

PENNING- OCH FINANSPOLITIK UNDER KRIGSTID¹⁾

Av ERIK LINDAHL

DE ekonomiska problem, som de nordiska staterna ha att lösa under nuvarande krigstillstånd, äro i flera hänseenden av likartad karaktär. En kort redogörelse för de riktlinjer, som lagts upp för den svenska penning- och finanspolitiken, kan därför kanske påräkna något intresse även i Danmark. De reflexioner rörande själva principfrågorna, som jag kommer att foga till framställningen av de positiva åtgärderna, stå naturligtvis helt för min egen räkning.

Om man utgår från det av alla insedda förhållandet, att även de neutrala länderna ej kunna undgå krigets skadeverkningar utan att de både nödgas sänka sin levnadsstandard under den tid kriget varar och därjämte få vidkännas förmögenhetsförluster av bestående art, kan den ekonomiske politikens huvudproblem formuleras på följande sätt: Hur skola dessa av kriget orsakade ekonomiska offer kunna begränsas till sin storlek och hur skall deras kännbarhet minskas genom en jämn fördelning på alla samhällsklasser?

Den i Sverige av finansministern föreslagna lösningen av detta problem går i stort sett ut på följande²⁾: Den sänkning av levnadsstandarden, som framstår som en oundviklig följd av hindren och de ökade kostnaderna för utrikeshandeln, skall vinnas genom

¹⁾ Efter anteckningar till ett föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 1 december 1939.

²⁾ Riktlinjerna för Sveriges ekonomiska politik ha angivits i departementschefsytttrandet i två propositioner till den urtima riksdagen: nr 53 om överföring på staten av vissa krigsrisker vid import och nr 78 om värnsskatt. Tillsammans innehålla dessa båda anföranden en god analys av det nuvarande ekonomiska läget, varjämte de ge en föreställning om hur de av regeringen vidtagna och föreslagna åtgärderna kunna sammanfogas till ett enhetligt handlingsprogram.

PENNING- OCH FINANSPOLITIK UNDER KRIGSTID¹⁾

Av ERIK LINDAHL

DE ekonomiska problem, som de nordiska staterna ha att lösa under nuvarande krigstillstånd, äro i flera hänseenden av likartad karaktär. En kort redogörelse för de riktlinjer, som lagts upp för den svenska penning- och finanspolitiken, kan därför kanske påräkna något intresse även i Danmark. De reflexioner rörande själva principfrågorna, som jag kommer att foga till framställningen av de positiva åtgärderna, stå naturligtvis helt för min egen räkning.

Om man utgår från det av alla insedda förhållandet, att även de neutrala länderna ej kunna undgå krigets skadeverkningar utan att de både nödgas sänka sin levnadsstandard under den tid kriget varar och därjämte få vidkännas förmögenhetsförluster av bestående art, kan den ekonomiske politikens huvudproblem formuleras på följande sätt: Hur skola dessa av kriget orsakade ekonomiska offer kunna begränsas till sin storlek och hur skall deras kännbarhet minskas genom en jämn fördelning på alla samhällsklasser?

Den i Sverige av finansministern föreslagna lösningen av detta problem går i stort sett ut på följande²⁾: Den sänkning av levnadsstandarden, som framstår som en oundviklig följd av hindren och de ökade kostnaderna för utrikeshandeln, skall vinnas genom

¹⁾ Efter anteckningar till ett föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 1 december 1939.

²⁾ Riktlinjerna för Sveriges ekonomiska politik ha angivits i departementschefsytttrandet i två propositioner till den urtima riksdagen: nr 53 om överföring på staten av vissa krigsrisker vid import och nr 78 om värnsskatt. Tillsammans innehålla dessa båda anföranden en god analys av det nuvarande ekonomiska läget, varjämte de ge en föreställning om hur de av regeringen vidtagna och föreslagna åtgärderna kunna sammanfogas till ett enhetligt handlingsprogram.

att vid oförändrad inkomstnivå prisnivån får stiga i proportion till varutillgångens minskning. De konsumtionsinskränkningar åter, som ha sin grund i statsutgifternas stegring, skola åstadkommas genom ökade skatter och ökat sparande. (Den tredje frågan, som gäller de av kriget orsakade förmögenhetsförlusternas fördelning, har ännu ej erhållit sin principiella lösning, men den sammanhänger med vissa finanspolitiska spørsmål, till vilka jag skall återkomma i det följande).

NORMEN FÖR PRISPOLITIKEN

Härmed har först och främst ett rättesnöre givits för regleringen av prisnivån och av kronans inhemska köpkraft: prisnivån får ej stiga utöver den gräns, »som betingas av ökad knapphet vid oförändrad köpkraft«, men den bör å andra sidan få stiga upp till denna gräns. »Detta program innebär tydligen med avseende å utvecklingen av köpkraften — eller m. a. o. den totala monetära efterfrågan — att man skall eftersträva en stabilisering av denna vid oförändrad nivå; varu- och tjänstemängden kommer då att representera ett ungefär oförändrat totalvärde i penningar och nationalinkomsten att nominellt om än ej reellt kvarstå på förkrignivån. Programmet innebär ett konsekvent fullföljande av de principer för penningpolitiken, som vid 1932 års riksdag fastställdes att gälla sedan kronans värde frigjorts från sin bundenhet vid guldet³⁾.

I fråga om penningvärdets skötsel inom ett land med fri myntfot föreligga som bekant två konkurrerande normer, nämligen att detaljprisnivån skall bibehållas oförändrad, och att detaljprisnivån skall variera i omvänd proportion till produktiviteten, d. v. s. i föreliggande fall, då produktiviteten nedgått på grund av svårigheterna för utrikeshandeln, stiga i samma grad som varuknappheten härigenom ökats.

