



**WILEY-
BLACKWELL**

The Scandinavian
Journal of Economics

Review: Socialpolitik

Author(s): Tore Browaldh

Source: *Ekonomisk Tidskrift*, Årg. 47, n:r 2 (Jun., 1945), pp. 173-178

Published by: [Blackwell Publishing](#) on behalf of [The Scandinavian Journal of Economics](#)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3437960>

Accessed: 21/10/2011 07:12

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at
<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Blackwell Publishing and *The Scandinavian Journal of Economics* are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Ekonomisk Tidskrift*.

<http://www.jstor.org>

gränsat sig till att framföra allmänna önskemål beträffande målsättningen för en planekonomi. Beveridge går däremot in på den mycket svårare frågan om hur själva mekanismen skall fungera. Men Lipson har också vissa företräden framför Beveridge; han är icke lika ensidigt som denne inriktad på den fulla sysselsättningen, och han framhäver starkare utrikeshandels betydelse för England, därvid citerande 1600-talsekonomen Charles Davenants ord: »England never throve by trade but while she was an universal merchant.»

Pierre Guinchard.

SOCIALPOLITIK

Socialpolitikens ekonomiska verkningar av Carsten Welinder. S. O. U. 1945:14. Stockholm 1945. 113 s.

Frågan om den moderna socialpolitikens roll i den ekonomiska utvecklingen är ovedersägligen ett utomordentligt betydelsefullt spörsmål. Särskilt med tanke på alla de planer om starkt utvidgad socialvård, som för närvarande hålla på att utarbetas inom ett flertal statliga kommittéer, måste det anses synnerligen önskvärt att man söker klargöra, vilka ekonomiska verkningar en dylik utbyggnad kan komma att få. Hittills har man i meningsbrytningarna angående de ekonomiska förutsättningarna för planernas genomförande huvudsakligen rört sig med allmänna fraser och slagord utan att söka mera i detalj teoretiskt föra i bevis hållbarheten av den ena eller andra ståndpunkten.

Uppgiften att söka utreda alla dessa sammanhang är givetvis svår. Docenten Carsten Welinder har ej heller i den av honom på offentligt uppdrag verkställda utredningen om socialpolitikens ekonomiska verkningar gett sig ut för att klarlägga alla de problem, som kunna ställas i en dylik undersökning. Han har också försiktigtvis såsom underrubrik till sin utredning satt »frågeställningar och riktlinjer».

Utredningen kan uppdelas i fyra delar. Den första behandlar frågan om socialpolitiken såsom samhällelig produktions- och kostnadsfaktor. Här diskuteras huruvida socialpolitiken kan anses verka hämmande på produktionen eller i övrigt medföra några direkta eller indirekta kostnader för samhället. I den andra avdelningen diskuterar Welinder möjligheterna att begagna socialpolitiken i konjunkturpolitiskt syfte. I den tredje avdelningen övergår Welinder till att statistiskt undersöka den hittillsvarande svenska socialpolitikens direkta betydelse för inkomstfördelningen. I det sista kapitlet diskuteras slutligen utsikterna att i framtiden ytterligare utvidga socialpolitiken.

Welinder framhåller till en början att socialpolitiken, om den skall kunna betraktas såsom en kostnad ur hela samhällets synpunkt, måste innebära en inskränkning i realinkomsten eller med andra ord en uppoffring av en möjlig behovstillfredsställelse. Denna uppoffring kan antingen utgöras av en nedskärning i den löpande konsumtionen eller ock av en inskränkning i den eljest möjliga realkapitalbildningen, så att förutsättningarna för en ökad framtida behovstillfredsställelse minskas.

Det framhålles att för samhället i dess helhet en direkt kostnad upp-

kommer endast i de fall, där den administrativa apparat, som socialpolitiken kräver, tar i anspråk produktionsfaktorer, som eljest skulle kunnat sysselsättas i inkomstbildande produktion. Som regel har emellertid detta argument icke spelat någon större roll i den hittillsvarande diskussionen. I stället har man tryckt på de indirekta verkningarna av socialpolitiken. Vad som man då närmast tänkt på är att den av den utbyggda socialpolitiken nödvändiggjorda högre beskattningen kan verka hämmande på den ekonomiska expansionen.

