

Nr 284.

Av herr Hjalmarson m. fl., om åtgärder till främjande av det frivilliga och enskilda sparandet.

Med sin omfattande utrikeshandel är Sverige i hög grad beroende av den världsekonomiska utvecklingen. Genom att tillgripa olika ofta konstlade medel kan man fördröja en anpassning till världsmarknadens pris och kostnadsnivån. Man kan — för vilket starka skäl ofta tala — göra en sådan anpassning mjukare och undvika alltför häftiga kastningar. Däremot är det i längden omöjligt att avskärma vår ekonomiska utveckling från världen. Detta är ej heller önskvärt. Det betyder att avstå från de fördelar delaktighet i ett världshushåll skänker, skapar risker för stagnation och tillbakagång samt medför efter någon tid politisk och andlig isolering.

Att i ett självhushåll med stränga regleringsåtgärder uppehålla på en gång s. k. full sysselsättning och ett fast penningvärde torde redan det möta svårigheter men måhända icke vara helt omöjligt. I en statsreglerad ekonomi, som är en del i ett större sammanhang och strävar efter ökat utbyte med omvärlden, där detta är ekonomiskt fördelaktigt, torde en sådan uppgift vara olöslig. Där skapar den regleringsvägen kontrollerade fulla sysselsättningen en ständig tendens mot överfull sysselsättning och ett permanent hot mot prisnivå och penningvärde. Därav följa ett växande behov av direkta kontroller, en allmän känsla av osäkerhet, som väcker och vidmakthåller en benägenhet för korttidsdispositioner, och en tilltagande föreställning i stora medborgargrupper att den enskilde icke behöver direkt och personligt engagera sig i sina ekonomiska förehavanden. Mellan honom och de direkta eller indirekta följderna av hans handlande står som en imaginär skärm samhället, en starkt centraliserad organisation eller någon annan institution som förefaller reducera det personliga ansvaret och reducera det personliga inflytandet.

Erfarenheten visar att ett ekonomiskt-psykologiskt klimat av detta slag befordrar en överbetoning av viljan till omedelbar konsumtion och angriper sparbenägenheten, beredvilligheten att avstå från nutidskonsumtion till förmån för framtida konsumtionsmöjligheter. Särskilt påtaglig synes effekten bli om medborgarna godtaga tanken att det skulle vara möjligt att fylla de behov det personliga sparandet avser att fylla med socialpolitiska konstruktioner med föregivna möjligheter att skapa trygghet i alla livets skiften för alla, om känslan av äganderättens okränkbarhet trädes för när, om pen-

ningvärdeutvecklingen gett fog för misstanken att »spararna lurats» och om skattesystemet ger uttryck av att vara »spararfientligt».

Den teoretiska diskussionen huruvida ett kollektivt sparande och då särskilt ett statligt tvångssparande via budgeten kan utgöra en fullgod ersättning för frivilligt enskilt sparande har icke givit något entydigt svar. Praktiska erfarenheter synas dock giva vid handen att tvångssparandet icke kan ersätta det frivilliga. I ett samhällssystem, där staten i realiteten saknar möjligheter att tillse att det statliga tvångssparandet resulterar i en konsumtionsbegränsning över hela linjen, blir ett sådant i tider av överfull sysselsättning gärna mera av en chimär än en realitet — mera en chimär som lätt blir utgångspunkt för krav på ökade statsutgifter.

Om behovet av ett till alla folklager spritt frivilligt sparande råda inga meningsskiljaktigheter. Ett sådant är en av huvudförutsättningarna för och den måhända avgörande drivkraften i en naturligt skeende inkomst- och förmögenhetsutjämning. Endast med hjälp av ett sådant sparande kan ägandet spridas till de stora grupperna i samhället. Ett tillräckligt spontant och frivilligt penningssparande är dessutom det enda som kan göra en hög och jämn sysselsättning möjlig utan risk för inflatoriska penningvärdeförsämringar. Det är därmed en förutsättning för en svensk ekonomi som med bibehållen handlingsfrihet kan förena samhörigheten med världsekonomin.

