

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

Ex. A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1945:14
SOCIALDEPARTEMENTET



SOCIALPOLITIKENS EKONOMISKA VERKNINGAR

FRÅGESTÄLLNINGAR OCH RIKTLINJER

EN UNDERSÖKNING AV
CARSTEN WELINDER

UTFÖRD PÅ UPPDRAG AV
1941 ÅRS BEFOLKNINGSUTREDNING

STOCKHOLM
1945

Statens offentliga utredningar 1945

Kronologisk förteckning

1. Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning. Norstedt. 169 s. **Ju.**
2. Betänkande med förslag till organisation av en luftfartsstyrelse m. m. Norstedt. 68 s. **K.**
3. Betänkande rörande särskilda åtgärder vid återförandet till civil verksamhet av till beredskapstjänstgöring inkallad personal. Hæggström. 74 s. **Fö.**
4. Betänkande angående den husliga utbildningen. Beckman. 167 s. **S.**
5. Betänkande med utredning och förslag angående yrkesutbildning av sjöfolk av manskapsgrad samt åtgärder till höjande av sjöfolkets allmänna och medborgerliga bildning. Idun. 370 s. **E.**
6. Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 7. Förslag till åtgärder för livsmedelsforskningens ordnande. Hæggström. 150 s. **H.**
7. Betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del 1. Allmänna synpunkter. Idun. 109 s. **K.**
8. Betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del 2. Blekingenätets järnvägar. Idun. 124 s. 1 pl. **K.**
9. Promemoria med förslag till arrendebestämmelser för kommunal jord. Marcus. 56 s. **Jo.**
10. Betänkande och förslag rörande effektivisering av skyddshemselevernas eftervård m. m. Marcus. 158 s. **S.**
11. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 8. Framställningar och utlåtanden från kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. 2. Betänkande med förslag till vissa åtgärder i syfte att under depression stimulera avsättningen av varaktiga konsumtionsvaror m. m. Marcus. 153 s. **Fi.**
12. Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1945/46 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. Marcus. viij, 350 s. **Fi.**
13. Bilagor till investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1945/46 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. Marcus. 83 s. **Fi.**
14. Socialpolitikens ekonomiska verkningar. Av C. Welinder. Beckman. 113 s. **S.**

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

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1945:14
SOCIALDEPARTEMENTET

SOCIALPOLITIKENS EKONOMISKA VERKNINGAR

FRÅGESTÄLLNINGAR OCH RIKTLINJER

EN UNDERSÖKNING AV
CARSTEN WELINDER

UTFÖRD PÅ UPPDRAG AV
1941 ÅRS BEFOLKNINGSUTREDNING

STOCKHOLM 1945
K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI
[2487 44]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

Sid.

Skrivelse till Statsrådet och Chefen för socialdepartementet 5

Kap. 1. Socialpolitiken som samhällelig produktions- och kostnadsfaktor 7

Socialpolitik kontra övrig ekonomisk politik 7
Allmänna synpunkter på socialpolitikens kostnader 10
Socialpolitik och beskattning 12
Socialpolitik och sparande 16
Socialpolitik och utbud av arbetskraft 17
Möjligheter att samordna socialpolitik och övrig ekonomisk politik 19
Allmänna synpunkter på socialpolitikens inkomstförskjutande effekt 22

Kap. 2. Socialpolitiken som konjunkturpolitiskt instrument 28

Allmänna synpunkter på konjunkturpolitikens mål och medel 28
Efterfrågan å realkapital kontra efterfrågan å konsumtionsvaror 31
Olika typer av socialt motiverade investeringar 36
Socialpolitik och konsumtion 40
Ransonering av arbetstillfällen 43
Socialpolitik under en statskonjunktur 45
Sammanfattning 50

Kap. 3. Uppgifter om socialpolitikens direkta betydelse för inkomstfördelningen .. 53

Nationalinkomstens fördelning 53
Vilka socialutgifter böra medtagas vid en beräkning av inkomstöverflyttningen? 63
Socialutgifterna 1930—1941 67
Socialutgifternas utveckling 76
I vad mån är det möjligt att beräkna fördelningen av socialpolitikens kostnader? 86
Skattefördelningen 90
Några fördelningskalkyler 96

Kap. 4. Möjligheterna för fortsatt utbyggnad av socialpolitiken 103

Övergångstiden efter kriget 103
Alternativ för den följande utvecklingen 106

Tabeller:

Tab. 1. Inkomstfördelningen åren 1940 och 1941 54
» 2. Inkomstfördelningen beräknad med hänsyn tagen till värdet av hustruns arbete i hemmet 60
» 3. Den sociala inkomstfördelningen 62
» 4. Kostnaderna för hjälp åt arbetslösa åren 1930—1941 75
» 5. Socialutgifter åren 1930—1941 i 1 000 kronor ..... 77—79

		Sid.
Kap. 6.	Socialutgifter och skatteunderlag åren 1930—1941	80
» 7.	Socialutgifternas expansion åren 1941—1945/46	85
» 8.	Beskattningens fördelning på inkomstklasser	92
» 9.	Exempel på försörjningsbördans betydelse för beskattningen	93
» 10.	Socialpolitikens netto för inkomstklass 0—3 000 och 0—2 000 i milj. kronor	97
» 11.	Kalkylerat netto av barnbidrag vid olika familjetyper och beskattningsformer	100
» 12.	Kalkylerat netto av livsmedelsrabatternas årsvärde vid olika familjetyper och beskattningsformer	102

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Socialdepartementet.

Befolkningsutredningen har under sitt arbete uppmärksammat nödvändigheten av att de förslag till utbyggnad av socialpolitiken, som utredningen ansett och anser sig böra förorda i syfte att höja barnfamiljernas standard, deras trivsel och trygghet i samhället, infogas i sitt allmänna socialpolitiska sammanhang. För att åstadkomma en överblick över hela det socialpolitiska fältet har utredningen låtit företaga vissa specialundersökningar. Sålunda har utredningen redan överlämnat en redogörelse för socialvårdens omfattning och kostnader efter 1930 (SOU 1944: 33). En annan ännu icke publicerad undersökning har till behandling upptagit den enskilda familjens möjligheter att enligt nu gällande bestämmelser erhålla samhällets hjälp i olika situationer och för olika behov.

Av särskild vikt har befolkningsutredningen ansett det vara att möjligheter skapas för en förutsättningslös diskussion kring socialpolitikens ekonomiska verkningar på samhällslivet. För att bidraga till att dessa möjligheter skapas har utredningen uppdragit åt docenten i nationalekonomi och finansrätt vid Lunds universitet Carsten Welinder att undersöka problemkomplexet. Befolkningsutredningen anhåller vördsamt att få överlämna resultatet av denna undersökning i här föreliggande analys. Till dess innehåll och till däri gjorda slutsatser har befolkningsutredningen icke ansett sig böra taga ställning.

Stockholm den 20 april 1945.

För 1941 års befolkningsutredning

TAGE ERLANDER

KAP. 1.

Socialpolitiken som samhällelig produktions- och kostnadsfaktor.

Socialpolitik kontra övrig ekonomisk politik.

Vår socialpolitik har numera nått en sådan omfattning och differentiering, att det är svårt att sammanfatta alla dess grenar under en enhetlig definition utan att denna blir intetsägande. I huvudsak kan man säga, att socialpolitikens uppgift är att förbättra de bredare lagrens levnadsstandard genom att ingripa i nationalinkomstens bildning, fördelning och användning. Under senare tid har man i allt större omfattning övergått från åtgärder, som innebära ren nödhjälp, till sådana som mera generellt komma mindre inkomsttagare till godo. Samtidigt ha de profylaktiska åtgärderna tilldragit sig allt större intresse.

Givetvis är socialpolitiken varken det enda eller ens det främsta medel, varmed staten — om ej annat säges förstå vi härmed den offentliga sektorn överhuvud — påverkar inkomstbildning och inkomstfördelning inom samhället. Att den likväl allmänt anses intaga en särställning härvidlag torde åtminstone delvis bero på reminiscenser från naturrätten och den klassiska ekonomiska liberalismen. Den senare utgick som bekant från att staten såvitt möjligt borde underlåta att direkt ingripa i det ekonomiska livet utan främst nöja sig med att hävda rättsordningen. Denna antogs vila på naturliga rättigheter, d. v. s. rättigheter som existerade oberoende av den positiva rätten och alltså voro fristående från staten. Fingo de ekonomiska krafterna blott fritt verka inom denna ram, antogos de leda till maximal nationalinkomst. I den mån denna ej ansågs fördelad på möjligast rättvisa sätt, borde dock staten ingripa och korrigera inkomstfördelningen. Man gjorde alltså en bestämd skillnad mellan inkomstbildning och inkomstfördelning; en skillnad som går igen när man särskiljer socialpolitik från övrig ekonomisk politik. Man kan alltså säga, att enligt denna uppfattning var statens ansvar för inkomstfördelningen blott sekundärt.

I realiteten existerar givetvis ej någon av staten oberoende rättsordning. Man kan därför redan rent begreppsmässigt ej tänka sig någon statlig »neutralitet» gentemot inkomstfördelningen. För såvitt staten genom sådana institut som äganderätt och arvsrätt ger vissa personer större ekonomiska förmåner och resurser än övriga, utgör redan underlåtenheten att kontrollera det sätt varpå de utnyttja dessa en bestämd form av ekonomisk politik.

Socialpolitikens uppgift blir alltså ej att korrigera resultatet av en av staten oberoende inkomstbildning utan i stället att träda emellan på de punkter, där man ej godkänner de verkningar som den ekonomiska politiken i övrigt och överhuvudtaget hela den institutionalistiska ramen äger för inkomstbildning och inkomstfördelning.

Vanligen drar man gränsen mellan ekonomisk politik i egentlig mening och socialpolitik så, att den förra har till uppgift att öka nationalinkomsten medan den senare främst söker påverka dennas fördelning. Visserligen medger man, att varje åtgärd på den ekonomiska politikens område måste påverka inkomstfördelningen, men detta anges dock ej vara den primära avsikten därmed utan denna är i stället att åstadkomma det mest effektiva utnyttjandet av landets ekonomiska resurser. Men ju mera omfattande å ena sidan den ekonomiska politikens och å andra sidan socialpolitikens uppgifter bliva, desto svårare blir det att draga en sådan gränslinje. Så länge socialpolitiken främst gick ut på ren nödhjälp, skilde den sig skarpare från den övriga ekonomiska politiken, vars ingrepp i allmänhet ej äro tillräckligt differentierade för att kunna lösa denna uppgift. Men numera, då dess uppgift utvidgats till att mera generellt förbättra de sämre ställda befolkningsgruppernas ställning, komma såväl dess mål som medel alltmer att sammanfalla med den ekonomiska politikens i övrigt, då detta med nuvarande politiska maktfördelning även för denna måste bliva en huvuduppgift. Den ekonomiska politiken erhåller därför i allt större utsträckning en socialpolitisk inriktning, samtidigt som socialpolitiken söker avhjälpa bristerna i det ekonomiska systemet och ej blott mildra dessas verkningar.

Ett känt exempel är tullar, som pläga ha till uppgift såväl att öka produktionen av den tullskyddade varan som att skaffa producenterna ökade intäkter — det senare resultatet är ofta säkrare än det förra. I den mån de ökade intäkterna även komma arbetarna till godo, kan man tala om en socialpolitisk effekt av tullen. Man talar också stundom om »socialpolitiska tullar». Å andra sidan skydda sådana åtgärder som t. ex. barnavård, arbetsskydd och bostadskontroll vår främsta produktionsfaktor, arbetskraften, och öka därmed dennas effektivitet, medan t. ex. åtgärder för att bevara arbetsfreden direkt syfta till ökad produktion. När det allmänna under en lågkonjunktur sätter igång offentliga arbeten, ha dessa till uppgift såväl att hjälpa arbetslösa som att åstadkomma en allmän konjunkturförbättring. Att här som stundom sker skilja mellan arbeten, som främst syfta till att giva arbetslösa sysselsättning, typen reservarbeten, och sådana som främst ha till uppgift att genom köpkraftstillskott ernå en konjunkturförbättring, typen beredskapsarbeten, är konstlat, då de ur konjunkturpolitisk synpunkt mest effektiva arbetena i regel också medföra den mest verksamma arbetslöshetshjälpen.

Som ytterligare exempel kunna vi taga bostadspolitiken. Tidigare nöjde det allmänna sig i regel med att utfärda byggnadsföreskrifter, utdöma hälsovådliga lägenheter och dylikt. Begränsningen i en sådan politik låg i att

man ej hade någon garanti för att den enskilda företagsamheten inriktade sig på de ur social synpunkt mest önskvärda bostadstyperna. Bristande tillgång på billiga bostäder kunde leda till att utdömningsreglerna ej kunde tillämpas. Redan innan kriget erhöllo vi därför, t. ex. genom uppförandet av s. k. barnrikehus, en direkt av det allmänna dirigerad byggnadsverksamhet. Under krigets senare år har huvudparten av bostadsbyggandet subventionerats av det allmänna, och sannolikt kommer detta, såväl i social- som i konjunkturpolitikens intresse, att även efter kriget ägna byggnadsverksamheten större intresse än tidigare varit fallet.[1]

Man talar numera gärna om en strukturomdanande eller produktiv socialpolitik, som ej blott åsyftar en utjämning av inkomstfördelningen eller en samhällelig dirigering av konsumtionen, utan direkt vill öka nationalinkomsten. Här är tydligen sammansmältningen med övrig ekonomisk politik fullständig.

Samma sammansmältning äger rum mellan social- och skattepolitiken. Så länge man ansåg en proportionell beskattning som den i princip riktiga, behövde finanspolitiken ej med nödvändighet strida mot kravet på statens »neutralitet» gentemot inkomstfördelningen. Även övriga inom finansteorien utarbetade principer för skattefördelningen, såsom skatteförmåge- eller intresseprincipen, ha haft till syfte att frigöra beskattningen från den politiska kampen om inkomstfördelningen genom att skapa en objektiv skattefördelningsnorm. Givetvis har detta varit en hopplös uppgift. Men så länge man i varje fall i teorien — ingen av de hittills föreslagna fördelningsprinciperna har varit möjligt att konsekvent realisera i praktiken — kunde utgå från en viss fördelningsnorm som objektivt riktig, kunde man motivera vissa avsteg från densamma med en hänvisning till socialpolitiska synpunkter. De undantag från den »riktiga» skattefördelningen, som dessa medförde, kunde alltså hänföras till de av socialpolitiken förorsakade inkomstförskjutningarna. Man kunde på så vis till och med tala om en särskild »socialpolitisk beskattningsprincip».

I realiteten är det dock ej möjligt att giva något annat kriterium på en »rättvis» beskattning än att den bidrager till att realisera den inkomstfördelning, som man betraktar som rättvis. Skattepolitiken är med andra ord ett av de medel, de olika samhällsklasserna använda för att ernå den enligt deras uppfattning mest önskvärda inkomstfördelningen. Alla åtgärder, som syfta till att omfördela skattebördan till förmån för de mindre inkomsttagarna, kunna om man så vill betecknas som socialpolitiska. Även om man på så sätt kan utpeka vissa bestämmelser i skattelagarna som speciellt socialpolitiskt motiverade, kan man alltså ej påstå, att en bestämd, mätbar del av skattebördan är fördelad efter socialpolitiska normer och därför bör medräknas bland socialpolitikens kostnader.

[1] Enligt en av Statens Byggnadslånebyrå företagen beräkning ha byggnadskostnaderna för hus, uppförda med stöd av lån eller bidrag från det allmänna, ökats från 35 milj. kronor år 1939 till 410 milj. kronor år 1943 och 550 år 1944.

Allmänna synpunkter på socialpolitikens kostnader.

Man får här skilja mellan de kostnader, som belasta samhället som en helhet, och de som träffa vissa samhällsklasser till förmån för andra.

Ur hela samhällets synpunkt är kostnad lika med inskränkning av realinkomst, eller med andra ord uppoffring av behovstillfredsställelse. Denna kan antingen orsakas av en inskränkning av den löpande konsumtionen eller av realkapitalbildningen och därmed av möjligheterna till framtida konsumtion. En offentlig åtgärd kan förorsaka samhället kostnader antingen genom att taga i anspråk produktionsfaktorer, vilka eljest använts i annan produktion, eller genom att göra dessa sysslolösa eller på annat sätt reducera deras produktiva insats.

I syfte att närmare klargöra detta särskilja vi tvenne slag av produktion — tagen i detta ords vidsträcktaste bemärkelse. Av dessa tillgodoser det ena vad man vanligen betraktar som privata behov, såsom behovet av föda, kläder, bostad, nöjen, hälsovård etc. eller skapar genom realkapitalbildning möjligheter för att dessa behov även bliva tillgodosedda i framtiden. Denna produktion äger rum såväl inom den privata som inom en del av den offentliga sektorn av folkhushållet. Fördelningen av de producerade nyttigheterna påverkar vad vi här benämna den *reella* inkomstfördelningen.[1] Denna bestämmes alltså ej enbart av den nominella inkomstfördelningen. Dels måste man från de nominella inkomsterna draga de direkta skatterna dels ock måste man till dem lägga sådana konsumtionsnyttigheter, vilka bekostats medelst skatter och vilkas fördelning alltså ej bestämmes av de enskildas konsumtionsutgifter. Vidare får man taga hänsyn till nyttigheter, vilka tillhandahållas emot en ersättning, som understiger deras kostnader. Även i fall där envar har frihet att köpa dem, är deras förbrukning i regel ej proportionell mot inkomsten.

Vi benämna här denna produktion, vare sig den äger rum inom den enskilda eller den offentliga sektorn, för *reellt inkomstbildande*. Samma benämning giva vi de offentliga utgifter, vilka bekosta densamma i den mån den äger rum inom den offentliga sektorn.[2]

Övrig produktion — denna ombesörjes, jämte genom vissa frivilliga verksamheter, av den återstående delen av den offentliga sektorn — avser ej sådana nyttigheter, som man kan taga hänsyn till vid bedömandet av den reella inkomstfördelningen. Exempel härpå erbjuda den allmänna förvaltningen och försvaret. Detta innebär ej, att de härav förorsakade offentliga

[1] Hade hela inkomsten konsumerats, hade fördelningen av dessa nyttigheter varit identisk med den reella inkomstfördelningen. Frågan, hur sparandet påverkar den reella inkomstfördelningen, erbjuder problem, som vi här ej ha anledning att beröra.

[2] Obs. att vad vi här benämna reellt inkomstbildande offentliga utgifter ej är identiskt med offentliga utgifter, som skapa inkomst för medborgarna, i motsats till t. ex. amorteringar. Om staten beställer krigsmaterial, medför detta inkomster för företagare och arbetare, men i och för sig ökar det ej landets realinkomst.

utgifterna i och för sig äro mindre nyttiga än de ovannämnda, utan blott att de medföra en behovstillfredsställelse av annat slag.

Givetvis är ovan gjorda indelning i viss mån godtycklig. Om staten t. ex. skulle upphöra med sin verksamhet för upprätthållandet av ordning och rättsskydd, skulle de enskilda vara nödsakade att på egen hand vidtaga vissa åtgärder i samma syfte. Det rör sig alltså här i första hand om skillnaden mellan sådan behovstäckning, som den enskilde sedan gammalt är van att åtminstone delvis själv bestrida och vars bortfall han skulle direkt betrakta som en minskning av sin levnadsstandard, och övrig. När man t. ex. jämför levnadsstandarden inom olika socialgrupper, bör man taga hänsyn till sådana förmåner som fri sjukvård, jämför nedan, men kan däremot ej taga hänsyn till något sådant som den trygghet de åtnjuta tack vare rättskipningen och försvaret.[1]

Det reella skattetrycket i ett land bestämmes i första hand av huru produktionen är fördelad mellan dessa tvenne slag av behovstillfredsställelse. All offentlig verksamhet reducerar den mängd av produktionsfaktorer, som *kan* stå till förfogande för den enskilda sektorn för att tillgodose antingen den omedelbara eller, genom realkapitalbildning, den framtida konsumtionen. Detta utgör dess kostnad. Delvis kompenseras denna dock av att den offentliga sektorn genom undervisningsväsendet, hälsovården etc. övertagit tillgodoseendet av enskilda behov eller, t. ex. genom vägväsendet, minskar den privata sektorns kostnader. Offentlig verksamhet av detta slag behöver ej medföra någon minskning av den privata konsumtionen utan motsvarar blott en »socialisering» av denna. Är detta fallet, medför den ej heller någon nettokostnad för folkhushållet i dess helhet. Ju större del däremot av landets produktionsfaktorer som äro sysselsatta i förvaltningens, försvarets etc. tjänst, desto mindre blir utrymmet för den inkomstbildande produktionen. Detta får givetvis dock ej förstås så, att den senare varit större, för såvitt den förra ej ägt rum. Vissa former av offentlig verksamhet, vilka ej verka direkt inkomstbildande, äro icke desto mindre oundgängligt nödvändiga för varje slag av mera civiliserat liv. När vi här säga, att de icke inkomstbildande offentliga utgifterna utgöra en nettokostnad för samhället — man kan även säga att de oavsett huru de finansieras mäta det reella skattetrycket — se vi tydligen blott till deras ena sida, nämligen till att de minska antalet produktionsfaktorer, som eljest kunnat utnyttjas i inkomstbildande produktion.

---

[1] Obs. att vi här ej berört frågan, vilka samhällsklasser som draga störst nytta av t. ex. rättsordningen. Från marxistiskt håll har som bekant framhållits, att de besuttna klasserna ha störst fördel av denna genom att den skyddar deras intressen. Detta är i så måtto självklart som varje institution, som bidrar till att upprätthålla en ojämn inkomstfördelning. främst är av intresse för dem, som gynnas av denna, men är för vår del utan relevans, då vi blott fråga efter vilka offentliga nyttigheter, som böra medtagas vid en beräkning av inkomstfördelningen.

Att enligt detta betraktelsesätt en socialpolitisk åtgärd, som enbart består i att taga kontant inkomst från vissa personer och utbetala den till andra, ej i och för sig innebär någon kostnad för samhället i dess helhet är uppenbart. Detsamma gäller om bidrag in natura, som lämnas i form av anstaltsvård, spädbarnsutrustning åt mindre bemedlade mödrar m. fl. kostnader för inkomstbildande produktion. I och för sig behöver dessa ej innebära annat än att mottagarens reella inkomst ökas med samma belopp varmed de, som i egenskap av skattebetalare eller på annat sätt få bekosta dessa åtgärder, se sin inkomst minskad.

Direkt uppkommer en kostnad för samhället i dess helhet blott i de fall, där den administrativa apparat, som socialpolitiken kräver, tar i anspråk produktionsfaktorer, som eljest sysselsatts i inkomstbildande produkion. Indirekt kan socialpolitiken däremot tänkas medföra ytterligare sådana kostnader genom att de skatter den nödvändiggör minska näringslivets effektivitet, genom att möjligheten att erhålla sociala understöd minskar intresset för enskilt sparande och för att söka erhålla försörjning genom produktivt arbete eller genom att socialpolitiken eljest minskar utbudet av arbetskraft. Å andra sidan kan socialpolitiken genom att öka landets produktionskapacitet eller framkalla en efterfrågan, som bättre utnyttjar densamma, öka den totala nationalprodukten. Dess kostnader för samhället i dess helhet bliva i så fall negativa. Att gå in på alla de frågeställningar, som här uppkomma, skulle givetvis föra för långt, då detta skulle kräva en diskussion av huvudparten av den ekonomiska teorien. Vi måste därför nöja oss med att beröra de viktigaste.

Socialpolitik och beskattning.

Frågan, huruvida ej socialpolitiken delvis motverkar sina egna syften genom att nödvändiggöra en beskattning, som hämmar den ekonomiska expansionen, återkommer ständigt i den allmänna diskussionen. Varje gång krav framföras på en ytterligare utbyggnad av vår socialpolitik, aktualiseras den ånyo. Även om man kunde påvisa, att en ökning av socialutgifterna skulle ha en sådan effekt, utgör detta visserligen ej en ofrånkomlig invändning mot att företaga en sådan, då man kan föredraga en mindre nationalinkomst framför en större, blott den förra är jämnare fördelad. Men vi få i så fall för samhället i dess helhet en nettokostnad för socialpolitiken utöver den statistiskt redovisade. I vad mån denna bör tagas är visserligen i sista hand en fråga om politiska värderingar, varom intet objektivt omdöme kan fällas, men vi ha dock möjlighet att något närmare analysera själva frågeställningen.

Vi ha redan berört skillnaden mellan socialpolitiska åtgärder, som syfta till en allmän standardhöjning för mindre inkomsttagare, t. ex. billig sjukvård och livsmedelsrabatter, och åtgärder, som blott tillgripas i fall, där ett direkt hjälpbehov föreligger, såsom fattigvården. Bekostas de förra genom en beskattning, som bromsar den ekonomiska expansionen, kunna de lätt förfela sitt

syfte. Som exempel kan nämnas att mellan åren 1929—39 har nationalinkomsten, räknad i 1939 års penningvärde[1] vuxit från 8 300 till 11 500 miljoner kronor. Den reella nationalinkomsten växte i genomsnitt med 3,3 % per år, den enskilda konsumtionen med 2,8 %.[2] Av ovannämnda inkomstökning torde minst 1 300 miljoner kronor ha kommit personer med under 3 000 kronor inkomst under år 1939 till godo.[3] Som vi nedan skola finna kan hela den inkomstöverflyttning till dessas förmån, som socialpolitiken medförde år 1941, uppskattas till högst 480 miljoner kronor. Vi anföra dessa siffror för att belysa vilka risker en uppbromsning av den ekonomiska expansionen kan få även för dem som man åsyftar att gynna genom socialpolitiken.

Något annorlunda ställer sig saken för den rena socialhjälpens klientel. De som på grund av ålderdom, sjukdom etc. ej äro i stånd att försörja sig själva, draga ingen direkt nytta av den ekonomiska expansionen. Snarare kan utvecklingen genom att skärpa kraven på arbetskraftens effektivitet göra det svårare för dem att erhålla arbete. En utbyggnad av socialpolitiken är den väg, varpå de erhålla sin andel av den allmänna standardhöjningen. En uppbromsning av denna genom ökad beskattning för socialpolitiska ändamål skulle alltså överhuvudtaget ej, eller blott i ringa omfattning, träffa denna kategori.

De befolkningspolitiska åtgärderna intaga en mellanställning. En ökning av nationalinkomsten, som betyder ökade löner, större intäkter för jordbruket etc., kommer även barnrika familjer till godo och minskar alltså risken för att barnen inom dessa växa upp under otillfredsställande förhållanden. Men den medför ej en inkomstförskjutning till familjeförsörjarnas förmån, som berövar ensamstående och fåbarnsfamiljer deras gynnade ställning.

Bortse vi från krigskonjunkturskatten, torde *aktiebolagsbeskattningen* vara av ojämförligt största betydelse i detta sammanhang. Visserligen sker långt ifrån all företagsamhet i aktiebolagsform, men de investeringar, som t. ex. lantbrukare och hantverkare företaga, kunna ofta föras på driftskontot och få i så fall avdragas vid taxeringen. Aktiebolagsbeskattningen innebär däremot en merbeskattning av det aktivt i företag arbetande kapitalet i jäm-

[1] Omräkningen har skett enligt levnadskostnadsindex. Att nationalinkomsten ökats starkare än reallönen förklaras av det ökade antalet sysselsatta samt av den offentliga sektorns expansion.

[2] Det svenska näringslivets konjunkturkänslighet, Meddelanden från Konjunkturinstitutet Ser. B: 5, s. 26.

[3] Det ligger i sakens natur att en dylik uppskattning måste bliva ytterligt summarisk och blott kan angiva storleksordningen av de tal, det här är fråga om. Vi ha nöjt oss med att gå tillväga på följande sätt. Antalet inkomsttagare med under 3 000 kr. inkomst har satts i relation till det totala antalet. Vi fråga sedan hur stor inkomst motsvarande procenttal inkomsttagare erhöll under år 1929, varvid vi utnyttjat siffrorna för 1930 års folkräkning, korrigerade i syfte att nå överensstämmelse med dem å sid. 63 i Bilaga 1 till Kungl. Maj:ts prop. nr 3 vid 1940 års urtima riksdag. Vi förutsätta alltså, att underdeklarationerna för dessa inkomsttagare ej uppgå till större belopp under det senare än under det förra året.

förelse med kapital, som mera passivt söker erhålla avkastning genom placering å bankräkning eller i obligationer. För aktiebolagens investeringar är den personliga inkomstskatten av mindre betydelse, då det kan vara tämligen likgiltigt för en företagsledare hur stor del av dividenderna, som aktieägarna få erlägga i skatt. Förmögenhetsbeskattningen merbelastar ej realinvesteringar i jämförelse med t. ex. placering i obligationer. Snarare kan den gynna dessa genom att medföra lägre värden vid taxeringen. Att genom en teoretisk analys söka närmare precisera i vad mån aktiebolagsbeskattningen kan antagas hämma det enskilda näringslivets expansion ligger ej inom ramen för detta arbete, utan vi skola fortfarande begränsa oss till att beröra själva frågeställningen.

Denna formuleras gärna på följande sätt: Antag att vi inskränkte socialutgifterna med ett bestämt belopp och använde detta till att reducera aktiebolagsskatten, hur skulle detta påverka den ekonomiska utvecklingen? Om också denna frågeställning kan vara politiskt aktuell, är den objektivt sett godtyckligt vald, då i och för sig intet skäl finns varför ej lika gärna någon annan förvaltningsgren skall anses ansvarig för den riskabla delen av beskattningen. Samma kostnadskalkyl, som vi här göra för socialpolitikens del, kan ju göras för varje förvaltningsgren, och de kunna ej samtliga var för sig helt tillskrivas ansvaret för t. ex. aktiebolagsbeskattningens nuvarande höjd.

Endast om ökningen av denna direkt föranletts av ökade socialutgifter, hade en sådan sammankoppling varit motiverad. Skall man överhuvudtaget anse, att dessas ökning under 1930-talet föranlett någon bestämd skattehöjning, blir det dock som nedan närmare skall visas i första hand den allmänna omsättningsskatten, som kan komma ifråga, trots att denna infördes först från och med år 1941. Anser man en sådan sammankoppling alltför godtycklig, återstår intet annat val än att fördela socialpolitikens kostnader på samtliga skatteformer.

För statens del uppgingo socialutgifterna under år 1941 till cirka 414 miljoner kronor, eller 24 % av medeltalet av skatteinkomsterna under budgetåren 1940—41 och 1941—42. Denna beräkning är så tillvida hållen i överkant, som vi bortse från möjligheten att socialutgifterna till någon del bäras av övriga statsinkomster, såsom affärsverkens överskott eller lånemedel.[1] För kommunernas del, där vi blott fördela socialutgifterna på den allmänna kommunalskatten, torde motsvarande siffra utgöra 38 %. Detta svarar mot en utdebitering av 3,62 kronor per skattekrona. Enligt detta betraktelsesätt skulle socialpolitiken vara ansvarig för 10,2 % beskattning å aktiebolagsinkomsten. Om ej socialpolitiken existerat, skulle denna uppgå till 29,2 i stället för 39,4 %.[2]

[1] I nuvarande läge ligger det nära till hands att förutsätta, att huvudparten av socialpolitikens kostnader täckas medelst lånemedel, d. v. s. förutsätta att även om kostnaderna varit lägre, hade skatterna i huvudsak höjts till sin nuvarande nivå. Socialutgifterna skulle alltså bidraga till budgetunderskottet, vilket utövar en stimulerande effekt å den enskilda företagsamheten, se vidare nedan.

[2] Vi räkna här med en genomsnittlig kommunal utdebitering av 10,9 % samt taga hänsyn till att kommunalskatten avdrages vid den statliga inkomstbeskattningen.

I ovanstående kostnader ingå dock ej rena administrationskostnader. Någon exakt siffra för dessa är ej möjlig att erhålla, jämför kap. 3. Politiskt relevant är ju ej frågan, huruvida socialpolitiken bör slopas, utan om en utvidgning eller inskränkning, främst åstadkommen genom att utgående bidrag höjas eller sänkas, bör ske. Härvid kunna administrationskostnaderna i stor utsträckning betraktas som fasta. Antag t. ex. att samtliga understöd reducerades till hälften! Reducerades till följd härav aktiebolagsskatten i samma proportion som övriga skatter — då vi för kommunernas del blott taga hänsyn till den allmänna kommunalskatten bleve detta här automatiskt fallet — skulle den reduceras med 5 % av det beskattningsbara beloppet.

Även i fråga om betydelsen av en så relativt ringa skattesänkning kunna delade meningar råda — detta följer redan av de starka intressen som här beröras. Å ena sidan kan pekas på att aktiebolagsbeskattningen avskräcker från startandet av nya företag genom att dessas avkastning »dubbelbeskattas», att den minskar investeringarnas räntabilitet, att den berövar företagen de för dessa erforderliga medlen etc. Å andra sidan kan framhållas att »dubbelbeskattningen» uppmuntrar företagen att reservera sina vinstmedel — delvis sker detta genom stora avskrivningar, vartill beskattningen uppmuntrar — och att de uppsamlade medlen måste investeras för att göras räntabla, att investeringar gynnas genom de avskrivningsmöjligheter de erbjuda etc.

Det ligger i dylika arguments natur, att de ej kunna giva någon slutgiltig klarhet. Se vi till den faktiska utvecklingen, ökades under budgetåren 1932—33 till 1938—39 skattesatsen för aktiebolagens del från 8,97 till 16,5 % av aktiebolagens taxerade inkomst.[1] Denna skatteökning har ej hindrat, att industrien sedan depressionen väl övervunnits genomlupit en enastående expansionsprocess, varunder dess kapacitet utbyggts med över 50 %. En orsak till att uppsvinget under senare hälften av 30-talet ej förefaller ha bromsats av aktiebolagsskattens skärpning torde vara att denna endast i ringa grad träffat bostadsbyggandet, vilket då åtnjöt en exceptionell högkonjunktur.

Kriget medförde som bekant ytterligare skattehöjningar, varigenom aktiebolagsbeskattningen kommit upp i 32 eller, om vi medräkna kommunalbeskattningen, närmare 40 %. Trots detta har, sedan väl de första svårigheterna övervunnits, realkapitalbildningen varit så stark, som de knappa resurserna överhuvudtaget möjliggjort, ja för att skydda penningvärdet har det till och

[1] Då vi här blott angiva ett mått på skatteökningen kunna vi bortse från kommunalbeskattningen som varit relativt oförändrad. Någon exakt siffra för aktiebolagens kommunalbeskattning är ej möjlig att angiva på grund dels av den varierande utdebiteringsprocenten i skilda kommuner dels ock existensen av outnyttjade garantiavdrag. Däremot äro den kommunala progressivskatten och utjämningsskatten medräknade. Den senare fördubblades under år 1934.

Vid bedömandet av ovannämnda skattehöjning är att märka dels att rätten till avdrag för erlagda kommunalskatter minskar den till statlig inkomstskatt skattepliktiga inkomsten med omkring en tiondel och därmed beskattningen med 0,90 respektive 1,65 % dels ock att aktiebolagen under 1930-talet tillerkänts rätt till fria avskrivningar samt till skattefri avsättning till pensions- och investeringsfonder.

med blivit nödvändigt att kontrollera densamma. Det visar visserligen ej, att den nuvarande beskattningen även på längre sikt ej skulle hämma realkapitalbildningen, men antyder dock att den av socialpolitiken föranledda beskattningen utgör en mindre belastning av den ekonomiska expansionen än som ofta förutsättes.

Socialpolitik och sparande.

När man diskuterar socialpolitikens betydelse för sparandet, får man taga hänsyn dels till huru den inkomstöverflyttning den medför direkt påverkar detta dels ock till den betydelse för sparandet, som socialpolitiken i övrigt kan äga. Att de sociala understöden öka mottagarnas konsumtion, liksom att de i regel minska skattebetalarnas, är tydligt, ehuru skilda skatter här få olika betydelse, jämför nedan. Vissa former av socialpolitik, såsom ålderdomspensionering och arbetslöshetsunderstöd, kunna även tänkas minska den enskildes intresse av att spara, även om de motiv, som ligga till grund för sparandet, äro så många och så litet utredda, att det är svårt att här komma med något definitivt omdöme. Åtskilligt blir beroende av hur de sociala hjälpformerna äro anordnade, t. ex. i vad mån man vid beviljandet av sociala understöd tar hänsyn till mottagarens övriga inkomster. Å andra sidan kan socialpolitiken medföra ett offentligt sparande, så har som bekant för Sveriges del i hög grad varit fallet vid folkpensioneringen, vars fond stigit till 787 miljoner kronor innan ytterligare fondering inställdes, eller uppmuntra till enskilt sparande genom understödsföreningar — vid utgången av år 1941 redovisade de erkända sjukkassorna en behållning av 62 miljoner kronor. Enbart 1940—41 har denna ökats med 10 miljoner kronor.

Det är dessutom att observera, att endast om sparandet leder till ökad realkapitalbildning respektive en förbättring av betalningsbalansen gentemot utlandet, medför det ett tillskott till nationalförmögenheten. Vid konjunkturlägen, då outnyttjad produktionskapacitet förefinnes, är ett ökat sparande och alltså en minskad konsumtion ej en *nödvändig* förutsättning för ökad realkapitalbildning. Och även i de mera sällsynta konjunkturlägen, där folkhushållets produktionskapacitet är fullt utnyttjad eller i varje fall trånga sektioner, »flaskhalsar», hindra en ytterligare produktionsökning, behöver ökat sparande ej vara en *tillräcklig* förutsättning för att realkapitalbildningen skall ökas, då det ej är säkert, att de produktionsfaktorer som genom det ökade sparandet frigöras inom konsumtionsvarusektorn, erhålla sysselsättning inom investeringssektorn, eller ens på kort sikt kunna överföras till denna.[1] I stället ha en rad författare — kanske i väl hög grad under intryck av stagnationen i U. S. A. under 1930-talet — gjort gällande, att man för att ernå full sysselsättning bör öka konsumtionen på sparandets bekostnad och

[1] Inom äldre teori ansågs det tämligen självklart, att det ökade sparandet skulle leda till en räntesänkning, som i sin tur ökade realkapitalbildningen. Så länge ej inflationsrisk eller alltför passiv betalningsbalans hotar, kan staten dock efter gottfinnande reglera räntenivån. Sparandets uppgift blir då främst att förhindra, att statens handlingsfrihet kringskäres tack vare dessa riskmoment.

som ett medel härför rekommenderas stora sociala utgifter, finansierade medelst stark progressiv beskattning.

I fråga om värdet av sparsamhet ha framförts så skilda uppfattningar, att det ej är att förvåna sig över om allmänheten känner sig förvirrad. Från att tidigare ha varit ett efterföljansvärt exempel har spararen under 1930-talets konjunkturdiskussioner ofta betecknats som en samhällets fiende för att ånyo rehabiliteras under kriget.

Å ena sidan uppmanas den enskilde att spara i syfte att lägga upp reserver för yrkesutbildning eller bosättning eller för mötande av sjukdom, arbetslöshet, ålderdom etc. Givetvis äro de personliga fördelar han härigenom ernår även socialt värdefulla. Å andra sidan är det obestridligt, att det kan existera konjunkturlägen, där ett ökat sparande — och alltså minskad konsumtion — ytterligare reducerar sysselsättningen. Motsättningen är dock skenbar och förklaras av att blott sådant sparande, som leder till ökad realkapitalbildning eller förbättrad betalningsbalans, medför ett nettotillskott till nationalförmögenheten. Eljest blir spararnas kapitalbildning rent monetär och motsvaras av kapitalminskning hos dem, som bliva lidande på den minskade efterfrågan å konsumtionsvaror, vilken i detta fall blir sparandets enda reella resultat. En annan sak är att i fall, där inflation hotar, kan en sådan efterfrågeminskning vara önskvärd.

Bör då sparpropagandan anpassas efter konjunkturläget? Detta vore knappast möjligt. Det får i stället komma an på staten att under en lågkonjunktur »slösa» genom att underbalansera budgeten. Skulle i ett annat konjunkturläge konsumtionen bliva så stor, att tillräckligt utrymme ej lämnas åt den som erforderlig betraktade realkapitalbildningen, kan sparandet ökas på mera effektiva sätt än genom att skära ner socialhjälpen. Man kan t. ex. stimulera företagssparandet eller överbalansera driftsbudgeten.

Socialpolitik och utbud av arbetskraft.

Genom att begränsa arbetstiden, reglera kvinno- och barnarbete och dylikt åstadkommer staten en inskränkning av folkhushållets produktionskapacitet enbart i de fall, där dessa bestämmelser gå längre än vad arbetarorganisationerna på egen hand kunnat tillkämpa sig. Reell betydelse får denna inskränkning blott i de konjunkturlägen, där all arbetskraft är fullt ianspråktagen eller där i varje fall »flaskhalsar» förefinnas, som ej kunna vidgas på annat sätt än genom att man släpper efter på de av sociala skäl införda begränsningarna i utbudet av arbetskraft.

Likaledes blir den ofta framhållna olägenheten av sociala understöd, att dessa minska mottagarens intresse för att försörja sig genom eget arbete, främst av betydelse i konjunkturlägen, där full sysselsättning råder. Är utbudet på arbetskraft större än efterfrågan, spelar det ingen större roll, om mottagarna av sociala understöd i någon mån underlåta att utbjuda sin arbetskraft. Visserligen är tillgången på arbete ej en på förhand helt fixerad

storhet, utan enligt regeln att »nöden är uppfinningarnas moder» skulle väl alltid några kunna skaffa sig en eller annan form av bärgning, för såvitt deras understöd strökos eller kraftigt reducerades. Men ju mera industrialiserat samhället blir och ju mera organisationer av företagare och anställda omspänna näringslivets alla områden, desto mindre blir utrymmet för detta slag av personliga initiativ.

I vad mån de sociala hjälpåtgärderna på ovan antydda sätt håller tillbaka utbudet av arbetskraft eller populärt sagt giva upphov till »understödstagaranda» är svårt att bedöma. Rent generellt kan man dock antaga, att detta sker i större utsträckning under en lågkonjunktur, då som ovan nämnts olägenheten härav är mindre, än under en högkonjunktur med dess rikare tillgång på lönande arbetstillfällen.[1] Att sätta bidragen till arbetslösa så låga, att de även för barnrika familjer alltid understiga den öppna marknadens löner är ej gärna möjligt — i varje fall ej vid nuvarande befolkningspolitik. Den utbyggnad av arbetsförmedlingen, som ägt rum under kriget, kommer att underlätta kontrollen av de arbetslösa och giva frågan om relationen mellan arbetslöshetsunderstöd och löner på arbetsmarknaden minskad betydelse.[2]

Å andra sidan kan socialpolitiken ej blott genom hälsovård, bostadsförbättringar etc. göra arbetskraften mera effektiv. Den kan även direkt öka utbudet därav. Vi ha t. ex. i Sverige cirka 80 000 presoner, som äro arbetsoförmögna på grund av reumatiska sjukdomar, varav omkring halva antalet äro kroniska fall. En effektivare reumatikervård hade kunnat förhindra hälften av dessa fall och en effektivare omskolning skulle öka de övrigas arbetsmöjligheter.[3] Det totala antalet på grund av sjukdom förlorade arbetsår kan uppskattas till 400 000, motsvarande en årlig minskning av nationalinkomsten med en miljard kronor.[4]

Större betydelse tillkommer möjligheten, att socialpolitiken minskar arbetskraftens rörlighet. Att fattigvård, arbetslöshetsunderstöd m. fl. hjälpformer förstärka den naturliga obenägenheten mot att växla hemvist och sysselsättning är uppenbart. Men häremot utgör effektiv arbetsförmedling samt hjälp till yrkesutbildning och omskolning ett korrektiv. Även sannolikheten för att socialpolitiken minskar arbetskraftens rörlighet är givetvis störst under

[1] Obs. att vi här blott beröra den ekonomiska aspekten av »understödstagaranda», d. v. s. betydelsen av att den begränsar utbudet av arbetskraft, utan att lägga några moraliska eller dylika synpunkter på densamma.

