

VÄLFÄRDSSAMHÄLLET BALANSPROBLEM

Av civilekonom CARL LEISSNER

DE OMFATTANDE och djupt ingripande åtgärder för social trygghet och inkomstutjämning som karakteriserar det svenska välfärdssamhället har inneburit lösningen på vitala sociala problem. Oavsett vad man anser om denna lösnings utformning — frågan om det funnits möjlighet att välja någon bättre skall icke diskuteras i detta sammanhang — torde man göra klokt i att betrakta välfärdssamhället som ett politiskt faktum. Men den omständigheten att frågor som tidigare varit brännande numera får anses avförda från dagordningen betyder inte att tillvaron blivit problemfattigare. Det ligger tvärtom i utvecklingens natur att nya problem anmäler sig så snart de tidigare fått sin lösning. I denna artikel berörs ett par problem som torde bli en följd av välfärdssamhällets tillkomst.

Samhällsekonomisk balans

Stabiliseringsutredningen, som tillsattes hösten 1955 och den 19 april 1961 avgav betänkandet »Mål och medel i stabiliseringspolitiken», hade som en väsentlig uppgift att söka finna ut hur långt det är möjligt att vinna enighet kring mål-

sättningar och metoder för den ekonomiska politiken på olika områden. Utredningen angav att målen för denna bör vara en stigande levnadsstandard, hög, jämn och produktiv sysselsättning och ett stabilt penningvärde. Den framhöll vidare att det vid sidan av dessa tre centrala mål naturligtvis även finns en hel serie andra önskemål, som man måste ta hänsyn till. Först och främst nämndes inkomstutjämningen. »Inkomstfördelningen i samhället berörs ju alltid av den ekonomiska politiken och varje medborgare har åtminstone för sin egen del en föreställning om vad som i detta avseende är att betrakta som skäligt. I Sverige har en utjämning av inkomstfördelningen blivit en inom allt vidare samhällsgrupper accepterad utveckling. Uppfattningen om sambanden mellan de stabiliseringspolitiska medlen och inkomstfördelningen har haft ett mycket starkt begränsande inflytande på valet av medel i den ekonomiska politiken. Den har visserligen förskjutits med åren men kan väntas medföra en viss låsning även framdeles.»

Den av stabiliseringsutredningen angivna målsättningen omfattar

såväl stigande levnadsstandard som stabilt penningvärde. Det första förutsätter en hög investeringsnivå och det andra ett lika omfattande sparande. Vi är därmed framme vid frågan hur kapitalförsörjningen skall tryggas i välfärdssamhället. Det förefaller uppenbart att valet i det långa loppet måste komma att stå mellan frivilligt personligt sparande eller kollektivt tvångssparande. Innan denna uppfattning motiveras kan det emellertid vara skäl att söka ange problemets storleksordning ur såväl samhällelig som enskild synpunkt.

Utvecklingstendenserna i svensk ekonomi erhöll för ungefär ett år sedan en ingående belysning i det betänkande, »Svensk ekonomi 1960–1965», som i januari 1962 framlades av 1959 års långtidsutredning. I betänkandet återfinns bl. a. en kalkyl för den ekonomiska utvecklingen 1960–1965. Den årliga ökningen av bruttonationalprodukten under denna period upptas där till 4,0 procent. Privat konsumtion väntas växa med 3,9 procent per år och »summa kapitalbildning» med 4,3 procent per år.

I detta sammanhang är det särskilt uppgifterna om kapitalbildningen som är av intresse. Utredningen räknar med att årliga beloppet (i 1960 års priser) för »summa kapitalbildning» skall stiga från 21 050 miljoner kronor 1960 till 25 950 miljoner kronor 1965. Dessa siffror anger emellertid det årliga bruttotillskottet av realkapitaltill-

gångar. En avsevärd del härav har karaktär av ersättningsanskaffning. För att komma fram till kapitaltillväxten — som måste finansieras genom nysparande — måste »summa kapitalbildning» minskas med värdet av kapitalförslitningen. Det svenska nationalräkenskapsarbetet innefattar icke några beräkningar av kapitalförslitningen och följaktligen inte heller av kapitaltillväxten. Vissa slutsatser om storleksordningen bör dock kunna dragas med hjälp av uppgifter om dels den svenska bruttokapitalbildningen dels relationen mellan brutto- och nettokapitalbildning i länder med likartade förhållanden som Sverige.

Från Norge föreligger uppgifter om såväl bruttoinvestering som kapitaltillväxt. Under åren 1956 till 1961 utgjorde kapitaltillväxten mellan 35 och 50 procent av bruttoinvesteringarna. Även om beräkningar av detta slag av naturliga skäl måste vara behäftade med betydande osäkerhet bör det vara tillåtet att räkna med att den årliga kapitaltillväxten i Sverige för närvarande uppgår till belopp som åtminstone rör sig om storleksordningen 7 à 8 miljarder eller 1 000 kronor per innevånare.