Det förefaller svårt för att icke säga omöjligt att i en dirigerad och regleringsvägen kontrollerad hushållning ernå det behövliga spontana sparandet. På en gång är detta en förutsättning för ett stabilt penningvärde och självt beroende av ett fast penningvärde. Till frågan i vilken mån sparbenägenheten hänger samman med den ersättning spararen erhåller i form av räntegottgörelse och i vilken mån av kravet på säkerhet för de gjorda besparingarnas realvärde finnes ej anledning att i detta sammanhang anföra synpunkter. Varje påstående i dessa avseenden är en gissning om styrkan hos vissa personliga värderingar, vilka av allt att döma skifta med de personliga förhållandena samt med tidsomständigheterna. Klart torde endast vara att om såväl spararnas ersättning som deras säkerhetskrav förefalla missgynnade måste effekten på sparandets omfattning bliva betydande. »Lönar det sig icke att spara» ur någon av dessa synpunkter, undergräves lusten att spara. I någon mån kan det måhända ersättas av de olika former av institutionellt sparande som skattelagstiftningen hittills gynnat men långt ifrån helt.

Det andra världskriget medförde en försämring av kronans köpkraft, vilken t. ex. kommit till synes i en stegring av levnadskostnadsindex med 44 enheter. Efterkrigsinflationen fram till devalveringen hösten 1949 sänkte penningvärdet — stegring i levnadskostnadsindex 16 enheter — och tiden därefter fram till mitten av innevarande år beräknas medföra ytterligare en betydande sänkning. I medvetande om det oriktiga i den reduktion i värdet av det sparade penningkapitalet, som krigsåren medfört, beslöt riksdagen år

1944, att den ekonomiska politiken skulle eftersträva en höjning av penningvärdet med 15 procent av dess förkrigsvärde. Det ansågs nämligen inte då önskvärt och rättvist att föra det tillbaka helt och hållet. Av olika anledningar, som i andra sammanhang grundligt diskuterats, gick utvecklingen inte så som avsetts utan inflationen fortsatte. Det förtjänar särskilt framhållas, att kronans devalvering hösten 1949 i sig själv alldeles oavsett dess konsekvenser innebar en omedelbar och mycket betydande reduktion av sparkapitalets reala värde.

I betydande utsträckning har det sparkapital, som utsatts för denna på senaste decennium accelererade realvärdeminskning, tillkommit samtidigt som statsmakterna med alla till buds stående medel sökt övertala medborgarna att spara. Att uppmaningar av sådan art icke skapa någon juridisk förpliktelse för staten att kompensera spararna för deras lidna förluster torde vara uppenbart. Med detta konstaterande har man emellertid icke kommit ifrån problemet. Att statsmakterna åsamkat sig ett moraliskt ansvar lär icke kunna förnekas. Utsikterna att i framtiden vinna gehör för statliga försök att påverka människorna måste i högsta grad vara beroende av den tilltro dessa anse sig kunna fästa vid myndigheternas uttalanden.

Kompensationsproblemet har emellertid oerhörda proportioner.

De enskilda medborgarnas sparade och i penningar värdesatta behållna tillgångar — deras förmögenhet — redovisades vid 1948 års taxeringar till drygt 27 miljarder kronor. Sedan dess ha de måhända ökat något. En del härav är placerad i realegendom, en annan har formen av fordringar lydande i penningenheter. Hur stor del, som är att hänföra till den ena och den andra gruppen, är obekant. Realegendomen är — i den mån icke det allmännas åtgärder hindrat eller reducerat detta — skyddad för inflationens reduktioner och måste undantagas från sparkapitalet vid diskussionen om ett kompensationsförfarandes omfång. Emellertid återfinnas inte i förmögenheten t. ex. kapitalvärdet av olika slags försäkringar, livräntor, pensioner m. m., vilka dock egentligen höra dit.

Summan av penningfordringar över huvud taget är helt säkert mycket större än den medborgarnas nettobehållning, som inräknas i nyssnämnda förmögenhet. Man kan t. ex. få ett begrepp om storleksordningen av bruttobeloppet genom att peka på den i obligationer och skattkamarväxlar m. m. placerade statsskulden på ca 12 miljarder kronor, kommunernas, hypoteksinrättningarnas och övrigas obligationer på ca 5,5 miljarder kronor, insättningar i banker och sparbanker m. m. på drygt 20 miljarder kronor o. s. v.