Ett försök att realisera den förra normen, d. v. s. att bevara den gamla prisnivån, skulle under nuvarande förhållanden tydligen innebära, att de från utlandet kommande prisstegringarna (som ej utan ett vittgående ransonerings- och regleringssystem skulle kunna helt förhindras) skulle kompenseras genom motsvarande prissänkningar å andra håll. Följden härav skulle alltså bli förluster, driftsinskränkningar, arbetslöshet och därmed åtföljande inkomstreduktioner inom vissa grenar inom hemma-

³⁾ Värnskattepropositionen, s. 5.

marknadsproduktionen. Å andra sidan skulle alla personer, som undgingo en inkomstsänkning, knappast få någon större kännning av den av kriget orsakade varuknappheten, då de vid oförändrade genomsnittliga levnadskostnader ej skulle behöva sänka sin vanliga standard mer än som betingades av de höjda skatterna och den ökade offentliga upplåningen. Härefter ligger, att den totala standardsänkningen skulle bli större än som är nödvändigt, och vidare att den skulle erhålla en ytterst ojämn fördelning. Jag tror inte, att någon ansvarskännande person, som tänkt sig in i dessa konsekvenser, på allvar skulle vilja ifrågasätta förverkligandet av ett dylikt program för närvarande.

En tillämpning av den andra penningpolitiska normen medför i nu nämnda hänseenden betydligt gynnsammare verkningar, då den i stort sett möjliggör ett bibehållande av prisnivån för hemmarknadsvaror trots prisstegringen för importvaror och därmed förknippade prisrörelser. En förutsättning för att detta resultat skall kunna ernås är givetvis, att den samlade nominella inkomsten inom landet varken tillåtes stiga, då resultatet härav skulle bli större prisstegring än som betingas av varuknappheten, eller tillåtes sjunka, då konsumenternas köpkraft i så fall ej skulle förslå till att betala båda höjda pris för importvarorna och oförändrade pris för sådana varor och tjänster, vilkas knapphet ej ökas. Jag återkommer strax till de konsekvenser, som härav följa för utformningen av den ekonomiska politiken.

Det anmärkningsvärda i den svenska finansministerns deklARATION ligger ej däri, att han i valet mellan de båda nämnda normerna för penningvärdets reglering föredragit den senare — ty något annat hade som sagt knappast varit tänkbart — utan däri, att han ej uppgivit kravet på en rationell penningpolitik trots det nuvarande lägets påfrestningar. Härefter ligger, att han tror sig kunna begränsa detaljprisnivåns totala höjning under kriget till ett par tiotal procent — om exempelvis 40 % av konsumtionsnyttigheterna kunna erhållas i oförändrade kvantiteter, men för de återstående 60 % den tillgängliga kvantiteten nedgår till två tredjedelar av den normala (bortsett från de av den offentliga hushållningen orsakade omläggningarna), kommer detaljprisnivåns maximala höjning att bli 25 % —, under det att den under förra världskriget uppgick till nästan ett par hundra procent inom de skandinaviska länderna. Vidare kan man av deklARATIONEN draga den viktiga slutsatsen, att det efter kriget väntade priset ävenledes skall begränsas, så att det blott kommer att motsvara den då

inträdda produktivitetsökningen. Man får antaga, att denna sista princip kommer att tillämpas, även om prinsnivån under kriget på grund av omständigheternas övermäktiga tryck kommer att stiga mer än som svarar mot programmet. Erfarenheterna från tidigare deflationsperioder ge nämligen vid handen, att det knappast är tillrådligt att söka reparera en försämring av penningvärdet med en efterföljande förbättring.

Det har i Sverige varit föremål för någon tvist, om det nu uppställda penningprogrammet verkligen står i överensstämmelse med de principer, som ursprungligen fastställdes för den fria myntfotens skötsel. Då man vid guldmyntfotens övergivande angav »kronans oförändrade köpkraft i konsumentarnas händer« såsom mål för penningpolitiken, synes häri ligga en anslutning till den förstnämnda normen för penningvärdet, vars tillämpning i föreliggande fall vi nyss funnit vara omöjlig. I själva verket förhåller det sig så, att det redan efter någon månad befanns tillrådligt att övergå till den andra normen: kronans köpkraft tilläts sålunda variera »inom trånga gränser«, försåvitt dessa variationer voro föranledda av växelkursförändringar eller utländska prisförskjutningar. Finansministern har därför haft tillfredsställelsen att kunna anknyta det nu gällande programmet till de principer, som bankofullmäktige uppställde redan i början av den fria myntfotens period⁴).

⁴) Redan den 11 februari 1932 skrevo bankofullmäktige till Konungen: »Vid guldmyntfotens upphävande angåvo fullmäktige riksbankens avsikt vara att bevara kronans inhemska köpkraft Fullmäktiges åberopade uttalande bör emellertid ej erhålla den tolkningen, att fullmäktige åsyfta att bibehålla detaljprinsnivån för samtliga konsumtionsvaror i genomsnitt oförändrad. På grund av prisstegringen å vissa import- och exportvaror, vilken småningom i större utsträckning kan väntas komma till uttryck även i detaljhandeln, skulle en penningpolitik av nämnda innebörd nödvändiggöra en motsvarande nedpressning av priserna å de egentliga hemmamarknadsvarorna, en utveckling som för vårt land skulle skärpa verkningarna av den nuvarande krisen. Däremot bör i oförmälda uttalande inläggas den betydelsen, att riksbanken vill eftersträva att bibehålla genomsnittet av priserna å hemmamarknadsvarorna och de viktigare i konsumtionen ingående tjänsterna på en i huvudsak oförändrad nivå. En penningpolitik enligt sistnämnda riktlinjer medgiver viss stegring av riksbankens index, nämligen i den mån en av växelkursstegringen och prisstegringar i utlandet föranledd höjning av priserna å import- och exportvaror (och av priser, som direkt sammanhånga med dessa) skulle giva upphov därtill Enligt fullmäktiges mening bör en penningpolitik enligt ovan angivna riktlinjer medföra, att levnadskostnaderna blott inom trånga gränser komma att avvika från genomsnittet av desamma för år 1931«.