Låt oss nu återvända till motiveringen för uppfattningen att valet måste komma att stå mellan frivilligt personligt sparande och kollektivt tvångssparande när det gäller att lösa välfärdssamhällets kapitalbildningsproblem.

Hösten 1961 framlades en på uppdrag av fackföreningsrörelsens landssekretariat verkställd utredning med titeln »Samordnad näringspolitik», där detta problem ägnades ett betydande utrymme. Utredningen utmynnade bl. a. i det uppmärksammade förslaget om branschrationaliseringsfonder, som enligt utredningens egna ord skulle innebära att den nödvändiga kapitalökningen successivt omhändertogs genom »stiftelser utan ägare.» Svensk Tidskrift har vid ett tidigare tillfälle framhållit att detta skulle vara liktydigt med en socialisering av företagssparandet. I detta sammanhang är det särskilt ett uttalande i den nämnda utredningen som förtjänar att framhållas, nämligen att det är den omständigheten att en för långt driven självfinansiering medför att tillväxten av nationalförmögenheten i största utsträckning tillfaller företagens ägare, som ger anledning till den allvarligaste invändningen mot den. På ett annat ställe sägs att det är önskvärt att en ytterligare utjämning av inkomsterna mellan olika grupper i samhället åstadkommes och likaså att en jämnare förmögenhetsfördelning än den nu rådande uppnås. »Detta är en förutsättning för att den 'likhet i frihet' vi eftersträvar skall bli möjlig.»

Det förefaller inte sannolikt att välfärdssamhällets medborgare kommer att finna sig i att kapitalbildningen i framtiden sker i så-

dana former att en oproportionerligt stor del av förmögenhetsökningen tillfaller dem som redan är förmögenhetsägare och detta måste innebära att valet kommer att stå mellan ett finfördelat personligt sparande och kollektivt tvångssparande när det gäller att trygga kapitaltillväxten och framstegstakten. Vid detta val måste emellertid andra och väsentligt viktigare aspekter än de snävt ekonomiska bli utslagsgivande.

Maktfördelning

Det är möjligt att det innebär en överdrift om man påstår att hela den hittillsvarande välståndsutvecklingen ägt rum i ett samhälle med fri ekonomi, men den har i varje fall skett jämsides med strävandena att stärka och utveckla denna ekonomi. Den fria ekonomins främsta förtjänst är emellertid inte att den är framstegsbefrämjande utan att utvecklingen sker med bevarande och utvecklande av de enskilda människornas handlingsfrihet och utgör en förutsättning för en livskraftig politisk demokrati.

Välfärdssamhällets valspråk är frihet, trygghet och jämlikhet. Välfärdssamhället har tillkommit genom ett omfattande system av trygghetsskapande och inkomstutjämnande åtgärder. Dessa åtgärder har samtidigt verkat frihetsinskränkande — i regel genom att de antingen begränsat medborgarens avtalsfrihet eller hans frihet att

förfoga över sin inkomst — men flertalet har föredragit ett visst mått av frihetsinskränkningar för att uppnå ökad trygghet och större sociala förmåner.

Välfärdssamhällets genomförande torde samtidigt ha inneburit en kännbar försvagning av det frivilliga personliga sparandet som måste betraktas som en av den fria ekonomins grundvalar. Den socialpolitiska utvecklingen har medfört att tidigare sparmotiv, som hängt samman med behovet att skapa reserver för inkomstbortfall vid arbetslöshet, sjukdom och ålderdom, har försvagats. Härtill kommer att alla vant sig att räkna med stigande inkomster och att i varje fall komma i åtnjutande av de regelbundna återkommande generella lönehöjningarna. Det ligger inte så nära till hands att spara när inkomsten är lägre för att njuta frukterna därav vid en tidpunkt då man ändå kommer att ha det bättre.

Det kan knappast vara en tillfällighet att demokratins problem framträder med ökad skärpa när det frivilliga sparandet och därmed den fria ekonomin börjar ställas på avskrivning.

Demokratins problem har också på senare tid tilldragit sig allt större uppmärksamhet. I den förutnämnda LO-utredningen finns ett avsnitt härom som på ett utmärkt sätt belyser tankegångarna. Där sägs bl. a. följande:

»En demokratisk samhällsorganisation har i vår kultur ett egen-

värde samtidigt som den är grunden för frihet, trygghet och jämlikhet. Den konflikt som kan uppkomma mellan strävan att bevara och utbygga demokratin och kravet på effektivisering synes emellertid kunna bli mycket reell. — — —

De demokratiska formerna för spridning av makt och ansvar kan finnas bevarade, men deras reella innehåll kan successivt urholkas genom att de många enskilda medborgarna inte längre aktivt tar del i och känner ansvar för ekonomiska och politiska avgöranden.

