



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1935:6
SOCIALDEPARTEMENTET



ARBETSLÖSHETSUTREDNINGENS BETÄNKANDE II

ÅTGÄRDER
MOT ARBETSLÖSHET

S T O C K H O L M

1 9 3 5

Statens offentliga utredningar 1935

Kronologisk förteckning

1. Betänkande med förslag angående åtgärder för spannmåshodlingens stödjande. Marcus. 134 s. **Jo.**
2. Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar. Beckman. 86*, 265 s. **S.**
3. Kortfattad framställning av organisationsakkunnigas betänkande med utredning och förslag rörande den samhälleliga hjälpverksamhetens organisation m. m. Beckman. 28 s. **S.**
4. Promemoria angående tillsynen över fastigletsregistringen och fastighetsbildningen. Marcus. 70 s. **Ju.**
5. Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Norstedt. 79 s. **Ji.**
6. Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2. Åtgärder mot arbetslöshet. Norstedt. x, 338, 32* s. **S.**

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

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1935: 6

SOCIALDEPARTEMENTET



ARBETSLÖSHETSUTREDNINGENS BETÄNKANDE II

ÅTGÄRDER MOT ARBETSLÖSHET

STOCKHOLM 1935

KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER

332877



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
Skrivelse till Konungen	VII

Första avdelningen.

TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.

Kap. I. Orsaker till och åtgärder mot arbetslöshet	7
Orsaker till arbetslöshet 7 — Åtgärder mot arbetslöshet 17.	
Kap. II. Konjunkturarbetslösheten	25
Orsaker till konjunkturfluktuationer 25 — Förklaringsgrunder till konjunkturfluktuationernas internationella utbredning 32 — Åtgärder till mildrande av konjunkturfluktuationerna 40.	

Andra avdelningen.

LÖNEPOLITIKENS OCH DEN EKONOMISKA POLITIKENS ALLMÄNNA INFLYTANDE PÅ SYSSELSÄTTNINGSGRADEN.

Kap. III. Lönepolitiken	45
Inledning 45 — Lönepolitiken och näringslivets utveckling, konjunkturrellt och på längre sikt 47 — Lönepolitiken och den tekniska utvecklingen 56 — Lönepolitiken, sparandet och efterfrågeinriktningen 67 — Lönepolitiken vid en försämring i den internationella betalningssituationen 70.	
Kap. IV. Handelspolitiken	77
Handelspolitiken vid svårigheter att ernå en anpassning inom näringslivet 77 — Handelspolitiken vid full anpassning inom näringslivet 85 — Alternativ till handelspolitiska expansionsåtgärder 87.	
Kap. V. Penningpolitiken	90
De penningpolitiska hjälpmedlen och deras effektivitet 90 — Penningpolitikens inriktning i olika konjunkturlägen 100 — Den internationella penningpolitiken 105.	
Kap. VI. Finanspolitiken	110
Skattepolitikens gestaltning såsom faktor i den ekonomiska utvecklingen på längre sikt 110 — Offentlig upplåning. Budgetens balansering 117 — Budgetens utformning ur konjunktursynpunkt 121.	

	Sid.
Kap. VII. Offentliga arbeten	126
Den teoretiska motiveringen till en förskjutning av de offentliga arbetenas tidsfördelning 126 — De offentliga arbetenas finansiering 134 — Valet av arbetsobjekt vid en ökning av de offentliga investeringarna 140 — Lönesättningen vid offentliga arbeten 152.	
Kap. VIII. Arbetstidsförkortning såsom medel mot arbetslöshet	155
Tillfällig arbetstidsförkortning 155 — Motiv för en bestående arbetstidsförkortning 157 — Verkningar av en bestående arbetstidsförkortning 159.	

Tredje avdelningen.

ARBETSMARKNADSPOLITIKEN OCH ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET.

Kap. IX. Anpassningen på arbetsmarknaden	171
Kap. X. Den individuella anpassningen	174
Kap. XI. Det fackliga organisationsväsendet	181
Kap. XII. Den offentliga hjälpverksamheten	183
Inledning 183 — Arbetslöshetshjälpen 184 — Dagunderstödet 187 — Reservarbeten 189 — Kommunernas ekonomiska medansvarighet 194 — Administration och kontroll 196 — Förhållande till arbetsförmedlingen 199 — Fattigvården 201.	

Fjärde avdelningen.

ÅTGÄRDER MOT ARBETSLÖSHET.

Kap. XIII. Arbetslösheten och de sociala och ekonomiska utvecklingstendenserna i Sverige	205
Arbetslösheten och de sociala utvecklingstendenserna 205 — Arbetsmarknadens utveckling 1929—1934 210 — Det ekonomiska läget 217.	
Kap. XIV. Allmänna riktlinjer för arbetslöshetspolitiken	222
Allmänna utgångspunkter 222 — Åtgärder mot permanent arbetslöshet 225. — Åtgärder mot konjunkturarbetslöshet 232 — Åtgärder mot säsongarbetslöshet 233 — Arbetslöshetens fördelning 233 — Sammanfattning 234.	
Kap. XV. Arbetsmarknadsorganisatoriska åtgärder mot permanent arbetslöshet	236
Organisationsväsendet på arbetsmarknaden 236 — Arbetskraftens rörlighet 238.	
Kap. XVI. Hjälpverksamheten för arbetslösa	242
Kap. XVII. Ekonomiska åtgärder mot permanent arbetslöshet	251
Kap. XVIII. Penning-, löne- och handelspolitiska åtgärder mot konjunkturarbetslöshet	257
Penningpolitiska åtgärder 257 — Lönepolitik 259 — Handelspolitik 260 — Kontroll över de internationella kapitalrörelserna 261.	

	Sid.
Kap. XIX. Offentliga arbeten som medel mot konjunkturarbetslöshet	262
Kap. XX. Åtgärder mot arbetslöshet vid ofullständigt utnyttjad produktionskapacitet	269
Kap. XXI. Budgettekniska problem	273
Statsbudgetens balansering under depressioner 273 — Lånefinansiering av offentliga arbeten 276.	
Kap. XXII. Säsongarbetslösheten	278
Kap. XXIII. Åtgärder i syfte att förändra arbetslöshetens fördelning .	280
Arbetstidsförkortning 280 — Förtidspensionering, höjning av skolåldern och inskränkning av kvinnoarbetet 282.	
Kap. XXIV. Ekonomisk upplysningsverksamhet	286
Organisationsfrågor 286 — Ekonomisk statistik 290.	
Särskilt yttrande av herr <i>Severin</i>	293

Bilaga: P. M. angående vissa grenar av den svenska ekonomiska statistiken, utarbetad av fil. kand. E. Dahlgren 1*

1870
1871
1872
1873
1874
1875
1876
1877
1878
1879
1880
1881
1882
1883
1884
1885
1886
1887
1888
1889
1890
1891
1892
1893
1894
1895
1896
1897
1898
1899
1900

Stockholms den 30 november 1934.

Till KONUNGEN.

På förslag av 1926 års arbetslöshetssakkunniga beslöt Kungl. Maj:t den 11 mars 1927 att tillsätta en kommitté med uppdrag att verkställa utredning rörande arbetslöshetens karaktär och orsaker samt medlen för dess bekäm-

pande. Till ordförande i kommittén utsågs generaldirektören och chefen för socialstyrelsen E. G. Huss samt till ledamöter i densamma nuvarande ledamoten av riksdagens första kammare, professorn vid Stockholms högskola G. Bagge, civilingenjören E. W. Bosæus, nuvarande ledamoten av riksdagens andra kammare, f. d. kammarrättsrådet A. O. C. Carleson, nuvarande ledamoten av riksdagens andra kammare, statsrådet E. J. Wigforss samt ledamoten av riksdagens första kammare, generaldirektören och chefen för generalpoststyrelsen A. E. Örne.

Under den tid kommittén, vilken antog benämningen *arbetslöshetsutredningen*, varit verksam, ha vissa förändringar skett i dess sammansättning. På därom gjord ansökan entledigade Kungl. Maj:t den 8 april 1932 generaldirektören Örne från uppdraget att vara ledamot av arbetslöshetsutredningen. Ledamoten av riksdagens första kammare, redaktören K. A. R. Lindström utsågs att i Örnes ställe vara ledamot av utredningen. Genom beslut den 16 november 1934 har Kungl. Maj:t sedermera efter ansökan entledigat Lindström från det honom meddelade uppdraget.

Den 30 september 1932 entledigade Kungl. Maj:t efter ansökan statsrådet Wigforss från uppdraget att vara ledamot av kommittén samt utsåg nuvarande ledamoten av riksdagens andra kammare, redaktören F. Severin att i hans ställe vara ledamot av utredningen.

Kommittén avgav den 11 juni 1931 *betänkande I*, Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker (Statens off. utr. 1931:20). Såsom bilagor till detta första betänkande överlämnades dels *bilaga 1*, Orsaker till arbetslöshet, av ledamoten Bagge, dels *bilaga 2*, Promemoria angående arbetsmarknaden och de faktorer som bestämma dess utveckling, av ordföranden Huss (Statens off. utr. 1931:21), dels slutligen *bilaga 3*, Om den industriella rationaliseringen och dess verkningar, av professor G. Åkerman (Statens off. utr. 1931:42).

Vid planläggningen av den utredning rörande medlen att bekämpa arbetslösheten, som arbetslöshetsutredningens uppdrag tillika omfattade, framstod det för kommittén såsom önskvärt, att bl. a. en rad teoretiska problem, vilka aktualiserats i den arbetslöshetspolitiska diskussionen under 1930—1933 års depression, underkastades en närmare prövning. Arbetslöshetsutredningen ingick med anledning därav till Kungl. Maj:t med hemställan om bemyndigande att verkställa undersökningar rörande dels den ekonomiska utvecklingen inom viktigare näringsgrenar, dels penningpolitiska åtgärder mot arbetslöshet, dels finanspolitikens verkningar ur arbetslöshetssynpunkt, dels slutligen betydelsen av löneförändringar som medel mot arbetslöshet. Den 16 oktober 1931 och 23 februari 1932 erhöll arbetslöshetsutredningen bemyndigande att låta verkställa dessa undersökningar, vilka anförtroddes åt fil. kand. E. Dahlgren, professorn vid handelshögskolan i Stockholm B. Ohlin, nuvarande professorn vid Stockholms högskola G. Myrdal samt nuvarande docenten vid Stockholms högskola A. Johansson.

Vid sidan av ovannämnda specialutredningar utfördes inom kommitténs se-

kretariat undersökningar av den internationella konjunkturspridningen samt av arbetsförmedlingens utbyggnad.

Flertalet av de undersökningar, som sålunda igångsattes i syfte att lämna ett underlag för kommitténs diskussion av frågan rörande medlen till bekämpande av arbetslösheten, ha av kommittén redan avlämnats till Kungl. Maj:t. Sålunda avgavs den 20 oktober 1933, såsom *bilaga 4* till arbetslöshetsutredningens betänkanden, Konjunkturspridningen, av sekreteraren Hammarskjöld (Statens off. utr. 1933: 29), den 5 januari 1934, såsom *bilaga 5*, Finanspolitikens ekonomiska verkningar, av G. Myrdal (Statens off. utr. 1934: 1), den 22 januari 1934, såsom *bilaga 6*, Löneutvecklingen och arbetslösheten, av A. Johansson (Statens off. utr. 1934: 2) samt den 14 april 1934, såsom *bilaga 7*, Penningpolitik, offentliga arbeten, subventioner och tullar som medel mot arbetslöshet, av B. Ohlin (Statens off. utr. 1934: 12).

Samtidigt med föreliggande betänkande överlämnas de av fil. kand. E. Dahlgren utförda undersökningarna av den ekonomiska utvecklingen inom viktigare näringsgrenar samt en av sekreteraren Skogh utarbetad promemoria rörande arbetsförmedlingens utbyggnad. En av Dahlgren utarbetad redogörelse för vissa delar av den ekonomiska statistiken i Sverige bifogas detta betänkande.

I vissa finanspolitiska frågor har kommittén rådfört sig med generaldirektören och chefen för riksräkenskapsverket E. Stridsberg samt byråchefen i samma verk P. S. Runemark, tf. generaldirektören och chefen för statskontoret K. Bergendal, borgarrådet K. Ewerlöf samt professorn vid handelshögskolan i Göteborg E. Lindahl. Kommittén har vidare i en del penningpolitiska frågor samrått med riksbankschefen I. Rooth samt ordföranden i riksgäldskontoret K. Hildebrand.

En översikt över de i den allmänna diskussionen framställda förslagen till bekämpande av arbetslösheten har för kommitténs räkning utarbetats av sekreteraren i statens arbetslöshetskommission G. H. Nordström. Vidare har en promemoria rörande statlig verksamhet för ekonomisk upplysning på kommitténs uppdrag avgivits av kanslichefen i rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap K. Åmark. En sammanställning av de vid 1932 och 1933 års riksdagar framlagda förslagen till åtgärder mot arbetslöshet har för kommittén utförts av tf. förste kanslisekreteraren E. Swartling.

Upplysningar rörande vissa arbetsmarknadsfrågor ha av kommittén inhämtats från fackföreningskassören Knut Andréé, drätselstyrelsen G. A. Broström, yrkesinspektrisen fröken Ida Fischer, sysslomannen A. Hagård, fattigvårdskonsulenten V. Hedlund, direktören M. Helin, sjukhusdirektören H. Höglund, sysslomannen T. Jacobsson, fröken Edith Lindblom och jägmästaren R. Wikander samt av arbetsförmedlingsdirektörerna D. Bergholtz, S. Grufman, O. Holm, J. A. Johansson, N. Skogh och P. A. Viklund.

Med Kungl. Maj:ts bemyndigande företog kommittén i september 1932 en studieresa till vissa större, såsom reservarbeten bedrivna arbetsföretag.

Arbetslöshetsutredningen har stått i förbindelse med olika verk och myndigheter och därifrån erhållit uppgifter av värde för kommitténs arbete.

Hösten 1931, då arbetet med arbetslöshetsutredningens nu föreliggande betänkande II påbörjades, fungerade såsom kommitténs sekreterare nuvarande byråinspektören i socialstyrelsen S. Skogh samt nuvarande docenten vid Stockholms högskola, sekreteraren i Sveriges riksbank D. Hammarskjöld. Genom Kungl. Maj:ts beslut den 20 april 1932 entledigades Skogh på därom av honom gjord ansökan från uppdraget att vara sekreterare hos arbetslöshetsutredningen.

Fil. kand. E. Dahlgren har varit sekretariatet behjälplig med statistiska utredningar. Vid vissa avslutningsarbeten har sekreteraren Hammarskjöld biträtts av amanuensen vid Stockholms högskola, fil. lic. I. Svennilson.

Det betänkande, som härmed överlämnas, omfattar en framställning rörande medlen att förebygga uppkomsten av arbetslöshet samt att minska arbetslöshetens omfattning. Dess närmare disposition framgår av inledningen till betänkandet. För de till betänkandet fogade bilagorna har ovan redogjorts.

Kungl. Maj:t har till arbetslöshetsutredningen överlämnat ett antal framställningar i arbetslöshetsfrågan. Dessa framställningar, vilka få anses besvarade med föreliggande betänkande, återställas härmed.

Underdånigst

GUNNAR HUSS

GÖSTA BAGGE

ELIS BOSAEUS

CONRAD CARLESON

FRANS SEVERIN

Dag Hammarskjöld

ÅTGÄRDER MOT ARBETSLÖSHET

ÄTTER DER NOT-ARBEITSLÖSHEIT

Enligt de direktiv för arbetslöshetsutredningens verksamhet, som lämnades av chefen för socialdepartementet vid kommitténs tillsättande, hade arbetslöshetsutredningen att undersöka å ena sidan arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker, å andra sidan medlen för dess bekämpande. I båda fallen åsyftade direktiven i främsta rummet det *allmänna* arbetslöshetsproblemet. En del av de speciella spörsmål, vilka arbetslösheten på olika delmarknader kan ställa, exempelvis frågan om läget på ungdomens arbetsmarknad, ha som bekant överlämnats för utredning till andra kommittéer och sakkunniga.

Resultaten av de undersökningar, kommittén företog i syfte att utreda arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker, framlades i dess Betänkande I, som avgavs i juni 1931, samt i bilagorna 1, 2 och 3.

Frågan om möjligheterna att genom olika åtgärder förebygga uppkomsten av arbetslöshet eller minska rådande arbetslöshet har upptagits till behandling i föreliggande betänkande. Problemets omfattning och nödvändigheten att erhålla en fullständigare genomarbetning av vissa av de teoretiska spörsmål, som arbetslöshetspolitiken aktualiserar, har gjort det lämpligt att komplettera även denna framställning med vissa specialutredningar, vilka framlagts i bilagorna 4, 5, 6 och 7. Framställningen i dessa bilagor står helt för respektive författares räkning men har av kommittén utnyttjats såsom underlag för dess diskussion.

De arbetslöshetspolitiska åtgärder, vilka praktiskt prövats eller varit föremål för allmän diskussion, kunna hänföras till två skilda kategorier. Å ena sidan möta en serie anordningar, ägnade att *lindra följderna* av rådande arbetslöshet. I en andra grupp kunna sammanföras olika åtgärder för att *förebygga* uppkomsten av arbetslöshet eller *minska* rådande arbetslöshet. Såsom av det anförda framgått omfattar kommitténs uppdrag endast denna sista art av anordningar för arbetslöshetens bekämpande. På grund av det inflytande, understödspolitikens utformning övar på arbetslöshetens omfattning, har kommittén likväl funnit anledning att diskutera vissa drag i understödsverksamheten. Gränsdragningen mellan nyssnämnda kategorier av åtgärder kan för övrigt icke alltid strängt genomföras.

Framställningen i detta betänkande har uppdelats i fyra olika avdelningar, av vilka de tre första äro av analytisk och deskriptiv natur, medan den fjärde omfattar de kapitel, i vilka kommittén tager ställning till de praktiskt-politiska problemen och framlägger de rekommendationer, till vilka dess under-

sökningar givit anledning. Första avdelningen ger den allmänna teoretiska bakgrunden till efterföljande framställning. Andra avdelningen omfattar en teoretisk undersökning av det inflytande, olika politiska åtgärder kunna tänkas utöva på den ekonomiska utvecklingen; för att begränsa framställningens omfattning ha undersökningarna i respektive kapitel i regel inriktats direkt på frågan, under vilka förutsättningar och i vilka avseenden man genom de diskuterade åtgärderna skulle kunna nå ett ur arbetslöshetssynpunkt gynnsamt resultat. Tredje avdelningen slutligen avser att lämna en orientering över utvecklingen på arbetsmarknaden med hänsyn till möjligheterna att där ernå en anpassning efter skiftande ekonomiska förhållanden.

Det har redan framhållits, att kommitténs praktiskt-politiska ställningstaganden koncentrerats till fjärde avdelningen. De slutsatser, till vilka framställningen i de tidigare avdelningarna leder, ha sålunda icke karaktären av rekommendationer; om i någon av dessa avdelningar fastslås, att en viss åtgärd är ägnad att minska arbetslösheten, innebär detta endast, att man genom en teoretisk analys kan påvisa, att den diskuterade åtgärden under vissa angivna förutsättningar utövar en ur arbetslöshetssynpunkt gynnsam verkan. För att en sådan slutsats skall få karaktären av en rekommendation, fordras därutöver dels en undersökning av huruvida de angivna förutsättningarna äro sådana, att slutsatsen äger omedelbar tillämpning på faktiskt rådande förhållanden, dels en avvägning mellan olika ur arbetslöshetssynpunkt ändamålsenliga åtgärder med hänsyn till deras verkningar i övriga avseenden.

FÖRSTA AVDELNINGEN

TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

TO THE AMERICAN
THEORY OF THE

KAP. I.

Orsaker till och åtgärder mot arbetslöshet.

I.

I sitt första betänkande rörande arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker framhöll arbetslöshetsutredningen, att var och en, vilken icke kan erhålla arbete på villkor, som han själv vill godtaga, från arbetsmarknadens synpunkt är att betrakta såsom arbetslös. Ur arbetslöshetspolitisk synpunkt måste emellertid denna vida, ekonomiskt bestämda definition kompletteras på ett sätt, som avsevärt begränsar arbetslöshetsbegreppets omfattning; man kan uttrycka saken så, att den i angiven mening arbetslöse också måste vara arbetsökande. Det är nämligen tydligt, att man utan denna begränsning kommer att såsom arbetslösa betrakta åtskilliga individer, för vilka arbetslösheten icke är förbunden med inkomstlöshet eller vilka på grund av sjukdom, ålder eller likartade förhållanden överhuvud icke uppträda på arbetsmarknaden. När man från det allmännas sida anser sig böra ingripa mot arbetslösheten, åsyftas emellertid endast den arbetslöshet, vilken medför faktiska försörjnings-svårigheter och icke är föremål för social omvårdnad i annan form.

Orsaker till
arbetslöshet.

Arbetslöshet i sist berörda mening möter även under de gynnsammaste förhållanden, då näringslivet i övrigt visar alla tecken på en stark expansion. Med hänsyn till de ständigt fortgående förändringarna på marknaden och till att anpassningen efter dessa förändringar måste taga någon tid, är det fullt naturligt, att så skall vara förhållandet. Företag uppkomma och nedläggas och driftsformerna förändras ständigt, samtidigt som befolkningstillväxten för in nya arbetssökande på marknaden. Det är omöjligt att undvika, att den därvid avskedade eller nytillkomna arbetskraften får vänta något, innan den kan finna för den lämpad anställning. En arbetslöshet, framkallad av här antydda förhållanden, blir tydligen till sin omfattning bestämd å ena sidan av *avskedandenas frekvens* och *tillströmningen av ny arbetskraft*, å andra sidan av *den genomsnittliga väntetiden* innan anställning erhålles. Som senare skall visas, sakna vissa arbetslösa möjligheter att erhålla arbete till de av dem uppställda inkomstanspråken. Den genomsnittliga väntetiden blir tydligen längre, ju flera av de arbetssökande som äro i denna situation.

Frekvensen av avskedandena och den genomsnittliga väntetiden visa båda starka fluktuationer. Dessa kunna vara av säsongkaraktär och framträda i så fall med relativ regelbundenhet varje år. Man har vidare att räkna med

förändringar av konjunkturkaraktär, vilka framkalla de välbekanta variationer i arbetslöshetens omfattning från år till år, som i synnerhet under senare tider spelat en central roll i diskussionen om arbetslöshetsproblemen. Slutligen möta förskjutningar i omfattningen av den arbetslöshet, som kvarstår under de olika högkonjunkturerna.

Bortser man från konjunktur- och säsongfluktuationerna, bestämmas *den frekvens, med vilken avgång från arbete kommer till stånd*, närmast av den omfattning, som eventuella förskjutningar i näringslivets förutsättningar erhålla, och av styrkan hos fortgående förändringar av arbetsbesparande karaktär. De olika högkonjunkturerna skilja sig avsevärt från varandra med hänsyn till dessa förhållanden. Till följd därav kan den under uppsvingstider inregistrerade arbetslöshetens omfattning komma att förskjutas. Om exempelvis ett konjunkturuppsving i högre grad förbindes med en övergång till stordrift, kan man vänta sig, att vissa i större enheter uppgående företag nedläggas och att avskedandena därför komma att bli relativt talrika. Liknande resultat uppkomma, om vissa produktionsgrenar under någon period utsättas för en häftig konkurrens, som framtvingar en omläggning av produktionens inriktning. I sistnämnda fall är ökningen i frekvensen av avskedandena icke ensam av vikt som förklaringsgrund till den stegring av arbetslösheten, som sannolikt framträder. Man har även att taga hänsyn till att i ju högre grad avskedanden koncentreras till en viss del av marknaden, desto större bli svårigheterna för de arbetslösa att vinna ny anställning, emedan de i övervägande grad komma att utbjuda sin arbetskraft på en och samma begränsade marknad; man kan tänka på det läge, som uppkommer, när en produktionsgren av stenindustriens typ helt eller delvis nedlägges och de till följd därav arbetslösa äro bosatta inom ett par relativt små områden och äga en tämligen begränsad utbildning.

Den frekvens, som avskedandena visa, växlar emellertid icke endast från högkonjunktur till högkonjunktur utan även med säsong- och konjunkturförändringar inom näringslivet. Dessa förskjutningar i frekvensen äro den viktigaste orsaken till den ansvällning av arbetslösheten, som framträder under lågkonjunkturer och lågsäsong. Till de närmare orsakerna till den starkt ökade omfattning, som driftsnedläggelser och produktionsinskränkningar visa under lågkonjunkturer, skall framställningen återkomma i kap. II, då frågans vikt gör en särskild behandling därav påkallad. Den säsongmässiga ökningen av avskedandena sammanhänger, som bekant, å ena sidan med klimatets inflytande på produktionsbetingelserna, å andra sidan med vissa säsongtypiska förändringar i efterfrågans inriktning och omfattning.

Tillskotten till folkmängden i de arbetsföra åldrarna, vilka jämte frekvensen hos avskedandena bestämma tillströmningen av arbetssökande, visa på lång sikt starka växlingar, som förklaras av förändringar i födelsefrekvens och barndödlighet. Som åtminstone födelsefrekvensen är underkastad vissa konjunkturförändringar, kan man tala om en konjunktur rörelse även hos utvecklingen av folkmängden i de arbetsföra åldrarna. Till följd av att de ny-

tillkomna årsklasserna inträda i produktionen först efter 15 à 20 år, kommer dock tydligen tillströmningen av nya arbetssökande att visa en motsvarande försening i förhållande till utvecklingen av de ekonomiska konjunkturerna.

Då olika specialmarknader visa olikartad konjunkturutveckling, framkallas förskjutningar i yrkesinriktningen. Dessa förskjutningar äro en ytterligare orsak till att tillströmningen av arbetskraft inom olika marknader kommer att växla med konjunkturerna. Man brukar sålunda kunna iakttaga en överströmning av arbetskraft från jordbruk till industri under tider av ekonomisk expansion inom sistnämnda område.

Även en viss säsongrörelse kan spåras i tillströmningen av ny arbetskraft; denna rörelse förklaras närmare bestämt därav, att flertalet nya arbetssökande inträda på marknaden efter den grundläggande skolutbildningens slut, alltså under sommaren eller förhösten.

Den genomsnittliga väntetid, som förflyter innan arbetssökande finna anställning, bestämmes av omfattningen av den marknad, med vilken de arbetssökande äga kontakt, av tillgången på arbetstillfällen på denna marknad, konkurrensen om dessa arbetstillfällen samt de arbetssökandes inkomstanspråk och duglighet.

Det är naturligt, att möjligheten att relativt snabbt erhålla anställning skall vara större, ju mera omfattande den marknad är, på vilken arbete sökes. De viktigaste orsakerna till en begränsning av den marknad, på vilken de arbetslösa söka anställning, äro ortsbundenhet och yrkesbundenhet samt bristande kännedom om förhållandena utanför det område, med vilket de arbetslösa ha omedelbar beröring. Ortsbundenheten återgår på en rad olika faktorer, exempelvis hinder att flytta på grund av de därmed förbundna kostnaderna, ovilja att lämna den gamla hemorten av hänsyn till familjeförhållanden, ekonomisk bundenhet vid eget hem eller organisationstillhörighet. Beträffande bestämningsgrunderna för yrkesbundenheten har man i första hand att taga hänsyn till omfattningen av den yrkesutbildning, som de arbetslösa äga. I den mån svårigheter möta att vinna anställning, kunna de arbetslösa väntas söka kontakt med allt vidare områden, varigenom deras marknad undergår en successiv utvidgning.

Bland de faktorer, som bestämma utvecklingen av möjligheterna till anpassning på arbetsmarknaden, är orts- och yrkesbundenheten respektive kännedomen om förhållandena inom områden, med vilka den arbetssökande ej har omedelbar kontakt, givetvis icke underkastad förändringar av samma art som exempelvis den frekvens, avskedandena visa. Man har likväl att räkna med att vissa förändringstendenser göra sig gällande och påverka arbetslöshetsutvecklingen på lång sikt. En dylik förändringstendens med gynnsam återverkan har t. ex. tillkomsten och utbyggandet av den offentliga arbetsförmedlingen utgjort. I samma riktning har sannolikt transportväsendets utveckling verkat. Samtidigt har emellertid organisationsväsendets samt den offentliga hjälpverksamhetens utveckling lett till en stigande bundenhet vid ort eller yrke.

Den individuella arbetsdugligheten är även den i främsta rummet underkastad förändringar på längre sikt till följd av växlingar i folkhälsa, levnadsstandard, åldersfördelning, produktionsteknik etc. Man kan emellertid också räkna med vissa förskjutningar av konjunktorellt ursprung, vilka närmast förklaras av arbetslöshetens inflytande på yrkesutbildningen, på vanan vid ordnat arbete etc.

De nuvarande utvecklingstendenserna i här berörda avseenden äro ägnade att närmare belysa innebörden i det anförda. Som bekant undergår den svenska befolkningens sammansättning för närvarande en stark förskjutning i åldershänseende, som kommer att leda till en ökning av de högre åldrarnas relativa omfattning. Denna åldersförskjutning kan vara ägnad att minska den genomsnittliga uthålligheten etc. Samtidigt har den tekniska utvecklingen på vissa områden fortgått i en riktning, vilken ökat de anspråk, som måste ställas på arbetskraften i senast nämnda avseenden. Individernas personliga duglighet har å andra sidan kunnat förstärkas genom den fortgående höjningen av levnadsstandarden.

En försämring av de individuella kvalifikationerna, vilken är av konjunktorellt ursprung, kan befaras hava uppkommit under den senaste långvariga depressionen. Redan i början av denna blev ett stort antal yngre arbetare arbetslösa. Som de endast en kort tid varit i reguljärt arbete, måste man antaga, att deras yrkesförtrogenhet och arbetsvana varit relativt bristfällig. När återhämtningen i näringslivet senare möjliggjorde nyanställning i större omfattning, synes arbetskraften väsentligen ha rekryterats dels från åldersklasser med full yrkesförtrogenhet, dels från de yngsta åldersskikten. Påtagliga svårigheter att vinna anställning ha däremot mött för nyssnämnda grupper, vilka vid krisens inbrott endast en kortare tid varit i produktivt arbete. Man kan befara, att denna kategori i kvalitetsavseende definitivt skall skadas av det läge, vari den försatts. Vid tätt återkommande starkare konjunkturfluktuationer kunna dessa förhållanden bliva av stor betydelse för utvecklingen av arbetskraftens genomsnittliga kvalitet.

I samband med frågan om den frekvens, som avskedandena visa, har framställningen redan berört utvecklingen av antalet arbetssökande på olika marknader. Ju större antalet arbetssökande är, desto större är även den enskildes arbetslöshetsrisk. Bestämningsgrunderna för antalet arbetssökande kräva ingen särskild behandling, då de i huvudsak sammanfalla med de först behandlade orsakerna till förändringar i frekvensen av avskedanden respektive tillströmningen av ny arbetskraft. Såsom en ny faktor tillkommer emellertid avgången från arbetsmarknaden, i främsta rummet till följd av ålder. Tillgången på arbetstillfällen påverkas sålunda temporärt av exempelvis en förskjutning av pensionsåldern, som leder till ökad avgång från arbetsmarknaden.

De kollektivt reglerade lönerna, som i olika avseenden binda den enskilde arbetssökandes anspråk på ersättning, karakteriseras erfarenhetsmässigt av å ena sidan en tendens till kontinuerlig uppgång i lönesatserna, å andra sidan vissa konjunktorella svängningar. Sålunda bruka nominallönerna

höjas under konjunkturuppsvingen och ligga relativt fasta under depressions-tiderna, medan å andra sidan reallönerna, till följd av prisfallet under lågkonjunkturer, då visa en starkare stegring än under högkonjunkturer. I och för sig äro givetvis dessa konjunkturrella förskjutningar i lönenivån ägnade att medföra förändringar i den arbetslöses möjligheter till anställning. På lång sikt måste den allmänna tendensen till lönestegring eller åtminstone stel prisbildning på arbetskraft tillmätas ännu större betydelse.

Vid vissa anspråk på ersättning och viss kvalitet hos arbetskraften bestämes tillgången på arbetstillfällen omedelbart av företagar-nas uppskattning av den förändring av nettointäkten, som erhålles vid nyanställning av arbetskraft. Det har redan framhållits, att arbetslösa i viss utsträckning överhuvud icke kunna erhålla anställning till de av dem uppställda villkoren inom den marknad, på vilken de söka anställning. I den mån detta är fallet, är arbetslösheten ur praktiskt-politisk synpunkt av annan art, än när den individuella arbetslösheten beror icke på att arbetstillfällen saknas utan på svårigheter för den arbetssökande att komma i kontakt med dessa arbets-tillfällen.

Så länge brist synes råda på åtskilliga förnödenheter, kan det förefalla orimligt, att arbetstillfällen skola saknas. Isynnerhet ter sig läget paradoxalt, när man samtidigt med arbetslösheten möter ofullständigt utnyttjande även av andra produktiva hjälpmedel än arbetskraften. Då en förklaring av orsakerna till nu nämnda förhållanden ger god ledning, även när det gäller att bestämma gränserna för en politik, som går ut på att öka produktionen genom att sätta de outnyttjade produktionskrafterna i användning, synes det motiverat att gå något närmare in på de teoretiska spörsmål, som här möta. Frågans omfattning gör det nödvändigt att ge framställningen en starkt schematisk karaktär och begränsa den till vissa huvudsynpunkter av omedelbar vikt för den praktiska politikens utformning. Diskussionen avser endast att till bakgrund för den fortsatta behandlingen av arbetslöshetsfrågorna belysa det sätt, varpå produktionens omfattning, sysselsättningsgraden etc. i ett givet läge äro bestämda. Till de förlopp, som utlösas, när man förändrar exempelvis lönehöjden och när till följd därav även en del andra bestämningsgrunder för tillgången på arbetstillfällen förskjutas, återkommer framställningen i andra avdelningen av detta betänkande.

Vid en till sin omfattning och inriktning given efterfrågan, i penningar räknat, på varor och tjänster för slutlig förbrukning är det tydligt att, oavsett tillgången, endast vissa begränsade mängder av olika produktiva tjänster kunna tagas i anspråk till bestämda priser. Ju högre priset är på ett visst hjälpmedel, desto större krav ställas på dess produktivitet, i penningar räknat, vid den under givna förhållanden gynnsammaste formen för samarbete med övriga produktionsfaktorer, för att det skall vara och förbli i användning. En minskning i användningen beror dels på att totalproduktionen vid ett högre pris blir av mindre omfattning, dels på en förskjutning därav i riktning mot minskad relativ användning av det dyrare hjälpmedlet. Det är å andra

sidan klart, att ju högre priser övriga produktionsfaktorer betinga, desto större är risken för att priset på hjälpmedlet skall vara för högt för att tillåta lönande användning. I detta fall är det höjningen av övriga priser eller vissa av dessa som verkar produktionsbegränsande, samtidigt som likväl produktionens inriktning förändras på ett sätt, som är gynnsamt för det hjälpmedel, vars pris kvarstår oförändrat.

Det lägsta pris, ett hjälpmedel kan betinga, är givetvis under normala förhållanden lika med noll. Detta pris på hjälpmedlet är en förutsättning för produktiv användning därav, om det i samarbete med övriga faktorer i under givna förhållanden gynnsammaste kombinationer icke lämnar någon avkastning utöver den som kräves för ersättningen till koopererande hjälpmedel.

Minimipriserna på produktiva hjälpmedel kunna emellertid ligga även mer eller mindre över noll av något av följande skäl:

1. Naturlig knapphet, som medför, att konkurrensen mellan olika företagare driver upp priset på hjälpmedlet. Denna knapphet är icke en gång för alla given, utan kan på längre sikt variera under inflytande av utvecklingen av bl. a. det pris, hjälpmedlet betingar. Här karakteriserade orsaker till ett positivt pris kunna exemplifieras med bestämningsgrunderna för tillgången på fast kapital. På kort sikt föreligga kapitalföremål — liksom jord — av växlande kvalitet i absolut begränsad omfattning. Dessa kapitalföremål äro under givna förhållanden mer eller mindre räntabla och skulle vid hyra betinga priser från noll och uppåt. Deras genomsnittliga räntabilitet vid gällande pris för kreditdisposition etc. bestämmer den utsträckning, i vilken de ersättas genom ny investering. Ju lägre räntabiliteten är, desto sämre kan kapitalförsörjningen väntas bibehållen. Bestämningsgrunderna för tillgången till kredit kunna i detta sammanhang lämnas åsido. Framställningen återkommer senare till frågan (s. 35 ff. och 58 ff.).

2. En priskänslighet hos utbudet på tjänsten, som medför, att man, även om någon monopolistisk reglering av marknaden icke finnes, vid oförändrad tillgång erhåller en begränsning av utbudet, så snart priset på tjänsten når ned till en viss lägre nivå; en dylik utbudsbegränsning visar bl. a. arbetskraften.

3. Monopolistisk begränsning av utbudet på den produktiva tjänsten.

I de båda sistnämnda fallen, vilka icke kunna bestämt avgränsas från varandra, kan man tala om *bundna priser*. När en faktor betingar det pris på noll eller däröver, som motiveras av dess kvalitet och knapphet i förhållande till den under i övrigt givna förhållanden föreliggande monetära efterfrågan på varor och tjänster för slutlig förbrukning, kan priset karakteriseras såsom *rörligt*.

Av det anförda följer, att produktiva resurser ligga outnyttjade på grund av *dels* att de äro av alltför låg kvalitet för att vid given monetär efterfrågan och i övrigt givna priser själva kunna betinga sig ett positivt pris eller — vid priskänsligt utbud — det lägsta utbudspriset, *dels* att utbudet är monopolistiskt begränsat. Vidare gäller, att höjningen av priset på ett produktivt hjälpmedel under angivna förutsättningar medför en nedgång i utnytt-

landet därav dels till följd av minskad produktion och minskat kapacitetsutnyttjande för övriga hjälpmedel, dels på grund av att produktionen kommer att karakteriseras av minskad relativ användning av hjälpmedlet i fråga, dels slutligen till följd av minskad tillgång på vissa koopererande hjälpmedel av kapitalets typ. Produktion och kapacitetsutnyttjande kunna ökas genom en reduktion av bundna priser, medan däremot en reduktion av ett knapphetsbestämt, rörligt pris, om den icke stannar vid att utgöra en ekonomiskt indifferent inkomstöverföring, får antagas medföra, att detta hjälpmedel ej får sin mest räntabla användning. Under givna förutsättningar kommer sålunda knappheten på olika hjälpmedel att uppdraga gränsen för möjligheterna till starkare ekonomisk utveckling.

