

SVENSKA FINANSPROBLEM

Av DAG HAMMARSKJÖLD

I.

FRAM till den stora depressionen i början av trettioalet var Sveriges finanspolitik strängt konservativ i form och innehåll. Kravet på att budgeten skulle balanseras upprätthölls oreflekterat och, formellt sett, med full konsekvens. Finanspolitikens uppgift inskränkte sig i enlighet därmed till att åvägabringa årlig balans i budgeten. Att sätta in de finanspolitiska åtgärderna i deras vidare samhällsekonomiska sammanhang var självfallet ingen främmande tanke för ekonomerna av facket, men deras syn bröt icke igenom den härskande budgetdoktrinen som väl ytterst hämtade näring ur en liberalt färgad uppfattning av den balanserade budgeten såsom neutral ur allmänt ekonomiska synpunkter.

Under depressionen skedde en betydelsefull omsvängning. Omöjligheten att samtidigt tillgodose kraven på bibehållen ettårig budgetbalans och på effektiva åtgärder mot den fortgående deflationen ledde till en konflikt, ur vilken den uppfattningen utgick segrande, att finanspolitiken inom ramen av vidmakthållen budgetbalans på något längre sikt än ett år borde bestämmas av hänsyn till den allmänna ekonomiska utvecklingen och önskvärdheten att påverka denna i expansiv eller restriktiv riktning. Man kan uttrycka saken så, att i stället för den enkla finanspolitiska regeln ettårsbalansering sattes principen underbalansering i depressionstider, överbalansering under högkonjunktur med sådan inbördes avvägning, att budgeten blev jämnt balanserad över en konjunkturcykel. Som huvudmotiv för det bibehållna kravet på budgetbalans på längre sikt åberopades nödvändigheten att undvika en försämring av statens förmögenhetsställning med dess konsekvenser för budgetens räntebelastning och inkomstfördelningen i samhället. Att detta motiv i ett land med Sveriges goda finanser tedde sig rätt akademiskt med tanke på de relativt obetydliga budgetunderskott, som ansågos kunna ifrågakomma, behöver knappast framhållas.

Den modifierade uppfattning av finanspolitikens uppgifter och budgetbalanseringens innebörd som bröt igenom under depressionen satte som bekant omedelbart sin prägel på krispolitiken. I formellt hänseende hjälpte man sig emellertid fram med den gamla budgetuppställningen, vars ram dock självfallet därvid sprängdes. Finanspolitiken var under dessa år konservativ i form men radikal i sak. En anpassning av formen efter innehållet skedde först med riksstaten för budgetåret 1938-39. I enlighet med en av riksdagen godkänd förändrad budgetuppställning skedde nämligen i denna riksstat icke någon formell utjämning mellan budgetens inkomst- och utgiftssida. I stället redovisade man ett saldo som tillsvidare avfördes på ett särskilt konto, avsett att utvisa hur inkomster och utgifter över ett antal år balanserade mot varandra. Detta konto betecknades statens budgetutjämningsfond men motsvarades, sin innebörd likmätigt, icke av några tillgångar; ett överskott som tillfördes kontot representerade lika litet en fondering som ett underskott som avfördes å kontot innebär ett ianspråktagande av fonderade tillgångar.