[2] Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering har också i ett den 4 oktober 1944 dagtecknat betänkande föreslagit — om ock med flera reservationer — att arbetslöshetsunderstöden skulle sättas högre under en låg- än under en högkonjunktur.

[3] Se Gunnar Edström: Reumatismens betydelse som folksjukdom i Sverige, Uppsala 1944. Där lämnade uppgifter ha något korrigerats med ledning av personliga upplysningar av författaren angående resultatet av senare utförda undersökningar.

[4] Sven Rydenfelt: Sjukdomarna och samhället, Svenska Läkaretidningen 1945. Av övriga där lämnade uppgifter kan nämnas att 60 % av fattigvårdskostnaderna beräknas härröra från av sjukdom orsakat understödsbehov, samt att samhällets totala budgetomkostnader, förorsakade av sjukdom, under år 1940 beräknas uppgå till bortåt 400 milj. kr., medan övriga direkta kostnader för enskilda, såsom arvode till läkare och tandläkare, läkemedel och resor, uppskattas till bortåt 200 milj. kr.

en lågkonjunktur, då den ringa tillgången på arbetstillfällen gör det mindre betydelsefullt att arbetskraften är lättrörlig.

Ej heller torde det inflytande å sysselsättningen, som socialpolitiken kan tänkas få genom att påverka lönenivån, vara av större betydelse. Sannolikt komme ett fullständigt avskaffande av alla offentliga regleringar av utbudet av arbetskraft att pressa ned arbetslönen. Men denna möjlighet äger enbart teoretiskt intresse. Politisk relevans har blott frågan om gradskillnader inom socialpolitiken, t. ex. huru snäva direktiv som böra uppdragas för arbetslöshetshjälpen eller huru lönerna skola bestämmas vid offentliga arbeten, och det är ej antagligt att valet mellan de olika alternativ, som här komma i fråga, i högre grad påverkar den allmänna lönenivån i ett land med så stark fackföreningsrörelse som Sverige. Även om detta skulle vara fallet, behöver en begränsad förskjutning av lönenivån ej få någon nämnvärd betydelse för sysselsättningen. Tack vare att arbetslönen ej blott utgör en kostnadspost utan även finansierar huvudparten av konsumtionen, torde dess höjd oftast vara av relativt ringa betydelse för efterfrågan å arbetskraft. Det är framför allt under en lågkonjunktur, som man kan tänka sig att en mera snäv socialpolitik kunde medföra en lönesänkning men att en sådan i allmänhet skulle bidraga till att lindra depressionen torde vara tvivelaktigt, även om så många olika fall här äro tänkbara, att det är svårt att formulera någon generell regel.

För fullständighetens skull kan dessutom påpekas att det ej är nödvändigt, att socialpolitiken medför en lönestegring, då dess effekt i denna riktning kan motverkas av att understöd, t. ex. i form av fattigvård, gör det möjligt för arbetsgivarna inom vissa yrken att erbjuda löner, som arbetarna eljest ej kunnat accepteras, jämför nedan.

Möjligheter att samordna socialpolitik och övrig ekonomisk politik.

Emot ovan berörda möjligheter, att socialpolitiken innebär en nettokostnad för samhället i dess helhet får ställas de fall, där den i stället medför en ökning av den totala produktionen och nationalinkomsten. Vi ha redan omnämnt, att man genom hälsovård, arbetsskydd, barnavård, bostadspolitik etc. kan öka arbetskraftens effektivitet. Åtgärder, som minska arbetslösheten, motverka den försämring av arbetskraftens kvalitet, som plägar bliva resultatet av lång arbetslöshet. Genom att öka arbetarnas trygghet gentemot arbetslöshet, kan man minska den inom flera fackföreningar rådande misstron mot utbildning av nya lärlingar eller användandet av arbetsbesparande maskiner. Större intresse i detta sammanhang ha möjligheterna att reducera socialpolitikens kostnader genom att sammankoppla denna med den ekonomiska politiken i övrigt.

För såvitt man under en lågkonjunktur sätter igång offentliga arbeten, vilka bereda sysselsättning åt arbetslösa och finansieras medelst skattemedel,

kunna dessas reeella kostnader vara lika med noll, då de ej behöva inskränka någon annan produktion. Visserligen minskar beskattningen skattebetalarnas konsumtion, men detta motsvaras av ökad konsumtion hos de arbetslösa eller de, som tidigare måst underhålla dessa. I stort sett medför beskattningen alltså blott en omdirigering av inkomstströmmen men ej en förändring av dennas storlek, även om man får taga hänsyn till att skilda skatter i olika hög grad inskränka konsumtionen. En höjning av t. ex. arvsskatten träffar främst sparandet och får därför i huvudsak samma effekt som finansiering genom upplåning. I den mån de genom de offentliga arbetena skapade tillgångarna göra folkhushållet nyttiga tjänster, innebära dessa alltså ett rent nettotillskott.

Finansieras de offentliga arbetena i stället medelst lånemedel, bortfaller nyssnämnda konsumtionsminskning, varför de medföra ett konsumtionstillskott, vilket vandrar vidare och eventuellt även ger upphov till ökad enskild realkapitalbildning. Då deras kostnader på så sätt äro negativa, kunna de offentliga arbetena vara motiverade även om de tillgångar, som de skapa, skulle vara värdelösa. På samma sätt kunna kostnaderna för löpande sociala understöd, vilka finansieras medelst lånemedel, vara negativa. Förutsättningen härför är att mottagarnas ökade konsumtion stimulerar övrig konsumtion eller kapitalbildning. Socialpolitiken erbjuder alltså möjligheter att under en lågkonjunktur stimulera såväl konsumtion som realkapitalbildning.

Kommunerna få i regel blott lov att låna till beredskaps- och reservarbeten men ej till kontanta arbetslöshetsunderstöd. För statens del förutser man däremot som normalt, att driftsbudgeten skall underbalanseras under en lågkonjunktur. Då de kontanta arbetslöshetsunderstöden utgöra ett typiskt exempel på kostnader, som ökas under en lågkonjunktur och bidraga till budgetens underbalansering, är det ej orealistiskt att säga, att de då bekostas medelst lånemedel, se vidare kap. 2.

Som ett annat exempel på samordning mellan socialpolitik och övrig ekonomisk politik kunna vi taga livsmedelsrabatterna. Som bekant mötte det före kriget stora svårigheter att avyttra vårt överskott av livsmedel till rimligt pris[1] och sannolikt komma dessa ej att bliva mindre efter kriget, sedan väl dettas skadeverkningar i jordbruksproduktionen övervunnits. Det har därför föreslagits, att vi i stället för att exportera vårt produktionsöverskott till underpris skola med hjälp av livsmedelsrabatter åtminstone delvis avsätta det inom landet. Den konsumtionsökning, som härigenom ernåddes, skulle visserligen ej utgöra ett rent nettotillskott till realinkomsten, då den alltid komme att motsvaras av någon exportminskning, men på grund av de dåliga exportpriserna kan denna bliva så obetydlig att livsmedelsrabatternas bibehållande skulle medföra ett ej oväsentligt tillskott till vår nationalinkomst.

De inkomstförskjutningar, som socialpolitiken medför, påverka national-

[1] Vid bedömandet av de erhållna prisen får man ej blott taga hänsyn till genomsnittspriset utan även till exportökningens pristryckande verkningar, d. v. s. till dennas gränsintäkt.

produktens sammansättning. I stort sett innebära de, att produktion av mindre nödvändiga nyttigheter utbytes mot produktion av mera nödvändiga sådana. Huruvida detta betyder en ökning eller minskning av natioualprodukten är omöjligt att säga, då vi ej ha någon annan objektiv måttstock på denna än penningvärdet, vilket tydligen ej är tillämpligt i detta fall. Man kan dock nämna, att en sådan produktionsinriktning ger stordriften och massproduktionen ökade möjligheter. Socialpolitiken innebär dessutom i stor utsträckning gemensam produktion och konsumtion i anstalter för barnavård, hälsovård etc. och en dylik koncentration bör i regel ställa sig ekonomisk.

Möjligheten att på ovan antydda sätt göra sociala utgifter kostnadsfria eller till och med deras kostnader negativa blir tydligen beroende av huru framtiden kommer att gestalta sig. Å ena sidan kan man tänka sig, att t. ex. nya uppfinningar skapa sådana investeringsmöjligheter, att den privata realkapitalbildningen — plus de av andra än konjunkturpolitiska och sociala skäl motiverade offentliga investeringarna — i regel är i stånd att bereda full sysselsättning. Socialpolitikens uppgift blir i så fall främst att på ett »rättvist» sätt fördela de härigenom bildade inkomsterna. Frånsett vad som vinnes genom att skydd för folkhälsan m. m. ger arbetskraften ökad effektivitet, blir socialpolitiken ej i stånd att skapa ny inkomst. Dess inkomstutjämnande syfte kommer alltså i förgrunden, samtidigt som det goda skatteunderlaget gör det möjligt att på denna väg nå påtagliga resultat. Endast under depressionsperioder kommer den att spela en mera aktiv roll genom t. ex. offentliga arbeten. Skulle den enskilda realkapitalbildningen bliva synnerligen livlig, är det till och med tänkbart att ovan berörda möjligheter att socialpolitiken inskränker utbudet av arbetskraft bliva av betydelse, vilket de hittills då en arbetsreserv varit det normala, som regel ej haft. Skulle socialpolitiken å andra sidan medföra ökat utbud av arbetskraft, får även detta i här antagna fall speciellt stor betydelse. Den minskning av sparandet, som den kan medföra, skulle kunna tänkas minska realkapitalbildningen genom att draga produktionsfaktorer över till konsumtionsvaruindustrierna. Huruvida detta skall anses vara en nackdel eller ej blir beroende av vilken avvägning mellan omedelbar och framtida behovtillfredsställelse, som man anser mest önskvärd.

Men det är också tänkbart, att det enskilda initiativet ej blir i stånd att skapa full sysselsättning, utan vi få outnyttjad produktionskapacitet ej blott under lågkonjunkturen utan som ett normalt fenomen. Det allmänna kommer antagligen i så fall att ingripa med stora offentliga investeringar. För såvitt man ej vill att staten och kommunen skola uppträda som företagare i stor stil, är antalet lämpliga offentliga investeringsobjekt relativt begränsat. Investeringar för sociala syften, t. ex. byggandet av bostäder för barnrika familjer, kommer sannolikt i så fall att anses som ett av de mera produktiva sätten att utnyttja sysslolös arbetskraft.

Råder bristande sysselsättning kunna vidare de sociala utgifterna nyttjas till att öka den löpande konsumtionen, och därigenom eventuellt även den

enskilda realkapitalbildningen — tanken härpå ingår i regel som ett led i de planer för efterkrigsårens ekonomi, vilka uppskisserats i skilda länder. Om i så fall socialhjälp någon gång skulle komma oberättigade mottagare till godo blir i så måtto av underordnad betydelse, som konsumtionstillskottet ej kommer att innebära någon reell kostnad för samhället i dess helhet. Att socialpolitiken kan minska sparandet kommer ej att tillerkännas samma betydelse som i föregående fall, ty ju mindre sparandet är desto större inkomsttillskott utvinnes av de köpkraftstillskott, som realkapitalbildningen medför, samtidigt som denna kan stimuleras av den ökade konsumtionen. I motsats till i föregående fall kan socialpolitiken alltså direkt öka inkomstbildningen. En förutsättning härför är dock att dess kostnader, om så erfordras av konjunkturpolitiska skäl, kunna täckas medelst kapitalmedel — och detta även på lång sikt, jämför kap. 2.

Vi skola här ej söka avgöra, vilket av dessa alternativ som är sannolikast, utan framhålla blott, att de ställa socialpolitiken inför skilda uppgifter och värderingar.

Sammanfattningsvis kan sägas att mot möjligheterna, att socialpolitiken förorsakar en nettominskning av den totala realinkomsten, stå minst lika sannolika möjligheter att den ökar densamma. Talet om den belastning som vår socialpolitik innebär, är därför i regel överdrivet, för såvitt man tar hänsyn till samtliga faktorer, som här bliva av betydelse.

Direkt politiskt intresse äger denna fråga givetvis ej, då ett fullständigt slopande av all socialpolitik ej är tänkbart. Politiskt aktuell är blott frågan om verkningarna av den ena eller andra delen därav med hänsyn till olika ekonomiska situationer. Av det ovan sagda torde framgå att man i varje fall har *möjlighet* att ytterligare utbygga vår socialpolitik utan att därigenom lägga någon nettobelastning på vårt folkhushåll. I åtskilliga fall, såsom inom sjukvården, bör en ökning i stället även rent ekonomiskt sett vara motiverad.

Allmänna synpunkter på socialpolitikens inkomstförskjutande effekt.

Vi ha ovan berört frågan i vad mån socialpolitiken kan innebära en belastning av folkhushållet i dess helhet. Även om detta ej skulle vara fallet kan den givetvis medföra en belastning av vissa samhällsklasser — detta är ju ett nära till hands liggande om också ej oundvikligt resultat av att den eftersträvar en inkomstutjämning. En sådan kan visserligen tänkas uppnås genom en ökning av nationalinkomsten, som enbart eller främst kommer de sämst ställda till godo utan att samtidigt belasta någon annan samhällsklass, men vanligen uppnår socialpolitiken sitt syfte i samband med en inkomstförskjutning från större till mindre inkomsttagare.

Denna förskjutning behöver icke enbart uppnås genom att de sociala understöden, vare sig de utgå kontant eller in natura, åtminstone delvis bekostas av andra än dem de komma till godo. Vi ha redan omnämnt att social-

politiska åtgärder kunna höja lönenivån och därigenom överflytta inkomst till arbetare från företagare eller dem, på vilka dessa lyckas övervältra de ökade lönekostnaderna. Som ett annat exempel kunna vi nämna de kostnader, som bestämmelserna i hälsovårdsstadgan förorsaka fastighetsägarna eller bestämmelserna rörande skydd mot olycksfall i arbete förorsaka företagarna, i den mån läget på hyres- respektive arbetsmarknaden ej under alla förhållanden hade framtvingat dem. Inkomstförskjutningar av detta slag äro dock ej möjliga att statistiskt beräkna, varför vi här ej ha anledning att gå närmare in på dem.

I den mån de sociala utgifterna få bäras av den samhällsklass, som de komma till godo, äger tydligen ej någon inkomstförskjutning rum mellan olika samhällsklasser, men däremot möjligen mellan medlemmarna av en och samma klass. Tankegången vid socialförsäkringar är ju, att man skall lämna »hjälp till självhjälp» genom att locka eller tvinga dem, som eljest riskera att bliva understödstagare, att själva göra besparingar för att kunna möta sjukdom, arbetslöshet, ålderdom etc. samtidigt som det allmänna genom bidrag underlättar uppnåendet av detta mål.[1] Däremot ligger det i en sådan försäkrings natur, att — i varje fall inom en och samma riskklass med lika höga avgifter — de som träffas oftare av sjukdom, arbetslöshet etc. draga fördelar av försäkringen på de övrigas bekostnad.

En annan fråga man får taga hänsyn till vid ett försök att bedöma socialpolitikens betydelse för inkomstfördelningen är i vad mån dess kostnader även eljest hade burits av andra än dem de komma till godo. Vi ha redan antytt, att kostnaderna för t. ex. arbetsskydd och olycksfallsförsäkring även utan statens ingripande kunna tänkas lagda på arbetsgivarna. Vidare kan man ifrågasätta, om ej socialpolitiken direkt bär en del av lönekostnaden.

Ett land, där detta torde varit fallet, är Tyskland under åren 1933—39. Man har där i avsikt att så vitt möjligt koncentrera landets produktionsförmåga på vissa offentliga uppgifter, främst upprustningen, sökt begränsa konsumtionen genom att hindra lönestegringar. Lönenivån har ej varit tillräckligt hög för att bereda barnrika familjer försörjning, men detta har kompenserats genom barnbidrag i olika former. Den tyska befolkningspolitiken innebar därför i stor utsträckning en lönedifferentiering efter försörjningsbördan. Hade den ej funnits, hade lönestegringar sannolikt varit ofrånkomliga. Genom skatter och lån på fördelaktiga villkor har man sökt hindra, att de vinstökningar företagen erhållit tack vare den låga lönenivån ökat konsumtionen.

Inom ett land som Sverige med mindre dirigerad ekonomi är förhållandet i allmänhet ett annat. Inom åtskilliga yrken äro lönerna visserligen så låga, att fattigvården måste bispringa barnrika familjer och det ej är möjligt för löntagarna att göra besparingar för att möta sjukdom, arbetslöshet etc., var-

[1] Formellt utgör försäkringen för olycksfall i arbete ett undantag, enär premierna erläggas av arbetsgivarna, jämför nedan.

för de vid inträdandet härav måste lita till det allmänna. Men att säga att socialpolitiken härigenom bär en del av arbetsgivarnas kostnader är blott möjligt, för såvitt frånvaron av motsvarande understödsformer hade medfört en lönehöjning. Det är också tänkbart, att möjligheten att utfylla lönen med sociala understöd håller kvar arbetskraften inom vissa yrken, och därigenom förhindrar en lönehöjning inom dessa. Men detta behöver ej leda till att den allmänna lönenivån blir lägre, då utbudet av arbetskraft inom övriga branscher minskas. Härtill kommer att socialpolitiken som ovan nämnts kan inskränka utbudet av arbetskraft.

Vad speciellt krigskonjunkturen beträffar kan man dock våga säga, att möjligheten att ernå överenskommelse om s. k. lönestopp ökats genom livsmedelsrabatterna. Detta kommer dock ej enbart eller ens främst företagarna till godo, då lönestoppet som bekant kombinerats med prisstopp.

Även när man undersöker i vad mån socialpolitiken belastar vissa samhällsklasser till förmån för andra, får man taga hänsyn till huruvida dess kostnad för samhället i dess helhet kan antagas vara positiv eller negativ. Är det förra fallet, kan man presumera, att belastningen å en samhällsklass är större än vad siffrorna för själva inkomstförskjutningen angiva, medan om det senare är fallet man kan förutsätta motsatsen.

Vi ha redan framhållit, att socialutgifterna kunna få en konjunkturstimulerande effekt. Denna kommer främst mottagarna av konjunkturkänsliga inkomster till godo.

Hit höra i första hand företagarna. Dessas intäkter komma att ökas med det totala tillskottet till konsumtionen och realkapitalbildningen och deras kostnader med det av det ökade utbudet förorsakade tillskottet till löner, avskrivningar, räntor och kostnader för importerade varor, såväl råvaror och halvfabrikat för produktionen som färdiga produkter. De sistnämnda kunna antingen importeras för att återförsäljas eller för att öka företagens realkapital.[1] Med de möjligheter staten äger att kontrollera kreditmarknaden behöver någon räntestegring ej äga rum. I så fall ökas företagens räntekostnader blott i den mån de behöva öka sin upplåning. Från ökningen i behovet av avskrivningar kunna vi bortse genom att räkna realkapitalbildningen netto. I den mån konsumtionsökningen medför en lagerminskning, motsvarar den en negativ realkapitalbildning. Denna behöver dock ej fullständigt neutralisera inkomsttillskottet, då lagren i regel äro bokförda under det pris, vartill de avyttras, minus de direkta kostnaderna för deras försäljning, varigenom en dold reserv mobiliseras.

Frågeställningen förenklas åtskilligt för såvitt vi förutsätta, att socialutgifternas ökning ej påverkar handelsbalansen genom att öka importen eller minska exporten. I så fall kommer tillskottet till företagens råvarukostnader att i sin helhet medföra motsvarande intäktstillskott för övriga företag, var-

[1] Vi förutsätta här, att all import ombesörjes av företag. De varor företagen köpa från varandra minska ej den totala nettovinsten, då mot varje kostnad står en intäkt.

för vi kunna bortse från detsamma. I den mån löne- och räntetillskotten konsumeras eller giva upphov till realkapitalbildning, t. ex. i form av villabyggen, komma de att ånyo öka företagens intäkter. Företagens vinstökning blir alltså lika med det totala tillskottet till realkapitalbildningen plus det tillskott till konsumtionen, som ej härrör från det av företagen utbetalta tillskottet till löner och räntor, minus den del av det senare, som ej konsumeras. Det konsumtionstillskott, som ej härrör från tillskottet till löner och räntor härrör antingen från ökade nettovinster eller från det allmänna, t. ex. på grund av ökade socialutgifter. Skulle tillskottet till löner och räntor i sin helhet konsumeras inom landet, kommer företagens vinst alltså att ökas med hela tillskottet till nämnda konsumtion plus tillskottet till realkapitalbildningen.

Vidare draga givetvis de arbetslösa som nyanställas samt de som tidigare måst försörja dessa nytta av konjunkturförbättringen. På kort sikt kan denna bliva till nackdel för löntagare, vilka ej erhålla full kompensation för levnadskostnadernas stegring, räntetagare och företagare med konjunkturokänslig avsättning. De senare kunna i stället se sin nettoinkomst reducerad som följd av lönestegringar. Det är dock ej ofrånkomligt att en konjunkturförbättring medför ökade levnadskostnader. På längre sikt drar givetvis det övervägande flertalet nytta av ökad sysselsättning och realinkomst.

Förutsättningen för att socialutgifterna skola åstadkomma en konjunkturstimulerande effekt är, att den efterfrågeökning, de medföra, ej neutraliseras genom att deras finansiering medför en motsvarande efterfrågeminskning. Så är ej fallet, för såvitt de bekostas genom permanent upplåning. Bekostas de genom lån, som skola återbetalas, har man möjlighet att genom att förlägga amorteringarna till högkonjunkturen ernå att dessas konjunkturdämpande effekt blir svagare än upplåningens konjunkturstimulerande. Detta är huvudmotivet för en konjunkturanpassad budget, varpå här ej finns anledning att ingå.

I den mån socialutgifterna bekostas genom skatter, är något generellt omdöme ej möjligt. Bekostas de genom skatter, som inskränka konsumtionen lika mycket som utgifterna öka densamma, äger en ren inkomstöverflyttning rum — vi förutsätta här, att varken realkapitalbildning eller handelsbalans påverkas. Detta är det sannolika resultatet av skatter, vilka främst träffa mindre inkomsttagare, såsom den allmänna omsättningsskatten. Då dessa även främst draga nytta av socialutgifterna, blir inkomstöverflyttningen av ringa storleksordning. Antag däremot att ökningen av socialutgifterna bekostas genom skatter å aktiebolag och större inkomsttagare. Då dessa med största sannolikhet till väsentlig del gå ut över sparandet, blir den primära effekten en konsumtionsökning, varigenom företagen delvis kompenseras för den å dem vilande delen av beskattningen. Förutsättningen härför är givetvis, att beskattningen ej inskränker realkapitalbildningen, vare sig genom att göra denna mindre räntabel eller genom att reducera de likvida medel

företagarna förfoga över för att investera. Det senare sker blott i den mån socialutgifterna sparas eller öka importen, då de bortbeskattade medlen eljest återvända till företagen — tagna som en helhet — i form av ökad efterfrågan å deras produkter.

Om vi i stället som exempel taga en höjning av arvsskatten, är sannolikheten än större för att denna skall generera inkomst- och konsumtionstillskott. Även om arvsskatten erlägges ur skattebetalarens förmögenhet, kommer den blott att minska nationalförmögenheten, för såvitt den reducerar realkapitalbildningen eller försämrar handelsbalansen. Detta följer av att nationalförmögenheten är lika med det totala värdet av landets realkapital plus nettot av fordringar och kapitalplaceringar på utlandet. Alla fordringar på inhemska borgenärer kvittas ju mot motsvarande skulder. Att arvsskatten skulle göra företagarna mindre benägna att investera förefaller osannolikt. Möjlighet föreligger för att den i stället ökar nationalförmögenheten genom att den ökade konsumtionen stimulerar realkapitalbildningen. Minskar arvsskatten ej den totala nationalförmögenheten minskar den blott den enskilda, för såvitt staten använder den till att öka sin förmögenhet genom skuldamorteringar eller dylikt.

Sammanfattningsvis kan sägas att även om flera möjligheter äro tänkbara, finns det ej anledning antaga att socialutgifternas ökning under senare år medfört starkare reell belastning av de större inkomsttagarna än vad själva skattesiffrorna angiva.

Vi ha ovan visat, att det innebär en verklighetsfrämmande förenkling av frågeställningen att mäta socialpolitikens inkomstförskjutande effekt genom att bestämma socialutgifternas storlek — ju mera verklighetsfrämmande desto mera socialpolitiken samordnas med den ekonomiska politiken i övrigt. En nödvändig förutsättning för att en sådan förenkling vore möjlig är att man kunde utgå från konstant sysselsättning och effektivitet hos produktionsfaktorerna, varigenom socialpolitiken ej påverkade den totala nationalinkomstens storlek utan blott dess fördelning. Men en tillräcklig förutsättning är detta ej, då socialpolitiken även i så fall påverkade inkomstfördelningen på andra sätt än blott genom att upptaga och utbetala socialutgifter. De siffror, som skola lämnas i kap. 3, göra alltså ej anspråk på att mäta den totala omfördelningen av nationalinkomsten utan utgöra blott illustrationer till vårt resonemang genom att de belysa socialpolitikens omfattning ur de synpunkter vi här lägga på densamma.

Frågeställningen kan belysas genom en jämförelse med beräkningar, som gjorts i fråga om skattefördelningen. Om dessa kan man först och främst säga, att de äro osäkra genom att de ej taga hänsyn till skatteövervältringen — frånsett vid konsumtionsskatter, där man förutsätter total skatteövervältring, vilket även detta kan vara missvisande. Detta motsvaras här av att man ej kan mäta alla de indirekta inkomstöverflyttningar, som äga rum genom socialpolitiken. Vidare kunna siffror för skattefördelningen ej an-

giva, hur stor inkomst allmänheten haft, om den ej belastats med kostnader för den offentliga hushållningen. Denna är ju en nödvändig förutsättning för produktion och inkomstbildning inom ett modernt samhälle och dess kostnader måste bäras på det ena eller andra sättet. På samma sätt måste varje jämförelse mellan inkomstfördelningen i ett samhälle med socialpolitik och den inkomstfördelning, som skulle råda för såvitt ingen som helst sådan förefunnes, bliva verklighetsfrämmande. Siffrorna för skattefördelningen få närmast betraktas som illustrationer till skatteförfattningarna och till den *åsyftade* skattefördelningen — svårigheterna att beräkna skatteövervältringen leda till att man vid målsättningen för skattepolitiken i regel får bortse från densamma. På samma sätt få här lämnade siffror för socialutgifterna tolkas. De belysa alltså närmast den inkomstförskjutning, som sociallagstiftningen direkt *åsyftar,* medan frågan i vad mån dessa syften ernås blott kan besvaras genom mera allmänna resonemang av det slag som här förts.

Detta innebär dock ej, att samtliga här nedan givna siffror ur denna synpunkt äro likvärdiga. Att söka bestämma, hur nationalinkomsten skulle vara fördelad, för såvitt under en depression ingen som helst arbetslöshetshjälp — ej ens offentliga arbeten — eller ersättning härför i form av fattigvård utginge, torde vara en hopplös uppgift, då man ej närmare kan säga, hur detta komme att påverka lönenivå och konjunkturutveckling. Lika litet kan man mäta resultatet av den allmänna effektivitetsminskning, som ett totalt slopande av all hälsovård skulle medföra. Däremot kan man snarare våga antaga, att t. ex. en måttlig förändring av folkpensionerna, finansierade medelst skatter, ej påverkar inkomstfördelningen på annat sätt än vad själva beloppet anger.

KAP. 2.

Socialpolitiken som konjunkturpolitiskt instrument.

Allmänna synpunkter på konjunkturpolitikens mål och medel.

Konjunkturpolitikens mål anges ofta vara att utjämna konjunkturväxlingarna. Detta uttryckssätt kan dock lätt missförstås så, att det ej blott skulle gälla att förhindra depressioner utan även högkonjunkturer. Tidigare var det också en vanlig uppfattning, att det existerade någon form av »jämviktsläge», mellan hög- och lågkonjunktur, som var det normala. Tilläts pendeln att göra ett utslag i riktning mot en högkonjunktur, måste detta med ofrånkomlig konsekvens även medföra ett utslag i motsatt riktning. Konjunkturpolitiken kunde därför i huvudsak begränsas till att förhindra att en högkonjunktur blev så våldsam, att den ledde till överspekulation, felinvesteringar och dylikt. Kunde detta blott ske, skulle en efterföljande depression om ej förhindras så dock bliva väsentligt mildrad. Denna depression hade till uppgift att »sanera» näringslivet genom att avveckla felinvesteringar, återställa riktig proportion mellan pris och kostnader etc., varefter de krafter, som »naturligt» verkade i det ekonomiska framåtskridandets tjänst, ånyo hade möjlighet att göra sig gällande.

I och med att man anser en stark högkonjunktur med full sysselsättning som det mest önskvärda tillståndet, finns allt skäl för att också betrakta det som det »naturliga». Att depressionen blir svårare, ju starkare högkonjunkturen varit är i varje fall ingen allmän regel. Begreppet »full sysselsättning» får visserligen ej fattas strängt efter ordet, då en viss arbetslöshet på grund av tillfälliga driftsinställningar, säsongvariationer i produktionen, friktion vid övergången från en sysselsättning till en annan etc. ej kan undvikas. Men ett allmänt krav på ett acceptabelt ekonomiskt system är, att konjunktur- samt stagnationsarbetslösheten är reducerad till ett minimum. Härför erfordras en aktiv konjunkturpolitik, som söker bevara en högkonjunktur och, om denna likväl ersättes med en depression, ger denna kortast möjliga varaktighet. För att nå detta mål, vars realiserande i längden torde vara en oundgänglig förutsättning för det nuvarande ekonomiska systemets bestånd, kan en samlad insats av den ekonomiska politikens alla verktyg bliva erforderlig.

Om vi i korthet skärskåda dessa, har penningpolitiken tidigare åtnjutit ett företräde, vilket ej minst torde berott på att den arbetade med relativt enkla, i samhällets struktur föga ingripande medel. Att enbart kunna driva konjunkturpolitik genom diskontoändringar, »open market operations» och dylikt vore givetvis idealet för en »liberalistisk» ekonomisk politik. Hur fördel-

aktig en låg räntenivå än är för den enskilda företagsamheten, är den dock ej en tillräcklig förutsättning för permanent sysselsättning.

En olägenhet med att söka styra konjunkturutvecklingen medelst ränteändringar är att dessa träffa olika slag av investeringar ojämnt och utan hänsyn till deras önskvärdhet ur t. ex. social synpunkt. Ju mera likvid ett företags ställning är, desto mindre skäl har det att taga hänsyn till låneräntans höjd. Räknar man med att en räntehöjning blir långvarig, träffar den en investering ju hårdare desto mera långfristig denna är. Genom att ränteändringar även träffa äldre lån — för såvitt dessa ej löpa med bunden ränta — medföra de inkomstförskjutningar, som ej äro erforderliga ur konjunkturpolitisk synpunkt. Deras inverkan å kapitalvärdena erbjuder problem för bland annat beskattningstekniken. Det är därför möjligt att man i framtiden kommer att oavsett konjunkturläget söka bevara en stabil — och antagligen låg — räntenivå. Om staten på så sätt avstår från ett konjunkturpolitiskt redskap, få de övriga ökad betydelse.

En lågkonjunktur med fallande priser och stor arbetslöshet brukar aktualisera kravet på skydd för hemmamarknaden gentemot utländsk konkurrens, vare sig detta sker genom tullar och andra handelspolitiska medel eller genom en valutadepreciering. Den senare stimulerar även exporten. Åtgärder av detta slag kunna som erfarenheten visar förenas med varje politisk uppfattning, frånsett den rena frihandelsläran. Ju mera stelt hela pris- och lönesystemet är och ju mindre alltså möjligheten är för en anpassning genom pris- och lönesänkningar, desto närmare till hands ligga dylika åtgärder. Att märka är dock att deras verkan är tillfällig. Under en följande högkonjunktur brukar det ej vara möjligt att låta de vidtagna åtgärderna gå tillbaka, och under nästa depression har näringslivet sannolikt anpassat sig efter dem, varför en ny injektion av protektionism blir erforderlig. Till skada för världshushållet i dess helhet tendera restriktionerna på den internationella handeln på så sätt att få allt mer ökad omfattning. Från teoretiskt håll pläga därför de handelspolitiska medlen bliva minst rekommenderade, när det gäller att föra en aktiv konjunkturpolitik, ehuru de av lättförklarliga skäl alltid kunna påräkna popularitet i vissa konjunkturlägen. En annan sak är, att om en ansträngd betalningsbalans och dålig tillgång på utländsk valuta medfört ett trångt »internationellt utrymme», kan varje åtgärd för att stimulera produktion och konsumtion behöva kompletteras med restriktioner å importen eller kontroll av de internationella kapitalrörelserna.

Under 1930-talet har finanspolitiken varit det dominerande konjunkturpolitiska redskapet. Den »konjunkturutjämnande» finanspolitiken har varit så livligt diskuterad, att det kan räcka att erinra om att den går fram efter tvenne huvudlinjer. Dels bör driftsbudgeten överbalanseras under hög- samt underbalanseras under lågkonjunkturen dels ock böra de offentliga investeringarna koncentreras till den senare. Denna tankegång förutsätter närmast att hög- och lågkonjunkturer växla relativt regelbundet. I annat fall kan man ej räkna med att på lång sikt kunna balansera budgeten genom att låta låg-

konjunkturens underbalansering och därav följande försämring i statens förmögenhetsställning kompenseras under en följande högkonjunktur. Vill man genomföra en koncentration av de offentliga investeringarna till depressionstider, ej blott på så sätt, att man då investerar »i förväg», utan även genom att man under en högkonjunktur uppskjuter investeringar i förväntan på en lågkonjunktur, är det likaledes önskvärt att något så när kunna förutse konjunkturväxlingarna.[1]

Nu är det tvivelaktigt om i framtiden växlingarna mellan bättre och sämre tider kommer att ske med samma relativa grad av regelbundenhet. En aktiv finanspolitik kan givetvis likväl föras i den meningen, att man söker stimulera sysselsättning och inkomstbildning genom att bekosta offentliga utgifter medelst kapitalmedel, vare sig man i huvudsak begränsar sig till den utgiftsram, som även skulle hållits för såvitt god sysselsättning rått — om ock med tillägg för de utgifter som den ökade arbetslösheten direkt göra erforderliga — eller man låter de offentliga utgifterna starkt expandera. Kravet på att bibehålla statsfinansernas »sundhet» genom en på lång sikt balanserad budget kan i så fall få träda i bakgrunden, så att det visserligen anses önskvärt men ej ofrånkomligt att det uppfylles.

När man säger, att på lång sikt blott varaktiga tillgångar böra bekostas medelst kapitalmedel, föreligger lätt en sammanblandning mellan privatekonomiska och samhällsekonomiska synpunkter. För den enskilde innebär upptagandet av lån en belastning av framtiden, medan härför för folkhushållets del erfordras att upplåningen antingen minskar den enskilda realkapitalbildningen eller försämrar kapitalställningen gentemot utlandet. Att realkapitalbildningen i stället kan stimuleras har tidigare framhållits och förskjutningen i förmögenhetsställningen gentemot utlandet kan vara av underordnad betydelse. Den enda belastning, som upplåningen i så fall medför, är att beskattningsapparaten belastas genom ökade inkomstöverflyttningar i form av räntebetalningar — för folkhushållet i dess helhet innebära dessa ej någon belastning, då skuldräntorna svara mot ränteinkomsten av det till staten utlånade kapital, som ej hade kommit till utan upplåningen. Beskattningsapparatens belastning — storleken härav blir beroende av den räntepolitik staten för och den utsträckning i vilken man vill låna i riksbanken — kan givetvis inskränka finanspolitikens framtida rörelsefrihet.[2] Men låter man

[1] Inom den kommunala hushållningen har man ej möjlighet att efter behag anpassa lånens amorteringar efter konjunkturläget, utan man måste gå efter en från början uppgjord amorteringsplan. Antag t. ex. att man önskar bekosta vissa investeringar, som främst äro motiverade som arbetsanskaffningsobjekt, med lån som i huvudsak amorteras under följande högkonjunktur. Dennas tidslokalisering måste i så fall kunna förutses med viss grad av säkerhet, jämför Principerna för den kommunala lånepolitiken, SOU 1942: 60, sid. 88 f.

[2] Att talet om en överbelastad beskattningsapparat är en realitet, visar utvecklingen under kriget, då skatterna i allmänhet hållits lägre än som kan försvaras med hänsyn till statens successivt försämrade förmögenhetsställning och inflationsfaran, utan att en så stark underbalansering av budgeten kunnat motiveras med önskvärdheten av full sysselsättning. I den mån budgetunderskottet ej varit erforderligt för att uppnå denna, har det givetvis ej inneburit någon reell lättnad för skattebetalarna i jämförelse med om motsvarande belopp täckts genom skatter, då statens utgifter i båda fallen måst bäras av dessa, utan har blott kunnat motiveras med administrativa och psykologiska hinder mot ytterligare skattehöjningar — hinder som dock äro mindre starka på lång än på kort sikt.

hänsyn härtill vara avgörande, skulle inga ej räntabla tillgångar, om också aldrig så varaktiga, få anskaffas medelst lånemedel. Påståendet, att dessa skilja sig från statens löpande utgifter genom att i framtiden göra folkhushållet nyttiga tjänster, är ej alltid hållbart, då även löpande socialpolitiska utgifter kunna komma framtiden till godo genom att t. ex. öka arbetskraftens effektivitet.

Innebär finanspolitikens konjunkturanpassning blott, att driftsbudgeten balanseras över konjunkturcykeln i stället för per budgetår, utgöra de socialpolitiska utgifterna intet självständigt konjunkturpolitiskt instrument. Utom i fall, där möjligheten att underbalansera budgeten är en direkt förutsättning för att en utgiftspost på driftsbudgeten kan bibehållas, är det ju ej möjligt att säga, vilka av dennas utgifter som bekostas medelst kapitalmedel och alltså kunna antagas ha en konjunkturstimulerande effekt. Man kan ej heller fälla något allmänt omdöme om huruvida socialbudgetens investeringar äro lättare att koncentrera till lågkonjunkturer än övriga, då detta blir beroende av deras tekniska beskaffenhet. Större intresse får socialpolitiken som konjunkturpolitiskt instrument blott när frågan blir aktuell, om man under en lågkonjunktur kan öka sysselsättning och inkomstbildning genom en expansion av de offentliga utgifterna utöver vad som direkt fordras för att tillgodose det ökade hjälpbehovet. Vi komma med andra ord in på frågan om »de höga statsutgifternas ekonomi».

I och för sig intar socialpolitiken ej heller här någon särställning. Om det blir på dess eller på försvarets, kommunikationsväsendets etc. område, som de nya utgifterna företagas, beror dels på vilka utgifter som anses mest erforderliga dels ock på vilka som kunna medföra största konjunkturstimulerande effekt. Dessa tvenne synpunkter kunna sammanfattas på så sätt, att ju större konjunkturstimulerande effekt en utgift får desto mindre blir dess kostnad för samhället i dess helhet och desto mindre krav kunna ställas på de behov, som den åsyftar att tillgodose.

Utmärkande för de löpande sociala utgifterna är att de i speciellt hög grad stimulera konsumtionen. Vill man under en depression genom offentliga utgifter direkt påverka denna, är en ökning av sådana utgifter det närmast till hands liggande medlet. Vill man däremot genom offentliga investeringar öka efterfrågan å realkapital intar socialpolitiken ej någon särställning — ett undantag utgör dock bostadspolitiken, jämför nedan. En vanlig uppfattning är, att man under en depression ernår större inkomstökning genom att öka efterfrågan å kapital- än å konsumtionsvaror. Då denna fråga är av betydelse för socialutgifternas användbarhet som konjunkturpolitiskt instrument, skall den här i korthet beröras.

Efterfrågan å realkapital kontra efterfrågan å konsumtionsvaror.

Inom konjunkturteorien råder delade meningar, huruvida det för åstadkommandet av ett konjunkturuppsving är mest ändamålsenligt att primärt

stimulera realkapitalbildningen eller konsumtionen. Som motiv för den förra uppfattningen framhålles att ett varaktigt konjunkturuppsving ej är tänkbart utan ökad realkapitalbildning, vilken i sin tur medför ökad inkomstbildning och därmed konsumtion. Häremot kan invändas att om företagens kapacitet är mer än tillräcklig för att tillgodose efterfrågan å konsumtionsvaror, är det naturligare att öka denna än att ytterligare bygga ut kapaciteten, varigenom risken för överproduktion än mer ökas. Man får dock skilja mellan enskilda och offentliga investeringar. De senare intaga här en särställning genom att de i regel ej skapa företag, som konkurrerar om avsättningsmöjligheterna med de enskilda företagen. De medföra alltså ökad efterfrågan å nyttigheter utan att direkt öka utbudet därav.

Även vid de offentliga utgifterna uppkommer frågan om man primärt skall inrikta sig på att främst öka efterfrågan å kapital- eller konsumtionsvaror. Det förra är fallet, om det allmänna utför t. ex. byggnadsarbeten — vare sig genom entreprenad eller i egen regi — eller uppmuntrar enskilda investeringar.[1] Direkt efterfrågas konsumtionsvaror vid lämnandet av socialhjälp in natura; indirekt sker detta genom kontant socialhjälp t. ex. i form av understöd åt arbetslösa. Även utgifterna för sådana typer av offentliga arbeten som vägarbeten, där materialkostnaderna äro relativt små i jämförelse med lönekostnaderna, verka främst stimulerande å konsumtionen — att de själva skapa realkapital är en annan sak. En fördel med de konsumtionsstimulerande utgifterna är att de kunna direkt komma arbetslösa och övriga genom en depression nödlidande till godo, medan för dessas del effekten av efterfrågan å realkapitalvaror är mera indirekt. Skulle denna ha starkare konjunkturstimulerande verkan, kan detta dock vara av underordnad betydelse.

Antag att ett belopp utbetalas som inkomst, varefter mottagarna i sin tur genom att efterfråga nyttigheter giva upphov till ytterligare inkomst, som i sin tur efterfrågar nya nyttigheter etc. Att den på så sätt alstrade inkomstströmmen ej är i stånd att ständigt fortleva beror summariskt sagt på att den reduceras genom sparande, d. v. s. genom underlåtenhet att konsumera, genom att giva upphov till lagerminskningar eller andra negativa investeringar samt genom att öka importen. Å andra sidan förstärkes den genom att giva upphov till nya investeringar. Producenterna kunna bygga ut företagens kapacitet, när efterfrågan å deras produkter ökas, återförsäljarna kunna öka sina lager och inkomsttagarna kunna placera sitt sparande i t. ex. egna bostäder.[2] Detta gäller oavsett om efterfrågan primärt riktas mot kapital- eller mot konsumtionsvaror.

[1] Enligt socialstyrelsens byggnadskostnadsindex utgjordes vintern 1938—39 byggnadskostnaderna, vari ej tomtpriset ingår, för ett trevåningars smalhus i Stockholm, där byggnadsarbetarnas löner äro relativt höga, till 50 % av materialkostnader och till 40 % av löner. För närvarande äro motsvarande siffror 55—60 resp. något över 30 %.