Försök att i efterhand ersätta spararna för deras förluster måste komma att möta betydande svårigheter. Förutom de mera tekniskt betonade, förutom invecklade avvägningsproblem anmäla sig de i egentlig mening samhällsekonomiskt grundade. Dessa senare äro av den tyngd att det allvarligt kan ifrågasättas huruvida icke försöken att på detta område möta inflatio-

nens följder skulle skapa risker för en ny inflation med än mer förödande verkningar för sparkapitalet.

Att erkänna att landets ekonomi nu är så ansträngd att den icke medger vidtagandet av åtgärder, för vilka starka rättfärdighetsskäl kunna anföras, innebär icke att halten av de anförda skälen underkännes. Statsmakternas ansvar kvarstår. Om det icke är möjligt att draga slutsatserna för gången tid måste de helt enkelt dragas för framtiden.

Penningvärdet måste stabiliseras. Erfarenheten lär tyvärr att det i själva verket knappast någonsin varit möjligt att i mera betydande grad återge penningvärdet vad det en gång förlorat. Under inga förhållanden få dock statsmakterna resignera inför uppgiften att upprätthålla och bevara det penningvärde, vi nu ha. På något längre sikt än några månader eller ett och annat år går det aldrig att nå detta mål genom strävanden att trycka ned inflationen under det ekonomiska förloppets yta. Ransoneringar, regleringar, direkta kontroller och ett statligt tvångssparande som skydd för penningvärdet kunna ge andrum men icke en hållbar och varaktig grund för verklig stabilitet. Frågan om möjligheterna att förena ett fast penningvärde med full sysselsättning skall nu — otvivelaktigt på ett något sent stadium — undersökas. Att föregripa denna undersöknings arbete är inte avsikten. I detta sammanhang må endast erinras om att med balans, med jämvikt måste avses en med generella och naturliga medel ernådd jämvikt — icke en skenbar, åstadkommen genom begränsningar i medborgarnas rätt att fungera i ekonomiskt avseende. Endast en naturlig jämvikt ger hållbar stabilitet i penningvärdet och därmed spararna förtroende för framtiden.

Dagens läge kännetecknas av en utomordentligt stark efterfrågan på penningkapital från olika håll och för olika ändamål. Från enskilt håll efterfrågas pengar för bl. a. riskbärande företagsamhet och visst bostadsbyggande m. m. Till största delen torde den enskilda kapitalefterfrågan dock tillgodoses inom företagen. Kommunerna låna för sina investeringar till största delen för bostadsbyggande och vissa andra långsiktiga investeringar och statens behov av pengar är utomordentligt, antingen det nu skall täckas på frivillighetens väg genom upplåning eller tvångsvis genom skatter, vilka är en bottenintekning i ett möjligt frivilligt sparande.

Tillgången på pengar, om här bortses från upplåning i riksbanken, blir för den närmaste framtiden beroende av bl. a. möjligheterna till ett mer eller mindre betydande exportöverskott. Så länge det inte anses vara ett förstahandsintresse att bygga upp en efter vårt lands storlek avpassad guld- och valuta-reserv, är för den närmaste tiden knappast anledning att räkna med tillskott av penningkapital den vägen. Under sådana förhållanden återstår uppenbarligen endast det enskilda sparandets insats för att tillföra penning- och kapitalmarknaden medel. Det synes oss då alldeles särskilt nödvändigt att rikta uppmärksamheten ännu något mera ingående på sparandets omedelbart konkreta villkor.

Av betydelse ur spararnas synpunkt i detta sammanhang är dels den ersättning spararen erhåller för sin insats i form av ränta, dels i vilken mån denna gottgörelse för spararna blir en behållen inkomst. Denna senare fråga avgöres väsentligen av den utformning skattepolitiken får.