Man kan naturligtvis ha olika åsikter om nyttan av dylika penningpolitiska deklARATIONER. Många centralbankschefer anse tydligen, att det är bättre att ej deklarerera något alls än att lova något som man sedan ej kan hålla. Och såsom belägg för riktigheten av denna uppfattning skulle de kanske hänvisa just till den svenska penningpolitiken, som i sin praktiska utformning knappast kan anses utgöra en fullt konsekvent tillämpning av de uppställda principerna: såväl priset 1932—33 som prisstegringen 1936—37 voro ju raka motsatsen till en reglering av prisnivån i omvänd proportion till produktiviteten. Trots detta tror jag på nyttan av att offentligt fastställa bestämda mål för penningpolitiken: allmänheten får vissa hållpunkter vid bedömningen av den framtida prisutvecklingen, allmänhetens tro på programmet underlättar dettas realiserande, och riksdagens godkännande av detsamma ökar de penningpolitiska myndigheternas förmåga att vidtaga de här för erforderliga åtgärderna. Jag anser till och med att Sveriges exempel i detta avseende ej är avskräckande utan snarare manar till efterföljd.

GENERELLA OCH SPECIELLA METODER FÖR PRISNIVÅNS REGLERING

När det gäller att välja de lämpligaste metoderna för genomförandet av det nu skisserade programmet, har man i Sverige liksom i flertalet andra länder ansett det tillrådligt att under nuvarande förhållanden låta penningpolitikens klassiska och generellt verkande medel ersättas eller kompletteras av andra, som möjliggöra en mera differentierad inverkan på prissystemet.

Sålunda har den traditionella åtgärden mot en hotande prisstegring, nämligen en höjning av räntnivån, blott i begränsad omfattning ansetts böra tillgripas i Sverige under nuvarande förhållanden. Detta beror ej på att det nu skulle vara förknipat med några större tekniska svårigheter att genomföra en även ganska avsevärd räntehöjning. Tvärtom, den nuvarande situationen avviker i det hänseendet ej endast från den som i Sverige

Detta uttalande godkändes av riksdagen och har sedan aldrig återtagits, om ock programmets närmare utformning varierat under olika konjunkturlägen. Det kan alltså betraktas som det alljämt gällande officiella penningprogrammet i Sverige. Vad som nu skett är endast, att samma program erhållit en mer generell formulering samt att »de trånga gränserna« för prisnivåns förändring något utvidgats med hänsyn till nu rådande abnormala förhållanden.

varit rådande under de föregående goda åren utan även från läget under förra världskriget. Sverige hade nämligen då en aktiv betalningsbalans, som tillförde den svenska penningmarknaden medel utifrån och därigenom utlöste en tendens till relativt låga räntesatser. I denna omständighet kan man se en av huvudorsakerna till att inflationstendenserna då blevo så kraftiga. För närvarande pågår en förskjutning av Sveriges betalningsbalans i motsatt riktning, och importöverskottets finansiering har tillsammans med utlandets hemtagande av i Sverige placerat kapital och ökningen av allmänhetens kassahållning medfört en åtstramning av den förut lätta penningmarknaden. Riksbanken har härigenom återfått sitt gamla grepp över marknaden och torde nu ha möjlighet att styra ränteutvecklingen i önskad riktning.

Anledningen till att man blott i relativt liten grad sökt reglera prisutvecklingen genom ränteskruven är av mera principiell art. En räntehöjning kan ju icke hindra de från utlandet kommande prisstegringarna (som ha sin grund i avspärrning eller bero på höjda utlandspriser samt stegrade frakt- och krigsförsäkringskostnader) och blott obetydligt dämpa de farliga stegringstendenser, som ha sin grund i allmänhetens och affärsmännens spekulationer i en fortsatt prisuppgång. Om en räntehöjning skall åstadkomma balans på marknaden, måste detta sålunda ske på det sättet, att den medför prissänkningar, driftsinskränkningar, arbetslöshet och inkomstreduktioner på andra håll inom näringslivet. Särskilt för byggnadsindustrien och annan mer långfristig investeringsverksamhet skulle följderna härav bli katastrofala. En politik efter dessa linjer företer alltså det paradoxala draget, att den för att kompensera ett ont ting, nämligen den för starka prisstegringen på vissa håll, tillgriper ett annat och kanske större ont, nämligen prissänkningar och därmed förknippad arbetslöshet etc. på andra håll, trots att dessa två onda ting blott i ett avseende neutralisera varandra, nämligen med hänsyn till den totala köpkraften. En dylik politik strider uppenbart mot den grundläggande maximen, att onödiga rubbningar inom produktionen och därav följande nedgång av dess samlade resultat skola undvikas.

I detta avseende framstår en sänkning av växelkurserna som en mer tilltalande åtgärd, då den riktar sig direkt mot det som skall motverkas, nämligen de från utlandet kommande stegringstendenserna. Om det vore möjligt att justera växelkurserna på ett sådant sätt, att den genomsnittliga prisstegringen för importvarorna kunde begränsas till den kostnadssteg-

ring, som från hela folkhushållets synpunkt kunde konstateras för importen i dess helhet, skulle det väsentligaste vara vunnet med hänsyn till prisutvecklingens stabilisering. Vad som ytterligare erfordrades vore vissa supplementära åtgärder för att garantera, dels att de nämnda prisstegringarna ej gingo till överdrift, dels att den samlade inkomsten inom landet upprätthölls vid oförändrad nivå, trots växelkursänkningen depressiva effekt på den redan förut hårt beträngda exportindustrien.