Welinder behandlar här närmast aktiebolagsbeskattningens inverkan på framtidskridandet. Han påpekar att de statliga socialutgifterna år 1941 uppgingo till 24 % av skatteinkomsterna. Hade alla socialpolitiska utgifter nämnda år slopats skulle resultatet ha blivit att aktiebolagsbeskattningen kunnat sänkas från 39 till 29 % av bolagens inkomster. Welinder går icke närmare in på frågan om aktiebolagsbeskattningens expansionshämmande effekt utan nöjer sig med att schematiskt referera ett argument för och ett emot denna uppfattning. Å ena sidan pekar han på att bolagsbeskattningen kan hämma startandet av nya företag, och å andra sidan framhålls, att dubbelbeskattningen uppmuntrar företag att reservera sina vinstmedel. Visserligen utsäger han ingenting bestämt om sin egen åsikt men av det faktum, att han i omedelbar anslutning till återgivandet av nyssnämnda båda argument påpekar, att skatteökningen under trettioåret för bolagens del icke hindrat att industrien utbyggt sin kapacitet med över 50 %, torde få anses framgå, att han icke tillägger bolagsbeskattningen någon särskilt produktionshämmande inverkan.

Beträffande båda de anförda argumenten kan emellertid framhållas, att de i viss mån kunna anses innefatta negativa moment i fråga om förutsättningarna för nyinvesteringar. Det torde få anses odisputabelt att en hög beskattning i varje fall utgör ett återhållande moment då det gäller att starta nya företag. Men härjämte torde nog tvånget att för undvikande av dubbelbeskattning reservera vinstmedlen jämväl det utgöra ett handicap i fråga om de nystartade företagens möjligheter att skaffa riskvilligt kapital, medan de gamla, starkt konsoliderade bolagen genom vinstreserveringarna ökat sina möjligheter att förhindra uppkomsten av nya konkurrentföretag.

Icke heller torde det väl vara möjligt att i förevarande hänseende från utvecklingen under 30-talet draga några bestämda slutsatser om aktiebolagsbeskattningens expansionshämmande verkningar. Under större delen av 30-talet var aktiebolagsbeskattningen relativt måttlig medan samtidigt förutsättningarna för en expansion inom näringslivet voro sällsynt gynnsamma. Och den eventuella expansionshämmande effekten av en hög beskattning torde dessutom under alla omständigheter icke kunna avläsas annat än efter en ganska avsevärd tidsperiod. Ej heller näringslivets ganska livliga investeringsverksamhet under krigsperioden med dess höga skatter torde kunna tillmätas något bevisvärde i detta sammanhang, eftersom denna investeringsverksamhet varit betingad av alldeles särskilda förhållanden, som bl. a. inneburit ett eliminerande i stor utsträckning av konkurrensens pristryckande effekt och därmed skapat möjligheter för ett överförande på varupriserna av beskattningens kostnadsökande verkningar. Slut-

ligen bör man ej heller vid ett bedömande av beskattningens återverkan på produktionen förbise att det säkerligen mera är ovissheten om den framtida beskattningens växlingar än bolagsbeskattningens aktuella höjd, som påverkar intresset för produktionsutvidgningar. Om en företagare kan basera sina kalkyler på relativt säkra antaganden i fråga om kostnaderna, har han givetvis långt lättare att bestämma sig för en eventuell nyinvestering än om han måste räkna med ovisshet om en så betydande kostnadsfaktor som skatterna utgöra. Om företagaren kunde räkna med stabila skatter för en längre period framåt, kan han följaktligen antagas beredd att riskera sitt kapital vid en relativt högre skatteinivå än om han vid en lägre aktuell skatteinivå måste kalkylera med risk för betydande framtida skattestegringar, vilkas storlek icke kunna beräknas.