Utan att hävda att en sådan jämförelse ger en fullständig eller måhända helt rättvisande bild av utvecklingen kan det vara av intresse att anföra vissa uppgifter angående den ersättning arbetskraften erhållit för sina produktiva prestationer och spararna för sina under senare år. Av brist på statistiska uppgifter är det inte möjligt att göra denna jämförelse för avkastningen enbart av penningkapital, utan denna måste inkludera även annan kapitalavkastning, främst från utdelningar av aktier. Det gör emellertid inte jämförelsen mindre talande. Enligt de uppgifter, som riksräkenskapsverket i bihang 1 till statsverkspropositionens inkomstbilaga lämnar över taxeringarna till statlig inkomstskatt, förete för fysiska personer posten inkomst av tjänst m. m. och posten inkomst av kapital följande utveckling:

Inkomst i milj. kr. av:

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Tjänst m.m.	5 648	5 884	6 571	7 631	8 351	8 894	9 622	11 086	12 687	14 444	14 940
Kapital	354	372	388	415	415	430	431	442	465	471	478

Procentuell förändring.

Inkomst av:	1939 — 1944	1944 — 1949	1939 — 1949
Tjänst m.m.	+ 57,4	+ 67,9	+ 164,5
Kapital	+ 21,4	+ 11,1	+ 35,0

Under efterkrigstiden har antalet inkomsttagare stigit med 12 procent. Å andra sidan har svenska folkets nettoförmögenhet, varav denna kapitalavkastning utgör den huvudsakliga räntan, ökat från 21,5 miljarder kronor till 27 miljarder kronor eller med 25 procent. Tages hänsyn till detta förhållande har avkastningen på den vid krigsslutet förefintliga förmögenheten i stället för att ha ökat med 11 procent i själva verket sjunkit. Justeras därutöver värdet av kapitalinkomsten med hänsyn till penningvärdets försämring enligt levnadskostnadsindex utgör kapitalinkomsten för år 1949 på 478 milj. kr. i 1939 års penningvärde 310 milj. kr. Eftersom densamma för år 1939 var 354 milj. kr., skulle den alltså nu trots ett inte oväsentligt sparandetillskott vara 44 milj. kr. mindre än 1939.

Som vi redan framhållit, innefattar siffran för kapitalavkastning ränta från såväl viss realförmögenhet t. ex. aktier som rent penningkapital. Ehuru i aktieform placerade sparmedel i allmänhet följa med i en inflationistisk utveckling och därför till sin substans i huvudsak äro skyddade, anse vi det motiverat att med några ord belysa förhållandet mellan »inkomsten av

tjänst» och utdelningar i vissa aktiebolag under efterkrigstiden. I industriens utredningsinstituts publikation »Vinster, utdelningar, skatter, löner m. m. inom industrien 1946—1950» återfinnas följande uppgifter avseende industriens större företag:

	1946	1947	1948	1949
Utbetald lönesumma i milj. kr.	2 810	3 220	3 570	3 730
Utdelning » »	234	245	240	237

Medan den utbetalda lönesumman från 1946 till 1949 ökat med 920 milj. kr., ha utdelningarna ökat med 3 milj. kr. eller med respektive 32 procent och 1 procent.

Det är — som förut framhållits — omöjligt att i detalj statistiskt redovisa den effekt den allmänna ekonomiska politiken och i synnerhet räntepolitiken haft på sparandets ersättning. Någon närmare sådan belysning torde ej heller vara nödvändig. Redan de grovt approximerade uppgifter som anförts torde klart visa att den del av människornas inkomster som härleder ur gjorda sparinsatser såväl absolut som relativt sett minskat. I den mån dessa inkomster tillfalla arbetsoföra eller eljest utanför produktionslivet stående personer har utvecklingen mångenstädes skapat ett svårlost socialt problem, vars allvar man icke med generella omdömen kommer ifrån. För de många som ha arbetsinkomst och »sparinkomst» samtidigt ligger det nära till hands att göra en jämförelse. För dem måste det då bli tydligt att man allvarligt kan diskutera »om det löner sig att spara».

Det allmänna skapar genom sin allmänna ekonomiska politik något man skulle kunna kalla en »marknadsram» för priset på sparande. Därutöver har staten under efterkrigstiden genom sin riksbankspolitik direkt påverkat denna ram och därigenom inom den givna ramen »låst räntan».