Slutsatserna kunna också sammanfattas så, att *bristen på arbetstillfällen, liksom ofullständigt kapacitetsutnyttjande överhuvud, förklaras av knappheten på olika produktiva hjälpmedel, respektive bättre kvaliteter därav, i förhållande till den givna monetära efterfrågan på varor och tjänster för slutlig förbrukning samt av vissa prisers bundenhet.* Vore arbetskraften av enhetlig kvalitet och så produktiv, att den täckte de övriga kostnaderna vid produktion, skulle den under angivna förutsättningar i sin helhet vara utnyttjad vid en lön, motsvarande det överskott över de övriga kostnaderna, som den vore i stånd att prestera. Vid en högre lön skulle användningen av arbetskraft vara inskränkt på ovan karakteriserade grunder. Vid växlande kvalitet på arbetskraft skulle full sysselsättning möta endast för den arbetskraft, som är av sådan kvalitet, att dess prestationer i samarbete med övriga hjälpmedel täcker dess eget utbudspris jämte de övriga kostnaderna vid anlitan av dessa hjälpmedel. Vissa arbetare äro därför alltid arbetslösa av kvalitetsskäl. De arbetare, som av kvalitetsskäl sakna anställning, äro flera, ju större knappheten är på övriga hjälpmedel respektive ju högre vissa bundna priser äro. Den arbetslön, till vilken sysselsättning kan beredas arbetskraften, är lägre, ju större knappheten är på övriga hjälpmedel respektive i ju större utsträckning och vid ju högre nivå priserna på andra hjälpmedel äro bundna.

Föregående översikt över bestämningsgrunderna för tillgången på arbetstillfällen i ett givet läge är i ett betydelsefullt avseende ofullständig. Upprepade gånger har framhållits, att resonemanget gäller under förutsättning av given monetär efterfrågan på varor och tjänster för slutlig förbrukning. Med omfattningen av denna efterfrågan variera, under i övrigt oförändrade förhållanden, även gränserna för utnyttjandet av de produktiva hjälpmedlen. Det är givetvis av stor vikt för bedömandet av frågan om bestämningsgrunderna för sysselsättningsgraden, huru och i vilken utsträckning tillgången på arbetstillfällen varierar vid växlande omfattning hos den monetära efterfrågan.

Vid en större monetär efterfrågan på varor och tjänster är det även vid oförändrad produktivitet för företagarna lönande att vid oförändrade priser på produktiva hjälpmedel hålla produktionen på en högre nivå; såsom strax skall visas, ligga nämligen de reala ersättningarna till produktiva hjälpmedel i detta fall på en relativt lägre nivå. Om något hjälpmedel föreligger i absolut

begränsad omfattning och redan vid en mindre total efterfrågan fullt utnyttjas, är det tydligen icke möjligt att med dess hjälp producera mera. I den mån ett hjälpmedel med bundet pris delvis ligger outnyttjat, till följd av att dess kvalitet i viss utsträckning är för låg att vid en mindre total efterfrågan täcka kostnaderna för koopererande hjälpmedel och det bundna priset på produktionsfaktorn själv — detta torde ofta vara fallet för arbetskraftens vidkommande — kan man däremot räkna med utvidgad produktion, eftersom denna vid större monetär efterfrågan ger en större avkastning än tidigare; detta vore däremot omöjligt, om priset på produktionsfaktorerna höjdes, så att kostnaderna motsvarade intäkten. Hade priset på den delvis utnyttjade faktorn varit rörligt och faktorn vid den lägre monetära efterfrågan utnyttjats ända ned till den kvalitet, vars användning icke gav något överskott över kostnaderna för koopererande hjälpmedel — man kan tänka på åtskilliga icke monopoliserade naturtillgångar — skulle det varit omöjligt att under i övrigt oförändrade omständigheter öka produktionen med hjälp av detta hjälpmedel. Det är emellertid möjligt, när man kan basera utnyttjandet på samarbete med en ökad mängd av andra hjälpmedel, och kan sålunda ske, i den mån efterfrågeökningen förbindes med vidgad användning av exempelvis arbetskraft.

Vid ökad monetär efterfrågan möter sålunda ökat utnyttjande av hjälpmedel, som föreligga i växlande kvalitet. Den kapacitet, som tagits i anspråk, kan därvid ersättas efter samma pris som den sämsta tidigare utnyttjade delen av ifrågavarande faktor. Priset på övriga hjälpmedel, respektive bättre kvaliteter av ifrågavarande hjälpmedel, kommer att i viss utsträckning ligga högre än eljest. Vidare har man att räkna med en förskjutning av produktionen i riktning mot ökad *relativ* användning av de hjälpmedel, vilka tagits i anspråk i större utsträckning än tidigare. Hur stark den förskjutning i kapacitetsutnyttjandet och därmed också den ökning av produktionen är, som möter vid ökad monetär efterfrågan, beror på hur snabbt kvaliteten sjunker på de hjälpmedel, man måste använda vid en utvidgning av produktionen. Om den bästa tidigare icke utnyttjade kvaliteten är avsevärt lägre än den sämsta förut använda, kan det krävas en mycket betydande efterfrågeförskjutning, för att ökat kapacitetsutnyttjande skall vara möjligt och ökad produktion räntabel.

Eftersom produktionen endast kan ökas med stigande svårighet, kommer det produktionstillskott, som föreligger efter en efterfrågestegring, icke att vara proportionellt mot denna eller den därigenom möjliggjorda höjningen av vissa nominella inkomster. Prisnivån kommer därför att vara relativt högre än vid en mindre efterfrågan. Detta är orsaken till att reallönen, såsom nyss framhållits, i här diskuterade fall är lägre, ehuru nominallönen motsvarar den ersättning, som vid en mindre monetär efterfrågan utgår till den sysselsatta arbetskraften. I den mån den nominella lönen icke är bunden till sitt absoluta belopp utan i relation till produktprisnivån — i den mån m. a. o. de arbetare, som ifrågakomma för nyanställning, kräva en viss reallön — försvagas givetvis efterfrågeökningens inflytande på sysselsättning och produktion. Som villigheten att offra tid och krafter för en lägre real ersättning, än man tidigare krävt, kan sägas ge uttryck åt en stegrad relativ behovsintensitet hos de

nyanställda — denna term får här täcka alla de psykologiska och sociala moment, som binda anspråken på *real* ersättning för en viss arbetsprestation — kommer sålunda begränsningen av möjligheterna att genom ökad monetär efterfrågan förbättra sysselsättningen ytterst att ligga i behovsintensiteten hos de arbetare, som stå närmast anställning. Ökas icke denna samtidigt med förskjutningen i den monetära efterfrågan, är arbetstillgången absolut begränsad genom den relativa knappheten på olika hjälpmedel och vissa prisers bundenhet. Då även en sänkning av de nominella löneanspråken kan sägas ge uttryck åt stegrad behovsintensitet, är det tydligt, att ökningen av arbetstillfällena är att förklara på principiellt samma sätt vid en sänkning av nominallönerna som vid en stegring av den monetära efterfrågan vid oförändrad nominallön. Olikheten ligger närmast däri, att man angriper förhållandena från skilda sidor; det faktiska förloppet kan i viss mån röna inverkan därav.

Det bör redan här i förbigående påpekas, att den totala monetära efterfrågan och den grad, vari olika produktiva hjälpmedel äro använda, respektive den ersättning, som utgår för hjälpmedlens tjänster, i praktiken icke äro beroende av varandra endast på nyss angivet sätt. Självständiga fluktuationer i den ersättning, som utgår till arbetskraften, vilka icke omedelbart förbindas med motsvarande förskjutningar i sysselsättningsgraden av den art, som skildrats i det föregående, förändra sålunda den totala inkomstsumman och kunna därför indirekt bliva av betydelse även för omfattningen av den totala monetära efterfrågan på produkter etc. Den närmare betydelsen av denna möjlighet, som i det föregående skjutits åt sidan genom att framställningen utgått från förutsättningen av given monetär efterfrågan, skall upptagas till närmare behandling i kap. III. I detta sammanhang är det tillräckligt att fastslå, att hela det tidigare skildrade balanssystemet mellan olika priser etc. i så måtto är labilt, som den monetära efterfrågan och kapacitetsutnyttjandet etc. stå i ömsesidigt beroende av varandra. Detta förhållande gör det givetvis till en mycket vanskelig uppgift att i till praktiska slutsatser syftande resonemang, där de olika sidorna av problemet icke som här få skiljas från varandra, bestämma verkan av en viss inkomstförändring. Den obestämdhet, som betingas därav, att alla förändringar av de nominella inkomsterna på här antytt sätt inverka både på kostnads- och på efterfrågesidan, skänker ökad tyngd åt konklusionen, att den yttersta begränsningen av produktionsmöjligheterna ligger i å ena sidan begränsad tillgång på produktiva hjälpmedel av en viss kvalitet, å andra sidan de faktorer, som ovan sammanfattats under termen den relativa behovsintensiteten.

Den totala monetära efterfrågans omfattning bestämmes *omedelbart* av exportens storlek, investeringarnas omfattning samt den totala efterfrågan på konsumtionsnyttigheter. I den mån en exportökning åtföljes av en relativ prisstegring på exportvaror i förhållande till importvaror eller en investeringsökning förbindes med förbättrad produktivitet, skilja sig dessa former av efterfrågeökning från den ovan behandlade, vars förutsättningar däremot äro fyllda vid ökad konsumtionsefterfrågan, därigenom att de icke förbindas med en sänkning av realinkomsterna. Att man måste taga i anspråk relativt sämre produk-

tiva tillgångar kompenseras därav, att man för de ökade exportinkomsterna kan förvärva en relativt större kvantitet importvaror o. s. v.

På en marknad, där enskilda företagare helt omhänderhava investeringarna, bli dessa till sin omfattning bestämda av företagarnas bedömning av avkastningen; ju högre realkapitalens framtida avkastning väntas bli, desto större blir vid givna möjligheter till kreditexpansion också investerings efterfrågan. I den mån investeringar komma till stånd genom statsmakternas beslut, kan investerings efterfrågan utvecklas mera oberoende av räntabiliteten.

Förskjutningar i konsumtionsvaruefterfrågans omfattning betingas utom av den monetära inkomstbildningen i huvudsak av förändringar i det frivilliga sparandets styrka. Även staten kan givetvis göra gällande en betydande efterfrågan på förnödenheter för omedelbar förbrukning.

Slutligen har man att beakta, att förekomsten av varumarknadsmonopol övar ett direkt inflytande på den monetära efterfrågans återverkan på sysselsättningen.

Möjligheterna att på politisk väg åstadkomma en stegring av den monetära efterfrågan äro av två väsentligt olika slag. Man kan dels inrikta sig på att uppmuntra exporten eller den enskilda efterfrågan på varor för konsumtions- och investeringsändamål, dels kan det allmänna självt göra gällande en dylik efterfrågan. Det bör erinras om att effekten i båda fallen kan bli beroende av de nyanställdas villighet att acceptera arbete mot en lägre real ersättning. I vad mån det är möjligt att genom statlig efterfrågan öka den totala monetära efterfrågan beror väsentligen på omfattningen av de behov, som man anser böra tillgodoses genom statsmakternas försorg.

Den monetära efterfrågan kan sålunda minskas genom
en nedgång i exportens omfattning,

minskade investeringar till följd av en ogynnsammare räntabilitetsbedömning respektive på grund av en begränsning av statens verksamhet samt

minskade konsumtionsanspråk till följd av förändringar i det frivilliga penningssparandets omfattning, i statens anspråk på förnödenheter för omedelbar förbrukning eller i varumarknadsmonopolens politik. Förskjutningar i läget i nu angivna avseenden kunna givetvis taga ut varandra. Detta är exempelvis fallet, när penningssparandet stiger och investeringarna ökas i samma omfattning. Förändringar i dessa båda storheter ingå, såsom i kap. II skall visas, som en integrerande del i konjunkturörelserna och förklara till en del de med dessa förbundna förändringarna i kapacitetsutnyttjandet. I nu förevarande sammanhang, där uppmärksamheten främst inriktas på utvecklingen på längre sikt, påkalla närmast förskjutningarna i exportens omfattning uppmärksamhet såsom en med ändrad tillgång på olika produktiva hjälpmedel och vissa prisers bundenhet samordnad orsak till arbetslöshet.

Till slut bör påpekas, att faktorer, som på kort sikt påverka den monetära efterfrågan i stegrande riktning, kunna vara på längre sikt ofördelaktiga för tillgången på arbetstillfällen.

II.

Framställningen i föregående avdelning av kapitlet, som ger en inblick i åtgärder mot hur sysselsättningsgraden i en given situation är bestämd, kan tagas till utgångspunkt för en första orientering rörande möjligheterna att förebygga eller minska arbetslöshet.

Den säsongmässiga ansvällningen av arbetslösheten kan motverkas genom åtgärder, ägnade att dels minska produktionens beroende av klimatiska förhållanden samt de säsongmässiga växlingarna i efterfrågans omfattning och riktning, dels öka arbetarnas kontakt med marknader, karakteriserade av säsongrörelser, motsatta dem som möta inom de områden, där de normalt äga anställning.

Till åtgärderna mot konjunkturarbetslöshet, vilka lämpligen diskuteras mot bakgrunden av en utförligare behandling av orsakerna till konjunktursvängningarna inom näringslivet, återkommer framställningen i kap. II.

Vad slutligen beträffar den arbetslöshet, som kvarstår även under högkonjunkturer, fordras tydligen åtgärder på flera olika plan. Med avseende å befolkningstillväxten och frekvensen av avskedanden kan icke mycket göras. Man har dock vissa möjligheter att inverka utjämnande på avskedandena, exempelvis genom tillfälliga stödåtgärder, ägnade att göra en omläggning av produktionsutvecklingen mera friktionsfri. I syfte att vidga den marknad, på vilken arbetslösa kunna söka anställning, kan en viss effekt ernås genom olika organisatoriska åtgärder på arbetsmarknaden, exempelvis yrkesrådgivning och yrkesskolning, utvidgad arbetsförmedling, bidrag till flyttningkostnader, modifieringar av understödspolitikerna eller av det fackliga organisationsväsendets verksamhet.

De ojämförligt viktigaste utvägarna att minska den arbetslöshet, som föreligger även under högkonjunkturerna, äro emellertid de vilka anknyta till möjligheterna att påverka de för tillgången på arbetstillfällen bestämmande momenten.

Framställningen i föregående avdelning av kapitlet har varit ägnad att belysa arten av de faktorer, som vid varje tidpunkt uppdraga vissa gränser för produktionen, kapacitetsutnyttjandet och sysselsättningen. Arbetar näringslivet ända ut till dessa gränser — man kan då tala om *fullständigt utnyttjande av den samhälleliga produktionskapaciteten* — skulle ett försök att på någon punkt öka produktionen icke vara ägnat att medföra en ytterligare förbättring av den samhälleliga varuförsörjningen, emedan det förutsätter, att man överför hjälpmedel, varpå knapphet råder, från annan mera produktiv användning. En arbetslöshetspolitik, som på någon punkt driver produktionen över antydda gränser är därför ägnad att minska det sammanlagda produktionsresultatet, medan däremot en arbetslöshetspolitik, som uteslutande tager i anspråk sam-

hälleligt sett utnyttjad kapacitet, förenar ökningen av tillgången på arbetstillfällen med en förbättring av den samhälleliga varuförsörjningen.

Om man utan att *direkt* förändra den relativa knappheten på olika hjälpmedel i förhållande till efterfrågan vill nedbringa arbetslösheten, har man att välja mellan två principiellt olikartade linjer: man kan *å ena sidan* öka prisernas rörlighet eller direkt sänka vissa bundna priser, *å andra sidan* i en oförändrad prissituation vidtaga sådana åtgärder, att utnyttjad produktionskapacitet kommer till fullständigare användning. Åtgärder av sistnämnda slag måste gå ut på att med hjälp av skattemedel sänka de kostnader, vilka hållas uppe genom vissa prisers bundenhet. Gränserna för den ekonomiskt rationella politiken bestämmas i båda fallen av knappheten på olika hjälpmedel.

Frageställningen belyses enklast genom ett exempel. Antag att arbetslönen är ett bundet pris, medan däremot priserna på övriga hjälpmedel äro rörliga och helt bestämda av rådande knapphet på respektive produktionsfaktorer. Man kommer då att ha en viss arbetslöshet och därjämte en viss tillgång på utnyttjad jord- och kapitalkapacitet, som det skulle vara räntabelt att använda under förutsättning av lägre arbetslöner. Om nu arbetslönen sänkes, kommer den utnyttjade arbetskraften att tagas i anspråk i samarbete med den utnyttjade jord- och kapitalkapaciteten. Därvid komma de ersättningar, som utgå till övriga hjälpmedel, att stiga. Delvis komma till följd därav en del produktiva hjälpmedel, som vid det förut rådande lägre priset funnit användning på annat håll, att konkurreras bort därifrån, utan att därför den därigenom framkallade produktionsinskränkningen är att betrakta som en förlust; nettoresultatet av lönesänkningen måste bli en ökning av den samhälleliga produktionen. En partiell lönesänkning, som leder till att man på något håll kan taga i anspråk jord- och kapitalkapacitet av viss lägre kvalitet, kan däremot konkurrera bort produktiva hjälpmedel från annan, effektivare användning och på så sätt medföra en relativt mindre gynnsam produktionsinriktning.

Reduktionen av arbetskostnaderna behöver, som redan antytts, icke ske genom en lönereduktion. Det är även möjligt att slå in på den alternativa linjen och öka arbetstillfällena exempelvis genom att det allmänna med skattemedel täcker förlusterna vid användningen av arbetskraften till de högre, bundna priserna; tydligen kan man på denna väg gå längre än genom en reduktion av lönerna, som alltid måste förutsättas tillräckliga för försörjning. Frageställningen blir därvid densamma som i föregående exempel. Om subventioner *generellt* utgå i proportion till anställningen av arbetskraft, erhålles samma resultat som vid en generell lönesänkning; politikens resultat kan dock bli ogynnsamt, om subventioneringen utsträcker så långt, att den möjliggör användning av arbetskraft av alltför låg kvalitet för att dess produkttillskott skall täcka den produktionsminskning, som uppkommer genom att bättre arbetskraft kommer att samarbeta med mindre kapital. Vid subventionering av produktionen inom enstaka områden av näringslivet riskerar man alltid att, till men för det hela, hålla uppe användningen av kvalitativt otillfredsställande produktiva tillgångar även av annat slag. Till en närmare jämförelse mel-

lan en löneanpassning och den därmed alternativa subventionspolitiken i övriga avseenden och med hänsyn till de sekundära återverkningarna skall framställningen strax återkomma.

Det är ett utmärkande drag för det moderna näringslivet, att priserna på åtskilliga produktionsfaktorer visa en påfallande stelhet. Detta beror på olika marknadsförhållanden, som, utan att de behöva innebära direkt monopolism, göra det fördelaktigt att stabilisera priset med acceptering av vissa fluktuationer i avsättningsmöjligheterna. Man har dock säkerligen i många fall att förklara prisstelheten genom otillräcklig överblick över marknaden och otillfredsställande organisation av produktion och handel i andra avseenden.

Arbetslönen utgör det viktigaste av de bundna priserna. Det saknas i detta sammanhang anledning att ingå på orsakerna till den stelhet, som karakteriserar lönebildningen; man kan konstatera, att förutsättningarna för arbetslöshet föreligga, så snart de arbetssökande upprätthålla vissa inkomstanspråk. Till följd av lönens betydelse såsom ersättning för personliga uppoffringar av tid och krafter blir den, såsom tidigare visats, ytterst bunden vid behovsintensiteten. Dess roll som bestämningsgrund för levnadsstandarden för stora lager av befolkningen måste skänka den en större stelhet än som utmärker övriga priser på produktiva hjälpmedel.

Den prisbundenhet, som framkallas av en monopolistisk prisbildning på naturtillgångarna, kunde tänkas vara av samma betydelse som arbetslönenes stelhet. En prisbundenhet av denna art spelar dock knappast en avgörande eller med arbetslönenes stelhet jämförbar roll i vårt land. En politik, inriktad på att nedbringa arbetslösheten genom främjande av större prisorlighet och genom en sänkning av bundna priser, måste under dessa förhållanden i främsta rummet inriktas mot arbetslönerna. När varumarknadsmonopolismen här lämnats åsido, beror detta på att den är att betrakta mindre såsom en kostnadsän som en efterfrågebestämmande faktor. Att den till sina verkningar kan vara lika betydelsefull som råvarumonopolism är givet.

Den nu förda diskussionen av möjligheterna att nedbringa arbetslösheten genom utnyttjande av föreliggande produktiva tillgångar är i så måtto ofullständig, som den utgått från den relativa knappheten på olika produktiva hjälpmedel såsom given och alltså bortsett från möjligheten, att den absoluta tillgången på olika hjälpmedel eller området för en användning av dessa undergår en förändring. Tydligt kan man tänkas nedbringa arbetslösheten utan att följa någon av de ovan angivna linjerna, alltså en sänkning av de bundna priserna — i främsta rummet arbetslönerna — respektive en kostnadsminskande stödpolitik, om man lyckas förändra den relativa knappheten på olika hjälpmedel till bättre överensstämmelse med givna prisrelationer. Även här möta två alternativ. *Dels* kan man tänkas öka tillgången på kapital respektive höja jordens eller arbetskraftens kvalitet, *dels* kan man på någon av de i föregående avdelning av kapitlet angivna vägarna tänkas direkt öka den totala efterfrågan i penningar räknat. En ökning av realkapitalbildningen kan sålunda leda till att arbetslösheten sjunker, trots att arbetslönerna kvarstå oförändrade på en nivå, som vid den tidigare relativa tillgången på kapital förbands med

arbetslöshet. En förbättring av möjligheterna att vinna avsättning för produktionen genom export leder till ett likartat resultat. Man har sålunda att räkna med fyra principiellt olikartade sätt att öka tillgången på arbetstillfällen, nämligen

en sänkning av arbetslönen eller eventuellt av andra bundna priser respektive en sådan förändring av marknadsförhållandena, att prisernas rörlighet ökas;

en stödpolitik, vilken vid oförändrade priser på olika produktiva hjälpmedel sänker produktionskostnaderna genom en inkomstöverföring exempelvis på skattevägen;

ett främjande av realkapitalbildningen eller en förbättring av jordens respektive arbetskraftens kvalitet samt

en direkt stegring av den totala monetära efterfrågan, en utväg, vilken dock icke leder till en motsvarande ökning av sysselsättningen, om den icke förbindes med en förbättring av relationen mellan export- och importpriser, förbättrad kvalitet hos arbetskraften respektive en höjning av behovsintensiteten eller m. a. o. en sänkning av närmast reallönerna.

Det säger sig självt, att man på lång sikt endast har relativt begränsade möjligheter att tillskapa nya användningsmöjligheter för de produktiva hjälpmedlen; exporten kan endast i ringa utsträckning påverkas och anspråken på real ersättning äro på lång sikt och, om man bortser från de möjligheter att förändra läget, som olika former av subventionspolitik kunna tänkas erbjuda, relativt oberoende av yttre ingripanden. Emellertid föreligga kontinuerliga, av politiska åtgärder oberoende förskjutningar i gynnsam och ogynnsam riktning. Dessa förskjutningar äro delvis av *strukturell* karaktär eller utgöra med andra ord engångsförändringar i näringslivets förutsättningar, framkallade företrädesvis av förändringar i världshandelns inriktning. Det inflytande på möjligheterna att utnyttja samhällets produktiva hjälpmedel, som förändringar av detta slag utöva, kan påkalla en politik i syfte att utjämna försämringarna och möjliggöra, att förbättringarna utnyttjas snabbare. Därvid har man företrädesvis att anlita handelspolitiska åtgärder av olika slag.

Vid sidan av de strukturella förändringarna i användningsmöjligheterna möta *konjunkturrella* förskjutningar i den grad, i vilken det är möjligt att produktivt utnyttja olika hjälpmedel. Orsakerna till dessa förskjutningar skola upptagas till närmare behandling i följande kapitel. I detta sammanhang räcker det att konstatera, att de konjunkturrella förändringarnas relativt *regelbundna* karaktär gör det tänkbart att motverka den för depressionen typiska försämringen i kapacitetsutnyttjandet genom en systematisk förskjutning av vissa produktiva uppgifter till dessa perioder i den ekonomiska utvecklingen.

När det gäller att öka tillgången på arbetstillfällen genom främjande av realkapitalbildningen, föreligga större möjligheter att nå positiva resultat än när man eftersträvar att tillskapa nya produktionsmöjligheter. Det frivilliga sparandet kan underlättas på olika vägar. Av särskild vikt är, att beskattningen erhåller en för sparandet skonsam utformning. Tvångsvis kan man

vidare till en viss gräns finansiera produktionen av realkapital med en konsumtionsbegränsande beskattning. Det är slutligen möjligt att genom finansiering av kapitalvaruproduktion med tillskottskrediter i viss utsträckning minska den relativa produktionen av konsumtionsvaror och tvinga konsumenterna att anpassa sin förbrukning därefter.

När det gäller att förbättra jordens kvalitet, stå principiellt sett samma möjligheter till buds, som när man eftersträvar en förstärkning av realkapitalbildningen. Frågan om möjligheterna att höja arbetskraftens kvalitet ligger delvis på ett annat plan, då det i detta fall mera gäller ett socialt organisationsproblem än ett produktionsproblem, vars vanskligheter äro av övertvägande ekonomisk och teknisk natur. Frågan om arbetskraftens kvalitet leder i själva verket över från arbetslöshetsfrågan till sociala problem av väsentligen annan innebörd, såsom spörsmålen rörande befolkningsrörelsen, bostadsförhållandena och undervisningsväsendet etc. I ett speciellt avseende bli dock de arbetslöshetspolitiska frågeställningarna framträdande, nämligen när det gäller möjligheterna att genom yrkesskolning etc. höja den mindre yrkeskunniga arbetskraftens kvalifikationer.

I den mån det visar sig omöjligt att efter nu antydda linjer åstadkomma ökad monetär efterfrågan respektive öka tillgången på produktiva hjälpmedel eller höja jordens eller arbetskraftens kvalitet, ställes man, när det gäller att bekämpa den permanenta arbetslösheten, i valet mellan att sänka arbetslönerna eller andra bundna priser eller att i en oförändrad prissituation sänka produktionskostnaderna genom att på statsfinansiell väg överföra inkomster från en grupp till en annan. Det har redan framhållits, att effektiviteten av åtgärder efter de olika linjerna är densamma, om hänsyn endast toges till det omedelbara ekonomiska resultatet. I viss mån äro de jämförliga även med hänsyn till riskerna för en relativt ogynnsam riktning av produktionen. Den avgörande olikheten mellan åtgärder efter de båda alternativa linjerna ligger på ett annat plan och sammanhänger med de olikartade förskjutningar i inkomstfördelningen, varmed de förbindas. Frågeställningen kan belysas genom en redogörelse för den utveckling, som inträder på längre sikt, om man håller nere den permanenta arbetslösheten genom att reducera arbetskostnaderna genom en relativ sänkning av lönekostnaderna respektive genom tillskott av allmänna medel, som utgå i direkt proportion till anställningen av arbetskraft.

En generell subventionering av produktionen i direkt proportion till användningen av arbetskraft kan visserligen på kort sikt ske med lånemedel men måste på lång sikt täckas av verkliga statsinkomster och sålunda motsvaras av en eller en annan art av beskattning. Transaktionen får sålunda karaktären av en inkomstöverföring från de beskattade till arbetarna, som på detta sätt kunna erhålla de mot de bundna arbetslönerna svarande inkomsterna vid en relativt högre sysselsättningsgrad än eljest. Långtidsutvecklingen blir beroende på den art av beskattning, som väljes. Man kan givetvis tänka sig, att beskattningen helt lägges på de löntagargrupper, vilkas nominella inkomstnivå hålles uppe genom subventionerna. Transaktionen skulle i så fall vara ett sätt att kringgå svårigheterna att reducera de bundna priserna och motsvarar

till sin principiella innebörd en statlig reglering av prisbildningen på produktiva tjänster. I alla andra fall komma verkningarna av transaktionen att avvika från det resultat, som ernås vid en reduktion av lönesatserna.

Går beskattningen exempelvis ut över riskbundna företagarkincomster, såsom fallet är vid en inkomstskatt, som pålägges i proportion till inkomsterna utan modifikation med hänsyn till dessas större eller mindre varaktighet, kommer beskattningen att motverka den expansion av näringslivet, som ernås genom subventioneringen. Man tvingas under dessa omständigheter lätt att driva subventionspolitiken vidare. Resultatet blir i så fall en allt labilare och politiskt mera bunden produktionsutveckling.

När beskattningen verkar minskande på sparandet och denna verkan icke motväges av att subventionspolitiken direkt framkallar ökad realkapitalbildning, utlöses likaledes lätt en förskjutning i riktning mot allt vidsträcktare subventionering. Risker föreligga i detta fall för en successiv försämring av försörjningsmöjligheterna, framkallad av den relativa nedgången i tillgången på realkapital.

Mot bakgrunden av det anförda kunna de väsentliga riskerna med en subventionspolitik av här ifrågavarande allmänna inriktning sägas vara *å ena sidan* en opåräknad förskjutning av näringslivet in under allt starkare statsfinansiell kontroll, *å andra sidan* en nedgång i realkapitalbildningen. Det första av dessa riskmoment föreligger tydligen icke vid en politik, som ernår den nödvändiga kostnadsreduktionen genom en sänkning av lönesatserna. Risker för försämrad realkapitalbildning möter även vid en politik efter sistnämnda linjer, för den händelse det frivilliga sparandet väsentligen presteras av de samhällsgrupper, vilkas inkomster reduceras genom en sänkning av lönesatserna, respektive om ifrågavarande inkomstminskning medför en sådan sänkning av levnadsstandarden, att den individuella arbetsdugligheten minskas.

Skulle valet stå mellan en partiell lönesänkning och en subventionering av viss produktion — detta är givetvis i regel den aktuella frågeställningen — möter för det första samma olikhet mellan de båda linjerna som i föregående fall, men därtill kommer för det andra, att subventioneringen kan väntas ge den genom det politiska ingripandet framkallade produktionsinriktningen en större stelhet än en lönereduktion gör. Skulle nya produktionsmöjligheter uppkomma, sedan fullständigare sysselsättning väl möjliggjorts genom subventionering av produktionen inom något område, kan själva formen för det arbetslöshetspolitiska ingripandet medföra svårigheter att utnyttja dessa produktionsmöjligheter, som icke skulle ha förelegat vid en löneanpassning. Är subventionen utformad så, att den lämnar en viss outnyttjad marginal, och är den i övrigt stel, kommer det subventionerade områdets konkurrens om olika produktiva hjälpmedel att kunna vara tillräckligt stark, för att en uppblomstring av den nya verksamhetsgrenen skall förhindras. Det sekundära resultatet av subventionspolitiken är i så fall en relativ försämring av försörjningsmöjligheterna, även om subventioneringen ursprungligen inriktats så, att den ökat försörjningen.

Den med en lönesänkning alternativa subventionspolitiken behöver icke taga

den ovan diskuterade formen av direkta understöd till enskild produktion. Man kan även tänka sig, exempelvis att staten själv tager upp den icke räntabla produktionsgrenen och bär de förluster, som vid bundna priser förbindas därmed. Även i detta fall kommer tydligen en inkomstöverföring till stånd, vars innebörd emellertid är mindre påtaglig än vid direkt subventionering. Det är likväl givet, att de sekundära återverkningarna skola vara identiska i de båda fallen. Ur administrativ synpunkt möta dock givetvis viktiga olikheter.

Det föreligger uppenbarligen en principiell skillnad mellan å ena sidan en statlig produktion av senast angivna karaktär, som endast anordnas för att öka tillgången på arbetstillfällen, och å andra sidan en statlig produktion, som föranledes av ett faktiskt produktionsbehov. Även en sådan statlig verksamhet påverkar givetvis tillgången på arbetstillfällen men saknar subventionskaraktär, på grund av att produktionsresultatet tillmättes ett värde, som täcker kostnaderna.

För att konkretisera vissa i det föregående behandlade spörsmål, skola frågeställningarna till slut exemplifieras genom en kort diskussion av utvecklingen vid en elektrifiering av statsjärnvägarna, företagen i arbetslöshetspolitiskt syfte; någon prövning av verkningarna av nu pågående elektrifiering är givetvis här icke avsedd, och det är sålunda en öppen fråga, i vad mån förutsättningarna för exemplet äga aktuell giltighet. För en elektrifiering kräves, utom tillgång till arbetskraft, i huvudsak följande: tillgång till elektrisk energi, ledningsstolpar av järn, nya motorvagnar, ny maskinell utrustning, koppar för ledningstråd etc., tillgång till transportmöjligheterna samt tillgång till kredit.

Har sparandet icke ökats, innebär ett ianspråktagande av kredit för elektrifieringsändamål en ökning av köpkraften, som kan väntas erhålla återverkningar i importstegrande riktning; den närmare utvecklingen behandlas bäst i sammanhang med konjunkturfrågorna och skjutes därför tillsvidare åsido. Skulle denna importökning komma till stånd under sådana förhållanden, att valutans ställning hotas, kan bankväsendet föranledas till en kreditåstramning, som minskar produktionsmöjligheterna för det privata näringslivet i lika hög grad som sysselsättningen ökas genom elektrifieringen. Denna effekt kan undvikas, endast om man kan åstadkomma en ökning av sparandet, som neutraliserar uppgången i köpkraften och det tryck på betalningsbalansen, som denna utövar. Kommer ett dylikt sparande icke till stånd på frivillighetens väg, kan det i viss grad framtingas genom en beskattning, som går ut över konsumtionen. Under ett väl utvecklat konjunkturuppsving torde sparandet i regel vara relativt knappt i förhållande till kreditanspråken. Möjligheterna till en importökning, som icke hotar ränteläget, torde därför då vara relativt obetydliga.

Om otillfredsställande inhemsk försörjning med koppar nödvändiggör import av denna vara, är en viss möjlighet till importökning en nödvändig förutsättning för att elektrifieringen skall kunna komma till stånd; för ett av de nödvändiga hjälpmedlen sammanfaller i detta fall frågan om tillgången med frågan om möjligheten av ökad import. För övriga hjälpmedels vidkommande blir försörjningen i första hand beroende av den inhemska tillgången.

Om importmöjligheter finnas i tillräcklig utsträckning för att bära den ökning av köpkraften, vartill elektrifieringen vid föreliggande sparande leder, och om därjämte en kopparimport av nödvändig omfattning kan komma till

stånd, kan expansionen likväl hämmas genom brist på exempelvis järn eller transportmedel. Om man antar, att inga svårigheter möta att utan konkurrens med övrig produktion fullgöra de nödvändiga transporter samt erhålla elektrisk energi, de nya motorvagnarna och den maskinella utrustningen, blir tillgången på järn för framställningen av ledningsstolpar den enda tänkbara hämmande faktorn. Under en högkonjunktur med stark utveckling av byggnadsindustrien kan konkurrensen om järnprodukter av den art, som representeras av ledningsstolpar eller byggnadsjärn, komma att spela en avgörande roll för begränsningen av produktionsmöjligheterna. Vid begränsad tillgång på produkter av denna art kan nämligen elektrifieringen fördyra byggnadskostnaderna så mycket, att den totala produktionen hålles tillbaka trots sysselsättningsförbättringen till följd av järnvägselektrifieringen. Emellertid är tillgången på järnvaror aldrig absolut begränsad annat än på mycket kort sikt. Den äger i stället vad man kan kalla en viss tidselasticitet inför efterfrågeförändringar, som är störst, om malm finnes på lager och järnverkens maskinella utrustning tidigare icke varit fullständigt utnyttjad, och sjunker, i den mån ny maskinell utrustning måste anskaffas eller ny malm brytas. Om gruvorna visa sjunkande avkastning vid ökad brytning, är tillgången på järnprodukter på lång sikt kvalitativt begränsad, så att en ökad tillgång kan komma till stånd endast mot ökade kostnader och höjda priser. I den mån detta är fallet, är det tydligen icke tillräckligt, att tillgången på järnprodukter kan ökas efter någon tids förlopp. Om priset pressas upp, kommer konkurrensen mellan järnvägselektrifiering och övrig produktion att hålla denna tillbaka på ett sätt, som begränsar möjligheterna att genom elektrifieringen minska den permanenta arbetslösheten. Skulle ingen kvalitativ begränsning av antydd art föreligga, är däremot den utvecklingshämmande konkurrensen en övergångsföreteelse, i den mån icke hänsyn till de internationella betalningarna lägga hinder i vägen för utvecklingen av produktionen.

Exemplet har visat huru elektrifieringen kan komma att leda till en relativ minskning av bland annat bostadsproduktionen. Det är tydligt, att man härigenom kommer att ge produktionen en annan inriktning än som skulle ha förelagat, om elektrifieringen icke skulle ha företagits. Även om bostadsproduktionen vore relativt mindre arbetskrävande än elektrifieringen och vidare investeringarna inom bostadsproduktionen minskats i mindre grad än de ökats genom elektrifieringen, så att nettoresultatet blivit en ökad totalefterfrågan och sysselsättningen även på denna grund — under förutsättning av oförändrade nominallöner — förbättrats, kan åtgärden ur hela samhällets synpunkt vara ogynnsam. Förbättringen i arbetslöshetssituationen köpes nämligen genom en förskjutning i samhällets realkapitalbildning, som, om elektrifieringen tillkommit endast av arbetslöshetspolitiska skäl, innebär en försämring i försörjningen med förnödenheter. Samma resultat hade inträtt, om man i stället för att i statlig regi bedriva en elektrifiering hade subventionerat en i rådande kostnadssituation icke räntabel elektrifiering av privatbanorna. Om man i stället valt en allmän lönereduktion eller en generell subventionering av produktionen i proportion till antalet anställda, skulle därigenom en lika stor sysselsättningsförbättring kunnat ernås som genom förskjutningen i produktionens inriktning, utan att någon ogynnsam fördelning av de produktiva hjälpmedlen på olika användningar hade uppkommit.

KAP. II.

Konjunkturarbetslösheten.

I.

Den ekonomiska utvecklingen förbindes med ständigt fortgående förskjutningar i exempelvis den relativa tillgången på olika produktiva hjälpmedel, tekniken, efterfrågeinriktningen eller arbetsmarknadens organisation — vad man med en kort term kan beteckna som förändringar i näringslivets struktur. Jämsides med dessa förändringar möta företeelser av en annan art, nämligen de mera kortvariga fluktuationer i den utsträckning, i vilken samhällets maskinella utrustning utnyttjas och arbetskraften är sýselsatt, i handelsvolym, priser, börsomsättning etc., vilka hittills återkommit med en viss regelbundenhet och vilka man brukar karakterisera som konjunktorella. De strukturella och de konjunktorella förändringarna föreligga i regel ouplösligt sammanflätade. Å ena sidan komma vissa strukturförändringar endast till stånd under förutsättning av en speciell gestaltning av de marknadsförhållanden, vilka äro underkastade konjunktorella förändringar; sålunda kan en rationaliseringsprocess, som förutsätter ökade investeringar, utlösas av den inkomstutveckling och kreditexpansion, som är karakteristisk för konjunkturuppsvinget. Å andra sidan nödvändiggör, som strax skall visas, den naturliga och välkända bristen på kontinuitet i strukturutvecklingen anpassningsprocesser i växlande riktning, vilkas art och tidsföljd i huvudsak är den för konjunkturförloppet typiska. Konjunkturförändringarna erhålla sålunda sin karakteristiska form på grund av det sätt, på vilket anpassningen efter vissa strukturförändringar kommer till stånd. Samtidigt spela de en självständig roll genom att accentuera eller modifiera sistnämnda förskjutningars förlopp och verkningar.