Under nuvarande förhållanden kan man emellertid tyvärr ej lösa växelkursfrågan enbart efter prispolitiska synpunkter. Man måste även taga hänsyn till kapitalrörelserna, och dessa påbjuda den största försiktighet i fråga om en uppvärdering av den egna valutan. Det förefaller därför osannolikt, att de ansvariga myndigheterna i Sverige skulle våga inlåta sig på en sänkning av dollarvalutan, till vilken kronan nu anknytits, på mer än ett villkor, nämligen att samtidigt v a l u t a r e g l e r i n g införes, som möjliggör den erforderliga kontrollen av kapitalrörelserna. Så länge man ej följt Danmarks exempel i detta avseende, måste man se sig om efter andra medel att bemästra prisutvecklingen.

Det gemensamma draget för dessa är att de ha mindre generella verkningar än de nyss diskuterade. De rikta sig mer mot speciella punkter inom prissystemet.

I första hand har man genom att subventionera importen av vissa nyckelvaror såsom stenkol och genom att minska fraktkostnaderna (medelst övertagande av vissa krigsrisker) sögt ernå vissa av de fördelar, som skulle erhållits genom en sänkning av växelkurserna. För det andra har man — med prisregleringslagen m. fl. lagar som bakgrund — sökt förhindra, att de primära prisstegringarna utlösa sekundära stegringar, varigenom hela prissystemet skulle komma i gungning. Berättigandet, för att ej säga nödvändigheten, av dylika åtgärder framgår av vad som nyss sagts om en räntehöjnings bristande effektivitet i nämnda hänseende. Den prisdämpande effekt, som är att vänta av dessa åtgärder, är (i motsats till den som orsakats av räntehöjning) av det fördelaktiga slaget, att den riktar sig direkt mot de prisstegringar, som man vill motarbeta.

Vid sidan av dessa åtgärder har man ifrågasatt andra åtgärder av motsatt slag för att upprätthålla inkomstnivån och för att motverka depression och arbetslöshet inom andra områden av näringslivet. På grund av bristen på utländska råvaror har en del av våra industrier kommit i ett brydsamt läge och härtill kommer att

exportproduktionens avsättningsmöjligheter avsevärt begränsats. Såsom motvikt häremot krävas tydligen åtgärder med prishöjande effekt. De åtgärder, som varit påtänkta i detta sammanhang, äro framför allt följande: en i samband med budgetens underbalansering åstadkommen ökning av den allmänna köpkraften, ett försök till dämpning av tendenserna till räntehöjning genom val av lämpliga former för statens upplåning samt en subventionering av vissa produktionsgrenar, framför allt fortsatt stöd åt jordbrukets köpkraft.

Regeringens ekonomiska program innefattar alltså et helt system av prisdämpande och prishöjande åtgärder, vilka man sökt avväga på ett sådant sätt, att de tillsammans medföra en oförändrad totalinkomst och en begränsning av prisstegringen till vad som betingas av varuknappheten. Denna kombination av åtgärder, som verka i motsatt riktning, är en intressant nyhet inom den ekonomiska politiken. Divergensen mellan en dylik handlingslinje och en reglering av prisen genom enbart räntepolitiska åtgärder framgår av det ovan anförda: under det att regeringsprogrammet innefattar ett motverkande både av de inflationistiska och de depressiva tendenserna inom näringslivet, innebär den räntepolitiska linjen att man låter de förra kompenseras genom en förstärkning av de senare. Denna senare linje är givetvis svårare att följa, då balansen mellan de motsatta tendenserna lätt kan rubbas i den ena eller den andra riktningen. Men även om detta lyckas, blir resultatet mindre gynnsamt, då båda tendenserna medföra skadliga verkningar, som blott ofullständigt neutralisera varandra. Fördelen med den differentierade inverkan på prissystemet, som nu försökts i Sverige, är alltså, att dessa skador undvikas samtidigt som näringslivets stabilitet ökas.

Det skulle föra för långt att här försöka närmare klargöra innebörden av nu antydda speciella åtgärder med prispolitisk syftning. Endast beträffande ett par frågor skola några reflexioner tillfogas.

LÖNEPOLITIKEN FRÅN PRISPOLITISK SYNPUNKT.

Om man skall kunna upprätthålla en oförändrad nominell inkomstnivå under en period av ökad varuknapphet, måste man givetvis förhindra, att den av varubristen orsakade höjningen av prisen ger upphov till motsvarande lönerörelser. S. k. indexlöner, som stiga i samma grad som levnadskostnaderna, utgöra därför en stor fara för penningprogrammets genomförande. Ty

om lönehöjningen ej kompenseras av inkomstsänkningar på andra håll, uppkommer en ökning av den totala köpkraften, som är ägnad att utlösa en kumulativ prisstegring av inflationistisk typ. Härmed vill jag ej vända mig mot alla lönehöjningar i nuvarande läge — ty i många fall kunna de vara berättigade av andra anledningar, exempelvis såsom kompensation för prisstegringar under förkrigsperioden — utan endast mot sådana, som motiverats med den av varuknappheten framkallade prisstegringen. Ändamålet med denna prisstegring är nämligen just att åstadkomma den erforderliga begränsningen av efterfrågan.

I Sverige föreligger här den komplikationen, att det statliga lönereglementet ger befattningshavarna rätt till dyrtidstilläg efter levnadskostnadsindex. Staten har alltså bundit sig själv vid en lönepolitik, som kan komma att utgöra ett ytterst farligt exempel för hela arbetsmarknaden. Nu föreligger emellertid det egendommiga förhållandet, att staten visserligen ej har rätt att upphäva indexlönerna men däremot att revidera den index, efter vilken lönerna skola bestämmas. Man har i Sverige redan diskuterat, om en viss revision i detta fall ej voro fullt befogad, ej endast från penningpolitisk utan även från lönepolitisk synpunkt. Gällande levnadskostnadsindex tar nämligen ej hänsyn till den förändring av konsumtionsvalet, som kommer till stånd på grund av prisrörelserna. Den ger därför ett för starkt utslag för större prisstegringar på särskilda varor, och en lönestegring i proportion härtill kommer sålunda att i själva verket betyda en real löneförhöjning, som under en period av varuknapphet måste anses fullständigt oberättigad. Denna påtagliga brist hos det nuvarande lönesystemet skulle kunna avhjälpas, om man vid indexberäkningen tog vederbörlig hänsyn till den aktuella konsumtionsinriktningens förskjutning till förmån för de varor, som stigit minst i pris.