I båda dessa sammanhang har en uttalad avsikt varit att nästan till varje pris hålla räntan nere. För en sådan avsikt ha åberopats verkliga eller förmenta intressen hos vissa samhällsgrupper samt hänsynen till sysselsättningsgraden. I den senare frågan torde den ifrågasatta undersökningen komma att yttra sig. Det kan ingalunda anses axiomatiskt att en med konstlade medel vidmakthållen »lågränta» är en nödvändig förutsättning för hög och jämn sysselsättning. Vad intressesynpunkten angår bör det erinras om att det är statsmaktens uppgift att finna en avvägning — en avvägning som ger bästa möjliga resultat ur allas synpunkt. Det torde icke kunna hävdas att en stel och bunden lågränta är en sådan avvägning.

Inom den av den allmänna politiken givna ramen bör räntan fritt få marknadsmässigt inställa sig, vilket är en förutsättning för att även smärre variationer skola giva avsevärd effekt. Räntan får — varken genom vissa förutfattade meningar om den allmänna politikens mål eller genom speciella ingripanden — fastställas av de politiskt maktägande. Den måste få vara

en regulator och kunna bli ett incitament för ökat sparande då tillgången på detta i förhållande till behovet är för liten. Räntan bör icke ses ensidigt, icke endast betraktas som en kostnad utan som ett pris. Det går lika litet att genom direkta regleringar ingripa i denna prisbildning som i någon annan utan risk för snedvridningar och långsiktiga skadeverkningar.

Ett särskilt problem utgör i detta sammanhang frågan om obligationers kapitalvärde, vilket som bekant varierar omvänt mot det allmänna ränteläget. I detta fall är det visserligen inte möjligt att via ökad ränteavkastning öka sparkapitalets nominella värde, men å andra sidan ha åtminstone i vårt land obligationer alltid en förfallodag, då de inlöses till parivärdet, varigenom i alla händelser nominell kapitalförlust kan undvikas. Inte heller får bortses från att en obligationsköpare vid sitt köp förbundit sig att tillhandahålla pengarna den fastställda tiden till den erbjudna räntan. Till sist måste framhållas, att en eventuell kapitalförlust vid en förtidsförsäljning av obligationer inte rimligen kan åberopas som skäl mot en ekonomiskt riktig politik.

I olika sammanhang har gjorts gällande, att en ökad ränteavkastning inte skulle innebära någon stimulans till ökat sparande. I denna fråga kan, som tidigare antytts, endast uppfattning ställas mot uppfattning. Erfarenheten visar dock att spararna i allmänhet inte taga ut de belopp, som krediteras dem i ränta. Rent institutionellt kan således tillgången på sparmedel väsentligt ökas genom höjd ränteavkastning.

Rörande beskattningen av sparinkomster och förmögenhet ha tidigare vid åtskilliga tillfällen oförenliga ståndpunkter redovisats. I detta sammanhang torde det vara tillräckligt erinra om den uppfattningen att 1947 års skattelagar icke på ett realistiskt sätt beaktat sparandets villkor och behov. I själva verket ha dessa lagar på detta område sin svagaste punkt. På ett alldeles särskilt markerat sätt äro de där uttryck för en teoretiskt diskutabel och psykologiskt illa grundad inställning.

Den efter dessa lagars tillkomst skedda penningvärdeförsämringen har än ytterligare skärpt de risker för sparandet skattebestämmelserna skapade. Skärpningen är så påtaglig att knappast någon längre kan undgå att märka följden av skattelagarnas tillämpning.

Utan en genomgripande reform av skattesystemet torde man icke kunna räkna med någon ökad sparbenägenhet. Frågan om en sådan reform har sedan april 1949 varit föremål för utredning. Förslag borde således inom en icke alltför avlägsen framtid kunna framläggas.

Spararna kunna med rätta ställa krav på det allmänna, krav på ekonomisk rättvisa. Visar staten förståelse för dessa, kan den å sin sida med större utsikt till framgång ställa medborgarna inför de uppgifter dagens läge och hänsynen till den närmaste framtiden aktualisera. Särskilt torde detta vara möjligt om omedelbara och praktiska åtgärder till sparandets

främjande vidtagas. Dessa kunna då tolkas som uttryck för en målmedveten vilja att giva sparandet rimliga villkor.