Orsaker till
konjunktur-
fluktuationer.

Den för den ekonomiska utvecklingen karakteristiska företeelse, vilken i första hand tilldrager sig uppmärksamhet, när man talar om konjunkturfluktuationerna, är den starka växlingen i utnyttjandet av samhällets produktiva hjälpmedel; efter en tid med låg arbetslöshet och relativt fullständigt ianspråktagande av den maskinella utrustningen följer en period, då industriella företag i stor omfattning nedläggas och andra endast i ringa utsträckning utnyttja sin kapacitet och då arbetslösheten visar en betydande stegring. Dessa fluktuationer ha i regel starkast framträtt inom de näringsgrenar, som tillverka kapitalvaror, m. a. o. varor vilka såsom järn, stenkol, trä och i senare

tid kautschuk, koppar och brännolja användas att skapa och utnyttja realkapital. Under korta tider förekommer outnyttjad kapacitet — om än i mindre skala — som en normal företeelse inom företaget, vilkas avsättning är underkastad regelbundna fluktuationer; sådana företag måste tydligen utbyggas för att kunna täcka efterfrågan, när denna är som störst, och komma därför under mellantiderna att delvis stå oanvända. En dylik utbyggnad för toppbelastning möter t. ex. inom transportväsendet, kraftdistributionen etc., vilkas tjänster tagas i anspråk i växlande utsträckning under dygnets och årets lopp. Den temporära förekomsten under depressioner av outnyttjad kapacitet inom kapitalvaruindustrierna är i mycket en företeelse av samma art som den nu nämnda; utbyggandet av de fasta realkapitalen präglas nämligen av en ojämnhet, som medför, att kapitalvaruindustrierna, vilka utvidgas så att de kunna täcka materialbehovet under utbyggnadsperioderna, måste visa outnyttjad kapacitet under de mellantider, då realkapitalens omfattning ej utökas utan minskas eller endast vidmakthålles. Från den mest iögonfallande konjunkturföreteelsen — fluktuationerna i utnyttjandet av de produktiva hjälpmedlen — ledes man sålunda över till frågan om orsakerna till ett annat, mera centralt drag i den ekonomiska utvecklingen, nämligen diskontinuiteten i utbyggandet av realkapitalen.

En diskontinuitet i kapitalbildningen kan, som antytts, visas vara den nödvändiga konsekvensen redan av strukturutvecklingens förlopp, närmare bestämt av en motsvarande diskontinuitet i den tekniska utvecklingen. De genomgripande tekniska landvinningarna — exempelvis utnyttjandet av elektriciteten som kraftkälla, införandet av explosionsmotorer etc. — vilka medfört omfattande omläggningar och utbyggnader av realkapitalen, ha framstått som brott i den tekniska utvecklingen. En diskontinuitet har även framkallats genom den språngvisa utvecklingen av uppfinningarnas tillämpningsområde såväl geografiskt som tekniskt och av en viss ojämnhet i konsumtionens utveckling; redan förändringar i konsumtionens tillväxthastighet kunna leda till ett omslag i realkapitalbildningens utveckling. Om man, för att isolera betydelsen av den tekniska utvecklingens diskontinuitet, bortser från att såväl tidpunkten för ändringarnas genomförande som deras tillämpningsområde i viss utsträckning är beroende av marknadens gestaltning, vilken i sin tur förändras till följd av den tekniska utvecklingen, och antager, att marknadsförhållandena bliva oförändrade, är det tydligt, att det sporadiska framträdandet av genomgripande tekniska förbättringar och den språngvisa utvidningen av dessas tillämpningsområde medför en betydande diskontinuitet även i utbyggandet av det fasta kapitalet och därigenom också i växlande utsträckning tager i anspråk tjänsterna från kapitalvaruindustrierna. Så måste t. ex. utbyggandet av ett järnvägsnät eller övergången till motortrafik ställa avsevärt större krav på stålproduktionen under tiden för strukturförändringens genomförande än under den tid av relativ stabilitet, som därefter kan antagas inträda, då efterfrågan väsentligen betingas endast av materialförslitningen.

Om än ovan berörda förhållanden under alla omständigheter måste framkalla en viss ojämnhet i kapacitetsutnyttjandet vid de kapitalvaruproduceran-

de industrierna, förklara de likväl icke omslagens kända tendens att framträda samtidigt över hela näringslivet och deras därmed förbundna häftighet och krisartade natur. För att förstå konjunkturutvecklingens karaktär i dessa avseenden måste man uppmärksamma ett par viktiga drag hos själva den mekanism, genom vilken näringslivet anpassar sig efter strukturförändringarna. Det ena av dessa är, att produktionen är tidskrävande och att företagen, när de organisera och planlägga sin verksamhet, äga endast ofullständig kunskap om den ekonomiska situation, i vilken deras investeringar skola börja att utmognas. Det andra momentet är, att anpassningen väsentligen ledes genom prisrörelser men att de prisfluktuationer, som automatiskt framkallas under utvecklingens gång, endast i begränsad utsträckning äro ägnade att på ett friktionsfritt sätt anpassa näringslivet efter ändrade förutsättningar.

Beträffande det första draget i anpassningsmekanismen är det möjligt att fatta sig kort. En grupp företagare grundlägga t. ex. på basis av ett nytt tekniskt förfarande en fabrik, som beräknas ge dem en vinst på rörelsen, under förutsättning av att man, när fabriken står färdig, kan avsätta en viss kvantitet till vissa priser och kan räkna med vissa räntekostnader, arbetslöner etc. Grundas nu företaget under en allmän uppsvingtid, bli avsättningsförhållandena säkert ej sällan gynnsammare än beräknat, men samtidigt kunna priser på material och bränsle resp. arbetslöner ha drivits i höjden på ett sådant sätt, att företagen göra en förlust på det nedlagda kapitalet. Man kan i dylika situationer säga, att knapphet råder på rörligt kapital eller kapitalvaror resp. på arbetskraft i relation till tillgången på fast kapital. Skulle räntabilitetsförändringen vara så stor, att icke ens de rörliga kostnaderna täckas, kommer en del av det fasta kapitalet — fabriksanläggningar o. dyl. — icke att kunna drivas till följd av den brist på övriga produktionsmedel, som kommer till uttryck i det förlustbringande prisläget på kapitalvaror etc.

Kapitalvärdena måste nedskrivas kraftigt, även om företagen, när de stå färdiga, måste värderas på basis av en mycket högre räntefot än den som låg till grund för den ursprungliga investeringskalkylen. Om t. ex. ett företag till en början finansieras genom bankkrediter men senare försäljes, är det möjligt, att läget på kapitalmarknaden vid denna tidpunkt är sådant, att företaget icke kan överlåtas till ett pris motsvarande kostnadsvärdet. Man kan i detta fall tala om en brist på sparande för övertagande av de nya realkapitalen, som motiverar en inskränkning av realkapitalbildningen.

En annan grund för skärpningen av övergången till mindre fullständigt kapacitetsutnyttjande kan vara otillräcklig köpkraft inom de konsumentgrupper, vilkas behov de nya företagen inriktats på att tillfredsställa. I den allmänna diskussionen har man särskilt fäst sig vid den betydelse, köpkraftsutvecklingen hos arbetarna kan tänkas ha för företag, inriktade på produktion för massförbrukning. Detta är dock endast ett särfall av felinvestering till följd av oriktig bedömning av vissa speciella produktionsarters framtidsmöjligheter.

Betydelsen av senast behandlade förhållanden för utvecklingen inom *enstaka områden* är påtaglig. De kunna men behöva icke påverka läget inom näringslivet i dess helhet. I detta avseende skilja de sig icke från diskontinuite-

ten i den tekniska utvecklingen men väl från de monetära faktorer, vartill framställningen strax skall övergå. De ha anförts som exempel på drag i utvecklingen, vilka kunna vara ägnade att skärpa omslagen eller i en labil situation verka krisutlösande, och denna betydelse tillkommer dem givetvis, även om de *omedelbart* endast äro av begränsad räckvidd.

För att belysa de monetära komplikationerna i konjunkturförloppet skola till slut angivas huvuddragen av ett försök till förklaring därav genom en sammanställning av sparandet med investeringarna, som trängt igenom även i den allmänna diskussionen; det här diskuterade förklarings sättet utgör en i viss mån rationaliserad variant av den metod, som använts av J. M. Keynes. Framställningen utgår från starkt förenklade förutsättningar; det land, vars utveckling studeras, antages vara en sluten marknad, och produktionen förutsättes vara fullständigt integrerad eller m. a. o. organiserad så, att de enda produkter, som äro föremål för försäljning, äro konsumtionsvaror. Vidare bortses från möjligheten av förändringar i värderingen av realkapitalen.

Om man vid slutet av ett begränsat tidsavsnitt, exempelvis ett år, gör upp ett bokslut för näringslivet, kan man konstatera en viss totalinkomst i penningar räknat. Denna inkomst har till en del kommit de olika inkomsttagarna tillhanda före bokslutet och av dem kunnat disponeras för ett eller annat ändamål, till en del konstateras den först genom bokslutet och kan den därför först *efter* detta disponeras av inkomsttagarna. I det följande reserveras beteckningen *inkomster* för den förra delen av den totala inkomstsumman, medan den senare betecknas som *vinster*; för att framställningen skall förenklas, antages, att ingen från den tidigare utvecklingen härflytande vinst av detta slag finnes disponibel under den diskuterade perioden. Under det tidsavsnitt, bokslutet avser, har utbetalats ett visst sammanlagt belopp för konsumtionsändamål. Denna summa kan vara större eller mindre än summan av alla individuella inkomster under perioden. I det förra fallet kunna de enskilda sägas ha minskat sitt *penningsparande*. I det senare ha de med samma beteckningssätt ökat sitt *penningsparande*. Nysparandet blir sålunda att fatta som skillnaden mellan summan av de individuella inkomsterna och den sammanlagda utbetalningen för konsumtionsändamål under året ifråga; som det med här tillämpade inkomstbegrepp måste vara ett resultat av inkomsttagarnas dispositioner, framstår det i sin helhet som avsiktligt. Det är av vikt, att man noga skiljer detta *penningsparande* från det *realsparande*, som avses, exempelvis när man säger, att en relativ knapphet på sparande framtvingar en sänkning av lönenivån etc. Realsparandet betecknar den genom kapitaldisposition möjliggjorda nettoproduktionen av realkapital såsom fabriker, maskiner o. s. v. Penningsparandet behöver, när det definieras på här angivet sätt, icke till sin omfattning motsvara värdet av nettoproduktionen av realkapital, vad man kan beteckna som *nettoinvesteringarna*, under perioden. Bristande överensstämmelse kan utlösa vissa ur konjunktursynpunkt betydelsefulla prisrörelser, till vilka framställningen strax skall återkomma. Penningsparandet kan vara förutsättning för realsparandet, emedan bankväsendet i sin kreditgivning till företagen, alltså i sitt utbud av kapitaldisposition, på olika sätt

är bundet inom gränser, dragna av det frivilliga penningssparandet eller med andra ord av underlåtenhet att använda erhållen inkomst konsumtivt.

Produktionskostnaderna för hela den under året konsumerade mängden varor och tjänster kunna givetvis även de avvika från summan av de individuella inkomsterna under samma tid. Grunden till dessa avvikelser är sådan, att de med ett visst, under här införda förutsättningar tillämpligt sätt att värdera realkapitalen framstå som avspeglningar av motsvarande förskjutningar i investeringarnas omfattning. Ett exempel är ägnat att belysa terminologins motivering. Antag till en början att alla produktionsresultat omedelbart kunna konsumeras och även faktiskt bli konsumerade. Produktionskostnaden för de förbrukade varorna och tjänsterna motsvarar då kontinuerligt summan av de individuella inkomsterna. Antag i stället att vid början av ett år vissa förråd av konsumtionsvaror föreligga, vilka liksom de nyproducerade varorna förbrukas under året. Produktionskostnaden för årskonsumtionen kommer givetvis då att uppgå till summan av de individuella inkomsterna under året och kostnadsvärdet av varuförrådet vid dess början. Skulle man vid årets slut ha ett varuförråd lika stort som det, vilket förelåg vid årets början, bli produktionskostnaderna återigen endast lika med summan av de individuella inkomsterna o. s. v. Varuförråden i detta exempel representera en form för investering av medel på längre sikt.

Man äger alltså med här motiverade terminologi å ena sidan konsumtionsutgifternas totalbelopp lika med summan av de individuella inkomsterna minus ökningen resp. plus minskningen i penningssparandet under året och å andra sidan produktionskostnaderna lika med samma inkomstsumma minus tillskottet till resp. plus minskningen av investeringarna. Konsumtionsvaruproducenternas till perioden hänförliga vinst på sin verksamhet — alltså skillnaden mellan summan av alla konsumtionsutgifter och produktionskostnaderna — motsvarar då tydligen ökningen i investeringarna minus ökningen i penningssparandet. Antar man t. ex. att summan av de individuella inkomsterna är 5 miljarder och att investeringarna vid slutet av året ökats med 1 miljard, måste produktionskostnaden för under året konsumerade varor och tjänster uppgå till 4 miljarder. Antages vidare att sparandet ökats med 0.5 miljard, bli inkomsttagarnas utgifter för sin förbrukning under året tydligen lika med 4.5 miljarder, vilket ger konsumtionsvaruproducenterna en vinst på 0.5 miljard (som motsvarar investeringsökningen på 1 miljard minus sparandetillskottet på 0.5 miljard).

Som lätt kan visas, är emellertid förhållandet mellan penningssparande och investeringar — eller generellare uttryckt mellan tidsfördelningen av konsumtionsutbetalningarna och utmognandet av de produktiva utbetalningarnas resultat — avgörande ej endast för konsumtionsvaruproducenternas vinster utan även för prisutvecklingen på konsumtionsvaror. Vinsten måste komma till uttryck däri, att priset på konsumtionsvarorna ligger över deras kostnadsvärde. Som vinsten i sin tur blir större, ju större investeringarna äro i förhållande till sparandet, kommer priset att ligga högre 1) ju högre produktionskostnaden är, 2) ju större investeringarna äro i förhållande till sparandet; pro-

duktionskostnadernas höjd betingas tydligen av å ena sidan den genomsnittliga individuella inkomstnivån och å den andra produktiviteten. Skulle företagen vara bestämda för ett visst försäljningspris, sker anpassningen mellan sparande, investeringar och priser över en förändring av den omsatta varumängden eller m. a. o. genom investeringarnas förmedling.

Om man med ledning av det anförda söker bilda sig en uppfattning om hur den monetära mekanismen fungerar vid de brytningar i kapitalutnyttjandet, som på tidigare skildrat sätt framkallas av diskontinuiteten i den ekonomiska utvecklingen, når man följande resultat. När en påskyndad teknisk utveckling framtingar en ökad kapitalvaruproduktion på ett område, som ej kompenseras av genom höjda räntesatser framtingad inskränkning på andra områden, bör detta, för den händelse icke sparandet mot förmodan håller jämna steg, leda till vinster och höjda priser på konsumtionsvaror. På likartat sätt måste en avmattning i investeringsverksamheten av någon av ovan angivna orsaker tendera att pressa priserna och skapa förluster. Att omslagen härigenom kunna komma att kraftigt accentueras med hänsyn till såväl utbredning som styrka säger sig självt. Både under uppgångs- och under nedgångstider kan prisrörelsen givetvis komma att modifieras av utvecklingen av de individuella inkomsternas genomsnittliga nivå eller av produktivitetsförändringar. Den ena faktorn lika väl som den andra kan ge upphov till prisstegringar och prisfall utan motsvarande produktionsvinster resp. förluster och kan dessutom dölja en uppsvingrörelse med stigande vinster, vilka återgå på en gynnsam relation mellan sparande och investeringar, bakom en fast eller t. o. m. fallande allmän prisnivå. Så var sannolikt förhållandet under den senaste högkonjunkturen åren 1928—1929. Man har att beakta samma möjlighet även vid tolkningen av utvecklingen efter 1930—1933 års depression.

När det sammanhang, som med ovan skisserade konstruktionssätt och terminologi råder mellan priser, vinster och relationen penningssparande-investeringar, belysts så utförligt, som här skett, beror detta därpå, att de monetära teorier, som uppbyggts kring den behandlade konstruktionen, intagit en central plats i de senaste årens diskussion. Å ena sidan har man i investeringsökningen sett ett ofelbart medel att lyfta näringslivet ur en depression med fullständigt förbiseende av att resonemanget berättigar till denna slutsats, endast under förutsättning att de genom investeringsexpansionen framkallade »vinsterna» — vilka, såsom framställningen givit vid handen, i första hand blott äro vid en given konstruktion inregistrerade netton, som icke behöva framträda som vinster i företagarnas bokföring — eller den därmed förbundna prisrörelsen utlösa en expansion inom det enskilda näringslivet. Vare sig vinsterna ifråga äro förbundna med en prisstegring på konsumtionsvaror eller ej, kunna de givetvis icke göra detta, om andra, betydelsefullare krafter motivera en fortgående inskränkning; man kan tänka på läget efter en snabb och omfattande omläggning av transportväsendet av den typ, järnvägsbygandet representerade. Å andra sidan synes man benägen att avfärda hela sparande-investeringskonstruktionen som en orimlighet, medan den i själva

verket, såsom framställningen ovan varit avsedd att visa, endast ger uttryck åt ett under de valda förutsättningarna och med tillämpade definitioner självklart förhållande.

Vid sidan av den här behandlade konstruktionen finnas andra i penningteoretiskt syfte utarbetade begreppssystem, vilka emellertid icke trängt igenom i den allmänna diskussionen på ett sådant sätt, att en utförligare redogörelse därför är motiverad i detta sammanhang. En viktigare olikhet ligger däri, att dessa begreppssystem vid den ovan diskuterade inregistreringen av utvecklingen under en period låter inkomstbegreppet omfatta även vinsterna. Som dessa icke hunnit disponeras, representera de ett *oavsiktligt* sparande. Vinsterna motsvara emellertid, som ovan visats, differensen mellan investeringarna och det *avsiktliga* sparandet. Förändrar man inkomstbegreppet på här angivet sätt och slår man i anslutning därtill tillsammans det avsiktliga sparandet med det oavsiktliga sparande, vinsterna representera, måste man därför säga, att sparande och investeringar i efterhand alltid motsvara varandra och att prisrörelsen förklaras av skillnaden mellan investeringarna och det *avsiktliga* sparandet.

I det föregående har icke framlagts något försök till en sluten konjunkturteori ägnad att förklara en regelbunden rytmisk rörelse inom näringslivet. När så icke skett, beror det därpå, att den ur praktiska synpunkter mest fruktbringande vägen syntts vara att ur olika konjunkturanalyser sammanföra moment, som på ett logiskt tillfredsställande sätt visats kunna utlösa de för konjunktursvängningarna typiska förändringarna i kapacitetsutnyttjandet och realkapitalproduktionen och vilka man icke på praktiska grunder har rätt att avvisa som betydelselösa. Det synes naturligt att, såsom i detta kapitel skett, indela dessa moment i tre grupper. I den *första* sammanförs de faktorer i den ekonomiska långtidsutvecklingen, som tendera att ge denna ett mer eller mindre ojämnt förlopp, alltså främst den tekniska utvecklingens diskontinuitet. Till den *andra* gruppen föras en rad förhållanden, som äga samband med produktionsprocessens tidskrävande natur och spänningen mellan den faktiska och den av företagarna förväntade samt för deras dispositioner avgörande marknadsutvecklingen. Den *tredje* gruppen representeras av de drag i prisbildningsprocessen, vilka man sökt analysera med den ovan skisserade sparande-investeringskonstruktionen och som medföra, att en investeringsökning tenderar att spridas över marknaden och en relativ investeringsminskning att utlösa en mera omfattande åtstramning. Schematiskt uttryckt utgöra faktorerna i den första gruppen de centrala orsakerna till växlingarna i utbyggandet av realkapitalen, medan faktorerna i den andra gruppen kunna betecknas som omslagsutlösande och faktorerna i den tredje gruppen som omslagsspridande och omslagsförstärkande.

Förklarings-
grunder till
konjunktur-
fluktuationer-
nas interna-
tionella ut-
bredning.

Det är en känd sak, att de konjunkturrella omslagen äga en tendens att framträda med relativ samtidighet icke endast inom skilda näringsgrenar utan även i olika länder. Man talar med en viss rätt om ett internationellt konjunkturförlopp, vilket med växlande styrka återspeglas i utvecklingen på de olika nationella marknaderna. De förhållanden, för vilka en sammanfattande redogörelse lämnats i föregående avdelning och som förklara uppkomsten av vissa växlingar av grundläggande natur inom näringslivet och dessas konjunkturtypiska skärpning och spridning, ge intet direkt svar på frågan, huru konjunkturförändringarna överföras från land till land. Innan man kan diskutera möjligheten av en ekonomisk politik i syfte att hålla nere konjunkturarbetslösheten, är det emellertid nödvändigt att pröva även de konjunkturrella relationerna mellan ett enstaka land som Sverige och världsmarknaden. Det konjunkturpolitiska problemet omfattar ju icke endast frågan, hur man i allmänhet skall kunna utjämna konjunkturväxlingarna utan även hur och i vad mån detta kan ske inom den begränsade del av världsmarknaden, som Sverige utgör, oberoende av den internationella utvecklingen. En viss kännedom om den internationella konjunkturspridningens former är därför nödvändig. Om den allmänna konjunkturteoretiska översikten i det föregående ger ledning vid prövningen av frågan, hur man överhuvud skall kunna bekämpa krisarbetslösheten, är framställningen i det följande avsedd att ge ett underlag för bedömandet av möjligheterna att avskärma landet mot ogynnsamma konjunkturinflytanden och för en uppskattning av gränserna för en självständig konjunkturpolitik.

Enklast är konjunkturförändringarnas internationella framträdande att förklara i de fall, då den ursprungliga förskjutning, som utlöser ett omslag, är t. ex. ökad eller minskad efterfrågan på en för flera länder gemensam exportvara, eller generellt uttryckt, då de för de olika områdena gemensamma förändringarna återgå på en och samma orsak. När efterfrågan under efterkrigsdecenniet försköts i riktning mot papp och papper, måste denna strukturförändring på världsmarknaden vid sitt genombrott ha verkat konjunkturförbättrande icke endast i Sverige utan även i t. ex. Finland och Canada. Efterfrågeförskjutningen bör närmast ha tenderat att utlösa en samtidig höjning av inkomstnivån i nyssnämnda länder, och en dylik höjning framträder gärna som ett konjunkturuppsving. Andra närliggande exempel på samma grund för enhetliga konjunkturer erbjuda depressionstillstånden i de olika spannmålsproducerande länderna under inflytande av prisfallet på vete etc. samt uppsvinget för den tyska och den polska kolindustrin under den stora engelska kolstrejken.

En viktig konjunkturspridande faktor utgör företagarnas tendens att påverkas av varandras handlingssätt. Denna tendens är givetvis ej sällan rationellt motiverad av konkurrensförhållandena. En företagare, vars konkurrenter i andra länder starta en omfattande rationalisering, lägger även han om sin produktionsteknik, i medvetande om att han annars senare i ett ogynnsammare

läge eventuellt kan komma att tvingas därtill. Ofta torde man emellertid ha rätt att tala om ekonomiska moderörelser. I ytterlighetsfall kan man på denna grund i en situation av angiven art erhålla en formlig teknisk kapprustning. I realiteten blir det alltid en vansklig sak att avgöra, icke endast i vad mån en konjunkturrörelse, som föres vidare på här skisserade sätt — alltså genom i första hand psykologiskt motiverade »svarsåtgärder» — äger real grund eller är modebetingad utan även om överföringen sker genom ett föregripande av utvecklingen eller återspeglar ett redan akut tvångsläge; om företagarna i nyss anförda exempel ej redan vidtagit en mot konkurrenternas åtgärder svarande teknisk omläggning, tvingas de till slut därtill genom att konkurrenterna driva ned deras produktpriser till en förlustbringande nivå. Det säger sig självt, att de skyddsåtgärder från landets sida, som ur konjunkturpolitisk synpunkt eventuellt kunna anses påkallade, bli av annan art och innebörd, när den konjunkturöverförande svarsåtgärden saknar real grund och de berörda företagarna alltså icke inom överskådlig tid skulle komma i ett tvångsläge än när ett tvångsläge verkligen kan befaras inträda eller t. o. m. redan råder.

På penningmarknaderna möta företeelser och problem, likartade med de ovan antydda. I regel torde man dock ha att räkna med att finanscentra följa med i en ogynnsam utveckling endast i faktiska tvångslägen. Framställningen skall strax återkomma till en redogörelse för de internationella faktorer, som binda kreditpolitiken i ett enstaka land. Ur konjunkturpolitisk synpunkt är denna fråga så betydelsefull, att den lämpligen brytes ut för särskild behandling; kreditpolitikens internationella bundenhet kan nämligen sägas vara den faktor, som ytterst gör en konjunkturöverensstämmelse mer eller mindre ofrånkomlig. Detta betyder dock givetvis icke, att den är den viktigaste förklaringsgrunden till konjunkturförändringarnas relativa enhetlighet. Denna roll torde snarare tillkomma de internationella prisrörelserna.

Det är en av de elementära satserna inom nationalekonomien, att alla priser stå i ett ömsesidigt beroende. När man studerar den ekonomiska utvecklingen och i synnerhet konjunkturförändringarnas spridning, synes det dock fullt berättigat och lämpligt att förenklade betrakta de successiva prisförändringarna som led i en orsakskedja, där den ena prisförändringen ensidigt utlöser den andra. Bland de talrika olika formerna för en prisrörelses spridning över marknaden kan man isolera ett par huvudtyper, där sammanhanget är av särskild styrka och regelbundenhet. Den ena av dessa utmärkes därav, att den tenderar att giva vissa grupper av varor och tjänster en i huvudsak enhetlig rörelseriktning men lämnar prissystemet i dess helhet orubbat, medan den andra, som förbindes med förändringar i den totala inkomstsumman och i sitt första stadium ger upphov till allmänna vinster och förluster, tenderar att förskjuta hela prissystemet i en bestämd riktning. Den första arten av prisspridningar återgår därpå, att de berörda, till en och samma grupp hänförliga varorna ur produktions- resp. konsumtionssynpunkt stå i direkt samband med varandra; den ena varan är t. ex. material för den andra, resp. kan ersätta den

andra för produktionsändamål etc., eller också äro varorna föremål för vad man brukar beteckna som alternativt utbud (t. ex. ost och smör). Den andra arten av prisspridningar har sin grund i sådana monetära förändringar, som skildrats ovan under I. De båda slagen av prisspridningar stå i nära inbördes sammanhang. Av särskild vikt är, att om en vara, som ingår i t. ex. Sveriges utrikeshandel, nås av en prisrörelse av den första typen, denna prisrörelse under sin spridning genom det svenska prissystemet i regel torde förbindas med en förskjutning av inkomstsumman och sålunda blir att betrakta som en prisspridning av den andra typen.

Om man tänker sig, att ett konjunkturuppsving i något land medför en inkomststegring, förbunden med prisförskjutningar, som successivt nå fram till vissa svenska export- och importvaror, kommer uppgången i dessa varors priser att föra över prisrörelsen till den svenska marknaden, genom vilken den därefter på ovan skildrade sätt sprides. Prisrörelsernas tendens att genomsyra hela näringslivet ger dem tydligen en mycket större räckvidd än de tidigare behandlade orsakerna till en parallell konjunkturutveckling, om man bortser från dessas sekundära inflytande via prisutvecklingen. Genom sin mer eller mindre allmänna karaktär kunna prisspridningsprocesserna väntas återverka på företagarnas räntabilitetskalkyler och dispositioner även långt utanför de omedelbart berörda områdena, och därjämte kunna de medföra genomgripande förskjutningar i efterfrågeinriktningen. Vid för kommittén utförda undersökningar (jfr Bilaga 4) har det icke visat sig möjligt att med säkerhet påvisa mera betydande fall av återverkan från de internationella prisrörelserna på industrikonjunkturen i Sverige under efterkrigsdecenniet. Exempel på en dylik återverkan kunna dock anföras från jordbruket, där såväl fläsk- som mjölkproduktionen undergått av prisspridningen behärskade konjunkturförändringar. Konjunkturrellt betydelsefulla återverkningar från prisspridningsförlopp på efterfrågeinriktningen möta vid två tillfällen, då prisstegringar på livsmedel medfört en försämring i avsättningen för textilindustrien och vissa andra näringsgrenar inriktade på framställningen av varaktiga konsumtionsnyttigheter; prisstegringarna gjorde det nödvändigt att använda en större del av inkomsterna än eljest för täckandet av de omedelbara behoven, varigenom möjligheterna att köpa kläder, möbler etc. begränsades.

Lika litet som det synes fruktbarande att sträva efter en enhetlig, sluten konjunkturteori som basis för diskussionen, lika litet synes det motiverat att under en formel sammanföra de förlopp, genom vilka konjunkturerna erhålla sin internationella spridning. För praktiska syften synes såväl i det ena som det andra avseendet den bästa vägen vara att beakta och i ett överskådligt schema ordna de olika moment, vilka kunna antagas leda till de iakttagna företeelserna — alltså fluktuationer av konjunkturtyp resp. dessas överföring från land till land — utan att med utgångspunkt från dem försöka konstruera ett standardförlopp. Detta betraktelsesätt leder till att man icke kan framställa några generella regler för utjämnandet av konjunkturfluktuationerna eller avskärmningen av hemmamarknaden från ogynnsamma förändringar utom landet. I båda fallen måste man pröva den relativa betydelse, som i

det aktuella fallet tillkommer här och i det föregående skildrade förhållanden.

Det anförda är av betydelse, icke endast när det gäller att pröva möjligheterna att skydda ett land mot ogynnsamma konjunkturinflytanden från världsmarknaden utan även som en första grund för uppskattningen av det ekonomiska *utrymmet för en självständig konjunkturgestaltning inom landet*, i den mån detta bestämes av de internationella betalningsförhållandena. Det blir i det följande upprepade gånger anledning att återkomma till denna komplicerade fråga, vilken icke heller den kan besvaras en gång för alla; liksom konjunkturfluktuationernas och konjunkturspridningens karaktär växlar från fall till fall, varierar även utrymmet för konjunkturpolitiken och dettas betingelser.

Inkomst- och prisnivåns rörelser inom ett land stå i ett bestämt samband med å ena sidan konjunkturutvecklingen, å den andra gestaltningen av landets betalningsbalans. Man kan enklast uttrycka saken så, att om inga modifierande moment tillkomma, förbindes en konjunkturförbättring med en stegring av inkomst- och prisnivå, vilken i sin tur tenderar att öka importen i förhållande till exporten. Därigenom kan förbättringen dels direkt bromsas, dels ge upphov till en situation, som nödvändiggör en prissänkande och inkomstbegränsande, alltså depressiv politik. Motsatsen gäller givetvis vid en depression. Möjligheterna att i ett enstaka land låta konjunkturutvecklingen avvika mera väsentligt från konjunkturerna utom landet begränsas sålunda bland annat av de utländska betalningsförhållandenas reaktion. Denna speciella begränsning av möjligheterna att inverka på konjunkturgestaltningen — i det följande betecknad såsom gränsen för *kreditutrymmet* för en självständig konjunkturutveckling — bör noga skiljas från de för alla länder gemensamma begränsningar av expansionsmöjligheterna etc., som grunda sig på inflytandet från utvecklingen av relationen mellan kapital- och konsumtionsvaruproduktionen, tillgången på produktiva hjälpmedel av olika kvalitet och likartade reala faktorer. Ur det förhållandet, att utrymmet för en självständig konjunkturutveckling till en del bestämes av de internationella betalningarnas reaktion, kunna en rad praktiskt viktiga slutsatser dragas.

En under längre tid bestående ökning i efterfrågan på ett lands exportvaror tenderar att pressa upp inkomst- och prisnivå inom landet genom ett förlopp, likartat med ett vanligt konjunkturuppsving; det är endast en annan sida av samma sak, att *utrymmet för ett konjunkturuppsving är relativt stort i de fall, då exporten visar en tendens att stiga över importen*. Förstärkningen av Sveriges internationella läge under efterkrigsdecenniet skulle sålunda ha kunnat lämna rum för en forcerad konjunkturförbättring, om i övrigt förutsättningar funnits därför; som förhållandena gestaltade sig, utnyttjades den som bekant i stället väsentligen genom kapitalexport. Av intresse är i detta sammanhang även den engelska utvecklingen under åren efter Englands återgång till guldmyntfoten; den engelska exportens vikande tendens inskränkte

rörelsefriheten, så att något utbrett uppsving på hemmamarknaden aldrig kunde erhållas.

Utrymmet för ett konjunkturuppsving vidgas vidare, när *det internationella kapitalet till följd av penningmarknadens gestaltning strömmar till landet*. Ett egendomligt exempel ger, av allt att döma, den svenska utvecklingen vintern 1930—1931. Det är en känd sak, att den världsekonomiska depressionen under denna tid allt kännbarare tryckte de svenska exportindustrierna, medan samtidigt läget på hemmamarknaden visade en snarast stigande tendens. Förklaringen ligger, av för kommittén utförda undersökningar att döma (jfr Bilaga 4), väsentligen i inströmningen av kort kapital till Sverige, till en början till följd av det relativt höga ränteläget inom landet, senare på grund av en panikartad kapitalflykt från Tyskland och Österrike. Denna kreditrörelse medförde temporärt en så betydande utvidgning av kreditutrymmet, att penningpolitiken trots nedgången i exportinkomsterna icke behövde utformas restriktivt utan en fortsatt expansion på hemmamarknaden kunde tillåtas. Sammanbrottet kom, först när kapitalströmmens ändrade riktning senare under år 1931 medförde en häftigt åtstramning av utrymmet för den självständiga konjunkturörelsen. Exempel i större skala föreligga från Tyskland, där konjunkturutvecklingen under åren efter valutastabiliseringen pendlade parallellt med kapitalrörelserna. I båda de anförda exemplen har vidgandet av kreditutrymmet varit en övergående företeelse; förklaringen därtill ligger givetvis i de korta kapitalrörelsernas stora labilitet. Annorlunda låg saken till i de välkända fall från förkrigstiden, då kapitalöverföringar på lång sikt fortgingo isynnerhet från England till vissa i utveckling stadda utomeuropeiska länder (t. ex. Argentina och Canada). I dessa fall beredde kreditrörelserna utrymme för omfattande uppsving i de kapitalimporterande länderna.

Vidare gäller, att *utrymmet för konjunkturuppsvinget blir större, ju svagare exporten och importen reagera för den inträdande förändringen i den inhemska inkomst- och prisnivån*. Avgörande är i detta sammanhang dels på vilka punkter de konjunkturrella förskjutningarna i första hand sätta in, dels i vad mån exportens och importens omfattning är beroende av det allmänna konjunkturläget inom landet. Vid besvarandet av förstnämnda spörsmål har man i första hand att taga hänsyn till förhållandet mellan priserna på de inhemska produkter, vilka beröras av uppsvinget, och utländska varor, ägnade att ersätta dessa produkter. Till betydelsen av denna relation återkommer framställningen i ett senare sammanhang (s. 141 ff.). I övrigt kommer man tillbaka till frågan om den konkreta gestaltningen av de tidigare omnämnda prisspridningstyperna. I ju högre grad ett konjunkturuppsving inriktas så, att prisstegringen träffar produkter, från vilka spridningstenden sen till import- och exportvaror är svag, desto större blir utrymmet eller — eftersom spridningens styrka delvis är en tidsfråga — desto längre blir den tid, under vilken en självständig konjunkturgestaltning kan bevaras. En prisstegring på tegel, en vara, vilken icke i nämnvärd utsträckning är föremål för utrikeshandel utan vars starkaste återverkan på handelsbalansen går över för

bränningen nödvändig stenkol, är sålunda i detta avseende mindre ogynnsam än en prisstegring på textilprodukter, som äro utsatta för stark importkonkurrens, eller svinkött, som är föremål för export. En höjning av priset på kaffe, frukt eller andra i stor utsträckning importerade konsumtionsvaror på den inre svenska marknaden är lika ofördelaktig ur de synpunkter, det här gäller, som en hyresstegring, vilken begränsar den för importerade konsumtionsvaror disponibla köpkraften, kan vara fördelaktig o. s. v. Av särskild praktisk betydelse synes det starka prisbildningssammanhang vara, som föreligger mellan flertalet vegetabiliska livsmedel, mellan de olika bränslearterna och järn- och stålvaror samt mellan de skilda textilprodukterna. Detta sammanhang medför, att i den mån någon eller några varor inom nämnda grupper påverkas, så kan en spridning påräknas till övriga varor inom gruppen, som, för den händelse någon av dessa varor ingår i utrikeshandeln, förändrar handelsbalansen.

Importvolymens känslighet för den allmänna konjunkturen inom landet beror på i vad mån den normalt omfattar varor av grundläggande betydelse för de industrier, vilkas produktion visar särskilt starka konjunkturreaktioner, eller varor, vilkas ställning inom förbrukningen är sådan, att avsetningen därav är i högre grad känslig för förändringar i den genomsnittliga inkomstnivån. En vara av den förra typen är stenkol, en vara av den senare bomull. Den svenska importen utmärkes på viktiga punkter av en avsevärd konjunkturkänslighet. Textilvarorna samt stenkol och koks svara sålunda tillsammans för mer än en femtedel av hela importvärdet. I förbigående bör likväl framhållas, att stenkolimporten är underkastad andra inflytanden av minst samma betydelse som den inre konjunkturen, nämligen exportutvecklingen inom pappersindustrierna, sockerproduktionens omfattning, arbetsstrider inom vissa viktiga avnämningarindustrier och liknande omständigheter. I huvudsak okänslig för den allmänna konjunkturutvecklingen är däremot icke endast importen av vissa jordbruksföremål utan även t. ex. kopparinförseln. När man bedömer importens priskänslighet, bör hållas i minnet, att Sveriges införsel äger en mycket jämn fördelning över ett stort antal varor, vilket minskar betydelsen av enstaka produkters höga konjunkturkänslighet.

Exportens beroende av det inhemska konjunkturläget är i regel svagt. Därtill bidraga en rad omständigheter. Viktigast är, att den inhemska efterfrågan för de dominerande exportprodukternas vidkommande saknar egentligt inflytande på utförselns omfattning; såväl för malm och trävaror som för pappersmassa och papper motsvarar den inhemska förbrukningen en bråkdel av produktionen. Då därtill kommer, att ifrågavarande industrier synas karakteriserade av en tämligen hög utbudselasticitet, kunna fluktuationer i importen inom landet i regel mötas, utan att utförseln påverkas därav. För en del av nyssnämnda varor föreligger vidare en uppdelning av marknaden mellan olika producenter, som ytterligare försvagar återverkningarna från den inhemska efterfrågan på exporten; i den mån vissa producenter äro helt orienterade mot utländska marknader och andra mot hemmamarknaden, beröres givetvis den förra gruppens verksamhet endast obetydligt av ändrade avsetningsför-

hållanden för den senare. — De två jordbruksprodukter, som i större utsträckning exporteras — alltså smör och svinkött — skilja sig i samtliga nu nämnda avseenden från industriprodukterna. För deras vidkommande har man därför att räkna med en relativt stark återverkan på exporten från eventuella konsumtionsförändringar till följd av förskjutningar i det inhemska konjunkturläget; vid stigande inkomstnivå och ökad förbrukning bör utförseln av nämnda varor temporärt visa en tillbakagång. Ätminstone fläskexporten är dock underkastad en långt betydelsefullare påverkan från utbudssidan; exporten utgör till en väsentlig del en avlastning av tillfälliga produktionsöverskott, och produktionen visar starka fluktuationer under inflytande av räntabilitetsutsikterna inom svinaveln.