Till närmare förklaring av den lösning av långtidsbalanseringens formella problem som valdes vid 1938 års budgetreform kan det vara motiverat att något beröra utgiftsfinansieringens teknik i Sverige. Riksdagen fattar beslut om utgifter och skatteintäkter men ingår däremot icke i en prövning av finansieringen av utgifter som icke täckas av verkliga inkomster. Uppkommer vid underskottsbudgetering en kassabrist för statsverket, rekvireras de medel som behövas hos riksgäldskontoret. Detta är ett riksdagens autonoma verk som har fullmakt att verkställa erforderlig upplåning av medel för statens räkning. Något formellt hinder för riksgäldskontoret att låna från riksbanken finnes icke, men å andra sidan har riksgäldskontoret ingen rättighet att erhålla medel i banken i annan form eller omfattning än banken, som också är ett riksdagens autonoma verk, finner anledning medgiva. Med finansieringsteknikens oberoende av budgetutformningen följer, att ett överskott i budgeten kan ta den konkreta formen av ökad kassahållning eller en relativt minskad statlig upplåning men däremot icke av en fondbildning i individualiserade tillgångar, samt att omvänt ett underskott bör föranleda minskad kassahållning eller ökad upplåning men däremot icke innebär en realisation av särskilda, för underskottsfinansieringen reserverade tillgångar.

Den teknik som sålunda från och med det sista fredsåret kom

att tillämpas vid budgetbalanseringen i Sverige är sannolikt en av förklaringsgrunderna till den fortsatta åsiktsbildningen på det finanspolitiska området. Depressionen medförde, såsom tidigare framhållits, att ettårsbalanseringen som avgörande finanspolitisk norm ersattes med en finansiell målsättning, enligt vilken budgeten skulle avvägas ur konjunkturpolitiska synpunkter i den utsträckning som lät sig förena med kravet på oförändrad förmögenhetsställning för staten på något längre sikt. Att sistnämnda krav icke knöts fast vid en regel, att underskottsbudgetering fick ske blott med hjälp av för ändamålet reserverade medel, utan i stället beaktades blott genom en formell avräkning mellan överskott och underskott under en följd av år underlättade en ytterligare förskjutning i uppfattningen av budgetbalanseringens problem. Sveriges aktuella finanspolitik kan sägas grundad på principen att statens ofrånkomliga uppgifter måste lösas inom ramen av en såvitt möjligt bevarad balans inom det ekonomiska livet överhuvud, oavsett om statens förmögenhetsställning därvid skulle undergå en förändring som med dessa utgångspunkter kommer att bli bestående. Från att tidigare ha sidoordnats kravet på allmän ekonomisk balans vid finanspolitikens utformning och i viss mån ha konkurrerat med detta, har sålunda budgetens balansering kommit att framstå såsom ett sekundärt önskemål i förhållande till nämnda krav. Detta synes vara den logiska slutpunkten på den utveckling som började under depressionsåren. Statens förmögenhetsställning underordnas utvecklingen av produktion, inkomster och priser och tillmättes intet egenvärde, som tvingar till en ständig kompromiss mellan finansiella överväganden och allmänt ekonomiska synpunkter.

II.

Riksstaten för budgetåret 1939-40, sådan den fastställdes av riksdagen i juni 1939, var i stort sett jämnt balanserad. Kriget kom och därmed utgiftsbehov av en dittills ej förutsedd omfattning. När räkenskaperna för budgetåret avslutats, visade de, att utbetalningarna överstigit inkomsterna med närmare 700 miljoner kronor. Bakom denna utveckling låg främst en ökning av utgifterna för försvarsändamål på inemot 1 miljard kronor utöver i riksstaten ursprungligen anvisade belopp.

Under nu löpande budgetår väntas statsregleringen utmytna i ett underskott på 1,7 miljarder kronor, alltså ungefär 1 miljard kronor mera än förflutet år, och för nästa budgetår motses vid

fortsatt förstärkt försvarsberedskap ett underskott på mellan 600 miljoner kronor och 1 miljard kronor. Dessa underskott förutsätta utgifter för försvarsändamål på 2,4 miljarder kronor under löpande budgetår och 1,3 à 1,8 miljarder kronor nästa år.