[2] För att belysa den inkomstbildning, som skapas genom offentliga investeringar, plägar man inom den ekonomiska teorien använda följande, visserligen starkt verklighetsfrämmande, modell: Antag att I kr. investeras, vilka i sin helhet giva upphov till

Antag att staten utbetalar ett belopp, vilket i sin helhet användes till löner åt tidigare arbetslösa. Nominellt sett ökas inkomstsumman inom landet med samma belopp, medan det reella produktvärdet ökas med det värde, som kan anses tillkomma de utförda arbetena. Som tidigare antytts kan man ej räkna med att konsumtionen skall erhålla ett mot löneutbetalningarna svarande tillskott. Att de arbetslösa redan tidigare haft en om ock nedskuren konsumtion behöver visserligen ej vara avgörande. I den mån denna bekostats genom offentliga utgifter, som nu inbesparas, kan man avräkna dessa från nettot av de offentliga utgiftsbetalningarna, och i den mån de tidigare underhållits av anförvanter eller dylikt få dessa nu möjlighet att öka sin konsumtion. Delvis komma löneutbetalningarna dock att användas till att återbetala under arbetslösheten gjorda skulder, ersätta förbrukat sparkapital etc.

I den mån den ökade efterfrågan å konsumtionsvaror ej blott leder till lagerminskning hos återförsäljare — en mer än tillfällig sådan är dock osannolik — eller ökad import, betyder den ökad sysselsättning och inkomst för konsumtionsvarusektorn. Om också även denna träffas av depressionen, plägar dock — bortsett från lyxvaror och varaktiga konsumtionsvaror — efterfrågeminskningen vara relativt liten. Bortse vi från exporten, drabbar depressionen hårdast de kapitalvaruproducerande industrierna, vilka föga gynnas genom offentliga utgifter av här behandlat slag. De arbetslösa själva företaga inga investeringar och det är osannolikt att efterfrågeökningen å konsumtionsvaror skall vara tillräcklig för att föranleda producenterna av dessa att investera. En nackdel ur konjunkturpolitisk synpunkt med de utgifter, som direkt gå till löner, är alltså, att de minst komma de *företag* till godo, som ha störst behov av förbättrade avsättningsmöjligheter. Vad här sagts om löner åt arbetslösa gäller även om övriga kontanta socialunderstöd, vilka mottagarna fritt få disponera — frånsett givetvis att det allmänna ej erhåller någon ersättning i form av arbetsprestationer. Annat är fallet, när det allmänna direkt efterfrågar vissa nyttigheter eller subventionerar inköpen därav.

Se vi i stället till de belopp, som staten utbetalar för materialinköp, komma dessa i regel sådana företag, som träffats hårdast av depressionen, till godo, såsom producenter av byggnadsmaterial. Även om dessas sysselsättning

---

inkomst. Konsumeras k % av denna, få vi ett nytt inkomsttillskott $= k \cdot I$. Konsumeras även k % härav, uppkommer ytterligare ett inkomsttillskott $= k^2 \cdot I$ *etc.* Summan av dessa inkomsttillskott närmar sig värdet $\frac{I}{1-k}$. Ju större k är, desto större totalt inkomsttillskott erhålles av ett bestämt initialbelopp. Sparandet har här en rent negativ effekt, då det blott betecknar underlåtenhet att konsumera, d. v. s. minskar k. Denna formel tar dock bl. a. ej hänsyn till att den efterfrågan å konsumtionsvaror, som medför lagerminskningar eller ökade avskrivningar, ej i sin helhet ger upphov till inkomst, medan å andra sidan en ökning av konsumtionen kan medföra tillskott till I, vilka i sin tur giva upphov till ny inkomstbildning. Ej heller tar den hänsyn till att i den mån konsumtionsökningen ökar importen, skapar den ej inkomst inom landet. Den utgör därför blott en första aproximation av verkligheten.

Den inkomstbildning, som ger upphov till $\frac{I}{1-k}$, plägar inom ekonomisk teori benämnas *multiplikatorseffekten,* medan det tillskott till investeringsvolymen och därmed de nya konsumtionstillskott, som den ger upphov till, benämnas *accelerationseffekten.*

ökas, kommer likväl blott en del av de utbetalta beloppen arbetarna till godo i form av ökade löner. Nettovinsterna ökas, men detta torde endast i mindre utsträckning påverka delägarnas konsumtion. På grund av den stabila utdelningspolitik, som numera är vanlig inom svensk industri, kommer sannolikt en del av vinsttillskottet att reserveras. Återstoden utdelas ej omedelbart, vartill kommer att aktieägarnas sparkvot sannolikt är större än arbetarnas. Man kan alltså vänta sig mindre primärt tillskott till lönesumma och konsumtion av dessa utgifter än av de direkt lönebildande. Å andra sidan har man genom materialinköp och dylikt större möjlighet att direkt komma de av depressionen hårdast drabbade företagen till hjälp.

Vilket slag av offentliga utgifter, som har största konjunkturpolitiska effekt, blir främst beroende av vilket som mest stimulerar den enskilda realkapitalbildningen. Att genom stora offentliga utgifter, finansierade medelst lånemedel, ernå full sysselsättning möter ingen större svårighet. Härpå utgöra den statliga rustnings- och investeringskonjunkturen i Tyskland 1933—39 samt krigskonjunkturen i olika länder tillräckliga exempel. Svårare är att få igång ett enskilt konjunkturuppsving, som, sedan det väl startats med statens hjälp, »pump priming»,[1] är i stånd att gå vidare på egen hand. Härför är det ej tillräckligt, att man ger upphov till ett konsumtionstillskott, vilket i sin tur skall medföra ett nytt tillskott etc., utan det erfordras att de enskilda företagarna få anledning öka sina investeringar. Med användandet av i not 2 å s. 32 införd terminologi kan sägas att det ej räcker med multiplikatoreffekten, vilken alltid ernås för såvitt ej de utbetalta beloppen helt sparas, utan det erfordras att denna förstärkes med accelerationseffekten.[2]

Enbart en ökad efterfrågan å företagens produkter behöver ej vara tillräcklig orsak härtill. Vanligen är deras kapacitet under en depression så illa utnyttjad, att de ej behöva utbygga densamma enbart därför att efterfrågan å deras produkter ökas. Och även om efterfrågeökningen skulle bliva så stark, att den helt tar företagens kapacitet i anspråk, kunna dessa föredraga oförändrad avsättning till höjt pris framför ökad avsättning. Ju mera marknaden är monopoliserad och ju kortvarigare efterfrågeökningen väntas bliva, desto närmare till hands ligger detta alternativ. Räkna företagen å andra sidan med att efterfrågan skall fortsätta att växa, kunna de utbygga sin kapacitet redan innan den tidigare kapaciteten är optimalt utnyttjad, då de frukta att ett uppskov skall medföra ökade kostnader eller förlängda leveransterminer.

Svårigheten att medelst offentliga utgifter stimulera de enskilda investeringarna torde främst ligga i att företagarna ej äro säkra på efterfrågeökningens varaktighet och därför hellre använda de ökade intäkterna till att

[1] Uttrycket härrör från att man kan få igång en pump genom att slå vatten i den.

[2] Ett typiskt exempel på omöjligheten att skapa ett självständigt konjunkturuppsving, när de enskilda företagarna underlåta att öka sina investeringar, erbjuder Roosvelts försök att bryta stagnationen i U. S. A. Så länge budgeten var kraftigt underbalanserad, kunde inkomstbildningen bevaras på en relativt hög nivå, men när från och med hösten 1937 budgeten åter i realiteten balanserades genom fonderingar för sociala ändamål kom bakslaget.

stärka sin likviditet än till investeringar. Även utdelningspolitiken blir mera restriktiv, när man betraktar vinstökningen som blott tillfällig. Rent generellt finns ej anledning antaga, att stimulansen till investeringar skall bliva större om de offentliga utgifterna taga karaktären av beställningar hos kapitalvaruindustrier än om de i första hand verka löne- och i andra hand konsumtionsökande. I förra fallet bildar visserligen hela utgiften inkomsttillskott hos företag, medan i senare fallet blott den konsumerade delen därav har denna effekt. Då efterfrågan på kapitalvaror är mindre än på konsumtionsvaror, får efterfrågeökningen i förra fallet dessutom den relativt största betydelsen för företagens avsättning. Men å andra sidan är kapaciteten inom de realkapitalproducerande industrierna sämst utnyttjad, varför de i och för sig ha minst anledning att utbygga denna.

Härtill uppkommer frågan, vilka industriers kapacitet, som behöver utbyggas. Summariskt kan man säga, att de realkapitalvaruproducerande företagens, eller kortare sagt investeringssektorns, uppgift är att bibehålla och utbygga kapaciteten inom konsumtionsvarusektorn. Till denna räkna vi ej blott de konsumtionsvaruproducerande industrierna utan även t. ex. jordbruket, beståndet av bostadshus samt distributionsapparaten för konsumtionsvaror. En investeringskonjunktur, som ej understödes av efterfrågan å realkapital från dessas sida, riskerar att »lyfta sig själv i håret». En sådan kan visserligen till en tid uppbäras av att t. ex. verkstadsindustrien utökar sin maskinpark och därför gör beställningar på maskiner m. m. Den ökade efterfrågan härå kan leda till att verkstäderna ytterligare utbygga sin kapacitet, varigenom efterfrågan erhåller nya tillskott etc. Utan underbyggnad i form av investeringar inom konsumtionsvarusektorn måste ett dylikt uppsving bryta samman.

Att märka är att vi här sett alternativet efterfrågan å kapital- och å konsumtionsvaror ur synpunkten av »pump priming». Vi få senare tillfälle att återkomma till detsamma i vidare sammanhang.

Frågan om socialpolitiken som konjunkturpolitiskt instrument har mindre att göra med frågan om riktigheten av den s. k. *underkonsumtionsteorien* än vad man kanske först är benägen att tro. Denna innebär summariskt sagt att en högkonjunktur bryter samman, emedan konsumtionen ej är tillräckligt stor för att förränta det nyskapade realkapitalet.

Frågeställningen, huruvida en konjunkturteori är »riktig» eller »oriktig» är ganska obestämd. Man kan se till förflutna högkonjunkturer och fråga varför dessa upphört. För den ekonomiska politiken, som sysslar med nutiden och framtiden, får svaret härpå dock endast intresse i den mån det kan belysa de aktuella problemen. För dessa är ingen konjunkturteori utan intresse enbart därför att den ej är i stånd att förklara någon historiskt given konjunkturcykel.

Orsak till att en högkonjunktur upphör kan vara en räntestegring, ökade investeringskostnader, otillräckliga avsättningsmöjligheter etc. Dessa olika möjligheter utesluta dock ej varandra. Så kunna t. ex. ökade räntekostnader

kompenseras genom att ökad konsumtion medför förbättrade avsättningsmöjligheter. Inträffar ej detta, blir det en strid om ord huruvida orsaken till konjunkturomslaget skall anses vara räntestegringen eller den omständigheten att konsumtionen, tack vare för stort sparande, ej ökats tillräckligt för att kompensera de ökade räntekostnaderna. Ej heller anger alltid den närmaste orsaken till ett konjunkturomslag det lämpligaste medlet att möta detta.

Hotar t. ex. en konjunkturförsämring på grund av minskad import, finnes ej anledning att låta denna även gå ut över efterfrågan å inhemska konsumtionsnyttigheter. Visserligen är en konsumtionsökning ej alltid en tillräcklig förutsättning för att en högkonjunktur skall förlängas. Om denna främst uppbäres av bostadsbyggandet, kan man ej vänta att en generell konsumtionsökning skall kunna förlänga uppsvinget, om detta börjar mattas av på grund av t. ex. ökade byggnadskostnader. Härför hade erfordrats att konsumtionsökningen just inriktats på bostäder. Anse byggnadsföretagarna att kostnadsökningen blott skall bliva tillfällig kan det trots god efterfrågan på bostäder synas lönande att vänta att bygga till dess kostnaderna ånyo sjunkit. Men den ökade konsumtionen kan i stället tänkas stimulera andra slag av realkapitalbildning och att det allmänna söker öka konsumtionen hindrar ej att det samtidigt tillgriper andra åtgärder.

Olika typer av socialt motiverade investeringar.

Vi skilja här mellan:

I. Investeringar i sociala anstalter, såsom sjukvårdsanstalter, ålderdomshem och pensionärshem. För statens del äro dessa utgifter av underordnad betydelse. Även för kommunerna äro de av mindre betydelse än man kanske antager. Städernas totala investeringar i fast egendom under åren 1933—38 uppgingo sammanlagt till 706,4 miljoner kronor, varav 56,7 miljoner redovisas under posterna »Fattig- och barnavård» samt »Hälso- och sjukvård.» För landskommunernas del voro motsvarande siffror 125,6 respektive 12,8 miljoner kronor. Endast för landstingens del äro de sociala investeringarna dominerande. Av dessas totala investeringar i fast egendom under samma år på 62,5 miljoner kronor belöpa 57,0 miljoner kronor på sjukvård samt fattig- och barnavård. Sammanlagt uppgingo kommunernas, inklusive municipalsamhällenas, investeringar i fast egendom för sociala ändamål under nämnda år till 126,6 miljoner kronor, vartill kommo 48,6 miljoner kronor för anskaffandet av inventarier.[1]

Investeringsutredningen har upprättat investeringsplaner för budgetåret 1944—45. »Dessa arbeten omfatta som regel dels en *ordinarie* del, motsvarande de arbeten, som under nu rådande förhållanden i normal ordning väntas komma till utförande under budgetåret, dels ock en *allmän investeringsreserv,* vars storlek utredningen i regel sökt tillmäta så, att den till-

[1] Se »Kommunernas finanser» för resp. år.

sammans med de ordinarie arbetena för varje investeringsområde kommer att motsvara två gånger den årliga investering, vilken bedömts bliva normal för tiden närmast efter kriget, dels ock en särskild *grovarbetsreserv,* avsedd att tillgripas, därest materialbrist skulle hindra erforderligt utnyttjande av den allmänna »reserven».[1] Investeringsplaner ha upprättats dels för olika statliga förvaltningsområden, dels ock för grupper av kommunala eller statsunderstödda investeringsobjekt. Investeringsreserven innefattar anläggningsarbeten och anskaffningar för en total kostnad av cirka 580 miljoner kronor för den allmänna reserven och cirka 215 miljoner kronor för grovarbetsreserven. Av de statliga investeringarna i den allmänna reserven, 403 miljoner kronor, komma ej mer än 7,11 miljoner kronor på investeringar för sociala ändamål. De kommunala och enskilda arbetena äro mindre utförligt specificerade, men av en total investeringsreserv på 177,8 miljoner kronor komma cirka 80 miljoner kronor på arbeten för sociala ändamål, varav cirka 30 miljoner kronor komma på landstingens del. Därmed är givetvis dock de socialpolitiskt motiverade investeringarna ej uttömda.[2]

En speciell svårighet att koncentrera dessa investeringar till lågkonjunkturen följer av att de främst omhänderhas av kommunerna. I de fall, där de ej direkt kunna bidraga till att lösa kommunernas arbetslöshetsproblem, anse dessa sig ej ha större intresse av att förlägga dem till lågkonjunkturer — landstingen bedriva ju överhuvudtaget ej arbetslöshetspolitik — utan anskaffa nya tillgångar, när de ha behov därav. Även ur rent privatekonomisk synpunkt kan det visserligen vara lönande att koncentrera investeringar till lågkonjunkturen, då anskaffningskostnaderna äro lägre, men erfarenheten visar, att denna synpunkt ej haft större betydelse för kommunernas del. Nu hör anskaffandet av sociala anstalter ej till de arbeten, som lättast kunna konjunkturanpassas, men man kan i varje fall begära, att kommunerna ej skola bedriva en felaktig konjunkturanpassning genom att föra dem till högkonjunkturen. Tydligast framträder denna i fråga om landstingens kostnader för uppförandet av sjukvårdsanstalter. Det ligger nära till hands att antaga, att detta måste bestämmas av vårdbehovets utveckling, varför varje konjunkturanpassning vore omöjlig. Man finner dock att under lågkonjunkturen i början av 1930-talet sjönko kostnaderna för anskaffandet av sjukvårdsanstalter ända till en sjättedel av det belopp, vartill de uppgått under föregående högkonjunktur, för att sedan ånyo raskt stiga. Tydligen har landstingens optimistiska eller pessimistiska uppfattning av det finansiella läget varit den

[1] Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering II, SOU 1944: 12, sid. 270—271.

[2] Vi kunna t. ex. citera Arbetarrörelsens efterkrigsprogram: »Som vi längre fram skall komma till, är det lämpligt att bygga ut folkundervisningen just under den tid, då arbetsmarknaden kan behöva avlastas. Men för det ändamålet krävs utvidgade skollokaler. Kravet på att landsbygdens barn skall få mera tillfälle till fortsatt utbildning, medför ett behov av skolhem i städerna, så att föräldrarnas utgifter kan begränsas. Just när det finns tendenser till arbetslöshet, är det viktigt, att man bjuder ungdomen rikliga tillfällen till yrkesutbildning och att äldre arbetare kan få genomgå omskolningskurser. För det ändamålet behövs det också lokaler. Likaså krävs det mera lokaler, om skolmåltidsprogrammet skall mera fullständigt genomföras, om behovet av daghem och lekskolor skall bli tillfredsställt o. s. v. Mer än vad som hittills skett bör vid utarbetandet av offentliga investeringsplaner tas hänsyn till sådana nyare behov.»

avgörande faktorn; något som varit så mycket mindre motiverat som sjukhusbyggnader pläga amorteras på tjugofem till trettio år.

II. Investeringar, som främst motiveras som arbetsanskaffningsobjekt. Härmed förstå vi utgifter, som ej skulle företagits, om det ej gällt att möta arbetslöshet. Finanspolitiskt kunna dessa investeringar motiveras med att då de helt eller delvis ombesörjas genom att eljest lediga produktionsfaktorer tagas i anspråk, äro deras reella kostnader lägre än om full sysselsättning rått, varför de kunna vara motiverade även om i senare fallet den nytta de medfört ej ansetts motsvara deras kostnader. Deras kostnader kunna till och med vara negativa genom att de öka i stället för minska övrig realkapitalbildning och konsumtion. Konjunkturpolitiskt kunna de motiveras med den stimulerande effekt de utöva å produktion och sysselsättning och slutligen kunna givas en i trängre mening socialpolitisk motivering med att de bereda sysselsättning åt arbetslösa. I stort sett utgöra dessa motiveringar blott olika sidor av samma sak.

Man kan visserligen få fram en gradskillnad genom att säga, att den finanspolitiska motiveringen mera betonar den nytta, de ifrågavarande tillgångarna medföra i förhållande till de reeella kostnader de draga, medan den konjunkturpolitiska mera ser till den konjunkturstimulerande effekten, men ju starkare denna är, desto billigare ställer sig reellt sett en investering. På kort sikt kan man ställa den socialpolitiska synpunkten gentemot den konjunkturpolitiska genom att skilja mellan de offentiga arbetenas möjlighet att omedelbart skaffa sysselsättning åt största möjliga antal arbetslösa och därvid främst tillgodose dem, som äro mest i behov därav, samt deras förmåga att åstadkomma ett varaktigt konjunkturuppsving. Men på längre sikt kan sägas, att när det gäller konjunktur- eller stagnationsarbetslöshet utgör de mest konjunkturstimulerande investeringarna också de bästa arbetsanskaffningsobjekten. En annan sak är, att det kan existera arbetslöshetöar, »depressed areas», beroende på strukturella förskjutningar i näringslivet, som ej försvinna ens vid en kraftig konjunkturförbättring.

III. Bostadsbyggandet. Att högkonjunkturen under 1930-talets senare hälft blev långt mer intensiv än den föregående, förklaras främst av den livliga byggnadsverksamheten. Så översteg år 1939 siffran för antalet nytillkomna lägenheter å »gemensamma orter» den för år 1929 med 150 %, medan exportvärdet blott hade vuxit med 4 %. Av en total enskild investeringsvolym på omkring 2 500 miljoner kronor, kom över 800 miljoner kronor på uppförande, reparationer och underhåll av bostäder.[1] Statens andel i detta bo-

[1] Bostadsbyggandet uppgick till 600 miljoner kronor, reparationer och övrig byggnadsverksamhet till 365 miljoner kronor varav 250 miljoner kronor kommo på reparations- och underhållskostnader. Av dessa ha något mer än 200 miljoner antagits komma på bostäder. Redan det faktum, att vi ej ha någon byggnadsstatistik för landsbygden gör dessa siffror osäkra. Se Meddelanden från Konjunkturinstitutet, Ser. B: 2: Inkomstutveckling och köpkraftsöverskott under krigsåren, Stockholm 1943. Siffran för den totala investeringsvolymen har erhållits ur Bilaga B till »Inkomstbilagan» i 1941 års statsverksproposition. Begreppet investering är här fattat i vidsträckt bemärkelse. Se även Konjunkturinstitutets ovannämnda rapport B: 5.

stadsbyggande var relativt ringa. Medan värdet av det totala bostadsbyggandet år 1939 kan uppskattas till 600 miljoner kronor, uppgick värdet av bostadshus, som uppförts medelst statligt låneunderstöd eller annan form av subvention ej till mer än 35 miljoner kronor. Under kriget har som ovan nämnts den statliga kreditgivningen fått dominerande betydelse för bostadsbyggandet.

I bostadsbyggandet äger socialpolitiken sitt främsta konjunkturpolitiska instrument. Full sysselsättning är i fredstid knappast tänkbar utan livlig byggnadsverksamhet, medan å andra sidan övriga faktorer skola ställa sig synnerligen ogynnsamma, om ej uppförandet av t. ex. 50 000 lägenheter per år skulle medföra en relativt god konjunktur. Så snart man anlägger nationalekonomiska och ej blott rent privatekonomiska synpunkter, är investeringsbehovet nästan obegränsat. Man behöver blott erinra om att de barnrika familjerna ofta tvingas hyra de trångaste och minst hälsosamma bostäderna samt om att omkring halva antalet lägenheter består av ett rum och kök eller än mindre eller peka på behovet att sanera de äldre kvarteren i våra städer med mörka lägenheter och sollösa gårdar. Hur stora dessa uppgifter äro, äro de likväl ej olösbara. År 1939 uppfördes 45 000 lägenheter, motsvarande en stad av Malmös storlek. Medelst en byggnadsverksamhet av denna omfattning skulle det vara möjligt att om våra städer förstördes ånyo uppbygga dem på föga mer än femton år.[1] Genom kontinuerlig drift, standardisering, industrimässig produktion av vissa byggnadselement etc., kan en än större produktionsvolym uppnås.

Vi utgå ur kriget med ett underskott på cirka 40 000 lägenheter. Då det behov av lägenheter, som följer med ny familjebildning samt slopandet av äldre lägenheter, kan uppskattas till högst 30 000 lägenheter per år[2], skulle det med samma produktionsvolym som år 1939 vara möjligt att på två till tre år inhämta vad som förlorats under kriget — givetvis under förutsättning att tillgången på byggnadsmaterial blir tillräckligt stor. Det räcker dock ej att konstatera, vad som är tekniskt möjligt. En annan fråga är om de privatekonomiska förutsättningarna föreligga för en så stor byggnadsverksamhet. Det förefaller likväl som om man efter kriget kan hoppas på kostnadssänkningar, som utan större hyreshöjningar eller *generella* offentliga subventioner göra en betydande byggnadsverksamhet räntabel. Detta innebär dock ej, att staten ej har anledning att intressera sig för det sätt, varpå denna äger rum. Risken är stor att den främst inriktas på ur befolkningspolitisk synpunkt icke önskvärda en- eller tvårumslägenheter. Byggandet av större lägenheter till för små inkomsttagare överkomligt pris torde dock förutsätta fortsatt offentlig subvention, givetvis främst av bostäder åt barnrika familjer.

Sedan den av kriget skapade bostadsbristen hävts, stå vi inför ett dilemma.

---

[1] För att förtydliga denna uppgift kan nämnas att i Malmö finnas cirka 58 000 lägenheter, varav 4 000 enkelrum utan kök. Att vi likställa dessa med 45 000 nya lägenheter, beror på de senares högre standard.

[2] Siffran 30 000 lägenheter uppnås endast under förutsättning av fortsatt god konjunktur samt stark inflyttning till städerna, se Alf Johansson: Bostadsproduktionens förutsättningar efter vapenstilleståndet, SOU 1944: 7.

Fortsätter byggnadsverksamheten i oförminskad omfattning, kan detta rent privatekonomiskt sett leda till överproduktion. Minskas den åter, kan detta medföra en konjunkturförsämring, samtidigt som socialt sett viktiga bostadsbehov förbliva otillfredsställda. Dessa komma ej att bero på direkt brist i lägenheter, utan det gäller att t. ex. genom kvarterssaneringar ersätta det minst önskvärda bostadsbeståndet med nytt; en uppgift som rent privatekonomiskt sett blir mindre räntabel och som därför kommer att kräva större bistånd av det allmänna.

Bostadsbyggandet är ej av speciellt intresse blott genom sin omfattning och de viktiga behov det tillgodoser. Det kan även möjliggöra en av det allmänna framdriven investeringsverksamhet, som medför ett relativt litet tillskott till den icke räntabla offentliga upplåningen. Att efter kriget fortsätta att öka statsskulden genom en underbalansering av driftsbudgeten eller genom att medelst kapitalmedel bestrida icke räntabla investeringar kan visserligen bliva ofrånkomligt, men måste dock möta betänkligheter genom den ytterligare belastning som räntebetalningarna innebära å beskattningsapparaten. Vare sig det allmänna själv uppför bostadshus eller stöder det enskilda bostadsbyggandet genom lån på fördelaktiga villkor, eventuellt genom direkta subventioner, bör man kunna ernå en relativt stor investeringsvolym i förhållande till de ej räntabla offentliga utgifterna.

Socialpolitik och konsumtion.

Ett vanligt argument för sociala utgifter är att de genom att stimulera konsumtionen bereda näringslivet bättre avsättningsmöjligheter. Efterfrågan å konsumtionsvaror utgör ett stabiliserande moment under konjunkturcykeln. Den växer ej under högkonjunktur lika starkt som realkapitalbildningen och avtar ej lika mycket under lågkonjunkturen. Att under denna ej inkomstbildningen krymper samman obegränsat beror till väsentlig del på att trots arbetslöshet och minskade inkomster hålles efterfrågan på nödvändiga konsumtionsvaror uppe.

Man har inom ekonomisk teori mot varandra uppställt typerna investerings- och konsumtionsekonomi.[1] Som namnet anger kännetecknas den förra av realkapitalbildningens relativt stora betydelse, vilken gör den ekonomiska utvecklingen i samhället konjunkturkänslig. Den starka realkapitalbildningen motsvaras av en hög sparkvot. I jämförelse härmed representerar konsumtionsekonomien en stabilare hushållstyp. Såväl realkapitalbildningen som sparkvoten är här mindre, medan konsumtionen är större. Den mindre realkapitalbildningen ger visserligen samhället en svagare framstegstakt, men det anses vara av större betydelse att genom stark efterfrågan på konsumtionsvaror fullt utnyttja den existerande produktionskapaciteten än att ytterligare utbygga denna. Särskilt i U. S. A., där man räknar med att även under högkonjunkturåret 1929 — dettas produktionsvolym nåddes aldrig på nytt före krigsutbrottet — var industriens kapacitet blott utnyttjad till 80 %[2], ha

[1] Se t. ex. Alvin H. Hansen: Fiscal Policy and Business Cycles, New York 1941.
[2] Americas capacity to produce, Washington 1934.

som nämnts dylika tankegångar funnit anslutning. Som ett medel att hålla konsumtionen uppe rekommenderar man stora sociala utgifter bekostade medelst progressiv beskattning.

Direkt spelar den från sociala utgifter härrörande konsumtionen en relativt ringa roll. Som vi i kap. 3 skola finna kunna dessa under år 1941 uppskattas till 695 miljoner kronor. Enligt konjunkturinstitutets beräkning skulle den totala konsumtionens värde under samma år uppgå till 8 836 miljoner kronor.[1] Även om man antoge att de sociala utgifterna i sin helhet gåve upphov till konsumtion, skulle denna blott utgöra 7,9 % av den totala konsumtionen. Denna relation är dock ej den väsentliga. Avgörande är i stället i vad mån den genom de sociala utgifterna skapade konsumtionen är i stånd att ersätta den minskning i övrig konsumtion, som en depression medför.

I den mån socialutgifterna även under denna bekostas medelst skatter, äger någon sådan kompensation ej rum, bortsett från att man kan antaga, att skatterna då i större utsträckning träffa sparandet och i mindre utsträckning konsumtionen. Avgörande blir alltså möjligheten att bekosta socialutgifter medelst kapitalmedel.

Av de utav kommunerna bekostade socialutgifterna får formellt blott reserv- och beredskapsarbeten tas på lånebudgeten. I varje fall under en lågkonjunktur kan dock även ökningen av övriga socialutgifter motsvaras av minskad fondering eller tillgrepp av likvida medel. Om återigen de statliga utgifterna bekostas genom en underbalasering av driftsbudgeten bilda de — bortsett från att även beskattningen kunnat utgå ur sparandet — ett nettotillskott till konsumtionen. Den verkliga orsaken till detta ligger dock ej i socialutgifterna utan i budgetens underbalansering, då det i regel är godtyckligt att påstå att denna främst finansierar dessa utgifter. Oavsett utgifternas art — blott de direkt eller indirekt medföra en efterfrågan å nyttigheter — utgör en offentlig budget, som vid behov kan underbalanseras, en konjunkturstabiliserande faktor.

Detta betyder dock ej, att det ur konjunktursynpunkt är likgiltigt om man söker öka efterfrågan genom att bibehålla en oförändrad utgiftsram men sänka skatterna eller genom att öka utgifterna samt bekosta utgiftsökningen medelst kapitalmedel. Som den direkta beskattningen för närvarande är konstruerad, kan en sänkning härav — även om regeringen erhåller en beredskapsfullmakt att företaga en sådan — i regel ej omedelbart öka efterfrågan. Snarare kan man vänta, att en sänkning av den allmänna omsättningsskatten skall göra detta. Frånsett att det medelst den är lättare att dirigera efterfrågeökningen till de strategiska punkterna, kan en ökning av de sociala utgifterna även ha den fördelen att den kan giva en snabbare effekt.

I regel är det lättare att under en lågkonjunktur öka kapital- än driftsbudgeten. Även om det kräver vissa förberedelser kan man relativt lätt öka

[1] Inkomstutveckling och köpkraftsöverskott under krigsåren. Ser. B: 2, sid. 31.

de offentliga investeringarna genom att taga i anspråk de produktionsfaktorer, som depression ledigställt inom de kapitalvaruproducerande näringsgrenarna. Man skapar därmed nyttigheter för framtiden utan att binda sig för ökade framtida kostnader på annat sätt än vad som krävs för realkapitalets underhåll, förräntning och avskrivning. Av dessa behöver som tidigare framhållits blott underhållet utgöra en reell belastning av folkhushållet. Långt svårare är att tillfälligt öka de löpande utgifterna för t. ex. undervisningsväsendet eller sjukvården genom anställandet av ny personal. Det är svårt att finna tillfälliga uppgifter för dessa, och är personalen en gång anställd kan man ej utan vidare avskeda densamma.

I viss mån intaga de sociala understöden en särställning genom att vissa av dem, främst arbetslöshetsunderstöden och fattigvården, automatiskt ökas under en depression. Även om fattigvårdens utgiftsökning helt finansierades medelst kapitalmedel skulle den dock vara otillräcklig för att ens tillnärmelsevis kompensera den konsumtionsminskning, som depressionen medförde. I fråga om arbetslöshetshjälpen kan däremot motsatsen vara fallet, jämför nedan.

Övriga sociala utgifter äro svåra att utöka under en depression. Man kan ej gärna tänka sig en tillfällig höjning av folkpensionerna eller en tillfällig uppmjukning av behovsprövningsregler och dylikt. Ej heller kan man gärna tänka sig att löpande understöd till barnrika familjer i form av t. ex. hyresbidrag tillfälligt höjas. Däremot är det t. ex. tänkbart att om textil- eller möbelindustriens avsättningsmöjligheter försämras under en depression, staten kan göra stora beställningar av möbler och kläder, vilka utdelades till barnrika familjer. Då denna fråga har utretts inom kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering ingå vi ej här på densamma.

Mellan år 1930 och 1932 minskades konsumtionens nominella värde från 6 950 till 6 441 miljoner kronor.[1] Samtidigt ökades de sociala utgifterna med 16 miljoner kronor. I denna siffra äro dock ej arbetslöshetsutgifterna medtagna.[2] Även om man anser denna utgiftsökning som ett rent nettotillskott till konsumtionen, vilket är oriktigt bland annat därför att den bidragit till att höja den kommunala utdebiteringen, har den alltså direkt blott kunnat hindra att konsumtionen minskats med 526 i stället för 509 miljoner kronor. Indirekt kan dock dess verkan ha varit större genom att det inkomsttillskott den medfört bör ha fortplantat sig vidare. Tar man hänsyn till den reella konsumtionens utveckling, ställer sig proportionen gynnsammare för socialutgifternas del. Mellan dessa år minskades denna blott med 2,6 % eller med cirka 180 miljoner kronor, mätta i 1930 års penningvärde. Samtidigt bör en

[1] Undersökningar rörande det samlade skattetrycket i Sverige och utlandet. SOU 1936: 18, sid. 228. Vi ha valt år 1932, då detta torde ha lägst reell konsumtion. Den nominella konsumtionen föll med ytterligare 100 milj. kr. under år 1933.

[2] I syfte att få fram den konsumtionsstimulerande effekten i motsats till realkapitalbildningen ha vi så vitt möjligt avdragit kostnader för anskaffning av fastigheter, jämför tabell 6.

nominell ökning av socialutgifterna från 224 till 240 miljoner kronor motsvara en reell ökning med 35—40 miljoner kronor — på grund av den stora del av socialutgifterna som direkt eller indirekt gå till livsmedel och bränsle kan man räkna med något större reell utgiftsökning än vad en omräkning med hjälp av levnadskostnadsindex utvisar.

Något konjunkturpolitiskt syfte ligger ej bakom denna ökning av socialutgifterna. I den nominella ökningen på 16 miljoner kronor ingår bland annat en ökning av fattigvårdens kostnader med 9,9 miljoner och av statens och kommunernas kostnader för tilläggspensioner med 6,3 miljoner kronor medan kostnaderna för sjukvården förblevo oförändrade. Fattigvårdskostnaderna ökas automatiskt under en lågkonjunktur på grund av det ökade understödsbehovet, medan tilläggspensionernas ökning förklaras av det växande antalet åldringar och det ökade hjälpbehovet.[1] Bortse vi från utgifter för bekämpandet av arbetslöshet kan man alltså ej räkna med att socialutgifterna som följd av en lågkonjunktur undergå någon automatisk ökning, som kan få nämnvärd konjunkturstimulerande effekt, och som redan framhållits stöter det på tekniska svårigheter att avsiktligt åstadkomma en sådan, se vidare s. 81.

Frånsett arbetslöshetsutgifterna, är därför möjligheten att med hjälp av konsumtionsstimulerande sociala utgifter driva en självständig konjunkturpolitik begränsade. Dessas konjunkturpolitiska betydelse ligger snarare på det struktuella planet genom att de på lång sikt i någon mån bidraga till att hålla konsumtionen uppe på en nivå, som bör underlätta en stabiliserad konjunkturutveckling, än i att man med deras hjälp kan sätta igång en motkonjunktur gentemot en depression.

Helt annat är förhållandet med hjälpen åt arbetslösa. Under år 1932 uppgingo antalet hjälpsökande arbetslösa i genomsnitt till 113 900, men den verkliga arbetslösheten bör ha omfattat minst 150 000 personer. Av dessa erhöllo i medeltal närmare 60 000 hjälp för en kostnad av cirka 80 miljoner kronor. Uppenbarligen återstod ett tillräckligt antal ohjälpta arbetslösa och voro bidragen till de som hjälpta redovisade så knappa, att man, om väl den erforderliga administrativa apparaten funnits, skulle kunnat utvidga arbetslöshetshjälpen med 100 miljoner kronor utan att råka i förlägenhet för vartill pengarna skulle användas. Detta belopp hade motsvarat halva den reella konsumtionsminskningen mellan 1930 och 1932.

Ransonering av arbetstillfällen.

Det ligger nära till hands att under en lågkonjunktur, när tillgången på arbetstillfällen är knapp, söka fördela dessa på så många som möjligt eller låta dem först komma dem till godo, som äro mest i behov därav. Sätten härför äro legio, alltifrån opposition mot övertidsarbete och biförtjänster till direkta

[1] Tilläggspensionernas ökning retarderade under det följande uppsvinget. I kostnaderna för sjukvård äro ej fattigvårdens kostnader för obemedlades sjukvård inräknade. Den reella kostnadsökningen är givetvis större än den nominella.

försök att utestänga hela socialgrupper från vissa slag av arbete. Under en depression skärpes t. ex. oppositionen starkt mot att kvinnorna tränga in på arbetsområden, som av ålder ansetts mannen förbehållna, och riktar sig då speciellt mot s. k. dubbelförsörjda kvinnor, under vilken benämning man förstår kvinnor, som ofta få utföra såväl yrkes- som hemarbete. Statens möjligheter att ransonera arbetstillfällena bestå främst i en allmän förkortning av arbetstiden, vare sig genom en nedskärning av arbetsveckan eller en förlängd semester, samt bidrag till förtidspensionering; — ifråga om sina egna tjänstemän direkt sådan.

Utgår man från att det gäller att fullt ut utnyttja folkhushållets produktionskapacitet i syfte att skapa största möjliga välstånd, är varje inskränkning av arbetstiden utöver vad hänsyn till folkhälsan samt till de arbetandes krav på fritid och rekreation gör önskvärt en irrationell metod att lösa arbetslöshetsproblemet. Den vilar på föreställningen att arbetstillgången skulle vara en bestämd kvantitet, som i fall av knapphet måste ransoneras. Vid svår arbetslöshet kan man dock ej räkna med att det allmänna, i varje fall ej omedelbart, skall kunna giva alla sysselsättning ens om de statsfinansiella hindren helt skjutas åt sidan. Offentliga arbeten kunna ej omedelbart stampas fram i obegränsad mängd och alla kunna ej lämpligen sysselsättas vid dem. Tillfällighetsvis kan därför en ransonering av arbetstillfällena vara en framkomlig väg.

Även bortsett från alla rättvisesynpunkter är det dock olämpligt att genomföra denna genom att utestänga någon grupp från visst slag av arbete. När konjunkturerna åter förbättras och dess arbetskraft behövs, kan denna ha försämrats genom frånvaron. En förtidspensionering har ej samma nackdel, för såvitt den begränsas till arbetskraft, som blir överårig under den följande högkonjunkturen. Någon större effekt kan dock endast ernås genom en begränsning av arbetstiden och en förlängning av semestern. Det starkt begränsade användningsområde, som ransonering av arbetstillfällen bör tillerkännas, motiverar att vi endast behandla densamma i förbigående.

Enbart en ransonering av arbetstillfällena har ej större konjunkturpolitisk betydelse. Ofta är den dock förbunden med andra åtgärder. När man förordar en reduktion av arbetstiden förutsätter man i regel, att arbetslönen ej skall reduceras i motsvarande grad. Kan man räkna med oförändrat antal arbetstimmar ökas alltså den totala lönesumman, vilket i och för sig betyder ökad efterfrågan å konsumtionsvaror, samtidigt som företagens kostnader ökas. Det skulle föra för långt att här diskutera alla tänkbara verkningar detta kan få för depressionen. De konjunkturpolitiska resultaten av de försök, som Roosevelt och Blum gjort att häva depressionen genom arbetstidsförkortning och lönehöjning, ha varit föga uppmuntrande. Man har fått en tillfällig konsumtionskonjunktur, framdriven av återförsäljarnas och allmänhetens förväntan om prisstegringar, som snart ebbat ut. En orsak härtill är att enbart en lönehöjning ej medför någon efterfrågeökning utöver kostnadsökningen, för såvitt den ej ger upphov till en rationaliseringskonjunktur.

Företagarna få i stället räkna med att en del av de ökade löneutbetalningarna går till utlandet genom att öka importen eller sparas. Man torde därför få skilja mellan tvenne fall: Har väl ett uppsving med livlig investeringsverksamhet kommit igång, kunna lönehöjningar verka stimulerande genom att förbättra de nya eller utbyggda företagens avsättningsmöjligheter. En annan sak är däremot att söka starta ett konjunkturuppsving medelst lönehöjningar.

Vill man förkorta arbetstiden utan att företaga en motsvarande lönesänkning, är det därför ur konjunkturpolitisk synpunkt önskvärt att staten träder emellan och i varje fall delvis täcker företagens merkostnader. Som alltid när det gäller konjunkturstimulerande offentliga utgifter böra de bekostas medelst kapitalmedel. Vare sig staten bidrar till företagens kostnader för en förlängd semester eller för en förkortning av arbetsveckan, medför detta ökad efterfrågan å konsumtionsvaror, varigenom produktionen kan stimuleras. Härför är det ej erforderligt att staten ersätter företagarna hela den kostnadsökning, som lönehöjningen innebär. I den mån denna ej sparas eller ökar importen, återvänder den som nämnts till företagen; ehuru givetvis i olika mån till skilda företag, alltefter som dessas avsättningsmöjligheter äro beroende av de breda lagrens köpkraft — företagen inom investeringssektorn draga ju ingen direkt nytta av den ökade konsumtionen.

Den konjunkturpolitiska effekten av offentliga bidrag till kostnaderna för en förkortning av arbetstiden får alltså i princip bedömas på samma sätt som övriga konsumtionsökande utgifter, såsom kontantunderstöd åt arbetslösa, lönekrävande offentliga arbeten samt utökningar av övriga former av socialhjälp. Även den ökade efterfrågan, som dessa medföra, komma ju skilda företag i olika grad till godo. Skillnaden är blott den, att det här ej blott är den konsumtionsökning, som föranletts av de offentliga utgifterna, utan den som förorsakas av hela lönehöjningen, vilken fördelas mellan företagen. För såvitt staten ej ersätter hela lönehöjningen kan denna alltså medföra förlust för vissa företag, medan andra kunna vinna på densamma även om de ej erhålla någon som helst kostnadsersättning.[1]

Socialpolitik under en statskonjunktur.

Vi ha ovan diskuterat socialpolitikens möjligheter under en lågkonjunktur. Antag nu att de medel, som tillgripits för att övervinna denna, ha sådan effekt, att ett tillstånd av full sysselsättning — i relativ mening — ernås, ehuru ej i form av en högkonjunktur, som uppbäres av rent privatekonomiska faktorer, utan i form av en statskonjunktur. Socialpolitikens uppgifter under den förra ha redan berörts[2], varför vi kunna inskränka oss till frågan, i vad mån de förskjutas under den senare.

[1] Är en lönehöjning ej förbunden med en minskning av arbetstiden, är det möjligt att vissa företag, som producera varor av enklare kvalitet, få försämrade avsättningsmöjligheter tack vare att konsumenterna få råd att efterfråga bättre kvaliteter och därför förlora på densamma, även om staten helt ersätter de av lönehöjningen förorsakade kostnaderna. Men i detta fall, där lönehöjningen blott åsyftar att trots minskad arbetstid bevara inkomsten oförändrad, är risken härför mindre.

[2] Se ovan sid. 21.