Pris- och inkomstgestaltningen har ovan berörts endast med tanke på efterfrågeutvecklingen. Betydelse för handelsbalansen tillkommer den dock givetvis även ur kostnadssynpunkt genom det inflytande, den kan utöva på konkurrensförmågan.

Om en isolerad konjunkturförbättring får en ogynnsam återverkan på de internationella betalningsförhållandena, så beror detta, som sagt, på dess inflytande på pris- och inkomstnivån. Det är därför till slut givet, att *utrymmet för konjunkturuppsving vidgas, när man, utan att därigenom försämra konjunkturläget, kan genomföra åtgärder, ägnade att neutralisera uppsvingens återverkningar på inkomstsumma och priser. Den viktigaste anordningen av denna art är en direkt reduktion av löner och andra individuella inkomster.* En på en stabilisering av inkomstsumman inriktad åtgärd blir onödig, om *det monetära sparandet ökas*, i samma mån som tillväxten av investeringarna vidgar kreditvolymen och ger ökade inkomster; neutraliseringen av tendensen till efterfrågeökning genom sparande är däremot av begränsat värde, om trycket på handelsbalansen beror på kostnadsgestaltningen. Även om penning-sparandet kvarstår oförändrat, kan sänkningen av de individuella inkomsterna i vissa fall göras överflödig genom *handelsreglerande åtgärder*, ägnade att bryta prisspridningen eller förebygga, att dennas resp. inkomstökningens återverkningar på utrikeshandeln få göra sig gällande. För att man skall ha läget fullständigt i sin hand, skulle tydligen krävas statligt utrikeshandelsmonopol. Verkan av tullar, exportpremier etc. är alltid mera oviss. Framställningen återkommer i ett senare sammanhang (Kap. IV) till en diskussion av här berörda spörsmål.

Vid sidan av ovan skildrade förhållanden av betydelse för kreditutrymmet för en självständig konjunkturutveckling stå vid fri valuta ytterligare några moment, som i detta sammanhang förtjäna att uppmärksammas, nämligen de som bestämma *de social- och handelspolitiska gränserna för förskjutningen i det internationella värdet av landets mynt.* Att ett isolerat konjunkturuppsving, i den mån det återverkar på betalningsbalansen, såsom tidigare framhållits, automatiskt bromsas resp. framtingar en depressiv politik, gäller nämligen endast under förutsättning, att myntets värde mätt med

hänsyn till dess köpkraft mot varor och tjänster på den internationella marknaden icke tillåtes nedgå under en viss gräns, en förutsättning som även vid fri valuta i stort sett måste vara uppfylld. En depreciering av valutan är en tänkbar utväg endast i vissa speciella lägen; att betrakta den som en resurs, vilken alltid står till buds, när en utvidgning av utrymmet för konjunkturpolitiken framstår som önskvärd, kan icke ens vid fri valuta försvaras.

De gränser, inom vilka en fri valuta i särfall kan tillåtas fluktuera, äro, som redan antytts, dels handelspolitiska, dels socialpolitiska. Även under gynnsamma förhållanden är en depreciering en ur handelspolitisk synpunkt tveeggad åtgärd, i så måtto som den ökar kostnaderna för importvaror lika mycket som den förbättrar priset på exportvaror i inhemskt mynt räknat. Ofta torde emellertid exportörerna icke kunna taga ut valutavinsterna, och i så fall kommer tydligen en depreciering utöver en viss gräns att erhålla ett direkt depressivt inflytande; deprecieringen har m. a. o. då nått en punkt, vid vilken den icke längre vidgar utrymmet för konjunkturförbättringen utan tenderar att motverka denna. Finnes en akut risk för handelspolitiska repressalier, kan den marginal i växelkursen, vilken det är möjligt att utnyttja, vara mycket obetydlig. Socialpolitiskt begränsas valutadeprecieringen genom önskvärdheten att förhindra en kraftigare stegring av levnadskostnaderna. För den händelse deprecieringen skulle visa en stark återverkan på dessa, kan detta innebära, att man måste försöka erhålla en kompenserande nedpressning av vissa hemmarknadspriser, vilken i flertalet fall måste återverka depressivt på sysselsättningsgraden etc.

Under de år, som förflutit efter suspenderingen av kronans guldinlöslighet i Sverige, har en icke obetydlig erfarenhet vunnits angående de faktorer, som i nyssnämnda avseende äro av vikt. Som emellertid den världsekonomiska situation, vilken utgjort bakgrunden för den svenska penningpolitiken, visat flera egendomliga särdrag, få erfarenheterna icke utan vidare generaliseras. Ehuru man kan visa, att en importprisstegring i ett flertal viktiga fall bör dämpas ned kraftigt, innan den når fram till levnadskostnaderna, bör det dock framhållas, att en så kraftig reduktion av kronans guldvärde som den, vilken förelegat under dessa år, icke hade kunnat undgå att pressa upp levnadskostnaderna tämligen starkt och sålunda skulle ha nödvändiggjort depressiva motåtgärder, för den händelse icke guldprisnivån hela tiden varit vikande och dessutom viktiga importpriser fixerats i relation till likaledes i förhållande till guld deprecierade valutor. Förklaringen till att värdereduktionen i förhållande till guld kunnat förlöpa så gynnsamt, ligger sålunda däri, att guldets egna värdeförändringar berövat det dess värde som mått på kronans köpkraft mot varor och tjänster på den internationella marknaden.

Till slut må än en gång erinras därom, att man utöver här skildrade förhållanden har att räkna med vissa reala och interna faktorer, som begränsa expensionsmöjligheterna. En behandling av dessa faktorer skulle föra för långt in i konjunkturteoretiska spörsmål för att kunna ifrågakomma i detta sammanhang. Vissa synpunkter på frågan ha framlagts i föregående kapitel.

III.

Åtgärder till
mildrande av
konjunktur-
fluktua-
tionerna.

Det närmaste målet för en arbetslöshetspolitiskt orienterad konjunkturpolitik är givetvis att mildra de konjunkturella nedgångsperiodernas styrka och varaktighet, att m. a. o. förebygga en längre gående reduktion av sysselsättningsgraden och skapa förutsättningar för en höjning därav så tidigt som möjligt. I den mån depressionen grundlägges under den föregående uppsvingstiden, bör den arbetslöshetslindrande konjunkturpolitiken om möjligt redan under denna inriktas på en omformning av den ekonomiska utvecklingen, exempelvis genom en inskränkning i det allmännas investeringsverksamhet. Trots att högkonjunkturs styrka därvid kan försvagas, vinnes en kraftigare ekonomisk utveckling på lång sikt, om depressionen i än högre grad mildras; i förbigående må påpekas, att man sålunda icke har rätt att identifiera varje förstärkning av en högkonjunktur med en förstärkning av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. För att en aktiv konjunkturpolitik skall kunna genomföras under depressionen, kan det givetvis vara nödvändigt att vid sidan av antydda ekonomiskt-politiska åtgärder under högkonjunktursperioderna också vissa tekniska förberedelser för den ekonomiska politiken under depressionen; exempel på förberedelser av den art, som här avses, utgör en långtidsplanering av de offentliga arbetena eller statlig fondbildning. Vid en diskussion av de konjunkturpolitiska problemen har man alltså å ena sidan att pröva, vilken inriktning den ekonomiska politiken bör få under uppsvingperioder, för att eventuellt hotande omslag skola bli så lindriga som möjligt, och vilka anstalter, som böra träffas för att förbereda en aktiv krispolitik. Å andra sidan bör undersökas, hur den ekonomiska politiken skall utformas under pågående depression, för att denna skall mildras.

En viss ledning vid besvarandet av nämnda spörsmål ger den föregående allmänna översikten över konjunkturproblemet. Av denna har framgått, att den för depressionsperioderna typiska nedgången i utnyttjandet av arbetskraften och samhällets produktiva kapacitet i övrigt ytterst torde kunna återföras på vad man kan beteckna som en diskontinuitet i utvecklingen av produktionstekniken, efterfrågan etc. Till följd av denna ojämnhet ställas större krav på försörjningen med kapitalvaror vid den ena tidpunkten än vid den andra, vilket måste leda till att kapaciteten utnyttjas ojämnt inom de kapitalvaruproducerande näringsgrenarna. Det är under dessa förhållanden rimligt att antaga, att en jämnare utveckling skulle uppkomma, om det allmänna i så stor utsträckning som möjligt utförde sina anläggningsarbeten under perioder, då den strukturella diskontinuiteten i den ekonomiska utvecklingen medför, att mindre anspråk än eljest ställas på produktionen av kapitalvaror. Därigenom skulle tydligen ernås, att kraven på kapitalvaruproduktionen under tiden för en forcerad utbyggnad av det samhälleliga realkapitalet skulle bli mindre och anspråken under den tid av relativ stabilisering av realkapitalets omfattning, som följer där-

efter, relativt större än eljest. Innebörden i här nämnda drag i konjunkturutvecklingen har redan tidigare belysts genom en jämförelse med den ojämna belastning, som möter exempelvis inom kraftdistributionen under dygnets lopp, en ojämnhet som medför, att kraftverken, vilka måste utbyggas för spetsbelastning, under vissa timmar visa en avsevärd nedgång i kapacitetsutnyttjandet. Om nu någon större avnämare organiserade sin förbrukning så, att han använde kraft vid de tidpunkter, då kapacitetsutnyttjandet normalt vore som lägst, skulle tydligen den för spetsbelastning nödvändiga utbyggnaden av det berörda kraftverket bli mindre än eljest. Minskningen i den nödvändiga utbyggnaden för spetsbelastning och det relativt ökade utnyttjandet under den döda delen av dygnet bidraga båda till en reduktion av den överkapacitet, kraftverket visar vid de tider, då kraftförbrukningen är som minst. En likartad utjämning av utnyttjandet av de kapitalvaruproducerande industriernas kapacitet kan tänkas vunnit vid en tidsförskjutning av det allmännas realkapitalbildning av nyss angiven art. Förskjutningen utövar en utjämnande verkan oberoende av det inflytande, den eventuellt kan komma att ha på den monetära utvecklingen och prisnivån. Det är dock givet, att dess betydelse icke kan bedömas utan att man tar hänsyn till dess inflytande även i sistnämnda avseenden.

Emellertid förklaras ju icke konjunkturväxlingarna, sådana de faktiskt framträda, endast genom ojämnheten i den tekniska utvecklingen. Vid sidan därav möta närmast en del störningar, som återgå på produktionens tidskrävande natur och framträda som disproportioner exempelvis mellan kreditbehov och kreditdisposition eller mellan viss konsumtionsvaruproduktion och på densamma inriktad efterfrågan. I den mån man med stöd av erfarenheten kan räkna med att ett uppsving skall leda till relativa förskjutningar av angivna slag, bör givetvis det allmännas handlande under högkonjunkturen inriktas på att motverka den befärade disproportionen resp. under krisen inriktas på att häva denna. Därvid har man emellertid att tillse, att icke de åtgärder, som företagas, äro olämpliga exempelvis ur de tidigare behandlade strukturella synpunkterna.

Slutligen har konjunkturpolitiken att beakta en tredje grupp för konjunkturutvecklingen grundläggande förhållanden, nämligen de drag i penning- och prissystemets sätt att fungera, som medföra, att investeringsökningar lika väl som investeringsreduktioner tendera att spridas från den punkt, på vilken de ursprungligen framträda, över hela näringslivet. Även när det gäller dessa förhållanden, måste ingripandena inriktas icke endast på att häva spridningstendenserna under en depression utan även på att förebygga motsvarande företeelse under ett uppsving.

I alla här nämnda avseenden är anordningarnas effektivitet i hög grad beroende av kreditutrymmet för en isolerad konjunkturutveckling, och det kan därför bli nödvändigt att även träffa anstalter för en utvidgning av detta utrymme genom en avskärmning av hemmamarknaden.

Vilken grad av utjämning man kan hoppas nå genom ekonomiskt-politiska åtgärder, är eljest beroende på omfattningen av den del av näringslivet, över

vilken det allmänna direkt eller indirekt övar inflytande, och lämpligheten att i olika fall utnyttja denna maktställning.

Den plats, som i en aktiv konjunkturpolitik tillkommer de olika huvudgrenarna av den ekonomiska politiken — alltså de offentliga arbetena, penningpolitiken, lönepolitiken, finanspolitiken och handelspolitiken — framgår i viss mån redan av det sagda. Vid en arbetslöshetspolitisk bedömning blir en av de viktigaste synpunkterna på det allmänna realkapitalbildning, att konsekvenserna av den tekniska utvecklingens, i konjunkturerna speglade ojämnheter skola motverkas. Löneutvecklingens roll i konjunkturförloppet sammanhänger nära med förhållandet mellan produktion och konsumtion inom olika områden. De monetära komplikationerna i konjunkturgestaltningen ställa i första hand vissa problem för penningpolitiken, och handelspolitikens utformning blir av avgörande betydelse för utvecklingen av det internationella utrymmet. Finanspolitiken slutligen innefattas i det allmänna konjunkturpolitiska problemet på grund därav, att det allmänna realkapitalbildning, besparingspolitik etc. erhåller växlande indirekta effekter alltefter de förändringar, de föranleda i finanspolitiskt hänseende. Detsamma gäller sättet att lösa de allmänna finanspolitiska frågor, vartill konjunkturerna och de motsatta rörelser på inkomst- och utgiftssidan, som automatiskt förbindas med dessa, giva upphov oberoende av den förda politiken.

Det säger sig självt, att den korta översikt över de konjunkturpolitiska frågorna, vilken här lämnats, utgör en långt gående schematisering av problemställningen. De skilda åtgärderna ha nämligen nästan undantagslöst betydande återverkningar i *olika* riktningar. Man kan därför icke genomföra en viss anordning endast med tanke på de speciella förhållanden, som enligt ovan skisserade schema närmast motivera den, utan har att samman-smälta den med ur andra synpunkter påkallade ingripanden till en helhet av största möjliga totalverkan. Det är sålunda icke möjligt att genomföra en tidsförskjutning av de offentliga arbetena utan att detta får återverkningar på den monetära utvecklingen. Denna i sin tur beror delvis på den allmänna löneutvecklingen, som återverkar på räntabilitetsbedömningen, kreditutnyttjandet etc. På likartat sätt påverka de offentliga arbetena själva med nödvändighet löneutvecklingen, och denna i sin tur är av betydelse för finanspolitiken o. s. v.

Slutligen tillkommer, att detta komplex av verkningar och återverkningar delvis får sitt innehåll bestämt av de speciella yttre betingelser, under vilka konjunkturpolitiken i de olika fallen genomföres. Dessa betingelser av organisatorisk och ekonomisk art ha i det föregående berörts endast flyktigt. Att i synnerhet de individuella reaktionerna, arbetarorganisationernas handlingssätt och likartade arbetsmarknadsförhållanden kunna bli avgörande för de arbetslöshetspolitiska åtgärdernas värde är dock givet. Frågan om möjligheterna att bekämpa konjunkturarbetslösheten, vilken eljest i högre grad än kanske någon annan del av arbetslöshetsproblemet är av ekonomiskt-teknisk natur, utmynnar därför även den till slut i ett sociologiskt spörsmål.

ANDRA AVDELNINGEN

LÖNEPOLITIKENS OCH DEN EKONOMISKA
POLITIKENS ALLMÄNNA INFLYTANDE PÅ
SYSSELSÄTTNINGSGRADEN

KAP. III.

Lönepolitiken.

I.

Omedelbart kan lönepolitiken av naturliga skäl endast inriktas på en reglering av de nominella lönesatserna. I regel gälla avgörandena vidare blott läget inom relativt begränsade områden. En viss enhetlighet i parternas ståndpunktstaganden och styrkeförhållanden på skilda delmarknader medför emellertid, att de partiella förskjutningarna i de nominella lönesatserna under olika perioder tendera att gå i samma riktning. Man erhåller därför ofta efter en längre eller kortare tids förlopp förändringar i lönesatserna i samma riktning över större delen av arbetsmarknaden. Vid diskussionen av löneutvecklingens inflytande på sysselsättningsgraden på längre sikt är det i regel berättigat att resonera om den återverkan, som förskjutningar i de nominella lönesatserna över hela marknaden erhålla. På kort sikt kan det vara mera realistiskt att diskutera betydelsen av partiella löneförändringar. Av vikt är likväl, att förhållandena på arbetsmarknaden under efterkrigstiden av olika skäl i allt högre grad tenderat att splittra lönesättningen (jfr Betänkande I); under denna period har löneutvecklingen inom industrien sålunda avsevärt avvikit från löneutvecklingen inom jordbruk och skogsbruk samt vidare lönesatserna inom exempelvis exportnäringarna kommit att visa betydande avvikelser från lönesatserna inom vissa hemmamarknadsindustrier. Denna »lönesplittring» medför, att man numera i högre grad än tidigare måste beakta inflytandet av partiella löneförändringar och icke ens på lång sikt alltid är berättigad att räkna med relativt enhetliga förskjutningar av de nominella lönesatserna över hela marknaden.

Att lönepolitiken direkt endast kan omfatta en reglering av de nominella lönesatserna inom olika delmarknader minskar möjligheterna att ge den en rationell utformning. För arbetarparten måste målet för lönepolitiken vara att tillförsäkra de berörda grupperna en så god försörjning som möjligt. För företagarna är det dominerande intresset vid lönesättningen att erhålla den kostnadsgestaltning, som vid en given teknik och givna avsättningsvillkor är gynnsammast för räntabiliteten. I intetdera avseendet är den nominella löneutvecklingen ensam av vikt för företagare och arbetare ens inom de av löne regleringen omedelbart berörda delmarknaderna. För arbetarnas vidkom-

Inledning.

mande måste hänsyn tagas dels till löneförändringens återverkan på sysselsättningsgraden, dels till dess inflytande på levnadskostnaderna. För företagarna däremot är löneutvecklingens relation till förändringarna av övriga kostnader resp. av priset på produkterna det avgörande. I samma mån som lönerörelsen eller dess återverkningar eventuellt spridas och framträda även utanför det omedelbart berörda området, bliva även övriga arbetar- och företagargrupper intressenter. Om eventuellt en nominell löneförändring inom något område icke skulle förändra där rådande sysselsättningsgrad eller levnadskostnaderna för de inom området anställda men framkalla arbetslöshet på andra delmarknader, blir den sålunda lätt till nackdel för arbetarklassen i dess helhet, även om den skulle vara till fördel för de omedelbart berörda arbetarna. Den största svårigheten för lönepolitiken ligger däri, att de nominella löneförändringarnas återverkningar på sysselsättningsgraden redan inom området för den ursprungliga löneförändringen och naturligtvis i än högre grad inom övriga områden ej sällan äro svårbestämda och att deras inflytande på levnadskostnadernas utveckling icke alltid kan göras till föremål för någon säker bedömning. När arbetslöshetssynpunkterna i lönetvister skjutas åt sidan, är detta dock givetvis icke endast följden av svårigheten att bedöma löneförskjutningarnas återverkan på sysselsättningsgraden; det ger ofta säkert också uttryck åt en tendens att såsom lönepolitikens mål betrakta en höjning av endast de *sysselsatta* arbetarnas levnadsstandard eller i varje fall att förbise återverkningarna på situationen utanför det omedelbart berörda området.

Diskussionen av lönepolitikens inflytande på sysselsättningsgraden anknytes lämpligen till den teoretiska översikt över bestämningsgrunderna för tillgången på arbetstillfällen, som lämnats i första kapitlet. Av denna översikt framgick, att den utsträckning, i vilken arbetskraften kommer till användning vid en given total efterfrågan på produkter i penningar räknat, bestämmas av den relativa knappheten på olika hjälpmedel av viss kvalitet samt av vissa prisers bundenhet. En sänkning av arbetslönen medför vid given totalefterfrågan dels en övergång till relativt arbetskrävande produktion, dels ökad användning av vissa i det tidigare kostnadsläget av kvalitetsskäl outnyttjade produktiva resurser, dels slutligen en förstärkning av realkapitalbildningen. Framställningen gav emellertid även vid handen, att den totala monetära efterfrågan kunde förskjutas dels oberoende av den utsträckning, i vilken arbetskraften och övriga produktiva hjälpmedel utnyttjades, dels under inflytande av sysselsättningsgraden och de utgående nominallönerna; på grund av sitt inflytande på den totala efterfrågan kan en viss löneförändring såväl förstärka som försvaga det inflytande på sysselsättningsgraden, som den utövar efter ovan angivna linjer. En ökning av den totala efterfrågan, som icke sammanfaller med ökad tillgång på produktiva hjälpmedel, förbättrad produktions-teknik eller ökad export, kan icke tillgodoses annat än med stigande svårighet, vilket medför, att en expansion, som framkallas av en efterfrågeökning av här

ifrågavarande slag, förbindes med en relativ försämring av de individuella realinkomsterna.

Framställningen av lörens roll vid bestämmandet av sysselsättningsgraden i kap. I gick aldrig in på frågan om de *förlopp*, som utlösas av olika löneförändringar. För att en tillfredsställande bild av lönepolitikens arbetslöshetspolitiska roll skall erhållas, fordras emellertid en närmare undersökning därav. Eftersom de olika förskjutningar, som en löneförändring framkallar, i verkligheten stå i ömsesidig växelverkan och vävas samman till ett helt, erbjuder en diskussion av de faktiska förloppen stora svårigheter, efter vilket schema den än disponeras. En relativt god överblick erhålles emellertid, om man först behandlar frågan om löneförändringars inflytande på näringslivets expansionsgrad och därefter för sig diskuterar deras återverkan på näringslivets inriktning ur produktionssynpunkt resp. med hänsyn till tekniken. Man bör dock hålla i minnet, att denna klyvning av problemet är berättigad endast ur framställningssynpunkt.

II.

De nominella löneförändringarnas återverkan på det totala produktionsresultatet och därmed indirekt på sysselsättningsgraden på längre sikt kan bestämmas genom en undersökning av deras återverkan på produktionsomfattning, realkapitalbildning etc. i olika konjunkturlägen; en dylik undersökning innebär, att man i anslutning till en konjunkturanalys varierar de förutsättningar, som lades till grund för framställningen i första kapitlet med särskilt beaktande av den tid, olika där nämnda processer taga, och den växelverkan mellan olika förändringar, som till följd därav uppkommer. På en öppen marknad, alltså inom ett land med i huvudsak fria ekonomiska förbindelser med världsmarknaden, beror löneförändringars inflytande på dess ekonomiska utveckling i väsentlig grad på utvecklingen av de internationella betalningarna och därmed på utrymmet för en kredit- och produktionsexpansion inom landet. Avgörande är eljest alltid hur löneförändringarna påverka räntabiliteten och företagarnas bedömning därav. Till förebyggande av missförstånd bör erinras om att, såsom tidigare framhållits (s. 40), en förstärkning av högkonjunkturerna icke är liktydig med en förstärkning av långtidsutvecklingen, om man riskerar en skärpning av bakslagen; ur långtidssynpunkt kan t. o. m. en bromsning av högkonjunkturerna i vissa fall vara det gynnsammaste.

I ett tidigare sammanhang har en kort redogörelse lämnats för de förhållanden, som bestämma de kreditpolitiska gränserna för en självständig konjunkturutveckling inom ett enstaka land. En lönestegring tar i anspråk en större eller mindre del av kreditutrymmet genom att driva upp importen och pressa ned exporten. Återverkar lönestegringen därjämte på näringslivets räntabilitet, kan den bli av betydelse för kapitalrörelsernas styrka och riktning, så att den även på detta sätt begränsar kreditutrymmet. En höjning av lönenivån övar inflytande på importen därigenom, att den dels i regel förbindes med en relativt ökad efterfrågan på utländska varor, vilka icke varit

Lönepolitiken och näringslivets utveckling, konjunkturrellt och på längre sikt.

eller äro föremål för inhemsk produktion, dels utlöser en ökad införsel även av varor, som äro föremål för inhemsk produktion, genom att minska konkurrenskraften hos de inhemska industrier, vilka varit eller till följd av lönestegringen komma under utländsk konkurrens. På exporten erhålles en direkt återverkan genom minskningen av exportnäringarnas konkurrenskraft på de främmande marknaderna; på kort sikt kunna produktionsinskränkningar framtvings inom bestående exportföretag, på lång sikt kan nedgången i exportnäringarnas räntabilitet framkalla en förskjutning av näringslivets inriktning bort från export.

Det kan förefalla, som om man hade att göra med störningar endast på kort sikt, om löneutvecklingen på angivna vägar inkräktar så kraftigt på det givna kreditutrymmet, att centralbanken för att bevara balansen i de internationella betalningarna utan uppgivande av växelkursens stabilitet tvingas till en expansionshämmande och depressionsskärpande kreditpolitik. Så är emellertid icke fallet. Antag att man genom en serie partiella löneförskjutningar erhåller en sådan ändring av den allmänna lönenivån, att betalningsrelationerna till utlandet i angiven mening allvarligt pressas. På grund av den relativa stelhet, som utmärker den allmänna lönesättningen, och valuta-relationernas regelmässiga och på lång sikt ofrånkomliga bundenhet kan denna situation komma att äga bestånd så länge, att återverkningarna framträda under olika delar av en konjunkturcykel och förskjuta den genomsnittliga arbetslöshetsnivån under denna. Under ett konjunkturuppsving tvingas centralbanken av en internationellt sett för hög lönenivå att i valutaskyddande syfte föra en penningpolitik, som håller tillbaka den inhemska expansionen i relation till utvecklingen utom landet. Ett exempel på ett läge av denna art erbjuder efterkrigsutvecklingen i England, där emellertid orsaken till disproportionen mellan lönenivå och valuta var att söka icke i en uppskrivning av de nominella lönesatserna vid oförändrade förutsättningar för pris- och inkomstnivån utan däri, att växelkursen återfördes till pari, innan nominallönerna efter efterkrigsinflationen pressats ned till en nivå, som var möjlig att förena med parikurs på pundet. Under en konjunkturdepression, där utgångsläget är en likartad disproportion mellan inkomstnivå och internationella betalningar, tvingas centralbanken, om ett valutasammanbrott skall undvikas, lätt till en depressionsskärpande räntepolitik; man kan erinra om läget i Sverige och England år 1931, då utvecklingen medfört en disproportion mellan inkomstnivån inom och utom länderna i fråga, som vid bibehållna valutarelationer sannolikt hade nödvändiggjort en starkt depressiv kreditpolitik från centralbankernas sida, även om icke de våldsamma kapitalrörelserna framtvingat detta.

I det föregående har orsaken till disproportionen mellan inkomstnivån och valutan tänkts vara en fortsatt och över hela marknaden utbredd höjning av lönenivån. Exempelen ha belyst ett par andra möjligheter till uppkomsten av situationer av behandlad art, nämligen en felaktig reglering av växelkurserna efter en tid av snabba förskjutningar i pris- och valutaförhållandena resp. ett prisfall med internationell utbredning, som icke lett till en anpassning

av inkomst-, speciellt lönenivån. Även i dessa situationer framtvings den depressiva kreditpolitiken av den allmänna lönenivåns relativa höjd. Situationer likartade med de nämnda kunna emellertid framkallas också genom återverkningarna av partiella löneförändringar med särskilt stark inverkan på exportens omfattning etc.

På samma sätt som en lönestegring av sådan art, att de internationella betalningarna pressas, kan framkalla en hämning av den allmänna ekonomiska utvecklingen, kan givetvis en lönesänkning i åtskilliga lägen möjliggöra en så expansiv kreditpolitik, att investeringarna och produktionen tillväxa snabbare än som eljest skulle ha blivit fallet. Man bör dock observera, att det alltid existerar ett större eller mindre indifferensområde för lönerörelserna, inom vilket förändringar sakna sådan betydelse för gestaltningen av de internationella betalningarna, att man har anledning att uppmärksamma deras inflytande på kreditgivningen och produktionens utveckling. Det är sålunda givet, att en lönesänkning är av vikt i ett tillstånd, då lönenivåns inflytande på de internationella betalningarna framtvings en restriktiv kreditpolitik, medan däremot en lönesänkning, som genomföres med utgångspunkt från ett löneläge, vilket icke utövar något som helst tryck på kreditpolitiken, är indifferent ur här diskuterade synpunkt.

I det föregående har löneförändringarnas inflytande på den internationella betalningssituationen berörts endast med hänsyn till läget på varumarknaderna. Såsom antytts, äro de emellertid av vikt även för kapitalbalansen, emedan de genom sitt inflytande på konjunkturutveckling och konjunkturbedömning kunna komma att påverka den internationella kreditgivningens omfattning och riktning. Löneförändringarnas inflytande på räntabiliteten är emellertid främst av vikt som självständig bestämningsgrund för näringslivets progressivitet under konjunkturuppsving och nedgångstider.

Inledningsvis framhölls, att löneförändringarna öva inflytande på näringslivets expansionsgrad dels genom sin återverkan på de internationella betalningarna och därmed på den inhemska kreditpolitiken, dels i sin egenskap av förskjutningar i företagens kostnads- och intäktsposter, som äro ägnade att modifiera företagarnas räntabilitetsförväntningar. För att belysa löneförändringarnas roll i sistnämnda hänseende synes det lämpligt att diskutera läget på en sluten marknad, där förhållandena framstå som relativt okomplicerade och hänsyn i varje fall icke behöver tagas till de speciella reaktioner av tidigare behandlad art, som konjunkturutvecklingen kan komma att visa till följd av löneförändringarnas återverkan på den internationella betalningssituationen. Frågeställningen blir klarast, om man utgår ifrån ett fall, där förskjutningen i företagarnas löneutbetalningar icke återgår på en förändring i de nominella lönesatserna utan betingas av ökad produktionsomfattning, vilken kan baseras på nytillkommande produktiva hjälpmedel; i här ifrågavarande avseenden blir emellertid resultatet detsamma, om expansionen endast kan ske med hjälp av resurser, vilkas kvalitet medfört, att de tidigare legat oanvända såsom oräntabla.

Antag exempelvis att en företagare inom kapitalvaruproduktionen ökar antalet anställda och löneutbetalningarna i hopp om att en förbättring av avsättningsmöjligheterna i en snar framtid skall tillåta honom att avyttra den ökade produktionen. Ökningen av företagarens — och under i övrigt oförändrade omständigheter därmed även av den allmänna — efterfrågan på arbetskraft blir tydligen bestående endast under förutsättning att den faktiska avsättningsutvecklingen kommer att motsvara de förväntningar, som utlöst efterfrågeförskjutningen; orsaken till att förväntningarna infrias behöver dock givetvis icke vara den, med vilken företagaren räknat. Företagarens ökade utbetalningar höja under i övrigt oförändrade omständigheter den totala lönesumman och kunna därigenom utlösa en ökning i efterfrågan på konsumtionsvaror. Skulle en dylik efterfrågeökning komma till stånd och skulle vidare företagarna i konsumtionsskiktet därav föranledas att öka sin efterfrågan på kapitalvaror etc., kunna de ökade utbetalningarna från den företagare, som ursprungligen utvidgat sin produktion, på detta sätt komma att själva skapa förutsättningarna för produktionsökningens avsättning. Förutsättningen för att företagarens åtgärd att öka produktionen *ensam* skall förslå att skapa ett underlag för avsättningen av produkttillskottet är i första rummet, att den köpkraft, han med hjälp av ny kredit sätter i omlopp genom sina kostnadsutbetalningar, verkligen kommer till uttryck i ökad efterfrågan. Vidare förutsättes, att avsättningsförbättringen i konsumtionsskiktet fortplantas bakåt och når fram till den företagare, som vidtagit den ursprungliga produktionsförändringen, samt att denne företagare håller ut med produktionsökningen, tills detta inträffat, och i avvaktan på avsättningsförbättringen låter sin lagerhållning växa. Ju längre avsättningsförbättringen dröjer, ju högre blir tydligen företagarens skuldsättning, en skuldsättning vilken emellertid täckes av de proportionellt ökade lagren. Påtagligen äro här skisserade förutsättningar för att en produktionsutvidgning skall modifiera det ekonomiska läget på ett sådant sätt, att den icke behöver avbrytas, mycket obetydliga i de fall, då produktionsutvidgningen, såsom här antagits, sker inom ett enda företag. Ju större det av utvidgningen direkt berörda området är, desto större är också sannolikheten för att den skall kunna fullföljas.

Det kan förefalla verklighetsfrämmande att diskutera, under vilka förhållanden en produktionsutvidgning, vilken icke föregås av en efterfrågeökning, kan leda till en dylik genom sitt inflytande på den ekonomiska utvecklingen; det naturliga förefaller att vara, att efterfrågeökningen är det primära och produktionsökningen det sekundära. Såsom expansionerna inom näringslivet under uppsvingstider faktiskt komma till stånd och utvecklas, är emellertid det här tillämpade betraktelsesättet det mera realistiska; företagarna avvakta icke framträdandet av efterfrågeförskjutningar utan måste, i förhoppning om ökad avsättning, utvidga produktionen och komma, om detta sker i tillräcklig omfattning och om förutsättningarna i övrigt äro gynnsamma, att ge upphov till efterfrågetillskott, som göra produktionsutvidgningen motiverad.

Tänkes produktionen fullständigt integrerad, så att inga friktioner kunna uppstå genom det sätt, på vilket en förändring föres vidare

från företagare till företagare — man tänker sig enklast saken så, att hela näringslivet inom något land är sammanslutet till ett enda företag — kan situationen vid en produktionsökning med ianspråktagande av nytillkomna produktiva resurser karakteriseras som en förskjutning av den totala efterfrågan på produktiva hjälpmedel förankrad i ändrade framtidsförväntningar, vilka automatiskt uppfyllas genom utvidgningen. Denna förskjutning är därför, så länge intet nytt moment tillstöter, att betrakta såsom definitiv. Detta enkla sätt att se saken håller icke streck i verkligheten, där varje förskjutning i den totala efterfrågan på produktiva hjälpmedel, såsom i exemplet ovan, först framträder som en förändring i efterfrågan från någon eller några företagens sida. En dylik förskjutning kan äga bestånd, endast om den vidare utvecklingen gestaltar sig så, att dessa företagens ökade efterfrågan — genom förmedling av i andra hand ökad efterfrågan på deras produkter från övriga företagens sida — förankras i ökad konsumtion, på samma sätt som automatiskt sker i en fullständigt integrerad produktion. Man kan uttrycka saken så, att det anförda visat, att en uppgång i efterfrågan på arbetskraft från enstaka företagens sida visserligen omedelbart representerar ett tillskott till den totala efterfrågan på arbetskraft men kan äga bestånd, endast om den på angivet sätt genomtränger produktionen, så att den blir av generell karaktär och framträder i alla de successiva produktionsleden.

Övergår man mot bakgrunden av det anförda till frågan om återverkningarna av en nominell löneförändring vid oförändrade bestämningsgrunder för inkomsten och dess fördelning — det förtjänar att understrykas, att detta innebär, att man bortser bl. a. från möjligheten av ändrad produktionsteknik till följd av löneförändringen — kan följande allmänna karakteristik av frågeställningen givas. Ökas löneutbetalningarna för någon företagargrupp på grund av en höjning av de nominella lönesatserna, som icke åtföljes av en proportionell eller större begränsning av sysselsättningsgraden, betyder detta, i likhet med vad som gäller vid en ökning av löneutbetalningarna genom en utvidgning av produktionen, att företagarnas efterfrågan på arbetskraft i penningar räknat förskjutes. Förskjutningen representerar givetvis även i detta fall ett tillskott till den totala efterfrågan på arbetskraft, vilket måste ha till förutsättning en förändring i företagarnas inkomstförväntningar och kan äga bestånd, endast om dessa uppfyllas. Detta sker, för den händelse efterfrågeförskjutningen på ovan skildrat sätt genomtränger hela produktionssystemet.

Ehuru vissa upprepningar icke kunna undvikas, torde situationen behöva karakteriseras något utförligare. Ett fasthållande vid den gamla sysselsättningsgraden blir möjligt för företagarna endast genom ianspråktagande av ny kredit och kan ske utan bestående förlust, blott för den händelse de ökade utbetalningarna skulle erhålla återverkningar på priser, avsättning etc., som öka de av löneförändringen omedelbart berörda företagarnas intäkter med samma belopp, varmed deras utbetalningar stigit. Vore produktionen *fullständigt integrerad* eller med andra ord samordnad till ett enda företag, skulle tydligen varje ökning av utbetalningarna komma att motsvaras av en lika stor ökning av intäkterna, för den händelse icke penningsparandet förändrades.

Eftersom ökningen av utbetalningarna i detta fall icke betingas av en uppgång i produktionens omfattning utan endast av en höjning av de nominella lönesatserna, kommer att mot den ökade monetära efterfrågan (alltså ur företagarnas synpunkt sett de ökade intäkterna) stå ett oförändrat varuutbud. Konsumtionsvarupriserna komma därför att stiga. Arbetarklassens varuförsörjning ökas likväl på övriga inkomsttagares bekostnad. Denna situation kan äga bestånd, endast om man, såsom här antagits vara fallet, saknar möjligheter att ersätta arbetskraften med andra produktiva hjälpmedel och så länge icke tillgången på andra produktiva hjälpmedel minskats till följd av reduktionen av den till dem utgående ersättningen.

Är produktionen *icke integrerad*, uppstår samma anpassningsproblem som vid en produktionsutvidgning i ett tidigare produktionsled; för att stegringen av de nominella lönesatserna på en enstaka punkt skall kunna genomföras utan förlust för företagarna kräves, att den medför en efterfrågeökning i konsumtionsskiktet, som fortplantas bakåt till utgångspunkten genom företagarnas successiva reaktioner. Skulle en dylik anpassning icke komma till stånd, tvingas företagarna till driftsinskränkningar. I detta fall, lika väl som om företagarna omedelbart minska sysselsättningen i anledning av lönestegringen, kan arbetarklassens nominella inkomstsumma kvarstå oförändrad eller t. o. m. minskas. För en stegring av klassens realinkomster skulle därför i detta fall fordras, att konsumtionspriserna sjunka. Sannolikheten talar emellertid för att de pressas upp genom en begränsning av varuutbudet, framkallad av produktionsinskränkningarna.

Om höjningen av de nominella lönesatserna inom något område icke omedelbart leder till en produktionsinskränkning, betyder detta alltså under i övrigt oförändrade omständigheter en förskjutning av den totala efterfrågan på arbetskraft, vilken, i likhet med en efterfrågeförskjutning som kommer till uttryck i en produktionsutvidgning på någon punkt inom näringslivet, måste genomtränga hela produktionssystemet och förankras i konsumtionsskiktet för att kunna äga bestånd. Även i händelse av en dylik förankring föreligger givetvis balans på arbetsmarknaden, endast om man, som här antagits, saknar möjlighet att ersätta arbetskraften med andra produktiva hjälpmedel och därjämte förutsättningarna för inkomstfördelningen i övrigt kvarstå oförändrade.