För de tre budgetåren 1939-40—1941-42 har man alltså att räkna med möjligheten av ett sammanlagt underskott på 3 à 3,5 miljarder kronor samt försvarsutgifter på sammanlagt 5 à 5,5 miljarder kronor. Till jämförelse må nämnas, att Sveriges statsskuld före kriget uppgick till ungefär 2,5 miljarder kronor, att budgeten vid samma tid balanserade på en nivå av ungefär 1,5 miljarder och att nationalinkomsten uppskattats till 11 à 12 miljarder kronor för år. Försvarsutgifterna under ifrågavarande tre år skulle alltså motsvara ungefär ett halvt års nationalinkomst. De samlade underskotten skulle motsvara ungefär två års normala utgifter på budgeten och för sin finansiering förutsätta mer än en fördubbling av statsskulden. Detta sagt för att ge en bild av problemets storleksordning: en bedömning av dess innebörd förutsätter en närmare precisering av utgifternas fördelning på löpande förbrukning och engångsanskaffning av materiel m. m. samt av utvecklingen av beskattning, kassareserver och upplåning.

Av de samlade försvarsutgifterna på 5 à 5,5 miljarder kronor avse mellan 2 och 2,5 miljarder kronor löpande utgifter. Det återstående beloppet, 3 à 3,5 miljarder kronor, avser engångsanskaffning av materiel. Eftersom sistnämnda belopp motsvarar det beräknade totala underskottet under de tre åren, kan man alltså säga, att den motsedda underbalanseringen helt betingas av utgifter av engångsnatur. Mot försämringen i statens förmögenhetsställning svarar med andra ord tillskapandet av militära materielreserver till samma värde, och om hänsyn tages blott till löpande förbrukning, kommer budgeten över de tre åren att ha varit jämnt balanserad.

För täckning av de stigande försvarsutgifterna har i första hand tillgripits ny beskattning. Det erbjuder stora svårigheter att ange vad denna nya beskattning betyder för begränsningen av underskotten. En bild av utvecklingen, som är rätt talande, erhålles dock vid en jämförelse mellan de samlade skatteintäkterna å riksstaten för budgetåret 1939-40 i dess före kriget fastställda utformning samt de nu motsedda skatteintäkterna under löpande och nästföljande budgetår. I riksstaten 1939-40 upptogos skatteinkomsterna ursprungligen till ungefär 1,1 miljard kronor. För löpande budgetår beräknas de uppgå till knappt 1,6 miljarder kronor och

för nästa budgetår till drygt 1,7 miljarder kronor. Bakom den samlade ökningen med ungefär 600 miljoner kronor ligga både höjningar och minskningar av inkomsterna under de olika skatttitlarna. Det plussaldo som framkommer betingas helt av nya eller höjda skatter, främst den särskilda värnskatten och den nya allmänna omsättningskatten. För de tre här behandlade budgetåren torde man vara berättigad att räkna med en sammanlagd inkomst av krisbeskattningen på något sådant som 1,5 miljarder kronor. Den uppnådda skattenivån är tillräcklig för att löpande verkliga inkomster skola tämligen jämnt motsvara utgifterna för civila ändamål och löpande utgifter för militära ändamål vid nuvarande grad av förstärkt försvarsberedskap: balans mellan de verkliga inkomsterna och nämnda utgifter föreligger sålunda icke endast för de tre budgetåren sammantagna utan även fortlöpande.

För utgiftsfinansieringen under budgetåret 1939-40 disponerades jämte de nya skatteintäkterna även kapitalmedel. Sålunda reducerades statens kassatillgångar med ungefär 450 miljoner kronor och ökades statens direkta upplåning med drygt samma belopp. Under löpande budgetår har under hösten influtit ungefär 550 miljoner kronor på ny upplåning i marknaden. Teckningen på ett nytt statslån på 500 miljoner kronor, som nyligen upplagts, fortgår tillfredsställande. De medel som därutöver bli erforderliga under detta budgetår kunna säkerligen till någon del erhållas genom ytterligare långfristig upplåning. Till någon del avse de inköp i utlandet som kunna finansieras med valutakrediter i riksbanken. I övrigt får tillgripas en ytterligare reduktion av statens kassatillgångar samt kortfristig upplåning. Vid bedömandet av sistnämnda utväg bör man komma ihåg, att de finansiella svårigheterna sannolikt kulminera under innevarande budgetår.