Jag omnämner denna sak, då jag antar att ett analogt problem föreligger i Danmark. Jag förstår mycket väl, att trots de anförda skälen vissa betänkligheter i varje land komma att resas mot genomförandet av en dylik revision av indexsystemet. Men om samtliga nordiska länder kunde komme överens att härvid förfara på samma sätt, skulle de kanske kunna stöda varandra mot eventuella anklagelser för godtycke och rättslöshet. Naturligtvis skulle hela lönefrågan ej vara löst med detta, men ett viktigt steg skulle dock ha tagits i rätt riktning.

BUDGETPOLITIKEN FRÅN PRISPOLITISK SYNPUNKT

Jag nämnde budgetens underbalansering som ett av de föreslagna leden i den allmänna prisregleringspolitiken.

När man diskuterar balanseringsfrågan från prispolitisk synpunkt, bör man emellertid först göra klart för sig, att det ges två skilda arter av underbalansering: staten kan nämligen täcka en budgetbrist *a n t i n g e n* genom att låna hos centralbanken eller genom att gå ut på den öppna marknaden. Dessa två olika former för underbalanseringen, som i ett givet fall naturligtvis kunna kombineras, medföra mycket olika verkningar från prispolitisk synpunkt.

I förra fallet, då staten låner direkt hos centralbanken för att finansiera vissa statsutgifter, kan en expansiv effekt förväntas av två anledningar: dels komma de ifrågavarande statsutgifterna att medföra en omedelbar efterfrågeökning, dels komma de härvid utsläppta nya betalningsmedlen, i den mån de återvända till bankerna, att lätta penningmarknaden och trycka räntenivån, varigenom efterhand nya köpkraftsökningar uppkomma.

I det senare fallet åter, då statsutgifterna finansieras med medel, som tagits från den allmänna lånemarknaden, blir resultatet en åtstramning av denna, men det beror på låneformerna och marknadens tekniska läge, om någon höjning av räntenivån uppkommer. Är marknaden förut ansträngd, kommer den expansiva effekten av själva statsutgifterna att i större eller mindre grad kompenseras av den depressiva effekt, som den av statens låneanspråk föranledda räntestegringen ger upphov till. I vissa ogynnsamma fall kan den senare effekten till och med bli större än den förra, så att nettoresultatet av underbalanseringen blir av depressiv art.

UNDERBALANSERING GENOM LÅN HOS CENTRALBANKEN

Då man för budgetens underbalansering på tal som en depressionslindrande åtgärd, har man ofta haft en underbalansering av den förra typen i sikte. Även med hänsyn till det aktuella läget i Sverige kan ifrågasättas, om ej en viss medverkan från riksbankens sida är erforderlig vid budgetunderskottets finansiering, för att resultatet skall bli den dämpning av tendenserna till räntehöjning, som kräves för att motverka de förut omnämnda depressiva tendenserna inom näringslivet.

Den centrala frågan är emellertid, hur långt man kan gå på denna frestande väg utan inflationsrisk. Ett försiktigt svar på

frågan kan möjligen formuleras så, att man befinner sig på den säkra sidan, så länge statens upplåning hos centralbanken ej ökas i större grad än bankens valuta-reserv minskas på grund av ett ökat importöverskott. Ty den dubbelt expansiva effekten av det förra momentet motsvaras av en fullt analog depressiv effekt hos det senare: dels absorberas inhemsk köpkraft vid importvarornas försäljning på den inhemska marknaden, dels åtstramas penningmarknaden, när inhemska betalningsmedel tillföras centralbanken såsom ersättning för de valutor, som banken ställer till förfogande för överskottets finansiering. En stabilisering kommer alltså till stånd såväl av den mot inhemska varor riktade köpkraften som av samhällets försörjning med betalningsmedel.

Naturligtvis kan det vara motiverat att underbalansera budgeten genom lån hos centralbanken även i andra fall än det nu nämnda. Men härvid blir det i regel nödvändigt att genom supplementära åtgärder justera antingen verkningarna med avseende på den totala köpkraften eller verkningarna med avseende på samhällets försörjning med betalningsmedel. Om exempelvis depressiva tendenser inom näringslivet låta en köpkraftsökning genom statliga åtgärder framstå såsom försvarlig men samhällets behov av betalningsmedel är fullt tillgodosett, bör en underbalansering av budgeten genom lån hos centralbanken föranleda denna att draga in betalningsmedel från marknaden (såvida ej överskottet kan neutraliseras genom en skärpning av bestämmelserna rörande bankernas kassareserver eller på något annat liknande sätt). Under motsatta förutsättningar kan det vara önskvärt, att centralbanken ökar den utelöpande mängden betalningsmedel utan att samtidigt åstadkomma en stegring av den totala köpkraften. Om exempelvis en kapitalexport till utlandet tillfört centralbanken inhemska betalningsmedel samtidigt som dess valuta-reserv minskats, bör banken (såvida den anser det lämpligt att förhindra kapitalexportens depressiva effekt) se till att dessa betalningsmedel åter komma ut på marknaden. Detta kan givetvis ske därigenom att den låter sin portfölj av statspapper ökas i samma mån som dess valuta-reserv minskas, men om någon samtidig köpkraftsökning här ej är erforderlig, får staten ej använda de ifrågavarande betalningsmedlen till att finansiera löpande utgifter.