De produktionsinskränkningar, som komma till stånd, om företagarna ha att räkna med ökade löneutbetalningar men ej hoppas på eller erhålla i motsvarande grad höjda intäkter, måste huvudsakligen taga formen av ett nedläggande av de företag, där intäkterna ej längre väntas lämna något överskott över de rörliga kostnaderna. Detta betyder, att de sämst ställda företagarnas reaktion blir avgörande för anpassningsförloppet. Successivt kan en produktionsbegränsning komma till stånd även genom en minskning av investeringarna. Jämförlig med en produktionsbegränsning är i detta sammanhang övergången till mindre arbetskrävande produktionsteknik.

Riskerna för att en arbetslönestegring skall leda till arbetslöshet, grunda sig i första hand därpå, att de direkt berörda företagarna omedelbart kunna reagera med en produktionsinskränkning. Såsom av det anförda framgätt, återgå de dock därjämte på osäkerheten av att det överförande av efterfrågeförändringar från företagare till företagare kommer till stånd, som är förutsättning för att intäkterna för samtliga företagare efter lönestegringen skola balansera varandra lika väl som före densamma. De direkt berörda företa-

garnas reaktion, lika väl som etablerandet av balans mellan de olika företagen, beror i hög grad på den allmänna uppfattningen om utvecklingstendenserna på marknaden. Ju gynnsammare avsättningsmöjligheterna bedömas, desto sannolikare är det, att företagen icke omedelbart reagera mot lönestegringen med produktionsinskränkningar, och desto snabbare bör en efterfrågeförbättring i konsumtionsskiktet kunna fortplantas bakåt genom produktionssystemet. Anses utvecklingstendenserna ogynnsamma, riskerar man dels omedelbara produktionsbegränsningar, dels att en intäktsökning i något senare skikt icke föranleder företagen till ökad efterfrågan på produkter från tidigare skikt utan i stället att det överskott, företagen erhålla, går till kreditavveckling eller sparande i syfte att stärka likviditeten. Utan att man går närmare in på de omfattande, endast föga utredda teoretiska spörsmål, vilka här tangeras, kan man konstatera, att löneförändringarnas inflytande i berörda avseenden bestämmas av 1) deras lokalisering, 2) tidsföljden mellan de förskjutningar, vartill de ge upphov, och den snabbhet, varmed dessa komma till stånd, samt 3) företagens framtidsförväntningar.

Bedömas möjligheterna att under olika konjunkturskeden genomföra en nominell lönestegring på ett sådant sätt, att den icke leder till ökad *arbetslöshet*, kunna mot bakgrunden av det anförda följande allmänna slutsatser dragas. Om en lönestegring genomdrives inom kapitalvaruskiktet under loppet av ett allmänt konjunkturuppsving, har man anledning antaga, att de omedelbart berörda företagen bedöma läget så gynnsamt, att de endast ogärna skrida till produktionsinskränkningar. Vidare synes det möjligt, att en avsättningsförbättring i konsumtionsskiktet då återverkar på de berörda företagens investeringar, inköp av kapitalvaror etc., så att man kan påräkna, att kapitalvaruproducenternas ökade utlägg efter tidigare behandlade linjer indirekt skapa ett underlag för ökad avsättning. Det synes sålunda i denna konjunktursituation möjligt att erhålla både den första efterfrågeförskjutning, som förhindrar, att lönestegringen får en omedelbar arbetslöshetsverkan, och den förankring av förskjutningen i övriga skikt, som är nödvändig, för att den skall kunna bli bestående. Under en lågkonjunktur är läget det motsatta. Sannolikheten är då stor, att en lönestegring omedelbart leder till minskad sysselsättning genom driftsinskränkningar; efterfrågan på arbetskraft är m. a. o. då relativt priskänslig. Skulle sysselsättningsgraden icke påverkas utan lönestegringen medföra en omedelbar höjning av inkomstsumman, vilken ökar intäkterna i konsumtionsskiktet, finnes åter en betydande risk för att denna intäktsökning går till förlustlikvidering och icke utlöser någon efterfrågan på kapitalvaror etc. från konsumtionsvaruproducenternas sida. De av lönestegringen omedelbart berörda producenterna kompenseras alltså icke för sina ökade utbetalningar genom stegrad efterfrågan på produkterna. Man måste därför räkna med ett bakslag; den omedelbara förskjutning i företagens efterfrågan, som kommer till uttryck i en efter lönestegringen till en början oförändrad sysselsättningsgrad, genomtränger m. a. o. icke produktionens olika skikt på det sätt som fordras, för att den skall kunna äga bestånd.

Det anförda ger även ledning vid besvarandet av frågan, huru löneförändringar påverka *konjunkturförloppet* inom en sluten marknad, där man kan bortse från löneförändringarnas återverkan på kreditpolitiken. Under förutsättning att en lönestegring icke leder till en omedelbar begränsning av sysselsättningsgraden utan i stället till en ökning av efterfrågan på arbetskraft, vars bestånd är beroende på om framtidsförväntningarna infrias, och om vidare denna efterfrågeförskjutning i en i övrigt oförändrad situation verkligen genomtränger de olika produktionsleden, påverkas räntabiliteten inom den omedelbart berörda produktionskedjan överhuvud icke av löneförändringarna; på samtliga punkter förskjutes intäkternas och utbetalningarnas nominella storlek lika mycket. I så måtto representerar utvecklingen ett indifferensfall. Endast undantagsvis kan man emellertid påräkna, att konjunktursituationen på detta sätt lämnas oberörd. I regel inträder med all säkerhet en förskjutning i positiv eller negativ riktning. Det skulle föra för långt att här närmare utreda de olika alternativen, och det är också ur praktiska synpunkter tillräckligt att summera de slutsatser, vartill en mera ingående analys leder fram. Under ett konjunkturuppsving i full gång, då företagarpolitiken är expansivt inriktad, kan man, som redan framhållits, räkna med att kostnadsökningen för de av lönestegringen omedelbart berörda företagen icke föranleder dem till driftsinskränkningar utan att de i avvaktan på gynnsammare avsättningsförhållanden acceptera tillfälliga förluster eller — om de höjt produktpriserna och i anledning därav få vidkännas minskad avsättning — en tillfälligt ökad lagerhållning. I det ena fallet såväl som i det andra inträder under i övrigt oförändrade omständigheter en ökning av köpkraften, som kan väntas komma till uttryck i stegrad efterfrågan på konsumtionsvaror. Utvecklingen kan fortgå, tills den förskjutning i efterfrågan på arbetskraft, som framträtt hos de av lönestegringen omedelbart berörda företagen, genomträngt de olika produktionsstadierna, så att den blir bestående utan ytterligare förluster eller ytterligare stegrad lagerhållning. När så skett, föreliggande emellertid utbredda efterfrågestegringar med återverkan i konjunkturstimulerande riktning; förklaringen därtill ligger i att de omedelbart berörda företagens politik, när de bibehålla sysselsättningen oförändrad och ta förlusterna resp. tillåta lagerökningen att växa, är likvärdig med en stegring av investeringarna över sparandet. Lönehöjningen kan på detta sätt medföra en förstärkning av uppsvinget. Resultatet är strängt bundet vid förutsättningen, att lönestegringen genomföres i en sådan konjunktursituation, att den icke utlöser en omedelbar nedgång i sysselsättningsgraden utan att de omedelbart berörda företagens efterfrågan på arbetskraft är i hög grad oelastisk och förblir sådan under tillräcklig tid. Detta torde, såsom i exemplet antytts, gälla under en begränsad del av en högkonjunktur, och även då torde man icke böra räkna med mera än att lönestegringen i varje fall icke verkar hämmande. Efterfrågan på arbetskraft är med all säkerhet starkt elastisk åtminstone tiden omedelbart före krisen och under de tidigare delarna av en depression. Man har sannolikt att räkna med en ur här anlagda synpunkter alltför stark elasticitet även under början av ett konjunkturuppsving.

Beträffande återverkan av lönesänkningar på den konjunkturella expansionsgraden gäller i huvudsak motsatsen till det ovan anförda. En lönereduktion medför omedelbart en kostnadsminskning, ägnad att hålla produktionen på en relativt högre nivå. Leder den på detta sätt till en relativ höjning av sysselsättningsgraden, utlöses ingen minskning i efterfrågan för konsumtionsändamål; inkomstsumman kan ju i så fall, trots lönereduktionen, bibehållas vid sin gamla omfattning. Lämnas däremot sysselsättningsgraden oförändrad, kan en relativ minskning i efterfrågan på konsumtionsvaror komma till stånd, som verkar depressivt. I alla dessa avseenden är sålunda utvecklingen efter en lönesänkning motsatt den som möter efter en lönestegring. Den omedelbara verkan går i expansionsfrämjande riktning, men inträder icke denna verkan, utlöses en depressiv effekt. Prövar man med ledning härav det inflytande på konjunkturläget, som en lönesänkning under olika konjunkturskeden kan väntas erhålla, framstår det som sannolikt, att dess omedelbart stimulerande verkan närmast gör sig gällande vid de tidpunkter, då tendenser till uppsving framträda men framtidsförväntningarna äro vacklande. I ett läge av denna karaktär kan en lönereduktion vara tillräcklig för att fälla utslag till förmån för expansionstendenserna. Om så blir fallet, kan man bortse från risken, att lönesänkningen begränsar efterfrågan på konsumtionsvaror; dess verkan i denna riktning neutraliseras av den omedelbart ökade sysselsättningen. Genomföres åter lönereduktionen under en depression i full gång, uteblir med all sannolikhet dess omedelbart stimulerande verkan. I så fall skärper den priset och avsättningsförsämringen samt därmed också depressionen. Under ett utvecklade konjunkturuppsving torde lönereduktioner icke spela någon nämnvärd roll för expansionsgraden; de kunna knappast väntas direkt leda till en produktionsutvidgning och deras produktprisreducerande effekt undanskymmes av de konjunkturbestämda prisfluktuationerna.

Sammanfattande kan alltså beträffande löneutvecklingens betydelse för konjunkturförloppet sägas, att lönestegringar böra koncentreras till fullt utvecklade konjunkturuppsving, för att någon expansionshämmande effekt icke skall behöva befaras, och att å andra sidan lönereduktioner böra genomföras under den senare delen av depressionen och under början av ett allmänt uppsving, då räntabilitetsförväntningarna undergå en förskjutning i gynnsam riktning, om man skall ha större säkerhet om en expansionsfrämjande verkan. Lönereduktionerna kunna vid nämnda tidpunkt tänkas både påskynda och förstärka återhämtningen ur depressionstillståndet. Det bör understrykas, att detta resultat är bundet vid flera viktiga förutsättningar. Sålunda gäller det endast en sluten marknad; på en öppen marknad återverkar lönehöjden, såsom tidigare framhållits, även på andra sätt på näringslivets expansionsmöjligheter. Vidare har intet avseende fästs därvid, att löneutvecklingen även genom sitt inflytande på valet av produktionsteknik och därmed jämförliga bestämningsgrunder för inkomstfördelningen kan påverka konjunkturgestaltningen. Om lönestegringar exempelvis framtinga en stark mekanisering under ett konjunkturuppsving, är det tänkbart, att den vid krisen framträdande överkapitaliseringen blir mera betydande och avvecklingstiden därför längre än

eljest. Detta resultat inträder oberoende av löneutvecklingens inverkan på företagarnas framtidsförväntningar men kan tydligen vara av stor vikt för bedömandet av näringslivets genomsnittliga expansion. Även andra möjligheter än denna och de ovan behandlade finnas, att löneutvecklingen genom sitt inflytande på den relativa kapitalbildningen modifierar konjunkturförloppet; av betydelse är i detta sammanhang icke minst den punkt i det ekonomiska systemet, på vilken löneförändringen genomföres. Dessa möjligheter rubba likväl ej de här framställda grundläggande sammanhangen.

Vid tillämpningen av ovan angivna resultat har man emellertid att beakta, att löneutvecklingen i praktiken knappast äger någon central betydelse som bestämningsgrund för konjunkturförloppet. I allmänhet komma andra faktorer än den nominella lönenivåns förskjutningar att fälla utslaget. *På längre sikt* kan trots detta lönenivåns förändringar komma att på ett avgörande sätt påverka utvecklingen av produktionens omfattning och därmed av sysselsättningsgraden. I de flesta konjunkturlägen gäller, att lönestegringar, om de icke äro indifferent, begränsa expansionshastigheten. Inriktas lönepolitiken konsekvent på en höjning av lönesatserna, bör den därför tendera att på lång sikt hämma den ekonomiska utvecklingen. I den mån en mera återhållsam eller på löneeftergifter inriktad politik icke är indifferent, gäller givetvis motsatsen för dess vidkommande. Såsom ovan visats, kunna dock i vissa situationer temporära avvikelser från här angivna allmänna tendenser tänkas framträda; i början av en depression kan sålunda en lönesänkning tänkas försämra läget och under en utbildad högkonjunktur kan en lönestegring förstärka expansionen, en inverkan som dock av tidigare angivna skäl (s. 40) icke utan vidare får betraktas såsom på längre sikt gynnsam.

III.

Löne-
politiken
och den
tekniska
utvecklingen.

Som kommittén i Betänkande I framhållit, har man anledning antaga, att rationaliseringen under nedgångsperioder företrädesvis kommer till uttryck i åtgärder, ägnade att medföra ett bättre utnyttjande av material, tid och arbetskraft. Man försöker exempelvis genomföra s. k. rationell arbetsledning. Dylika åtgärder kunna i allmänhet antagas medföra en minskad efterfrågan på såväl kapital som arbete men måste likväl i åtskilliga fall komma att gå ut företrädesvis över arbetskraften. I synnerhet om de relativa arbetskostnaderna äro betydande, kan man vänta sig, att företagarna skola eftersträva besparingar genom en rationellare arbetsfördelning förbunden med en begränsning av arbetarstammen. Även på detta stadium av utvecklingen kunna alltså arbetskostnaderna verka arbetslöshetsskapande genom sitt inflytande på *den relativa efterfrågan på arbetskraft*. Av än större betydelse blir emellertid deras återverkan i denna riktning under högkonjunkturen, då rationaliseringen går hand i hand med ett utbyggande av produktionsapparaten och därför i stor utsträckning kan få karaktären av ett införande av ny maskinell utrustning, ägnad att minska det relativa behovet av arbetskraft.

Om man antar, att en rationalisering i något fall inträffar vid konstant tillgång på realkapital och utan att några förskjutningar i den monetära efterfrågans totalomfattning utlösas — de närmare betingelserna för att den monetära efterfrågan i ett fall av här behandlad art skall kvarstå oförändrad kunna lämnas åsido; de stå i visst motsatsförhållande till förutsättningarna för diskussionen i föregående avdelning av kapitlet — samt antages vidare, att rationaliseringen består däri, att man med den gamla kapitalutrustningen men minskat antal arbetare kan tillverka samma produktmängd som tidigare, är det lätt att visa, att slutresultatet efter smärre förskjutningar i produktions- och efterfrågeinriktningen måste bli en viss bestående arbetslöshet, som vid bundna löner kan hävas endast genom en ökning av tillgången på realkapital. Skulle denna arbetslöshet medföra, att arbetarna i viss utsträckning acceptera arbete till lägre löner, är det givet, att den arbetskraft, som utestängts genom rationaliseringen, kan komma att sysselsättas även i samarbete med produktiva resurser, vilka vid den förut gällande högre lönenivån av kvalitetsskäl icke kunnat utnyttjas utan förlust. Möjligheten att på detta sätt taga i anspråk redan existerande realkapital är tydligen i viss mån att jämställa därmed, att man erhåller en ökad tillgång på realkapital. Ur lönepolitisk synpunkt är likväl skillnaden väsentlig, emedan man i sist behandlade fall får kompensation av arbetslösheten, endast för den händelse de anställdas genomsnittliga inkomster sänkas, medan man vid en ökning av realkapitalbildningen kan neutralisera arbetslösheten utan löneförändring.

För den händelse realkapitalbildningen icke skulle stegras och den genomsnittliga lönen icke sänkes, så att det blir möjligt att produktivt utnyttja redan existerande realkapital, kommer tydligen nationalinkomsten att *ökas* genom höjningen av produktiviteten hos de efter rationaliseringen utnyttjade produktiva resurserna men samtidigt också att *minskas* till följd av att en del av arbetskraften definitivt lämnas outnyttjad. Huruvida den ena eller andra förskjutningen överväger och i vilken riktning nationalinkomsten sålunda utvecklas, är omöjligt att generellt avgöra. Resonemanget visar likväl, att man icke med säkerhet kan räkna med en uppgång i nationalinkomsten, om icke realkapitalbildningen ökas samtidigt med förskjutningen i produktions-tekniken eller genomsnittslönen sänkes, så att existerande men för tillfället outnyttjade kapitaltillgångar med fördel kunna tagas i bruk. En konsekvens därav är, att man icke, såsom stundom skett, kan anse den med rationaliseringen eventuellt förbundna förbättringen av nationalinkomsten som en primär och tillräcklig grund till kompensation av rationaliseringsarbetslösheten. Den ökning av nationalinkomsten, som på angivna vägar kan uppkomma, bidrar sekundärt till kompensationen genom att underlätta realkapitalbildningen.

Försämringen i arbetskraftens ställning kan i praktiken i regel väntas bli en övergångsföreteelse, emedan realkapitalbildningen och försörjningsmöjligheterna i ett progressivt samhälle äro stadda i tillväxt icke minst till följd av de ständigt fortgående förbättringarna av produktionstekniken. Avgörande för rationaliseringens inflytande på arbetslön och arbetslöshet blir därför den *takt*, i vilken teknikförändringarna ske, jämförd med den hastighet, varmed

realkapitalbildningen ökas, resp. den snabbhet, varmed en höjning av nationalinkomsten utnyttjas för en höjning av arbetslönenivån.

Om man i början av en högkonjunktur erhåller en kraftig lönestegring, synes det sannolikt, att denna förbindes med en betydande förskjutning av produktionstekniken över i relativt kapitalkrävande riktning. Om än denna förskjutning till en väsentlig del neutraliseras av den för högkonjunkturen typiska kreditexpansionen, kan den likväl antagas kvarlämna en okompenserad arbetslöshet, som håller uppe arbetslöshetsnivån under hela uppsvingstiden och skapar ett ogynnsamt utgångsläge vid ett eventuellt omslag i konjunkturerna. I stor utsträckning kan den av en lönestegring utlösta mekaniseringen under ett konjunkturuppsving förmodas ha karaktären av ett utnyttjande av redan föreliggande tekniska landvinningar, vilka skulle varit genomslagskraftiga även med en annan löneutveckling men till följd av lönestegringen genomföras snabbare och över ett större område, än som eljest skulle ha blivit fallet; företagarna eftersträva nämligen sannolikt att göra sig såvitt möjligt oberoende av den fortsatta uppgång i arbetskostnaderna, med vilken de till följd av de lönepolitiska tendenserna anse sig böra räkna. Man kan dock utgå från att mekaniseringen i åtskilliga fall har karaktären av en anpassning efter den relativt höga lönenivån och sålunda icke skulle visat sig genomslagskraftig vid en annan löneutveckling. Medan mekaniseringen i det förra fallet är att betrakta som produktionsprocessens successiva utnyttjande av nya uppfinningar och tekniska rön, har man i det senare fallet att göra med förskjutningar i det relativa utnyttjandet av olika produktiva hjälpmedel, som framstå som motiverade ur räntabilitetssynpunkt uteslutande till följd av den ändrade kostnadssituationen. I båda fallen kan dock lönepolitiken få ett avgörande inflytande på den takt, i vilken teknikförändringarna genomföras.

Kompensationsmöjligheterna för den under ett konjunkturuppsving föreliggande rationaliseringsarbetslösheten äro relativt goda till följd av att högkonjunkturer brukas förbindas med en kreditexpansion, som går hand i hand med en starkt ökad realkapitalbildning. Man har även att beakta, att den monetära efterfrågan under ett konjunkturuppsving just till följd av kreditexpansionen är underkastad en stegring; icke endast antagandet om oförändrad kapitaltillgång utan även antagandet om oförändrad monetär efterfrågan på produkter i det abstrakta ytterlighetsfall, varmed förutsättningarna för en kompensation av rationaliseringsarbetslösheten i det föregående belystes, framstår sålunda såsom orealistiskt. Slutsatserna rörande de grundläggande förutsättningarna för ett övervinnande av rationaliseringsarbetslösheten bibehålla likväl trots detta sin betydelse.

För att man skall kunna bedöma möjligheterna att kompensera en rationaliseringsarbetslöshet, som utlösts av en forcerad lönestegring under ett konjunkturuppsving, är det tydligen med hänsyn till anförda omständigheter nödvändigt att i korthet beröra gränserna för kreditexpansionen. Föreläge obegränsade möjligheter att öka kreditgivningen och att därigenom möjliggöra en för-

stärkt realkapitalbildning, skulle man tydligen alltid ha i sin makt att neutralisera rationaliseringsarbetslösheten. Dylika möjligheter föreligga i verkligheten aldrig för ett enstaka land. Huru läget är på världsmarknaden i dess helhet — eller, vilket är detsamma, på en sluten marknad — beror på vissa reala faktorer av den art, som diskuterats i första kapitlet. Dessa faktorer få här lämnas åsido; som tidigare visats, medföra de bland annat, att en expansion utöver vissa gränser endast kan ske till stigande kostnader. Framställningen avser i det följande genomgående läget på en öppen marknad, under förutsättning att läget utom landet kvarstår i huvudsak oförändrat. Skulle läget inom och utom landet förskjutas parallellt, blir svaret på frågan om gränserna för kreditdisposition och kapitalbildning tydligen detsamma, som när frågan gäller världsmarknaden i dess helhet.

Framställningen har redan i korthet berört kreditpolitikens bundenhet inom de gränser, som uppdragas genom de internationella betalningarnas reaktioner. Denna bundenhet består närmare bestämt däri, att en kreditexpansion utan underlag i ett motsvarande frivilligt sparande ökar inkomstsumman och höjer prisnivån på ett sådant sätt, att handelsbalansen förskjutes i negativ riktning. Till följd härav kan det bli nödvändigt att till skydd för valutan hejda utvidgningen av kreditvolymen. Man måste alltså räkna med att kreditgivningen och därmed realkapitalbildningen endast i relativt begränsad utsträckning kan avvika från det frivilliga sparandet och att därför kompensationsmöjligheterna äro bundna vid utvecklingen därav.

Frågan kan även betraktas ur mera real synpunkt. — För enkelhets skull bortses därvid till en början från teknikförändringens eget inflytande på varuförsörjningen, vilket är berättigat, när diskussionen avser övergångstiden, innan de realkapital erhållits, vilka äro förutsättning för att rationaliseringens inverkan på nationalinkomsten skall komma till synes. Till frågan om konsumtionens totala omfattning efter den tidpunkt, då realkapitalen stå färdiga, skall framställningen strax återkomma. — I den mån kapitalbildningen icke tar i anspråk endast dittills outnyttjade resurser, medför den kreditgivning, varigenom den möjliggöres, en relativ inskränkning i den löpande konsumtionsvaruförsörjningen. I de fall då kreditgivningen saknar underlag i frivilligt sparande och den relativa begränsningen av konsumtionsvaruproduktionen därför leder till en prisstegring, talar man stundom om ett »tvångssparande». Detta kan vara motiverat, såtillvida som man här möter en konsumenterna av produktionsutvecklingen påtvingad relativ begränsning av konsumtionen. Detta tvångssparande kan emellertid icke fortgå, för den händelse konsumenterna ha möjlighet till oförändrad behovstäckning, om de förskjuta sin efterfrågan mot importvaror, och begagna denna möjlighet. Skulle åter expansionen i sin helhet ske med hjälp av av förut outnyttjade produktiva resurser, beskäres den löpande förbrukningen för de konsumenter, vilkas inkomster kvarstå oförändrade; den totala konsumtionsvaruförsörjningen behöver däremot ej reduceras. I detta fall kan man dock tydligen lika väl som i det föregående betrakta de internationella betalningarnas reaktion i viss mån som ett resultat av vissa konsumenters ovilja att acceptera den relativa försämring i konsumtionsvaruförsörjningen, som påtvingas dem genom den kreditexpansion, vilken är nödvändig för en realkapitalbildning av tillräcklig styrka för att neutralisera rationaliseringsarbetslösheten.

Vid bedömandet av realkapitalbildningen och sannolikheten av att denna skall förslå till en kompensation av arbetslösheten är det av en viss betydelse, vilken inverkan rationaliseringen får på den totala produktionsomfattningen, när väl den med teknikförändringen förbundna arbetslösheten neutraliserats — alltså efter förloppet av den övergångstid, vilken föregående resonemang gällde. Skulle rationaliseringen bygga på utnyttjandet av nya tekniska landvinningar, bör produktionens omfattning stiga — att den eventuellt gör detta även vid en viss bestående arbetslöshet har tidigare påpekats. Ökas varuförsörjningen, betyder givetvis detta, att kapitalbildningen kan ökas utan en motsvarande inskränkning av den totala konsumtionen mätt bakåt från den tidpunkt, då de nödvändiga realkapitalen stå färdiga; realkapitalbildningen lämnar konsumtionen i denna mening oberörd, emedan den motsvaras av nyproducerade varor. Om däremot rationaliseringen saknar underlag i teknikförbättringar utöver anpassningen av produktionstekniken efter de höjda relativa arbetskostnaderna, skulle tydligen produktionens omfattning efter neutralisering av arbetslösheten ökas endast i mindre utsträckning. Den skulle, närmare bestämt, bli så mycket större, än den skulle varit, om lönestegringen överhuvud aldrig kommit till stånd, som betingas av tillskottet till kapitalförsörjningen; man har ju i detta fall icke att räkna med någon produktivitetsökning för de utnyttjade realkapitalen. En kompensation av den arbetslöshet, som erhålles vid en rationalisering på grund av sistnämnda orsaker, kan därför eventuellt icke komma till stånd utan att realkapitalbildningen innebära en begränsning av den totala konsumtionen i jämförelse med den förbrukning, som skulle varit möjlig, för den händelse lönen och därmed sysselsättningsgraden aldrig förändrats. Härav följer, att kompensationssvårigheterna på grund av realkapitalbildningens bundenhet vid accepterandet av en viss konsumtionsbegränsning bli störst, när rationaliseringen icke grundar sig på tekniska landvinningar och sålunda är ägnad att höja nationalinkomsten utan när den i stället innebär en omläggning av produktionen i mindre arbetskrävande riktning uteslutande till följd av höjda arbetskostnader; ju mera konsumtionen måste begränsas, desto starkare bli motiven att utfylla bristen med importvaror.

Föregående resonemang visar, att om än den arbetslöshet, som framkallas av en stigande lönenivå och den därmed förbundna förskjutningen av efterfrågan över i mindre arbetskrävande riktning, på kort sikt kan balanseras genom att ökad kreditdisposition för kapitalbildningsändamål ställes till näringslivets förfogande, så äro likväl neutraliseringsmöjligheterna åtminstone i ett enstaka land beroende av det frivilliga sparandet. Detta sparande påverkas i sin tur av arten av den genomförda rationaliseringen. Möjligheten av en parallell utveckling inom och utom landet medför dock en betydelsefull inskränkning i giltigheten av anförda slutsatser; föreliggande tendenser till en pris- och inkomststegrande kreditexpansion utom landet, kan nämligen utbudet på kreditdisposition inom landet ökas mera i förhållande till det frivilliga sparandet än eljest.

Löneutvecklingen övar ett visst inflytande även på sparandet och modifierar därigenom förutsättningarna för kompensationen av den arbetslöshet, som framkallats genom rationaliseringen. Till den allmänna frågan om sambandet mellan löneutveckling och sparandeutveckling återkommer framställningen senare. Här skall endast en speciell sida av problemet beröras, emedan

den i den allmänna diskussionen om rationaliseringen, dess förutsättningar och verkningar kommit att spela en mera framträdande roll. Man har stundom velat förneka, att en arbetslönestegring är ägnad att skärpa rationaliserings-tendenserna. Tankegången har därvid varit följande. Rationaliseringen har erfarenhetsmässigt i stor utsträckning finansierats genom s. k. sparande inom företagen. I vissa fall torde t. o. m. överflödet på dylikt sparande ha framkallat mekaniseringsåtgärder för tillgodogörande av kapitaltillgångarna. Man har anledning antaga, att en höjning av lönenivån skall minska möjligheterna till sparande inom företagen, vilket bör motväga dess inflytande som motiv till tekniska förbättringar, utvidgningar av den maskinella utrustningen etc. Om sistnämnda argumentation icke kan tillmätas större vikt, beror detta därpå, att en minskning av möjligheten till sparande inom företagen, om den än kan tänkas eliminera ett — sannolikt aldrig mera betydande — motiv till rationalisering, dock å andra sidan säkerligen icke under normala förhållanden verkar på något sätt hämmande, om kostnadsutvecklingen gör en mekanisering motiverad. Skulle lönekostnaderna ha stigit så starkt, att tidigare icke räntabla tekniska reformer framstå som genomslagskraftiga, torde nödvändigheten att för genomförandet av den tekniska omläggningen upptaga kredit på den öppna penningmarknaden icke avhålla från en mekanisering, såvida företagen ej därvid belastas med en avsevärd riskränta. Lika litet torde bristen på eget sparande verka hämmande, när tekniska landvinningar möjliggöra en ökning av företagets räntabilitet.

Beträffande det inflytande, en lönereduktion eller en mera avvaktande lönepolitik får på arbetslöshetsutvecklingen under ett konjunkturuppsving genom sin återverkan på valet av driftsform, gäller givetvis, att denna återverkan bör gå i rationaliseringsmildrande riktning och därför bör vara ägnad att låta expansionen inom näringslivet komma till uttryck i en snabbare höjning av sysselsättningsgraden än som skulle möta, för den händelse man samtidigt med den allmänna expansionen erhöle en kraftig minskning i den relativa efterfrågan på arbetskraft. Även i övrigt kan föregående resonemang rörande löneutvecklingens inflytande på rationalisering och arbetslöshet tillämpas även på verkningarna av en relativ lönesänkning med de självklara modifieringar, som följa av löneutvecklingens förändrade riktning. Det återstår likväl att tillägga några ord rörande verkningarna av en lönereduktion, vilken genomföres i arbetslöshetslindrande syfte, när en rationalisering redan i viss utsträckning kommit till stånd. Det säger sig till en början självt, att en återgång till den tidigare tekniken inom områdena för den ursprungliga arbetslöshetsskapande förändringen endast i undantagsfall kan påräknas och då regelbundet torde vara en mycket tidskrävande process. Om en teknikförändring visat sig lönande även vid konstant lönenivå, är sannolikheten mycket ringa, att en lönesänkning inom praktiskt möjliga gränser skall utgöra en så fundamental förändring i de ekonomiska förutsättningarna, att en återgång till den äldre tekniken framstår som motiverad. Även om lönereduktionen skulle göra en tillämpning av äldre produktionsmetoder inom föränd-

ringsområdet lämplig, har man att beakta, att läget, sedan den tekniska reformen en gång genomförts, kan göra återgången ekonomiskt ofördelaktig. För de företag, där driften redan mekaniserats, utgöra ränteutbetalningarna och avskrivningen fasta kostnader, vilket omöjliggör en kostnadsreduktion genom återgång till de gamla driftsformerna. Därtill kommer, att tekniken kan antagas ha hunnit undergå en utveckling, som gör det uteslutet att räkna med en återgång till tidigare förhållanden.

Beträffande lönereduktionens resp. den avvaktande lönepolitikens betydelse för arbetslöshetsutvecklingen gäller givetvis i övrigt, att den *kommande* utvecklingen gestaltar sig gynnsammare än om en lönestegring komme till stånd. Ehuru sålunda den relativa lönereduktionen icke kan bota de skador, till vilka en alltför stark lönestegring och en därmed förbunden forcerad rationalisering kan ha givit upphov, kan den dock fortsättningsvis hindra ytterligare ur arbetslöshetssynpunkt ogynnsamma förändringar och på så sätt möjliggöra en successiv uppsugning av arbetslösheten, vilken eljest tenderar att bli bestående. En kompensation av arbetslösheten måste även komma att inträda däri genom, att vissa förefintliga produktiva resurser på tidigare skildrat sätt kunna utnyttjas produktivt, vilka vid en högre lönenivå icke kunde läggas till grund för en räntabel produktion.

Sammanfattas resultaten av diskussionen av arbetslönens allmänna konjunkturbetydelse såsom kostnads- och efterfrågefaktor med framställningen rörande dess betydelse såsom bestämningsgrund för den relativa efterfrågan på arbetskraft, kan följande sägas. Om hänsyn endast toges till den allmänna konjunkturutvecklingen, kan en lönestegring med minsta risk för arbetslöshet inarbetas i prissystemet under en uppsvingtid. Det är dock önskvärt, att lönepolitiken under uppsvingets tidigare delar förhåller sig avvaktande; detta är ju endast andra sidan av att en lönereduktion äger sin väsentliga betydelse ur arbetslöshetspolitisk synpunkt, sedan botten av en depression väl är nådd, emedan den då underlättar utnyttjandet av eventuella uppsvingstendenser och därför kan antagas möjliggöra en snabbare återhämtning. Motiven för en avvaktande lönepolitik under uppsvingets början lika väl som för lönereduktioner under depressionens senare skede förstärkas, om hänsyn också toges till löneutvecklingens inflytande på valet av produktionsteknik, när kapitalutrustningen åter börjar att förnyas och utbyggas. Lönereduktionerna resp. den avvaktande lönepolitiken synas möjliggöra såväl en absolut utvidgning av efterfrågan på produktiva tjänster som ett bevarande av en så stark inriktning av denna efterfrågan mot arbetskraft som möjligt. Föres lönepolitiken oförsiktig i början av ett uppsving, är det, som framställningen givit vid handen, omöjligt att övervinna konsekvenserna därav med hänsyn till den relativa efterfrågan på arbetskraft genom att under expansionens senare skede iakttaga en mera avvaktande hållning. Däremot kunna riskerna för en ogynnsam verkan av en arbetslönestegring minskas, om stegringen genomföres, först när uppsvinget redan skjutit fart. Som den föregående framställningen givit vid handen,

gäller detta icke endast med hänsyn till den allmänna konjunkturutvecklingen utan även med tanke på den relativa efterfrågan på arbetskraft. Den tidigare slutsatsen, att den lyckligaste tidpunkten för genomförandet av lönestegringar infaller, när ett konjunkturuppsving hunnit växa sig starkt, rubbas alltså icke genom hänsynstagande till löneutvecklingens inverkan på produktionstekniken och den relativa efterfrågan på arbetskraft.

Man har stundom såsom ett medel att utjämna konjunkturerna föreslagit lönestegringar redan vid första början av ett konjunkturuppsving; lönestegringen skulle då reducera vinsterna och minska risken för överinvestering. Det anförda har givits vid handen, att denna tankegång icke ger uttryck åt en ur arbetslöshetssynpunkt lämplig linje. En tidigt inträdande lönestegring kan visserligen tänkas reducera vinsterna — förutsättningarna för att detta resultat skall inträda, ha diskuterats i föregående avdelning av detta kapitel — men detta resultat är i så måtto föga lyckligt, som därigenom icke endast en överinvestering hindras utan även tendensen till en lyftning av näringslivet ur rådande depressionstillstånd kan kvävas. Därtill kommer, att man, för den händelse uppsvinget likväl kommer till stånd, riskerar, att produktionen sker på basis av en relativt kapitalkrävande teknik, så att näringslivets expansion icke leder till en motsvarande nedgång i arbetslösheten.

Om bilden av löneutvecklingens betydelse för den relativa efterfrågan på arbetskraft skall bli tillräckligt fullständig, för att man skall våga draga praktiska slutsatser till ledning för lönepolitiken, måste den kompletteras med några korta erinringar rörande möjligheten att med andra medel än de lönepolitiska motverka löneutvecklingens inflytande på sysselsättningsgraden efter här angivna linjer. Det har redan framhållits, att förutsättningen för en kompensation av en arbetslöshet, som återgår på en forcerad rationalisering, vid stel lönebildning är, att kapitalbildningen kan ökas i tillräckligt hög grad. Detta gäller icke endast på en sluten utan även på en öppen marknad.

På en öppen marknad kunde möjligheten av en ökad export på basis av de genom rationaliseringen möjliggjorda prissänkningarna tyckas erbjuda en självständig grund för neutralisering av nedgången i den relativa efterfrågan på arbetskraft. Som tidigare visats, leder rationaliseringen med säkerhet till en produktionsexpansion, endast om realkapitalbildningen ökat tillräckligt, för att produktionsbortfallet till följd av den ökade arbetslösheten skall bli mindre än produktionsökningen på grund av realkapitalens genom teknikförändringen höjda produktivitet. Om man emellertid tänker sig, att expansionen av exportindustrien bygger på en ökning av kapitalförsörjningen, möjliggjord genom ökad kredit, så komma de höjda exportinkomsterna tillsvidare att bevara den internationella balansen. Kreditgivningen framstår därför i detta speciella fall såsom obunden av det frivilliga sparandet. I så måtto intar en exportökande rationalisering ur kompensationssynpunkt en särställning.

En omedelbar kompensation genom *frivilligt sparande* är i regel mycket svår att ernå med politiska medel. I synnerhet äro svårigheterna starkt fram-

trädande på kort sikt. På lång sikt kan närmast finanspolitiken erbjuda vissa möjligheter till en mobilisering av ökat sparande. I samma riktning verka i övrigt alla åtgärder, som äro ägnade att trygga mot förluster på sparandet, såsom exempelvis en stabilisering av det inhemska penningvärdet.

Trots de betydande svårigheterna synes man icke kunna underlåta att söka på olika vägar öka sparandet, om en rationaliseringsarbetslöshet väl en gång kommit till stånd; detta gäller vare sig arbetslösheten beror på att löneutvecklingen utlöst en forcerad mekanisering eller på att konjunkturuppsvinget förbundits med sådana tekniska landvinningar, som ändå gjort en stark arbetslöshetsskapande mekanisering oundviklig. Det synes nämligen praktiskt lättare och i varje fall mindre riskfyllt att på denna väg åstadkomma en kompensation än att ingripa kontrollerande i själva den tekniska utvecklingen; ett direkt ingripande i rationaliseringsprocessen kan medföra allvarliga risker för minskade investeringar, minskad konkurrenskraft i förhållande till utlandet etc. De praktiska svårigheterna ökas därigenom, att man, medan mekaniseringsprocessen är igång men innan dess inverkan på arbetslöshetssituationen framträtt med tillräcklig styrka för att motivera ett ingripande, sannolikt icke har någon möjlighet att fastslå, om förändringarna erhållit en sådan omfattning, att man riskerar en permanent arbetslöshet. Det är likväl på detta relativt tidiga stadium, som man med något hopp om framgång kan tänkas ingripa. Ovissheten om mekaniseringsprocessens betydelse för arbetsmarknaden, vilken gör det alltför djärvt att ingripa bromsande, hindrar dock givetvis icke, att man, om en påtaglig forcering av de tekniska reformerna föreligger, i förebyggande syfte försöker påskynda tillväxten av tillgången på sparmedel. Det är visserligen sant, att den närmast till hands liggande åtgärden vid en ökning av rationaliseringsarbetslösheten är att hejda löneexpansionen. Även om löneutvecklingen fortsättningsvis skulle hållas avvaktande, kan man dock, som redan framhållits, icke därigenom kompensera den arbetslöshet, som redan utlösts. Man står därför inför tvånget att så långt sig göra låter öka sparandet, även i händelse lönepolitiken skulle modifieras i mekaniseringsmildrande riktning.