III.

I den inledande översikten över den budgettekniska ram, inom vilken den senast skildrade utvecklingen utspelas, har framhållits, att kravet på budgetbalansering, även om det begränsas till att gälla blott på längre sikt, kommit att underordnas kravet på bibehållen ekonomisk balans inom samhället överhuvud. Ett uttryck för detta förhållande är att det problem som de betydande budgetunderskotten ställa ansetts bära i första hand angripas ur allmänna ekonomiskt politiska synpunkter. Underskotten betraktas såsom en störningsfaktor vilken kan motverkas lika väl genom

penning- eller försörjningspolitiska ingripanden som genom finanspolitiska åtgärder i egentlig mening. Tankegången har fått ett sammanfattande uttryck i finansplanen till årets statsverksproposition där den utvecklas på i huvudsak följande sätt:

Den praktiska fråga som främst ställes av de stegrade statsutgifterna är inte den rent tekniska att skaffa staten de nödvändiga penningmedlen för likviderna. Den reella innebörden i utgiftsstegringen är att staten i långt högre grad än tidigare tar i anspråk landets kapitaltillgångar och arbetskraft för gemensamma ändamål, och det väsentliga spørsmålet är hur denna överföring av produktiva resurser skall kunna ske utan en inflationsartad prisstegring och utan skadliga rubbningar i inkomstfördelningen. De finanspolitiska åtgärderna, alltså frågorna om skatter och lån och budgetens balansering, kunna sålunda inte behandlas enbart efter principer gällande för deras eget isolerade område, hur viktiga dessa än få anses vara, utan som delar av hela den ekonomiska politiken. De äro medel för denna politik, jämfärliga med penningpolitiska eller direkt försörjningspolitiska ingripanden.

När budgetunderskotten och den av dessa påkallade politiken på detta sätt infogas i sitt allmänna ekonomiska sammanhang är det två synpunkter, som i viss mån bryta sig mot varandra: Å ena sidan har man att beakta den inflationsrisk som köpkraftsökningen över budgeten medför vid stigande varuknapphet och höjda importpriser, å andra sidan får hänsyn tagas till den konjunkturstabiliserande verkan som samma köpkraftsökning kan äga i ett läge, där en nedgång i exporten och inskränkt enskild anläggningsverksamhet medföra betydande köpkraftsbortfall. Att dessa synpunkter samtidigt göra sig gällande beror på att prisstegringsriskerna och köpkraftsbortfallen framträda på skilda delmarknader med blott ofullständig inbördes utjämning.

I den proposition till 1939 års urtima riksdag, där underbalanseringen första gången upptogs till principiell diskussion, hävdades — efter en analys av det ekonomiska läget och de utvecklingsmöjligheter detta rymde — att budgetunderskott av den omfattning som då ifrågasattes icke behövde möta invändningar ur penningpolitisk synpunkt trots sitt inflytande i köpkraftsökande riktning. Som motiv för denna uppfattning åberopades produktionens och utrikeshandelns ogynnsamma utveckling. Risk för en inflatorisk verkan av budgetunderskottet ansågs föreligga, blott om olika befolkningsgrupper skulle utnyttja läget för att pressa upp sina inkomster eller om man skulle misslyckas att genom

priskontrollerande åtgärder förhindra, att primära prishöjningar i större omfattning vidtogos i förväntan om en fortgående allmän prisstegring.

