den debiterade skatten i förhållande till det taxerade beloppet (kol. 13) har däremot undergått en ökning från år 1941. Denna skiljaktiga utveckling beror på att ortsavdragen fått en minskad betydelse. År 1939 utgjorde sålunda det beskattningsbara beloppet endast 44,3 procent av det taxerade beloppet, medan motsvarande procenttal år 1944 var 53,4. Utvecklingen under de senaste åren belyses närmare i nedanstående sammanställning, där ökningen av det beskattningsbara beloppet under resp. år satts i relation till stegringen av det taxerade beloppet under samma år:

År	Ökning av taxerat belopp, milj. kr.	Ökningen av det taxerade beloppet under året fördelade sig, i %, å	
		Utnyttjade Orts- avdrag	Beskattningsbart belopp
1939.....	310	42·3	57·7
1940.....	216	45·8	54·2
1941.....	810	35·9	64·1
1942.....	1 223	26·6	73·4
1943.....	957	27·1	72·9
1944.....	518	28·2	71·8

De i tab. 2 angivna siffrorna för de taxerade beloppen vid nationalinkomstalternativen I och II ha erhållits genom en uppräknig av det taxerade beloppet år 1944 med 22 resp. 11 procent, d. v. s. de tal varmed nationalinkomsten antagits stiga från 1944 till 1951. Det bör dock beaktas, att det taxerade beloppet icke bestämmes uteslutande av utvecklingen av nationalinkomsten utan kan komma att stiga snabbare än nationalinkomsten, bland annat med hänsyn till att vissa statliga utbetalningar av s. k. överföringskaraktär, exempelvis pensioner, icke ingå i nationalinkomstberäkningarna.

Hur skatteintäkterna komma att förändras vid en given stegring av det taxerade beloppet beror i främsta rummet på utvecklingen av inkomstfördelningen. Under de senare åren har en betydande inkomstutjämnig ägt rum, vilket innebär att statens skatteintäkter blivit mindre än fallet skulle varit om inkomsterna i samtliga inkomstklasser visat en proportionellt lika stor stegring från år 1939. Om man antar att inkomstfördelningen mellan åren 1944 och 1951 kommer att utvecklas på samma sätt som mellan 1943 och 1944, skulle enligt verkställda approximativa kalkyler intäkterna i alt. I kunna beräknas till omkring 1150 milj. kronor, innebärande en stegring från år 1944 med 235 milj. kronor. Om däremot inkomsterna i samtliga inkomstgrupper skulle stiga med 22 procent (alt. I), kunna intäkterna beräknas öka till

omkring 1 300 milj. kronor. För alt. II kunna intäkterna under angivna förutsättningar uppskattas till omkring 1 025 resp. 1 100 milj. kronor. De anförda alternativa beräkningarna avse främst att belysa hur en förändring av inkomstfördelningen påverkar statsintäkterna.

Vidare bör beaktas att statsinkomsterna vid ett visst taxerat belopp och en given inkomstfördelning även kunna påverkas av en förändring av beloppet för utnyttjade ortsavdrag, beroende exempelvis på ökat eller minskat antal barn för vilka ortsavdrag får göras.

Med beaktande av att det taxerade beloppet kan komma att visa en något starkare stegring än nationalinkomsten, ha intäkterna av här ifrågavarande skatter vid en utveckling av nationalinkomsten enligt alt. I och II uppskattats till 1 225 resp. 1 060 milj. kronor, d. v. s. medelvärdena enligt ovan angivna beräkningar. Det torde icke särskilt behöva framhållas, att detta icke innebär något ståndpunktstagande till frågan om den sannolika utvecklingen av inkomstfördelningen.

Av nedanstående sammanställning framgår utvecklingen av de beskattningsbara beloppen för svenska aktieföretag och häremot svarande stats-skatte.