Om den svenska budgetfrågan bedömes från nu angivna synpunkter, torde en ganska avsevärd underbalansering av budgeten genom lån hos riksbanken framstå såsom försvarlig under nuvarande förhållanden. Först og främst visar vårt importöverskott

en betydande stegring under de senaste månaderna. För det andra har penningmarknaden åtstramats även av andra anledningar — kapitalflykt och sedelhamstring — samtidigt som den depressiva tendensen inom byggnadsindustrien och andra industrier, vilkas räntabilitet nedgått på grund av de stegrade materialkostnaderna, motivera en viss köpkraftsökning genom statliga åtgärder, om den ej kommer till stånd på annat sätt. Enligt min mening utgöra de nu anförda omständigheterna ett tillräckligt försvar för att täcka huvudparten av den föreslagna underbalanseringen genom lån hos riksbanken. Härvid förutsättes dock, att de inkomstbildande prisstegringarna kunna bemästras och att även de kommande lönerörelserna bli av moderat omfattning.

UNDERBALANSERING GENOM LÅN PÅ MARKNADEN

En underbalansering av budgeten enligt den andra metoden med statlig upplåning på öppna marknaden fyller i regel en positiv uppgift från penningpolitisk synpunkt, endast om penningmarknaden förut är så lätt, att något räntehöjande inflytande ej gör sig märkbart. Om åter penningmarknaden är åtstramad, så att den statliga upplåningen medför en höjning av ränteläget, få de penningpolitiska önskemålen i stället den mera negativa innebörden, att underbalanseringen ej skall medföra alltför ogynnsamma verkningar för näringslivet. Detta är det nu aktuella fallet, och det gäller därför att avpassa såväl omfattningen av denna sekundära underbalansering som formerna för densamma på ett sådant sätt, att rubbningarna inom näringslivet reduceras till ett minimum.

Särskilt vad angår den viktiga frågan om de statliga lånemetoderna, bör man under nuvarande allvarliga och i flera hänseenden onormala förhållanden ej känna sig alltför bunden av gamla traditioner utan i stället fördomsfritt pröva, vilka metoder som medföra de från samhällets synpunkt gynnsammaste verkningarna. För egen del skulle jag i det hänseendet vilja framställa två önskemål för Sveriges vidkommande. Jag tror emellertid, att de även med avseende på Danmark äro av en viss relevans.

För det första bör staten — och helst även kommunerna samt de offentliga och halvoffentliga institutionerna — avhålla sig från att uppträda på obligationsmarknaden (i annan egenskap än som köpare), ända tills att materialknappheten på denna medfört en återgång av kursläget till en mera normal nivå. Vad som bör anses normal nivå kan var och en själv räkna ut på basen av de

antaganden rörande krislägets varaktighet samt de korta räntesatsernas höjd under och efter krisperioden, vilka för honom framstå såsom mest rimliga. Den långa räntan bör nämligen stå i en viss relation till genomsnittet av de korta räntor, som kunna förväntas under lånets hela löptid. Med hänsyn till att det framtida ränteläget med en viss sannolikhet kan antagas ej bli mycket högre än förkrigsläget, måste det nuvarande kursläget för obligationer, vilkas löptid sträcker sig utöver den kristid vi nu befinna oss i, enligt en dylik kalkyl framstå såsom onormalt lågt.

Det är dock ej svårt att förklara obligationskursernas starka nedgång. Marknaden har blott till fallande kurser kunnat absorbera de utbud, som ägt rum från utlandets sida, dels därför att penningmarknaden varit tämligen åtstramad och dels därför att de stora obligationsköparna kanske hålla för troligt, att statens framtida låneanspråk skall medföra en ytterligare nedpressning av kurserna. De ha härvid förbisett, att det ej föreligger någon som helst nödvändighet för staten att acceptera ett av tillfälliga marknadsfaktorer bestämt ogynnsamt kursläge. Det är från många synpunkter önskvärt, att staten i stället stöder obligations- och inteckningsmarknaden, även om detta skulle medföra en ökning av dess korta upplåning.

Det andra önskemålet är, att staten genom speciella låneformer borde försöka bereda ökad räntegottgörelse för nytt sparande, särskilt från småspararnas sida. Om man på detta sätt i förening med lämplig propaganda kan stimulera fram ökat sparande från folkets breda lager, är detta resultat så värdefullt, att det mycket väl motiverar en eventuell ökning av statens räntekostnad. Ty det är just den stora massans konsumtion, som måste inskränkas för att bereda plats för statens stegrade anspråk, och den nu angivna metoden att åstadkomma denna inskränkning torde få anses som den minst smärtsamma.

Lika befogat som det är att genomföra en dylik partiell räntehöjning, lika befogat är det att söka undvika en höjning av den allmänna räntenivån. Under nuvarande förhållanden har den ej någon uppgift att fylla för att hålla kapitalet kvar i landet. Politiska moment äro mer avgörande för kapitalrörelserna än räntedifferenser mellan länderna, och en kapitalflykt kan för övrigt motverkas genom andra mera effektiva metoder. En räntehöjning behövs ej heller för att inskränka investeringsverksamheten, då denna redan på grund av materialbristen försvårats mer än som kanske är önskvärt. Å andra sidan medför en generell räntehöj-

ning en ogynnsam förskjutning av inkomstfördelningen (med högre räntor följa högre hyror) och en sänkning av långfristiga investeringars kapitalvärde, varigenom många låntagare kunna komma i ett brydsamt läge.

Härmed skall ej förnekas, att en viss stegring av den allmänna räntenivån varit berättigad under de gångna höstmånaderna såsom en motvikt mot den fortgående prisstegringen. I Sverige var för övrigt en justering uppåt av vissa korta räntesatser motiverad redan av det skälet, att det föregående stora penningöverflödet medfört en nedpressning av dem till en onormalt låg nivå. Man bör emellertid göra klart för sig, att de nu anförda skälen ej kunna motivera en fortgående höjning av ränteläget. Tvärtom, sedan man en gång nått den maximala punkten av varuknapphet och priserna temporärt stabiliserats på den då uppnådda högre nivån, kan man taga under omprövning frågan, om ej någon sänkning av räntesatserna är motiverad med hänsyn till att de framtida prisrörelserna i övervägande grad kunna förväntas gå i fallande riktning.