Bland de övriga åtgärder i syfte att öka kapitalförsörjningen, som kunna ifrågakomma, märkas främst de som avse att förhindra *kapitalexport* resp. att främja *kapitalimport*. Dessa åtgärder ha i regel karaktären av penningpolitiska anordningar. Framställningen återkommer därför till frågan om möjligheterna till en kontroll av kapitalrörelserna vid den allmänna diskussionen av de penningpolitiska hjälpmedlen och deras betydelse. Ser man närmare på det sätt, varpå kapitalrörelserna underlätta en arbetslöshetskompenenserande realkapitalbildning inom landet, är det tydligt, att en ökning av kapitalimporten i relation till kapitalexporten är ägnad att balansera de ogynnsamma återverkningar på de internationella betalningarna, som utgå från en kreditexpansion utan underlag i frivilligt sparande; kapitalimporten *vidgar* sålunda kreditutrymmet för ett inhemskt uppsving, medan det frivilliga sparandet inom landet *motväger* det utnyttjande av nämnda utrymme, som en isolerad kreditexpansion innebär. I den mån interna och reala gränser finnas

för expansionen, kan däremot en kapitalimport icke betraktas som ett med sparandet alternativt underlag för realkapitalbildningen.

De allvarliga svårigheterna att efter ovan angivna linjer komma till rätta med en bestående arbetslöshet av den art, vartill en stark mekaniseringsverksamhet under vissa förutsättningar måste leda, har medfört, att man i den allmänna diskussionen ifrågasatt en eller annan form av kontroll över rationaliseringsprocessen. Mot förslag i denna riktning har å andra sidan, såsom redan antytts, invänts, att en dylik kontroll blott alltför lätt kan komma att ställa den inhemska industrie i et sämre läge än de konkurrerande utländska industrierna. Man måste därför i alla händelser räkna med nödvändigheten av att kombinera kontroleln med vissa skyddsåtgärder, om man icke skal riskera, at arbetslösheten skall stiga till följd av ökad konkurrens från utlandets sida mera än den sänkes genom att man håler tillbaka rationaliseringen.

Man har i diskussionen även framfört förslag, syftande till att på företagen övervältra större eller mindre delar av kostnaderna för underhållet av de genom rationaliseringen arbetslösa. Detta kan ske exempelvis genom på särskilt sätt konstruerade bidrag från företagen till arbetslöshetsförsäkring eller därigenom, att företag vid avskedande av arbetskraft förpliktas utbetala lön under ytterligare någon tid. Med dylika anordningar skulle företagen vid sina beräkningar rörande räntabiliteten av eventuella rationaliseringsåtgärder föranledas att i viss utsträckning medräkna kostnaderna för underhåll av de till följd av rationaliseringen avskedade. Här berörda utvägar ha emellertid i praktiken visat sig svåra att anlita, och det synes föga sannolikt att åtgärder av exemplifierade slag kunna genomföras, som leda till en minskning av rationaliseringsarbetslösheten.

Framställningen har i det föregående hela tiden avsett frågan om arbetslöshetsverkningarna av en rationalisering utan full motsvarighet i realkapitalets utveckling. Skulle tillräckliga möjligheter finnas att öka realkapitalbildningen men de för arbetslöshetskompensation nödvändiga realkapitalen erhålla en sådan inriktning och utformning, att det visar sig omöjligt att erhålla något överskott över de rörliga kostnaderna, när kapitalföremålen stå färdiga och börja användas, blir situationen lik den, som möter vid otillräckliga möjligheter till realkapitalbildning. Svagheten ligger i senast berörda fall icke i forceringen av teknikförändringarna utan i dessas på längre sikt ekonomiskt felaktiga inriktning. Även en dylik felmekanisering, vilken också den kan utlösas av löneförändringar, är av stor betydelse ur arbetslöshetssynpunkt. Möjligheterna att förebygga dess ogynnsamma återverkningar på arbetsmarknaden äro dock andra än de som föreligga, när arbetslösheten återgår på en okompenserad mekanisering.

Frågeställningen vid en felmekanisering belyses bäst med ett exempel. Antag att man på basis av eget sparande, lockad av kapitalöverflödet, genomför omfattande tekniska omlägnings- och utvidgningsarbeten inom en serie företag. Detta förutsättes ske närmast med den framtidsförväntningen, att me-

kaniseringen skall ge företagarna en så mycket starkare ställning på marknaden, att den ökade kapaciteten till fullo skall kunna utnyttjas. — Exemplet i fråga synes tämligen väl motsvara situationen i Tyskland under efterkrigsdecenniet, då likväl rationaliseringens bundenhet vid företagssparandet i stor utsträckning förklarades därav, att den fria penningmarknaden var hårt ansträngd. — Eller antag att man försöker hinna före sina konkurrenter genom att föregripa tekniska förändringar, vilka ännu icke slutgiltigt utformats och därför på kort sikt kunna bli föråldrade. I båda fallen föreligger en felmekanisering, vars arbetslöshetsverkan klart framträder, *i förra fallet* när konkurrensen mellan de olika företag, vilkas teknik moderniserats, tvingar dem till driftsinskränkningar, och *i det senare fallet* när den modifierade tekniken till följd av nya förbättringar framstår som föråldrad och de rationaliserade företagen till följd därav åsamkas förluster. Om den vid mekaniseringen införda maskinkapaciteten icke kommer till användning, är den liktydig med att en del av samhällets tillgångar på sparmedel förstöres; den leder med andra ord till ökad kapitalknapphet. Ett påtagligt uttryck härför är, att arbetslöshet uppkommer inom de berörda områdena, trots att produktionsapparaten utbyggs tillräckligt, för att övergången till mindre arbetskrävande teknik vid full drift skall vara kompenserad. Hade rationaliseringen i fråga underlåtits och det egna sparandet i stället utbjudits på kapitalmarknaden, skulle räntan eventuellt kunnat sänkas och en bestående ökning av efterfrågan på arbetskraft ha kunnat komma till stånd.

Att man ur arbetslöshetspolitisk synpunkt måste eftersträva att undvika felmekanisering framgår klart av det anförda. Det är emellertid tydligt, att detta måste stöta på mycket betydande svårigheter. Risken för felmekanisering kan antagas vara relativt mindre, om företagen äro sammanslutna till större enheter — emedan i så fall anledningen till en teknisk kapprustning inom landet bör minskas — än om produktionen är fullständigt oorganiserad. Man har dock att beakta, att viktiga fall av felmekanisering, exempelvis i Tyskland under efterkrigsdecenniet, torde ha förelegat inom exportindustrierna, där sammanslutningen till större nationella företagsenheter icke minskat motiven att av konkurrenshänsyn driva den produktionstekniska utvecklingen till sin spets och eventuellt över de på lång sikt rimliga gränserna. Sammanslutningen till större enheter på den inhemska marknaden behöver givetvis icke taga formen av karteller eller storföretag utan kan tänkas realiserad redan därigenom, att de olika företagen komma under gemensam kreditkontroll eller arbeta med gemensamma tekniska rådgivare.

I detta sammanhang kan en biverkan av en mera omfattande felmekanisering, som är av en viss betydelse för de internationella betalningsförhållandenas utveckling i krisskapande och depressionsskärpande riktning, förtjäna att i förbigående understrykas. Genom en stark rationaliseringsverksamhet komma räntesatserna av naturliga skäl att hållas uppe. Utlöses därigenom en kapitalimport på kortare eller längre sikt resp. framkallas en dylik kapitalimport av en på arbetslöshetskompensation inriktad penningpolitik, ikläder sig landet en skuldbörda. Den positiva nyttan av upplåningen är, att den möj-

liggör en arbetslöshetskompenserande ökning av realkapitalbildningen. Om mekaniseringen till en del framstår som felinriktad, blir likväl den internationella skuldsättningen en källa till allvarliga olägenheter, emedan lånen icke förräntas produktivt och lätt kunna bli föremål för indrivning, om omkastningen i investeringssituationen gör de utländska långivarna oroliga. Riskerna äro helt att jämföra med dem som möta vid en omfattande internationell upplåning exempelvis från kommunernas sida för att täcka långa, ej räntabla investeringar. Skall det kapitalimporterande landet i denna situation bevara sin likviditet, måste det strama åt räntan och pressa den inhemska inkomst- och prisnivån. Till den arbetslöshetsskapande effekten av att man icke kan fullt utnyttja den ökade kapacitet, som kompenserar förskjutningen i riktning mot mindre arbetskrävande teknik, lägges alltså det inflytande i arbetslöshetsökande riktning, som utgår från den på grund av betalningsförhållandenas utveckling nödvändiga deflationspolitiken. Man kan i anslutning till den föregående diskussionen karakterisera läget på följande sätt. Rationaliseringens inflytande på den relativa efterfrågan på arbetskraft neutraliseras fullständigt genom den ökning i tillgången på realkapital, som möjliggjorts genom kapitalimport. När rationaliseringen till en del visat sig missriktad, bortfaller emellertid först och främst den kompensation, som erhållits med realkapital, vilka icke längre på ett räntabelt sätt kunna utnyttjas. Därtill kommer, att utvecklingstendenserna kunna utlösa en indragning av krediten från utlandets sida, vilken tvingar till en sådan kreditreduktion inom landet, att kapitalförsörjningen på olika punkter minskas och arbetslösheten drives upp. Risker för felmekanisering påkallar sålunda än större uppmärksamhet än eljest, när möjligheter föreligga till dess finansiering genom upplåning utom landet. Det behöver knappast framhållas, att man i sistnämnda fall redan ur valutapolitisk synpunkt måste ägna utvecklingen den största uppmärksamhet.

IV.

Oavsett sitt inflytande på den allmänna konjunkturgestaltningen äger löneutvecklingen betydelse för efterfrågan på arbetskraft icke endast genom att påverka valet av produktionsteknik utan även genom det inflytande, den utövar på det frivilliga sparandets omfattning samt på konsumtionsefterfrågans inriktning. Detta dess inflytande växlar sannolikt under olika historiska förutsättningar. Ehuru löneutvecklingens återverkan på sysselsättningsgraden efter de båda sistnämnda linjerna torde vara av mindre vikt än dess inflytande genom förmedling av produktionstekniken, skall frågan om sambandet mellan arbetslön och arbetslöshet behandlas även ur dessa andra synpunkter. Såväl inflytandet på sparandet som återverkan på efterfrågeinriktningen har nämligen i den allmänna diskussionen kommit att tillmätas stor betydelse.

Framställningen har redan i det föregående berört det inflytande, arbetslöneutvecklingen kan väntas öva på sparandet inom företagen. Uppmärksamheten riktades därvid närmast på den betydelse, detta sparande äger för ratio-

Lönepolitiken, sparandet och efterfrågeinriktningen.

naliseringprocessen. Givetvis är dock återverkan på sparandet inom företagen av omedelbar vikt för läget på arbetsmarknaden, alldeles oavsett om sparandet i fråga modifierar mekaniseringens förlopp eller ej, emedan det under alla omständigheter, i den mån det möjliggör och leder till ökad realkapitalbildning, ändrar den relativa tillgången på olika produktiva hjälpmedel. Löneförändringarnas inflytande på spargraden sammanhänger i övrigt därmed, att de kunna innebära en förskjutning av inkomstfördelningen till förmån eller nackdel för grupper med relativt starka sparvanor. Det är givetvis vanskligt att fälla generella omdömen, men man har anledning förmoda, att det frivilliga sparandet till den relativt största delen presteras av andra inkomsttagargrupper än dem, som omedelbart gynnas av en arbetslönestegring. Utförda undersökningar ge emellertid anledning att räkna med möjligheten av ökad betydelse för sparandet ur små och medelstora inkomster. Detta förhållande rubbar dock icke sannolikheten av vad som ovan antagits rörande den ändrade inkomstfördelningens återverkan på sparandet inom samhället i dess helhet. På kort sikt, då kreditgivningen, såsom tidigare visats, temporärt kan tillåtas avvika från sparandet, spelar löneförändringarnas återverkan på den samhällsliga spargraden en relativt mindre roll. Om de verkligen utöva ett bestämmande inflytande på spargradens omfattning, bli de däremot på tidigare angivna grunder av stor betydelse för sysselsättningsgradens utveckling på längre sikt.

När man diskuterar frågan om löneförändringars inverkan på sparandet och därmed på sysselsättningsgraden, får man icke förbise, att löneförändringar kunna öva inflytande även på kapitalrörelsernas riktning och omfattning. Detta sker, som tidigare framhållits, främst genom den återverkan, löneförändringarna få på det allmänna konjunkturläget och räntabiliteten till följd av företagarnas reaktioner och framtidsförväntningar. Om löneförändringarna äro ägnade att direkt försämra räntabiliteten inom enskilda näringsgrenar, riskerar man, att de sparare, vilka normalt lämnat kredit till dessa — vare sig de nu äro utlänningar eller bosatta inom landet — söka sig ut på den internationella lånemarknaden. I nära sammanhang härmed står löneförändringarnas återverkan på exportindustrierna; minskas dessas konkurrenskraft och till följd därav räntabiliteten, kunna exportörerna väntas visa sig mera villiga att låta exportinkomsterna kvarstå som kredit till utlandet i stället för att investera dem i rörelsen. Just till exportindustrierna torde för övrigt löneförändringarnas inflytande på det egna sparandet koncentreras, emedan man har anledning att räkna med såsom ofrånkomligt, att en kostnadsstegring inom dessa industrier skall minska nettot på rörelsen. Kostnadernas ökning kan ju där icke motvägas av ökade intäkter; försöka företagen taga ut högre priser, kan ju utlandets starkt elastiska efterfrågan tvärtom medföra en minskning av intäkterna.

När man vill bedöma en löneförändrings inflytande på arbetslöshetsituationen genom förmedling av förändrad efterfrågeriktning, har man att taga hänsyn till två motsatta möjligheter. Ett ogynnsamt inflytande på den rela-

tiva efterfrågan på arbetskraft kan påräknas, i den mån konsumtionen till följd av löneutvecklingen i högre grad än tidigare inriktas mot standardartiklar eller andra mera kapitalkrävande varor. En gynnsam återverkan möter i samma fall, om efterfrågeförskjutningen möjliggör ett fullständigare kapacitetsutnyttjande. Antagandet, att konsumtionsförskjutningen skulle få någon av dessa båda konsekvenser, bygger på ett mycket bräckligt underlag. Först och främst märkes, att den totala efterfrågan från arbetarklassens sida kan kvarstå oförändrad, om löneförändringen förbindes med en förskjutning i motsatt riktning av sysselsättningsgraden. Visserligen möter sannolikt även i detta fall en förändrad efterfrågeriktning, men denna kan icke antagas avvika i så hög grad från den eljest föreliggande, att någon väsentlig återverkan på den relativa efterfrågan på arbetskraft kan påräknas. Vidare synes det ovisst, om det är efterfrågan på massartiklar och icke konsumtionen av exempelvis livsförnödenheter, bostäder etc., som i första hand förskjutes, för den händelse arbetarklassens köpkraft skulle undergå en väsentlig förändring. Skulle sistnämnda alternativ vara det dominerande, ryckes grunden bort både för antagandet, att en stegring av arbetarklassens köpkraft leder till ökad förbrukning av varor, vilka äro föremål för massproduktion under sådana betingelser, att ett ökat kapacitetsutnyttjande möjliggöres, och för antagandet, att köpkraftsstegringen leder till en ökad efterfrågan på föga arbetskrävande varor.

I den internationella diskussionen har man isynnerhet uppmärksammat möjligheten, att en hög lönenivå och den därmed förbundna större köpkraften hos de breda lagren kan skapa förutsättningar för fullt kapacitetsutnyttjande inom den moderna, på massproduktion inriktade industrien. Det synes därför motiverat, att på denna punkt i framställningen något beröra villkoren för att detta resultat skall inträda. Vid fullt fri konkurrens borde kapaciteten hos skilda företag utnyttjas maximalt, emedan det största överskottet över de rörliga kostnaderna är att påräkna under dessa omständigheter; förekomsten av outnyttjad kapacitet inom företag i drift tyder sålunda på vissa inskränkningar i konkurrensen. Så snart konkurrensen på ett eller annat sätt är inskränkt — några trust- eller kartellbildningar behöva icke för den skull föreligga — kan möjligheten av ett förbättrat kapacitetsutnyttjande emellertid visas vara i huvudsak bunden vid ökad priskänslighet hos efterfrågan. Även om den förändring i köpkraften och dess fördelning, varmed den diskuterade uppfattningen räknar, medför en dylik ökning av priskänsligheten på de relevanta punkterna, beröres emellertid endast konsumtionsvaruproduktionen, alltså ett område, inom vilket ett ofullständigt kapacitetsutnyttjande brukar möta endast i mindre utsträckning, medan däremot läget inom övriga delar av området — alltså inom kapitalvaruindustrierna — förblir oberört; om en ökad konsumtionsvaruefterfrågan täckes genom ökat kapacitetsutnyttjande, betyder detta ju, att den indirekta återverkan på kapitalvaruindustrierna, som avsättningsförbättringen inom konsumtionsvaruindustrierna eljest sannolikt skulle ha erhållit, kommer att försvagas.

Skulle arbetslönestegringen genomföras under sådana omständigheter, att

den på tidigare skildrat sätt (s. 54) medför en ökning av den totala monetära efterfrågan, som är mer än proportionell mot löneförändringen, kommer den därmed förbundna expansionen att göra det möjligt att utnyttja eljest av kvalitetskäl oräntabla och outnyttjade resurser. Denna möjlighet, som ligger vid sidan av den här diskuterade uppfattningen, har redan behandlats i annat sammanhang.

Sammanställer man resultaten av diskussionen ovan med de slutsatser rörande lönestegringars och lönereduktioners inverkan på arbetslöshetsituationen, till vilka framställningen tidigare lett fram, synes sannolikheten tala för att löneförändringars återverkan på sparandet förstärker motiven till en försiktig lönepolitik under depressionens senare skeden och under den första återhämtningen. Några bestämda slutsatser rörande arbetslöneförändringars inflytande på efterfrågeinriktningen och därmed på sysselsättningsgraden kunna icke dragas. Att i anledning av ovan framlagda synpunkter modifiera den uppfattning rörande löneförändringarnas inverkan, som grundar sig på arbetslönens roll i konjunkturförloppet och på dess betydelse för valet av produktionsteknik, synes icke motiverat.

V.

Lönepolitiken vid en försämring i den internationella betalningssituationen.

Vid diskussionen av arbetslönens roll i konjunkturförloppet påpekades, att i den mån utvecklingen tenderar att hämmas av de internationella betalningarnas reaktion, kunna löneförändringar minska eller öka spänningen inom det monetära systemet; vid en given gräns för kredit- och köpkraftsexpansionen blir den produktionsutvidgning, som bankväsendet kan bära, mindre, ju högre lönenivån är. Ofta kommer detta förhållande sannolikt icke att spela någon större roll för gestaltningen av konjunkturutvecklingen. I vissa fall kan dock läget inom näringslivet komma att väsentligt modifieras därigenom, att lönenivån vid bestående produktions- och sysselsättningsomfattning framstår som oförenlig med den monetära situationen. Ett dylikt spänningstillstånd torde oftast ha sin grund i att den självständiga utvecklingen av kapitalrörelserna, utrikeshandeln etc. förändrat förutsättningarna för den inhemska inkomstnivån. Läget i en situation av denna art kan lämpligen belysas med ett exempel, ägnat att visa, huru den grundläggande disproportionen i fall av denna art föreligger mellan inkomstnivå och betalningsbalans, medan åter spänningen mellan lönehöjd och banklikviditet återgår därpå, att bankväsendet först får kännning av de ändrade betalningsförhållandena och därför tvingas till de restriktiva åtgärder, som leda fram till anpassning.

Anpassningsförloppet exempelvis vid en försämring i läget för en betydande exportnäring blir schematiskt sett följande. Nedgången i intäkterna drabbar företagen i form av förluster och går ut över arbetarna i första hand genom att ställa dem utan arbete. Från depressionens centrum, den omedelbart berörda industrien och de näringsgrenar, vilka leverera material till denna, sprides den depressiva effekten av nyssnämnda köpkraftsinskränkning successivt över marknaden. Samtidigt härmed måste emellertid förändringen i handelsbalan-

sen under i övrigt oförändrade omständigheter pressa ned valutans internationella värde; de utländska växelkurserna komma med andra ord att stiga. Vid guldmynntfot utlöses under dessa förhållanden en tendens till guldexport. Vid fri valuta sjunker penningvärdet internationellt sett, ända tills balans i de internationella betalningarna återställts. I syfte att skydda guldreserven resp. hålla uppe valutans värde tvingas därför riksbanken att genomföra kreditrestriktioner, som reducera produktionens omfattning och äro ägnade att öka arbetslösheten. De restriktiva åtgärderna skulle vid oförändrat penning-sparande kunna undvikas, för den händelse en anpassning nedåt av inkomstsumman av tillräcklig omfattning för att återställa balansen inom de internationella betalningarna realiserades på frivillig väg. När inkomstnivån läses fast och icke låter sig förena med bibehållen likviditet för bankväsendet, tvingas däremot bankväsendet till depressivt verkande åtgärder, som leda till den nödvändiga reduktionen av inkomstsumman trots bibehållna nominella lönesatser. Såväl den ursprungligen inom exportindustrierna framträdande och från dessa spridda köpkraftsreduktionen som den inkomstbegränsning, som på olika punkter framkallas av skyddsåtgärder från bankväsendets sida, leder till en viss minskning av importvaruefterfrågan. När denna minskning blivit av tillräcklig omfattning för att balansera nedgången i exporten, inträder ånyo jämvikt mellan in- och utförsel och stabiliseras den inhemska köpkraftens omfattning. För den händelse lönenivån icke förskjutits, kvarstår ett visst depressivt tillstånd, förbundet med arbetslöshet, såsom förutsättning för balansen i de internationella betalningarna. En i efterhand genomförd lönesänkning bereder likväl utrymme för förnyad expansion, vilken kan återställa räntabiliteten inom näringslivet och leda till en kompensation av arbetslösheten.

Accepteras till en början i nyss skildrade läge försämringen i landets ekonomiska ställning och dess konsekvenser — bortser man med andra ord från möjligheterna att neutralisera den inträdda förändringen genom en stegring av exporten — ligger den praktiska slutsatsen nära, att man bör söka undvika arbetslösheten genom att låta den allmänna köpkraftsreduktionen för arbetarnas vidkommande redan från början ske genom lönesänkningar. Genom att fullt utnyttja arbetskraften synes man därvid även kunna bevara en bättre varuförsörjning än som eljest vore möjligt. Frågan hur stor en lönesänkning i en situation av denna art måste bliva, för att anpassningen efter förändringen skall förlöpa med mindre arbetslöshet, är emellertid ett fullständigt obestämt problem; man kan visserligen säga, att den inhemska inkomstnivån stabiliseras genom att den vid rådande kapitalrörelser nödvändiga balansen mellan import- och exportvärde återställs, men detta resultat uppnås vid en gynnsam fördelning av inkomstreduktionerna — alltså en fördelning med kraftig återverkan på import- och exportvärdena — genom en mycket mindre total inkomstminskning än vid en ogynnsam fördelning. Svaret på frågan blir därför i hög grad beroende på om anpassningspolitiken kan inriktas mot vilka punkter som helst i lönesystemet eller om lönereduktioner på kort sikt kunna komma i fråga endast inom områden, som direkt eller indirekt få känning av exportminskningen.

Om man räknar med en stark marknadsavgränsning och därför måste förut-sätta, att anpassningen kommer till stånd väsentligen på ett sådant sätt, att arbetslösheten förebygges inom de områden, där den successivt framträder, är givetvis den förra möjligheten utesluten, liksom den för övrigt får antagas vara detta vid nuvarande organisation av arbetsmarknaden. Framställningen begränsas här till dessa korta erinringar beträffande betydelsen av den lokali-sering, löneförändringarna givas, och utgår i det följande helt därifrån, att ar-betslöshetspolitiskt motiverade lönereduktioner endast genomföras på av avsätt-ningsförsämringen successivt berörda områden. Beträffande sammanhanget mellan den allmänna lönenivån och de internationella betalningarna hänvisas till framställningen i andra avdelningen av detta kapitel.

Om en lönereduktion i förstone endast genomföres inom den omedelbart be-rörda exportindustrien, uppstår frågan, på vilka villkor en anpassning med förebyggande av arbetslöshet därvid kommer till stånd. Om man antager, att en löneminskning kunde genomföras, som möjliggjorde en så stark expansion, att alla de arbetslösa kunde återanställas, skulle detta likväl icke medföra, att exportvärdet nådde upp till sin förra höjd; en avsättning av samma kvantitativa omfattning skulle upprätthållas till lägre priser. Man skulle därför icke kunna undgå en depressiv effekt, utlöst dels av den omedelbara köpkraftsminskningen inom exportnäringarna, dels av den kreditpolitik, som kan bli påkallad för att valutan skall skyddas. I den mån den depressiva effekten drabbar importen, återställes visserligen den gamla relationen inom handelsbalansen och för-svinner kravet på en valutaskyddande kreditbegränsning. Som depressionen kan väntas i främsta rummet minska den köpkraft, som står till arbetarnas förfogande, kan neutraliseringsprocessen likväl tänkas få ett relativt långsamt förlopp; reduktionerna i arbetarnas konsumtion torde endast i mindre utsträck-ning drabba importvaror.

Resultatet av den skildrade anpassningsprocessen blir oförändrade anställ-ningsmöjligheter inom den omedelbart berörda exportindustrien men sänkt in-komstnivå och till följd därav arbetslöshet på de punkter, till vilka den de-pressiva effekten av köpkraftsminskning inom exportindustrien nått fram resp. vilka direkt drabbats av kreditåttstramningar. För en mera effektiv nedpressning av arbetslösheten under anpassningstiden fordras sålunda löne-reduktioner över ett vidsträcktare område än den omedelbart berörda export-industrien. Dylika arbetslöshetsmotiverade lönereduktioner behöva icke inne-bära någon ytterligare köpkraftsbegränsning utan ersätta den inkomstreduk-tion, som primärt erhållits genom en minskning av antalet inkomsttagare. Be-träffande den totala inkomstreduktionens och alltså även lönesänkningens om-fattning gäller, som sagt, att ju mera tidskrävande anpassningsprocessen är, desto större blir också den sammanlagda nedgången i köpkraften. Detta betyder emellertid icke, att varuförsörjningen i samma mån försämras. Möj-liggöra lönereduktionerna oförändrad hemmamarknadsproduktion, minskas va-ruförsörjningen under inga omständigheter med mer än den kvantitativa ned-gång i importen, vilken åtföljer den reduktion av dennas totala värde, som återställer den gamla balansen i de internationella betalningarna och sam-

tidigt stabiliserar köpkraftens omfattning. Skulle anpassningen inom handelsbalansen åter helt bygga på en inkomstreduktion genom stegrad arbetslöshet, bleve visserligen nedgången i den totala köpkraften möjligen densamma som vid en anpassning genom lönereduktioner, men varuförsörjningen skulle dessutom minskas till följd av produktionsbegränsningen på hemmamarknaden. Detta förhållande kommer till uttryck även däri, att den inhemska varuprisnivån i det senare fallet reduceras mindre än om lönerna sänkas och produktionen i större utsträckning vidmakthålles. Om den sammanlagda köpkraften i båda fallen blir densamma, blir tydligen arbetarnas genomsnittliga realinkomst störst vid en anpassning genom lönereduktioner. Reallöneminskningen bör i själva verket i detta fall kunna bli tämligen obetydlig.

Föregående starkt schematiska bild av förloppet vid en anpassning efter försämrade exportvillkor genom lönesänkningar — bl. a. har ingen hänsyn tagits till eventuella förskjutningar i produktionens inriktning — måste i ett par viktiga avseenden kompletteras. Sänkningen av lönenivån vid oförändrad kapitalränta etc. kan väntas successivt utlösa bl. a. en omläggning av produktionen i mera arbetskrävande riktning. Därvid förstärkes tendensen till uppsugning av de arbetslösa i det produktiva livet. Eventuellt utlöses även en viss lönestegring, samtidigt som kapitalräntan sänkes. Även om inkomstreduktionen, när man i arbetslöshetslindrande syfte genomför denna genom en lönenedsättning, i första hand går ut över arbetarna, sprides den sålunda med all sannolikhet automatiskt över till andra inkomstarter, samtidigt med att arbetarnas läge ånyo förbättras.

Innan en spridning till kapitalet inträffat, kunna räntesatserna antagas ligga relativt fasta. En anpassning genom lönereduktioner behöver därför icke förbindas med en ogynnsam utveckling av de långa kapitalrörelserna. En anpassning genom arbetslöshet verkar på ett alldeles annat sätt oroande; produktionens omfattning inskränkes och räntabiliteten sjunker. Utländska kapitalplaceringar kunna därför trots den sannolika stegringstendensen hos diskontot och övriga direkt bankreglerade räntesatser befaras ovilliga att lämna ny kredit resp. att låta den gamla krediten äga bestånd. Skulle en direkt kapitalutströmning utlösas, måste den inhemska inkomstnivån och varuförsörjningen pressas mera, än försämringen av exportavsättningen ensam påkallar. Utvecklingen blir för övrigt vid en anpassning genom lönesänkningar gynnsammare också på den grund, att hotet mot bankernas likviditet blir mindre. Visserligen måste krediter i stor utsträckning bli infrusna, men i motsats till vad som blir fallet vid produktionsinskränkningar etc., bevaras i stort sett kredittagarnas solvens.

Hittills har förutsatts, att lönesänkningar kunna genomföras i en utsträckning, som gör det möjligt för resp. industrier att upprätthålla avsättningen vid dess tidigare kvantitativa omfattning trots nedgången i den köpkraft, som inriktas mot produkterna. Det skulle föra för långt att här diskutera igenom frågan om relationen mellan arbetslöneförändringar och sysselsättningsgrad inom enstaka företag och näringsgrenar vid en förskjutning i avsättningsförhållandena. Några påpekanden synas dock på sin plats.

Enligt vad kommittén i föregående betänkande visat, fluktuerar den direkta arbetskostnaden i relation till salutillverkningsvärdet inom den svenska industrien i stort sett kring 20 procent. Detta betyder, att om avsättningsvärdet *definitivt* minskas med exempelvis 10 procent, gottgöras företagarna fullständigt för den därav betingade inkomstreduktionen vid bibehållen produktionsomfattning och sysselsättningsgrad först genom en lönereduktion på 50 procent. Om hänsyn tages till den totala arbetskostnadens andel i salutillverkningsvärdet, alltså till summan av de direkta arbetskostnaderna och de indirekta arbetskostnader, som ingå i priset på de vid produktionen utnyttjade kapitalvarorna etc., gestalta sig förhållandena väsentligt gynnsammare för ett upprätthållande av räntabiliteten genom lönereduktioner; det bör emellertid observeras, att lönereduktioner inom tidigare skikt i åtskilliga situationer endast relativt långsamt torde nå fram till de av avsättningsförsämringen omedelbart berörda företagen och därför, om de skulle låta sig genomföras, innan läget inom resp. industrier visat en försämring, *på kort sikt* kunna bli av relativt ringa betydelse för utjämningen av företagarförlusterna i det av avsättningsförsämringen direkt berörda produktionsskiktet. De direkta arbetskostnaderna inom varje särskild industri utgöra alltså under dessa förutsättningar i regel en så relativt obetydlig del av de rörliga kostnaderna, att man icke kan tänka sig att under angivna förutsättningar helt neutralisera försämringen av räntabiliteten genom en lönereduktion. Annorlunda blir läget på längre sikt. Hänsyn bör ock tagas till det förhållandet, att framställningen förutsatt, att nedgången i företagarnas intäkter är definitiv, medan man givetvis måste anse det mera sannolikt, att efterfrågan i många fall äger en sådan *priselasticitet*, att den vid en genom en lönereduktion möjliggjord prissänkning ånyo ökas. För den händelse detta är fallet, blir tydligen lönesänkningens effektivitet såsom medel att kompensera försämringen av räntabiliteten större, än när efterfrågeförskjutningen framstår som definitiv och eventuella prissänkningsförändringars inflytande på avsättningens omfattning sålunda såsom betydelselös. Så länge en försämring av räntabiliteten kvarstår, finnas emellertid risker för en produktionsinskränkning och därmed för att arbetslösheten nedläggning icke förslår för att hålla nere arbetslösheten inom ifrågavarande område. Det skulle föra för långt att här gå in på arten och graden av dessa risker. Man bör bl. a. beakta, att driftsinskränkningar vid fri konkurrens komma till stånd vid redan bestående företag, endast i den mån avkastningen icke längre lämnar något överskott över de rörliga kostnaderna. För den händelse den efter lönesänkningen kvarstående företagarförlusten icke skulle eliminera hela den dittills föreliggande täckningen av de fasta kostnaderna, kan därför lönesänkningen vara ett effektivt medel att hålla uppe sysselsättningsgraden. Vid den art av begränsad konkurrens, för vilken exportindustrierna normalt äro utsatta, gäller, att ju större skillnaden är mellan rådande pris och de rörliga kostnaderna, desto större är sannolikheten, att företagarreaktionen skall inriktas på att genom en viss prissänkning återvinna avsättningen och icke på att anpassa produktionsomfattningen efter den försämrade avsättningen.

Det bör beaktas, att föregående resonemang rörande den relativa effektiviteten hos en partiell reduktion av de direkta lönekostnaderna, när det gäller att undanröja motiven till produktionsinskränkningar, avser alla de olika punkter, på vilka en anpassning i ovan behandlade exempel måste komma till stånd, för att arbetslöshet skall undvikas. Om man än alltid kan räkna med att nå en viss förbättring genom en lönereduktion, som genomföres under angivna betingelser, blir därför åtgärden likväl av större värde, endast om även övriga för kostnaderna bestämmande priser sänkas så långt sig göra låter. Av vikt är isynnerhet, att man försöker erhålla en reduktion av de råvarupriser, som bestämmas på den inhemska marknaden. För den händelse inga åtgärder kunna vidtagas till förhindrande av kapitalflykt, äro räntesatserna de ömtåligaste kostnaderna, vilka därför, åtminstone under övergångstider, såvitt möjligt böra skyddas.

Den anpassningspolitik, vars grundlinjer skisserats i denna avdelning av kapitlet, är även ur arbetarsynpunkt fördelaktig till följd därav, att den, såsom ovan visats, icke sänker arbetarnas genomsnittliga nominella arbetsinkomst mera än den anpassning genom arbetslöshet, som blir följden, om lönerna hållas uppe, men däremot möjliggör en avsevärt mindre nedgång i reallönerna. Det kan invändas, att ett ur arbetarsynpunkt förmånligare resultat likväl skulle nås, om lönerna höllas uppe och endast råvarukostnaderna pressades. Detta är dock icke fallet. Råvarukostnaderna bestämmas nämligen endast till en mindre del på hemmamarknaden, och den nedsättning av dessa, som kan tänkas möjlig, torde därför icke isolerad kunna förebygga uppkomsten av arbetslöshet. Arbetslösheten i sin tur förbindes emellertid med en nedgång i hemmamarknadsproduktionen, som försämrar varuförsörjningen och genom att förhindra eljest möjliga prisnedsättningar sänker reallönerna.

Bedömes sist behandlade anpassningsproblem mot bakgrunden av den tidigare diskussionen av lörens ställning i konjunkturförloppet, ernås därigenom i viss mån en eliminering av de schematiska och abstrakta förutsättningar, som lagts till grund för framställningen i denna avdelning av kapitlet. Om en försämring av avsättningsmöjligheterna, exempelvis för en exportindustri, inträder under en allmän uppsvingsperiod, blir den depressiva effekten därav ej särskilt påfallande, emedan den framträder endast däri, att den för uppsvinget karakteristiska förbättringen av sysselsättningsgraden blir mindre än eljest. I viss mån bromsas spridningen av depressionen ifrån de omedelbart berörda exportindustrierna genom att företagarna inom övriga delar av näringslivet sannolikt våga tillåta en lagerökning och därför icke omedelbart finna produktionsinskränkningar motiverade. Emellertid måste man antaga, att de eljest föreliggande möjligheterna att friktionsfritt införa en lönestegring måste avsevärt minskas. Anledningarna att föra en avvaktande lönepolitik förstärkas sålunda. Det kan här erinras om att det just är i situationer av denna art, som löneutvecklingen kan pressa bankväsendets likviditet så hårt, att den av hänsyn till de internationella betalningarna påkallade penningpolitiken kommer att verka omgestaltande på konjunkturförloppet. Inträffar en avsättningsförsämring under en nedgångsperiod, är det

utan vidare givet, att depressionen förstärkes. Likaledes kan en strukturell försämring verka hämmande på eventuella uppsvingstendenser under depressionens senare skede. I båda de sistnämnda fallen har man att beakta icke endast den strukturella försämringens omedelbara återverkan utan även det förhållandet, att bankväsendets likviditet anstränges, så att kreditpolitiken måste få en stramare utformning, än som eljest skulle ha blivit fallet.

KAP. IV.

Handelspolitiken.

I.

I de kombinationer av skilda åtgärder, som i olika fall synas påkallade ur arbetslöshetssynpunkt, spela handelspolitiska ingripanden ofta en framträdande roll. I ett senare sammanhang skall visas, att handelspolitiska åtgärder kunna framstå som ett nödvändigt komplement till den på en konjunktur-utjämning inriktade politik, som arbetar med monetära hjälpmedel av skilda slag resp. med en förskjutning av de offentliga arbetena från hög- till lågkonjunktur. De handelspolitiska åtgärderna utnyttjas därvid för att vidga eller bevara kreditutrymmet; detta kan ju, såsom framställningen i det föregående givit vid handen, ske genom en nedpressning av importen resp. ett förhindrande av den expansiva penningpolitikens återverkan på handelsbalansen. Här berörda frågor lämnas i detta kapitel helt åsido. Framställningen bortser alltså tillsvärdare från alla de handelspolitiska ingripanden på kort sikt, vilka kunna bli påkallade på grund av de förändringar, kreditutrymmet undergår, och koncentreras i stället på handelspolitikens betydelse som faktor i utvecklingen på längre sikt bedömd ur arbetslöshetssynpunkt. Närmast inriktas framställningen på frågan om handelspolitikens arbetslöshetspolitiska värde vid strukturförändringar. Emellertid bör handelspolitikens allmänna gestaltning själv betraktas som en viktig strukturfaktor, och även ur denna synpunkt påkallar handelspolitiken uppmärksamhet i detta sammanhang. För att framställningen skall begränsas, skola endast vissa frågor, som tilldragit sig särskild uppmärksamhet i de senaste årens arbetslöshetspolitiska diskussion, här upptagas till närmare behandling. Beträffande det allmänna spørsmålet om tullars ekonomiska verkningar kan hänvisas till diskussionen i tull- och traktatkommitténs betänkande (Statens off. utredningar 1924: 37). Den allmänna teoretiska bakgrunden till följande framställning har framlagts i kap. I.