Inkomstår	Beskattnings- bart belopp	Debiterad stats- skatt (exkl. krigskonj.skatt)
1939	826	247
1940	798	239
1941	797	255
1942	870	277
1943	1 019	325
1944	956	305

Närmare hållpunkter saknas för ett bedömande av bolagsinkomsternas utveckling vid de antagna stegringarna av nationalinkomsten. Om det beskattningsbara beloppet antages stiga i samma takt som nationalinkomsten, och beräkningarna grundas å medeltalet av de beskattningsbara beloppen för åren 1943 och 1944, skulle skattebeloppen i alt. I och II bli 385 resp. 350 milj. kronor.

För övriga juridiska personer uppgå de direkta statsskatterna enligt 1945 års taxering till omkring 30 milj. kronor och för år 1951 torde intäkten för såväl alt. I som II kunna uppskattas till 35 milj. kronor.

Enligt ovanstående skulle de debiterade skattebeloppen kunna uppskattas till i alt. I ($1\,225 + 385 + 35 =$) 1 645 milj. kronor och i alt. II ($1\,060 + 350 + 35 =$) 1 445 milj. kronor. Då hela det debiterade beloppet ju dock icke kan antas komma att inflyta och med hänsyn jämväl till beräkningarnas approximativa karaktär, ha de beräknade skatteintäkterna i tab. 1 upptagits med till 1 625 resp. 1 425 milj. kronor avrundade belopp.

Särskild skatt å förmögenhet. Riksräkenskapsverket har ansett denna inkomstpost böra beräknas till 37 milj. kronor för budgetåret 1946/47 (att i förslaget till riksstat för nämnda budgetår angivits siffran 20 milj. kronor sammanhänger med ändrad redovisning i samband med uppbördsreformen). Ökningen i förhållande till de närmast föregående åren beror till väsentlig del på de stegrade taxeringsvärdena vid 1945 års allmänna fastighetstaxering. Då en ytterligare stegring under de närmaste åren torde vara att förvänta, bland annat på grund av att den nya uppbördsreformen kommer att medföra minskade avdrag för skulder, ha skatteintäkterna beräknats till 40 milj. kronor för såväl alt. I som alt. II.

Stämpelmedel. Vid en bedömning av de för år 1951 beräknade intäkterna under denna inkomstpost bör beaktas, att den stora intäktsstegringen under budgetåret 1945/46 delvis har ansetts vara av tillfällig natur.

Av i bilaga C angivna skäl synes anledning icke finnas att i detta sammanhang göra några beräkningar angående *automobilskattemedlen*.

Tullmedel. I promemorian rörande nationalinkomstens utveckling har importvolymen i alt. I förutsatts bli av ungefär samma omfattning som under åren närmast före kriget, medan i alt. II importvolymen antagits bli ca $\frac{1}{3}$ mindre. Tullintäkterna kunna dock visa en något annan utveckling då en stegring kan inträda i importen av vissa konsumtionsvaror utanför ramen av den införsel, som är av betydelse för beräkningen av nationalinkomsten. I tab. 1 ha tullmedlen upptagits till för alt. I 250 milj. kronor och för alt. II 175 milj. kronor.

Allmän omsättningsskatt. Intäkterna av denna skatt uppgingo år 1944 till 314 milj. kronor. Om avkastningen antages stiga i samma takt som nationalinkomsten, skulle inkomsten i alt. I bli 383 milj. kronor och i alt. II 349 milj. kronor. Med hänsyn till det effektivare taxeringsförfarandet, som torde ha bidragit till intäktsstegringen under det senaste året, synes det motiverat att räkna med något högre skattebelopp år 1951 än nyssnämnda, med utgångspunkt från inkomsterna under år 1944 kalkylerade siffror.

Varuskatten torde komma att ge något ökad avkastning, då nuvarande brist på vissa råvaror inom sötvaruindustrien upphör. Ev. prissänkningar skulle däremot komma att verka i motsatt riktning.