I fråga om förhållandet mellan konjunkturpolitik och socialpolitik framhåller Welinder att de socialpolitiska utgifterna som regel inte kunna begagnas som ett självständigt konjunkturpolitiskt instrument. Utmärkande för de socialpolitiska utgifterna är att de i stor utsträckning avse att stimulera konsumtionen. Ett flertal av de socialpolitiska utgifterna äro av den arten, att de svårligen låta sig vidgas och sammandragas alltefter konjunkturutvecklingen. Någon möjlighet att på detta sätt variera exempelvis livsmedelssubventionerna eller fattigvården torde knappast föreligga. Däremot kan socialpolitiken så till vida begagnas i konjunkturstimulerande syfte att man förlägger verkställigheten av en beslutad utbyggnad av socialpolitiken just till lågkonjunkturen.

Vad så beträffar investeringarna på socialpolitikens område torde, som Welinder framhåller, icke heller dessa — med undantag för bostadsbyggandet — kunna få någon större betydelse för konjunkturpolitikens utformning. Både för statens och kommunernas del ha hittills utgifterna för t. ex. sjukhus, ålderdomshem, pensionärshem etc. varit av mycket underordnad betydelse. Av de statliga investeringarna i den allmänna investeringsreserven på 403 miljoner kronor kommer sålunda ej mer än omkring 7 miljoner kronor på dylika socialpolitiska investeringar. För kommunerna är denna post visserligen större, omkring 80 miljoner kronor, men den är dock totalt sett en mycket liten del av de totala investeringarna i landet.

En speciell svårighet vad beträffar kommunerna är att dessa som regel plägat koncentrera sina investeringar till högkonjunkturer. Det torde möta betydande svårigheter att ernå en ändring härutinnan, ehuru en samordning av de olika allmänna investeringarna uppenbarligen är ett mycket viktigt problem.

I bostadsbyggandet äger socialpolitiken sitt främsta konjunkturpolitiska instrument. Det har blivit allt klarare, att ett av de viktigaste skälen till att depressionen i vårt land under 30-talet blev så pass lindrig var vår höga byggnadsproduktion. Welinder påpekar, att bostadsbyggandet även så till vida är av betydelse, att den medför en relativt liten utökning av den icke räntabla offentliga upplåningen.

I den tredje, statistiska avdelningen söker Welinder beräkna socialpolitikens inkomstöverflyttande effekt. Under 30-talet ha de totala kostnaderna för socialpolitiken stigit från nära 250 år 1930 till inemot 500

miljoner kronor år 1939. Hjälpverksamheten för arbetslösa har emellertid här icke betraktats såsom en socialutgift. År 1941 låg siffran vid nära 670 miljoner kronor och sedan dess har en ytterligare stegring ägt rum. Stegningen i socialutgifterna — alltså bortses från arbetslöshetshjälpen — framgår också därav, att de år 1930 utgjorde 3% av nationalinkomsten medan motsvarande siffra år 1939 var 4,3%.

De av Welinder anförda siffrorna ådagalägga vidare, att kostnaderna för socialpolitiken i avsevärd grad överflyttats från kommunerna till staten. Medan för kommunernas del under 30-talet den av socialutgifterna försakade utdebiteringen per skattekrona sjunkit från 4,2 till 3,7 har för statens del siffran stigit från 3,0 till 6,5.

Welinder gör också ett försök att beräkna socialpolitikens inkomstutjämnande effekt. Han understryker emellertid godtyckligheten i de valda normerna och framhåller, att avsikten endast är att ge en mera allmän föreställning om socialpolitikens netto för vissa inkomstklasser under olika förutsättningar. Enligt hans beräkningar skulle ett slopande av all statlig socialhjälp och en motsvarande sänkning av den direkta beskattningen medföra en reell standardförsämring på cirka 330 miljoner kronor för inkomst kategorien 0—3 000 kronor. Skulle man i stället sänka enbart omsättningsskatten bleve sänkningen i de lägsta inkomstlagrens standard 250 miljoner kronor. Skulle såväl den stalgiga som den kommunala socialpolitiken slopas och reduktionen uteslutande avse de direkta skatterna, skulle nettot komma att uppgå till 480 miljoner kronor.