För att belysa denna sätta vi åter mot varandra typerna kapitalbildnings- och konsumtionsekonomi. Antag att det allmänna under en depression genom skatte- och räntesänkningar samt framför allt direkta subventioner lyckats stimulera den enskilda realkapitalbildningen så starkt att denna når samma omfattning som under en högkonjunktur. Bortse vi tills vidare från utrikeshandelns betydelse för inkomstbildningen, kommer i så fall även efterfrågan å konsumtionsnyttigheter samt sysselsättningen inom konsumtionsvarusektorn att nå samma omfattning som under en högkonjunktur. Konjunkturpolitiken kommer alltså ej att belasta den egentliga socialbudgeten, vilket ej hindrar att den kan kosta det allmänna stora belopp i form av skattelindringar för nyinvesteringar eller direkta subventioner av dessa. En statskonjunktur av detta slag företer alla yttre likheter med en som uppbäres av rent privatekonomiska faktorer, men skiljer sig dock på en väsentlig punkt från denna: Det är staten som genom sina utgifter skapar de vinstförväntningar, som bestämma de enskilda realinvesteringarna. Skall statskonjunkturen gå över i en privatekonomisk, måste den tekniska utvecklingen, reinvesteringsbehovet etc. förbättra företagarnas vinstförväntningar tillräckligt för att investeringsvolymen skall kunna upprätthållas utan några speciella statliga åtgärder. Ett hinder häremot är som redan antytts, att det subventionerade utbyggandet av företagens kapacitet gör ett ytterligare utbyggande mindre räntabelt.

Motsatsen härtill är att staten söker hålla konsumtionen uppe genom inkomstutbetalningar till den arbetskraft, som förlorar sysselsättning till följd av depressionen. Som ovan visats möter det ej oöverstigliga svårigheter att på så sätt förhindra, att denna leder till en konsumtionsminskning. Genom en expansiv arbetslöshetspolitik kan man alltså hindra, att depressionen nämnvärt belastar socialbudgeten i övrigt. Vi få på detta sätt en statskonjunktur, där konsumtionen kan nå samma omfattning som under en av privatekonomiska faktorer framdriven konjunktur, medan den enskilda realkapitalbildningen är mindre. Detta behöver ej nödvändigt betyda en reduktion av den totala realkapitalbildningen, då de arbetslösa bäst hjälpas genom att erhålla sysselsättning vid offentliga arbeten. En sådan konjunktur betraktas ofta som konstlad enär den uppbäres av privatekonomiskt sett icke räntabla investeringar. Ur samhällelig synpunkt är räntabilitet dock ej något kriterium på nytta. Sjukvårdsanstalter, skolor etc. kunna vara lika önskvärda som företag, vilka bliva räntabla genom att producera ofta mindre nödvändiga varor, särskilt om den redan existerande produktionsapparatens kapacitet är tillräcklig för att tillhandahålla dessa. En fördel med allmänna anstalter och dylikt är, att de ej konkurrera med de privata företagen och därigenom avskräcka dessa från att investera. Skulle det ej lyckas att på detta sätt genom »pump priming» få igång ett privatekonomiskt uppsving, får det allmänna dock överväga att vidga ramen för sina investeringar, då folkhushållet eljest blir snedbelastat genom för många »allmännyttiga» tillgångar.

Lyckas man på så sätt förhindra en konsumtionsminskning, kommer de-

pressionen, då vi i detta sammanhang bortse från exporten, enbart att drabba de inom investeringssektorn sysselsatta. Tidigare har framhållits att om man för en viss utgiftssumma vill ernå största möjliga omedelbara konsumtionsökning, bör man inrikta sig på sådana offentliga arbeten, där löner utgöra en relativt stor del av totalkostnaden. Antag emellertid att man har möjlighet att direkt eller indirekt skaffa sysselsättning åt alla genom depressionen arbetslösa. Att i så fall speciellt inrikta sig på arbetskrävande investeringar innebär att produktitonskapaciteten hos investeringssektorns företag ej utnyttjas på sätt som kunnat ske. Den minskning av nationalinkomsten, som detta medför, motsvaras av att ägarna av företag inom byggnadsämnesindustrien, maskinindustrien etc. ej draga större nytta av de depressionsbekämpande åtgärderna, då dessa i relativt ringa utsträckning medföra efterfrågan å deras produkter. Deras arbetare ha däremot enligt våra förutsättningar erhållit sysselsättning, ehuru i stor utsträckning ej inom sina tidigare verksamhetsområden, vilket i och för sig kan minska deras effektivitet. När frågan uppkommer, huruvida man bör inrikta sig på arbetskrävande eller på lönekrävande investeringar, får man alltså skilja mellan tvenne fall:

Antag att arbetslöshet råder inom såväl konsumtionsvaru- som investeringssektorn, samt att man ej anser sig ha möjlighet att helt avskaffa denna. De arbetskrävande offentliga investeringarna ha då den fördelen, att man omedelbart med samma kostnad för det allmänna kan bringa hjälp åt ett större antal arbetslösa samt lättare fördela arbetstillfällena på dem, som äro i största behov därav. Att många arbetare komma att sysselsättas utanför sitt verksamhetsområde får i detta fall mindre betydelse, då det under alla förhållanden blir svårt för staten att — med undantag för t. ex. statssubventionerad produktion av varaktiga konsumtionsvaror för barnrika familjer — sysselsätta konsumtionsvarusektorns arbetslösa inom deras eget fack. Frågan, huruvida den konjunkturstimulerande effekten blir störst genom ökad efterfrågan å konsumtionsvaror eller å realkapital, kan ej generellt besvaras.[1]

Antag återigen, att staten räknar med att genom sin aktiva konjunkturpolitik kunna skaffa sysselsättning åt alla arbetslösa. I så fall bör konsumtionen nå normal omfattning, varigenom konsumtionsvarusektorns arbetare automatiskt få sysselsättning inom denna. Frågan, vilken form av offentliga arbeten som säkrast bereder sysselsättning åt största antal hjälpbehövande, förlorar sitt intresse. Då det i detta fall endast gäller att skaffa arbete åt investeringssektorns arbetare och vi utgå från att man har möjlighet att bereda dessa full sysselsättning, är det i detta fall uppenbart att de arbetslösa böra sysselsättas inom de verksamhetsområden, för vilka de äro utbildade och där de kunna utnyttja det existerande realkapitalet.

I syfte att illustrera sistnämnda omständighet antaga vi, att 100 000 man äro arbetslösa samt det allmänna är villigt att under ett år lägga ut 360 miljoner kronor för arbetslöshetens bekämpande. Satte man i så fall igång arbeten, vars kostnader för enkelhetens skull antagas enbart utgöras av arbetslöner,

[1] Jämför ovan sid. 31.

skulle man kunna sysselsätta samtliga arbetslösa emot en lön av 3 600 kronor per år. Primärt medför sysselsättandet av en arbetslös ej större tillskott till det nominella produktionsvärdet än som svarar mot hans lön.

Som en alternativ möjlighet tänka vi oss, att man använde samma belopp till att efterfråga realkapital från inhemska företag, varvid halva beloppet gick till löner och återstoden till räntor, avskrivningar och inköp av utländska råvaror. Antaga vi att lönen även här utgör 3 600 kronor per år, bliva blott 50 000 arbetare omedelbart sysselsatta, medan de övrigas sysselsättning blir beroende av efterfrågeökningens sekundära effekt. Men kan man utgå från att även dessa erhålla sysselsättning, blir det nominella produktionsvärdet genom de förstnämnda 50 000 arbetarnas sysselsättning större i detta fall. Bortse vi från den ökade importen av råvaror samt förutsätta att avskrivningarna bliva lika stora vare sig företagen äro i gång eller stå stilla, utgör det 360 i stället för 180 miljoner kronor.[1] Att det också nominellt kostar det allmänna dubbelt så mycket saknar betydelse i detta fall, då investeringar, som utföras genom att taga lediga produktionsfaktorer i anspråk ej medföra några reella kostnader för folkhushållet i dess helhet. En annan fråga är, vilket reeellt värde de äga för detta, eller med andra ord i vad mån har det allmänna möjlighet att skapa tillgångar genom att bereda arbete åt investeringssektorns företag?

Av den totala enskilda investeringsvolymen å 2 500 miljoner kronor utgjorde år 1939 cirka 1 190 miljoner kronor eller ej mindre än 48 % byggnads- och anläggningsverksamhet.[2] Detta visar vilka möjligheter det allmänna har att bereda investeringssektorn sysselsättning genom bostadsbyggen, uppförandet av »allmännyttiga» byggnader etc. Huvudparten måste givetvis komma på bostadsbyggen. Dessa ha den fördelen, att man därmed kan producera realkapital av samma slag som det som tack vare det enskilda initiativet produceras under en högkonjunktur, utan att man likväl direkt behöver konkurrera med detta och därigenom minska utsikterna för ett av privatekonomiska faktorer bestämt konjunkturuppsving. Främst kan detta ske genom att producera lägenheter för mindre bemedlade barnrika familjer. Dessas köpkraft är ej tillräckligt stor för att de i högre grad skulle kunna

---

[1] Detta betyder dock ej, att en arbetares nominella produkttillskott är dubbelt så stort som hans lön, då vi få taga hänsyn till den arbetskraft, som sysselsättes genom den ökade råvaruproduktionen. Att ett »mervärde» likväl uppkommer beror tydligen på att i detta fall tages, i motsats till i det förra, även realkapital i anspråk, varemot svarar en vinstökning för dettas ägare. Under förutsättningen, att avskrivningarna ej ökas, få vi inkludera, att någon lagerminskning ej äger rum. Att här räkna med samma lön som i föregående fall är kanske verklighetsfrämmande, men har skett för enkelhetens skull.

[2] Av de å sid. 34 och 124 i konjunkturinstitutets ovannämnda rapport, B: 2, angivna investeringarna ha posterna »övriga investeringar» å sid. 34 samt »andra anläggningar för driften» och »maskiner och apparater» å sid. 124 här ej hänförts till byggnads- och anläggningsverksamhet. De tvenne senare posterna inkludera även investeringar i statlig och kommunal industri. De förra angivas å sid. 122 till 42 miljoner kronor och de senare utgöra enligt Kommunernas finanser 58 miljoner kronor. Den totala enskilda investeringsvolymen är som redan antytts högt beräknad, och samtliga siffror måste anses som ganska osäkra.

efterfråga de lägenhetstyper, som den privata byggnadsverksamheten inriktar sig på. Ju mer det allmänna går in för sådana bostadstyper, desto större blir dock den framtida belastningen av statsfinanserna. Svårare är det för det allmänna att bereda sysselsättning åt mekaniska verkstäder och dylikt. Något kan vinnas genom att koncentrera de statliga och kommunala affärsverkens investeringar till lågkonjunkturen. Produktionen av krigsmaterial kan som bekant bereda den mekaniska industrien sysselsättning, men är svår att konjunkturanpassa. Det är också tänkbart, att en mera industrialiserad produktion av bostäder kommer att betyda ökad sysselsättning för denna. Likväl kan även vid i övrigt full sysselsättning frågan om en tillfällig omställning av arbetskraften under en lågkonjunktur här bliva aktuell.

Än större betydelse får denna, om vi taga hänsyn till att en depression även minskar exporten. Som Sveriges export är sammansatt, kan den uppenbarligen ej avsättas på hemmamarknaden, utan vid exportminskning måste arbetskraft överföras till annan sysselsättning. Ett medel härtill är att besvara exportminskningen med att minska importen genom handels- eller valutarestriktioner. Importminskningen kan även komma automatiskt som följd av att exportminskningen förorsakar en valutadepreciering eller minskad sysselsättning och inkomstbildning inom landet — det sistnämnda bör dock såvitt möjligt undvikas. Att på så sätt låta hemmemarknadsindustriens expansion skapa sysselsättning åt den genom exportminskningen frigjorda arbetskraften har den fördelen, att denna i motsvarande grad ej vållar det allmänna utgifter. Nackdelar äro, att importbegränsningar lätt leda till motåtgärder samt att hemmamarknadsindustrierna, när exportkonjunkturen åter förbättras, kräva fortsatt skydd och genom att erhålla detta kvarhålla den från exportindustrierna övertagna arbetskraften. Ur denna synpunkt kan det vara lämpligare att sysselsätta denna genom offentliga arbeten. Frågan blir blott om betalningsbalansen gentemot utlandet tillåter detta. Är så fallet bekostar man i realiteten de offentliga investeringarna medelst tillgodohavanden på utlandet eventuellt genom utländsk upplåning.[1]

Härmed är givetvis ej frågan om exportens betydelse för sysselsättningen slutbehandlad. Erfarenheterna från föregående depression visa, vilken avgörande vikt denna äger för ett land som Sverige. Att vid krympande export bevara full sysselsättning måste för vår del bliva ett synnerligen svårlöst problem. Att det här ej upptages till behandling, beror ej på att vi undervärdera dess betydelse, utan på att vårt syfte ej är att giva någon teori för den fulla

[1] För undvikande av missförstånd kan påpekas att detta ej under alla förhållanden måste äga rum. Att det sker här, beror på att vi förutsatt att staten lyckats skapa full sysselsättning, varför man får välja mellan att använda arbetskraften för en expansion av hemmamarknadsindustrien eller för offentliga arbeten. I regel behöver det ena ju ej utesluta det andra, varför man ej behöver frukta att de offentliga arbetena skola öka importen genom att de minska sysselsättningen inom den hemmamarknadsindustri, vars produktion eljest ersatt denna. Däremot kunna de öka importbehovet genom att öka inkomstbildningen och därmed efterfrågan å utländska varor, såväl råvaror för den inhemska produktionen som färdigvaror. Att en exportminskning kan göra det svårt att bekosta den import, som erfordras för att upprätthålla full sysselsättning inom landet, har under depressionstider visat sig vara ett verkningsfullt argument för autarki.

sysselsättningen utan blott att beröra socialpolitikens betydelse för densamma.

Vi ha här förutsatt, att den minskning av sysselsättningen inom den enskilda sektorn, som depressionen medfört, kompenserats genom offentliga eller av det allmänna subventionerade investeringar. Ett tänkbart alternativ är som nämnts att det i stället sker genom ökad konsumtion. Förutsättningen för att full sysselsättning skall råda är att de minusposter i häremot svarande inkomstbildning, som importen och sparandet representera, kompenseras genom en lika stor summa export och realkapitalbildning.[1] Minskas exporten medan konsumtionen ökas i motsvarande grad, bekostas konsumtionsökningen med en minskning av landets utländska tillgodohavanden. I likhet med när realkapitalbildning utbytes mot konsumtion, sker alltså en minskning av nationalförmögenheten. Medan en försämring av betalningsbalansen ej alltid är möjlig, blir avgörandet, om en ökning av konsumtionen eller realkapitalbildningen är att föredraga, i sista hand en ren värderingsfråga, på vilken vi ej ha anledning att ingå. Här skall blott den konjunkturpolitiska frågeställningen beröras.

Vill man under en depression nå full sysselsättning utan att ånyo giva realkapitalbildningen dess gamla omfång — vi bortse här från utrikeshandeln — måste man minska sparkvoten, så att denna även vid full sysselsättning ej ger större totalsparande än som svarar mot investeringsvolymen. Det räcker alltså ej att det allmänna övertar de produktionsfaktorer, som bliva sysslolösa genom den minskade realkapitalbildningen, och låter dem producera konsumtionsvaror. Antingen får man tillhandahålla dessa utan ersättning samt täcka produktionskostnaderna medelst kapitalmedel eller skatter, som ej inskränkte skattebetalarnas konsumtion, d. v. s. enbart träffade deras sparande. Eller får man skapa efterfrågan å dem genom inkomstutbetalningar, som finansieras på samma sätt.

Sammanfattning.

Uppgiften att förhindra eller övervinna en depression kräver i regel insättandet av alla medel, den ekonomiska politiken förfogar över. För Sveriges del får den i hög grad sin karaktär av vårt starka beroende av utrikeshandeln. Erfarenhetsmässigt är en exportminskning den kanske sannolikaste orsaken till en depression. Att förhindra en sådan ligger blott i begränsad utsträck-

[1] Frågan om den betydelse, som tillkommer relationen mellan sparande och investering, har diskuterats till leda inom den ekonomiska teorien. Till stor del ha meningsmotsättningarna berott på skiljaktigheter inom terminologien, varpå här ej finns anledning ingå. För vår del räcker att framhålla att under förutsättning av sluten hushållning måste visserligen i efterhand sparande och investering överensstämma, men denna överensstämmelse ernås genom att inkomsten anpassar sig efter realkapitalbildningen så, att denna blir lika med sparandet. Ju lägre inkomst, desto mindre sparande. För att bibehålla en mot full sysselsättning svarande inkomstbildning måste realkapitalbildningen hållas på en nivå, som svarar mot då rådande sparande. Ju lägre realkapitalbildningen är, desto mindre sparkvot erfordras härför. Detta är kärnpunkten i teorien om »översparandets» risker.

ning i statens förmåga, och att kompensera den genom en reduktion av importen kan visserligen bliva nödvändigt men är ett tveeggat svärd. Vår konjunkturpolitik står alltså inför den svårigheten, att man ofta ej har möjlighet att träffa den primära orsaken till en depression. Detta gör att en teori, som passar in på t. ex. USA, ej alltid är tillämplig för vår del.

Bortse vi från utrikeshandeln, kan en politik, som syftar till uppnåendet av full sysselsättning, inrikta sig såväl på realkapitalbildningen som på konsumtionen. En ökning av bådadera kan vara erforderlig för att nå full sysselsättning utan snedbelastning av näringslivet. En ökning av realkapitalbildningen leder alltid till någon ökning av konsumtionen, medan ett primärt konsumtionstillskott visserligen bör medföra sekundära tillskott men ej behöver öka realkapitalbildningen. Härmed är dock ej frågan, huruvida ett tillskott till realkapitalbildningen eller till konsumtionen medför störst totalt inkomsttillskott, besvarad, utan detta blir helt beroende av omständigheterna i det konkreta fallet.

Vill man öka realkapitalbildningen kan man antingen uppmuntra enskilda investeringar eller företaga offentliga sådana. Ju mer man närmar sig den fulla sysselsättningen, desto strängare krav få ställas på nyttan av de offentliga investeringarna och desto mindre motiverade ställa sig de främst löneskapande arbetena, då dessa i otillräcklig grad utnyttja produktionskapaciteten hos det existerande realkapitalet. De socialpolitiskt motiverade investeringar, som främst kunna komma ifråga, bliva i så fall byggandet av sjukhus m. fl. anstalter samt av bostäder åt barnrika familjer.

En ökning av konsumtionen kan antingen ske i förhoppning att stimulera realkapitalbildningen eller i syfte att ersätta denna med konsumtion — med andra ord att övergå från investerings- till konsumtionsekonomi. En nackdel med en generell konsumtionsökning i jämförelse med en ökad efterfrågan å realkapital är, att man i mindre utsträckning gynnar de av depressionen hårdast träffade företagen. Annat är förhållandet om konsumtionsökningen speciellt inriktas på t. ex. varaktiga konsumtionsvaror.

Vill man ersätta realkapitalbildning med konsumtion, får man i motsvarande grad minska folkhushållets sparkvot medelst en underbalanserad budget eller skatter, som speciellt träffa sparandet. De senare ha den fördelen, att beskattningsapparaten ej i framtiden betungas genom ökade räntebetalningar. I den mån valet mellan lån och skatter ej påverkar realkapitalbildningens och betalningsbalansens utveckling, får det ej betydelse för nationalförmögenhets storlek. Härav följer att så länge skatter å sparandet ej minska realkapitalbildningen eller försämra betalningsbalansen, reducera de blott den totala enskilda förmögenheten i den mån staten använder dem till skuldamorteringar eller andra utgifter, som öka dess nettoförmögenhet.

En konsumtionsstimulerande socialpolitik kan fungera såväl som en strukturell som en konjunkturell faktor. En stabil volym av offentliga utgifter utgör ett för sysselsättningen stabiliserande moment — i varje fall om man bortser från frågan, hur den skall kunna bevaras vid en exportminskning, som

hotar betalningsbalansen. Denna uppgift, som starkt betonats av t. ex. Beveridge[1], kan vår socialpolitik vid nuvarande omfattning dock endast fylla i ringa omfattning. Dess direkt konjunkturpolitiska betydelse blir dock mindre beroende av utgifternas absoluta storlek än av möjligheten att utöka dem under en lågkonjunktur och härigenom motverka den av denna förorsakade konsumtionsminskningen. Tekniskt sett äro arbetslöshetsutgifterna lättast att öka. Ju mera lönebildande de offentliga arbetena äro, desto större primärt tillskott till konsumtionen kan man räkna med. Genom att subventionera efterfrågan å varaktiga konsumtionsföremål kan man som redan nämnts ernå en mera »dirigerad» konsumtion. I övrigt är vid nuvarande organisation av vår socialpolitik även en sådan utgiftspost som fattigvårdskostnaderna föga konjunkturkänslig.

---

[1] William J. Beveridge: Full Employment in a free Society, London 1944.

KAP. 3.

Uppgifter om socialpolitikens direkta betydelse för inkomstfördelningen.

Vid ett försök att mäta socialpolitikens inkomstförskjutande effekt måste man taga hänsyn till bland annat inkomstfördelningen, socialpolitikens kostnader, fördelningen av de skatter eller övriga offentliga inkomster som bekosta dessa, samt till fördelningen av socialpolitikens förmåner. Då envar av dessa faktorer är osäker, måste även den mest summariska uppskattning av hur socialpolitiken påverkar inkomstfördelningen bliva diskutabel. Längre än till ett angivande av storleksordningen kan man ej hoppas komma. Då vår undersökning leder till alternativa resultat, som i och för sig kunna synas lika sannolika, tala vi i rubriken blott om »uppgifter» rörande den inkomstförskjutande effekten.

Vi komma här nedan att angiva siffror för utvecklingen av socialpolitikens kostnader under åren 1930—41. Dessa äro i huvudsak hämtade från betänkandet om »Socialvårdens omfattning och kostnader efter 1930», SOU 1944: 33, utarbetat på uppdrag av befolkningsutredningen av Per Holm och Wilhelm Romberg — här nedan förkortat till Holm — ehuru där intagna siffror på några punkter omarbetats eller kompletterats. Med den snabba stegring, som kostnaderna för vissa av socialpolitikens grenar till följd av den allmänna pris- och levnadskostnadsstegringen visat under de senaste åren, äro även siffrorna för år 1941 delvis föråldrade. Den starka eftersläpningen hos vår socialstatistik har dock gjort det omöjligt att erhålla fullständiga siffror för något senare år, och till och med för detta år har en total uppskattning vållat svårigheter. År 1941 är dessutom det sista år, för vilket en beräkning av inkomst- och skattefördelningen ägt rum.[1]

Nationalinkomstens fördelning.

Till »inkomstbilagan» å 1944 års statsverksproposition är som Bihang D fogad en undersökning av Erik Lindahl och Mats Lemne: »P. M. angående skattetrycket för olika inkomstklasser år 1943». Här är å s. 8 intagen en tabell — baserad på en inom riksräkenskapsverket verkställd beräkning — över de taxerade beloppens fördelning å olika inkomstklasser. Fördelningen av belopp över 8 000 kronor har direkt skett i enlighet med skattetaxeringarna, medan

[1] Att den löpande beräkning av de taxerade beloppens fördelning, som skall äga rum från och med år 1943, redan givit siffror för detta år är för oss utan intresse, då det ej föreligger någon möjlighet att uppskatta skattefördelningen eller socialpolitikens totalkostnader under detta år.

de lägre inkomsternas fördelning är uppskattad. Resultatet av denna uppskattning har kritiserats av Carl-Erik Quensel i »Inkomstfördelning och skattetryck».[1] Utan att fälla något definitivt omdöme om det berättigade i denna kritik kan framhållas att det t. ex. förefaller riktigt att anmärka på att medelvärdet för inkomsterna inom klassen 6 000—8 000 kronor skulle utgöra 7 200 kronor, medan det rimligen borde ligga under 7 000 kronor. Vi ha därför nedan i tabell 1 medtagit såväl riksräkenskapsverkets som Quensels uppskattning av inkomstfördelningen. Över 8 000 kronor äro siffrorna identiska, då de direkt äro tagna ur taxeringslängderna.

Tabell 1. Inkomstfördelningen åren 1940 och 1941.

Inkomstklasser	De taxerade beloppens fördelning år 1941				De taxerade beloppens fördelning år 1940		
	Enligt Riksräkenskapsverket		Enligt Quensel		Samtliga inkomsttagare	Hustrur fördelade på	
						egen inkomst	mannens inkomst
	i 1 000-tal	i %	i 1 000-tal	i %	i %	i %	i %
1	2	3	4	5	6	7	8
0— 600	.	.	.	.	42·0	88·78	10·76
600— 2 000	1 246	46·4	1 338·1	48·4	27·2	6·91	29·82
2 000— 3 000	595	22·2	612·0	22·1	13·6	2·62	24·31
3 000— 5 000	550	20·5	541·6	19·6	11·9	1·27	24·06
5 000— 8 000	199·5	7·4	179·2	6·5	3·3	0·31	6·87
8 000—12 000	47·0	1·7	47·0	1·7	0·9	0·04	1·95
12 000—20 000	33·2	1·2	33·2	1·2	0·6	0·04	1·39
20 000—	15·3	0·6	15·3	0·6	0·4	0·03	0·84
	2 686·0	**100**	**2 766·2**	**100**	**100**	**100**	**100**

Inkomstklasser	De taxerade beloppens (familjeinkomstens) fördelning år 1940											
	Vuxna och barn					Vuxna i bestående äktenskap		Övriga familjeförsörjare		Ensamstående		Barn fördelade efter egen inkomst
	samtliga vuxna		samtliga barn		summa							
	i %	i % av totalbefolkningen	i %	i % av totalbefolkningen	i %	i %	i % av totalbefolkningen	i %	i % av totalbefolkningen	i %	i % av totalbefolkningen	i %
1	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
0— 600	24·26	18·34	11·19	2·70	21·07	10·26	4·20	54·06	1·97	39·20	12·17	96·27
600— 2 000	33·14	25·06	28·85	7·03	32·09	26·85	10·99	27·69	1·01	42·06	13·06	3·64
2 000— 3 000	17·41	13·17	24·75	6·03	19.20	23·08	9·45	9·59	0·35	10·86	3·37	0·05
3 000— 5 000	16·49	12·47	23·05	5·62	18·09	25·52	10·45	5·49	0·20	5·88	1·82	0·01
5 000— 8 000	5·57	4·21	7·93	1·93	6·15	9·05	3·70	1·86	0·07	1·42	0·44	0·02
8 000—12 000	1·58	1·19	2·04	0·50	1·69	2·61	1·07	0·70	0·03	0·32	0·10	—
12 000—20 000	1·02	0·77	1·38	0·37	1·10	1·71	0·70	0·39	0·01	0·17	0·05	—
20 000—	0·54	0·41	0·81	0·20	0·61	0·91	0·37	0·23	0·01	0·09	0·03	—
	100	**75·62**	**100**	**24·38**	**100**	**100**	**40·93**	**100**	**3·65**	**100**	**31·04**	**100**

[1] Utgiven av Sveriges Industriförbund, 1944.

Båda dessa beräkningar angiva fördelningen av de taxerade beloppen, varvid mannens och hustruns inkomst räknas gemensamt. Genom att de taxerade beloppen i stället för den verkliga inkomsten angivas, sker å ena sidan avdrag för kommunalskatter, försäkringspremier etc. medan å andra sidan en hundradel av förmögenheten lägges till inkomsten.

En långt större felkälla ligger i taxeringsresultatens bristande tillförlitlighet. År 1941 uppgick det taxerade beloppet för fysiska personer m. fl. till 7 923 miljoner kronor, medan nationalinkomsten enligt produktionsstatistiken uppgår till omkring 13 300 miljoner kronor. En orsak till att de fysiska personernas sammanlagda inkomst ej motsvarar nationalinkomsten ligger i aktiebolagens outdelade vinstmedel. Läggas aktiebolagens taxerade inkomster till de fysiska personernas, erhåller man så till vida en för hög siffra som de utdelade aktiebolagsinkomsterna dubbelräknas. Likväl återstår en skillnad gentemot nationalinkomsten på ej mindre än cirka 4 600 miljoner kronor. Även med all hänsyn till värdet av de allmänna avdragen, de ej taxerade inkomsterna med belopp under 600 kronor, icke skattepliktiga inkomstarter m. m. är det uppenbart, att en betydande undertaxering ägt rum. Vid försiktig beräkning bör denna uppgå till cirka två miljarder kronor, givetvis under förutsättning att nationalinkomsten ej är för högt uppskattad.[1]

Det är uppenbart att frågan om hur denna undertaxering är fördelad för vår del helt överskuggar de fel, som kunna uppkomma vid en uppskattning av de taxerade beloppens fördelning eller som följa av den begreppsmässiga skillnaden mellan taxerat belopp och nettoinkomst. Det ligger i sakens natur att denna fråga ej kan exakt besvaras. Allmänt bekant är att rörelseidkare, inklusive utövare av fria yrken, ha möjlighet att minska den taxerade inkomsten, vare sig detta sker genom stora avskrivningar, låg lagervärdering etc. eller med mindre lojala metoder — för undvikande av missförstånd bör kanske framhållas att vi här ej likställa undertaxering med falskdeklaration. Även om rörelseidkare finnas inom alla samhällsklasser, reduceras givetvis härigenom främst de stora inkomsterna. Under 1930-talet har som bekant ett dolt företagssparande ägt rum i stor utsträckning med hjälp av t. ex. rätten till fria avskrivningar. Jordbrukarnas, lantarbetarnas m. fl. naturaförmåner värderas regelmässigt i underkant. Ett stort antal av de minsta löntagarna torde ej taxeras, enär taxeringsnämnderna ha svårt att påträffa dem och veta, att det likväl ej är möjligt att uttaga någon skatt ur dem.

Det är en vanlig uppfattning att undertaxeringen främst kommer de stora inkomsttagarna till godo. Skattestatistiken bekräftar dock knappast denna uppfattning. Om man från den totala befolkningen drar dels antalet gifta kvinnor — dessa äro med få undantag ej självständiga skattesubjekt — dels ock antalet barn över 15 år, erhåller man en siffra för det antal personer, som *kunna* vara inkomsttagare. Denna är så tillvida i underkant som att barn

[1] Att observera är att genom att de sociala understöden i viss utsträckning äro skattepliktiga kan den taxerade inkomsten innehålla belopp, som ej äga någon motsvarighet inom nationalinkomsten.

under 15 år kunna ha inkomst av förmögenhet samt genom att hustrur, som levt åtskilda från sina män, utgöra självständiga skattesubjekt, men denna felkälla är så obetydlig att den saknar praktisk betydelse. Vid riksräkenskapsverkets inkomstfördelning för år 1941 ha följande siffror för antalet inkomsttagare lagts till grund för beräkningen.

Reducerad folkmängd[1]	3 746 000
Antal inkomsttagare	2 686 000
Antal utan inkomst	1 060 000

Enligt Quensel är siffran för antalet inkomsttagare sannolikt cirka 50 000 för låg. Vi finna likväl, att det skulle existera omkring en miljon personer över 15 år, vilkas inkomst, inklusive en hundradel av deras förmögenhet, ej uppginge till 600 kronor. Under år 1940 levde 134 000 av dessa i äktenskap samt »försörjde» 172 000 barn under 18 år. I de senare siffrorna äro de fall avdragna, där »familjeinkomsten», d. v. s. den sammanlagda inkomsten för man, hustru och barn under 18 år, uppgår till 600 kronor. Vidare ha vi enligt Quensel under år 1940 ytterligare 407 000 inkomsttagare med taxerat belopp mellan 600 och 1 000 kronor, varvid äkta makar räknas som ett skattesubjekt. Siffrorna äro så mycket mera anmärkningsvärda som även kontanta arbetslöshetsunderstöd och folkpensioner, inklusive tilläggs- och invaliditetspensioner, i princip skola taxeras. Under ett år med så ringa arbetslöshet som 1941 måste de inkomstlösa främst utgöras av dem, som på grund av ålderdom och sjukdom voro oförmögna att själva förvärva sitt uppehälle. En uppgift på dessa — som visserligen är i underkant — erhålles av antalet tilläggs- och invaliditetspensioner. Dessa uppgingo för nämnda år till 452 000, varav en del tack vare tillägg av egen inkomst nå upp till ett taxerat belopp av 600 kronor. Som nedan skall beröras antyda även siffrorna för konsumtionsskatternas fördelning, att de minsta inkomsttagarnas standard i jämförelse med de övrigas ej är så dålig som enbart siffrorna för inkomstfördelningen utvisa.

Här måste rimligen en betydande undertaxering föreligga, vilken främst torde förklaras av svårigheten att korrekt uppskatta småbrukares, småhandlares, hantverkares m. fl. inkomst samt av taxeringsnämndernas obenägenhet att lägga ner för mycket arbete på taxering av tillfällighetsarbetare m. fl. från vilka i varje fall ej någon nämnvärd skattebetalning är att vänta. Den förra omständigheten torde främst föranleda att inkomsterna uppskattas för lågt varigenom vi erhålla ett för stort antal små inkomsttagare, och den senare främst leda till ett för stort antal inkomstlösa. I brist på fakta torde det därför vara rimligt att som arbetshypotes förutsätta, att undertaxeringen fördelar sig ungefär jämnt på samtliga inkomstklasser, d. v. s. låta de taxerade beloppens fördelning representera den verkliga inkomstfördelningen.

Fördelningen av de taxerade beloppen ger en om också ofullständig bild av den *nominella* inkomstfördelningen. För att erhålla den *reella* inkomst-

[1] D. v. s. total folkmängd minus hustrur och barn under 15 år.

fördelningen vore det först och främst nödvändigt att taga hänsyn till inkomstens olika köpkraft på skilda dyrorter. Även om den kännedom vi äga om inkomstfördelningen inom jordbrukarbefolkningen, övrig landsbygdsbefolkning samt stadsbefolkningen möjliggör vissa summariska kalkyler, avstå vi från att med dessas hjälp korrigera siffrorna för inkomstfördelningen, då det ej har mycket mening att ytterligare pressa ett så osäkert material. Det kan blott påpekas att den omständigheten, att de smärre inkomsterna i relativt större utsträckning förvärvas på landsbygden, gör att inkomstfördelningen i realiteten är mindre ojämn än vad våra siffror utvisa. Andra omständigheter, som påverka den reella inkomstfördelningen, äro företagssparandet, som i sista hand kommer enskilda personer till godo, värdet av obetalt husligt arbete, jämför nedan, samt fördelningen av de sociala förmånerna och de skatter, som bekosta dessa.

Den reella inkomstfördelningen motsvarar alltså fördelningen av produktionsfaktorernas avkastning, sådan denna bestämmes av äganderätt, beskattning m. fl. institutionella faktorer. I motsats härtill ställa vi den *sociala* inkomstfördelningen, vilken bestämmer den personliga realinkomsten och därmed levnadsstandarden inom olika socialgrupper. Den skiljer sig från den reella inkomstfördelningen genom att hänsyn tages till hur många konsumtionsenheter inkomsten fördelas på eller med andra ord till inkomsttagarnas försörjningsförpliktelser.[1]

För att belysa den sociala inkomstfördelningen, erfordras alltså kännedom om äktenskapsfrekvensen och antalet barn inom olika inkomstklasser. Tyvärr existera ej några siffror häröver för år 1941. Däremot har befolkningsutredningen för år 1940 företagit en representativundersökning, omfattande cirka ½ % av befolkningen eller 35 418 personer. Genom bearbetning av där insamlat material, vilket kommer att publiceras i ett betänkande med redogörelse för befolkningsutredningens befolkningsstatistiska undersökningar, ha vi erhållit de i tabell 1 kol. 6—20 angivna siffrorna. Dessa gälla alltså för år 1940. Något försök till omräkning för år 1941 har här ej gjorts, då vid det bruk vi få för dessa siffror vid beräkningen av socialbidragens fördelning skillnaden mellan åren 1940 och 1941 blir utan betydelse.

Genom att multiplicera upp de i representativundersökningen angivna siffrorna hade det varit möjligt att erhålla ungefärliga absoluta tal för hela folkmängden. För vår del är dock blott de relativa talen av intresse, varför vi begränsat oss till att angiva dessa.

Kol. 6 ger en bild av de taxerade beloppens fördelning under år 1940. Till skillnad från i föregående kol. äro även belopp under 600 kronor medtagna. En annan skillnad är att de gifta kvinnorna här måst fördelas på män-

[1] En alternativ skillnad mellan reell och social inkomstfördelning är att låta den förra motsvara den inkomstfördelning, som de ekonomiska faktorerna skapa, medan hänsyn till beskattning, offentliga förmåner o. dyl. först tages i den sociala inkomstfördelningen, men vi bibehålla här den i kap. 1 införda terminologien.

nens inkomst utan hänsyn till sin egen, vilken överhuvudtaget ej medräknats. Av kol. 7 framgår att antalet hustrur med egen inkomst är relativt litet. I kol. 8 fördelas äktenskapen på männens inkomst.

Något direkt svar på frågan, hur levnadsstandarden är fördelad inom vårt folk, giva ovanstående siffror tydligen ej. En möjlighet att belysa denna fråga är att beräkna det totala antalet personer, vuxna och barn, inom de olika inkomstklasserna. En uppskattning härav återges i kol. 9—20. Fördelningen har här skett på vad ovan benämnts familjeinkomsten[1], d. v. s. den sammanlagda inkomsten för man, hustru och barn under 18 år. För icke gifta familjeförsörjare blir familjeinkomsten lika med dessas plus barnens inkomst, medan den för ensamstående motsvarar deras personliga inkomst. Kol. 9—10 anger antalet vuxna och kol. 11—12 antalet barn inom de på så sätt bestämda inkomstklasserna, dels i procent av hela befolkningen dels ock i procent av vuxna respektive barn. Av en jämförelse mellan kol. 10 och 12 framgår att det mindre antalet barn inom de lägsta inkomstklasserna medför en jämnare inkomstfördelning än som enbart fördelningen av de taxerade beloppen utvisar.[2]

Kol. 14—19 visar på samma sätt de vuxnas fördelning på gifta, övriga familjeförsörjare samt ensamstående. En jämförelse mellan kol. 10 och 15 visar, att i de högre inkomstklasserna utgör det antal personer, som leva i bestående äktenskap, en större andel av samtliga vuxna än i de lägsta. Även detta betyder en utjämning av inkomstfördelningen, då äktenskapens inkomst — oavsett försörjningsskyldighet gentemot barn — skall räcka för två. Då vi här räkna med familjeinkomst, har hänsyn tagits till hustruns inkomst. När vi här tala om en utjämning av inkomstfördelningen, får detta fattas i relativ bemärkelse, då denna bäst visar sig vid en jämförelse mellan de två lägsta inkomstklasserna och de tre följande. Att den ej lika regelbundet återspeglar sig i inkomstklasserna över 5 000 kronor kan förklaras av att det ringa antalet representanter för dessa, som medtagits vid representativundersökningen, ökat medelfelet. Detsamma gäller i fråga om barnens fördelning.

Dessa siffror äro så tillvida av intresse som de visa antalet personer, som skola försörjas av inkomsttagarna inom olika inkomstklasser. Genom att taga hänsyn dels till att tvenne makar, som sammanlagt ha en viss inkomst, ej leva på hälften så hög levnadsstandard som en ensamstående med samma inkomst dels ock till att barnen äro mindre konsumtionsenheter, skulle man kunna erhålla en genomsnittlig siffra för levnadsstandarden inom de olika inkomstklasserna. Denna hade givetvis dock föga att göra med vad vi här benämna den sociala inkomstfördelningen, då en ensamstående inom en

---

[1] Inklusive en 100-del av förmögenheten.

[2] Obs. att dessa siffror ej möjliggöra någon jämförelse mellan nativiteten inom olika inkomstklasser, då ungdomar och åldringar böra vara överrepresenterade inom de två lägsta inkomstklasserna.

lägre inkomstklass kan ha högre levnadsstandard än en familjeförsörjare inom en högre.

Däremot kunna vi komma ett steg på väg genom att taga hänsyn till värdet av hustruns arbete i hemmet — som ovan antytts bör detta strängt taget redan ske vid bestämmandet av vad vi benämnt den reella inkomstfördelningen. Att äkta makar leva billigare tillsammans än två personer, som utgöra skilda hushållsenheter, beror delvis på den besparing i fråga om bostad m. m., som följer med gemensamt hushåll, men torde främst föranledas av hustruns arbete i hemmet. Varje försök att uppskatta värdet av detta måste givetvis bliva ytterligt summariskt. Ett försök har gjorts i samband med nationalinkomstberäkningen, där den totala nationalinkomsten för år 1930 uppskattas till 7 744 miljoner exklusive och 9 324 miljoner inklusive värdet av obetalt husligt arbete. Man har vid denna beräkning utgått från att ett hembiträdes lön under år 1928 ägde ett värde av 1 200 kronor.

En så hög siffra kunna vi, trots den lönestegring som sedermera skett, dock ej arbeta med. Dels ligga våra inkomstsiffror överhuvudtaget i underkant, dels ock — och detta är viktigare — kunna vi ej gärna tillräkna små inkomsttagare, som aldrig skulle ha möjlighet att betala en sådan lön åt ett hembiträde, en motsvarande inkomst av hustruns arbete. Vi kunna överhuvudtaget ej alltid utgå från ett uppskattat marknadsvärde å detta. Antag att en arbetare med 4 000 kronor inkomst, som förlorat sin hustru, är villig att betala en husföreståndarinna 1 500 kronor i kontanter och in natura för att hon skall hushålla för honom och hans barn. Enligt skattetaxeringarna blir deras sammanlagda inkomst i så fall 5 500 kronor. Hade han varit ensamstående, hade han emellertid kanske blott värderat hushållerskans arbete till 500 kronor. Vi se alltså, att hans värdering därav till stor del motsvarar hans barnkostnader — något som skattelagen också tar hänsyn till vid bestämmandet av ortsavdragen. Ett annat skäl för låg värdering är att vi ej taga hänsyn till övrigt obetalt hemarbete än det, som utföres av gifta kvinnor.

Även om vi i värdet av hustruns arbete i hemmet inkludera de direkta kostnadsbesparingar som följa med gemensamt hushåll — att sådana även komma andra än äkta makar till godo bortse vi från — våga vi ej uppskatta detta till mer än 1 000 kronor. När en ny faktor, vartill hänsyn tidigare ej tagits i diskussionen angående inkomstfördelningen, införes, tala försiktighetsskäl för att uppskatta denna i underkant. Den som anser ett annat värde mera rimligt kan lätt införa detta i vår kalkyl. Härefter uppdela vi makarnas sammanlagda inkomster på de båda makarna, som alltså redovisas som självständiga inkomsttagare.

Så summarisk som denna uppskattning är, lönar det sig ej att ingå i några kalkyler om huruvida nämnda värde stiger eller sjunker med mannens inkomst. I fråga om personer med under 600 kronors inkomst ha vi dock funnit det riktigast att ej göra någon sådan kalkyl. Eljest kunde resultatet

[1] Se National income of Sweden 1860—1930. Stockholm 1937.

bliva, att en man, vars inkomst ej uppginge till detta belopp, genom giftermålet komme, jämte sin hustru, upp i en högre inkomstklass. Att lägga till ett lägre belopp vore meningslöst, då han och hans hustru i så fall stannade inom samma inkomstklass. Det vore dessutom missvisande att här uppdela den gemensamma inkomsten på de två makarna, då för dessa inkomstsiffrorna i regel ej angiva den verkliga levnadsstandarden eller med andra ord beskriva den sociala inkomstfördelningen. Antalet äktenskap inom denna klass är också relativt litet, se kol. 14.