Den principiella uppfattning om budgetunderskottens plats i den allmänna ekonomiska utvecklingen, som dessa uttalanden speglade, har kunnat vidhållas trots de förändringar som därefter inträtt i Sveriges ekonomiska läge. Underskotten ha blivit långt större än man vid angivna tidpunkt räknade med, men samtidigt har också utrikeshandeln begränsats kraftigare och anläggningsverksamheten gått tillbaka i högre grad än som förutsågs den första krigshösten. Man anser sig alltså alltjämt kunna hävda, att en viss underbalansering är penningpolitiskt tillåten — till en del utfylles det penningpolitiska »utrymmet« dock nu av utgifter för arbetslöshetens bekämpande — samt att inflationsriskerna äro bundna i första hand vid möjligheten, att primära prishöjningar vid import eller i förväntan om en fortgående allmän prisstegring eller mer spekulativt utnyttjande av den knappa varuförsörjningen komma att verka såsom drivkrafter på en marknad, där den rikliga penningförsörjningen ger ett vidsträckt spelrum för inflatoriska företeelser. Underbalanseringen uppfattas med andra ord icke såsom en faktor som i och för sig måste medföra en allmän prisstegring. I den mån den överkompenserar köpkraftsbortfallen inom näringslivet och leder till en nettoökning av köpkraften, betraktas den såsom en passiv riskfaktor, en uppluckring av marknaden som betyder att det monetära motståndet mot en spridning av primära prisstegringar saknas. I enlighet med denna syn på läget har underskottsbudgeteringen ansetts böra i första hand motverkas genom priskontroll — eventuellt i kombination med kvantitativa regleringar — och försök att för viss tid binda arbetslöner och jordbrukspriser, i andra hand genom en sparsamhetsprogaganda i syfte att få prisstegringar besvarade med efterfrågebegränsning trots eventuellt bibehållen köpförmåga hos konsumenterna.

Isynnerhet mot bakgrunden av en tidigare i Sverige tämligen allmänt vedertagen uppfattning, att inflationen under det förra världskriget utlöstes av köpkraftstillskott från staten, kan det te sig egendomligt, att de betydande budgetunderskott, om vilka det nu är fråga, bedömas blott såsom en passiv riskfaktor. På det teoretiska planet ligger förklaringen i en ändrad uppfattning om prisrörelsernas dynamik, utvecklad i den svenska diskussionen redan före kriget och till synes bestyrkt av erfarenheterna

under detta. På det praktiska planet bör till hänvisningen till de samtidigt verksamma deflatoriska krafter, som utgå från väsentligt minskad export och anläggningsverksamhet, fogas en erinran om det monetära förlopp, till vilket budgetunderskotten ge upphov, och om vissa processer inom näringslivet som, trots att de innebära en pristryckande kapitalavveckling, icke äro av depressivt ursprung.

Försvarsutgifterna avse dels löner (inklusive mat, uniformer och inkvartering för de inkallade), dels materiel för övningar, lagring och anläggningsverksamhet. Utbetalningarna för personalen till löner m. m. motvägas i huvudsak av minskade inkomster i enskild tjänst: köpkraftstillskott stå mot köpkraftsbortfall. De ökade materielinköpen måste vid en reglering av varufördelningen med planmässigt tillgodoseende av olika behov även de i stor utsträckning kompenseras genom minskade intäkter på annan tillverkning av produktionsförnödenheter. Vid en utökning av kapaciteten, respektive ett bättre utnyttjande av föreliggande produktionskapacitet, är dock en avsevärd vinstbildning — trots sträng kontroll över prissättningen vid leveranser till staten — den ofrånkomliga följderna av statens utbetalningar för materielanskaffning. Dessa vinster medföra en likviditetsförbättring som skulle utgöra en omedelbar riskfaktor, om den direkt eller indirekt föranledde spekulativa investeringar. Risken för sådana investeringar är emellertid ringa. Dels visa företagen en naturlig olust att engagera medel i alltför ovissa projekt: det bör observeras att de ökade inkomsterna till övervägande delen gå till stabiliserade och väl inarbetade företag. Dels är skatetrycket så avsevärt och anses framtida prisfallsrisker så betydande, att konsolideringssträvanden och tendenser mot ökad fondbildning i hög grad kommit att sätta sin prägel på företagspolitiken. Man kan tillspetsat säga, att medan underbalanseringen normalt skulle föranlett en statlig investeringskontroll i begränsande syfte ha här berörda faktorer verkat så starkt återhållande, att staten påtvungits en positiv investeringsdirigering genom stödåtgärder och olika riskgarantier, bland annat befrielse från krigskonjunkturskatt för viss anläggningsverksamhet.