I det avslutande kapitlet framhåller Welinder, att den ökade kapacitet, som beskattningsapparaten under kriget erhållit, skulle kunna begagnas till att i framtiden utbygga socialpolitiken. Storleken av denna utbyggnad blir emellertid beroende på möjligheterna att upprätthålla full sysselsättning. Vid en hög och jämn sysselsättning och oförändrad inkomstnivå beräknas ett budgetöverskott på omkring 500 miljoner kronor uppkomma. Utrymme för en kraftig utvidgning av socialpolitiken skulle då sålunda förefinnas, om man bibehölle krigstidens skattetryck. Skulle vi däremot misslyckas i att upprätthålla full sysselsättning, kommer visserligen det formella utrymmet för en ökad socialpolitik att nedgå. Men i stället uppkommer då frågan om möjligheterna att begagna socialpolitiken i sysselsättningsskapande syfte.

Det första intrycket vid en genomläsning av de två första, mera teoretiska avsnitten av Welinders utredning är att den kanske icke så mycket behandlar socialpolitiken som finanspolitiken och konjunkturteorien överhuvud taget. Welinder är själv medveten härom och diskuterar på de första sidorna möjligheterna av att göra en bestämd avgränsning av begreppet socialpolitik. Den vanliga gränsen mellan ekonomisk politik i egentlig mening och socialpolitik brukar ju dragas så, att den förra har till uppgift att öka sysselsättning och nationalinkomst medan den senare främst söker påverka fördelningen av nationalinkomsten. Författaren kommer emellertid fram till att någon egentlig gränsdragning mellan de båda områdena numera icke är möjlig. Genom att socialpolitiken icke längre uteslutande avser ren nödhjälp utan också utvidgats till att omfatta åtgärder för en mera generell förbättring av de

sämst ställda befolkningsgruppernas ställning så kommer dess mål och dess medel att bli så gott som identiska med den ekonomiska politikens i övrigt. Av den senare framställningen framgår också tydligt, att Welinder anser att alla egenskaper som kunna tilläggas finanspolitiken direkt bli tillämpliga på socialpolitiken. Varje finanspolitisk åtgärd skulle med andra ord ha en socialpolitisk sida.

Man kan draga fram ett flertal exempel på detta förhållande. Själv nämner Welinder främst bostadspolitiken, liksom också tullar. Med den vidsträckta definition som Welinder har, är varje åtgärd som syftar till att åstadkomma en konjunkturförbättring samtidigt en socialpolitisk åtgärd. Samma sammansmältning har enligt honom också ägt rum mellan socialpolitiken och skattepolitiken. Den senare har, framhålles det, mer och mer kommit att syfta till en omfördelning av inkomsterna.

Accepterar man uppfattningen om omöjligheten av att draga någon bestämd gräns mellan den nuvarande utvidgade socialpolitiken och den allmänna ekonomiska politiken, kan man vid en redogörelse för socialpolitikens ekonomiska verkningar gå fram på två vägar. En väg vore att enbart söka utreda de ekonomiska verkningarna av socialpolitik i gammal bemärkelse, d. v. s. fattigvård, socialförsäkring o. s. v. En dylik undersökning hade emellertid givetvis blivit alltför mager för att motivera arbetet. Den andra vägen, den som Welinder följt, är att sätta likhetstecken mellan socialpolitik och finanspolitik. Frågeställningen blir vad beträffar de socialpolitiska utgifterna, som utgöra det egentliga ämnet för utredningen, dels vilka verkningar, som dessa i och för sig kunna tänkas få, dels vilken effekt som finansieringen av dessa utgifter har. Även om man accepterar denna utgångspunkt synes man dock kunna kritisera utredningens uppläggning på en del väsentliga punkter.