Vi erhålla alltså nya inkomstsiffror. Antingen kunna dessa ställas samman till en inkomstfördelning på så sätt, att man förskjuter inkomsterna enligt den nominella inkomstfördelningen nedåt. Med så vida inkomstklasser, som vi arbeta med, blir resultatet härav ej helt synligt. Då det vi intressera oss för ej är de taxerade beloppens fördelning utan den bakom liggande verkliga inkomstfördelningen, skulle det innebära en rent illusorisk noggrannhet att använda trängre klasser. Eller kan man bilda nya inkomstklasser genom att halvera gränsvärdena för de gamla samt öka dessa med 500, så att vi t. ex. i stället för 2 000—3 000 få 1 500—2 000. Nackdelen härmed är att en jämförelse med den gamla inkomstfördelningen försvåras. Att vi valt det senare alternativet motiveras bland annat med att det vid detta är lätt att utbyta vår värdering av hustruns arbete i hemmet mot en annan. För inkomster över 20 000 kronor kan en genomsnittsinkomst ej erhållas; något som dock saknar betydelse.

Som utgångspunkt borde helst tagas makarnas gemensamma inkomst. Siffror därför föreligga dock ej för år 1940, varför vi måste välja mellan enbart mannens inkomst eller familjeinkomsten. Den förra ger för lågt värde, den senare ger för högt. Hur man än räknar, kan det givetvis ej här bliva frågan om mer än ett experiment, som belyser en frågeställning.

I tabell 2 jämföra vi den så erhållna inkomstfördelningen med inkomst-

Tabell 2. Inkomstfördelningen, beräknad med hänsyn tagen till värdet av hustruns arbete i hemmet.

Bestående äktenskap			Övriga familjeförsörjare		Ensamstående	
Inkomstklass	Fördelning i % enligt		Inkomstklass	Fördelning i %	Inkomstklass	Fördelning i %
	mannens inkomst	familje-inkomst				
1	2	3	4	5	6	7
0— 600	10·76	10·26	0— 600	54·06	0— 600	39·20
0— 1 500	40·58	37·11	0— 2 000	81·75	0— 2 000	81·26
0— 2 000	64·89	60·19	0— 3 000	91·35	0— 3 000	92·12
0— 3 000	88·95	85·71	0— 5 000	96·84	0— 5 000	98·00
0— 4 500	95·82	94·76	0— 8 000	98·70	0— 8 000	99·42
0— 6 500	97·77	97·37	0—12 000	99·40	0—12 000	99·74
0—10 500	99·16	99·08	0—20 000	99·79	0—20 000	99·91

fördelningen för dels övriga familjeförsörjare än de, som leva i bestående äktenskap, dels ock för ensamstående. Att uppdelning av de bestående äktenskapens inkomst på äkta makar trots det av oss gjorda tillägget pressar ned inkomstsiffran är självklart, varför vi här ej illustrerat detsamma, liksom att detta främst äger rum för större inkomsttagare. Det senare torde också i så måtto återspegla verkligheten som det, särskilt på landsbygden, är svårast för små inkomsttagare att hushålla själva. Det oaktat uppvisa de bestående äktenskapen fortfarande högst inkomst. Vi se t. ex., hurusom inom dessa 64,89 respektive 60,19 % komma på inkomster under 2 000 kronor, medan för övriga familjeförsörjare motsvarande siffra är 81,75 och för ensamstående 81,26 %. Att de senare visa låg inkomst förklaras av det stora antalet ungdomar och åldringar.

För att erhålla en uppfattning om den sociala inkomstfördelningen är det vidare nödvändigt att känna till dels fördelningen på familjetyper inom olika inkomstklasser dels ock barnkostnadernas storlek. I fråga om den förra lämnar 1940 års representativundersökning uppgift, medan i fråga om de senare blott en summarisk uppskattning är möjlig. Omfattande undersökningar härom ha gjorts av socialstyrelsen i samband med befolkningsutredningen, vilka dock givit rätt svävande svar. Problemställningen vid undersökningarnas uppläggande har varit: hur mycket pengar behöver en familj med barn få i tillskott till sina inkomster för att kunna leva på samma standard som om familjen varit barnlös? Svaret blir i viss mån beroende på hur man mäter standarden. Ett av resultaten tycks visa, att en familj med 1 eller 2 barn med cirka 4 000 kronors inkomst skulle behöva en inkomstökning på 380 kronor för varje tillkommande barn för att hålla standarden och dessutom en ökning med 61 kronor för varje år, varmed barnens sammanlagda ålder ökas. Detta skulle betyda, att ett 7½ års gammalt barn skulle »kosta» 840 kronor. Genom användning av en annan metod erhåller man en kostnad för 7½-åringen på 680 kronor.[1] För mindre inkomsttagare måste dessa siffror ofta snarare angiva en önskvärd än en verklig barnkostnad. Tillämpade vi dem, skulle — delvis tack vare den låga inkomstuppskattningen — en stor del av de smärre inkomsttagarna överhuvudtaget ej redovisa någon återstående inkomst.

Vi ha i stället räknat med för jordbruksbefolkningens del 400 kronor för vart och ett av de två första barnen och 300 kronor för de återstående, för övrig landsbygdsbefolkning 500 respektive 400 kronor och för stadsbefolkningen 600 respektive 500 kronor. De lägre siffrorna för jordbruksbefolkningens del motiveras av de lägre levnadskostnaderna på landsbygden samt av att på grund av ofta relativt stora bostäder, tillgång till naturaprodukter på gården m. m. barnkostnaderna under i övrigt jämförbara förhållanden i regel böra understiga övriga socialgruppers. Vi ha därför satt dem lägre än för den övriga landsbygdsbefolkningen, som främst utgöres av löntagare.

[1] Tage Erlander: Barnkostnadernas fördelning. Tiden 1943, häfte 4.

Att vi tillräknat denna lägre barnkostnad än stadsbefolkningen motiveras givetvis av de högre levnadskostnaderna i städerna. Visserligen kunna kostnaderna för utbildning ställa sig högre på landsbygden, men ännu berör detta ett relativt litet antal. Att det första barnet ställer sig dyrare än de följande är en vanlig erfarenhet. Att låta det andra barnet vara lika dyrt som det första är givetvis diskutabelt. Vårt motiv härför är att en trång bostad ofta räcker för ett barn men ej för två, att sannolikheten för att barnet skall kunna ärva ett äldre syskons kläder växer med antalet barn samt att ökat barnantal framtvingar en sänkning av barnkostnaderna.[1]

Vi ha därpå i tabell 3 dragit dessa belopp från inkomsterna för bestående äktenskap och övriga familjeförsörjare — de ensamståendes inkomst blir tydligen oförändrad. Härvid ha vi utgått från de trängre inkomstklasserna i representativundersökningen — medan vi räkna med åtta, räknar denna med sexton inkomstklasser — samt fördelat dessa på 100-kronors intervaller och undersökt i vilken utsträckning barnkostnaderna skjutit över de försörjningspliktiga i en lägre inkomstklass. Så vida som våra klasser äro, stanna många kvar i samma klass, men av redan nämnda skäl vilja vi ej nyttja en mera detaljerad klassindelning.

Tabell 3. Den sociala inkomstfördelningen.

Inkomstklasser	Bestående äktenskap		Övriga familjeförsörjare		Ensamstående	
	i %	i % av totalbefolkningen över 18 år	i %	i % av totalbefolkningen över 18 år	i %	i % av totalbefolkningen över 18 år
1	2	3	4	5	6	7
0— 600	17·00	9·20	59·71	2·88	39·20	16·09
600— 2 000	35·89	19·42	24·98	1·21	42·06	17·27
2 000— 3 000	16·93	9·16	7·81	0·38	10·86	4·46
3 000— 5 000	18·40	9·96	4·80	0·23	5·88	2·41
5 000— 8 000	7·24	3·92	1·62	0·08	1·42	0·58
8 000—12 000	2·40	1·30	0·70	0·03	0·32	0·13
12 000—20 000	1·46	0·79	0·23	0·01	0·17	0·07
20 000—	0·68	0·37	0·15	0·01	0·09	0·04
	100·00	**54·12**	**100·00**	**4·83**	**100·00**	**41·05**

Givetvis influeras storleken av den inkomstförskjutning neråt, som på detta sätt uppstår, av så många osäkerhetsmoment, att den nya inkomstpyramiden ej på något sätt är exakt. Till och med att beteckna den som enbart summariskt riktig är djärvt. Däremot torde den ej vara felaktig, när den visar att en stor del av svenska folket, och då främst de barnrika familjerna, leva på en låg levnadsstandard. Det är närmast för att belysa detta, som den konstruerats. Detta är en orsak till att vi ej ha uppställt något antagande om hur barnkostnaderna ökas med inkomsten. Även i tabell 3

[1] Då vi även här med barn förstå alla under 18 år kunna de äldsta försörja sig själva. Härtill ha vi dock tagit hänsyn genom att utgå från familjeinkomsten.

skulle man kunna uppdela de bestående äktenskapens inkomst på de båda makarna, sedan tillägg skett för värdet av hustruns arbete i hemmet, men vi avstå från att på detta sätt stapla Pelion på Ossa i fråga om hypoteser.

Vilka socialutgifter böra medtagas vid en beräkning av inkomstöverflyttningen?

Vill man söka beräkna, i vad mån socialpolitiken förskjuter inkomstfördelningen, vore idealet att kunna göra upp en tabell för olika socialgrupper, respektive familjetyper, vilken visade hur mycket socialpolitiken kostade envar av dessa och vad den gav dem. Man skulle bland annat av denna kunna utläsa, vid vilken gräns förmåner och kostnader balanserade varandra. Även bortsett från alla statistiska svårigheter och incidensproblem är detta omöjligt redan av den anledningen, att vår socialpolitik ej är utformad på det sätt, som en sådan tabell förutsätter, jämför nedan. Vi måste därför nöja oss med att mer eller mindre summariskt angiva storleken av de socialutgifter, som kunna anses som inkomstöverflyttande, samt den riktning, i vilken inkomstöverflyttningen går. Härför är det nödvändigt att bilda sig en uppfattning om hur socialpolitikens kostnader äro fördelade. Denna fråga skall behandlas i följande avsnitt.

Förutsättningen för att en socialutgift skall vara inkomstöverflyttande är, att den ej fördelas på olika socialgrupper i samma proportion som kostnaderna för densamma. Vi ha redan framhållit att socialförsäkringar, som bekostas genom avgifter av försäkringstagarna, ej verka inkomstöverflyttande. I den mån socialutgifterna bekostas genom bidrag av det allmänna, är dess inkomstöverflyttande effekt beroende av hur motsvarande skatter eller övriga offentliga inkomster äro fördelade.

Vi ha här omnämnt kostnader, som bäras av förmånstagarna, och sådana, som bäras av det allmänna. En tredje typ av kostnader är som tidigare nämnts sådana, som genom lagstiftning lagts på en socialgrupp, vilken ej själv är förmånstagare. Som exempel kunna tagas de kostnader, som hälsovårdsstadgan och byggnadsstadgan lagt på fastighetsägarna, och de som bestämmelserna om skydd för olycksfall i arbete och om olycksfallsförsäkring lagt på arbetsgivarna.

Förpliktelser av sistnämnda typ få närmast betraktas som allmänna produktionskostnader, vars slutliga fördelning är lika svår att uttala sig om, som det är svårt att beräkna fördelningen av de kostnader, som t. ex. vårt relativt stränga klimat förorsaka näringslivet. Att de speciellt skulle vila på företagarna finns därför ej någon anledning antaga. I fråga om industrier, som arbeta på hemmamarknaden, ligger det närmare till hands att antaga, att de i stället träffa konsumenterna.[1] Vid exportindustrier är detta ej möj-

[1] Vid industrier, som på hemmamarknaden konkurrera med utländska, är visserligen en direkt övervältring på köparna om ej omöjlig så dock försvårad, men indirekt kan den ske genom att hänsyn till deras produktionskostnader få inflytande på t. ex. tullpolitiken och valutapolitiken.

ligt, men omöjligheten att här övervältra nämnda kostnader på köparna kan bidraga till att lönenivån i allmänhet är lägre inom exportindustrier än inom skyddade hemmamarknadsindustrier.

Kostnaderna för sociala verksamheter, som blott bestå i administration, såsom förlikningsmannainstitutionen, skola ej här medtagas, då de ej åstadkomma någon inkomstöverflyttning. Ej heller medräknas kostnaderna för t. ex. socialstyrelsen och arbetsmarknadskommissionen. Vid uppskattningen av den inkomstöverflyttning, som t. ex. fattigvården medför, kan man tydligen ej inräkna administrationskostnaderna bland mottagarnas förmåner. Att en socialgrupp kan erhålla mindre än vad en annan får betala svarar mot vad vi ovan sagt om att administrationskostnader och dylikt utgöra den enda direkta belastning, som socialpolitiken medför för folkhushållet i dess helhet.

Liksom man vid beräkningen av socialpolitikens kostnader blott kan taga hänsyn till de direkta kostnaderna och alltså måste bortse såväl från den belastning å folkhushållet, som eventuellt kan uppkomma genom av beskattningen föranledda skadeverkningar, inskränkning av utbudet av arbetskraft etc., måste vi givetvis här begränsa oss till att undersöka möjligheterna att fördela socialpolitikens direkta förmåner.

Komma dessa olika inkomstklasser till godo i samma proportion, som de få bidraga till deras kostnader, kan man ej tala om någon inkomstöverflyttning, jämför vad nedan sägs om undervisningsväsendet. Komma de återigen stora och små inkomsttagare till godo med lika stora belopp, äger uppenbarligen en inkomstförskjutning rum från de förra till de senare. Hur svårt det än är att beräkna fördelningen av de skatter eller andra offentliga inkomster, som bekosta socialutgifterna, kan man ej antaga att de utgå som per capita-skatter.

Vid vissa former av socialhjälp, såsom moderskapspenningen, är fördelningen i så måtto lätt att beräkna, som det direkt är bestämt vilka inkomstskikt de skola komma till godo. Inkomstskikt betyder dock ej här inkomsttagare med en inkomst mellan 0—3 000 kronor eller dylikt, då hänsyn tages till försörjningsbördan. Avgörande blir alltså storleken av vad vi ovan kallat den sociala inkomsten, d. v. s. inkomsten med avdrag för vissa försörjningsförpliktelser.

Fattigvården utgör det främsta exemplet på socialhjälp, som blott kommer »behövande» till godo, även om detta begrepp varierar med hänsyn till kommunens sociala standard och i fråga om barnrika familjer kan motsvara en relativt hög inkomst. För såvitt man vid beräkningen av inkomstöverflyttningen under ett år ansåge, att fattigvården blott komme de aktuella understödstagarna till godo, skulle den utgöra en belastning för det övervägande antalet mindre inkomsttagare. Detsamma skulle gälla om t. ex. tilläggspensioner och arbetslöshetsunderstöd. Alla mindre inkomsttagare, som ej under året åtnjuta förmåner av detta slag, skulle redovisas bland dem, för vilka socialpolitiken innebure en belastning genom att de stode på den »betalande» sidan.

Detta vore uppenbarligen missvisande. Socialpolitiken innebär för de mindre inkomsttagarna ett riskskydd eller en försäkring gentemot nöd på grund av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet eller ålderdom. De bidrag, som de mindre inkomsttagare, vilka ej under året mottagit fattigvårdsunderstöd etc. få erlägga, motsvara alltså försäkringspremier. Givetvis är det ej möjligt att draga någon bestämd gräns för de inkomsttagare, som t. ex. fattigvården kommer till godo på detta sätt. Många små inkomsttagare, främst småbrukare, behöva aldrig anlita fattigvård medan en relativt hög inkomst ej behöver utgöra någon garanti för att person ej skall komma att tillhöra denna grupp — i varje fall om han ej är garanterad stadigvarande arbete med pension samt saknar kapital. Om man låter det år, som fördelningen avser, representera ett genomsnitt av år, blir dock årsbeloppet av en osäker inkomst reducerat.

Vid åtgärder, som mera generellt syfta till att förbättra de mindre inkomsttagarnas ställning, såsom livsmedelsrabatterna, behöver risktanken ej tillämpas. Just vid livsmedelsrabatter kan den ej heller gärna tillämpas, då man ej vet något om hur varaktiga dessa komma att bliva.

Även om de i egentlig mening befolkningspolitiska åtgärderna intaga en särställning, tar det övervägande flertalet sociala förmåner i så måtto hänsyn till den sociala inkomsten som det är lättare för familjeförsörjare än för ensamstående med samma inkomst att erhålla dem eller de utgå med större belopp till de förra. Detta är en självklar följd av att en inkomst, som nödtorftigt räcker till för att försörja *en* person, ej räcker för en familj. Det ligger därför nära till hands att ej draga gränsen för de förmånsberättigade enligt den nominella inkomsten i tabell 1 utan enligt den sociala i tabell 3. Tyvärr är ej mycket vunnet därmed, då varje försök att göra en motsvarande beräkning av skattefördelningen möter stora vanskligheter.

När det gäller att göra en jämförelse mellan å ena sidan vad socialpolitiken ger och å andra sidan vad den kostar ha vi därför måst nöja oss med att skilja mellan sådana former av socialhjälp, vilka komma hela befolkningen till godo i ungefär lika stor utsträckning och sådana, som blott komma mindre inkomsttagare till del. Någon odiskutabelt riktig definition å vad som i detta sammanhang bör förstås med mindre inkomsttagare kan givetvis ej lämnas, men vi räkna här med tvenne alternativ: inkomsttagare med inkomst under 2 000 och med inkomst under 3 000 kronor. Vid bedömandet av dessa får man taga hänsyn till att antagligen en betydande undertaxering föreligger. Vilketdera av dessa alternativ man än väljer, inrymmer det inkomsttagare, vilka varken åtnjuta eller torde komma att åtnjuta någon form av socialhjälp, medan åtskilliga sådana, varom motsatsen gäller, komma att falla utom detsamma. Det kan därför ej bliva frågan om mer än en grov överslagsberäkning av socialpolitikens effekt å inkomstfördelningen.

Som redan antytts kan man i fråga om denna skilja mellan inkomstförskjutningar mellan olika socialgrupper — för att ej tala om olika individer — inom en och samma inkomstklass, och förskjutningar mellan olika in-

komstklasser. Endast den senare effekten, vilken närmast kan beskrivas som en inkomstutjämning, ha vi möjlighet att om ock summariskt uppskatta. Vi måste därför bortse från att många inom den »gynnade» inkomstklassen för sin del ej eller endast i relativt liten omfattning åtnjuta en socialförmån, som vi tillerkänna klassen som en helhet.

Välja vi först inkomstklassen 0—2 000 kronor och antaga, att en viss socialutgift blott kommer denna till godo, blir totalbeloppet för den inkomstutjämnande effekt den åstadkommer lika med dess kostnad minus den del därav, som bekostas av medlemmarna av nämnda inkomstklass. Antag emellertid att 6 miljoner kronor i stället komma inkomstklassen 2 000—3 000 kronor till godo medan dennas kostnad härför utgör 10 miljoner kronor. Taga vi ej hänsyn därtill, beräkna vi den inkomstutjämnande effekten 6 miljoner kronor för högt genom att låta den senare klassen »betala» 10 i stället för 4 miljoner kronor. Låta vi återigen socialutgiften komma klassen 0—3 000 kronor till godo — vi bortse från möjligheten att fördela dem på de två inkomstklasserna — ha vi räknat den inkomstförskjutande effekten 4 miljoner kronor för lågt genom att bortse från att även klassen 2 000—3 000 kronor är »betalande». Vilket alternativ som kommer närmast det riktiga värdet blir beroende av om kostnaden för sistnämnda klass är dubbelt så stor, som värdet av vad den erhåller, eller ej.

Är kostnaden, som i här antagna fall, ej dubbelt så stor som nyttan, komma vi närmast verkligheten genom att även medtaga inkomstklassen 2 000—3 000, medan om kostnaden mer än överstiger den dubbla nyttan, motsatsen blir fallet. Skulle återigen kostnaden inom klassen 2 000—3 000 understiga nyttan, medan högre inkomstklasser ej draga någon som helst direkt nytta av socialpolitiken, ger en fördelning på klass 0—3 000 det riktiga måttet på inkomstutjämningens storlek.[1]

Sammanfattningsvis kunna vi skilja mellan fall, där socialutgifterna komma hela folket, och fall, där de blott komma mindre inkomsttagare till del. I förra fallet gäller det att beräkna hur stor del därav, som komma de mindre inkomsttagarna till godo. I senare fallet kunna vi skilja mellan

[1] Det ovan sagda kan belysas genom följande schematiska tabell:

Inkomstklass	Skatt	Socialhjälp	Netto	Alternativ I	Alternativ II
Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
A	100	240	140	200	— 100
B	100	60	— 40	— 100	+ 100
					— 100
C	100	—	— 100	— 100	— 100

Kol. 2 visar vad socialutgifterna kosta de tre inkomstklasserna och kol. 3 hur de fördelas på dessa. Kol. 4 visar det verkliga nettot och kol. 5 det netto, som uppkommer om socialutgifterna blott anses komma klass A till godo. Medan den verkliga inkomstförskjutningen är 140, blir inkomstförskjutningen enligt alternativ I = 200. Kol. 6 visar nettot under förutsättning, att socialutgifterna fördelas på klass A + B. Inkomstförskjutningen blir i så fall = 100. Alternativ II kommer alltså närmast verkligheten. Skulle återigen klass B i kol. 3 blott erhålla 40, medan klass A får 260, blir den verkliga inkomstförskjutningen 160 och alternativ I ger det närmaste värdet. Antaga vi slutligen att i kol. 3 klass A erhåller 180 och klass B 120, blir inkomstförskjutningen = 100, vilket motsvarar vad alternativ II ger.

socialutgifter, som närmast åsyfta ren nödhjälp och sådana som överhuvudtaget syfta till en standardförbättring för mindre inkomsttagare. Då vi för de förras del betrakta kostnaderna som en »riskpremie» anse vi fördelningen på klassen 0—3 000 kronor som den primära medan fördelningen på klassen 0—2 000 kronor motsvarar det mera optimistiska antagandet, att klassen 2 000—3 000 kronor ej i större utsträckning skall få anledning att på grund av ålderdom, arbetslöshet etc. anlita t. ex. fattigvården. Man kan även säga, att den senare fördelningen mera tar hänsyn till den aktuella situationen. Vid socialutgifter, som åsyfta en mera allmän standardförbättring för mindre inkomsttagare — utöver tidigare nämnda exempel kunna vi även nämna den fria rättshjälpen — låta vi däremot hela nyttan blott komma klassen 0—3 000 kronor till godo, medan klassen 0—2 000 erhåller en motsvarande del av densamma.

En alternativ möjlighet att bestämma socialpolitikens netto är att utgå från vissa typfall. De sociala förmånernas fördelning är dock sådan, att detta endast i undantagsfall varit möjligt.

Socialutgifter 1930—1941.

Kommentarer till tabell 5.

Fattigvård. Då de i fattigvårdsstatistiken givna siffrorna för värdet av den av kommunerna utdelade fattigvården endast i ringa omfattning taga hänsyn till underhåll, förräntning och avskrivning av fattigvårdsanstalterna, utgå vi i stället från den kommunala finansstatistiken. Ej heller denna ger dock en tillfredsställande uppgift å fattigvårdens värde. I stället för räntor och avskrivningar å existerande fattigvårdsanstalter anger den kostnaden för nybyggnad av dylika. Då finansstatistikens uppgift å fattigvårdsanstalternas värde vilar på mycket osäkert primärmaterial, är det ej möjligt att närmare uppskatta kostnaderna för deras förräntning och avskrivning, varför uppgiften å värdet å årets nybyggnader får godtagas som en så rimlig siffra för den totala kapitalkostnaden som det överhuvudtaget är möjligt att erhålla. Posten i finansstatistiken »övriga avlöningar och pensioner» har ej medtagits i fattigvårdens värde, då den närmast motsvarar administrationskostnader. Under år 1941 uppgick den till 4,9 miljoner kronor. Från kommunernas bruttokostnader ha dragits ersättning från enskilda, statsbidrag samt övriga inkomster. I likhet med Holm redovisas de kommunala kontantunderstöden i samband med arbetslösheten, medan de kommunala pensionstillskotten räknas som fattigvård. Till kommunernas kostnader räknas, liksom i följande fall, även landstingens — dessa utgöras av kostnader för fri sjukvård åt mindre bemedlade.

Fattigvården är som nämnts ett typiskt exempel på socialhjälp, som blott kommer mindre bemedlade till godo. Vi ha därför i tabell 10 fördelat den på inkomstklasserna 0—2 000 respektive 0—3 000 kronor.

Folkpensionering. Härunder innefattas ej blindhetsersättningar, barnbidrag, barntillägg eller kostnaderna för pensionsstyrelsens invaliditetsföre-

byggande verksamhet. Statens och kommunernas andel i folkpensionerna understiger från och med år 1937 avsevärt värdet av tilläggspensionerna, medan tidigare motsatsen var fallet. Orsaken härtill är att kapitalökningen i folkpensioneringsfonden upphört, varför pensionsavgifter och räntor å fonden helt gå till täckandet av pensionskostnaderna. En direkt överensstämmelse mellan skattebetalarnas kostnader och pensionstagarnas förmåner kan alltså ej erhållas för något år. Då omläggningen från och med år 1937 i realiteten innebär en kapitalförbrukning genom att avsättning ej sker för att möta de ökade framtida utgifterna, synes det riktigast att från och med detta år låta statens kostnader för folkpensioneringen motsvara tilläggspensionernas hela belopp minus kommunernas bidrag därtill. Genom att betrakta skillnaden mellan statens kostnader och tilläggspensionerna minskade med kommunernas bidrag som en kapitaluppsparing, kan samma betraktelsesätt tillämpas för tidigare år. Fördelen därmed är att vi erhålla överensstämmelse mellan det allmännas kostnader och tilläggspensionernas värde. Värdet av kommunernas bidrag till dessa blir alltså lika med deras kostnader härför. De kommunala pensionstillskotten räknas som redan nämnts till fattigvården.

Vid bedömandet av totalkostnaderna för folkpensioneringen får observeras, att vi bortse från statens andel i administrationskostnaderna. Enligt Holm uppgår denna för år 1941 till 4,1 miljoner kronor, vartill kommer 0,8 miljoner kronor för kommunerna.

I tabell 10 ha vi fördelat värdet av tilläggspensionerna på inkomstklasserna 0—2 000 respektive 0—3 000 kronor.

På samma sätt som tilläggspensionerna har statens bidrag till pensionärshem fördelats.

Blindhetsersättningar. Vid dessa sättes värdet för mottagarna lika med statens kostnader.

Sjukkassor. Socialhjälpen utgöres här av statens och kommunernas bidrag till sjukkassorna, oavsett vartill de användas. I dessa ingår även statens andel i den av sjukkassorna utbetalta moderskapshjälpen. Däremot föres den ersättning, sjukkassorna erhålla av statsmedel för sitt arbete med utbetalning av moderskapspenningen, ej hit. Sjukförsäkringen är en förmån, som står hela folket till buds på samma villkor. Vid fördelningen av densamma finns därför ej anledning att taga hänsyn till inkomst.

Olycksfallsförsäkring. I fråga om denna har redan framhållits, att arbetsgivarnas kostnader ej böra medtagas, då de snarare få betraktas som en allmän produktionskostnad med obestämd fördelning än som en inkomstöverflyttning från arbetsgivare till anställda. Som följd härav kan diskuteras, vem statens bidrag egentligen kommer till godo. Låta vi hela det i och för sig obetydliga beloppet — detta har under budgetåren 1930/31 till 1940/41 stigit från 454 000 och till 1 060 000 kronor — räknas till socialutgifter, som komma inkomsttagare med inkomst under 3 000 kronor till godo, utgör detta en maximisiffra för den inkomstförskjutande effekten.

Vi övergå nu till att behandla de former av socialhjälp, som i vidaste mening stå i *befolkningspolitikens* tjänst genom att de minska den enskildes barnkostnader, och skola då först beröra frågan huruvida folkskoleundervisningen samt övrig undervisning är att hänföra hit.

Om vi först taga den fria folkskoleundervisningen, utgör denna givetvis en förmån, vilken ökar den enskildes realinkomst. Som mått å det belopp, varmed denna ökas, kan man dock ej utan vidare taga folkskoleväsendets kostnader för det allmänna. Man kan antingen utgå från den enskildes egen subjektiva värdering av att hans barn erhålla fri undervisning eller från den nytta, som dessa enligt samhällets värdering draga därav. Det är ju vanligt, att man inom socialpolitiken ej godkänner den enskildes konsumtionsval utan söker förmå honom till den konsumtion, som anses mest värdefull för honom — detta är som bekant ett av huvudmotiven för understöd in natura i stället för i form av kontanter. Givetvis är det ej möjligt att närmare bestämma någotdera av ovannämnda belopp, men de få dock sättas lägre än den totala kostnaden för folkskoleundervisningen, vilken ej blott motiveras av den enskildes direkta nytta av undervisningen utan även av hela samhällets intresse av allmän folkbildning. Detta betyder visserligen ett svårlöst statistiskt problem, men hade ej utgjort någon principiell invändning mot att räkna i varje fall en del av folkskoleväsendets kostnader till socialutgifterna.

Emellertid är även den högre undervisningen i huvudsak kostnadsfri. Kommer folkskolan främst de mindre inkomsttagarna till godo, draga främst de större inkomsttagarna nytta av den högre undervisningen. Kostnaderna per elev äro där högre än vid folkskolorna. Det är därför ej antagligt, att det allmännas kostnader för undervisningsväsendet, tagna som en helhet, medföra någon större direkt inkomstförskjutning, varför vi kunna bortse från dem. Däremot drager familjeförsörjaren större direkt nytta av fri undervisning än den barnlöse, men att betrakta detta som ett bidrag till täckandet av hans barnkostnader, jämförbart med t. ex. barnavdrag vid beskattningen, skulle strida mot det allmänna föreställningssättet.

Barnavård. Samtliga kostnader för denna kunna ej räknas som inkomstöverflyttande socialhjälp. Vården å skyddshem är mera jämförlig med alkoholistvård eller internering än med socialhjälp i egentlig mening. Givetvis kunna ej heller förebyggande åtgärder, t. ex. i form av varning till föräldrarna, räknas som socialhjälp. Kommunernas nettoutgifter äro för lågt angivna, då återbetalta bidragsförskott — år 1940 utgjorde dessa 1,5 miljoner kronor — inräknas bland barnavårdens inkomster. Vi låta dock den uppräkning som här bort företagas, kvittas mot att ej samtliga administrationskostnader kunna räknas som socialhjälp.

Siffrorna för *bidragsförskott* äro summariskt beräknade. För år 1941 har nettokostnaden utgjort 4,98 miljoner kronor. Härav skulle egentligen 3/4 belöpa på staten, men på grund av budgetårets eftersläpning i förhållande till kalenderåret blir statens kostnad blott 3,0 miljoner kronor. Återstående belopp har påförts kommunerna.

Barnbidrag och barntillägg. Tabell 5 anger statens kostnader härför.

Moderskapshjälp och moderskapspenning. Till den förra tas ej hänsyn i detta sammanhang. Den utbetalas av sjukkassorna till sina kvinnliga medlemmar med ett belopp av 110—125 kronor, vartill staten bidrager med 75. Statens kostnader, vilka under åren 1930—1942 ökats från ¼ till 3¾ miljoner kronor, ingå bland de redan omnämnda statsbidragen till sjukkassorna. Då någon inkomstgräns ej är satt för erhållande av statsbidrag till moderskapshjälpen, förutsätta vi, att dessa fördelas på samma sätt som övriga bidrag till sjukkassorna. Moderskapspenningen, vilken utgår med 75 kronor, utbetalas däremot blott till barnaföderskor, för vilka det till statlig inkomst- och förmögenhetsskatt beskattningsbara beloppet, eller för såvitt de äro gifta båda makarnas sammanlagda belopp, ej uppgår till 2 500 kronor.

Till administrationskostnaderna, bestående i statens ersättning till sjukkassorna för att dessa omhänderha utbetalningen av moderskapspenningen, tages ej hänsyn. År 1941 uppgingo dessa till 125 000 kronor.

Mödrahjälpen. Rätten att erhålla sådan är ej knuten till någon viss inkomstgräns utan bedömes efter en behovsprövning, som avses vara något mindre sträng än vid fattigvården. Hjälpen utgår i två former: direkt hjälp och hjälp i form av lån. Den förra är den ojämförligt dominerande och den enda vi ha möjlighet att taga hänsyn till.

Förebyggande mödra- och barnavård. Kostnaderna härför äro så obetydliga, att det sätt, varpå de fördelas, bli utan betydelse för våra resultat. De ha fördelats på samma sätt som mödrahjälpen.

Bostadsanskaffning åt barnrika familjer. Statens bidrag består dels av räntesubvention, dels ock av hyresbidrag. I likhet med Holm nöja vi oss med att angiva de anslag härtill, som beviljats å driftsbudgeten. Kommunerna äro skyldiga att ställa fri tomt till förfogande. Några siffror för värdet härav stå ej att erhålla.

Bland övriga befolkningspolitiska utgifter äro statens bidrag till sommarresor och sommarkolonier av störst betydelse. Dessa samt statens kostnader för skolbarnsbespisning redovisas i tabell 5. Härtill komma kommunernas utgifter för beklädnadsbidrag åt skolbarn, kostnadsfri skolmaterial och dylikt, varpå uppgift ej kan erhållas. Delvis torde de dock ingå under barnavården. Skoltandvården medtages ej här, då den likställes med övrig öppen sjukvård, jfr nedan.

Det ligger i de befolkningspolitiska åtgärdernas natur att de ej gärna kunna fördelas på inkomstklasser enligt tabell 1. Ett stort antal inkomsttagare med låg inkomst draga ju ej nytta av dem, medan de å andra sidan kunna komma barnrika familjeförsörjare till godo, även om dessas inkomst åtskilligt överstiger 3 000 kronor. Vill man även taga hänsyn till skattefördelningen står dock för vår del ej någon annan metod till buds, varvid vi begränsa oss till inkomstklasserna 0—3 000 kronor.

Livsmedelsrabatter. Mellan kostnaderna för dessa och övriga belopp, som utbetalas till jordbruket, föreligger snarare en skillnad till graden än till

arten. Man kan säga, att en allmän princip för vår jordbruksreglering varit, att jordbrukarna skola erhålla högre priser än som svarar mot vad konsumenterna behöva betala, enär man genom att lägga hela prisstegringen på konsumenterna i alltför hög grad hade låtit de små inkomsttagarna, och då särskilt de barnrika familjerna, bära jordbruksstödets kostnader. Om man skall anse, att de statsbidrag detta erfordrar komma producenterna eller konsumenterna till godo, blir beroende av hur man kan antaga att jordbruksregleringen utformats, för såvitt det ej varit möjligt att låta staten bära en del av dess kostnader. Hade konsumenternas pris i så fall höjts till att motsvara producenternas, komma statens kostnader de förra till godo. Hade man återigen ej givit producenterna lika höga priser som nu är fallet, gagna de i motsvarande grad dessa.[1]

Sannolikt hade jordbrukets producentpriser ej under kriget höjts lika mycket som nu varit fallet, för såvitt prishöjningen i sin helhet gått ut över konsumenterna. Men då varje mera exakt svar är omöjligt, få vi nöja oss med ett mera formellt betraktelsesätt. Det ligger härvid närmast till hands att betrakta livsmedelsrabatterna, vilka utgå blott till konsumenter, vars beskattningsbara belopp understiger en viss summa, som en socialhjälp, medan däremot övriga statsbidrag, inklusive förmalningsersättningarna, anses som jordbruksstöd. Under budgetåren 1940/41 och 1941/42 ha de senare uppgått till 29,071 respektive 49,557 miljoner. Se vidare tabell 10 och 12 med kommentarer.

Statligt stöd åt bostadsproduktionen. Under kriget har detta som nämnts ernått stor omfattning och består främst av lån, vilkas grad av subvention ännu ej kan exakt avgöras. Den *generella* bostadssubventionen är visserligen socialt sett synnerligen betydelsefull, men dess kostnader kunna ej hänföras till de inkomstöverflyttande socialutgifterna. Genom att hålla bostadsproduktionen i gång har den lättat bostadsbristen samt underlättat hyresregleringen, samtidigt som den konjunkturstimulerande effekten torde ha ökat efterfrågan å bostäder.

Av speciella bostadssubventioner ha anslaget till barnrikehus samt bidraget till uppförande av pensionärshem redan berörts. Av subventioner under år 1941 återstå därför blott bidrag till främjandet av bostadsbyggandet på landsbygden, i fråga om vilken Holms siffror återgivas i tabell 5.

[1] Att de i förra fallet skola betraktas som sociala kostnader är strängt taget dock ej nödvändigt, då man kan säga, att om staten i stället för att medgiva jordbrukarna en prishöjning ställer motsvarande belopp till deras förfogande, innebär detta blott att man väljer en annan fördelningsnorm för jordbruksstödets kostnader. I stället för att fördela dessa i förhållande till konsumtionen av jordbruksprodukter lägger man dem på skattebudgeten. En exakt gränsdragning hade blott varit möjlig, för såvitt man kunnat utgå från att ett visst pris vore det riktiga. Så var fallet inom den klassiska teorien, där det pris, som tillkom tack vare de ekonomiska krafternas »fria», d. v. s. av statsingripande ostörda, spel betraktades som det naturliga. I så fall kunde ett statsbidrag anses komma producenterna tillgodo, för såvitt de ej på grund av detta ålades att sänka sitt pris under det »riktiga», då det komme konsumenterna till godo. Däremot kunde dessa ej anses åtnjuta ett socialt understöd blott därför att statsbidraget ersatte en tullhöjning eller dylikt. En tullhöjning över det »rättvisa» priset och ett motsvarande statsbidrag utgjorde blott tvenne olika sätt att beskatta allmänheten till förmån för producenterna.

Hälso- och sjukvård. I vad mån kostnaderna härför[1] skola anses medföra en inkomstöverflyttning kan diskuteras. Att kostnaderna för den s. k. fattigsjukvården, d. v. s. den fria sjukvården åt mindre bemedlade, verka inkomstöverflyttande, är uppenbart. Dessa motsvara dock blott en mindre del av sjukvårdens kostnader för det allmänna — här räknade till fattigvården. Huvudparten av kostnaderna för de olika slagen av sluten sjukvård beror som bekant på att vårdavgifterna vida understiga självkostnaderna. Det bidrag till levnadskostnaderna, som detta innebär, kommer alla samhällsklasser till godo. Visserligen är det främst de smärre inkomsttagarna, som ligga på allmän sal, men även på enskilda rum understiga avgifterna självkostnaderna. Även om varje beräkning måste bliva ytterligt osäker — det blir ju här bland annat frågan om att fördela gemensamma kostnader — förefaller det dock som om skillnaden mellan de totala självkostnaderna, inklusive räntor och avskrivning, och vårdavgifterna summariskt taget skulle vara lika stor på enskilda rum som på allmän sal. Man kan därför antaga, att samhällets kostnader för den slutna kroppssjukvården komma olika stora inkomsttagare i ungefär samma grad till godo.

Helt teoretiskt riktigt är det ej att sätta bidraget till levnadskostnaderna lika med det allmännas andel i kostnaderna för den slutna kroppssjukvården. Hade avgifterna motsvarat kostnaderna, hade sjukvården ej efterfrågats i samma utsträckning som nu är fallet, varför de lägre utgifterna ej motsvara en lika stor utgiftsbesparing för de enskilda. Å andra sidan hade även avståendet från sjukvård inneburit en uppoffring, vars storlek den enskilde ej varit i stånd att mäta, då han ej alltid kan bedöma riskerna av underlåten sjukvård.[2] Men vill man överhuvudtaget bland de inkomstöverflyttande utgifterna medtaga kostnaderna för sjukvården, har man ej möjlighet att utgå från något annat än dessas höjd. Snarare kan diskuteras om hela samhällets kostnad för epidemisjukhusen bör medtagas, då vården därå är obligatorisk och delvis motiveras av det allmänna intresset att hindra spridningen av smittosamma sjukdomar. Någon skillnad är dock svår att göra, varför hela kostnaden här medtagits. Detsamma gäller om sinnessjukvården.

Ur vår synpunkt äro kostnaderna för den öppna sjukvården av än mera heterogen beskaffenhet. Häri ingå såväl kostnader för allmän förvaltning i hälsovårdens tjänst som för fri läkarvård och medicin till mindre bemedlade. Någon möjlighet att här särskilja de inkomstöverflyttande kostnaderna från de övriga erbjuder statistiken ej — för kommunernas del är det ej ens alltid möjligt att särskilja kostnaderna för öppen och för sluten sjukvård. Vi ha därför ingen annan möjlighet än att behandla samtliga kostnader på samma sätt. Detta betyder att den inkomstöverflyttande effekten av dessa utgifter ej är direkt jämförlig med t. ex. folkpensioneringens. Varje summa, som erhålles genom att lägga samman så olikartade poster, måste behandlas med största försiktighet.

[1] I dessa äro ej inräknade kostnaderna för den förebyggande mödra- och barnavården.
[2] Det alltid diskutabla begreppet konsumentränta är alltså ej här tillämpligt.

När det gäller här behandlade utgifter är den officiella statistiken synnerligen otillfredsställande. Att man ej kan erhålla någon uppgift om räntor och avskrivningar vid de kommunala sjukvårdsanstalterna utan i stället får taga nyanläggningarna är självfallet på grund av det sätt, varpå den kommunala finansstatistiken är upplagd. Mera anmärkningsvärd är den dåliga överensstämmelsen mellan dennas och hälsovårdsstatistikens uppgifter. För statens del omöjliggöres en exakt beräkning genom det sätt, varpå ersättningen till statens allmänna fastighetsfond samt dyrtids- och kristilläggen redovisas. De i tabell 5 lämnade siffrorna över hälso- och sjukvårdens totalkostnader kunna därför blott giva en föreställning om storleksordningen samt om utvecklingstendensen.

Fri rättshjälp. Statens kostnader härför utgöras av kostnader i anledning av lagen om fri rättegång samt bidrag till offentliga rättshjälpsanstalter. Kommunernas kostnader för dessa kunna ej angivas. Kostnaderna fördelas enbart på klassen 0—3 000 kronor.

Arbetslöshetshjälp. Även om det på flera andra punkter mött svårigheter att med högre grad av noggrannhet beräkna socialpolitikens kostnader, är detta dock här ojämförligt svårast. Svårigheten gäller dels frågan, vilka av kostnaderna för arbetslöshetens bestämmande, som skola betraktas som socialutgifter, dels ock uppskattningen av dessa.

Att statsbidragen till de erkända arbetslöshetskassorna samt kontantbidragen till arbetslösa skola räknas till de inkomstöverflyttande socialutgifterna är uppenbart. De förra utgå dels till understöd, dels ock till förvaltning. År 1941 utgjorde beloppen härför 3 364 000 respektive 827 000 kronor. Båda böra medtagas vid beräkningen av socialhjälpens värde för mottagarna, då bidragen till kassornas förvaltningskostnader sänka medlemmarnas avgifter. Av bidraget till understöd utgjorde 189 000 kronor bidrag till familjetillägg.