UNDERBALANSERINGEN FRÅN SKATTEPOLITISK SYNPUNKT

Från de nu anförda synpunkterna, som i viss mån torde kunna analogt tillämpas även på danska förhållanden, kommer man tydligen fram till den slutsatsen, att en ganska avsevärd statlig upplåning kan äga rum för närvarande, utan att detta behöver medföra någon nämnvärd höjning av ränteläget eller några andra penningpolitiska olägenheter. Se vi här efter frågan från skattepolitisk synpunkt, synas skäl föreligga för ett utnyttjande av denna möjlighet.

De aktuella skatteproblemen äro nämligen både i Sverige och i andra länder av en helt annan svårighetsgrad än under förra världskriget. För det första har skattetrycket stigit avsevärt under den mellanliggande perioden. Enligt en för Sverige gällande beräkning utgjorde samtliga skatter cirka 10 % av nationalinkomsten år 1913, 13 % år 1925, 15 % år 1934 och under de senaste åren kanske 17 %. En motsvarande uppskattning för Danmark skulle antagligen visa ungefär samma resultat, nämligen att vi vid ingången av detta andra världskrig befinna oss på en nästan dubbelt så hög skattenivå som vid det förra världskriget början⁵⁾. För

⁵⁾ Jag tror också, att denna nivå i relation till inkomsten är ungefär lika hög i de båda länderna. De skattejämförelser, som vi för några år sedan

det andra äro de statliga utgiftsstegringar, som nu kunna emotses, mycket större än förra gången. I Sverige beräknades den nu föreliggande budgetbristen för någon tid sedan till cirka 600 milj. kr., d. v. s. till 6 % av nationalinkomsten (om denna anslås till i runt tal 10 miljarder), men efter vad som sedan hänt torde denna beräkning få anses vara tilltagen i underkant. Om hela detta belopp toges ut skattevägen, skulle skattetrycket med ett tag stiga mer än det förut gjort på två årtionden.

Enligt min mening kan det vara riskabelt att gå så bryskt till väga. Den tendens till stigande skattetryck, som karakteriserar vår tidsålder och i vilken man kanske kan se ett uttryck för det äldre liberala samhällets successiva omvandling till ett samhälle med mer central dirigerings av de ekonomiska förhållandena, måste givetvis ge upphov till en successiv omvandling av skattesystemet. Vi ha var och en i sitt land varit vittne till hur den ena skattereformen avlöst den andra, och alla ha de avsett att möjliggöra en mer effektiv utpressning av nya skattecoffer. Men det tar givetvis en viss tid att på detta sätt anpassa skattesystemet efter skattebeoven. Och under denna tid kan det vara befogat att hjälpa sig fram med temporär upplåning.

När finansministern i Sverige bestämt sig för att täcka hälften av det nämnda budgetunderskottet med lån och hälften med nya skatter, torde han därför ej riskera någon förebråelse för att lånen blivit för stora och skatterna för små⁶⁾. Å ena sidan kan nämligen en statlig upplåning av denna omfattning, såsom förut nämnts, väntas medföra ett gynnsamt resultat även i penningpolitiskt avseende. Å andra sidan torde en ökning av den årliga skattebördan med 300 milj. kr. nästan tangera gränsen för vårt nuvarande skattesystems prestationsförmåga.

gjorde i Sverige, gåvo visserligen till resultat, at den samlade beskattningen år 1933 absorberade cirka 20 % av Danmarks nationalinkomst, vilket är en högre siffra än den svenska för samma år. Men denna divergens förklaras antagligen till största delen av att nationalinkomsten i de båda länderna uppskattats efter olika principer, i det att i Sverige den produktionsstatistiska och i Danmark den skattestatistiska metoden tillämpades. När de nya nationalinkomstkalkyler, som nu företagas efter analoga principer i de båda länderna, äro slutförda, kunna mera bestämda slutsatser dragas angående det relativa skattetrycket.

⁶⁾ I statsverkspropositionen för 1940/41, som framlagts i januari 1940, har den beräknade bristen för budgetåret 1939/40 höjts med cirka 200 milj. kr. Detta belopp har ej fördelats jämnt på lån och skatter utan helt lagts på upplåningen, som därigenom kommer att stiga till 500 milj. kr. under det närmaste halvåret, i den mån underskottet ej kan täckas genom statens egna kapitaltillgångar.

DE NYA SKATTERNAS UTFORMNING

En mera detaljerad redogörelse för de nya skatter, som nu införts i Sverige för täcka det nämnda beloppet, kan i detta sammanhang knappast vara av intresse, då det här mest varit fråga om improvisationer, av vilka ett annat land ej kan draga så stora lärdomar. Jag vill endast nämna, att beloppet ånyo halverats jämnt på indirekta och direkta skatter. Med hänsyn till att före skatteökningen de förra förhöllo sig till de senare som 5 till 4 (om man bortser från automobilskattemedlen), förefaller även denna halvering ganska rimlig. Det svenska skattesystemet är konstruerat så, att småfolket med inkomster upp till 3000 kr. svarar för ungefär hälften av den totala taxerade inkomsten och något mindre än hälften av den totala statliga skattebördan, som för dem i huvudsak är av indirekt natur, under det att de medelstora och större inkomstagarna mestadels belastas med direkta skatter. Genom de föreslagna åtgärderna kommer skattetrycket otvivelaktigt att stiga för alla samhällsklasser, vilket ju också är nödvändigt, när det är fråga om en så kraftig stegring av det totala skattebeloppet.