Vad först beträffar de medel som ifrågakomma för realisering av de socialpolitiska målen torde den gjorda generaliseringen ha lett till att vissa av socialpolitikens medel glömts bort i diskussionen. Några av dessa bortglömda medel äro för övrigt av den arten att de *icke* kunna samtidigt betraktas såsom finanspolitiska. Om t. ex. staten vidtager åtgärder för bekämpande av monopolistiska prissättningar, torde dessa i många fall kunna betecknas såsom socialpolitiska. Om därigenom prissänkningar på monopolprodukter ernås, blir resultatet onekligen en inkomstförskjutning till de lägre inkomstskiktens fördel. Dylika åtgärder kunna emellertid icke rubriceras såsom finanspolitiska, då staten icke gjort något finanspolitiskt ingrepp vare sig genom ökning av sina utgifter eller inkomster. (Att följden kan bli en nedgång i skatteintäkterna från berörda företag är en annan sak.) På samma sätt förhåller det sig med av staten vidtagna åtgärder för standardisering av en viss produkt. De priskontrollerade kläderna, som England under kriget gått in för och som man tydligen också tänker behålla under i varje fall den närmaste efterkrigstiden, medge ju för de lägre inkomstlagren större möjligheter att stegra sin konsumtion utan att staten i finanspolitisk mening gjort något ingrepp. Ytterligare exempel kunna säkerligen anföras.

Den viktigaste anmärkningen man kan göra mot utredningen gäller emellertid redogörelsen för socialpolitikens verkningar i olika hänseenden. Först och främst saknar man en analys av inkomst- och förmögen-

hetsutvecklingen under 30-talet och kriget. Med hänsyn till att socialpolitiken i sista hand syftar till en inkomstutjämning vore en dylik sammanställning motiverad. Här borde man då icke endast söka utreda den vertikala inkomstutjämningen, alltså mellan olika inkomstklasser, utan också den horisontella inkomstutjämningen d. v. s. mellan medlemmar i samma inkomstklass.

Då vidare socialpolitiken syftar till en inkomstutjämning synes det vara av vikt att söka utreda de ekonomiska verkningarna av denna inkomstutjämning på sysselsättning och produktion, och då närmast i vad mån en jämnare inkomstfördelning kan antagas återverka på förutsättningarna för en fortsatt expansion. Detta problem har Welinder överhuvud taget icke tagit upp, trots att väl detta borde varit en huvuduppgift i en utredning av här ifrågakarande slag. Ett annat problem, som skulle varit av intresse att få belyst vore de internationella aspekterna på socialpolitiken, främst i vad mån en utbyggnad av de sociala utgifterna kan antagas motverka den internationella arbetsfördelningen och alltså accentuera de autarkiska tendenserna.

Vad härefter angår frågan om socialpolitikens inordning i konjunkturpolitiken borde utredningen härom kunnat utbyggas i olika avseenden. Förutom de skäl för en socialpolitisk åtgärd, som ur rent finanspolitisk synpunkt kunna andragas för socialpolitikens utnyttjande som konjunkturpolitiskt hjälpmedel, kan man peka på två ytterligare faktorer som göra att socialpolitiken kan bidra till att upprätthålla full sysselsättning. Båda skälen har Welinder endast i förbigående omnämnt. Det första är att socialpolitiken på grund av sin inkomstutjämnande effekt påverkar samhällets sparkvot i sänkande riktning, varför den kan verka stabiliserande på konsumtionen och därmed underlätta de sysselsättningspolitiska strävandena. Visserligen torde det knappast vara motiverat att i en utredning av här ifrågakarande slag draga upp hela diskussionen om stagnationsteorien. Men det förefaller dock som om denna viktiga fråga borde fått en utförligare behandling än ett kort omnämmande. Den andra aspekten på socialpolitiken som konjunkturpolitiskt hjälpmedel, som bort närmare belysas, är det förhållandet att socialpolitiken — liksom givetvis även ibland finanspolitiken — i stor utsträckning leder till en mer eller mindre markerad »socialisering» av efterfrågan. Socialpolitiken innebär med andra ord att konsumenternas fria konsumtionsval i viss utsträckning upphäves. Detta framgår exempelvis mycket klart i fråga om den planerade bostadspolitikens här i Sverige. Planeringskommissionen har i sitt sysselsättningsbetänkande understrukit vikten av att bostadsproduktionen hålles på en hög och jämn nivå efter kriget. Detta betyder emellertid på grund av befolkningsstagnationen att medborgarna tvingas att taga ut en del av välståndstegringen i form av förbättrade bostäder. Samma är förhållandet med livsmedelssubventionerna. Denna möjlighet att styra efterfrågan måste naturligtvis underlätta strävandena att uppnå full sysselsättning.

Tore Browaldh.