Mera diskutabelt är i vad mån kostnaderna för arbetslinjen skola betraktas som socialutgifter. De statliga beredskapsarbetenas kostnader pläga ej hänföras hit, då det här är fråga om ekonomiskt motiverade arbeten utförda till avtalsenliga löner i konjunkturstimulerande syfte. Sistnämnda skäl är dock ej avgörande, då varje socialutgift, som finansieras medelst lånemedel, har konjunkturstimulerande effekt. I den mån beredskapsarbeten utföras under en högkonjunktur, få de mera karaktär av nödhjälpsarbeten, då man ej behöver anse någon allmän konjunkturstimulans erforderlig utan kan begränsa deras syfte till att avhjälpa den på vissa punkter trots högkonjunkturen kvarstående arbetslösheten. Å andra sidan bör i så fall det minskade behovet av beredskapsarbeten göra det lättare att utvälja sådana, vars nytta motsvarar deras kostnader.

Från våra synpunkter existerar ej någon artskillnad mellan beredskaps- och reservarbeten. Även de senare ha konjunkturstimulerande effekt samt kunna skapa värden, vilka i varje fall på längre sikt sett göra dem lika eko-

nomiskt motiverade som beredskapsarbetena. I andra fall äro de värden de medföra så obetydliga — de kanske ej ens motsvara materialkostnaderna — att de ur vår synpunkt äro att likställa med kontantunderstöd. Den närmast till hands liggande, ehuru givetvis synnerligen summariska, lösningen är att betrakta reservarbeten som en form av arbetslöshetshjälp, medan beredskapsarbeten likställas med övriga statliga investeringar.

Detta betraktelsesätt har också här tillämpats till och med budgetåret 1939/40. I propositionen nr 302 vid 1937 års riksdag framhölls emellertid, att de statliga reservarbetena såvitt möjligt borde inskränkas. Som följd härav åtog arbetslöshetskommissionen sig under år 1938 och 1939 ej andra arbeten än som erfordrades för att komplettera redan tidigare utförda. De som för år 1938 och 1939 redovisas som hjälpta genom statliga arbeten utgöras dels av dem, som sysselsatts i återstående reservarbeten, dels ock av de arbetslösa, som hänvisats till de statliga beredskapsarbetena.

Från och med den 1 juli 1940 ersattes de statliga reservarbetena, frånsett arkivarbeten, med s. k. beredskapsarbeten i arbetsmarknadskommissionens regi, utförda till den öppna marknadens löner. Dessa ha ställt sig dyrare i förhållande till antalet hjälpta arbetslösa än reservarbetena. Med hänsyn till de utförda arbetenas nytta äro de mera jämförliga med de beredskapsarbeten, som utförts i annan myndighets än arbetsmarknadskommissionens regi, än med de tidigare reservarbetena. Kostnadsökningen kan därför ej tagas som mått på ökad socialhjälp åt arbetslösa.

I tabell 4 har gjorts en sammanställning av sifferserier, belysande arbetslöshetshjälpen under åren 1930—1941. Kol. 2 och 3 visa statens bidrag till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Vi ha här liksom i tabell 5 skilt mellan bidragen till understöd åt de arbetslösa och till arbetslöshetskassornas administrationskostnader.

Kol. 4 och 5 visa statens och kommunernas kostnader för kontantunderstöd åt arbetslösa.[1] I fråga om kommunernas kostnader, vilka här i motsats till i Kommunernas finanser ej redovisas under fattigvården, kunna uppgifter blott lämnas till och med år 1934.

Kol. 6—8 lämna uppgifter angående de statliga reservarbetena. Från och med år 1938 stämma siffrorna i kol. 6 ej med de av Holm angivna, då denne här även medtar de vid statliga beredskapsarbeten i annan myndighet än arbetsmarknadskommissionens regi sysselsatta.[2] Våra siffror omfatta till och med 1 juli 1940 statliga reservarbeten, inklusive arkivarbeten, och därefter beredskapsarbeten i kommissionens regi jämte arkivarbeten. I fråga om statens kostnader i kol. 7 äro de siffror rörande dessa kostnader, som kunna erhållas för åren 1940 och 1941, ej kommensurabla med de tidigare, varför de ej medtagits. Lönesumman i kol. 8 har erhållits med ledning av den procentuella andel av totalkostnaden, som lönen utgjort enligt uppgift i kungl. propositioner rörande arbetsmarknadens reglering för respektive år, se

[1] Exklusive kostnaderna för ungdomshjälpen. År 1941 uppgingo dessa till 185 000 kronor.
[2] Under åren 1938—1941 uppgingo dessas antal till 663, 1 392, 898 respektive 1 495.

Tabell 4. Kostnaderna för hjälp åt arbetslösa åren 1930—1941.

År	Statens bidrag till arbetslöshetsförsäkring i 1 000 kronor		Kontantunderstöd i 1 000 kronor		Statliga reservarbeten [1]		
	Socialhjälp	Administrationskostnader	Statligt	Kommunalt	I medeltal sysselsatta	Totalkostnader [2] i 1 000 kronor	Lönesumma i 1 000 kronor
1	2	3	4	5	6	7	8
1930	—	—	104	2 546	2 349	4 107	2 719
1931	—	—	1 383	6 613	6 898	11 418	7 627
1932	—	—	8 325	17 196	14 820	27 010	17 125
1933	—	—	18 992	25 863	19 812	40 542	24 325
1934	—	—	16 332	13 249	22 684	51 932	28 147
1935	130	82	2 792	.	16 766	36 907	17 937
1936	400	156	1 266	.	9 068	19 283	8 272
1937	653	246	640	.	4 212	9 709	2 884
1938	1 001	553	1 341	.	1 951	5 544	2 323
1939	727	586	835	.	1 511	4 732	.
1940	1 848	631	1 628	.	1 163	.	.
1941	3 364	827	1 538	.	2 800	.	.

[1] Inklusive beredskapsarbeten i arbetsmarknadskommissionens regi.
[2] Fr. o. m. år 1935 motsvarar budgetåret 1935/36 kalenderåret 1935.

År	Statliga beredskapsarbeten		Statskommunala beredskapsarbeten		Statskommunala reservarbeten		Kommunala reservarbeten	
	Totalkostnader i 1 000 kronor	Lönesumma i 1 000 kronor	Totalkostnader i 1 000 kronor	Lönesumma i 1 000 kronor	I medeltal sysselsatta	Totalkostnad i 1 000 kronor	Medeltal sysselsatta	Totalkostnad i 1 000 kronor
1	9	10	11	12	13	14	15	16
1930	.	.	.	.	322	984	1 394	3 715
1931	.	.	.	.	1 274	2 365	5 645	8 458
1932	.	.	.	.	5 631	10 184	11 088	13 510
1933	.	.	.	.	11 476	23 319	13 206	13 595
1934	[1] 5 982	[1] 3 216	[1] 27 889	[1] 11 192	15 723	39 465	5 801	5 725
1935	1 613	741	11 729	4 042	9 575	.	.	.
1936	1 150	478	4 646	568	4 591	.	.	.
1937	10 089	5 176	6 298	3 325	2 089	.	.	.
1938	8 212	4 299	6 111	3 115	1 308	.	.	.
1939	11 825	6 278	5 750	2 652	840	.	.	.
1940	6 649	2 056	4 487	1 356	220	.	.	.
1941	.	.	.	.	149	.	.	.

[1] Omfattar $^{1}/_{7}$ 1933—$^{31}/_{12}$ 1934.

t. ex. proposition nr 285 för år 1941, s. 18. Jämte den kontanta lönen ha ortstillägg och förläggningskostnader medtagits. Däremot ha statens kostnader för olycksfall och för de arbetslösas resor ej medtagits, då dessa ej utgöra en socialhjälp åt arbetslösa, som öka dessas levnadsstandard i jämförelse med om de ej erhållit något understöd. Löner åt specialarbetare ha ej medtagits. Från och med år 1939 kan någon exakt siffra ej anges, då det ej längre är möjligt att urskilja löner åt specialarbetare.

Kol. 9—10 ange siffror för kostnader och lönesumma vid beredskapsarbeten i annan myndighet än arbetsmarknadskommissionens regi. Siffrorna ha erhållits på följande sätt: Proposition nr 285 för år 1941 innehåller å s. 122 en sammanställning av kostnaderna för statliga beredskapsarbeten i annan myndighets än arbetsmarknadskommissionens regi, till vilka medel beviljats under tiden 1 juli 1933—31 december 1940. Samma proposition för föregående år, nr 236, innehåller motsvarande siffror till och med 31 december 1939. Genom subtraktion kunna alltså siffrorna för år 1940 erhållas. Samma förfaringssätt har tillämpats för tidigare år. På motsvarande sätt ha siffrorna för statskommunala beredskapsarbeten erhållits, se kol. 11—12.

Kol. 13 anger de vid statskommunala reservarbeten sysselsatta. Från och med år 1938 avvika siffrorna från de av Holm angivna, vilka här även innehålla de vid statskommunala beredskapsarbeten sysselsatta.[1] Senare siffror för totalkostnaderna finnas ej än de som återfinnas i Statens Arbetslöshetskommissions berättelse för åren 1925—1934. Detsamma gäller om kol. 15—16.

Vi ha i tabell 5 angivit statens och kommunernas kostnader för hjälpverksamhet för arbetslösa enligt Holms beräkning. Som denne själv framhåller, äro dessa siffror osäkra. Av vad ovan sagts framgår att arbetslöshetspolitikens omläggning medfört att siffrorna för tidigare och senare år ej äro helt kommensurabla. Vill man bedöma socialkostnadernas utveckling mellan åren 1930 och 1941, är det därför mest ändamålsenligt att ej taga hänsyn till de kostnader, som förorsakats av hjälpverksamheten för arbetslösa. Då utgifterna för hälso- och sjukvård likaledes i viss mån intaga en särställning, ha vi i tabell 5 även angivit socialutgifterna exklusive dessa.

Socialutgifternas utveckling.

Enligt tabell 5 uppgingo de totala socialutgifterna, exklusive administrationskostnader, under år 1941 till 695 miljoner kronor eller om vi bortse från kostnaderna för hjälpverksamheten för arbetslösa, vars egenskap av socialutgifter delvis kan diskuteras, till 667 miljoner kronor. Åtskilliga poster inom dessa totalsiffror äro som ovan framhållits summariskt beräknade. Kunna de i sin helhet tagen anses ligga i över- eller underkant? Denna fråga är svår att besvara. Å ena sidan torde det ej ha lyckats att för statens del medtaga alla utgiftsposter, som helt eller delvis äro av social karaktär, och i fråga om kommunerna redovisa Kommunernas finanser en post, »diverse sociala ändamål», som under år 1941 uppgick till ej mindre än 21 miljoner kronor, och som blott delvis återfinnes under i tabell 5 redovisade poster. Å andra sidan kan diskuteras om samtliga i denna tabell medtagna kostnader för hälso- och sjukvården äro att räkna till socialutgifter i här använda bemärkelse. Även om vår siffra ej är exakt, bör den dock giva en tillräckligt riktig uppfattning om storleksordningen för att möjliggöra en diskussion av utvecklingstendenserna.

[1] Under åren 1938—1941 uppgingo dessa till 599, 804, 397 respektive 1 107.

Tabell 5. Socialutgifter åren 1930—1941 i 1 000 kronor.

1. STATEN.	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941
I. Fattigvård[1]	1 093	2 210	2 256	2 305	2 551	2 183	3 045	1 633	2 451	1 812	2 280	2 107
II. Socialförsäkring:												
1) Folkpensionering:												
a) Totalutgifter för tilläggspensioner inklusive dyrtidstillägg	37 030	38 919	41 632	44 624	46 763	47 919	48 377	91 728	104 290	105 775	106 214	135 483
b) Statens bidrag till pensionärshem[1]	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1 000	500	3 000
2) Blindhetsersättningar	—	—	—	—	—	1 415	1 583	1 611	1 630	1 638	1 631	2 025
3) Sjukförsäkring	3 915	4 369	4 658	6 001	7 563	10 690	11 871	13 094	14 941	16 620	17 505	19 443
4) Olycksfallsförsäkring[1]	454	608	628	428	171	375	403	414	603	888	1 066	433
III. Befolkningspolitik:												
1) Barnavård inklusive bidragsförskott[1]	1 105	847	836	731	852	830	965	589	1 163	3 374	3 659	4 140
2) Barnbidrag inklusive barntillägg	1 791	1 982	2 190	2 382	2 460	2 421	2 349	2 510	9 678	11 780	10 973	12 865
3) Moderskapspenning	—	—	—	12	666	1 439	1 957	1 797	4 545	4 963	4 724	4 100
4) Mödrahjälp	—	—	—	—	—	—	—	—	6 712	8 555	6 707	8 754
5) Förebyggande mödra- och barnavård	—	—	—	—	—	—	—	—	50	200	295	300
6) Främjande av bostadsförsörjningen åt barnrika familjer[1]	—	—	—	—	—	500	650	1 000	1 500	1 700	2 400	3 250
7) Socialpedagogiska åtgärder[1]	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
a) Bidrag till anordnande av skolbarnsbespisning	—	—	—	—	—	—	—	—	150	209	447	332
b) Understödjande av folkskolebarns ferie- och studieresa	108	109	108	26	.	.	30	109	118	129	—	—
c) Sommarvistelse på landet för barn från städer och andra tättbebyggda samhällen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1 910	—
IV. Livsmedelrabatter	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	67 704
V. Bidrag till främjande av bostadsbyggandet på landet[1]	—	—	—	18 000	8 000	5 000	5 500	7 000	4 000	3 250	3 750	20 000
VI. Hälso- och sjukvård[1]	42 000	45 200	41 900	38 930	40 000	53 900	57 000	63 180	73 592	87 088	94 240	101 080
VII. Fri rättshjälp[1]	472	477	549	504	545	538	550	608	660	566	620	554

[1] Budgetåret 1930/31 motsvarar kalenderåret 1930 etc.

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941
VIII. Arbetslöshetspolitik:												
1) Arbetslöshetsförsäkring:												
a) Bidrag till understöd	—	—	—	—	—	130	400	653	1 001	727	1 848	3 364
b) Bidrag till administrationskostnader	—	—	—	—	—	82	156	246	553	586	631	827
2) Hjälpverksamhet för arbetslösa	4 365	13 364	38 249	67 601	85 199	53 296	28 617	14 488	9 994	7 250	15 063	24 257
Totalsumma	**92 333**	**108 085**	**133 006**	**181 544**	**194 770**	**180 718**	**163 453**	**200 660**	**237 631**	**258 110**	**276 463**	**414 018**
Summa exklusive sjukvård och hjälpverksamhet för arbetslösa	**45 968**	**49 521**	**52 857**	**75 013**	**69 571**	**73 522**	**77 836**	**122 992**	**154 045**	**163 772**	**167 160**	**288 681**
Summa exklusive hjälpverksamhet för arbetslösa	**87 968**	**94 721**	**94 757**	**113 943**	**109 571**	**127 422**	**134 836**	**186 172**	**227 637**	**250 860**	**261 400**	**389 761**
2. KOMMUNER. (Städer, landskommuner och landsting.)												
I. Fattigvård	70 171	70 876	73 323	77 426	77 653	82 593	83 564	77 467	70 961	74 159	81 417	85 345
II. Socialförsäkring:												
1) Folkpensionering inklusive dyrtidstillägg	13 378	14 100	15 100	15 990	16 718	17 008	17 194	21 630	30 728	30 901	30 152	37 015
2) Sjukförsäkring	471	—	—	—	—	1 027	1 208	1 583	1 836	2 142	2 404	2 642
III. Befolkningspolitik:												
1) Barnavård inklusive bidragsförskott	14 069	15 360	13 051	13 141	12 867	13 887	13 793	14 558	11 796	11 101	10 867	12 694
2) Barnbidrag inklusive barntillägg	597	661	730	794	820	807	783	581	1 801	2 201	2 048	2 438
3) Förebyggande mödra- o. barnavård	—	—	—	—	—	—	—	—	80	300	419	500
IV. Sjuk- och hälsovård	61 100	67 900	67 200	59 600	59 500	70 000	76 900	89 600	110 420	122 400	126 981	136 200
V. Hjälpverksamhet för arbetslösa	7 621	18 250	40 670	58 678	45 648	27 900	17 100	9 900	8 300	5 100	4 300	4 400
Totalsumma	**167 407**	**187 147**	**210 074**	**225 629**	**213 206**	**213 222**	**210 542**	**215 319**	**235 922**	**248 304**	**258 588**	**281 234**
Summa exklusive sjukvård och hjälpverksamhet för arbetslösa	**98 686**	**100 997**	**102 204**	**107 351**	**108 058**	**115 322**	**116 542**	**115 819**	**117 202**	**120 804**	**127 307**	**140 634**
Summa exklusive hjälpverksamhet för arbetslösa	**159 786**	**168 897**	**169 404**	**166 951**	**167 558**	**185 322**	**193 442**	**205 419**	**227 622**	**243 204**	**254 288**	**276 834**
3. STAT OCH KOMMUN.												
I. Fattigvård	71 264	73 086	75 579	79 731	80 204	84 776	86 609	79 100	73 412	75 971	83 697	87 452
II. Socialförsäkring:												
1) Folkpensionering:												
a) Utgifter för folkpensionering inklusive dyrtidstillägg	50 408	53 019	56 732	60 614	63 481	64 927	65 571	113 358	135 018	136 676	136 366	172 498
b) Bidrag till pensionärshem	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1 000	500	3 000
2) Blindhetsersättningar	—	—	—	—	—	1 415	1 583	1 611	1 630	1 638	1 631	2 025
3) Sjukförsäkring	4 386	4 369	4 658	6 001	7 563	11 717	13 079	14 677	16 777	18 762	19 909	22 085
4) Olycksfallsförsäkring	454	608	628	428	171	375	403	414	603	888	1 066	433

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941
III. Befolkningspolitik:												
1) Barnavård inklusive bidragsförskott	15 174	16 207	13 887	13 872	13 719	14 717	14 758	15 147	12 959	14 475	14 526	16 834
2) Barnbidrag inklusive barntillägg	2 388	2 643	2 920	3 176	3 280	3 228	3 132	3 091	11 479	13 981	13 021	15 303
3) Moderskapspenning	—	—	—	12	666	1 439	1 957	1 797	4 545	4 963	4 724	4 100
4) Mödrahjälp	—	—	—	—	—	—	—	—	6 712	8 555	6 707	8 754
5) Förebyggande mödra- och barnavård	—	—	—	—	—	—	—	—	130	500	714	800
6) Främjande av bostadsförsörjningen åt barnrika familjer	—	—	—	—	—	500	650	1 000	1 500	1 700	2 400	3 250
7) Socialpedagogiska åtgärder	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
a) Bidrag till anordnande av skolbarns bespisning	—	—	—	—	—	—	—	—	150	209	447	332
b) Understödjande av folkskolebarns ferie- och studieresa	108	109	108	26	·	·	30	109	118	129	—	—
c) Sommarvistelse på landet för barn från städer och andra tättbebyggda samhällen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1 910	—
IV. Livsmedelrabatter	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	67 704
V. Bidrag till främjande av bostadsbyggandet på landet	—	—	—	18 000	8 000	5 000	5 500	7 000	4 000	3 250	3 750	20 000
VI. Hälso- och sjukvård	103 100	113 100	109 100	98 530	99 500	123 900	133 900	152 780	184 012	209 488	221 221	237 280
VII. Fri rättegång	472	477	549	504	545	538	550	608	660	566	620	554
VIII. Arbetslöshetspolitik:												
1) Arbetslöshetsförsäkring:												
a) Bidrag till understöd	—	—	—	—	—	130	400	653	1 001	727	1 848	3 364
b) Bidrag till administrationskostnader	—	—	—	—	—	82	156	246	553	586	631	827
2) Hjälpverksamhet för arbetslösa	11 986	31 614	78 919	126 279	130 847	81 196	45 717	24 388	18 294	12 350	19 363	28 657
Totalsumma	**259 740**	**295 232**	**343 080**	**407 173**	**407 976**	**393 940**	**373 995**	**415 979**	**473 553**	**506 414**	**535 051**	**695 252**
Summa exklusive sjukvård och hjälpverksamhet för arbetslösa	**144 654**	**150 518**	**155 061**	**182 364**	**177 629**	**188 844**	**194 378**	**238 811**	**271 247**	**284 576**	**294 467**	**429 315**
Summa exklusive hjälpverksamhet för arbetslösa	**247 754**	**263 618**	**264 161**	**280 894**	**277 129**	**312 744**	**328 278**	**391 591**	**455 259**	**494 064**	**515 688**	**666 595**

I fråga om dessa se även tabell 6. Denna visar klart socialpolitikens expansion. Mellan åren 1930 och 1939 ha, om vi bortse från hjälpverksamheten för arbetslösa, statens socialutgifter ökats från 88 till 251 miljoner kronor och kommunernas från 160 till 243 miljoner kronor.[1] Då skillnaden i penningvärde är obetydlig mellan dessa år, har någon omräkning med ledning av levnadskostnadsindex ej skett. Så godtyckligt som en levnadskostnadsindex

Tabell 6. Socialutgifter och skatteunderlag åren 1930—1941.

År	Nationalinkomst i milj. kronor	Totala socialutgifter (exklusive hjälpverksamhet för arbetslösa)		Statliga socialutgifter (exklusive hjälpverksamhet för arbetslösa)		Kommunala socialutgifter (exklusive hjälpverksamhet för arbetslösa)	
		i 1 000 kronor	i % av nationalinkomsten	i 1 000 kronor	i % av beskattningsbart belopp	i 1 000 kronor	i kronor per skattekrona
1	2	3	4	5	6	7	8
1930	8 137	247 754	3·04	87 968	3·00	159 786	4·19
1931	7 387	263 618	3·57	94 721	3·70	168 897	3·79
1932	6 841	264 161	3·86	94 757	4·22	169 404	4·20
1933	6 840	280 894	4·11	113 943	5·35	166 951	4·25
1934	7 784	277 129	3·56	109 571	4·50	167 558	3·90
1935	8 295	312 744	3·77	127 422	4·38	185 322	3·88
1936	9 107	328 278	3·60	134 836	4·27	193 442	3·74
1937	10 274	391 591	3·81	186 172	5·13	205 419	3·53
1938	10 704	455 259	4·25	227 637	6·41	227 622	3·68
1939	11 510	494 064	4·29	250 860	6·54	243 204	3·67
1940	12 000	515 688	4·3	261 400	6·66	254 288	3·71
1941	13 300	666 595	5·0	389 761	8·77	276 834	3·62

År	Socialutgifter (exklusive hjälpverksamhet för arbetslösa samt anskaffning av fastighet) i 1 000 kronor				Kommunal anskaffning av fast egendom i 1 000 kronor
	Stat och kommun	Kommun	Fattigvård	Hälso- och sjukvård	
1	9	10	11	12	13
1930	224 138	136 170	60 080	90 776	23 616
1931	238 691	143 970	64 194	97 213	24 927
1932	240 157	145 400	69 995	90 766	24 004
1933	269 711	155 768	75 609	91 492	11 183
1934	264 194	154 623	75 400	91 383	12 935
1935	292 206	164 784	79 801	109 108	20 538
1936	307 947	173 111	83 652	117 008	20 331
1937	368 059	181 887	76 838	132 807	23 532
1938	417 485	189 848	68 993	151 123	37 774
1939	458 410	207 550	70 217	179 703	35 654
1940	484 913	223 513	78 807	197 247	30 775
1941	635 994	246 233	83 068	211 567	30 601

[1] Enligt tabell 5 ha statens kostnader för hjälpverksamhet för arbetslösa samtidigt ökats från 4,4 till 7,3 medan kommunernas minskats från 7,6 till 5,1 miljoner kronor. Den obetydliga ökningen säger givetvis intet om socialpolitikens utveckling utan förklaras av den ringa arbetslösheten under år 1939.

måste vara, kan en sådan ej heller giva något exakt riktigt resultat. Socialutgifterna ha alltså fördubblats. Se vi till hur denna ökning fördelat sig, ha fattigvårdskostnaderna ökats relativt obetydligt, från 71 till 76 miljoner kronor, utgifterna för hälso- och sjukvården hållit takt med den allmänna utgiftsstegringen, medan pensionskostnaderna och de befolkningspolitiska utgifterna vuxit i snabbare takt än denna. Delvis förklaras fattigvårdskostnadernas långsamma tillväxt av en medveten strävan från det allmännas sida att tillgodose ifrågavarande hjälpbehov genom andra former av socialhjälp. Man skulle möjligen kunna vänta sig — och besvikelse över att förväntningarna ej infriats ha stundom kommit till uttryck — att den fortsatta utbyggnaden av den övriga socialpolitiken samt den allmänna välståndsökningen mellan 1930 och 1939 skulle medfört en absolut minskning i fattigvårdskostnaderna. Att så ej blivit fallet kan förklaras av det växande antalet åldringar samt av kommunernas ökade intresse för sina sociala uppgifter och förbättrade ekonomiska möjligheter att tillgodose dessa.

Mellan 1939 och 1941 ha socialutgifternas tillväxt fortsatt. År 1940 var stegringen så obetydlig, att belastningen å skatteunderlaget knappt ökades, medan den år 1941 fortsatte i starkt accelererad takt, främst på grund av livsmedelsrabatterna samt dyrtidstillägg å folkpensionerna. En jämförelse med levnadskostnadernas stegring under samma tid från 109 till 139 eller konsumtionsvarupriserna stegring från 108 till 142 antyder dock att den reella stegringen varit obetydlig om ens någon — varje närmare jämförelse är givetvis omöjlig. Man kan dock säga att socialpolitiken ej följt med i den allmänna sänkning av vår levnadsstandard, som kriget medförde under dessa år; angående den senare utvecklingen se nedan.

För att underlätta ett bedömande av hur de viktigaste typerna av socialutgifter påverkas av konjunkturcykeln, ha vi minskat dem med kostnaderna för investering i fast egendom. Detta har blott behövt ske för kommunernas del, då i de statliga utgifterna ej ingå några sådana kostnader utan i stället ersättningar till statens allmänna fastighetsfond eller för tidigare år däremot svarande belopp.

Att fattigvårdskostnaderna växa under depressionsåren är självklart. Även om man tar hänsyn till att den reella kostnadsökningen tack vare prisfallet är större än den i kol. 11 redovisade, är kostnadsökningen ej påfallande stor, vilket delvis förklaras av arbetslöshetshjälpens expansion. Kostnadsstegringen fortsätter trots konjunkturförbättringen. För tilläggspensionernas del medförde uppsvinget efter depressionen, om ock med ett års eftersläpning, en retardering av tillväxten — den starka ökningen år 1937 förklaras av de ökade pensionsbeloppen. Att sjukvårdskostnaderna upphörde att växa under depressionen kan förklaras av prisfallet. Givetvis medförde denna en stark ökning av kostnaderna för arbetslöshetens bekämpande. Övriga socialutgifter visa ej någon konjunkturinfluens av nämnvärd betydelse.

Enligt kol. 9 har socialutgifternas summa blott ökats långsamt under

depressionsåren. Orsaker härtill äro prisfallet samt statens och kommunernas ansträngda finansiella läge, som förhindrade en ytterligare utbyggnad av socialpolitiken. Såväl för statens som kommunernas del reducerades socialutgifterna mellan 1933 och 1934. För den förras del beror minskningen angående denna se kol. 5, enbart på att anslaget till främjande av bostadsbyggandet på landsbygden sänktes med 10 miljoner kronor. I övrigt ökades utgifterna med 5,6 miljoner kronor. För kommunernas del förklaras minskningen se kol. 10, av att prisfallet något minskade kostnaderna för barnavård och sjukvård.

Av kol. 13 framgår, att kommunernas investeringar i fast egendom, använd för fattigvård, barnavård och hälsovård, minskades till hälften under depressionen. Att någon egentlig minskning först inträdde år 1933 samt återhämtningen först kom år 1935 förklaras av att planerade eller påbörjade arbeten fortsattes trots depressionen, medan dennas upphörande ej omedelbart förbättrade kommunernas skatteunderlag samtidigt som det tog tid att sätta igång nya arbeten.

För att bedöma det faktum, att de sociala utgifterna fördubblats mellan 1930 och 1939, får man sätta dem i relation till nationalinkomstens och skatteunderlagets utveckling. Dessa utgifter innebära visserligen ej en nettobelastning av folkhushållet utan en inkomstöverflyttning inom detta, men när det gäller att bedöma hur kännbar denna är för de därav träffade, utgöra siffrorna för nationalinkomstens utveckling en om också summarisk måttstock.[1] Vi finna av tabell 6 kol. 4 att socialutgifterna, satta i proportion till nationalinkomsten, visa en mindre stark stegring än de absoluta talen, nämligen från 3,04 till 4,29 %. Nu finns det i och för sig ingen anledning att utgå från att ett oförändrat procenttal hade betytt en oförändrad social standard eller dylikt. Snarare ligger det nära tills hands att antaga, att ju större nationalinkomsten är, desto större procent därav kan uttagas i socialutgifter utan att betyda ökad belastning av de »betalande» socialgrupperna eller av beskattningsapparaten. Detta innebär en tillämpning av samma tankegång som den att ett likformigt ianspråktagande av skatteförmågan kräver en progressiv beskattning.

Någon som helst närmare kalkyl häröver med anspråk på objektiv riktighet är givetvis ej möjlig, men blott för att belysa vår tankegång välja vi följande exempel. Den del av nationalinkomsten, som motsvarar existensminimum, kan enligt en inom finansteorien gammal tankegång ej bära någon beskattning. I stället för att sätta socialutgifterna i relation till den totala nationalinkomsten, böra de därför jämföras med utvecklingen av den del av denna, som överskjuter vad som erfordras för existensminimum. På det senare kunna ortsavdragen vid den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten väljas som mått. De vid stigande inkomst ökade möjligheterna att utnyttja ortsavdragen

[1] Siffrorna för åren 1930—1939 äro tagna ur Svensk Tidskrift 1941, s. 593, och de för senare år ur Översikt av inkomst- och konsumtionsläget, Meddelanden från Konjunkturinstitutet Ser. B: 3, sid. 15. De senare äro uppskattade, och de förra ej så exakta som siffrorna angiva.

har dock lett till att dessas summa förändrats tämligen parallellt med nationalinkomsten. Vi minska därför nationalinkomsten för såväl 1930 som 1939 med ortsavdragens summa för förstnämnda år, korrigerad med hänsyn till det ökade antalet avdragsberättigade personer. Mellan år 1930 och 1939 ha socialutgifterna blott vuxit från 4,8 till 5,9 % av det på så sätt erhållna beloppet.

Vi ha tidigare nämnt, att om också socialutgifternas tillväxt ej behöver utgöra någon belastning av folkhushållet, kan den likväl medföra en belastning av beskattningsapparaten, som kringskär statens och kommunernas finanspolitiska handlingsfrihet och härigenom kan förhindra tillgodoseendet av andra syften.[1] Av kol. 8 framgår att för kommunernas del har under åren 1930—1939 så ej varit fallet, utan den av socialutgifterna förorsakade utdebiteringen har, sedan depressionen väl övervunnits, snarare minskats.[2] Detta förklaras ej blott av skatteunderlagets tillväxt utan även av statens strävan att i syfte att utjämna skattetrycket övertaga de sociala utgifterna.

För statens del har utvecklingen därför under samma år blivit en annan. Satta i relation till det beskattningsbara beloppet ha socialutgifterna mer än fördubblats. Detta skulle dock ej, för såvitt de helt hade burits av den allmänna inkomst- och förmögenhetsskatten, betytt en mer än fördubbling av den del av denna, som svarade mot dessa utgifter, då skattens grundbelopp tack vare skatteprogressionen ökas snabbare än det beskattningsbara beloppet. Så har detta mellan år 1930 och 1938 ej ökats med fulla 25 %, medan grundbeloppet samtidigt ökats med över 40 %. Vidare får man taga hänsyn till att ju mer socialpolitiken utsträckes från ren nödhjälp till att innebära en allmän förbättring av de sämst ställda socialgruppernas ställning, desto större antal skattebetalare mottar förmåner genom densamma som göra deras skatter lättare att bära.

Under de två första krigsåren har samma tendens fortsatt. Belastningen av statens beskattningsapparat har ökats, medan belastningen av kommunerna minskats tack vare det ökade skatteunderlaget. Det är dock att märka att dessa siffror ej under kriget ha fullt samma innebörd som tidigare. Att man kan diskutera om ej socialutgifternas ökning, i varje fall delvis, bekostats genom budgetens underbalansering är i och för sig ej av avgörande betydelse, då denna, i den mån den ej varit erforderlig för att uppnå full sysselsättning, belastat skattebetalarna på samma sätt, om också ej med samma fördelning, som om motsvarande utgifter täckts medelst skattemedel. I nuvarande läge är beskattningens höjd så till vida av underordnad betydelse som en skattesänkning ej medför någon reell ökning av skattebetalarnas

[1] Vi förutsätta här att man i varje fall på lång sikt vill balansera budgeten samt bortse från de tillskott till skatteunderlaget, som socialpolitiken kan giva genom att t. ex. öka arbetskraftens effektivitet.

[2] För att bättre belysa förhållandet mellan socialutgifter och skatteunderlag, ha vi här satt de förra i relation till antalet skattekronor under samma år som det, varunder utgifterna utgå. Även om skatten formellt räknas på ett skatteunderlag som föreligger två år tidigare, erlägges den ju ur årets inkomst. Med statens socialutgifter har förfarits på motsvarande sätt.

levnadsstandard, för såvitt den ej leder till att en ökad mängd konsumtionsnyttigheter ställes till deras förfogande. Tack vare ransoneringen torde inkomsterna ha utjämnats mera än vad enbart siffrorna för inkomst- och skattefördelningen utvisa, jämför vad ovan sagts om den reella och den sociala inkomstfördelningen. Den reella inkomstöverflyttning, som socialpolitiken medför, ligger ju ej i att skattebetalarna få avstå en del av sin nominella inkomst, medan socialbidragens mottagare se sin ökad, utan i den häremot svarande omdirigeringen av varuströmmen. Råder en varubrist, som försvårar en rationell användning av inkomsten, är detta ej samma sak. Antag, för att välja ett extremt exempel, att alla nyttigheter vore ransonerade. Hade blott envar möjlighet att köpa sin ranson, skulle, om vi bortse från sparandet, den sociala inkomstfördelningen vara helt utjämnad, oavsett hur den nominella inkomsten vore fördelad. Hade socialbidragen blott möjliggjort för mottagarna att köpa ransonen, hade de medfört en total utjämning av den sociala inkomstfördelningen. En om ock begränsad tendens i denna riktning torde för närvarande föreligga.

Sedan år 1941 ha statens socialutgifter snabbt ökats. Detta belyses av tabell 7. Kol. 2 motsvarar här siffrorna för år 1941 i tabell 5, dock med den skillnaden att vi för vinnandet av jämförbarhet med budgetåret 1945/46 ersatt statens kostnader för tilläggspensionerna med dess nettoutgifter för folkpensioneringen. Dessa ha erhållits genom att från kostnaden enligt budgetredovisningen draga statens inkomster av pensionsavgifter och avkastningen å pensionsfonden. Till kostnaderna för arbetsmarknadens reglering tages ej hänsyn. För år 1945/46 uppskattas dessa till 30 miljoner kronor. Ej heller medräknas kostnaderna för bidrag till flyktingars uppehälle m. m. — för samma år uppskattade till 27,8 miljoner kronor.

Kol. 3—5 visar anslagen enligt statsverkspropositionen för budgetåret 1945/46. I kol. 3 och 4 ha vi särskilt provisoriska tillägg och kristillägg från övriga socialutgifter. Detta beror ej på antagandet, att de förra komma att avskaffas efter krigets slut. De ha främst motiverats av prisstegringen, och även om man ej ville fortsätta att utbygga socialpolitiken, komma de att vara motiverade för såvitt ej prisnivån skulle återvända till förkrigsläge, något som är föga sannolikt. Mödrahjälpens starka ökning sammanhänger med att maximibeloppet ökats från 300 till 500 kronor. Att kostnaderna för moderskapspenningen reducerats förklaras av det ökade medlemsantalet i sjukkassorna, vilka utbetala moderskapshjälp, vartill staten lämnar bidrag. Bortsett härifrån har blott anslaget till bidrag till främjandet av bostadsbyggandet på landsbygden minskats.

Vi finna, att statens socialutgifter mellan 1941 och 1945/46 ökats från 335 till 498 miljoner kronor. Bliva levnadskostnaderna oförändrade under 1945/46 — de ha i så fall stigit från 139 till 154 medan riksbankens konsumtionsprisindex stigit från 142 till 159 — har i motsatts till tidigare

Tabell 7. Socialutgifternas expansion åren 1941—1945/46

i 1 000 kronor.

Socialutgifter	År 1941	År 1945/46			Ökning från 1941 till 1945/46
		Ordinarie	Provisoriskt tillägg och kristillägg	Summa	
1	2	3	4	5	6
I. Fattigvård	2 107	2 268	—	2 268	161
II. Socialförsäkring.					
1) Folkpensionering.					
a) Nettoutgifter för folkpensionering inkl. dyrtidstillägg	81 093	54 500	105 400	159 900	78 807
b) Statens bidrag till pensionärshem	3 000	6 000	—	6 000	3 000
2) Blindhetsersättningar inkl. dyrtidstillägg	2 025	1 600	670	2 270	245
3) Sjukförsäkring	19 443	32 500	3 300	35 800	16 357
4) Olycksfallsförsäkring	433	4 008	—	4 008	3 575
III. Befolkningspolitik.					
1) Barnavård inkl. bidragsförskott	4 140	5 324	—	5 324	1 184
2) Barnbidrag inkl. barntillägg	12 865	8 600	4 000	12 600	÷ 265
3) Moderskapspenning	4 100	2 300	—	2 300	÷ 1 800
4) Mödrahjälp	8 754	12 800	—	12 800	4 046
5) Förebyggande mödra- o. barnavård	300	1 500	—	1 500	1 200
6) Främjande av bostadsförsörjningen åt barnrika familjer	3 250	7 000	—	7 000	3 750
7) Socialpedagogiska åtgärder.					
a) Bidrag till anordnande av skolbarnsbespisning	332	3 000	—	3 000	2 668
b) Bidrag till fria sommarresor åt mindre bemedlade barn från städer och andra tättbebyggda samhällen	—	1 000	—	1 000	1 000
c) Bidrag till sommarkolonier	—	200	—	200	200
IV. Livsmedelsrabatter	67 704	105 000	—	105 000	37 296
V. Bidrag till främjande av bostadsbyggande på landet	20 000	7 500	—	7 500	÷ 12 500
VI. Hälso- och sjukvård (inkl. dyrtidstillägg)	101 080	119 920	—	119 920	18 840
VII. Fri rättshjälp	554	650	—	650	96
VIII. Arbetslöshetsförsäkring	4 191	7 000	2 000	9 000	4 809
Summa	**335 371**	**382 670**	**115 370**	**498 040**	**162 669**

under kriget en reell ökning av socialutgifterna ägt rum. Även om man bortser från livsmedelsrabatterna har vår socialpolitiska standard utbyggts i jämförelse med före kriget, trots att detta i övrigt reducerat vår levnadsstandard.

Även om det ej är möjligt att uppgöra en motsvarande statistik för kommunernas del, är det dock tydligt att dessas utgifter ökats relativt litet. Detta kan synas strida mot vad vi ovan sagt om socialpolitikens expansion, men förklaras av det tack vare den ökade sysselsättningens minskade fattigvårdsbehovet, och betyder alltså ej någon standardsänkning.

I vad mån är det möjligt att beräkna fördelningen av socialpolitikens kostnader?

Av vad tidigare sagts framgår, att vi här blott taga hänsyn till kostnader, som bäras av det allmänna. I första hand förutsätter en beräkning av dessas fördelning, att man kan angiva vilka offentliga inkomster, som bestrida dem. Det kan här tänkas bliva fråga såväl om skatter och övriga driftsinkomster som om lån och kapitalmedel i övrigt. Vidare får man ha en föreställning om hur dessa inkomster fördelas på olika socialgrupper, varvid i princip även incidensproblemen borde beaktas.

Medelst kapitalmedel bekostas socialutgifter i huvudsak blott under en lågkonjunktur. Samtliga statliga socialutgifter, som vi här medtaga, äro att hänföra till driftsbudgeten, vilken enligt det finanspolitiska program, som tillämpas under »normala» förhållanden, blott skall underbalanseras under en lågkonjunktur. Kommunerna få i regel ej täcka löpande utgifter medelst kapitalmedel.[1] Däremot kunna deras reservarbeten under alla konjunkturlägen tagas på lånebudgeten. I fråga om socialutgifter, som under en lågkonjunktur bekostas medelst kapitalmedel, ligger det nära till hands att antaga, att de överhuvudtaget ej bäras av någon socialgrupp utan motsvaras av ett nettotillskott till den totala nationalinkomsten. Någon diskussion av fördelningen av deras kostnader blir alltså ej erforderlig. I den mån sedermera en amortering äger rum, gå kostnaderna härför på driftsbudgeten.

Det ovan sagda äger tillämpning på mera normala konjunkturlägen. Under nuvarande krigskonjunktur är det som redan nämnts ej orimligt att utgå från att de statliga socialutgifterna i så måtto bidraga till budgetunderskottet som att om dessa varit lägre, hade likväl lika höga skatter upptagits, medan den offentliga upplåningen varit mindre. Visserligen har det någon gång framhållits som en riktlinje för finanspolitiken, att de av krigskonjunkturen skapade utgifterna borde till hälften täckas medelst driftsmedel och till hälften medelst kapitalmedel. Men någon bärande motivering för just denna fördelning kan givetvis ej ges och någon direkt tillämpning har den ej heller fått. Snarare kan sägas att skatterna höjts till den nivå, där den allmänna meningen reagerat mot ytterligare skattehöjningar. Försåvitt budgetunderskottet tack vare lägre socialutgifter varit mindre, hade detta ej med nödvändighet varit något skäl att stoppa skattehöjningarna tidigare, då även mindre underskott så starkt stridit mot hittills gällande finansprinciper, att de blott godtagits, försåvitt ej beskattningsapparaten ansetts tåla hårdare belastning. Däremot kan man möjligen säga, att mindre sociala förmåner, t. ex. mindre livsmedelsrabatter, hade gjort de breda lagren mindre villiga att acceptera skattehöjningarna.

Antag, att socialutgifterna på detta sätt öka budgetunderskottet. De ha

[1] Undantag av ringa praktisk betydelse är den underställningsfria upplåningen samt kommunernas möjlighet att vid fall av skattehöjning tillgripa en s. k. allmän fond.

i så fall gjort det möjligt för vissa samhällsmedlemmar att efterfråga en större del av konsumtionsvaruutbudet, vilket under rådande knapphet måst medföra att andra erhålla mindre del av detsamma — vi bortse här från möjligheten att den av socialutgifterna förorsakade konsumtionstillskottet delvis gått ut över realkapitalbildningen. Medan socialutgifterna ökat mottagarnas inkomst, ha de ej minskat skattebetalarnas, varför ökad inkomst stått mot oförändrat varuutbud. Har detta lett till en prisstegring, är kostnadsfördelningen närmast att jämföra med den vid en allmän omsättningsskatt, även om det ej är antagligt, att den ökade efterfrågan pressat upp priset lika mycket på samtliga konsumtionsnyttigheter. Priskontrollens uppgift har emellertid varit att förhindra, att enbart ökad efterfrågan medför en prisstegring. I den mån detta lyckats, har konsumtionsinskränkningen skett genom tvångssparande. Det kan synas, som om socialutgifterna i detta fall ej belastade konsumenterna, då mot konsumtionsminskningen står en monetär kapitalökning, svarande mot det tvångsvis framkallade sparandet. Detta är dock felaktigt.