— — — Om demokratin mister sitt reella innehåll kan de möjligheter för frihet, trygghet och jämlikhet som den ger gå förlorade. Även om ingen avsikt till diktatorisk maktförhållande föreligger hos de ledande, måste, när den demokratiska förankringen gått förlorad, medborgarnas — konsumenternas — medlemmarnas ofta oberäkneliga och irrationella handlande för dem framstå som ett hinder för en effektiv planering och administration, vilket måste motverkas och i sista hand elimineras. — — — I vissa fall torde problemet kunna lösas genom att man finner nya former för medverkan och inflytande. — — — Den tekniskt sett effektiva ekonomiska och administrativa apparat som vi eftersträvar, måste därför bygga på en levande demokrati som bärs upp av folkviljan och inte på en växande byråkrati inom statsförvaltningen, näringslivet och organisationerna.

Detta innebär att man i varje särskilt fall där en åtgärd planeras, bör pröva möjligheten att lämna en del av den direkta beslutanderätten till medborgarna—medlemmarna. I praktiken kan sådana överväganden leda till att bland tänkbara alternativ inte alltid det väljs, som omedelbart framstår som det i teknisk mening mest effektiva.»

Att styra utvecklingen i den riktningen att det frivilliga personliga sparandet blir den dominerande formen för kapitalbildningen och via en fri kreditmarknad fördelas på olika investeringsändamål måste ovillkorligen vara det verksamaste medlet att ge de enskilda medborgarna ett omedelbart medinflytande på samhällsutvecklingen. Var och en kommer då att genom sitt utbud eller sin efterfrågan medverka vid fördelningen av tillgängliga resurser. Avgöranden som i en mer centralistisk hushållning utgör politiska frågor och måste angelägenhetsgraderas och behovsprövas av människor som alltid är påverkbara i något hänseende, löses i en fri hushållning genom en marknadsmekanism som är opartisk och omutlig därför att den är operativ. Marknaden behandlar alla lika väl eller lika illa och har icke möjlighet att falla undan för pressuregroups som i kraft av politisk nyckelställning söker tilltvinga sig en förmånligare behandling. I en centralistisk hushållning har de styrande makt att fördela — i en fri hushållning är makten fördelad.

Vidgad standardhöjning

Det höjda välståndet är ett resultat av produktionsökningen i näringslivet. Välfärdspolitikens syfte är att reglera fördelningen av produktionsresultatet i en ur sociala synpunkter önskvärd riktning. Kravet är att alla skall bli delaktiga i standardhöjningen. Det är naturligt att arbetet i första hand tog sikte på de omedelbara materiella behoven hos de sämst ställda och avsåg att förbättra deras konsumtions- och bostadsstandard. Den svåra avgränsningsproblematiken har medfört att generella bidrag eller generellt verkande åtgärder blivit den vanliga bidragsformen. De sociala förmånerna utgör numera för alla medborgare en sidoinkomst, dessutom skattefri, som man vant sig att räkna med.

Kravet att alla skall bli delaktiga i standardhöjningen gör sig gällande i allt flera avseenden och tillgodoses lagstiftningsvägen utan att några allvarliga försök göres att pröva andra vägar. Detta gäller t. ex. om pensioner och semester. Ett annat utslag av de vidgade strävandena till ökad standard utgör den senaste skolreformen som inte minst motiverades av kravet på högre utbildningsstandard. Det är i och för sig ganska självfallet att medborgarnas anspråk på standardförbättring växer i minst samma takt som möjligheterna att tillgodose dem. Frågan är emellertid i vilken utsträckning väntande krav

kan fyllas med samma metoder som hittills.

Inkomstolikheterna är fortfarande betydande men det synes tvivelaktigt om det finns praktiska möjligheter att driva inkomstutjämnningen längre än som redan skett. För de ojämförligt flesta kan inkomststandarden fortsättningsvis endast förbättras i takt med produktionsökningen. Det borde däremot vara möjligt att åstadkomma en avsevärd förbättring av förmögenhetsstandarden. Med den inkomststruktur som numera föreligger är det ofrånkomligt att största delen av bidragen till kapitalbildningen i sista hand måste lämnas av de mindre och medelstora inkomsttagarna — huvudsakligen i indirekt form. En ekonomisk politik som försköt huvuddelen av nysparandet till hushållssektorn — en sådan förskjutning skulle inte föranleda någon minskning av konsumtionen utan endast ändra betalningsströmmarna — skulle enligt de tidigare anförda siffrorna innebära en genomsnittlig förmögenhetsökning i de aktiva åldrarna på 1 500 kronor per person och år. Om en sådan omfördelning av sparandet kunde genomföras skulle klasskillnaderna mellan besuttna och obesuttna snart vara utplånade.