Tobaksskatt. Den till statsverket under år 1944 inlevererade tobaksskatten uppgick till 289 milj. kronor. Om skattens avkastning ökade i samma takt som nationalinkomsten, skulle intäkten vid alt. I bli ca 350 milj. kronor och vid alt. II 320 milj. kronor. Även om konsumtionen icke kan antas variera direkt med nationalinkomsten, synas dock intäkterna i de båda alternativen kunna uppskattas till 350 resp. 325 milj. kronor. Härvid har hänsyn tagits

till att man förutom en konsumtionsstegring torde kunna räkna med en viss fortsatt förskjutning av konsumtionen mot högre beskattade varuslag. Vid en jämförelse med år 1944 bör vidare beaktas den då rådande ransoneringsringen av tobaksvaror. Å andra sidan kunna intäkterna komma att minska i samband med ytterligare prissänkningar å tobaksvaror.

Skatter å sprit, vin och maltdrycker. Med hänsyn bland annat till utvecklingen av denna inkomstpost under de senaste åren och med ledning av vissa av kontrollstyrelsen gjorda beräkningar ha intäkterna under år 1951 vid nationalinkomstalternativen I och II ansetts kunna uppskattas till 500 resp. 475 milj. kronor. Vid en jämförelse med inkomsterna under de senaste åren bör observeras, att intäkterna under dessa år påverkats av vissa vinster av engångsnatur.

Uppbörd i statens verksamhet. Den höga intäkten under 1938/39 beror på att under denna inkomstpost tidigare redovisats vissa avgifter, som upptagits för finansiering av de prisreglerande åtgärderna på jordbrukets område (1938/39 28 milj. kronor). I övrigt är att märka att stegrade intäkter under denna rubrik ofta motsvaras av ökade anslag under de olika huvudtitlarna men med en dylik utvidgning har icke räknats i denna kalkyl.

Tab. 1. Inkomster å driftbudgeten.

	1938/ 39	1943/ 44	1944/ 45	1945/ 46 (ber.)	1946/47 (förslaget till riksstat)	1951	
						Alt. I	Alt. II
Skatter							
inkomst- och förmögenhetsskatt samt värnsskatt	332	1 018	1 167	1 214	¹ 930	1 625	1 425
Krigskonjunkturskatt	—	56	48	60	100	—	—
Särskild skatt å förmögenhet	30	30	31	33	20	40	40
Utskiftnings- och ersättningsskatt m. m.	5	1	1	1	1	1	1
Stämpelmedel	69	74	83	96	90	100	100
Automobilskattemedel	130	34	32	90	180		
Tullmedel	207	112	82	100	150	250	175
Allmän omsättningsskatt	—	306	329	345	360	400	375
Varuskatt	—	64	75	75	75	85	80
Trafikskatt	—	28	29	29	28	30	30
Tillägsskatter å bensin	—	15	8	12	—	—	—
Accis å silke	2	4	4	4	5	5	5
Accis å margarin m. m.	27	12	15	12	15	20	20
Skatt å kaffe	—	9	15	27	32	40	40
Tobaksskatt	105	265	290	300	300	350	325
Skatter å sprit, vin och maltdrycker ...	198	443	447	451	429	500	475
Skatt å läskedrycker	—	10	13	14	14	15	15
Statlig nöjesskatt	—	17	18	18	17	20	20
Säger för skatter exkl. automobil- skattemedel	974	2 465	2 653	2 792	2 566	3 481	3 126
Uppbörd i statens verksamhet	68	60	61	62	58	60	60
Folkpensionsavgifter	² 56	60	64	65	66	75	70
Diverse eg. statsinkomster (tips- och lotteri- medel m. m.)	27	67	66	64	67	70	70
Statens affärsverksfonder	132	305	274	253	180	200	200
Inkomster av övriga kapitalfonder	55	114	101	117	140	160	160
Summa	1 442	3 106	3 251	3 443	3 257		
Exkl. automobilskattemedel	1 312	3 072	3 218	3 353	¹3 077	4 046	3 686

¹ Att intäkterna av inkomst- och förmögenhetsskatt samt värnsskatt för 1946/47 beräknats till endast 930 milj. kronor sammanhänger med övergången till det nya uppördssystemet, som medför en tillfällig minskning av skatteintäkterna under nästa budgetår. Enligt riksräkenskapsverkets kalkyler skulle intäkterna vid oförändrat uppördssystem kunnat beräknas till 1 262 milj. kronor. Beloppet för de totala intäkterna å driftbudgeten, exkl. automobilskattemedel, skulle då blivit 3 409 milj. kronor.