Den monetära kapitalbildning,[1] som tack vare den offentliga upplåningen äger rum hos allmänheten, innebär intet tillskott till nationalförmögenheten, då den motsvaras av en lika stor offentlig skuldsättning. Detta betyder dock ej att frågan om fördelningen av kostnader, som finansieras genom offentlig upplåning, är slutgiltigt avgjord med en undersökning av hur den konsumtionsinskränkning, som de motsvara, är fördelad. Den blir vidare beroende av hur de skatter, som i framtiden skola förränta lånen, bliva fördelade i jämförelse med de ränteinkomster, som dessa givit upphov till och som i nuvarande läge, där den offentliga upplåningen ej ersätter en enskild, ej skulle uppkommit utan den förra.

I den mån socialutgifterna bekostas medelst skatter är kostnadsfördelningen lättast att beräkna för kommunernas del. Den enda skatt man här behöver taga hänsyn till är den allmänna kommunalskatten. Då denna är proportionell, äro socialpolitikens kostnader fördelade på de olika inkomstklasserna i förhållande till deras beskattningsbara inkomster. Visserligen äro dessa kostnader ej lika stora per skattekrona i samtliga kommuner, men vid en så summarisk beräkning, som det här kan bliva fråga om, är detta av underordnad betydelse. Man kan här även se bort från att fastighetsägarna, i den mån garantiavdraget ej fullt utnyttjas, ej beskattas för sin verkliga utan för en presumerad inkomst.

Mera komplicerad blir frågan för statens del, då man här får räkna med

[1] I den mån den ej ökar importen, måste den köpkraft, som tack vare den offentliga upplåningen pumpas ut i folkhushållet, alltid stanna kvar på några händer, oavsett om konsumtionen inskränkes genom en prishöjning eller genom en efterfrågeminskning. Däremot behöver kapitalbildningens fördelning ej vara densamma. Det ligger nära till hands att antaga att vid en efterfrågebegränsning sker kapitalbildningen hos konsumenterna, medan den vid en prishöjning sker hos företagarna. Men äro lönerna indexreglerade, betyder prisstegringen ökade inkomster för flertalet konsumenter.

en rad beskattningsalternativ. Ett sätt att beräkna socialkostnadernas fördelning är att fråga, vilka skattehöjningar de förorsakat. Om vi begränsa oss till tiden 1930—39, ha statens utgifter främst stigit tack vare ökade försvars- och socialutgifter. Trots att skatteunderlaget vuxit sedan depresssionen väl övervunnits, ha skattehöjningar blivit erforderliga. Med visst skäl kan man säga, att dessa uteblivit eller varit mindre, försåvitt ej socialpolitiken utbyggts på sätt som skett. Men i så fall hade Sverige gått in i krigsperioden med lägre skatter än som nu varit fallet och sannolikt hade man då först företagit de skattehöjningar, som en mera snäv socialpolitik hade gjort onödiga under 1930-talet. Vi ha redan berört möjligheten, att man likväl företagit samma skattehöjningar, som nu ägt rum, och att alltså budgetunderskottet varit mindre. Om så ej varit fallet, vilka skattehöjningar hade då med störst sannolikhet uteblivit på grund av de lägre socialutgifterna?

Närmast till hands ligger att peka på den allmänna omsättningsskatten, som blott accepterades under stor tvekan och med hänvisning till det allvarliga budgetläget och som väl hade vållat än större tvekan, försåvitt de mindre inkomsttagarnas ställning varit sämre som följd av uteblivna socialpolitiska reformer. Man kommer alltså till det vid första påseendet något paradoxala resultatet, att skall man utpeka de sociala utgiftsökningar, som genomfördes under 1930-talet, som ansvariga för någon speciell skatt, skulle detta vara den allmänna omsättningsskatten, trots att denna först infördes år 1941. Givetvis är denna slutsats ytterst osäker. Även om värnskatten formellt motiverats av de ökade utgifterna för försvaret och alkoholbeskattningen väl under alla förhållanden höjts av nykterhetspolitiska skäl, är det ej otänkbart att, jämte det att den allmänna omsättningsskatten visserligen införts men varit lägre, ett förbättrat budgetläge möjliggjort en mindre stark höjning av den allmänna inkomst- och förmögenhetsbeskattningen eller av övrig konsumtionsbeskattning.

Ett annat sätt att beräkna fördelningen av socialutgifterna är att fråga vilka skatter, som sannolikt skulle sänkas, om dessa reducerades. Generellt formulerad är denna fråga dock meningslös. Vid nuvarande politiska maktfördelning skulle man blott nedskära socialpolitiken, försåvitt mycket starka skäl tvingade därtill och sannolikt skulle dessa anvisa motsvarande skattesänkningar respektive uteblivna skattehöjningar. Antag, för att taga ett konkret om också osannolikt fall, att efter kriget budgetläget till följd av en depression bleve sådant, att livsmedelsrabatterna ej kunde bibehållas, försåvitt man ej avstode från möjligheten till en skattesänkning. Föredroge man en skattesänkning framför livsmedelsrabatter, bleve vid rådande politiska värdering en sänkning av den allmänna omsättningsskatten mest sannolik, då det knappast kan tänkas att man vore villig att byta livsmedelsrabatterna mot en reduktion av den progressivt utgående delen av beskattningen. Antag i stället att näringslivet komme i ett sådant läge, att en skattesänkning ansåges ofrånkomlig. Denna komme då givetvis främst att träffa aktiebolagsskatten, då

ingen annan skattesänkning skulle innebära någon större stimulans för företagsamheten.

Om man återigen som en tankekonstruktion uppställer möjligheten att vid nuvarande politiska maktfördelning socialpolitiken nedskures utan att någon sådan nödvändighet därför förelåge, skulle man sannolikt i första hand använda utgiftsbesparingen till att lätta skattebördan för de mindre inkomsttagarna. Men detta innebure ju blott, att socialpolitik i egentlig mening utbyttes mot en mera socialpolitiskt betonad skattefördelning och säger givetvis intet om hur den förras kostnader äro fördelade. Skulle socialpolitiken nedskäras som följd av en ändrad politisk maktfördelning, komme denna att bestämma skattebesparingen.

När man mera populärt vill besvara frågan, vad en viss offentlig utgift kostar olika typer av skattebetalare, plägar man fördela denna på den allmänna inkomst- och förmögenhetsskatten. Detta är givetvis att tillskriva dennas formella rörlighet allt för stor reell betydelse och kan blott försvaras med att ett sådant beräkningssätt är det enklaste. Fördelar man däremot kostnaderna på huvudparten av beskattningen, blir tillvägagångssättet mera motiverat. Det motsvarar då tankegången, att staten har bestämda utgifter, vilka nödvändiggöra en beskattning, som det ansetts mest »rättvist» att fördela på ett visst sätt. De olika utgifterna äro i princip alla lika ansvariga för att beskattningen nått sin nuvarande höjd och böra därför anses fördelade på skattebetalarna i samma proportion som den totala skattesumman. Givetvis är ett sådant betraktelsesätt synnerligen formellt, men svarar mot vad som redan sagts om att hela frågan om hur socialpolitiken påverkar inkomstfördelningen ej kan erhålla ett realistiskt svar utan blott kan betraktas som en illustration till sociallagstiftningens formella syften.

Någon direkt politisk betydelse har ej frågan om hur socialpolitikens kostnader äro fördelade. Den som anser en nedskärning av socialpolitiken önskvärd, har ju frihet att utpeka vilken skattesänkning han anser denna böra föranleda, eller rättare sagt han utgår från att en sänkning av vissa skatter är önskvärd och beträffande den reduktion av de offentliga utgifterna, som är erforderlig härför, anser han en nedskärning av socialpolitiken som mest motiverad. Att i den allmänna diskussionen socialutgifterna ofta speciellt ställas emot aktiebolagsskatten eller beskattningen av större inkomster och förmögenheter beror blott på att de, som främst träffas av dessa, anse sig ha minst intresse av de sociala utgifterna.

På grund av den formella karaktär, som svaret å frågan om socialkostnadernas fördelning måste erhålla, ha vi ingen anledning att här diskutera, i vad mån de kunna tänkas motsvara andra driftsinkomster än skatter. Vi komma här nedan att fördela dem dels på den totala skattesumman, med vissa mindre betydelsefulla undantag, dels ock på den allmänna inkomst- och förmögenhetsskatten. Slutligen sätta vid dem i första hand i relation till den allmänna omsättningsskatten. Som nämnt kan dennas fördelning antagas

giva en viss föreställning om fördelningen av de reella kostnaderna för utgifter, som finansieras genom upplåning.

Skattefördelningen.

De beräkningar angående denna, som i ovan omnämnda P. M. utförts av Lindahl och Lemne, ha blivit starkt kritiserade. Detta är ej förvånande, då svårigheterna vid varje kalkyl rörande skattefördelningen äro så stora, att denna alltid måste bliva ett tacksamt föremål för kritik.

Vad först den direkta beskattningen beträffar vore önskemålet givetvis att kunna sätta denna i relation till den verkliga inkomstfördelningen, medan man i realiteten måste nöja sig med den inkomstfördelning, som framkommer vid taxeringen. Att uppfattningarna angående de taxerade beloppens fördelning under år 1941 äro delade har redan omnämnts. Härtill kommer osäkerheten om hur de beskattningsbara beloppen äro fördelade på de taxerade beloppen inom en och samma inkomstklass.[1] Främst på grund av olika antaganden härom ha Lindahl och Quensel kommit till olika siffror för den direkta beskattningens fördelning, se tabell 8. Siffrorna avse 1943 års skattesatser, tillämpade på 1941 års inkomst. Den kommunala utdebiteringen har antagits utgöra 10,90 %. Särskilt stor är som synes skillnaden i den för oss betydelsefulla inkomstklassen 600—2 000 kronor, där Lindahl har en beskattning av 100 och Quensel en av 134 miljoner kronor.

Lindahl avstår från att söka fördela aktiebolagsskatten, krigskonjunkturskatten samt skatter å omsättning av förmögenhet. Detta saknar betydelse för vår del, då dessa endast i betydelselös utsträckning träffar inkomsttagare med under 3 000 respektive 2 000 kronors inkomst. Enligt Quensels beräkningar skulle i inkomstklassen 2 000—3 000 kronor utgå en arvsskatt av 1,0 miljoner kronor, medan de lägre klasserna ej skulle träffas av någon nämnvärd skatt — siffror som dock torde vara väl låga med hänsyn till det stora antalet jordbrukare inom dessa klasser.

Det har ej varit möjligt för Lindahl att fördela tullarna, frånsett de å sprit, vin och kaffe, samt automobilbeskattningen. Endast de förra träffa direkt mindre inkomsttagare. Fördelningen av övriga indirekta skatter har i stor utsträckning måst bygga på uppskattningar och antaganden med utgångspunkt i den totala skattesumman. Särskilda svårigheter har konsumtionsskatternas fördelning på inkomsttagare med inkomst under 600 kronor vållat. Dessa äro visserligen ej direkt medtagna men för att fördela skatterna på övriga inkomstklasser har man måst göra antaganden om hur mycket som stannar kvar på den lägsta inkomstklassen. Även vid konsumtionsbeskattningen har räknats med 1943 års skattesatser, fördelade på 1941 års förbrukning.

Se vi först till allmänna omsättnings- och varuskatten återstår ett ofördelat

[1] Som ett exempel nämner Quensel, att om samtliga inkomsttagare i inkomstklassen 600—2 000 kronor varit gifta, skulle den totala direkta beskattningen utgjort 62 miljoner kronor, medan om samtliga varit ensamstående den utgjort 167 miljoner kronor.

belopp på cirka 40 miljoner kronor.[1] Detta träffar dock ej enbart den lägsta klassen utan vilar även på företagen och det allmänna. Vid bedömningen av hur mycket härav, som faller på inkomster under 600 kronor, får man taga hänsyn till att många inom denna klass egentligen bort tillhöra de högre, men av tidigare antydda skäl ej taxerats. Quensel har påpekat, att Lindahls siffror för omsättnings- och varuskatten å de lägsta inkomstklasserna förutsätter, att dessas inkomst överstiger den taxerade med 20—30 %, eventuellt mer. Tar man enbart hänsyn till de inom denna klass redovisade inkomsttagarna, förefaller detta antagande mindre sannolikt på grund av den relativt goda kontroll, som löneuppgifterna erbjuda. Låter man däremot t. ex. de 47 miljoner kronor, som lagts på klassen 600—2 000 kronor, i själva verket även utgå å vissa icke taxerade, som bort tillhöra densamma, ställer saken sig annorlunda. Vidare försörjes ett stort antal personer med under 600 kronor inkomst av övriga inkomsttagare, vilka därför helt eller delvis få anses bära deras konsumtionsskatter. Kvar står den konsumtionsbeskattning, som belöper å inkomst, vilken förvärvas av personer som ej, även efter tillägg av skattepliktiga socialunderstöd[2], komma upp till 600 kronor om året, eller som belöper å socialunderstöd till person med under 600 kronor skattepliktig inkomst[3]. Varu- och omsättningsskatten å dessa inkomster torde ej uppgå till över 15 miljoner kronor.

Vid övriga konsumtionsskatter vållar särskilt beskattningen av spritdrycker svårigheter. Enligt en undersökning av kontrollstyrelsen över spritinköpen under år 1942[4] skulle ej mindre än 10 % av motboksägarna ha en inkomst under 600 kronor. Försäljningsvärdet per motbok inom denna klass uppgår till 138 kronor, medan det enbart för gifta, med eller utan barn, uppgår till 164 kronor. De senares större uttag beror tydligen på att de ogifta förtära mera å utskänkningsställen. Även om man tar hänsyn till uttag för andras räkning visa dessa siffror att ett antal personer — man kan i inkomstklassen 0—600 kronor räkna med cirka 157 000 motboksägare — leva på en långt högre levnadsstandard än vad taxeringarna utvisa, vare sig detta beror på undertaxering, bidrag från anhöriga eller socialhjälp. Lindahl låter 142 miljoner kronor i skatt å alkohol, tobak, kaffe etc. träffa inkomstklassen 600—2 000, medan cirka 70 miljoner kronor lämnas ofördelade. Av dessa beräkna vi att 50 miljoner kronor komma på inkomsttagare med under 600 kronor i inkomst. Medan vi vid omsättningsskatten räknat med att Lindahls skattesiffror för klassen 600—2 000 även inkludera skatt å personer, som trots att de ej taxerats höra till denna klass,

---

[1] Denna kalkyl är något osäker, då vi räkna med 1943 års skattesatser på 1941 års konsumtion och varuskatten samt lyxskatten trädde i kraft först den 26 maj 1941. Själva omsättningsskatten gav under januari en avkastning, som med 10 miljoner kronor understeg den normala.

[2] Som tidigare nämnts höra folkpensioner och arbetslöshetsunderstöd i princip hit.

[3] Visserligen vilar den del av omsättningsskatten, vilken utgår på socialunderstöd, som bestämmas efter behovsprövning, i realiteten å det allmänna, men när det gäller att beräkna nettovärdet av de sociala förmånerna skall den likväl avdragas.

[4] Publicerad i Tidskrift för systembolagen, 1944.

Tabell 8. Beskattningens fördelning på inkomstklasser.

Inkomstklasser (taxerat belopp)	Direkta statsskatter				Direkt kommunalskatt				Konsumtionsskatter				Samtliga skatter	
	Enligt Lindahl		Enligt Quensel		Enligt Lindahl		Enligt Quensel		Allmän omsättnings- och varuskatt		Skatt å alkoholdrycker tobak, kaffe, läskedrycker och nöjen			
	i milj. kr.	i % av inkomst	i milj. kr.	i % av inkomst[1]	i milj. kr.	i % av inkomst	i milj. kr.	i % av inkomst[1]	i milj. kr.	i % av inkomst	i milj. kr.	i % av inkomst	i milj. kr.	i % av inkomst
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
0— 600	—	—	—	—	—	—	—	—	15	·	50	·	65	·
600— 2 000	34	2·2	42·5	2·4	66	4·3	91·5	5·2	47	3·1	142	9·2	289	18·8
2 000— 3 000	63	4·4	63·3	3·9	105	7·3	110·2	6·9	50	3·5	115	8·0	333	23·2
3 000— 5 000	115	5·5	112·9	5·1	188	9·0	178·3	8·1	77	3·7	146	7·0	526	25·3
5 000— 8 000	105	8·4	88·8	7·6	126	10·1	104·0	8·9	41	3·3	70	5·6	341	27·4
8 000—12 000	56	11·0	125·5	12·8	54	10·6	97·2	9·9	15	2·9	23	4·6	148	29·1
12 000—20 000	70	16·9			44	10·7			11	2·7	15	3·6	140	33·9
20 000—50 000	95	25·9	95·1	24·6	40	10·9	40·6	10·5	7	2·0	9	2·5	152	41·4
50 000—	104	46·0	105 5	45·9	24	10·6	25·1	10·9	2	0·9	2	0·9	132	58·4

[1] Angivet i procent av den inkomstsumma, som erhållits sedan de taxerade beloppen minskats med förmögenhetsdelen och ökats med avdragen för kommunalskatt.

och därför antagit en låg siffra för den lägsta inkomstklassen, räkna vi här med att en del av den angivna skatten å denna i realiteten utgår inom nyssnämnda inkomstklass. Då för vår del endast skattebördan å inkomstklasserna 0—2 000 respektive 0—3 000 är av intresse, saknar fördelningen inom dessa betydelse.

I fråga om konsumtionsbeskattningen framgår av tabell 8 och 9 vilken betydelse som för de lägre inkomstklassernas del tillkommer beskattningen av alkoholdrycker och tobak. Man har ifrågasatt, om denna kan jämställas med den övriga beskattningen, då skattebetalaren kan undvika densamma genom att upphöra att använda alkohol och tobak.[1] Man får dock här skilja på två frågor. Man kan visserligen säga, att om man toge ifrån skattebetalaren den inkomst han köper spritdrycker för, samtidigt som man förbjöde honom att köpa dessa, skulle detta ej sänka hans levnadsstandard. Men en annan sak är, att så länge han köper sådana, fördyrar beskattningen dem för honom. Anser man, att alkoholkonsumtionen ej ökar hans levnadsstandard, inskränkes denna likväl genom att det högre priset lämnar mindre inkomst över för övrig konsumtion. Man får dock härvid taga hänsyn till att beskattningen minskar förbrukningen.[2] Enligt detta resonemang blir skattetrycket lika med skattebeloppet minus den utgiftsbesparing för själva alkoholdryckerna, exklusive skatten, som förbrukningens inskränkning på grund av be-

[1] Se t. ex. Arthur Montgomery: P. M. angående skattetrycket, utgivet av Sveriges Industriförbund 1944, s. 8.

[2] Ägde alkoholförbrukningen elasticiteten *ett*, skulle beskattningen enligt detta resonemang ej minska skattebetalarnas levnadsstandard. Redan det faktum, att många trots den höga beskattningen å spritdrycker tar ut hela sin ranson, och alltså ej skulle kunna köpa mera även om skatten sänktes, visar dock den begränsade betydelsen av denna möjlighet.

Tabell 9. Exempel på försörjningsbördans betydelse för beskattningen.

Äkta makar.

Nettoinkomst (inkl. skatter)		1 300 kr.				2 500 kr.				4 000 kr.			
		0 barn	1 [1] barn	2 barn	3 barn	0 barn	1 [1] barn	2 barn	3 barn	0 barn	1 [1] barn	2 barn	3 barn
Ortsgrupp III.													
Direkt statlig beskattning	Kr.	5	5	5	5	61	28	5	5	206	114	81	32
	%	0·4	0·4	0·4	0·4	2·4	1·1	0·2	0·2	5·0	2·8	2·0	0·8
Allmän omsättnings- och varuskatt	Kr.	30	30	30	30	65	67	68	69	102	105	107	109
	%	2·3	2·3	2·3	2·3	2·6	2·7	2·7	2·8	2·5	2·6	2·7	2·7
Skatt å alkoholdrycker, tobak, kaffe, läskedrycker och nöjen	Kr.	180	153	·	·	265	232	200	170	325	299	275	250
	%	13·8	11·5	·	·	10·6	9·3	8·0	6·8	8·1	7·5	6·9	6·3
Kommunalskatt	Kr.	44	28	19	9	174	145	116	86	338	308	279	250
	%	3·4	2·2	1·5	0·7	7·0	5·8	4·6	3·4	8·5	7·7	7·0	6·3

Nettoinkomst (inkl. skatter)		6 000 kr.				10 000 kr.				15 000 kr.			
		0 barn	1 [1] barn	2 barn	3 barn	0 barn	1 [1] barn	2 barn	3 barn	0 barn	1 [1] barn	2 barn	3 barn
Ortsgrupp III.													
Direkt statlig beskattning	Kr.	444	334	234	145	1 011	872	749	566	1 919	1 762	1 579	1 325
	%	7·4	5·6	3·9	2·4	10·1	8·7	7·5	5·7	12·8	11·7	10·5	8·8
Allmän omsättnings- och varuskatt	Kr.	148	152	155	158	215	220	224	229	295	300	305	310
	%	2·4	2·5	2·6	2·6	2·2	2·2	2·2	2·3	2·0	2·0	2·0	2·1
Skatt å alkoholdrycker, tobak, kaffe, läskedrycker och nöjen	Kr.	390	367	345	325	490	462	435	410	580	555	530	510
	%	6·5	6·1	5·8	5·4	4·9	4·6	4·3	4·1	3·8	3·7	3·5	3·4
Kommunalskatt	Kr.	556	526	497	468	992	962	933	904	1 537	1 507	1 478	1 448
	%	9·3	8·8	8·3	7·8	9·9	9·6	9·3	9·0	10·2	10·0	9·8	9·6

[1] Enligt Lindahl.

skattningen medför, eller med andra ord skillnaden mellan vad som nu erlägges för alhoholdrycker och vad som erlagts för dessa, försåvitt de ej varit beskattade.

Tabell 9 ger några siffror, delvis hämtade från Lindahls och Lemnes P. M., angående den direkta skattens fördelning på olika familjetyper. Även här har räknats med 1943 års skattesatser samt 10,90 % kommunskatt. Inkomsten är ren arbetsinkomst, som antas beskattas i kommun, belägen i dyrortsgrupp III. Det skulle vara av intresse att kunna på samma sätt fördela konsumtionsskatterna. Gjorda undersökningar ha dock visat, att det ej föreligger tillräckligt statistiskt material för någon som helst mera exakt fördelning. Då redan den fördelning på inkomstklasser, som möjliggöres med ledning av budgetundersökningar och dylikt, är osäker, skulle en ytterligare fördel-

ning med tillhjälp av dessa på familjetyper bliva synnerligen approximativ. Inom en och samma inkomstklass finnas flera socialgrupper, vars konsumtion torde variera på olika sätt med barnantalet. Vi kunna t. ex. peka på skiljaktigheter i fråga om barnkostnader vid jordbruks- och vid stadsbefolkningen. Ett genomsnittsvärde skulle därför, om det vore möjligt att erhålla ett sådant, ej säga mycket om den verkliga skattefördelningen. Vi måste därför nöja oss med att dels anföra några mera allmänna synpunkter dels ock göra en mera hypotetisk kalkyl.

Se vi först till alkohol- och tobaksbeskattningen, får man här skilja mellan den verkliga skattefördelningen på olika familjetyper och beskattningens inverkan på barnkostnaderna. *En* fråga är, i vilken utsträckning alkohol och tobak konsumeras inom olika familjetyper. Denna bestämmer beskattningens fördelning på dessa och därigenom — med ovan gjorda reservation — dess betydelse för levnadsstandarden inom olika familjetyper eller med andra ord för den sociala inkomstfördelningen. *En annan* fråga är, vilka bidrag i form av skattelindringar som det allmänna lämnar de familjer, som skaffa sig flera barn. Medan inkomstbeskattningen direkt minskas, möjliggör alkoholbeskattningen blott en skattelindring på så sätt att om en familj på grund av ökat barnantal minskar sin alkoholkonsumtion, blir besparingen härigenom ju högre desto mer denna är beskattad. Ju högre skatten är, med desto mindre kvantitet måste konsumtionen inskränkas för att ett bestämt belopp skall sparas. Att detta utgör två olika frågeställningar beror främst på generationsskillnadens betydelse för konsumtionen. Familjeförsörjare med många barn äro i allmänhet äldre, medan det främst är de yngre, vars barnantal ökar.

Det ovan sagda torde förklara, att den redan nämnda undersökningen angående inköpen på motböcker ej är i stånd att visa alkoholkonsumtionens variation med barnantalet. Förbrukningen av tobak och kaffe har tidigare undersökts med tillhjälp av materialet i 1932/33 hushållskostnadsundersökning.[1] För tobaksförbrukningens del visar detta betydligt högre förbrukning i »yngre» än i »äldre» familjer, men materialet räcker ej till för att fastställa, i vad mån förbrukningen avtar med barnantalet. I fråga om kaffeförbrukningen är förhållandet det motsatta. De förbrukade kvantiteterna visa en stark stegring med barnens och därmed med familjens ålder. »Delvis skulle dessa skillnader kunna tänkas bero på barnens ökade konsumtion med växande ålder, men frånvaron av korrelation mellan de individuella avvikelserna från det allmänna inkomstberoendet inom varje familjegrupp och antalet konsumtionsenheter per familj synes tyda på att skillnaden mellan de olika familjegrupperna i konsumtionshänseende snarare skulle utgöra ett generationsfenomen.»

Enligt av socialstyrelsen utförda budgetundersökningar under år 1941 äro i runt tal 50 % av utgifterna (vari icke inräknas skatterna) belagda med om-

[1] Se Det samlade skattetrycket i Sverige och utlandet, SOU 1936: 18, s. 229. För närvarande påverkas konsumtionssiffrorna av ransoneringen. Det kan även erinras om att det är diskutabelt, i vad mån budgetmaterialet verkligen är representativt och ej främst visar utgifterna för mer än genomsnittligt skötsamma familjer.

sättningsskatt.[1] Denna siffra är med betydelselösa fluktuationer tämligen likartad i familjer med eller utan barn och förhållandevis oberoende av barnantalet. Att omsättningsskatten endast ökas obetydligt när barnantalet växer förklaras av att även om ökat barnantal medför ökat utgiftsbehov, sätter inkomsten en gräns för utgiftsökningen. Visserligen ökas utgifterna för beklädnad och skodon, men samtidigt växa utgifterna för icke skattepliktiga livsmedel, medan bostadskostnaderna äro relativt konstanta. Bland övriga utgifter, som måste minskas, finnas såväl sådana, som ej träffas av omsättningsskatten, främst utgifter för sprit och tobak, som sådana vilka träffas av denna.

I tabell 9 ha vi sökt göra en om ock villkorlig kalkyl över konsumtionsbeskattningen för familjer utan barn samt med två och tre barn. För omsättningsskattens del ha vi utgått från Lindahls siffror för enbarnsfamiljer samt från att i runt tal 50 % av utgifterna (exklusive skatter) äro skattepliktiga. Visserligen bestyrkes det senare blott av konsumtionsstatistiken för inkomster upp till 7—8 000 kronor, men siffrorna för 10- och 15 000 kronors inkomst äro blott medtagna med hänsyn till att de erfordras för tabell 11.

I fråga om sprit, vin, öl och tobak ha vi räknat på följande summariska sätt: Räkna vi med en barnkostnad av 600 kronor, befinner sig en familjeförsörjare med 2 500 kronors inkomst och tre barn i samma ekonomiska ställning som en med ett barn och 1 300 kronors inkomst och bör därför ceteris paribus förbruka lika mycket av dessa varor som den senare. Beskattningen blir i så fall densamma. Vi räkna dock med en något högre siffra samt låta beskattningen av kaffe, läskedrycker och nöjen vara oberoende av barnantalet. Vidare ha vi Lindahls siffra för en 2 500 kronors inkomsttagare med ett barn. Aritmetiska mediet för denna och nyssnämnda siffra ger en föreställning om skatten för en 2 500 kronors inkomsttagare med två barn. På samma sätt kalkylera vi skatten för 4 000 kronors inkomsttagare med två och tre barn med utgångspunkt från Lindahls siffra för en sådan inkomsttagare med ett barn. I fråga om beskattningen av 6 000 kronors inkomst ha vi dock ej räknat med att barnkostnaderna uppgå till 1 000 kronor. Att de osäkra siffrorna för 10- och 15 000 kronor medtagits har samma motivering som ovan. Beskattningen av makar utan barn har erhållits genom extrapolering efter samma grunder.

Märk väl att dessa siffror ej angiva den verkliga skattefördelningen utan beskattningens betydelse för barnkostnaderna. 4 000 kronors inkomsttagaren med tre barn är antagligen äldre än 2 500 kronors inkomsttagaren med ett barn och har därför andra konsumtionsvanor — jämför vad ovan sagts om tobaks- och kaffeförbrukningen. De lägsta inkomsttagarna bo i långt större utsträckning än de övriga på landsbygden. Siffrorna kunna alltså blott mot-

[1] Se Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940—1942, av K. Socialstyrelsen samt Quensel a. a.

[2] Det kanske kan synas anmärkningsvärt att skattebesparingen vid stigande barnantal ej antas tilltaga när inkomsten och därmed barnkostnaderna ökas. Detta är dock en konsekvens av att nämnda skatter ligga regressivt.

svara inkomsttagare med samma ålder och på samma dyrort, oavsett om dessa äro representativa för sin klass. Dessa siffror äro alltså ej helt kommensurabla med de för den direkta beskattningen. Vi taga ej hänsyn till inkomsttagare med 1 300 kronors inkomst och två eller tre barn, då dessa äro relativt sällsynta inom dyrortsgrupp III, som det här är fråga om. Ej heller utsträcka vi kalkylen till ensamstående. Under denna kategori ingå i en och samma inkomstklass personer så skiljaktiga i fråga om ålder och socialgrupp, samt dessutom såväl män som kvinnor, att det vore meningslöst att här söka konstruera något representativt medeltal.

Även tabell 9 visar alkohol- och tobaksbeskattningens dominerande betydelse för små inkomsttagare. I jämförelse härmed är den allmänna omsättningsskatten av mindre betydelse. Detta gäller även för flerbarnsfamiljer. Genom att ej minskas när barnantalet ökas, innebär den dock på grund av att flerbarnsfamiljerna ceteris paribus har mindre skatteförmåga än övriga inkomsttagare, en hårdare belastning av de förra. Tabell 9 visar även, hurusom kommunalskatten på grund av de små familjeavdragen träffar flerbarnsfamiljer relativt hårt. Trots att klagomålen över det hårda skattetrycket koncentreras på den direkta statliga beskattningen, är under förutsättning av tre barn denna även för äkta makar med 15 000 kronors inkomst av mindre betydelse än kommunalskatten.

Några fördelningskalkyler.

Tabell 10 anger i kol. 3 och 6 värdet av det socialbidrag, som kan antagas komma inkomstklassen 0—2 000 respektive 0—3 000 kronor tillgodo. Kol. 4 och 7—8 anger motsvarande kostnad, varefter skillnaden anges som netto i kol. 5 och 9—10. Denna motsvarar den inkomstutjämnande effekten av ifrågavarande gren av socialpolitiken. Vi ha tidigare diskuterat innebörden av en dylik uppdelning av socialbidragen på inkomstklasser och erinra blott om att i fall, där tvekan kan råda huruvida man kommer närmast verkligheten genom att helt hänföra dem till klass 0—2 000 eller 0—3 000 kronor, motsvarar det senare närmast den inkomstförskjutande effekten, för såvitt ej inom klassen 2 000—3 000 kronor kostnaderna skulle uppgå till mer än socialbidragens dubbla belopp. I tabell 10 utgör alltså fördelningen på klassen 0—3 000 huvudalternativet, medan hänförandet av hela socialbidraget till klassen 0—2 000 kronor som nämnts antingen tar mera hänsyn till den omedelbara nyttan eller motsvarar en mera optimistisk kalkyl rörande framtiden.

Kostnaderna för hälso- och sjukvård ha fördelats på inkomstklasserna med hänsyn till hur stor del av totalbefolkningen som inrymmes inom dessa. Skälet till att vi oavsett inkomst fördelat dem per capita har redan angivits. Någon anledning att giva barnen mindre »vikter» än de vuxna synes ej föreligga — vi erinra om att statsbidragen till sjukkassorna särskilt komma familjeförsörjarna till godo. Med ledning av Quensels siffror[1] ha vi beräknat, att av

[1] Sydsvenska Dagbladet 1944, nr 347.

Tabell 10. Socialpolitikens netto för inkomstklass 0—3 000 och 0—2 000

i milj. kronor.

	Inkomst-klass	Social-bidrag	Kost-nad	Netto	Social-bidrag	Kostnad		Netto	
						enligt Lindahl	enligt Quensel	enligt Lindahl	enligt Quensel
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Staten.	Total beskattning				*Staten.*	Direkt beskattning			
Fattigvård	0—3 000	2·1	0·7	1·4	2·1	0·3	0·3	1·8	1·8
»	0—2 000	2·1	0·4	1·7	2·1	0·1	0·1	2·0	2·0
Socialförsäkring ÷ sjukförsäkring ..	0—3 000	140·9	47·8	93·1	140·9	21·3	23·2	119·6	117·7
» ..	0—2 000	140·9	26·6	114·3	140·9	7·4	9·3	133·5	131·6
Befolkningspolitik..	0—3 000	33·7	11·4	22·3	33·7	5·1	5·5	28·6	28·2
» ..	0—2 000	20·8	6·4	14·4	20·8	1·8	2·2	19·0	18·6
Livsmedelrabatter..	0—3 000	89·7	36·3	53·4	89·7	16·2	17·7	73·5	72·0
» ..	0—2 000	64·4	20·2	44·2	64·4	5·7	7·1	58·7	57·3
Bidrag till främjande av bostadsbyggandet på landet	0—3 000	20·0	6·8	13·2	20·0	3·0	3·3	17·0	16·7
D:o d:o	0—2 000	20·0	3·8	16·2	20·0	1·1	1·3	18·9	18·7
Hälso- och sjukvård + sjukförsäkring	0—3 000	87·2	40·9	46·3	87·2	18·2	19·9	69·0	67·3
D:o d:o	0—2 000	64·1	22·8	41·3	64·1	6·4	8·0	57·7	56·1
Fri rättegång.....	0—3 000	0·5	0·2	0·3	0·5	0·1	0·1	0·4	0·4
» »	0—2 000	0·4	0·1	0·3	0·4	0·0	0·0	0·4	0·4
Arbetslöshetspolitik	0—3 000	28·4	9·6	18·8	28·4	4·3	4·7	24·1	23·7
»	0—2 000	28·4	5·4	23·0	28·4	1·5	1·9	26·9	26·5
Summa 0—3 000	—	**402·5**	**153·7**	**248·8**	**402·5**	**68·5**	**74·7**	**334·0**	**327·8**
» **0—2 000**	—	**341·1**	**85·7**	**255·4**	**341·1**	**24·0**	**29·9**	**317·1**	**311·2**
Staten.	Omsättningsskatten				*Kommuner.*	Allmänna kommunalskatten			
Fattigvård	0—3 000	2·1	0·8	1·3	85·3	22·5	26·5	62·8	58·8
»	0—2 000	2·1	0·4	1·7	85·3	8·7	12·0	76·6	73·3
Socialförsäkring ÷ sjukförsäkring ..	0—3 000	140·9	54·4	86·5	37·0	9·8	11·5	27·2	25·5
» ..	0—2 000	140·9	30·1	110·8	37·0	3·8	5·2	33·2	31·8
Befolkningspolitik..	0—3 000	33·7	13·0	20·7	15·6	4·1	4·8	11·5	10·8
» ..	0—2 000	20·8	7·2	13·6	9·7	1·6	2·2	8·1	7·5
Livsmedelrabatter..	0—3 000	89·7	41·3	48·4	—	—	—	—	—
» ..	0—2 000	64·4	22·9	41·5	—	—	—	—	—
Bidrag till främjande av bostadsbyggandet på landet	0—3 000	20·0	7·7	12·3	—	—	—	—	—
D:o d:o	0—2 000	20·0	4·3	15·7	—	—	—	—	—
Hälso- och sjukvård + sjukförsäkring	0—3 000	87·2	46·5	40·7	100·5	36·7	43·2	63·8	57·3
D:o d:o	0—2 000	64·1	25·8	38·3	73·8	14·2	19·6	59·6	54·2
Fri rättegång.....	0—3 000	0·5	0·2	0·3	—	—	—	—	—
» »	0—2 000	0·4	0·1	0·3	—	—	—	—	—
Arbetslöshetspolitik	0—3 000	28·4	10·9	17·5	4·4	1·2	1·4	3·2	3·0
»	0—2 000	28·4	6·1	22·3	4·4	0·4	0·6	4·0	3·8
Summa 0—3 000	—	**402·5**	**174·8**	**227·7**	**242·8**	**74·3**	**87·4**	**168·5**	**155·4**
» **0—2 000**	—	**341·1**	**96·9**	**244·2**	**210·2**	**28·7**	**39·6**	**181·5**	**170·6**

livsmedelsrabatternas totalbelopp falla 60 % inom inkomstklassen 0—2 000 kronor och 84 % inom klassen 0—3 000 kronor. Då rabatter å mjölk först infördes från och med den 1 juni 1941, ha vi ej räknat med totalbelopp och tilldelningsregler för år 1941 utan med de för år 1943. Dessa bygga på 1941 års inkomst och 1942 års taxering. I övriga fall ha vi räknat med 1941 års siffror, då fullständiga sådana ej varit tillgängliga för senare år. Så stor del av värdet av befolkningspolitiken och den fria rättshjälpen har fördelats på klasserna 0—2 000 kronor, som svarar mot barnantalet respektive antalet vuxna inom denna i jämförelse med inom klassen 0—3 000 kronor.

Beräkningen av skattekostnaderna bygger som nämnts på 1941 års inkomst och konsumtionsfördelning. Att skatterna äro beräknade enligt 1943 års skattesatser sakna nämnvärd betydelse. Det är ju ej här skattesummans totala storlek som är av betydelse, utan frågan hur den skattebesparing, som avskaffandet av olika grenar av socialpolitiken skulle medföra, fördelar sig på olika inkomstklasser. Visserligen ha tariffhöjningarna mellan 1941 och 43 i någon mån påverket skattefördelningen, men detta torde ligga inom den osäkerhetsmarginal vi alltid måste räkna med. Allvarligare är att Quensel räknar med högre direkt beskattning av de små inkomsttagarna än Lindahl, varför man genom att utgå från hans siffror erhåller ett mindre netto för dessa. Endast för kommunernas del blir detta dock av nämnvärd betydelse. Skillnaden beror som nämnts främst på olika antaganden rörande de små inkomsttagarnas fördelning på familjetyper. Lindahl bygger sina beräkningar på siffror från riksräkenskapsverket, vilka detta erhållit från den av Quensel ledda partiella folkräkningen. Då Quensel bygger sina beräkningar på ytterligare bearbetning av samma material, finns anledning antaga att hans siffror komma sanningen närmast. Någon högre grad av exakthet är givetvis här omöjlig att ernå. Vid den »totala» statsbeskattningen[1] ha vi dock för konsekvensens skull räknat med Lindahls siffror för den direkta beskattningen.

Även om siffrorna i kol. 4 och 7—8 äro omstridda, ger tabell 10 likväl en föreställning om storleksordningen av socialpolitikens inkomstutjämnande effekt. Vi finna att slopandet av all statlig socialhjälp, jämte en motsvarande sänkning av den direkta beskattningen,[2] skulle för inkomstklassen 0—3 000 kronor medföra en reell standardförsämring av cirka 330 miljoner kronor. Reducerades i stället såväl inkomst- och förmögenhetsbeskattningen som allmänna omsättningsskatten, varuskatten samt beskattningen av alkoholdrycker, tobak, kaffe, läskedrycker och nöjen i samma proportion skulle standardminskningen utgöra cirka 250 miljoner kronor, medan enbart en sänkning av den allmänna omsättningsskatten skulle giva ett negativt netto av cirka 230 miljoner kronor. Godtaga vi Quensels siffror för skattefördelningen, skulle nettot av de kommunala socialbidragen utgöra 155 miljoner kronor medan det enligt Lindahls siffror skulle vara 13 miljoner kronor större. Att dessa siffror så tillvida äro för låga som de ej inkludera förskjutningarna inom den

[1] D. v. s. i tabell 8 och 9 fördelade skatter.
[2] I denna ingår ej aktiebolagsskatten, som ej kan fördelas på inkomstklasser.

»gynnade» inkomstklassen har redan påpekats. Någon närmare kalkyl härav är givetvis ej möjlig, men om vi t. ex. antaga att hälften av inkomsttagarna med under 3 000 kronors inkomst på grund av innehav av jordbruk, rörelse, kapital eller säker pensionsberättigad tjänst ej löpa nämnvärd risk att någonsin behöva anlita fattigvården, varför skatterna till denna för deras del utgöra en onödig »riskpremie», ökas för den återstående hälften fattigvårdens netto från 60 till 74 miljoner kronor. En motsvarande kalkyl för socialförsäkringens del ökar dennas netto från 119 till 148 miljoner kronor. Vi räkna här med total statlig beskattning samt kommunalskatt enligt Quensel.

I vad mån är den inkomstutjämnande effekten enligt tabell 10 enbart beroende av socialbidragen utan hänsyn till skattefördelningen? För att besvara denna fråga räkna vi med en proportionell skattefördelning på de olika inkomstklasserna — denna är tydligen ej identisk med en proportionell belastning av de beskattningsbara beloppen. Vi låta dock klassen 0—600 kronor fortfarande vara befriad från direkt beskattning samt söka ej uppskatta vilken förskjutning av konsumtionsbeskattningen på denna inkomstklass, som en proportionell beskattning skulle innebära. Svårigheten att säga hur stora inkomstbelopp, som verkligen belöpa på densamma, gör varje sådant försök ytterst osäkert. Vi erhålla i så fall för de statliga socialbidragens del ett netto av 230 miljoner kronor och för de kommunalas del ett av 145 miljoner kronor. För de förras del blir nettot alltså detsamma som om man förutsätter, att de bekostas medelst den allmänna omsättningsskatten.[1] Räknar man i stället med att de bekostats genom den direkta beskattningen, blir nettot på grund av dennas progressiva fördelning 100 miljoner kronor större medan en kalkyl utifrån den totala beskattningen ger 20 miljoner kronor större belopp. Dessa siffror angiva hur stor del av den inkomstutjämnande effekten, som kan sägas bero av skattefördelningen. Vid kommunalskatten blir motsvarande siffra, om vi räkna med Quensels skattefördelning, 10 miljoner kronor.

Det största totala nettot, eller omkring 480 miljoner kronor, erhålla vi genom att låta ej blott den kommunala utan även den statliga socialpolitiken bekostas enbart av den direkta beskattningen. I jämförelse med en total nationalinkomst under år 1941 på 13 300 miljoner kronor är detta ett ganska blygsamt belopp. Hur stort belopp hade erfordrats för att helt utjämna inkomstfördelningen mellan inkomsttagare med över och under 3 000 kronors inkomst? Tidigare har framhållits att begreppet inkomstfördelning är flertydigt. Även om samtliga inkomsttagare erhölle samma belopp, skulle skillnaden i försörjningsförpliktelser giva upphov till olika levnadsstandard. Bortse vi härifrån och fördela alltså inkomsten lika per taxerad person, skulle inkomstklassen 600—3 000 kronor erhålla 68,6 av det totala taxerade beloppet eller omkring 5 360 miljoner kronor. Efter avdrag för en motsvarande del av här behandlade skatter skulle återstå cirka 3 870 miljoner kronor medan motsvarande netto vid nuvarande inkomst- och skattefördelning blott uppgår till

[1] Enligt Lindahls siffra är denna ungefär proportionellt fördelad på inkomst över och under 3 000 kronor.