Människan har icke enbart timliga behov. För att finna tillfredsställelse i tillvaron behöver hon även oberoende, självrespekt och en känsla av framgång. Ett förmögenhetsinnehav som är resultat av eget

sparande utgör en god materiell förutsättning härför.

Slutsatser

Betraktas frågan om kapitalbildningen enbart som ett samhällsekonomiskt balansproblem kan det vara skäligen likgiltigt hur det löses, huvudsaken är att det löses. Det är först vid en bedömning av olika lösningars återverkan på samhällsstrukturen och de mänskliga relationerna som man får hållpunkter för ett ställningstagande.

Välfärdssamhällets genomförande har försvagat den fria ekonomin därför att det enskilda sparandet blivit otillräckligt i förhållande till det växande kapitalbehovet. Vid en fortgående försvagning av den fria ekonomin råkar även demokratin i fara.

Problemet kan lösas om välfärdspolitikerna kompletteras med en ekonomisk politik som medför att huvuddelen av nysparandet sker i hushållssektorn. Detta innebär en utvidgning av den ekonomiska politikens målsättning. Den skall även syfta till att alla medborgare blir delaktiga i förmögenhetsökningen i samhället. Detta mål står inte i strid med de av stabiliseringsutredningen angivna huvudmålen, stigande levnadsstandard, hög, jämn och produktiv sysselsättning och stabilt penningvärde, men det höjer målsättningens ambitionsnivå.

För en sådan politik krävs fler medel än de hittillsvarande. Vikti-

gast är sparfrämjande åtgärder. Någon vill kanske invända att förutsättningarna för att dymedelst nå det åsyftade resultatet numera försvagats så mycket att den lämpliga tidpunkten är försutten. Häremot kan anföras att utvecklingen medfört att starka skäl kan förebringas för betydligt kraftigare premiering av det enskilda sparandet än som tidigare föreslagits. Överbeskattningen och offentliga fondbildningen är förestavade av omsorgen om den samhällsekonomiska balansen. Det är då rimligt att den som med eget sparande bidrar till balansens upprätthållande blir lindrigare beskattad än den som inte gör det.

Högerpartiets skrift »Egendomsägande demokrati» anlägger följande synpunkter på formerna för skattefritt sparande.

»Bestämmelserna om skattefrihet för sparande bör principiellt utformas så, att allt sparande behandlas lika. De sparstimulerande åtgärderna bör därför anknytas till inkomsttagarnas nysparande. Härigenom skulle inte bara en ökning av tillgodohavanden på bank och i form av värdepapper såsom obligationer, aktier och andelar i ekonomiska föreningar inbegripas utan även premier till liv-, kapital- och pensionsförsäkringar, amorteringar på lån samt investeringar i rörelse, jordbruk och annan fastighet räknas in i nysparandet. Med utgångspunkt från den sammanställning av förmögenheten som finns i själv-

deklarationen skulle fastställas hur mycket av den årliga förmögenhetsökningen som grundar sig på ett faktiskt sparande. Eventuella svårigheter att nå en helt invändningsfri metod vid uppskattningen av den årliga förändringen i inkomsttagarnas nettoförmögenhet får inte hindra att man söker komma fram så långt som möjligt på vägen mot ett fullt godtagbart system för allmän stimulans av det årliga nysparandet. Under alla omständigheter bör frågan underkastas en ingående utredning så att ett allmänt avdrag för det årliga nysparandet kan införas. Angeläget är emellertid att redan nu genom speciella åtgärder uppmuntra till ökat sparande.»

Som en första provisorisk åtgärd i avvaktan på en definitiv lösning kunde man kanske tänka sig att knyta an till det redan införda lönsparandet, som för övrigt i viss utsträckning kan sammankopplas med delägarskap i aktiesparklubb. Förslaget går i all korthet ut på att varje lönsparare skall erhålla en skatterabatt uppgående till 25 procent av det sparade beloppet. Detta motsvarar ungefär den statliga och kommunala inkomstskatten i bottenkiktet. Förmodligen måste rabatten maximeras. I så fall borde maximigränsen, med hänsyn till att kapitalbildningen i samhället kan antagas motsvara något sådant som 1 500 kronor årligen per person i aktiv ålder, inte sättas lägre än 400 kronor för ensamstående och 800 för äkta makar.