² Bidrag från folkpensioneringsfonden.

**Tab. 2. Taxering till statlig inkomst- och förmögenhetsskatt: A-längden
(fysiska personer m. fl.)**

Inkomst- år	Taxerat belopp, milj. kr.	Utnytt- jade ords- avdrag, milj. kr.	Beskatt- nings- bart belopp, milj. kr.	Debiterad bottensskatt		Debiterad tillägsskatt		Debiterad värnskaft		S:a debiterad skatt		
				milj. kr.	i % av kol. 4	milj. kr.	i % av kol. 4	milj. kr.	i % av kol. 4	milj. kr.	i % av kol. 4	i % av kol. 2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1939	6 790	3 780	3 010	229	7·61	54	1·80	198	6·58	481	15·99	7·09
1940	7 006	3 879	3 127	238	7·60	53	1·70	203	6·50	494	15·80	7·05
1941	7 816	4 170	3 646	276	7·57	53	1·47	¹ 285	7·81	614	16·84	7·85
1942	9 039	4 495	4 544	343	7·56	62	1·36	349	7·69	755	16·61	8·35
1943	9 996	4 754	5 242	395	7·53	69	1·31	400	7·63	864	16·48	8·64
1944	10 514	4 900	5 614	422	7·52	69	1·24	425	7·56	916	16·32	8·72
1951:												
Alt. I	12 825									1 225		9·55
Alt. II	11 670									1 060		9·08

¹ Ökningen hänför sig delvis till höjda skattesatser.

PM

**angående statsutgifternas utveckling och de beräknade kostnaderna
för olika aktuella reformer m. m.**

Som utgångspunkt för kalkyler rörande statsutgifternas utveckling fram till år 1951 — det år som beräkningarna i bil. A och B avse — kan tagas antingen den för budgetåret 1945/46 fastställda riksstaten eller det i statsverkspropositionen framlagda förslaget till riksstat för 1946/47, vilka båda stater återges nedan. Kostnadsstegringarna till år 1951 ha i det följande angivits i förhållande till de för år 1946/47 beräknade beloppen, medan för utgiftsminskningarnas del jämförelse skett med siffrorna för såväl 1945/46 som 1946/47.

	Riksstaten 1945/46, milj. kr.	Förslaget till riksstat 1946/47, milj. kr.
I. Kungl. hov- och slottsstaterna	2	2
II. Justitiedepartementet.....	26	28
III. Utrikesdepartementet	14	13
IV. Försvarsdepartementet	954	900
V. Socialdepartementet	704	681
VI. Kommunikationsdepartementet.....	161	223
VII. Finansdepartementet.....	68	70
VIII. Ecklesiastikdepartementet.....	337	372
IX. Jordbruksdepartementet.....	200	308
X. Handelsdepartementet.....	35	37
XI. Folkhushållningsdepartementet	186	27
XII. Pensionsväsendet.....	90	105
XIII. Oförutsedda utgifter.....	1	1
XIV. Riksdagen och dess verk m. m.	9	9
Luftfartsfonden.....	2	3
Riksgäldsfonden	281	305
Avskrivningar å kapitalinvesteringar.....	97	174
	Summa 3 169	3 258

Följande huvudtitlar torde under de närmaste åren icke komma att utvisa några större förändringar, nämligen I, II, III, VII, X, XIII och XIV. Utgifterna under dessa huvudtitlar äro i riksstaten för 1945/46 beräknade till 156 milj. kronor och i förslaget till riksstat för 1946/47 till 161 milj. kronor. Höjningen hänför sig till ökade kostnader för provisoriskt lönetillägg.

Under VI huvudtiteln har man att räkna med anslagshöjningar för väg-

väsendet, men dessa förutsätts komma att motsvaras av ökade intäkter av automobilskattemedel. I anledning härav ha några beräkningar rörande utvecklingen av dessa intäkter icke verkställts i bil. B, och ej heller vid utgiftskalkylerna behöver därför hänsyn tagas till förändringarna i de med automobilskattemedel finansierade utgifterna. För övriga anslag under VI huvudtiteln torde man icke ha att räkna med några större förändringar.