En viss parallellföreteelse till steriliseringen av ifrågavarande vinster har man, i den mån man genom konsumtionsreglerande åtgärder avskurit enskilda från möjligheten att förbruka sina ökade inkomster.

När de av försvarsutgifterna betingade vinsterna tendera att på angivet sätt steriliseras — respektive när varuregleringarna tvinga enskilda att spara sina inkomstillskott — uppkomma medelsreserver som kunna bilda underlag för statens upplåning. I stället för att först indraga medel från marknaden genom lån för att sedan använda dem för finansiering av statsutgifterna kan man sålunda under angivna förutsättningar i efterhand inlåna de medel som kommit ut i rörelsen genom statens utbetalningar. Monetärt tekniskt äro de båda processerna likvärdiga: i båda fallen föreligger ett smidigt fungerande »finansiellt kretslopp«. Ur penningpolitisk synpunkt är dock det kretslopp, där utbetalningarna äro primära, förbundet med vissa risker som icke föreligga vid en primär inlåning. Kretsloppet kan i det förra fallet komma att visa »läckor« med inflatoriska konsekvenser. Sådana läckor uppkomma, om oviljan mot osäkra investeringar bortfaller och exempelvis en spekulativ lagring framträder, om materielkostnaderna visa en primär stegring varigenom medlen spridas över en vidare krets av företag, om arbetslönerna undergå en fortsatt höjning respektive om den ökade enskilda köpkraften i större utsträckning kastas över på oreglerade områden. I samtliga dessa fall komma medlen att bilda underlag för en allmän varuomsättning på en högre prisnivå och alltså icke att automatiskt framträda såsom för inlåning direkt eller indirekt disponibla kassareserver.

I den mån man för finansieringen av budgetunderskottet i Sverige anlitat statens kassareserver har tydligen köpkraft förts ut i rörelsen som på angivet sätt kunnat bilda underlag för inlåningen. Det är svårt att bilda sig en uppfattning om den utsträckning, i vilken det finansiella kretsloppet faktiskt slutits genom en återströmning av medlen, men olika omständigheter tala för att läckorna icke varit väsentliga.

En ytterligare faktor som påkallar uppmärksamhet vid bedömningen av underbalanseringens ekonomiska betydelse är lagerutvecklingen. Vid krigsutbrottet torde lagerhållningen i Sverige ha legat på en mycket hög nivå som ytterligare förkovrades genom import, så länge handelsvägarna voro öppna. Från och med april 1940 har en omfattande lageravveckling ägt rum. Marknaden har härigenom erhållit varutillskott, som motvägt både knappheten i den fortlöpande varutillförseln och köpkraftsökningen. Vid lagerrealisationen uppkommande vinster ha sannolikt i betydande utsträckning haft samma öde som de vin-

ster vilka lett sitt ursprung från statens utbetalningar; de ha med andra ord icke sökt ny placering utan steriliserats såsom reserver, vilka kunnat bilda underlag för statens inlåning. I viss utsträckning bör lageravvecklingen på detta sätt faktiskt ha kommit att kanalisera köpkraft i de enskilda konsumenternas händer över till sparande. Sålänge lager finnas, kan man ur penningpolitisk synpunkt finna goda sidor till och med hos hamstringsköpen.