Tabell 11. Kalkylerat netto av barnbidrag vid olika familjetyper och beskattningsformer

i kronor.

Äkta makar	1 300 kr.			2 500 kr.			4 000 kr.		
	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
Total statlig beskattning:									
Förmån	200	·	·	200	400	600	200	400	600
Kostnad	33	·	·	57	47	42	90	80	68
Netto	**167**	·	·	**143**	**353**	**558**	**110**	**320**	**532**
Direkt statlig beskattning:									
Förmån	200	400	600	200	400	600	200	400	600
Kostnad	2	2	2	12	2	2	47	33	13
Netto	**198**	**398**	**598**	**188**	**398**	**598**	**153**	**367**	**587**
Allmän omsättningsskatt:									
Förmån	200	400	600	200	400	600	200	400	600
Kostnad	27	27	27	61	62	63	96	98	100
Netto	**173**	**373**	**573**	**139**	**338**	**537**	**104**	**302**	**500**
Kommunalskatt:									
Förmån	200	400	600	200	400	600	200	400	600
Kostnad	11	8	4	59	48	35	126	114	102
Netto	**189**	**392**	**596**	**141**	**352**	**565**	**74**	**286**	**498**

Äkta makar	6 000 kr.			10 000 kr.			15 000 kr.		
	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
Total statlig beskattning:									
Förmån	200	400	600	200	400	600	200	400	600
Kostnad	148	128	109	270	245	210	455	420	373
Netto	**52**	**272**	**491**	**÷ 70**	**155**	**390**	**÷ 255**	**÷ 20**	**227**
Direkt statlig beskattning:									
Förmån	200	400	600	200	400	600	200	400	600
Kostnad	138	97	60	360	309	234	728	652	547
Netto	**62**	**303**	**540**	**÷ 160**	**91**	**366**	**÷ 528**	**÷ 252**	**53**
Allmän omsättningsskatt:									
Förmån	200	400	600	200	400	600	200	400	600
Kostnad	139	142	144	201	205	209	274	279	283
Netto	**61**	**258**	**456**	**÷ 1**	**195**	**391**	**÷ 74**	**121**	**317**
Kommunalskatt:									
Förmån	200	400	600	200	400	600	200	400	600
Kostnad	216	204	192	394	383	371	618	606	594
Netto	**÷ 16**	**196**	**408**	**÷ 194**	**17**	**229**	**÷ 418**	**÷ 206**	**6**

2 290 miljoner kronor. Ett belopp av 1 580 miljoner kronor finge alltså överföras. Då dessa siffror grunda sig på taxeringarna, torde de som tidigare framhållits böra höjas med 20—25 % för att motsvara verkligheten.

Se vi i stället till skatteklassen 0—2 000 kronor erhålla vi givetvis, i de fall, där socialbidraget helt tillgodoräknas denna, en högre siffra för den inkomstutjämnande effekten. Att summorna ej alltid bliva större än för klassen 0—3 000 kronor beror på att klassen 2 000—3 000 kronor enligt våra beräkningar erhåller ett netto genom befolkningspolitiken, livsmedelsrabatterna, hälso- och sjukvården samt den fria rättshjälpen.

Tabell 11 söker besvara följande fråga: Antag att varje barn oavsett föräldrarnas inkomst erhåller ett bidrag — vare sig i form av kontanter eller in natura — med ett värde av 200 kronor samt att dessa antingen bekostas med den totala statliga beskattningen, inkomst- och förmögenhetsskatten, omsättningsskatten eller kommunalskatten; i sista fallet lämnas de av kommunerna. För vilka inkomstklasser och familjetyper medför detta ett netto och hur stort blir detta? Vi ha här räknat med samma skattesiffror som i tabell 9 och alltså förutsatt att inkomsten utgör ren arbetsinkomst.[1] Kostnaderna kunna antingen fattas som den skattehöjning dessa barnbidrag skulle medföra eller — något som för statsbeskattningens del är mera sannolikt — som den skattesänkning de skulle förhindra. De äro beräknade med ledning av 1941 års inkomst- och konsumtionsfördelning och 1943 års tariffer. Så länge man kan utgå från att själva skattefördelningen i huvudsak är oförändrad kunna de tillämpas på ett annat år genom att minskas i eller ökas i samma proportion som avkastningen av motsvarande skatter ha ökats respektive minskats.[2] Kalkylerar man med barnbidrag av annan storleksordning, få såväl dessa som kostnaderna förskjutas i motsvarande proportion. Vid given avkastning och fördelning av beskattningen, är den gräns, där nettot övergår från att vara positivt till att bli negativt, tydligen oberoende av barnbidragens storlek.

Av tabell 11 framgår att man för två och trebarnsfamiljer behöver först vid en relativt hög inkomst — lägst vid den direkta inkomstskatten och högst vid omsättningsskatten — räkna med att införandet av barnbidrag betyder en merbelastning. Ett större skatteunderlag än det för år 1941 skjuter denna gräns ytterligare uppåt. Att nettot för tvåbarnsfamiljernas del blir först negativt vid den direkta statliga och för trebarnsfamiljernas del först vid den direkta kommunala beskattningen förklaras av att den förra visserligen är mera progressiv men å andra sidan har större barnavdrag. Att nettot

[1] Vi ha för kommunalskattens del ej tagit hänsyn till att en höjning av denna medför en besparing i fråga om den statliga inkomstskatten. En höjning av kommunalskatten kommer ju att minska underlaget för denna och kan därigenom framtvinga en motsvarande höjning av den ena eller andra statsskatten.

[2] Vi ha här räknat med en »total» statlig beskattning av 1 524, en direkt statlig sådan av 642, en omsättningsskatt av 290 samt en kommunalskatt av 647 miljoner kronor. En ökning av dessa skatters avkastning med 25 %, minska ceteris paribus kostnaden per familjeförsörjare med 20 %.

sist blir negativt vid omsättningsskatten förklaras av dennas regressiva fördelning. Detta innebär dock ej, att denna är särskilt lämpad för finansieringen av befolkningspolitiska åtgärder, då den ger ett relativt litet netto för små inkomsttagare. Givetvis gäller det här sagda blott så långt våra typfall äro representativa.

När det gäller att belysa nettot av de existerande socialutgifterna begränsas användbarheten av den i tabell 11 brukade metoden av att det i regel är svårt att angiva någon typisk fördelning av dessa. Som ett exempel kunna vi dock taga livsmedelsrabatterna, varvid vi utgå från de för år 1943 gällande fördelningsreglerna samt från värdet vid fullt utnyttjade rabatter, se tabell 12.

Tabell 12. Kalkylerat netto av livsmedelrabatternas årsvärde vid olika familjetyper och beskattningsformer.

Äkta makar	1 300 kr.			2 500 kr.			4 000 kr.			6 000 kr.		
	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
Total statlig beskattning:												
Förmån	104	·	·	104	156	208	0	104	208	0	0	0
Kostnad	13	·	·	23	19	17	36	46	27	60	51	44
Netto	**91**	·	·	**81**	**137**	**191**	**÷ 36**	**58**	**181**	**÷ 60**	**÷ 51**	**÷ 44**
Direkt statlig beskattning:												
Förmån	104	156	208	104	156	208	0	104	208	0	0	0
Kostnad	1	1	1	5	1	1	19	14	5	56	39	24
Netto	**103**	**155**	**207**	**99**	**155**	**207**	**÷ 19**	**90**	**203**	**÷ 56**	**÷ 39**	**÷ 24**
Allmän omsättningsskatt:												
Förmån	104	156	208	104	156	208	0	104	208	0	0	0
Kostnad	11	11	11	25	25	25	39	39	40	56	57	58
Netto	**93**	**145**	**197**	**79**	**131**	**183**	**÷ 39**	**65**	**168**	**÷ 56**	**÷ 57**	**÷ 58**

KAP. 4.

Möjligheterna för fortsatt utbyggnad av socialpolitiken.

Dessa kunna antingen ses ur hela folkhushållets synpunkt eller med hänsyn till mera begränsade statsfinansiella synpunkter. Ur den förra existera inga andra gränser för socialpolitikens expansion än de som följa av att denna kan minska nationalinkomsten antingen direkt, t. ex. genom sitt inflytande på sparandet och utbudet av arbetskraft, eller indirekt genom det sätt, varpå den finansieras. Denna gräns är dessutom så tillvida relativ som de små inkomsttagarna kunna ha anledning att föredraga en mindre men jämnt fördelad nationalinkomst framför en större men ojämnt fördelad. Givetvis kan man ej säga att det ej är möjligt att utan att minska nationalinkomsten utjämna inkomstfördelningen med mer än t. ex. en milliard kronor, utan allt blir beroende av hur de sociala utgifterna finansieras och användas. Vi ha behandlat dessa frågor i kap. 1 och 2 och skola blott erinra om att beskattningsapparatens kapacitet är begränsad. Även om man anser det möjligt att uttaga högre direkta skatter ur de större inkomsttagarna utan att skada den enskilda företagsamheten, får man taga hänsyn till att den olikformighet i beskattningen, som följer av den bristfälliga taxeringen, får större betydelse desto högre skattesatserna äro. Vill man i stället höja den indirekta beskattningen, går detta främst ut över de mindre inkomsttagarna. De senaste åren ha visat, att den allmänna meningen starkt reagerat mot skattehöjningar även i fall, där dessa på grund av köpkraftsöverskott och varuknapphet ej skulle inneburit något reell merbelastning av skattebetalarna. Detta gör att frågan i vad mån ökade socialutgifter kunna inrymmas inom den nuvarande beskattningens ram i praktiken får större betydelse än den äger vid en rent teoretisk analys.

Varje bedömning härav måste givetvis vara behäftad med betydande osäkerhetsmoment. Vårt ekonomiska system är ställt under debatt. Den framtida ekonomiska utvecklingen är beroende av utrikespolitiska faktorer, vilka vi ej med säkerhet kunna förutse och än mindre kunna behärska. Vid nuvarande tariffer äro statens driftsinkomster starkt konjunkturkänsliga, varför en förskjutning i det ekonomiska läget lätt kan kullkasta varje kalkyl rörande det framtida budgetläget. Vi kunna därför ej göra mera än påvisa olika alternativ.

Övergångstiden efter kriget.

1945 års statsverksproposition räknar med att denna snarare kommer att kännetecknas av fortsatt stark nominell inkomstbildning än av depression. Den förutsätter, att exportmöjligheter, investeringsbehov och vår hjälp till

av kriget träffade länder räcka till för att skapa god sysselsättning. Samtidigt är det på grund av den allmänna varuknappheten samt företrädesrätt för andra länder osannolikt att importen kan väsentligt ökas. Man kan därför ej räkna med att den knapphetsprisstegring, som inträtt under kriget, skall gå helt tillbaka under denna övergångstid. Visserligen böra, sedan fraktkostnaderna sänkts, åtskilliga varor kunna importeras till billigare pris än som varit fallet under kriget, men komma de fortfarande blott in i begränsad omfattning, behöver denna kostnadssänkning ej leda till en sänkning av den allmänna prisnivån. En sådan förutsätter att den inkomst eller med andra ord köpkraft, som frigöres genom prissänkningen, antingen tages i anspråk av en beskattning, som överbalanserar budgeten, eller sparas. Sparandet kan framtvingas genom att priserna sänkas utan att varutillgången ökas, men detta ställer ökade krav på priskontrollen. Det föreligger dessutom risk för att de prissänkningar, som på detta sätt uppkomma, kompenseras genom lönehöjningar, d. v. s. att knapphetsprisstegringen utbytes mot en inflatorisk prisstegring.

Vi förutsätta därför som första alternativ, att under övergångstiden efter kriget fortsätter — möjligen efter en kort störningskris i samband med fredsslutet — den nuvarande inflations- och knapphetskonjunkturen, medan fredsdepressionen skjutes på framtiden. Det är i så fall säkrast att ej räkna med att staten[1] redan under övergångstiden på grund av ett prisfall skall kunna göra besparingar i sina utgifter eller med att detta skall möjliggöra någon nämnvärd ökning av socialpolitikens reella standard vid oförändrade nominella kostnader. Ej heller vågar man enligt detta alternativ vänta någon större sänkning av statens direkta utgifter för krishushållningen, eller i varje fall får man räkna med att denna kommer att uppvägas av utgiftsökningar på andra punkter, varpå krav komma att framföras sedan krigets tvång på statsfinanserna lättats. Storleksordningen av det överskott, som eventuellt kunde användas till att bekosta ökade sociala utgifter, torde därför mest sannolikt angivas av att enligt 1945 års statsverksproposition skulle budgeten vara överbalanserad med 260 miljoner kronor, för såvitt inga beredskapskostnader ansetts erforderliga. En fortsatt ökning av de nominella inkomsterna inom folkhushållet kommer visserligen att öka statens intäkter, men av varuknappheten ej minskas kommer detta samtidigt att aktualisera en överbalansering av budgeten.

På detta hypotetiska budgetöverskott kunna anspråk riktas från tre håll. Det kan användas till amortering av statsskulden, till ökning av statens sociala och övriga utgifter samt till skattesänkning. En reduktion av stats-

[1] Vi inskränka oss här till att behandla möjligheterna för en utbyggnad av den statliga socialpolitiken. För kommunernas del är motsvarande fråga ej aktuell, då tendensen är att i syfte att minska ojämnheten i den kommunala utdebiteringen överflytta dessas socialutgifter på staten eller i varje fall undvika uppkomsten av nya sådana. Vad här sägs om nationalinkomst, skatteunderlag och prisnivå är även tillämpligt å den kommunala finanspolitiken, ehuru kommunernas skatteunderlag är mindre konjunkturkänsligt än statens samtidigt som de enligt gällande praxis ha mindre möjlighet att underbalansera budgeten.

skulden, som ökade statens finanspolitiska rörelsefrihet, vore givetvis önskvärd, men endast om den nominella nationalinkomsten fortsätter att växa blir en överbalansering av budgeten erforderlig för att kunna fullfölja vårt penningpolitiska program och i så fall komma även statens inkomster att ökas, varför trots överbalanseringen ovannämnda belopp kan bliva disponibelt för utgiftsökningar eller skattesänkningar.

Då vi här blott behandla *möjligheterna* för en fortsatt expansion av socialpolitiken, ha vi ej anledning att gå in på någon politisk värdering av vilket av dessa alternativ som är mest önskvärt utan skola blott beröra själva frågeställningen. Så länge risken för fortsatt inflation föreligger, utgör denna en invändning mot en sänkning av den direkta beskattningen, samtidigt som den, liksom under själva krigskonjunkturen, gör det lättare för näringslivet att bära densamma. Politiskt mera aktuellt blir sannolikt valet mellan avskaffandet eller i varje fall en reduktion av den allmänna omsättningsskatten och en utökning av de sociala utgifterna — vi bortse här från övriga krav på ökade statsutgifter. Enligt våra, givetvis osäkra, beräkningar skulle avskaffandet av omsättningsskatten taga i anspråk hela det överskott, som under övergångstiden skulle kunna användas till att öka de sociala utgifterna. Vi förutsätta här, att man av penningpolitiska skäl använder de tillskott till statens inkomster, som härröra från en fortsatt inflatorisk ökning av nationalinkomsten, till en överbalansering av budgeten.

Antag att försvarsberedskapens upphävande möjliggör en skattesänkning med omkring 250 miljoner kronor. Detta är ej identiskt med en motsvarande ökning av skattebetalarnas levnadsstandard. Nämda belopp går främst till löner och förläggningskostnader för de inkallade samt till krigsmaterial. Enbart genom att dessa utgifter försvinna, ökas ej den totala mängden konsumtionsnyttigheter. Erhålla de tidigare inkallade arbete, kommer detta antagligen främst att ske genom ökad sysselsättning inom export- och investeringssektorn, något som, då vi förutsätta begränsade importmöjligheter, ej omedelbart ökar tillgången på konsumtionsvaror. Antaga vi, att de skattebelopp, som tidigare gått till försvarsberedskapen, i stället användas till ökade sociala utgifter, få vi skilja mellan tvenne fall: Gå socialutgifterna till lön eller understöd åt dem, som blivit arbetslösa tack vare försvarsberedskapens avskaffande, är situationen ur skattebetalarnas synpunkt i stort sett densamma som tidigare. Medan de då fingo avstå en del av sin inkomst till konsumtionsnyttigheter och material för försvarets behov, går nu en motsvarande del till de arbetslösas konsumtion eller till anskaffandet av material för beredskapsarbeten. Antag i stället att några ökade bidrag till arbetslöshetens bekämpande ej erfordras, enär dem förutan full sysselsättning råder, utan socialutgifterna gå till ökade folkpensioner och bidrag åt barnrika familjer m. m. I jämförelse med föregående fall betyder detta en ökad efterfrågan å konsumtionsnyttigheter. De som varit sysselsatta med försvarsberedskapen äro fortfarande konsumenter, samtidigt som mottagarna av socialunderstöden öka sin konsumtion. Under förutsättning av oförändrad

tillgång på konsumtionsvaror leder detta till minskad konsumtion för skattebetalarna. Trots att socialutgifternas ökning ej kräver ökad beskattning utan bekostas av de inbesparade utgifterna för försvarsberedskapen, medför den alltså på kort sikt en ökad belastning av skattebetalarna.

Ett annat fall är det ovan behandlade — som givitvis ej utesluter detta — är att en depression med prisfall och stark arbetslöshet sätter in medan den av kriget framkallade varuknappheten ännu varar. I fråga om detta se nedan.

Alternativ för den följande utvecklingen.

Hur långvarig övergångsperioden efter kriget med importsvårigheter och varuknapphet skall bliva, våga vi ej uttala oss om. Inträffar intet oförutsett, återkomma dock »normala» tider förr eller senare. Fyra alternativ för den ekonomiska utvecklingen äro i så fall tänkbara:

Vi antaga först, att man lyckas realisera det penningpolitiska programmet, d. v. s. att bevara god sysselsättning vid oförminskad inkomstnivå. Statens inkomster böra i så fall ej minskas utan möjligen ökas tack vare t. ex. ökade tullinkomster. De speciellt av krigskonjunkturen betingade utgifterna försvinna. Som exempel på den kostnadsbesparing, som härigenom ernås, kan nämnas att enligt statsverkspropositionen för år 1945 slutar folkhushållningsdepartementets utgiftsstat på 188 miljoner kronor, varav dock 105 miljoner utgöras av kostnader för livsmedelsrabatterna, vilka torde stanna kvar i en eller annan form. Härtill kommer 40 miljoner kronor i förmalningsersättningar. Exklusive dessa ha subventionerna till jordbruket under åren 1938/39 till 1945/46 ökats från 55 till 185 miljoner kronor, vilka delvis kunna inbesparas. Den ökade varutillgången kommer att leda till prissänkningar, vilka minska statens utgifter. En ytterligare besparingsmöjlighet utgör den planerade successiva reduktionen av försvarskostnaderna — utöver försvarsberedskapens upphörande, vilken vi redan kalkylera med — allteftersom försvarets utbyggnad fullbordas. Även om vi bortse från sistnämnda möjlighet, torde dock återstå ett budgetöverskott på upp emot 500 miljoner kronor. Detta är tillräckligt stort för att, även sedan hänsyn tagits till övriga huvudtitlars behov av ökade anslag efter krigsårens inknappning, möjliggöra såväl ökade socialutgifter som en lindring i den skattehöjning, som kriget medfört. Redan prisfallet möjliggör höjd socialpolitisk standard till nominellt oförändrade kostnader. Skulle beskattningen bibehållas vid sin nuvarande höjd, blir den i så måtto lättare att bära som det reella värdet av den inkomst, skattebetalarna ha kvar, sedan skatten erlagts, har ökats.

Ville man inom rimlig tid amortera den del av statsskulden, som ej motsvaras av förmögenhetsvärden, bleve utrymmet för vare sig utgiftsökningar eller skattesänkningar mera begränsat.[1] En amortering med hjälp av löpande

[1] Hur stort »dead weight» som på detta sätt ingår i statsskulden, är ej möjligt att exakt säga. Enligt statshuvudboken utgjorde statens negativa förmögenhet den 30 november 1944 3 475 miljoner kronor. Innebörden av denna siffra beror dock helt på hur statens tillgångar bokföras, och då främst på hur dess affärsverk äro värderade. Endast under tvenne

inkomster komme dock att ha en depressiv effekt. Frågan om en statsskuld är för stor eller ej är till stor del en fråga om konvention. I jämförelse med andra länder kommer den svenska statens finansiella ställning fortfarande att anses god. Ökas skatteunderlaget tack vare fortsatt ökning av nationalinkomsten, lättas den belastning som räntebetalningarna innebära för beskattningsapparaten. Även om budgeten formellt ej är överbalanserad, pläga dock dolda reserver bildas, vilka så småningom förbättra statens förmögenhetsställning. Det förefaller därför sannolikt, att sedan väl risken för inflation försvunnit, kommer intresset för en amortering av statsskulden medelst löpande inkomster — vi bortse här från en engångsskatt å förmögenhet — att vara ringa.

Frågan om statens budgetöverskott främst skall användas till ökade sociala utgifter eller till skattesänkningar kommer att aktualisera meningsskiljaktigheterna rörande vårt samhälles framtida struktur. Särskilt gäller detta givetvis frågan om den direkta beskattningen höjd, medan alternativt omsättningsskatt contra ökade socialutgifter ej får samma betydelse för inkomstfördelningen, jämför ovan. Vidhåller man kravet på full sysselsättning — att detta realiserats är förutsättningen för här behandlade alternativ — måste den direkta beskattningen sänkas, för såvitt denna eljest skulle få depressiv effekt. Risken härför är svår att bedöma. Vi ha redan nämnt att det ej kan påvisas att skattehöjningarna under 1930-talet reducerat sysselsättning och inkomstbildning. Dessa höjningar voro dock mätta med nutida mått relativt

---

alternativa förutsättningar hade den kunnat giva en riktig uppfattning om statens förmögenhet, nämligen om dennas tillgångar varit upptagna till sina saluvärden och frågan att minska statsskulden genom att avyttra dem varit aktuell, eller om de upptagits till det kapitaliserade värdet av sin framtida, riktigt förutsedda avkastning. Intetdera är givetvis fallet. Lika litet som vid enskilda affärsföretag motsvara vid statens företag det bokförda värdet det verkliga — detta kan överhuvudtaget ej exakt angivas för ett företag, så länge som detta värderas som »a going concern». Den aktuella avkastningen är ej avgörande för detta värde, då det är den framtida avkastningen som är av betydelse när man vill bedöma ett företags värde som kapitalplacering, men vi kunna likväl nämna, att i 1945 års statsverksproposition beräknas avkastningen av statens kapitalfonder — med undantag för fastighets- och pensionsfonderna — till 273 miljoner kronor medan räntorna å statsskulden samtidigt beräknas till 300 miljoner kronor. Nämnda avkastning är givetvis påverkad av inflationskonjunkturen, men affärsverkens avkastning är dock i jämförelse med den beräknade avkastningen under innevarande budgetår uppskattad till ett med 64 miljoner kronor reducerat belopp. Även om kriget starkt försämrat statens förmögenhetsställning, är denna fortfarande långt bättre än t. ex. Englands eller U. S. A:s före kriget.

Givetvis försvårar likväl statsskuldens nuvarande höjd i viss mån en utbyggnad av socialpolitiken. Gemensamt för såväl räntor å statsskulden som socialutgifter är att de belasta beskattningsapparaten med inkomstöverflyttningar, varför de kunna konkurrera med varandra. Antag att statsskulden amorteras med en miljard kronor. Vid nuvarande räntesatser betyder detta en räntebesparing med cirka 30 miljoner kronor. Härvid får man dock taga hänsyn till att räntorna beskattas hos statens borgenärer. Dessa söka visserligen placera de belopp, de återfå genom amorteringarna, men om dessa ej öka den enskilda realkapitalbildningen kan någon ökning av kapitalinkomsterna inom landet ej äga rum — vi bortse här från möjligheten att de genom amorteringarna frigjorda beloppen placeras i utlandet. En ökad realkapitalbildning kan ske genom att amorteringen pressar ner räntenivån samtidigt som den depressiva effekten av budgetens överbalansering frigör för realkapitalbildningen erforderliga produktionsfaktorer. Den senare effekten gör det dock osannolikt, att realkapitalbildningen ökas. Då den depressiva effekten av amorteringarna dessutom kan minska skatteunderlaget, äro möjligheterna att genom amorteringar å statsskulden öka utrymmet för framtida socialutgifter starkt begränsade.

lindriga samt, sedan depressionen väl övervunnits, förbundna med i övrigt gynnsamma förutsättningar för den ekonomiska expansionen. Under kriget voro de starkare, men samtidigt ha varubristen, budgetens underbalansering och den allmänna inflationstendensen erbjudit den enskilda företagsamheten goda möjligheter. Det svåraste hindret för denna har varit att osäkerheten rörande framtiden minskat räntabiliteten vid nya investeringar genom att nödvändiggöra extraordinärt stora avskrivningar, men genom att utnyttja dessa till avdrag vid taxeringen ha kostnaderna härför till ju större del lagts på det allmänna desto högre beskattningen varit. Det är därför svårt att säga i vad mån tidigare gjorda erfarenheter äga tillämpning å framtiden. Denna fråga är dock ej av större betydelse för möjligheten att fortsätta socialpolitikens utbyggnad, då de direkta hinder för företagsamheten genom t. ex. aktiebolagsbeskattningens nuvarande utformning, som äro möjliga att påvisa, böra kunna avlägsnas utan att medföra någon större minskning av skatteintäkterna.

Som nästa alternativ för den ekonomiska utvecklingen antaga vi, att man ej lyckas genomföra programmet att hålla inkomstnivån konstant och låta den ökade varutillgången leda till en sänkning av den allmänna prisnivån, utan denna i stället i stort sett blir oförändrad samtidigt som penninginkomsterna ökas i takt med varutillgången. Möjligheten till kostnadsbesparingar för staten tack vare prissänkningar försvinner i så fall, liksom möjligheten till förbättring av vår socialpolitiska standard redan vid oförändrade nominella socialutgifter. Däremot kommer den direkta beskattningens avkastning att ökas starkare än den inkomstsumma, som bildar underlag för densamma. Vid höjd inkomstnivå kommer bibehållandet av oförändrade tariffer vid sådana indirekta skatter, som utgå i förhållande till skatteobjektets kvantitet och ej i förhållande till dess värde, att innebära en reell skattelindring. Avkastningen av statens realkapital förbättras. En inflatorisk höjning av inkomstnivån torde därför öka de rent statsfinansiella möjligheterna för en utbyggnad av socialpolitiken.

Skulle som ett tredje fall den nominella nationalinkomsten sjunka utan att detta medförde några depressiva verkningar, som reducerade realinkomsten — ett föga sannolikt alternativ — försämras de rent statsfinansiella förutsättningarna för förbättrad socialpolitik. Visserligen kan man även här vid en jämförelse med vad ovan sagts om övergångstiden säga, att den ökade realinkomsten bör göra det lättare för skattebetalarna att bära socialpolitikens kostnader, men inkomstminskningen kommer att medföra en mer än motsvarande reduktion av avkastningen av den direkta beskattningen samtidigt som åtskilliga av statens utgifter, främst räntekostnaderna, ej följa med vid prisfallet. Skulle på grund härav skattehöjningar bliva nödvändiga för att finansiera socialpolitikens utbyggnad, behöva dessa dock ej innebära någon höjning av det verkliga trycket å skattebetalarna i jämförelse med vid föregående alternativ. Tack vare skatteprogressionen och ortsavdragen avtar skatteprocenten, när de nominella inkomsterna krympa samman. Ceteris

paribus medför alltså en deflation en skattesänkning och en inflation en skattehöjning.

Långt sannolikare är dock, att en deflation medför minskad sysselsättning och sänkt realinkomst i jämförelse med om den nominella inkomstnivån ej sjunkit. Att en depression av denna typ förr eller senare skall sätta in som följd av kriget förefaller sannolikt. För socialpolitikens del blir frågeställningen i så fall en annan än i föregående tre fall Arbetslöshetspolitiken kommer att kräva ökade anslag, vilka dock kunna bestridas genom en underbalansering av budgeten. Visserligen har det ej varit nödvändigt att i föregående tre fall utgå från att budgeten varit balanserad, men då vi förutsatt full sysselsättning har en underbalansering av budgeten ej reellt underlättat socialpolitikens expansion. Här ha vi däremot ett fall, där man genom att bekosta de ökade socialutgifterna medelst lånemedel kan förhindra, att den standardökning de medföra för mottagarna motsvaras av någon inskränkning för övriga socialgrupper — vi förutsätta att ej brist på utländsk valuta förhindrar en ökad produktion av konsumtionsvaror. Sätter depressionen in kort efter kriget, kan visserligen varuknappheten försvåra uppnåendet av full sysselsättning. Den bör dock även i så fall kännetecknas av att sysselsättningen är mindre än vad som är möjligt, varför det kommer an på staten att söka öka densamma.

Medan vi tidigare berört möjligheterna att under full sysselsättning genomföra en ökad inkomstöverflyttning i socialt syfte, uppkommer här problemet att med socialpolitiken som redskap skapa ökad sysselsättning och inkomst. I fråga om detta kan hänvisas till kap. 2 .Vi ha där framhållit att det är svårt att under en långkonjunktur tillfälligt öka övriga socialutgifter än kostnaderna för arbetslöshetspolitiken[1], något som minskar dessas användbarhet i den egentliga konjunkturpolitikens tjänst. Detta utgör tydligen ingen invändning mot att under en lågkonjunktur genomföra en utbyggnad av socialpolitiken, som är åsyftad att bliva permanent. Även om lågkonjunkturen i första hand ställer krav på arbetslöshetspolitiken, är det alltså ej uteslutet att under denna utbygga även övriga grenar av socialpolitiken, blott man vill täcka kostnaderna härför medelst kapitalmedel. Föreligga blott de reella förutsättningarna för ökad sysselsättning och produktion är frågan om vi ha råd härtill i så måtto meningslös, som man alltid har råd att producera i stället för att låta produktionsfaktorer förbli sysslolösa.

En annan fråga är, hur en ökning av de sociala utgifterna svarar mot de budgetprinciper man önskar tillämpa. Företar man en utbyggnad av socialpolitiken, som är avsedd att bliva permanent, får man ej blott räkna med att den ökning av statsskulden, som äger rum under lågkonjunkturen, kommer att i framtiden belasta beskattningsapparaten med räntor och amorteringar utan man har även bundit sig för ökade offentliga utgifter under den följande högkonjunkturen, och därigenom försvårat en amortering under denna

[1] Av formella skäl ha vi ej velat taga ställning till frågan om subvention av mindre bemedlades inköp av varaktiga konsumtionsföremål.

av de under lågkonjunkturen upptagna lånen. Visserligen medför även socialpolitikens utbyggnad under en högkonjunktur en framtida belastning av beskattningsapparaten, men skillnaden är dock den att man då så att säga omedelbart utför belastningsprovet, medan vi förutsatt att man under lågkonjunkturen bekostar socialutgifternas ökning medelst en underbalansering av budgeten. Anser man däremot att de ordinarie socialutgifterna böra täckas medelst driftsmedel och blott en av lågkonjunkturen betingad tillfällig expansion av dessa får bekostas medelst kapitalmedel — jämför budgetpolitiken under depressionen i början av 1930-talet — har man knappast möjlighet att öka de förra under en lågkonjunktur.

Sammanfattningsvis bero möjligheterna för en fortsatt utbyggnad av socialpolitiken på att skatterna under krigsåren ha ökats på ett sätt, som enligt tidigare uppfattning knappast varit möjligt och ej heller gått att genomföra så relativt lätt, om det ej varit frågan om utgifter, som alla voro eniga om måste bäras. Den ökade kapacitet beskattningsapparaten erhållit kan i framtiden användas till att bekosta ökade socialutgifter. Dessa bliva så tillvida lättare att bära än kostnaderna för försvarsberedskapen som de i motsats till dessa ej behöva innebära någon nettobelastning av folkhushållet. Härtill kommer att den ökning av realinkomsten, som kan väntas sedan krigets efterverkningar övervunnits, gör dem lättare att bära även för de socialgrupper, vilka överhuvudtaget ej eller endast i ringa omfattning draga direkt nytta av dem.

Även om realinkomsten skulle fortsätta att växa, kan man ej räkna med att medelst socialpolitiken kunna ernå en obegränsad utjämning av inkomstfördelningen. Snarare förefaller det som vi ha närmat oss gränsen för de skattesatser som det är möjligt att vid nuvarande ekonomiska system tillämpa på större inkomsttagare. Antag t. ex. att den direkta beskattningen skärptes därhän, att ingen finge behålla ett taxerat belopp över 20 000 kronor. Hur mycket skulle detta inbringa med nuvarande skattesatser och 1941 års inkomster som skatteunderlag? För att exakt besvara denna fråga hade det varit nödvändigt att känna till hur de olika inkomstklasserna under detta år voro fördelade på familjetyper, dyrorter och kommuner med olika utdebitering. Vi måste därför nöja oss med följande mera summariska kalkyl:

För familjeförsörjare med 30 000 kronor skulle en dylik konfiskation blott medföra någon större skatteökning, om hans inkomst enbart utgjordes av ren arbetsinkomst, något som dock bör vara mindre vanligt vid så hög inkomst. En ogift med samma inkomst erlägger däremot i genomsnitt 33,5 % av sin inkomst i skatt och har därför ett återstående taxerat belopp, som understiger 20 000 kronor. Har familjeförsörjaren en blandad inkomst, så att två tredjedelar utgöras av arbetsinkomst och en tredjedel av kapitalinkomst enligt 4 % avkastning å hans kapital, skall han ha tre barn för att träffas av någon skattehöjning. För personer, vars inkomst understiger 30 000 kronor, är risken för skattehöjning givetvis än mindre. Det totala taxerade

beloppet för personer med 30 000 kronors inkomst eller mer uppgick år 1941 till 388 miljoner kronor. Dessas inkomst- och förmögenhetsskatt uppgick till 198 miljoner kronor, varför det för dem återstod ett belopp av 190 miljoner kronor, varå dock utgingo konsumtionsskatter. Antalet personer med belopp på 30 000 kronor eller därutöver uppgick till 6 800. Är envar av dessa berättigad till ett behållet taxerat belopp av 20 000 kronor, måste 136 miljoner kronor avdragas från ovannämnda 190 miljoner kronor, varför ifrågavarande konfiskation ej skulle giva mer än 54 miljoner kronor.

Nu ha vi varken tagit hänsyn till att denna skulle medföra ökad beskattning för vissa familjeförsörjare med 30 000 kronor eller därunder eller till att en del personer med 30 000 kronors taxerat belopp eller därutöver redan nu ej ha en återstående inkomst av 20 000 kronor, varför 136 miljoner kronor utgör ett något för högt avdragsbelopp. Men å andra sidan skulle en dylik beskattning minska avkastningen av arvs- och konsumtionsskatterna. Vår siffra för avkastningen av en sådan konfiskation — givetvis omöjlig att genomföra i praktiken, då motsvarande skatteunderlag snabbt skulle försvinna — bör därför vara tämligen riktig, om också något för låg.

Säkerligen representerar siffran 388 miljoner kronor en betydande undertaxering. Bortsett från fall av ren falskdeklaration kan pekas på belopp, som det lyckats enskilda rörelseidkare att dölja genom låg lagervärdering eller stora avskrivningar. Men att komma åt dessa belopp genom effektivare taxering torde möta stora svårigheter. En annan faktor, som gör de större inkomsttagarnas ställning bättre än vad våra siffror utvisa, är den stora öppna eller dolda kapitalbildning hos bolagen, som främst kommit dem till godo i egenskap av aktieägare. Men denna utgör ej något skatteobjekt för den personliga inkomst- eller förmögenhetsbeskattningen. En konfiskation av ovannämnda storleksordning bleve alltså tämligen betydelselös för socialpolitikens finansiering, vilket betyder att de skattehöjningar, som äro praktiskt möjliga att uttaga ur stora inkomsttagare, reellt sett sakna varje betydelse. Hade konfiskationen kunnat utsträckas därhän att ingen finge behålla ett taxerat belopp på över 12 000 kronor torde den giva staten ett netto av cirka 175 miljoner kronor — kalkylen blir här än mera osäker. Detta visar att vid 1941 års inkomstfördelning finge en i socialpolitiskt syfte genomförd topphuggning av inkomsterna sträcka sig långt ner, om den skulle giva ett ekonomiskt resultat av betydelse.

Kan man räkna med att en fortsatt ökning av nationalinkomsten skall möjliggöra bättre resultat av en konfiskatorisk beskattning? Mellan 1937 och 41 ökades nationalinkomsten från 10 274 till 13 300 miljoner kronor. Samtidigt minskades det taxerade beloppet för personer med över 20 000 kronors inkomst från 617 till 593 miljoner medan detta för personer med över 12 000 kronors inkomst blott ökades från 914 till 1 006 miljoner kronor. Mellan år 1941 och 45 har visserligen den fortsatta inflatoriska inkomstökningen även ökat antalet större inkomsttagare — några inkomstbelopp finnas ej uträknade —

men dock i relativt svag takt.[1] Dylika fakta ha anförts som bevis på att den höga beskattningen håller på att förbruka de stora inkomsterna. Säkrast är dock att nöja sig med att säga, att den förändrar det sätt varpå inkomsten redovisas. Det har ansetts lönande att i större utsträckning låta denna stanna kvar inom aktiebolag, att lägga upp dolda reserver genom låg lagervärdering, uppdela inkomsten på barnen etc.

Skulle dessa siffror antyda en verklig uppbromsning av de stora inkomsternas tillväxt, blir värderingen härav ur socialpolitisk synpunkt beroende av den bakom liggande orsaken. Hade den inneburit de första symptomen på en ekonomisk stagnation, hade den givetvis ingivit farhågor för framtiden. Annorlunda är fallet, för såvitt den är uttryck för en inkomstutjämnande löne- och prispolitik samt en tendens hos företagen att kvarhålla och investera sina vinster.

Skulle de stora inkomsterna reduceras till antal — realiseras de riktlinjer för den ekonomiska politiken som för närvarande uppdragas av de politiskt maktägande, bör detta bliva fallet — kommer det inkomstutjämnande draget inom socialpolitiken att få minskad betydelse. En utbyggnad av denna kommer att betyda, att de breda lagren få avstå större belopp till gemensam konsumtion i form av t. ex. hälso- och sjukvård eller för erhållandet av trygghet vid ålderdom, sjukdom, arbetslöshet etc. Hur mycket de äro villiga att avstå härtill blir beroende av inkomstutvecklingen. Betydelsen av den gynnsamma utvecklingen under 1930—39 av skatteunderlaget har tidigare berörts. Gå vi längre tillbaka i tiden, kan som exempel nämnas att nationalinkomsten per innevånare i de produktiva åldrarna under åren 1860—1939 har, mätt i stabilt penningvärde, mer än femdubblats, samtidigt som kommunernas inkomster tjugofemdubblats.

Är en lika gynnsam ekonomisk utveckling sannolik även i framtiden? Välståndsökningen sedan 1860 har summariskt sagt berott på ökade möjligheter att utnyttja våra naturtillgångar samt stark realkapitalbildning i förening med tekniska framsteg och ökad yrkesskicklighet. I fråga om 1930-talet kan även pekas på den gynnsamma proportionen mellan antalet personer i de arbetsföra åldrarna och övriga, den livliga familjebildningen, som stimulerade byggnadsverksamheten, räntesänkningen samt de gynnsamma bytesrelationerna med utlandet. Se vi till framtiden, kommer under de närmaste decennierna proportionen mellan de arbetsföra åldrarna och de övriga sannolikt att försämras. Det är möjligt, att räntenivån sjunker något efter kriget, men till ett så starkt räntefall som under 1930-talet saknas det utrymme. Hur bytesrelationerna med utlandet komma att utveckla sig på längre sikt är omöjligt att med bestämdhet säga, men kriget har forcerat de transoceana ländernas frigörelse från importbehov från Europa och förhoppningarna, att de bojor som åren före kriget lades på världshandeln skola lättas, äro ej stora. Det kan därför synas, som om vi måste räkna med mindre

[1] Sociala meddelanden 1944, sid. 905.

framstegshastighet efter kriget, men ingen kan förutse vad den tekniska utvecklingen kan beredas oss för överraskningar. Hur svårbedömd framtiden än är, kan man likväl säga, att det förefaller osannolikt att den ökning i realinkomsten per capita, som vi trots bakslag genom krig och depressioner sedan länge åtnjutit, plötsligt skulle upphöra. Det skulle i så fall vara om vi misskötte vår ekonomiska politik därhän, att vi kommo in i en stagnation av det slag, som under 1930-talet hemsökte t. ex. U. S. A.

Räkna vi för framtiden med en genomsnittlig framstegshastighet av blott 2 % samt förutsätta, att 20 % av inkomstökningen indrages till det allmänna, erhålla vi, om vi utgå från en nationalinkomst av 17 miljarder kronor — siffran för år 1943 — att de offentliga inkomsterna årligen ökas med 68 miljoner kronor. Antag att hälften härav kan användas till sociala ändamål. Jämte det ovan diskuterade tillskott till vår socialbudget, som möjliggöres genom att de av kriget direkt föranledda utgifterna inbesparas, erhålla vi alltså möjlighet att i fortsättningen öka socialutgifterna med 34 miljoner kronor per år. En omräkning till 1930-talets penningvärde visar, att detta ej motsvarar socialpolitikens expansion under åren 1930—39, då de sociala utgifterna ökades med 247 miljoner kronor.[1]

Ökade socialutgifter bliva dock ej helt identiska med ökad social standard. Under de närmaste trettio åren komma antalet personer över 67 år att ökas med 50 %. Ökas tilläggspensionerna i samma takt, kommer detta vid nuvarande belopp att betyda en årlig utgiftsökning med över 2,5 miljoner kronor. Även sjukvårdskostnaderna komma att ökas. Å andra sidan kommer ett minskat barnantal att vid nuvarande standard medföra besparingar för befolkningspolitiken. I varje fall finns ej anledning antaga, att den kommande förskjutningen i åldersfördelningen, vilka farhågor den än inger i andra hänseenden, ställer vår socialpolitik inför oöverstigliga svårigheter.

---

[1] En efterkrigsinkomst på 17 miljarder kronor med samma realvärde som 1939 års inkomst motsvarar en prisstegring med bortåt 50 %.

Statens offentliga utredningar 1945

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning. [1]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Betänkande ang. den husliga utbildningen. [4]
Betänkande och förslag rörande effektivisering av skyddshemselevernas eftervård m. m. [10]
Utredningar ang. ekonomisk efterkrigsplanering. 8. [11]
Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1945/46 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. [12]
Bilagor. [13]
Socialpolitikens ekonomiska verkningar. [14]

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Promemoria med förslag till arrendebestämmelser för kommunal jord. [9]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 7. Förslag till åtgärder för livsmedelsforskningens ordnande. [6]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Betänkande med förslag till organisation av en luftfartsstyrelse m. m. [2]
Betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del 1. Allmänna synpunkter. [7] Del 2. Blekingenätets järnvägar. [8]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande med utredning och förslag ang. yrkesutbildning av sjöfolk av manskapsgrad samt åtgärder till höjande av sjöfolkets allmänna och medborgerliga bildning. [5]

Försvarsväsen.

Betänkande rörande särskilda åtgärder vid återförandet till civil verksamhet av till beredskapstjänstgöring inkallad personal. [3]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Stockholm 1945. K. L. Beckmans Boktryckeri.
2487 44