Förändringarna i de totala statsutgifterna under de närmaste åren komma enligt ovanstående sålunda i främsta rummet att bestämmas av utvecklingen av utgifterna under IV, V, VIII, IX, XI och XII huvudtitlarna, underskottet å luftfartsfonden, räntorna å statsskulden samt utgifterna för avskrivningar å kapitalinvesteringar. Vidare måste beaktas den utgiftsstegring, som nyregleringen av de statsanställdas löner kan komma att föranleda.

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för dels beräknade utgiftsökningar, som äro att anse som automatiska eller som skulle uppkomma vid ett genomförande av olika aktuella reformer, dels de utgiftsgrupper beträffande vilka större besparingar kunna komma att ifrågasättas. Det torde knappast särskilt behöva understrykas att kalkylerna delvis äro mycket approximativa och i huvudsak avse att belysa blott storleksordningen av olika aktuella utgiftskrav eller möjliga utgiftssänkningar.

A. Utgiftsökningar.

Den automatiska utgiftsstegringen under V huvudtiteln till år 1951 kan beräknas till 40 milj. kronor i förhållande till riksstatsförslaget för budgetåret 1946/47. De kostnadsökningar, som ett genomförande av olika planerade socialreformer skulle medföra, framgå av nedanstående sammanställning, där beloppen likaledes avse utgiftsökning från 1946/47 till år 1951:

folkpensioneringen	420	milj. kronor
sjukförsäkring, fri sjukvård, rabatterade läkemedel	200	» »
moderskapsbidrag	34	» »
allmänna barnbidrag	200	» »
beklädnads- och skorabatter	23	» »
bostadssubventioner	100	» »
övriga reformer	60	» »

Det för övriga reformer angivna beloppet avser bland annat ökade kostnader för utökad omskolningsverksamhet, vissa änkepensioner och begravningshjälp samt ökade bidrag till fria sommarresor för barn och till sommarkolonier.

VIII huvudtiteln. Utgiftsökningen till 1951/52 för denna huvudtitel i förhållande till riksstatsförslaget för 1946/47 har uppskattats till omkring 240 milj. kronor. Detta belopp, av vilket en betydande del är att hänföra till automatik, fördelar sig i huvudsak enligt nedanstående:

universitet och högskolor	29	milj. kronor
allmänna läroverken m. m.....	31	» »
folkundervisningen:		
lärarlöner vid folkskolor m. m.....	47	» »
skolbyggnader	52	» »
skolmåltider	17	» »
i övrigt	14	» »
yrkesundervisningen	49	» »

IX huvudtiteln. De årliga utgifterna för statsverket i samband med jordbrukets rationalisering torde preliminärt kunna beräknas till 75 milj. kronor.

Enligt en preliminär kalkyl torde utgiftsökningen från 1946/47 till 1951 för löner (i samband med *löneregleringen*) och pensioner (*XII huvudtiteln*) kunna uppskattas till 100 à 120 milj. kronor.

Luftfartsfonden. För närvarande avskrivs samtliga kostnader för flygplatsanläggningar med undantag för utgifterna för markköp. Huruvida framdeles möjligheter att begränsa avskrivningarna komma att föreligga blir beroende av utvecklingen av trafiken och de taxor, som kunna komma att fastställas. Storleken av de verkställda avskrivningarna och därav beroende förräntningsbehov för icke avskrivet kapital kommer att påverka utfallet av luftfartsfondens stat. Beträffande anläggningskostnaderna under de närmaste åren kan nämnas, att enligt föreliggande projekt skulle dessa kostnader intill år 1951 komma att uppgå till sammanlagt 250 milj. kronor.

Riksgäldsfonden. Statsskulden torde under de närmaste åren komma att undergå ytterligare en viss stegring, som vid oförändrad räntenivå torde leda till en ökning även av ränteutgifterna. Denna ökning torde dock komma att bli av relativt begränsad storleksordning och åtminstone i viss mån motsvaras av en ökning av inkomsterna av statens kapitalfonder.