Handelspolitiken vid svårigheter att ernå en anpassning inom näringslivet.

Sin väsentliga betydelse såsom arbetslöshetspolitiskt hjälpmedel torde handelspolitiska åtgärder äga, när det gäller att minska de ogynnsamma verkningarna av den friktion på arbetsmarknaden, varmed anpassningen efter strukturella förändringar kommer till stånd. Om exempelvis en industri med avsättning på hemmamarknaden till följd av ändrade internationella konkurrensförhållanden skulle få ett så väsentligt försämrat läge, att en viss avveckling blir ofrånkomlig, kan det sålunda synas naturligt att genom tull-

skydd möjliggöra att överflyttningen av arbetskraften från det område, där produktionen inskränkes, kan ske successivt. Ingripanden av denna art bli motiverade, endast när avvecklingen är av mera betydande omfattning. Riskerna med en dylik politik äro påtagliga; skyddet kan blott allför lätt medföra, att den önskvärda avvecklingen uteblir och att arbetarna bindas inom det skyddade området. I sämsta fall måste tullen göras permanent, enär man, om den upphävdes, då skulle erhålla den arbetslöshet, man genom dess införande velat förebygga. Med hänsyn därtill är det lyckligast, om man kan giva skyddet en sådan karaktär, att arbetslösheten effektivt lindras men en avveckling likväl framkallas. Såsom ett exempel på en anordning av här avsedd typ kan nämnas en förhandsbestämd fallande tullskala.

Skall man minska förändringsfriktionen genom tillfälliga skyddsåtgärder, synes det även nödvändigt att kombinera dessa med lönereduktioner; i den mån sådana på grund av en redan starkt nedpressad lönenivå framstå som orimliga, torde de också vara överflödiga. Lönesänkningen skulle dels minska behovet av skydd, dels underlätta en frivillig övergång till annat arbete. En ytterligare kompletterande åtgärd är organiserandet av en arbetsförmedlingsverksamhet, vilken direkt inriktas på att överföra arbetskraften från det skyddade området. Utnyttjandet av förmedlingsapparaten för dylika syften är icke främmande för den svenska arbetsmarknadspolitikerna men har aldrig i större utsträckning och fullt konsekvent infogats som ett led i den allmänna ekonomiska politiken. Framställningen återkommer senare (s. 199 ff.) till frågan om förmedlingsverksamhetens organisation och går därför icke i detta sammanhang närmare in på det marknadspolitiska problem, som här berörs. Det är här tillräckligt att fastslå, att olika slag av stödåtgärder kunna ge avsett resultat endast i kombination med en aktiv förmedlingspolitik, vilken i sin tur torde kräva bl. a. förstärkt organisation och ökade möjligheter till finansiering genom det allmännas försorg av överflyttningen av arbetskraft. Ett exempel på vad som här avses, erbjuder behandlingen av koldistriktens ekonomiska problem i den engelska politiken. Samtidigt som gruvorna erhöilo vissa understöd, inriktades förmedlingsverksamheten målmedvetet på en överföring av arbetskraften från gruvdistrikten till andra områden.

De praktiska möjligheterna att genomföra en minskning av anpassningsfriktionen på här diskuterad väg växla givetvis med arten av den förändring, vars verkningar skola mötas med skyddsåtgärder. Det exempel, till vilket framställningen ovan anknutits — en skärpning av den utländska konkurrensen, som påkallar en viss avveckling av den berörda industrien — ligger ur arbetslöshetspolitisk synpunkt i stort sett gynnsammast till. Det praktiskt-politiska spørsmålet kompliceras, redan om industriens försämrade ställning icke påkallar en avveckling utan i stället att industriens konkurrenskraft ökas exempelvis genom en rationalisering. Risken blir därvid stor, att skyddsåtgärden medför, att den nödvändiga tekniska omläggningen uteblir; det handelspolitiska ingripandet får dock tydligen icke tillätas fungera som alternativ till och ersättning för en direkt anpassning. Å andra sidan kan det givetvis

även i detta fall framstå som naturligt att skydda industrien ifråga under själva anpassningstiden. Man ställes alltså inför en ur praktiska synpunkter mera svårlöst variant av det problem, som mötte, när de ändrade förutsättningarna antogos påkalla en avveckling; skyddsåtgärden är motiverad men måste kombineras med ingripanden, vilka garantera, att anpassningen kommer till stånd. Svårigheterna att få garantier för en driftsomläggning, vartill ett tillräckligt motiv kanske ej föreligger vid tullskydd, äro givetvis betydande.

Handelspolitiska åtgärder kunna sålunda i kombination med vissa andra ingripanden vara ägnade att minska anpassningsfriktionen. Detta sker, såsom det anförda visat, genom en tillfällig minskning av själva anpassningsbehovet. I vissa fall träda hänsyn till detta behov helt i förgrunden. Detta sker sålunda, om man icke ser någon möjlighet till placering av de arbetslösa på annat håll, så att man tvingas räkna med att den av försämringen berörda produktionsgrenen tillsvidare måste bibehållas. Ett annat fall av antydd art möter, om man har möjligheter att bereda nödvändiga arbetstillfällen inom andra områden genom införande av visst tullskydd. Skyddsåtgärderna bli i berörda fall av större varaktighet, vilket aktualiserar frågan om deras förutsättningar och ekonomiska berättigande. De torde få tillskrivas praktiskt värde, endast när förändringen i näringslivets villkor sker vid en sådan desorganisation av den internationella handeln, att en viss grad av handelspolitisk isolering framstår som ofrånkomlig. Den grundläggande förutsättningen är eljest, att den genom ingripandena möjliggjorda produktionen kan ske med hjälp av produktivkrafter, som eljest skulle ligga outnyttjade. I den mån omfattande permanent arbetslöshet råder eller hotar, är denna förutsättning, i vad den gäller arbetsmarknaden, tydligen alltid fylld. I övrigt kräves en undersökning av läget från fall till fall ur de synpunkter som karakteriserats i kap. I.

En användning av tullar och likartade handelspolitiska ingripanden i syfte att minska anpassningsbehovet står endast skenbart i strid mot frihandelsuppfattningen. Följdriktigt utförd bygger nämligen denna uppfattning på andra förutsättningar än de ovan angivna. Vid diskussionen av en frihandels- och en tullskyddspolitikens relativa värde för näringslivets expansion har man nämligen i regel räknat med att tullskydd införes på en marknad med i så måtto fullt kapacitetsutnyttjande, att varje gynnande av någon näringsgren måste antagas ske på andra näringsgrenars bekostnad; när tillgången på produktiva resurser är begränsad, medför givetvis främjandet av något område av industrien, att produktiva resurser konkurreras bort ifrån övriga delar av näringslivet. Något dylikt behöver däremot icke inträffa i de fall, då tillgång finnes på outnyttjad arbetskraft, outnyttjade kapitalföremål etc. Verkningarna av tullskydd i de fall, vilka avsetts med frihandelsargumentationen, resp. under de förutsättningar, med vilka man måste räkna, om tullskyddet skall vara ägnat att minska anpassningsbehovet, kan belysas med ett par exempel, där hänsyn samtidigt togs till penningväsendets sätt att reagera i de olika fallen.

Det omedelbara resultatet av en tullhöjning på någon vara blir i regel,

att konsumenterna av denna vara få vidkännas ett högre pris än tidigare. Skulle de minska sin förbrukning av varan i direkt proportion till varufördyringen, komme tydligen deras utgifter att kvarstå oförändrade; från möjligheten av en ändrad utgiftsfördelning mellan övriga varor kan här bortses. Värdet av importen inklusive tull skulle i detta fall kvarstå oförändrat, samtidigt som givetvis värdet av importen skulle reduceras med tullens hela belopp. Bortses från tullinkomsternas inverkan på köpkraften via finanssystemet, kan läget tänkas stabiliserat i angivna former, varvid emellertid en kapitalexport (resp. minskad kapitalimport) motsvarande nedgången i importvärdet måste komma till stånd. Om åter konsumenterna skulle minska sin varuförbrukning mer än i proportion till prisstegringen, reduceras tydligen deras sammanlagda utlägg för varan i fråga; importvärdet inklusive tull kommer m. a. o. att sjunka och en viss mängd »köpkraft» att bli disponibel för andra ändamål. Om konsumenternas efterfrågan på den tullbelagda varan reagerar på angivet sätt eller ej, beror dels på den tullbelagda varans allmänna karaktär — nödvändighetsvaror komma oavsett prisförändringen att förbrukas i ungefär samma kvantitativa omfattning, medan däremot lyxvaror och även flertalet konsumtionskapitalvaror i händelse av en prisstegring i regel komma att åtminstone temporärt förbrukas i avsevärt mindre omfattning — dels på möjligheterna för konsumenterna att ersätta den tullbelagda varan med inhemska varor. Vid bedömandet av en skyddsåtgärds verkningar blir det därför nödvändigt att först fastslå, vilken ställning den tullbelagda varan intager inom konsumtionen resp. inom landets produktion. Som en skyddsåtgärd, ägnad att medföra en expansion på hemmamarknaden, fungerar tydligen tullen endast i de fall, då en förskjutning av efterfrågan mot inhemska varor kommer till stånd. Skyddsåtgärder, som åsyfta att minska anpassningsbehovet, böra sålunda inriktas mot importvaror, för vilkas vidkommande goda inhemska substitutionsmöjligheter föreligga.

Om man antar, att tull lägges på en vara, vilken med lätthet kan ersättas med inhemska produkter, så att en nedgång i importvaruefterfrågan mer än i proportion till prisstegringen med säkerhet kan påräknas, samt vidare att produktionskapaciteten på hemmamarknaden är fullt utnyttjad, blir utvecklingen följande. Importvärdet inklusive tullen kommer, såsom redan framhållits, att sjunka. En del köpkraft blir friställd och inriktas i stället mot vissa inhemska produkter. Producenterna av dessa produkter få sina inkomster öka. Detta bör höja deras räntabilitetsförväntningar, och av det ena såväl som det andra skälet kunna de föranledas till ökade investeringar, ökad efterfrågan på arbetskraft, ökade utgifter för konsumtion etc. Den ursprungliga friställningen av köpkraft leder således till en nettoökning av den sammanlagda monetära efterfrågan på produkter av inhemskt ursprung. Skulle de omedelbart berörda företagen öka sin efterfrågan ej endast med hjälp av de ökade intäkterna utan även med stöd av nya krediter, kan köpkraftsökningen tydligen komma att avsevärt överstiga den ursprungliga nedgången i importvärdet och det direkta friställandet av köpkraft. Det sekundära resultatet av tullskyddet blir under dessa omständigheter å ena sidan en tendens till en

förskjutning av produktionen i riktning mot de varor, vilka komma att efterfrågas till följd av sämre försörjning med den tullskyddade varan, å andra sidan en köpkraftsstegring, som höjer den inhemska pris- och inkomstnivån och så småningom måste komma att öka även importvärdet upp mot dess ursprungliga nivå. Trots den allmänna pris- och inkomstökningen, kan någon real expansion icke komma till stånd, när produktionskapaciteten på hemmamarknaden, såsom i det här diskuterade exemplet, är fullt utnyttjad, då tullskydd införes; den expansion av industrier, arbetande med framställning av substitutionsvaror, som framkallas genom tullpolitiken, kommer nämligen med nödvändighet att ske på bekostnad av annan produktion.

I förbigående förtjänar att understrykas, att expansionen, såsom exemplet givit vid handen, icke behöver föreligga inom ramen av en minskad import i penningar räknat utan till följd av sina återverkningar på införseln kan komma att förbindas med en import av oförändrat värde. Till återverkan av en på tullväg framkallad expansion på exporten skall framställningen senare återkomma.

Det bör understrykas, att hänsyn i det föregående icke tagits till det för svar för tullskyddsåtgärder på en marknad med fullt kapacitetsutnyttjande, som kan byggas på önskemålet om en ändrad inkomstfördelning. Skulle detta önskemål utformas exempelvis ur arbetslöshetspolitisk synpunkt, kan det tydligen motivera skyddsåtgärder för arbetskrävande näringsgrenar, även i händelse övriga delar av näringslivet därigenom skulle få sitt läge försämrade. Tullskyddsåtgärder kunna givetvis vara motiverade oavsett sin inverkan på det ekonomiska läget, också om de framstå som det lämpliga medlet att tillgodose allmänna intressen av icke ekonomisk natur.

Tillgripes tullskydd på en marknad, som visar ett befolkningsöverskott, vars absorption inom näringslivet framstår som mycket tidskrävande utan tullskydd men kan väsentligt påskyndas genom dess tillkomst, blir bedömningen av tullskyddsåtgärdernas verkningar väsentligt annorlunda än i föregående exempel. En på handelspolitisk väg framkallad monetär expansion, som ökar arbetarsysselsättningen och icke i motsvarande grad minskar användningen av övriga produktiva resurser, kommer, även om dessa resurser icke kunna tagas i anspråk i ökad omfattning, att lämna ett nettotillskott till produktionen. Sysselsättningen av arbetslös men fullgod arbetskraft medför nämligen, att den inhemska varuförsörjningen måste växa på ett sätt, som icke är tänkbart på en marknad med fullt utnyttjad kapacitet, där emot expansionen och den därav betingade produktionsökningen inom vissa områden måste svara en produktionsminskning på andra håll.

I än högre grad kan produktionen givetvis ökas, om även andra produktiva resurser än arbetskraft — exempelvis olika fasta kapital — tidigare av kvalitets skull varit oräntabla och outnyttjade; varför och under vilka förutsättningar ökningen av den monetära efterfrågan leder till vidgad användning av dessa resurser har visats i kap. I.

Det anförda giver vid handen, att man genom att införa tullskydd på varor med priskänslig efterfrågan på en marknad, där det utan ett sådant tullskydd föreligger avsevärd outnyttjad kapacitet, som ej på annat sätt kan övervinnas, kan bereda sysselsättning åt inhemsk arbetskraft och inhemskt kapital i *större* utsträckning än som betingas av det ursprungliga importbortfallet. Nettoreultatet av skyddsåtgärderna blir sålunda under angivna förutsättningar en ökning av nationalinkomsten tvärtemot vad det, i överensstämmelse med frihandelsresonemanget, skulle bli på en marknad med fullt utnyttjad kapacitet. Produkttillskottet finner sin omedelbara avsättning genom efterfrågan från de konsumenter, vilkas förbrukning av importvaror begränsats och vilkas möjligheter att köpa inhemska varor till följd därav ökats. Även om expansionen till följd av förbättrade räntabilitetsutsikter och med stöd av nya krediter etc. skulle bli av större omfattning än som är omedelbart motiverat med hänsyn till förskjutningen i efterfrågan, behöver någon prispressande överproduktion icke befaras, enär köpkraften på hemmamarknaden samtidigt ökas, på grund av att tidigare arbetslösa erhålla full inkomst. Expansionen bör i regel på grund av knappheten på vissa produktiva resurser av bättre kvalitet, såsom i nyssnämnda kapitel visats, förbindas med en prisutveckling, som — mätt på vedertaget sätt — betyder, att realinkomsterna sänkas.

Föregående teoretiska motivering för användningen av tullskyddsåtgärder på en marknad med under längre tid bestående outnyttjad kapacitet måste kompletteras, innan den kan läggas till grund för praktiska slutsatser. Man har sålunda bl. a. att beakta, att i synnerhet kapitalföremålen äro så starkt differentierade efter sin användning, att outnyttjad kapacitet på ett område icke behöver befria från nödvändigheten av omfattande nya investeringar i händelse av expansion inom något annat område; bedömes frågan på så lång sikt, att man kan bortse från denna differentiering, har man icke rätt att räkna med annan outnyttjad kapitalkapacitet än den, som är av monopolistiskt ursprung, och denna saknar i detta sammanhang betydelse. I viss mån gäller det samma även beträffande arbetskraften; på kortare sikt framstår denna ofta såsom allt för specialiserad och ortsbunden, för att man på förekomsten av arbetslöshet skall ha rätt att bygga ett antagande, att en expansion inom vissa delar av näringslivet icke skall konkurrera bort arbetskraft från annan produktion. Av båda dessa skäl kunna avsevärda svårigheter möta att verkligen öka produktionen. För att tullskyddet skall leda till ovan angiven verkan gäller f. ö., att det icke räcker, att man kan räkna med outnyttjad kapacitet av tillräcklig omfattning, när tullskyddsåtgärderna genomföras. En expansionspolitik på basis av tullskydd medför under alla omständigheter en viss förskjutning av näringslivets inriktning, vilken icke kan bli föremål för avveckling, utan att man riskerar krisartade förändringar. Har man slagit in på en expansionspolitik efter angivna linjer, är man alltså i viss grad bunden att fullfölja densamma. Detta betyder, att man måste ha anledning antaga, att det otillräckliga kapacitetsutnyttjandet, som motiverar införandet av tullskydd, är av en viss varaktighet. En handelspolitik efter här anförda linjer kan m. a. o. endast undantagsvis anses motiverad i ett depressionstill-

stånd av konjunkturtyp, då man i regel kan utgå ifrån, att näringslivet under ett kommande uppsving automatiskt skall taga i anspråk de under depressionen outnyttjade resurserna. Man har därför anledning att göra en expansionspolitik på basis av tullskydd till föremål för allvarliga överväganden, endast då arbetslösheten och det otillräckliga utnyttjandet av landets kapitaltillgångar gå tillbaka på omfattande störningar, som medföra, att man i händelse av bundna löner måste räkna med underutnyttjandet såsom en relativt varaktig företeelse; till frågan om arbetslönens betydelse i detta sammanhang skall framställningen strax återkomma.

Givetvis föreligga icke endast ekonomiska utan även politiska hinder att genomdriva en mera extrem skyddspolitik. Det är därför nödvändigt att vid valet av tullobjekt i första hand välja sådana, där efterfrågan är så labil, att man även genom en obetydlig tullförskjutning åstadkommer ökad avsättning för svenska substitutionsvaror. Så snart man genom en utbredning av skyddsåtgärderna från denna utgångspunkt nått, vad man anser vara en tillräcklig effekt, bör protektionspolitiken avbrytas. Man har vidare att beakta, att de rimliga gränserna för denna skyddspolitik mycket väl kunna förändras efter dess införande, så att näringslivet även utan skydd skulle förmå sysselsätta tillgängliga produktiva krafter. I så fall är givetvis en inskränkning av tullskyddet påkallad. Det är därför angeläget, att detta erhåller en så vitt möjligt smidig utformning. Svårigheten att fastställa, i vad mån näringslivet även utan tullskydd skulle bereda arbetskraften full sysselsättning, medför likväl under alla förhållanden en betydande risk för stelhet i tullsystemet.

I det föregående ha tullskyddsåtgärdernas inflytande på exporten icke närmare berörts. Denna fråga är dock givetvis av avgörande betydelse för värdesättandet av en tullpolitik efter angivna linjer. Det har stundom förfäktats, att man genom att beskära importen måste ställa exporten i ett ogynnsammare läge, eftersom relationen mellan export och import, mätta i penningar, vid oförändrad kredit måste förbli konstant. Mot den expansion, som nås genom en skyddsåtgärd, bör sålunda enligt detta betraktelsesätt, som icke är centralt för frihandelsargumentationen i dess genomarbetade former, vägas den nedgång i sysselsättning, som blir följden av den sannolika exportreduktionen. Redan det första exemplet, som belyste utvecklingen på en marknad med fullt utnyttjad kapacitet, gav emellertid vid handen, att köpkraftens utveckling till följd av tullskyddsåtgärder mycket väl kunde komma att relativt snabbt medföra en sådan förskjutning i det inhemska inkomstläget, att importvärdet höjdes till sin tidigare nivå. Det är således icke nödvändigt, att en tullskyddsåtgärd, som medför en omedelbar begränsning av importen, måste leda till en reduktion av exporten, för att den gamla värderelationen mellan export och import skall bibehållas. I själva verket är det under realistiska förutsättningar så, att den gamla relationen mellan export och import i penningar räknat kan väntas bliva återställd relativt snabbt genom en uppgång av importen av

varor, vilka icke omedelbart beröras av skyddsåtgärden. Från vissa modifikationerna med hänsyn till utvecklingen på längre sikt kan här bortses.

Lämnas tills vidare möjligheten av en nedgång i exporten till följd av repressalieåtgärder åsido, kan en reduktion av utförseln komma till stånd på två olika vägar. Den viktigaste representeras därav, att den monetära expansionen till följd av tullskyddet och den med expansionen förbundna efterfrågeökningen driver upp produktionskostnaderna även för de företagare, vilka äro inriktade på export. Betydelsen därav är tydligen, att de expanderande näringsgrenarna konkurrera bort arbetskraft och kapital från exportindustrierna. Detta resultat, som är oundvikligt vid fullt utnyttjad produktionskapacitet men eljest är ovisst, torde närmast motsvara, vad man avsett i frihandelsdebatten, och innebär, att expansionen kommer att motsvaras av en begränsning av arbetstillfällena på sådana för landets försörjning avgörande områden, att slutresultatet ur alla synpunkter måste bli ogynnsamt.

Den andra möjligheten till exportbegränsning ligger däri, att de ökade penninginkomsterna på hemmamarknaden användas till ökad efterfrågan på exportvaror. Utvecklingen av exportindustriens kostnader är i detta fall av relativt underordnad betydelse. Vid fullt utnyttjad kapacitet är det givetvis ofrånkomligt, att nämnda efterfrågeökning medför en begränsning av exporten. Läget är dock sannolikt i regel, att exportindustriernas produktionsmöjligheter äro sådana, att de kunna tillfredsställa det inhemska behovet, utan att någon begränsning av utförseln behöver komma till stånd. Kan exporten upprätthållas i oförändrad omfattning, utgör efterfrågeökningen på exportvaror tydligen icke en sådan förskjutning, som neutraliserar den expansionsfrämjande effekten av tullskyddsåtgärden.

Föregående resonemang är i ett viktigt avseende ofullständigt. Hänsyn har nämligen icke tagits till den handelspolitiska risk, som är förbunden med varje skyddsåtgärd och som innebär, att utförseln kan komma att begränsas till följd av repressalieåtgärder från andra länder, även om ingenting i den ekonomiska mekanismen är ägnat att försämra läget för exportföretagen. Man kommer här in på frågan om den vikt, som tillkommer en annan av frihandelsargumentets förutsättningar, nämligen att den internationella handeln är i stort sett obunden och sönderbrytes genom införandet av tullskydd. Skulle denna förutsättning vara uppfylld, bliva givetvis de politiska invändningarna mot införandet av tullskydd av stor vikt. Det är nämligen ofrånkomligt, att man genom införandet av tullar i expansionsfrämjande syfte vältrar över en del av arbetslöshetsbördan på andra länder; man skapar ju delvis arbetstillfällena på hemmamarknaden genom att utestänga produkter från andra områden. Detta resultat måste på lång sikt bliva ogynnsamt även för det land, vilket tillgriper skyddsåtgärder, emedan en försämring av läget på andra marknader tenderar att återverka på den allmänna konjunkturutvecklingen och dessutom av naturliga skäl ofta måste utlösa svarsåtgärder, ägnade att vältra tillbaka arbetslöshetsbördan på det land, som först tillgripit mera omfattande skyddsåtgärder. Under alla omständigheter kan sägas, att om än införandet av tullskydd under angivna förutsättningar kan vara ägnat att omedelbart för-

stärka den inhemska expansionen, måste det likväl medföra en sådan försämring av utgångsläget för ett internationellt konjunkturuppsving, att det bör betraktas såsom en på längre sikt felaktig ekonomisk politik.

Läget förändras emellertid, för den händelse tullskyddspolitikerna icke skulle tillgripas i en situation med i huvudsak fria handelsförbindelser utan i ett läge, då den inhemska arbetslösheten och depressionstillståndet i väsentlig mån förklaras av den internationella handelspolitikens utveckling. Tullskyddspolitikerna innebär ju i ett sådant läge snarast en anpassning efter den internationella utvecklingen, en anpassning som, ehuru ägnad att ytterligare försämrade det internationella läget, likväl kan vara svår att undvika för ett mindre land utan avgörande inflytande på den internationella handelspolitikens gestaltning. Situationen blir en annan för större industriländer, vilka genom en motsatt politik kunna tänkas vinna en så avsevärd förbättring i det internationella handelsläget, att en eventuellt ogynnsam återverkan på utvecklingen på hemmamarknaden snabbt neutraliseras.

Eftersom ett förefintligt tullskyddssystem självt utgör en av de fundamentala förutsättningarna för näringslivets gestaltning, är det klart, att en eventuell avveckling av protektionspolitiken måste få vittgående konsekvenser, sedan produktionen en gång anpassat sig därefter. En omfattande tullnedskrivning, vilken icke motsvaras av likartade lättnader för exporten eller en allmän exportökning på andra grunder, måste kombineras med en nedpressning av den inhemska pris- och inkomstnivån och alltså temporärt med arbetslöshet. Denna förskjutning kan dock gå hand i hand med en successiv förbättring av varuförsörjningen. Vad som bör understrykas är emellertid, att eftersom avvecklingen av ett tullskydd under anpassningstiden måste förbindas med mer eller mindre omfattande arbetslöshet, bör tullnedskrivningen kombineras med arbetslöshetsförebyggande åtgärder eller ske endast vid tidpunkter, då expansionstendenser föreligga, som kunna neutralisera tullreduktionens återverkningar på arbetsmarknadsläget.

II.

En förutsättning för hela det föregående resonemanget har varit, att en anpassning efter de förändringar i näringslivets förutsättningar, som framkallat arbetslösheten, icke åstadkommes genom en sänkning av arbetslönerna och övriga kostnader. Är en sådan anpassning möjlig och leder den relativt snabbt till en eliminering av den bestående arbetslösheten och till att den outnyttjade kapaciteten i övrigt tages i anspråk, bortfalla tydligen de motiv för en tullskyddspolitik, som behandlats i det föregående; hur en lönesänkning verkar i en situation, då man alternativt kan ingripa med ett tullskydd, som ökar den inhemska monetära efterfrågan såväl som kreditutrymmet för denna, har visats i sista avdelningen av kap. III. När frihandelsargumentationen kunnat resonera med utgångspunkt från ett antagande om fullt utnyttjad kapacitet, har detta i själva verket sin förklaring i en anknytning till en löneteoretisk uppfattning, enligt vilken permanent arbetslöshet och motsvarande dispro-

Handelspolitiken vid full anpassning inom näringslivet.

portioner beträffande övriga produktiva resurser alltid snabbt kunna hävas genom förändringar inom prissystemet. Denna uppfattning, vilken behandlas utförligare i annat sammanhang, är emellertid i så måtto icke realistisk, som det otvivelaktigt i åtskilliga fall är omöjligt att genom exempelvis löneförändringar inom de socialpolitiskt möjliga gränserna åstadkomma en så snabb och kraftig nedpressning av arbetslöshetsnivån, att motiven för en expansionistisk inriktad skyddspolitik bortfalla. Det är detta förhållande, som skänker praktiskt intresse åt de med en lönesänkning alternativa utvägarna att öka kapacitetsutnyttjandet.

Av det anförda har framgått, att i den mån man på lönepolitisk väg kan förbättra kapacitetsutnyttjandet genom en reduktion av arbetskostnaderna, så begränsas tillämpningsområdet för en expansionistisk inriktad tullpolitik. Emellertid finnas som bekant uppfattningar, enligt vilka man ur arbetslöshetspolitisk synpunkt har anledning att införa tullskydd även under de förutsättningar, med vilka frihandelsargumentet arbetar, alltså även under antagande av att kapacitetsutnyttjandet är och vid en lämplig pris- och lönepolitik kan förbli fullständigt. Det finnes i detta sammanhang ingen anledning att gå närmare in på frågorna om lämpligheten av att genom permanent tullskydd möjliggöra bättre kapacitetsutnyttjande resp. främja en mera arbetskrävande inriktning av produktionen. Båda dessa möjligheter hava redan berörts i det föregående. Det är tydligt, att man icke har anledning att tillmäta nämnda möjligheter något praktiskt intresse, om man räknar med att arbetslösheten skall kunna hållas nere i händelse av en lämplig lönepolitik. Det återstår emellertid att behandla uppfattningen, att man genom frihandel lägger landet öppet för utländsk konkurrens och därigenom, oavsett vilken lönepolitik som föres, försämrar försörjningsmöjligheterna.

Räknar man med möjligheten att genom en pris- och kostnadsanpassning hålla uppe kapacitetsutnyttjandet även vid omfattande förändringar i näringslivets förutsättningar, betyder detta, att en prissänkning på importvaror — av vilken natur den än är — leder fram till ett nytt läge, där den inhemska inkomstnivån nominellt sett är lägre men varuförsörjningen i regel bättre än förut eller i alla händelser oförändrad. Arbetskraften är efter anpassningen sysselsatt med produktion av varor, vilka vid rådande arbetslöner kunna tillverkas billigare inom landet, än de kunna importeras. För den händelse en anpassning kommer till stånd utan alltför stor friktion och tidsutdräkt, medför alltså importen av billigare varor från konkurrentländer icke någon försämring i det ekonomiska läget. Motsvarar importpriset produktionskostnaderna i exportlandet och ha dessa sänkts genom t. ex. en produktivitetsökning, göra båda länderna sannolikt en vinst; produktionstillskottet fördelas med andra ord över hela marknaden.

Den skillnad, som inträder, om importpriset understiger produktionskostnaderna i exportlandet — om prissänkningen med andra ord är orsakad av en i tulldiskussionen ofta åberopad typ av dumping — blir av betydelse för exportlandet men är av mindre vikt för utvecklingen inom importlandet. Ur importlandets synpunkt är *orsaken* till en importprিসförändring utan intresse, om den

ej ger anledning att räkna med att prisförändringen skall bli kortvarig. Detta gäller ej sällan dumping och kan tänkas motivera tullskydd. Mot dumping, som man har anledning antaga skall bliva bestående, är det icke mera motiverat att införa tullskydd än mot import till priser, vilka av andra skäl understiga produktionskostnaderna i importlandet.

Räknar man med goda anpassningsmöjligheter, gäller även beträffande en skärpt tullskyddspolitik i utlandet, att denna i regel icke motiverar svarsåtgärder på hemmamarknaden. Om intet ingripande till följd av utlandets skyddspolitik kommer till stånd, utan en anpassning sker, kommer balans på marknaden efter successiva inkomst- och prisförskjutningar att inträda, när importen har beskurits i proportion till den av utlandets protektionism betingade exportminskningen. Sker anpassningen utan arbetslöshet, inskränkes varuförsörjningen högst så mycket, som motsvarar denna importreduktion. Om man ingriper i anpassningsprocessen och genom tullar beskär importen lika mycket som eljest skulle skett på automatisk väg, kan inkomstnivån inom landet nominellt sett hållas högre än vid fri anpassning. Varuförsörjningen minskas emellertid lika mycket i det ena fallet som i det andra. De motiv, som kunna åberopas till förmån för tillgripande av tullskydd, äro då endast, att man av sociala skäl anser sig böra undvika den nedpressning av den nominella inkomstnivån, som eljest skulle framtvingsats. Därmed upphäves emellertid grundförutsättningen för resonemanget, nämligen att anpassning kan komma till stånd relativt snabbt genom löneförändringar. Tullskyddet motiveras med andra ord i så fall efter de linjer, vilka diskuterades vid behandlingen av frågan om tullskydd såsom medel att främja expansionen på en marknad med väsentlig outnyttjad kapacitet.

III.

I anslutning till diskussionen av den egentliga handelspolitiken synes det motiverat att till slut i korthet beröra även möjligheterna att med hjälp av andra med en lönesänkning alternativa medel än tullar åstadkomma en expansion på vissa områden av hemmamarknaden. Här kan dock endast en kort översikt lämnas över föreliggande teoretiska möjligheter. Frågan om verkningarna av och tillämpningsområdet för en subventionspolitik, uteslutande inriktad på att hålla uppe kapacitetsutnyttjandet, har behandlats i första kapitlet och kan därför här förbigås; subventioner skilja sig från tullar dels genom att icke vidga kreditutrymmet, dels genom att i regel inverka på läget på samma sätt som en kostnadsreduktion, vilken endast indirekt utlöser en ökning av den monetära efterfrågan på produkter, dels slutligen därigenom att de i stor utsträckning bruka avse enstaka företag, medan tullar i regel komma att gälla vidsträcktare områden. Vissa av de expansionsmöjligheter, som beröras i det följande, kunna upparbetas genom tullar eller subventioner; vilken metod som väljes är emellertid av underordnad betydelse.

Alternativ till handelspolitiska expansionsåtgärder.

En praktiskt betydelsefull möjlighet att utvidga marknaden för vissa inhemska produkter föreligger, om man på organisatorisk väg kan ernå en pris-sänkning på varor med starkt priskänslig efterfrågan. Denna priskänslighet kan vara betingad av att varorna normalt konkurrera med utländska produkter men kan givetvis också ha sin grund i varornas ställning inom konsumtionen. Det synes otvivelaktigt, att man för närvarande på viktiga områden har att räkna med att de pris, som olika varor betinga vid försäljningen till konsumenterna, hållas uppe på en onödigt hög nivå på grund av bristfälligt organisation av marknaden. Förekomsten av ett mycket stort antal detaljhandlare, vilka alla belasta sina varor med pristillägg för fasta kostnader, är så t. ex. ägnad att onödigt förstärka spänningen mellan priserna i parti- och i detaljhandeln. Likartade ofullkomligheter möta på olika håll även beträffande relationen mellan partihandeln och industrien resp. mellan de förarbetande industrierna och råvaruleverantörerna. Om orsaken till den för den inhemska produktionens expansion ogynnsamma produktprisnivån i vissa fall är, att marknaden tynges av en stor mängd företagare, har man sannolikt i andra fall att räkna med att priserna hållas uppe och efterfrågan på arbetskraft nere till följd av ren monopolism. I det förra fallet, alltså då marknaden är splittrad på ett stort antal mindre företagare, kan man tänkas vinna en prisreduktion, som kunde möjliggöra avsevärt ökad avsättning, genom att biträda med upporganisering av en eller annan art av samorganisationer, inom vilka onödiga kostnader kunde elimineras. Vid monopol skulle en expansion ernås genom brytandet av monopolprisbildningen, dock med bibehållande av en viss samorganisation. Om monopolet avser råvaror eller halvfabrikat, verkar givetvis dess upplösning i samma riktning som en lönesänkning. Graden av det inflytande på arbetarsysselsättningen, som en sänkning av monopolpriserna medför, blir dock sannolikt i regel mindre betydande.

En annan utväg att främja expansionen kunna vissa förskjutningar i inkomstfördelningen erbjuda. Åtskilliga hemmamarknadsprodukter visa nämligen en hög grad av känslighet för inkomstförändringar och skulle sålunda, för den händelse inkomsterna stege för de mindre bemedlade, kunna tänkas erhålla en vidgad marknad. Dessa förhållanden kunna i vissa fall medföra, att hävandet av en omfattande arbetslöshet förbindes med en automatisk efterfrågeexpansion på för det inhemska näringslivet väsentliga punkter.

Ytterligare en möjlighet till utvidgning av hemmamarknaden ligger däri, att man genom decentralisering av produktionen och ändrad lokalisering av företagen kan tänkas utnyttja billiga produktionsmöjligheter, som för närvarande icke komma till användning. Det synes så t. ex. tänkbart att genom en lokalisering av viss industriell produktion till landsbygden utnyttja arbetskraften i hemmen för vissa enklare led i produktionsprocessen; mot de vinster, som förbindas med utnyttjandet av denna arbetskraft, måste emellertid i regel vägas olägenheten av en i andra avseenden oekonomisk drift. Man kunde på detta sätt tänkas skapa halvt hantverksmässiga industrier, vilka med utsikt till framgång skulle kunna taga upp konkurrensen med exempelvis den utländska leksaksindustrien och viss utländsk textilindustri. De organi-

satoriska problem, som här möta, äro emellertid betydande. Särskilt måste man beakta de risker för en nedpressning av arbetarklassens levnadsvillkor, som erfarenhetsmässigt äro förbundna med ett vidsträcktare utnyttjande av hemarbete.

Alldeles oavsett om man lyckas att öka efterfrågan på inhemska färdigprodukter eller ej, är det slutligen möjligt att erhålla en expansion inom den inhemska industrien, om man lyckas skapa de tekniska förutsättningarna för inhemska förädlingsindustri med substitution av inhemska råvaror och halvfabrikat för sådana av utländskt ursprung. I detta sammanhang kan erinras om försöken till elektrisk malmförädling, till utvinnande av socker och sprit ur cellulosa, etc. Särskilt intresse påkallar konstsilkeindustrien, där det tekniska problemet synes löst och vad som återstår torde vara att arbeta upp en yrkestradition inom området.

KAP. V. Penningpolitiken.

I.

De penning-
politiska
hjälpmedlen
och deras
effektivitet.

Penningpolitiska åtgärder kunna användas i arbetslöshetspolitiskt syfte dels för att kontrollera de monetära förändringar, vilka på i ett tidigare sammanhang skildrat sätt äro ägnade att sprida konjunkturella förskjutningar över marknaden, dels för att komplettera andra på en konjunkturutjämning inriktade åtgärder genom att motverka försämringar i landets internationella betalningsläge och möjliggöra ett effektivt utnyttjande av utrymmet för en konjunkturlyftande politik. I båda dessa avseenden är icke endast åtgärdernas tillämpningsområde utan även behovet av att tillgripa dem väsentligen beroende på den internationella utvecklingen. Till denna sida av det penningpolitiska problemet, där långtidssynpunkterna träda i förgrunden, skall framställningen återkomma i ett senare sammanhang. Om man beaktar, att konjunkturförändringarna trots det inflytande, som tillkommer monetära faktorer, ha sitt väsentliga underlag i en strukturell ojämnhet i den ekonomiska utvecklingen, kan penningpolitiken icke tilldelas mer än en fluktuationsmildrande roll av här angiven art. I övrigt beror givetvis de monetära åtgärdernas betydelse som ekonomiskt-politiskt medel i hög grad på den effektivitet, som i olika situationer utmärker de olika penningpolitiska hjälpmedel, vilka stå till statsmakternas förfogande, alltså i främsta rummet riksbanksdiskontot och s. k. operationer i öppna marknaden från riksbankens sida.

Förändringar i *den räntesats, till vilken riksbanken diskonterar och rediskonterar växlar*, ha ett direkt inflytande på affärlivet, emedan de ofta uppfattas såsom signaler till återhållsamhet resp. ökad aktivitet. Betydelsen härav kan i vissa lägen vara mycket stor. I andra situationer, exempelvis under en stark depression, äro sådana förändringar av mindre vikt för företagarnas bedömning av läget.

Diskontoförändringar, vilka följas av affärsbankerna, medföra vidare, att kostnaderna för verksamhet, som reguljärt finansieras med växlar, framför allt lagerhållning, höjas eller sänkas. En diskontostegring gör affärsmännen mindre benägna att ligga inne med stora lager. Man kan därför antaga, att den förmår dem att hålla nere lagren bl. a. genom att köpa försiktigare, vari-

genom en tendens till prisfall kan utlösas, för den händelse icke motverkande krafter av tillräcklig styrka neutralisera lagerreduktionernas inflytande. I åtskilliga fall torde emellertid räntorna utgöra en så relativt obetydlig del av lagringskostnaderna, att diskontoförändringarna även i här angivna avseenden bli av ringa betydelse. På samma sätt som lagerhållningen påverkas givetvis även vissa andra former för investering på kort sikt.