Icke endast lageravvecklingen utan även viss annan kapitalförbrukning i form av ökad konsumtionsvaruproduktion på bekostnad av reinvesteringar torde ha verkat neutraliserande på underbalanseringen. I den mån denna, såsom i Sverige är fallet, får betraktas såsom tidsbegränsad och i praktiken bunden vid en speciell kapitalbildning, föreligger här en utjämningsprocess från vars uppenbara vådor på längre sikt man kan bortse och som ter sig nationalekonomiskt adekvat.

Det framhölls i det föregående att underbalanseringens problem i Sverige bedömts ur synpunkten av föreliggande inflationsrisker men med hänsyn till samtidigt hotande depressionstendenser. Det underströks därvid, att inflationsrisker och depressionstendenser blott delvis kunna väntas motväga varandra på grund av sin bundenhet vid skilda delmarknader. I den följande framställningen har hänsyn tagits till depressionsföreteelserna inom vissa näringsområden blott i den mån de balansera mot köpkraftstillskotten: produktionsinskränkningarna och arbetslösheten ha ju sålunda betraktats blott såsom orsaker till ett köpkraftsbortfall vilket gett utrymme för en viss underbalansering. Det återstår att sätta in depressionsföreteelserna i deras sammanhang med den statsfinansiella utvecklingen och dess konsekvenser, i den mån de icke nå en utjämning genom inpumpning av köpkraft över budgeten.

Den utgångspunkt från vilken direkta produktionsfrämjande och arbetslöshetslindrande åtgärder, trots sin mycket kostnadskrävande natur och trots de självständiga tillskott till köpkraften som de medföra, vid den ekonomiska politikens planläggning ansetts kunna samordnas med övriga åtgärder och tankegångar har varit, att varje utnyttjande av eljest obrukad arbetskraft och maskinkapacitet till omedelbar förbättring av försörjningen är ägnat att bidra till marknadens jämvikt. I en proposition till 1940 års urtima riksdag kunde i enlighet härmed inför det växande arbetslöshetshotet hävdas, att det första målet för den

ekonomiska politiken måste vara att tillse, att den outnyttjade arbetskraften och det outnyttjade kapitalet så snabbt som möjligt komme till användning, i första hand för att täcka förlusten av importvaror och nedgången i sådan hemmamarknadsproduktion som arbetat med råvaror och halvfabrikat på vilka det blivit brist.

Vid realiserandet av detta program ha av naturliga skäl stora svårigheter gjort sig gällande. Betydande resultat ha dock vunnits, främst på bränsleområdet.

Arbetslösheten har vid den ekonomiska politikens principiella utformning icke endast bedömts med hänsyn till sin inverkan på köpkraften och såsom en faktor i produktionspolitiken. Den har även övat inflytande på gestaltningen av de köpkraftbegränsande åtgärder som utvecklingen ausetts kräva. Dels har man haft uppmärksamheten riktad på önskvärldheten av att den enskilda sparsamheten icke ginge ut över depressionsområdena. Dels har det framstått som ett önskemål att de nya krisskatterna icke skulle drabba dessa områden. Det har i praktiken visat sig utomordentligt svårt att på ett tillfredsställande sätt tillgodose dessa synpunkter. Tekniska omständigheter ha sålunda tvungit till åtgärder som slagit blint på både depressionsområden och expansionsområden. Att synpunkterna verkat återhållande vid utvecklingen av den indirekta beskattningen kan dock fastslås, liksom också att de avspeglats i utformningen av den statliga sparpropagandan.

IV.

I det föregående har ett försök gjorts att sammanfatta de tankelinjer efter vilka man i Sverige behandlat de politiska problem som underskottsbudgeteringen ställer. Framställningen har visat varför sådana ingripanden som priskontroll, reglering av arbetslöner och jordbrukspriser, varuransonering samt främjande av det enskilda sparandet och av produktionen i viss utsträckning trätt istället för konventionella, i trängre mening finanspolitiska åtgärder. Det skulle föra for långt att här gå igenom vad som gjorts efter de nya linjerna. Några påpekanden rörande den principiellt sett centrale delen av verksamheten, nämligen priskontrollen och regleringen av löner och jordbrukspriser, må här räcka.