B. Utgiftsminskningar.

IV huvudtiteln. Som av ovan anförda siffror framgår, äro utgifterna under denna huvudtitel för 1945/46 och 1946/47 beräknade till 954 resp. 900 milj. kronor. Det kan erinras om att enligt 1942 års försvarsbeslut beräknades försvarsutgifterna — efter uppsättningsperioden — till 650 milj. kronor per år vid dåvarande pris- och lönenivå.

V huvudtiteln. Kostnaderna för arbetsmarknadens reglering och för överflyttning av arbetskraft ha i 1945/46 års riksstat beräknats till sammanlagt 97 milj. kronor och i riksstatsförslaget för 1946/47 till 22 milj. kronor. En ytterligare sänkning av beloppet kan ifrågakomma, bland annat i samband med ett genomförande av förslaget om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. — Anslaget till flyktinghjälp m. m., som för 1945/46 är upptaget till ett

belopp av 29 milj. kronor och för 1946/47 till 9 milj. kronor, bör ju vidare komma att helt försvinna.

IX och XI huvudtitlarna. Till prisrabatterning å vissa livsmedel har för 1945/46 under XI huvudtiteln anvisats 100 milj. kronor, medan under IX huvudtiteln för 1946/47 för samma ändamål beräknats 95 milj. kronor. Anslaget till förmalningsersättningar har likaledes överflyttats från XI till IX huvudtiteln och beloppet sänkts från 40 till 10 milj. kronor. I årets riksstat är vidare till prisreglerande åtgärder på jordbrukets område upptaget 126 milj. kronor. För 1946/47 har preliminärt räknats med samma belopp. — En minskning av subventionerna har ifrågasatts kunna ske vid genomförande av vissa av de ovan angivna socialreformerna.

Av de under XI huvudtiteln ännu för 1946/47 kvarstående utgifterna torde huvudparten bortfalla i samband med krishushållningens avveckling.

För *avskrivningar* å utlandskrediter har för 1946/47 beräknats ett belopp av 75 milj. kronor. Även om under de närmaste åren ytterligare extraordinära avskrivningar torde komma att erfordras, bland annat å vissa bostadsbyggnadslån, torde man i här ifrågavarande sammanhang kunna räkna med, att utgifterna för avskrivningar å kapitalinvesteringar (exkl. eventuella avskrivningar för flygplatsanläggningar, jfr ovan under Luftfartsfonden) icke komma att överstiga 1945/46 års nivå. En sänkning under denna nivå kan tänkas bli möjlig, exempelvis till följd av minskade försvarsutgifter.

Vid en diskussion av utvecklingen av statsutgifterna måste även beaktas frågan om ev. skattereduktioner. En avvägning måste sålunda i viss utsträckning ske mellan krav på utgiftsökningar och önskemål om skattelindringar, som i främsta rummet torde gälla vissa av de nya skatterna under krigsåren. Förutom avsevärda höjningar av skatterna å tobak och spritdrycker, ha tillkommit följande skatter:

	Beräknad intäkt 1946/47 milj. kr.
värnskatt	548
krigskonjunkturskatt	100
allmän omsättningsskatt	360
varuskatt	75
trafikskatt	28
skatt å kaffe	32
skatt å läskedrycker	14
statlig nöjesskatt	17

Av dessa skatter skall krigskonjunkturskatt enligt framlagt förslag icke utgå å inkomster från och med innevarande år. Framförda önskemål om lättnader i den direkta beskattningen ha i övrigt främst avsett värnskatten.

Av de indirekta skatterna är det omsättningsskatten som främst ifrågasatts skola avskaffas.

Beträffande den framtida avvägningen av de direkta skatterna må erinras om, att denna fråga för närvarande är föremål för utredning inom 1945 års skatteberedning. Enligt direktiven skall beredningen bland annat behandla utformningen av den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten vid ett slopande av värnskatten som en fristående skatt. Utredningen skall även omfatta frågan om den särskilda förmögenhetsbeskattningen.