Ökat sparande är omedelbart nödvändigt — för penningvärdets skydd och således av hänsyn även till spararna. Ur mera långsiktig synpunkt har problemställningen redovisats som nödvändigheten att ersätta de stora inkomsttagarnas sparande med ett mera spritt sådant, med ett »småfolkssparande». Av rent politiska skäl kan det säkerligen härvidlag aldrig bliva frågan om ett antingen eller. Det gäller att åstadkomma ett både och; att därvid icke i ovist nit föregripa en utveckling, som om småfolkssparandet blir en realitet, kommer av sig själv. Äganderättens spridning till allt större folkgrupper är en process som av sin egen kraft fortskrider. Denna process skadas om statsmakterna genom sina åtgöranden framtvinga en på doktrinära föreställningar grundad, alltför hastig inkomstutjämning — en likriktning.

Det är väsentligt att spararna mera direkt känna sambandet mellan sin insats och det företagande som bygger på denna. Av detta skäl böra möjligheterna för nya folkgrupper att medverka i aktiesparandet undersökas.

En mycket vanlig form för enskilt sparande är försäkringssparandet. Frågan är om icke möjligheterna att kombinera detta med mera realekonomiskt säkra placeringar borde övervägas. Fråga är alltså om icke försäkringsbolagen borde beredas vidgade placeringsmöjligheter för att göra det möjligt för dem att i större utsträckning skydda försäkringstagarna mot försämringar i penningvärdet.

Frågan om omedelbara skattetekniska lättnader för s. k. bundet ändamålssparande kommer i annan ordning under riksdagens prövning. Det gäller härvidlag bland annat att tillvarata den relativt större sparbenägenheten hos jordbrukare och andra småföretagare.

För många sparare är det av avgörande vikt att ha ett bestämt mål för sparandet. Att detta för åtskilliga utgöres av ett eget hem är uppenbart. Man har skäl att överväga huruvida icke särskilda åtgärder borde vidtagas i syfte att ge den som bevisligen sparar för ett eget hem möjlighet att även så länge den nuvarande byggnadsregleringen består bygga ett sådant. Särskilt för ungdomen borde detta vara stimulerande. För denna grupp borde det även kunna göras lönande att spara för den egna bosättningen — genom skattefrihet för den del av inkomsten som avsättes för sådant ändamål och under villkor att vederbörande avstår från rätten till bosättningslån. Vidare torde böra tagas under övervägande, huruvida det icke skulle vara en sparfrämjande åtgärd att ge löntagare lägre skatt på övertidsarbete. Slutligen borde även undersökas möjligheten att befria från skatt inkomster av sparmedel intill visst belopp.

Säkerligen kunna långt flera smärre justeringar av betingelserna för sparandet göras. Huvudsaken är att det allmänna manifesterar sin vilja att omedelbart vidtaga åtgärder till gagn för de sparvilliga och att den ger eftertryck åt sin beslutsamma vilja att göra vad på den ankommer i syfte

att ge spararna rimlig behållen ersättning för den insats de göra, en känsla av säkerhet i ägandet och värdebeständighet i det ägda.

Sparandets problem äro väsentliga för hela vår ekonomiska framtid. De äro väsentliga som element i varje försök att finna lösningar på frågan om ett fast penningvärdes förenlighet med en hög och effektiv sysselsättning.

Vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte *uttala* att den — med beaktande av vad ovan anförts — fäster avgörande vikt vid att sådana betingelser för det frivilliga och enskilda sparandet skapas att detta framstår som lönande ur spararnas synpunkt och därigenom främjas och *anhålla* att Kungl. Maj:t täcktes erinra den i utsikt ställda utredning, som angivits skola få till uppgift att undersöka möjligheten att förena »full sysselsättning» med ett fast penningvärde, om sparproblemets centrala plats i dessa sammanhang och påfordra att detta vid utredningens arbete ägnas tillbörlig uppmärksamhet.

Stockholm den 26 januari 1951.

Martin Skoglund.

E. Birke.

T. G. von Seth.

Folke Kyling.

Jarl Hjalmarson.

Ernst V. Staxäng.

Elis Håstad.