Den strävan efter vidmakthållen allmän balans inom näringslivet som kan betecknas såsom huvudlinjen i den ekonomiska politiken i Sverige har i prishänseende ansetts bäst förenlig med

en prisstegring av den omfattning som vid oförändrad total köpkraft svarar mot den ökade varuknappheten. Man har alltså å ena sidan tagit avstånd från tanken, att helt stabilisera prisnivån, men å andra sidan inriktat sig på att förebygga en ökning av den totala köpkraften i samhället, som genom ökad efterfrågan skulle driva upp priserna.

I praktiken har priskontrollen redan från första början eftersträvat att begränsa de individuella prishöjningarna till vad som svarar mot konstaterade öknings i de rörliga kostnaderna. Denna handlingsnorm har givetvis intet direkt samband med den allmänna målsättningen för prispolitiken, sådan den nyss formulerats, men skänker den för praktiska syften enklaste approximationen till denna i företagsekonomiska termer. Normens tillämpning förutsätter i en del fall en reglering av efterfrågan genom ransoneringsåtgärder. I viss utsträckning har den icke kunnat tillämpas. Detta har gällt i de fall där en stark spänning mellan tillgång och efterfrågan ej kunnat utjämnas genom en reglering av förbrukningen eller där en prisstimulans framstått såsom en nödvändig förutsättning för ökad produktion.

Helt utom priskontrollen falla arbetslönerna och de viktigare jordbrukspriserna. Lönepolitiken styres emellertid inom vissa gränser av de stora organisationerna på arbetsmarknaden. Och jordbrukspriserna äro föremål för en direkt statlig reglering. Med avseende å lönerna och jordbrukspriserna har en viss anpassning efter den allmänna prisutvecklingen ansetts nödvändig; för jordbruksprisernas del ha vissa höjningar också skett på grund av den felslagna skörden år 1940. Till förebyggande av en kumulativ inverkan på den allmänna prisnivån från denna anpassning har man eftersträvat att binda lönerna och priserna för relativt långa tidsavsnitt och att även i kvantitativt hänseende låta anpassningen förlöpa med en avsevärd eftersläpning.

Priskontrollen, som baseras på fullmaktslagar av betydande räckvidd, har hittills i allt väsentligt kunnat utövas i frivillig samverkan mellan statens organ och näringsorganisationerna. Även när rättsligt tvång icke förelegat, ha ifrågasatta prisjusteringar av hänsyn till den på marknaden härskande uppfattningen i stor utsträckning underställts statens kontrollorgan för godkännande. Priskontrollen har över ett relativt betydande område erhållit stöd i kvantitativa regleringar av olika slag. Dessa regleringar ha emellertid icke tillkommit såsom komplement till prispolitiken utan i huvudsakligen försörjningspolitiska syften.

Den uppläggning av den ekonomiska politiken som utformats i Sverige förutsätter i sina yttersta konsekvenser en hård priskontroll och ett utbrett system av kvantitativa regleringar. Att priskontrollen i Sverige på stora områden alltjämt kan ske i mycket mjuka former och icke i och för sig påkallat stöd genom regleringar av varuförbrukningen, vittnar om att den allmänna monetära spänningen på marknaden hitintills varit relativt ringa; om man så vill är detta ett bevis på riktigheten av den här hävdade uppfattningen om arten och graden av de med underskottsbudgeteringen förbundna inflationsriskerna. Behandlingen av den situation som uppkommit genom den betydande underbalanseringen av budgeten har blivit av en blandtyp: den har i mycket bevarat utpräglat liberala arbetsformer men bygger i princip på tankegångar vilka i ett allvarligt penningpolitiskt krisläge skulle förutsätta en genomförd reglering av marknaden med avseende på såväl prissättningen som varuförbrukningen.

Januari 1941.