Vad först angår de indirekta skatterna, har finansministern sökt att i möjlig mån skona nödvändighetsvarorna, därvid följande en princip som varit grundläggande för svensk skattepolitik under senare tid. I föreliggande fall synes det vara särskilt önskvärt att principen fortfarande upprätthålles, och detta ej endast från den humanitära synpunkten, att familjeförsörjarnas levnadsstandard, som redan förut varit låg och nu ytterligare sänkts genom de av varubristen orsakade prisstegringarna, ej skall utsättas för en ny kraftig press genom skatter som stiga i samma mån som barnantalet ökas och skatteförmågan minskas. Även praktiska penningpolitiska hänsyn motivera en dylik politik. Ty om familjeförsörjarens levnadskostnader avsevärt ökas genom indirekt beskattning, blir det svårt att tillbakavisa anspråk på kompensation härför i form av lönehöjningar. Och då, såsom förut nämnts, dessa sedan lätt leda till nya prisstegringar, har man snart en inflationsprocess i gång.

Det är emellertid ej lätt att finna skatter som både äro tillräckligt givande och blott träffa umbärliga varor. Det har återigen blivit den gamla vanliga listan: spritdrycker, viner, öl och tobak. Härtill ha emellertid i föreliggande fall fogats några nya saker: kaffe, industrisocker, läskedrycker, biografer och bensin. De flesta av dessa skatter äro ganska måttliga och torde ej medföra några

större rubbningar av konsumtionsvarorna. Egentligen är det endast den kraftiga höjningen av spritskatterna, som i Sverige väckt någon större sensation. Spritskatten är nämligen vår största konsumtionsskatt och representerar jämte tobaksskatten den stora massans väsentligaste bidrag till statskassan. Det svenska folkets svaghet för starka drycker har alltså hittills utgjort en av grundvalarna för det svenska skattesystemets uppbyggnad. När denna viktiga skatt nu med ett slag höjts med minst 3 kr. per l., varigenom spritpriset nästan kommit upp till den danska nivån, är den stora frågan, om vi i Sverige nu också skola tillägna oss Danmarks mera kultiverade konsumtionsvanor. Detta skulle innebära, att den genomsnittliga spritkonsumtionen per individ skulle sjunka från nuvarande 4½ l. til cirka 1 l. och att statens skatteinkomst per individ skulle gå ned från 20 kr. till 8 kr. Själv önskar jag livligt detta, ej endast av nykterhetspolitiska skäl utan också från den synpunkten, att skattebördan blir alltför ojämnt fördelad på arbetarklassen, om storleken av familjefaderns alkoholkonsumtion skall utgöra den centrala fördelningsgrunden. I de fall, då denna konsumtion är relativt stor, kommer spritskatten ju att medföra en oproportionerligt stark inskränkning av familjens ekonomiska standard.

Se vi den stora massans skatteproblem på något längre sikt, tror jag vi snart nått den punkten, då man ställes inför valet att lägga indirekta skatter även på de stora nödvändighetsvarorna eller att i större grad utnyttja den direkta skattemetoden också för de smärre inkomsttagarnas statsbeskattning. Jag skulle önska, att avgörandet härvidlag träffades till förmån för det sista alternativet, som möjliggör en mer rättvis skattefördelning och vars praktiska genomförande ej torde möta några oövervinnerliga svårigheter. (Skatteindrivningen kan underlättas, om liksom nu i Tyskland ett skatteavdrag sker vid alla löneutbetalningar).

På den direkta beskattningens område har krisen i Sverige tills vidare endast föranlett införandet av den s. k. värnskatten, som ej är något annat än ett femtioprocentigt tillägg till den statliga inkomst- och förmögenhetsskatt, som utgår efter 1938 års inkomster och alltså förfaller till betalning under den närmaste tiden. Verkningarna av denna skatt bli i en del fall mycket hårda, och man får därför hoppas att en analog skatt under följande år kan ges en mer rationell utformning. Trots att en krigskonjunkturskatt kan väntas inbringa ganska litet, om statsmakterna lyckas genomföra sitt uppsåt att bemästra krigskonjunkturen, är ett för-

slag till dylik skatt under utarbetande. För egen del skulle jag önska, at skatten kunde begränsas till vinster, som uppkommit genom produktprisets höjning utöver vad som erfordrats för att täcka kostnadsstegringar, då skatten på detta sätt även skulle tjäna ett viktigt prispolitiskt syfte. Men det är ännu en öppen fråga, om praktiska taxeringssvårigheter förhindra ett förverkligande av denna tanke. Det har även ifrågasatts, att vi så småningom skulle införa en årlig ränteskatt på värdestegringen av fastigheter, utformad efter det danska mönstret men lagd på en något bredare bas. Vi hade alltså ej tänkt utesluta byggnaderna och ej heller göra avdrag för den allmänna prisnivåns förskjutning vid värdestegringens uppskattning. En dylik skatt skulle under mer normala förhållanden ge staten en måttlig årlig inkomst, som kanske skulle vara tillräcklig för förräntningen av de nya statslånen. Dessutom skulle den i likhet med krigskonjunkturskatten utgöra en säkerhetsåtgärd mot en inflationistisk utveckling: prisstegringarna skulle nämligen genom de därmed förknippade skatteökningarna automatiskt utlösa en kraftigt bromsande effekt.

Det viktigaste önskemålet beträffande de direkta skatterna torde emellertid vara en allmän revision av de statliga inkomst- och förmögenhetsskatterna och en därmed förknippad effektivisering av taxeringsarbetet. Som jag förut framhållit, har arbetet med skattesystemets utformning haft svårt att hålla takt med skattebehovens starka stegring. Många ha hittills ej tagit detta så allvarligt, då de uppfattat de successiva skattestegringarna under senare år som mer eller mindre temporära åtgärder. Då vi efter höstens händelser ha fått klart för oss, att skattenivån under överskådlig tid kommer att ligga högre än vi förut räknat med, ha vi ej längre någon anledning att skjuta dessa viktiga uppgifter åt sidan.