Diskontopolitikens viktigaste verkningar med hänsyn till den inhemska utvecklingen äro emellertid av mera indirekt slag och framträda först på längre sikt. Inflytandet på den ekonomiska utvecklingen måste, såsom tidigare visats, gå över en ökning eller minskning av kreditutnyttjandet och produktionens inriktning på längre eller kortare sikt. Dessa förhållanden påverkas icke omedelbart av det officiella diskontot. Diskontots effektivitet som konjunkturpolitiskt hjälpmedel blir därför beroende på i vad mån diskontoförändringarna modifiera kreditvillkoren i allmänhet, närmast dem som gälla kreditgivning på längre sikt. I och för sig skulle man knappast vänta, att en tillfällig diskontoförändring skall utöva något större inflytande på exempelvis den effektiva räntan på obligationslån. Denna ränta, som i första hand fixeras genom försäljningar och köp på obligationsmarknaden, återspeglar vissa där verksamma kapitalplacers uppskattning av den räntesats, som skulle kunna erhållas i genomsnitt, om krediten i stället ordnades genom en serie lånetransaktioner på kort sikt. Skall diskontosänkningen utöva något större inflytande på de långa räntesatserna, måste den alltså påverka uppfattningen hos de spekulanter, för vilka detta val är aktuellt, rörande det sannolika ränteläget under åtminstone någon tid framåt. I vissa fall gör den otvivelaktigt detta, medan verkan däremot i andra fall blir obetydlig. I en del situationer torde den naturliga relationen mellan diskontot och långtidsräntan tvärtom vara, att diskontosatsen anpassas efter den utveckling på penning- och kreditmarknaden, som återspeglas i obligationskursernas utveckling.

De svenska affärsbankerna tillämpa vid växeldiskontering sedan gammalt riksbankens diskonto såsom riktpunkt. Vid förändringar av detta i närheten av 5 procent bruka affärsbankerna också genomföra motsvarande förändringar av flertalet in- och utlåningsräntor. På så sätt influeras indirekt även obligationskurserna och sparbankernas räntesatser, varför diskontoförändringarna kunna äga en betydande genomslagskraft. Vid en starkare sänkning av diskontot ned under ett sedan någon tid bestående medelläge följa emellertid affärsbankerna endast i begränsad utsträckning riksbanken. Detta beror bland annat därpå, att affärsbankerna på grund av konkurrensen från sparbankerna om insättningar vanligen icke ansett sig kunna hålla mera än obetydligt lägre ränta än dessa på sina sparräkningar, och det är denna senare inlåningsränta, som, när räntesatserna avvika nedåt från det medelläge, man vant sig att betrakta som normalt, blir normerande för affärsbankernas utlåningsräntor. Diskontoförändringar av sist berörda slag bli alltså med större visshet effektiva, endast i den mån de, exempelvis genom inflytande på obligationskurserna, framtvinga förskjutningar även i sparbankernas med den effektiva obligationsavkastningen nära förbundna inlåningsräntor. Läget

skulle givetvis i här berörda avseende förändras, om konkurrensen mellan affärsbanker och sparbanker om insättarmedel effektivt förebyggdes.

Diskontoförändringarnas inflytande är i övrigt i hög grad beroende av det sätt, på vilket de komma till utförande, och av den allmänna uppfattningen om deras betingelser. Betraktas t. ex. en höjning som ett tecken på att riksbanken är fast besluten att genomföra en kreditåtstramning, så kan redan en första, relativt obetydlig ränteförändring få betydande återverkningar.

Det andra viktigare penningpolitiska hjälpmedlet, alltså *operationer i öppna marknaden*, har sin väsentliga betydelse som komplement till diskontopolitiken. Operationer i öppna marknaden inverka på konjunkturläget i första hand genom sitt inflytande på affärsbankernas reserver. Dess effektivitet varierar därför med den rättsliga eller konventionella regleringen av bankernas likviditet. Om man, som fallet är exempelvis i Förenta staterna, kräver en viss minimitäckning i centralbankstillgodohavanden etc. för utestående kortfristiga passiva, är det givet, att alla transaktioner från centralbankens sida, vilka öva inflytande på bankernas reserver, måste få en mycket kraftigare återverkan på kreditgivningen än de kunna i ett land, där förhållandet mellan reserver och kortfristiga förbindelser icke är fixerat. I andra hand inverka centralbankernas operationer i öppna marknaden på kreditgivningen genom sin direkta återverkan på obligationskurser och långtidsräntor.

Om centralbanken börjar uppköpa statspapper i öppna marknaden, ställer den därigenom köpkraft till säljarnas förfogande. Ske uppköpen från privatpersoner eller andra institutioner än banker, överföra säljarna medlen till en större eller mindre del på affärsbanker eller andra kreditinstitut genom insättningar resp. kreditåterbetalning, för den händelse de icke använda dem för placering i andra värdepapper, fastigheter eller dylikt, i vilket fall säljarna därav erhålla medel, vilka av dem kunna deponeras i bankerna etc. Klart är sålunda, att bankerna genom centralbankens köp av statspapper böra erhålla ökade insättningar resp. belastas med mindre utlåning, eftersom icke enskilda personers kassahållning gärna kan tänkas ökad med hela det av riksbanken utgivna beloppet. Äro bankerna själva säljare, tillföras de givetvis omedelbart likvida medel. De bli alltså under alla förhållanden i stånd att minska sin rediskontering resp. öka sina insättningar i centralbanken, i den mån de icke föredraga att öka sin kontanta kassa. Det är på detta sätt operationerna i öppna marknaden utöva sitt ovan påpekade inflytande på bankernas relativa reserver. Trots att reservhållningen i Sverige icke är reglerad, kunna dess förändringar i vissa situationer beräknas vara av vikt för bankernas vilighet att lämna krediter. Om bankerna i förevarande läge icke anse sin likviditet tillfredsställande, få de nämligen antagas visa tendenser till en åtstramning av kreditgivningen. När emellertid likviditeten blivit så stor, att den betraktas som fullt tillfredsställande, är det tvivelaktigt, i vad mån en ytterligare reservförstärkning genom operationer i fria marknaden påverkar kreditgivningen. En möjlighet finnes dock alltid, att man genom en stegring av affärsbankernas räntelösa reserver kan tvinga dem till mera omfattande kreditgivning.

I vissa situationer, då en fortsatt ökning av bankernas reserver synes verkningsslös, kunna *direkta* inköp av obligationer från staten tänkas vara en mera effektiv utväg att öka kreditgivningen, under förutsättning att de medel, staten erhåller, verkligen komma till användning. Genom en dylik transaktion komma de enskilda kapitalplacerares, vilka eljest skulle uppträtt som köpare, att kvarstå som deponenter och bankernas likviditet att bibehållas vid sitt övernormala läge. Deras villighet att öka sin kreditgivning kvarstår alltså oförändrad vid den eventuella ökning av kreditanspråken, vartill statens utbetalningar kunna ge upphov.

Även om operationerna i öppna marknaden icke skulle bli av större betydelse genom sitt inflytande på likviditetssituationen, måste man emellertid räkna med att de genom sin inverkan på obligationskurser och långtidsränta kunna på ett effektivt sätt komplettera diskontopolitiken. Hur stor höjningen av obligationskurserna blir vid inköp från riksbankens sida av obligationer till ett visst belopp, beror naturligtvis i hög grad på obligationsinnehavarnas villighet att sälja. Finns det många, som icke räkna med en fortgående stegring av kurserna och därför sälja sina obligationer redan vid en obetydlig kursstegring, blir tydligen räntesänkningen till följd av riksbankstransaktionen mycket obetydlig. — I den mån ränteeffekten av centralbankens uppköp av statspapper till följd av utbudets priskänslighet är obetydlig, är dock i stället inflytandet på reservhållningen stort, och omvänt. — Skulle åter obligationerna vara så placerade, att endast en ringa kvantitet utbjudes, när kursen pressas upp, kan räntesänkningen bli avsevärd. Ha affärsbankerna stora reserver och ha de kapitalister, som närmast ifrågakomma såsom säljare av obligationer, redan stora insättningar på deposition etc., är givetvis benägenheten att sälja obligationer relativt liten. Av mycket stor vikt är den relativa omfattningen av försäkringsbolagens, sparbankernas och vissa därmed jämställda finansinstituts obligationsinnehav samt dessa institutioners ställning till transaktionen. I regel uppträda de uteslutande som köpare och icke som säljare av obligationer. Om de skulle upphöra med obligationsplaceringarna, när statsmakterna genom operationer i öppna marknaden försöka att pressa ned räntenivån, är detta ägnat att försvåra politiken i lika hög grad som förekomsten av stora utbud, orsakade av att obligationsstocken i mindre utsträckning varit fast placerad.

Det har redan antytts, att långtidsräntan övar ett bestämmande inflytande på sparbankernas räntepolitik och, i den mån man icke lyckas effektivt förebygga konkurrens mellan sparbankerna och affärsbankerna, därigenom även kan bli av betydelse för affärsbankernas kreditvillkor, isynnerhet för den händelse diskontot förskjutes mot en ovanligt låg nivå. Den återverkan operationerna i öppna marknaden kunna få på långtidsräntan blir alltså i vissa situationer förutsättning för att diskontot överhuvud skall bli effektivt.

Riksbankens operationer i öppna marknaden behöva icke avse endast inhemska obligationer utan kunna lika väl gälla andra högklassiga värdepapper, exempelvis utländska växlar. Köper riksbanken valutor av affärsbankerna, påverkas givetvis även därigenom dessas reservhållning, vilket bl. a. kom-

mer till uttryck däri, att omfattande valutaköp bruka kombineras med en nedgång i rediskonteringarna. I viss mån fylla alltså valutaköpen samma funktioner som inköp av inhemska obligationer. En betydelsefull skillnad ligger dock givetvis däri, att valutaköpen i motsats till obligationsköpen icke direkt påverka långtidsräntan.

I den mån skattkamarväxlar inarbetas på den svenska marknaden, komma de givetvis att utgöra ett lämpligt objekt för »open-market operations». Det är ägnat att minska användbarheten av operationer i öppna marknaden i Sverige, att affärsbankerna i regel icke inneha statsobligationer till större belopp än som erfordras för att klara spetsbelastningen vid skattebetalningstillfällen och ultimo. Detta förhållande skulle ändras, om affärsbankerna normalt låge med ett belopp i inhemska skattkamarväxlar, som vid behov kunde övertagas av riksbanken.

Till komplettering av de båda penningpolitiska hjälpmedel, vilkas verknings-sätt här i korthet diskuterats, kan riksbanken tillgripa även vissa andra åtgärder. Av betydelse är i främsta rummet möjligheten att låta diskonto-förändringar eller operationer i öppna marknaden åtföljas av *programförklar-ningar*, exempelvis av den art som valdes hösten 1931, då den kraftiga diskon-tostegringen efter valutakrisen åtföljdes av en deklaration från statsmakternas sida, att kronans inhemska köpkraft skulle hållas oförändrad. Under de första veckorna efter suspenderingen av guldmyntfoten mötte vissa spekulat-ionstendenser, vilka emellertid genom räntestegringen i förening med tilltron till riksbankens förmåga att hindra en prishöjning snabbt synas ha kvävts. Det behöver knappast framhållas, att programförklaringar äro relativt vansk-liga medel för penningpolitiken; om riksbanken icke kan giva effektivitet åt sina uttalanden, undergräves lätt dess auktoritet på ett sätt, som kan bli ödesdigert.

Riksbanken kan givetvis även öva påtryckning på affärsbankerna exempel-vis genom *kreditransonering*. En osäkrare utväg är att tillgripa direkt eller indirekt begränsning av kreditgivningen för vissa syften. Ett försök i denna riktning förekom i Sverige hösten 1931, då riksbanken uppmanade till åter-hållsamhet i fråga om kreditgivning för importändamål. Någon större be-tydelse anses detta emellertid ha haft endast till en början. I utlandet har det förekommit, att centralbanken tillämpat olika räntesatser för lån för olika ändamål, utan att räntedifferenserna motiverats av hänsyn till olika risk. I Tyskland genomförde sålunda riksbanken år 1924 en dylik politik. Att det åtminstone i längden är svårt att förhindra en överföring av medel från ett användningsområde till ett annat är dock givet. Motiv att försöka en *differentiering av räntesatserna* med hänsyn till kreditändamålet kunna likväl föreligga, exempelvis ifall räntorna under en högkonjunktur anses be-höva sättas mycket högt för att hålla tillbaka en forcerad expansion inom industri och handel. Under sådana omständigheter kan det tänkas lämp-ligt att tillämpa lägre räntesatser för jordbruket, där en motsvarande expan-sionstendens i regel ej möter. I den mån det anses tillrådligt att tillgripa en dylik räntepolitik, torde det emellertid endast undantagsvis förekomma, att

riksbanken handhar saken. Vanligare är att staten bildar särskilda fonder, som lämna lån för ändamål, vilka det anses lämpligt att gynna genom fördelaktigare kreditvillkor än de eljest gängse. Dylika fondbildningar ha under senare år fått en tämligen vidsträckt användning, om de än knappast utnyttjats i konjunkturpolitiskt syfte. Om man under en lågkonjunktur anser det önskvärt att uppmuntra till ökad realinvestering, kan man naturligtvis tänkas nå detta mål genom att kapital på billigare villkor ställes till förfogande t. ex. för husbyggnadsverksamhet, skeppsbyggnad, skogsodling etc. Samma resultat kan f. ö. ej sällan uppnås genom att staten inträder som garant för lån för sådana ändamål, varigenom det blir möjligt att upplåna medel på billigare villkor. Sist berörda åtgärder stå givetvis på gränsen till ren subventionspolitik.

Slutligen kan påpekas, att ett betydelsefullt inflytande på utvecklingen kan utövas genom en målmedveten kontroll av emissionsmarknaden. Önskar man under en högkonjunktur förhindra en alltför kraftig expansion, kan tydligen som ett medel att uppnå detta resultat tänkas en ransonering av rättigheterna att emittera nya värdepapper, antingen nu detta sker genom en generell åtstramning eller genom en kvalitativ kontroll, som förhindrar emissioner för investeringsändamål, som redan anses tillräckligt väl tillgodosedda. Med åtgärder av denna typ skulle bankpolitiken likväl utbyggas i en riktning, vilken hittills är relativt prövad och vars risker äro påtagliga.

Framställningen har givit vid handen, att man genom en lämplig kombination av olika penningpolitiska åtgärder kan tänkas utöva en relativt effektiv kontroll över kreditvolymen. Ett undantag utgör sannolikt, som redan antytts, dels kraftiga depressionslägen, dels en forcerad hausse; det är därför naturligt, att man i dessa situationer brukar tänka sig den på en konjunkturutjämning inriktade penningpolitiken kompletterad med en utvidgning eller kontraktion av det allmännas investeringar. Man har, när penningpolitiken tänkts infogad i ett allmänt konjunkturutjämningsprogram, brukat uppställa som mål för denna en reglering av prisnivån i ett eller annat avseende. Om än regleringen av kreditvolymen ej sällan bör kunna ske på ett effektivt sätt, så äro de hjälpmedel, över vilka man förfogar, likväl föga avpassade för realiserandet av ett på detta sätt preciserat syfte. Den indexmässigt bestämda prisnivåns stabilitet eller förändring exempelvis i motsatt riktning mot produktiviteten kan för övrigt givetvis icke fattas som ett självändamål utan framstår uteslutande som ett bland många tänkbara symtom på en utjämning av konjunkturfluktuationerna inom näringslivet, vilket utvalts som kriterium på den konjunkturutjämnande penningpolitikens resultat.

Även om betydelsen av det penningpolitiska programmets anknytning till prisutvecklingen på detta sätt begränsas, synes programmets utformning föga tillfredsställande. Prisnivåns utveckling ger nämligen även i bästa fall endast en mycket schematisk, svårbedömd och ofta vilseledande bild av de förhållanden, vilka man med penningpolitikens hjälp vill kontrollera; man har bland annat att beakta risken för att bakom en oförändrad prisnivå — denna fram-

står ju som ett genomsnitt av ofta diskutabel representativitet — döljas betydelsefulla förskjutningar av *relationen* mellan olika priser. I själva verket kan en viss reglering av prisnivån anses som ett tecken på att penningpolitiken erhållit en ändamålsenlig inriktning, endast för den händelse konjunktursvängningarna i sin helhet kunna antagas återgå på monetära förändringar. Icke heller i detta fall fritages emellertid den ekonomiska ledningen från att på det sätt, som senare i korthet skall skildras, bygga politiken på en smidig anpassning efter konjunkturutvecklingen i alla dess skiftningar, vilket är möjligt endast genom ett ingående studium av densamma. Det bör dock framhållas, att penningpolitikens bundenhet vid ett prisstabiliseringsprogram på lång sikt är ägnat att förhindra sådana störningar, som framkallas av exempelvis ett sekulärt prisfall. Detta är den väsentliga grunden till den betydelse, prisstabiliseringsprogrammen måste tillmätas i utformningen av den internationella penningpolitiken. Framställningen återkommer i det följande till denna fråga.

I vissa situationer, exempelvis den som förelåg i Sverige efter valutakrisen år 1931, kunna temporärt andra synpunkter än de rent konjunkturpolitiska motivera, att prisutvecklingen sättes som norm för penningpolitiken. Prisutvecklingen är ju av betydelse för samhällsmedlemmarna icke endast i deras egenskap av företagare etc. Den påverkar även värdet av deras förmögenhet och inkomst, när det gäller att omvandla denna i reala nyttigheter. Av sociala skäl kan det därför vara motiverat att i en situation, då risker föreligga för en allvarlig höjning av levnadskostnaderna, som kan utlösa spekulationstendenser, fixera det penningpolitiska programmet närmast i anknytning till levnadskostnaderna. I så fall är dock givetvis avsikten, att man skall föra en så vitt möjligt konjunkturutjämnande politik inom den yttre och för övrigt icke särskilt snäva ram, som kravet på levnadskostnadernas stabilitet uppdrager. Det penningpolitiska programmets innehåll är m. a. o. i en situation av denna art icke alls uttömt med uppställandet av det socialt motiverade målet: oförändrade levnadskostnader. Typiskt nog ha ju även statsmakterna i Sverige såsom penningpolitikens mål för närvarande fastställt en relativ fixering av levnadskostnaderna *samt* en måttlig höjning av produktpriserna i partihandeln. Genom 1934 års beslut om befrielse för riksbanken från skyldigheten att med guld inlösa av banken utgivna sedlar har därtill ytterligare fogats vissa direktiv för regleringen av växelkurserna.

Beträffande fixeringen av program för penningpolitiken gäller för övrigt, att man med hänsyn till ovissheten om den framtida utvecklingen icke kan gå längre än till en mycket allmän bestämning av riktpunkterna för de ansvariga myndigheternas handlande.

Det är en självklar sak, att en isolerad penningpolitik stundom icke låter sig genomföras utan allvarliga rubbningar i landets internationella betalningsrelationer. En på en konjunkturutjämnning inriktad penningpolitik, vars program fixeras exempelvis i anknytning till prisutvecklingen, kan sålunda råka i konflikt med det andra syftet med riksbankens penningpolitiska åtgärder, alltså bevarandet av de normala relationerna på valutamarknaden.

I en dylik konfliktsituation måste givetvis i regel de internationella hänsynen bli avgörande, emedan stabilitet i växelkurserna är en grundförutsättning för näringslivets utveckling. Ett exempel är ägnat att närmare belysa läget. Antag att vid något tillfälle prisnivån i ett land är vikande, samtidigt som produktiviteten företer en tendens till minskning. Riksbanken måste i detta fall försöka åstadkomma en köpkraftsexpansion genom att lätta kreditvillkoren. Nedpressningen av den inhemska räntenivån i förening med de depressiva tendenserna kan emellertid utlösa en tendens till kapitalexport från landet. Den utsätter därvid valutan för en sådan påfrestning, att riksbanken kan tvingas att ånyo höja räntan. I denna situation framtvingar sålunda de internationella kreditrörelsernas labilitet ett klart avsteg ifrån den penningpolitik, vilken enligt det uppställda penningpolitiska programmet skulle vara den rätta.

På *lång sikt* är penningpolitikens effektivitet såsom medel att upprätthålla balans i de internationella betalningarna väsentligen beroende av ränteutvecklingens betydelse, när det gäller att påverka kredit- och köpkraftsvolymen samt den allmänna prisnivån inom landet. Beträffande frågan om effektiviteten på längre sikt kan framställningen därför begränsas till den korta översikt över ränteförändringars genomslagskraft och allmänna inflytande, som givits i det föregående; en minskning av köpkraften och en sänkning av prisnivån tendera att öka exporten i relation till importen, en köpkraftsexpansion förbunden med prisstegring verkar på lång sikt i motsatt riktning.

Frågan om penningpolitikens effektivitet såsom medel att på *kort sikt* upprätthålla balans inom de internationella betalningarna erbjuder däremot vissa självständiga problem. På kort sikt äro nämligen icke endast prisnivåns förändringar utan även eventuella köpkraftsförskjutningar relativt betydelselösa för bevarandet av internationell balans. I förgrunden träda i stället de korta kapitalrörelserna, vilka kunna vara *dels* transaktioner mellan banker, i vilket fall de sakna direkt återverkan på köpkraft och priser men givetvis indirekt, genom sitt inflytande på banklikviditeten, kunna få betydelsefulla återverkningar på privatbankernas kreditpolitik, *dels* transaktioner mellan enskilda, vilka även direkt påverka köpkraft och priser. De korta kapitalrörelsernas känslighet för ränteförändringar är mycket växlande, beroende på uppfattningen om valutarelationernas utvecklingstendenser m. m. I normala fall torde de dock i betydande grad påverkas av en diskontoförskjutning, så att redan en ringa diskontostegring i händelse av underskott i betalningarna medför en kortfristig balansering genom kapitalimport. Är förtroendet till landets likviditet rubbat, kunna däremot, som redan antytts, diskontoförändringar av avsevärd omfattning få lov att tillgripas, för att ett effektivt valutaskydd skall realiseras; man måste dock därvid beakta risken för att en kraftig räntestegring kan verka så skrämmande, att den ytterligare försämrar läget. Man har från utvecklingen under de senaste åren talrika exempel härpå. Med penningmarknadens nuvarande organisation äro svårigheterna att på räntepolitisk väg skydda valutan större än tidigare, emedan man har att räkna med att betydande belopp äro engagerade valutaspekulativt och oavsett den relativa ränteutvecklingen kunna hastigt röra sig från land till

land under inflytande av spekulanternas växlande uppfattning om utvecklingstendenserna.

Under förutsättning av guldmyntfot, då valutorna endast kunna fluktuera inom trånga gränser, de s. k. guldpunkterna, finnes jämte räntepolitiken en automatisk regleringsmekanism grundad på dels guldströmningarna, dels valutaspekulationen själv, vilken i detta fall har en fast riktpunkt i guldpariteten och därför knappast kan tänkas driva valutan konsekvent i den ena eller andra riktningen; en hausse- eller baissespekulation har sin givna gräns i och med att man vet, att valutadifferenserna äro maximerade, och har anledning att antaga, att valutan, om den ligger vid övre eller nedre guldpunkten, skall drivas tillbaka mot pariteten.

Jämte här nämnda räntepolitiska resp. automatiska balanseringsmekanism finnas givetvis andra vägar, på vilka en kortfristig balansering inom de internationella betalningarna kan uppnås med bibehållna valutarelationer. Riksbanken har först och främst i normala fall möjlighet att upptaga lån för balansering av kortfristiga underskott. Isynnerhet vid spekulativa förändringar är denna möjlighet av praktisk betydelse. För den händelse den, såsom fallet är för närvarande, har större valutareserver, kan balanseringen givetvis även ske med deras tillhjälp. Ju starkare riksbankens ställning i nu angivna avseenden är, desto självständigare kan den genomföra den penningpolitik, vilken synes lämplig med hänsyn till kravet på konjunkturutjämning på hemmamarknaden. Om balanseringen reguljärt kommer till stånd på det vid guldvaluta karakteristiska sättet och riksbanken icke har tillräckliga valutareserver för att ersätta den automatiska regleringen med självständiga valutatransaktioner, är den interna utvecklingen och penningpolitiken i allt väsentligt bunden vid de internationella konjunkturerna. I den mån riksbanken som sitt viktigaste medel att balansera de internationella betalningarna måste räkna med själva ränteutvecklingen, blir, såsom redan visats, räntepolitiken med nödvändighet i första hand dikterad av riksbankens skyldighet att skydda valutan, varför riksbanken står relativt maktlös, när det gäller kontrollen över den inhemska konjunkturutvecklingen. Den konjunkturpolitiska betydelsen av att riksbanken har en stark ställning på valutamarknaden synes så avsevärd, att de påtagliga förlustrisker, som förbindas med ett stort valutainnehav, och liknande banktekniska överväganden icke böra få förhindra bevarandet av en omfattande valutareserv.

Det anförda har visat, att man för att kunna realisera en självständig penningpolitik i åtskilliga situationer måste bli tvungen att tillgripa reglerande åtgärder till komplettering av penningpolitiken för att göra riksbanken mera oberoende av utvecklingen av de internationella betalningarna. Det är på denna punkt handelspolitiken får sin väsentliga betydelse som konjunkturpolitiskt hjälpmedel. I ett annat sammanhang skall visas, vilken roll som tillkommer den såsom medel att finansiera en expansion av de offentliga investeringarna och att vidga det internationella utrymmet. Här gäller det en an-

vändning av handelspolitiken i syfte att neutralisera de på kort sikt ogynnsamma återverkningar på de internationella betalningarna, som vissa penningpolitiska åtgärder kunna befaras få och som skulle kunna omöjliggöra en rationell penningpolitik, om de icke neutraliserades. Penningpolitiken framstår alltså ur konjunktursynpunkt såsom primär i förhållande till handelspolitiken. Denna får därför sin utformning fullständigt bestämd av de svagheter, som på en öppen marknad vidlåda en isolerad, på en konjunkturutjämning inriktad politik. I detta sammanhang äro emellertid tullar, exportpremier etc. mycket ofullkomliga hjälpmedel. När det gäller att på handelspolitisk väg avskära de tendenser till ökad import av vissa varor, var till köpkraftsökningen och de därmed förbundna prisstegringstendenserna kunna väntas leda, kunna visserligen smidigt utnyttjade tullpolitiska åtgärder tänkas på ett tillfredsställande sätt skydda balansen inom de internationella betalningarna; det bör likväl observeras, att en dylik skyddspolitik endast med svårighet kan tänkas genomförd med nuvarande organisationsförhållanden och den otillräckliga kunskap, man för närvarande äger om importens beroende av köpkraftens omfattning och fördelning samt importprisrörelserna etc. Där emot framstår i regel tullpolitiken såsom alldeles otillräcklig, när det gäller att göra landets penningpolitik oberoende av exempelvis kastningar i de korta kapitalströmmarnas riktning. Man har därför stundom framställt en handelsreglering genom statligt importmonopol — som dock icke behöver få en strängare form än exempelvis licensförfarande — såsom ett nödvändigt komplement till en på en självständig konjunkturutjämning inriktad arbets- och penningpolitik. Införes organiserandet av ett dylikt monopol som ett led i konjunkturpolitiken, har man emellertid tagit ett steg utöver den givna och prövade ramen för den ekonomiska politiken, som endast torde kunna försvaras under mycket oroliga tider på den internationella penningmarknaden och i intensiva depressionslägen, då en fullständig handelspolitisk isolering synes erbjuda enda vägen ut ur den generella depressiva utvecklingen. Mindre drastiska men också otillförlitligare och knappast mindre destruktiva för det internationella varuutbytet etc. äro de redan i ett tidigare sammanhang berörda kreditpolitiska åtgärder, vilka gå ut på en åtstramning av all kreditgivning för importändamål resp. på en effektiv kontroll över kapitalrörelserna. Att man emellertid genom åtgärder av dessa och besläktade typer — exempelvis moratorie-förfarande — kan lyckas att fullständigt behärska de internationella betalningarna i deras återverkan på valutan, visar de senaste årens utveckling i Tyskland. Det kristillstånd, man vill bekämpa, måste givetvis vara av mycket allvarlig art, om man skall kunna anse sig berättigad att tillgripa åtgärder av behandlad art trots de, icke minst på lång sikt och med hänsyn till den internationella handelns utveckling, betydande risker, varmed de äro förbundna. Det bör understrykas, att så drastiska organisationsreformer som införandet av statligt utrikeshandelsmonopol etc. icke äro att betrakta som en oundviklig yttersta konsekvens av en rationell konjunkturutjämningspolitik. Tvärtom representera de ingripanden, som äro tillräddliga endast i undantagsfall; en dylik uppfattning ligger också bakom utformningen av den handelspolitiska

beredskapsorganisation, vartill förslag framlades vid 1934 års riksdag. Ju normalare läget är på den internationella penningmarknaden, i desto högre grad kan en smidigt utnyttjad tullpolitik på ett tillräckligt effektivt sätt komplettera den på en inhemska konjunkturutmätning inriktade politiken.

II.

Penning-
politikens
inriktning i
olika kon-
junkturlägen.

Efter denna korta översikt över penningpolitikens medel samt dessas effektivitet och allmänna inriktning övergår framställningen till en diskussion av penningpolitikens gestaltning och möjligheter i vissa specialfall. Det blir därvid tillfälle att närmare belysa innebörden i det allmänna konjunkturutmätningens programmet och prisutvecklingens otillräcklighet som kriterium på dess genomförande.

Ser man till en början på läget under en nedgångstid inom näringslivet, har man att skilja mellan situationen under den första avvecklingstiden efter tidpunkten för konjunkturuomslaget och situationen under det därpå följande avsnitt i konjunkturcykeln, under vilket en stigande konjunkturörelse grundlägges. Enligt en utbredd uppfattning är det icke möjligt eller lämpligt att under depressionens första etapp ingripa med expansiva penningpolitiska åtgärder. För den händelse man skulle försöka åstadkomma en kreditexpansion omedelbart efter krisens början, riskerar man att därigenom endast i någon mån förlänga högkonjunkturen, varvid den följande depressionen sannolikt blott skulle ytterligare förstärkas. En alldeles annan sak är, att riksbanken genom operationer i öppna marknaden och på andra liknande vägar kan och måste sörja för att bankernas likviditet hålles uppe i tillräcklig utsträckning, för att en häftig kreditbegränsning från deras sida skall förhindras; som bekant har i ett flertal krissituationer otillräcklig likviditet hos privatbankerna tvingat dessa till en åtstramning i kreditgivningen, som verkat allvarligt krisskärpande. Genom en dylik politik behöver riksbanken icke på något vis ha förhindrat den av snedvridningen inom näringslivet påkallade likvidationsprocessen.

I detta sammanhang förtjänar att framhållas, att det skulle verka direkt arbetslöshetsförebyggande, om man kunde göra hela kreditbyggnaden mindre beroende av utvecklingen inom industrien och det internationella finansväsendet. Detta kan givetvis ske därigenom, att det allmänna, när krisen redan hotar, träder emellan för att mildra återverkningarna. Så skedde ju t. ex., när stödkrediter våren 1932 ställdes till vissa svenska bankers förfogande. Detta måste dock alltid vara en utpräglad nödfallsåtgärd. En annan möjlig utväg är att t. ex. genom en klarare differentiering mellan olika slag av banktillgodohavanden med motsvarande anpassning av täcknings- och uppsägningsbestämmelser stärka kreditinstitutens motståndskraft. Vikten av att finansinstitutet i tid och i tillräcklig utsträckning företaga nödiga avskrivningar bör även understrykas.

Den största graden av oberoende av de industriella konjunkturerna visar ett helt på handelsfinansiering inriktat banksystem av den anglosaxiska typen.

I Sverige liksom i Tyskland ha bankerna sedan gammalt spelat en större roll för industriens finansiering än fallet varit i exempelvis England. Med detta förhållande, som i vissa avseenden erbjudit påtagliga fördelar, ha följt större likviditetssvårigheter i händelse av konjunkturella kriser. Ogymsamt har även varit, att bankernas ställning som kreditgivare till industrien medfört, att företagarfunktioner i stigande utsträckning överflyttats på bankerna, när industriföretagen råkat i svårigheter. Exempel på hur man inom ramen av ett till sin struktur och inriktning oförändrat banksystem kan tänkas vinna större oberoende för bankväsendet erbjuder den nya tyska banklagstiftningen. Det viktigaste medlet att begränsa bankernas industriengagemang är dock säkerligen icke en reglering av olika sidor av bankverksamheten utan en utveckling av kapitalmarknaden; att sparmedel endast i mindre utsträckning direkt söka sig till fondmarknaden för att i stället tillföras industrien genom bankernas förmedling förklaras delvis av att en organiserad kapitalmarknad i Sverige är en företeelse av relativt ungt datum.

Under depressionens andra etapp torde i regel nyssnämnda likviditetsproblem förlora i betydelse; bankväsendet uppvisar i stället då en tendens till stigande likviditet framkallad av sjunkande kreditanspråk vid relativt oförändrade eller endast obetydligt reducerade insättningar. Vid denna tidpunkt torde emellertid riksbanken utan risk att skapa en labil konjunkturförbättring kunna försöka att med diskontopolitikens hjälp och genom operationer i öppna marknaden i syfte att sänka den långa räntan och höja likviditeten underlätta en verklig kreditexpansion. Av praktisk betydelse torde riksbankspolitiken därvid dock endast bli i förening med en utvidgning av det allmännas investeringar, emedan även vid god banklikviditet och till följd därav lättad penningmarknad med sjunkande räntesatser en expansionstendens kan väntas framträda endast under förutsättning av en förskjutning i framtidsförväntningarna; någon brist på kreditanspråk torde visserligen icke möta men väl en brist på kreditanspråk från ur bankernas synpunkt kreditvärldiga låntagare. På en dylik förskjutning av framtidsförväntningarna kan man blott hoppas, om räntabiliteten till följd av återverkningarna från stigande investeringar tenderar att förbättras. Man rör sig sålunda i en cirkel; en kreditexpansion förutsätter en investeringsökning, men denna investeringsökning är ju endast andra sidan av kreditexpansionen. Cirkeln löses enligt den uppfattning, som kommer till uttryck i kravet på ökade offentliga arbeten under en depression, genom att staten ökar sina investeringar och tager de därmed förbundna riskerna. Under förutsättning att penningpolitiken icke erhåller stöd i det allmännas investeringspolitik, kunde även tämligen långt gående åtgärder bli alldeles ineffektiva, på samma sätt som investeringspolitiken, såsom i annat sammanhang visas, utan stöd i penningpolitiken kan bli betydelselös och eventuellt även direkt skadlig. Erfarenheterna från den senaste depressionen visa, vilka svårigheter det erbjuder att pressa ut kredit på en tryckt marknad.

I det föregående ha icke alls de svårigheter beaktats, som följa med de inter-

nationella betalningarnas utveckling under inflytande av mera omfattande konjunkturförändringar. Man kan som bekant räkna med att konjunkturförloppet i allmänhet är relativt parallellt i de olika länderna. Under nedgångstidens första etapp, då de penningpolitiska åtgärderna endast åsyfta att förhindra finansiella sammanbrott ägnade att förstärka och sprida depressionstendenserna, behöver knappast någon konflikt uppkomma; konjunkturförloppets parallellitet brytes icke, och förhindrandet av att bankväsendet utsättes för likviditetssvårigheter kan, i den mån någon inverkan på de internationella förhållandena överhuvud kan påräknas, vara ägnat att förebygga kapitalflykt. Under nedgångstidens senare del, när strävandena gå ut på att förhindra, att depressionstendenserna gå till likartade överdrifter som tidigare uppsvingstendenserna under högkonjunkturen, och på att framkalla en konjunkturåterhämtning, så snart den strukturella utvecklingen och näringslivets förutsättningar i övrigt tillåta det, kan emellertid politiken innebära, att man bryter sig loss ifrån den allmänna utvecklingen, varvid man måste räkna med ogynnsamma återverkningar på den internationella betalningssituationen av tidigare karakteriserade slag. Det bör dock observeras, att de i och för sig valuta-pressande förskjutningar av import och export, med vilka man måste räkna, i bästa fall kunna tänkas i högre eller lägre grad balanserade genom en kapitalimport, motiverad av de relativt gynnsamma konjunkturutsikterna på hemmamarknaden. Dessa äro i varje fall ägnade att motväga räntesänkningens inflytande i motsatt riktning. Som redan tidigare antytts, är emellertid situationen under en spänd depression så orolig, att man riskerar häftiga och fullständigt oberäkneliga kastningar i de internationella betalningarna, vilka kunna lika väl underlätta den konjunkturutjämnande politiken som, om förtroendet rubbas, göra denna genomförbar endast under förutsättning av så kraftiga organisatoriska ingripanden som importmonopol etc. Det är under dessa omständigheter föga motiverat att närmare behandla frågan om penningpolitikens gestaltning under depressionens senare skede. Man måste, om politiken skall bliva av värde, bygga den på en fortlöpande och noggrann observation av den inhemska konjunkturutvecklingen samt av relationerna till utlandet. Några generella omdömen kunna icke fällas. I praktiken kan det mycket väl bliva nödvändigt att snabbt modifiera kombinationerna av olika ekonomiskt-politiska åtgärder.

Under en begynnande återhämtning måste penningpolitikens främsta uppgift givetvis vara att skydda uppsvingstendenserna. Den har bland annat att neutralisera den hämning, som i vissa fall kan utgå från privatbankerna, för den händelse dessas likviditet icke skulle betraktas som tillfredsställande. Det kan alltså även under denna del av konjunkturcykeln finnas anledning att företaga operationer i öppna marknaden och liknande åtgärder, i den mån detta synes ägnat att upprätthålla god likviditet inom bankväsendet. Är uppsvinget av internationell omfattning, ställer sig uppgiften för riksbanken väsentligt lättare än i händelse konjunkturförbättringen inom landet skulle sakna motsvarigheter på världsmarknaden i övrigt. I detta fall kan nödvändigheten av ständiga hänsyn till de internationella betalningarna lätt minska riksbankens

rörelsefrihet. Konjunkturförbättringen på en mindre marknad torde då, såsom redan antytts, i själva verket aldrig kunna bli annat än relativ; en frigörelse från förankringen i den internationella utvecklingen är endast i begränsad utsträckning möjlig.

Det finnes i detta sammanhang anledning att något närmare diskutera, i vad mån man har möjligheter att på penningpolitisk väg kontrollera en prisstegring. Den i den allmänna diskussionen ofta återopade risken för inflation vid en expansiv penningpolitik är i vissa situationer och under speciella förutsättningar obestridlig. Det är emellertid blott under förutsättning av olyckliga psykologiska reaktioner som risken för en okontrollerbar inflation blir större, när priserna stiga till följd av exempelvis obligationsköp från riksbankens sida, än när de stiga utan dylika åtgärder till följd av en spontan kreditexpansion. De okontrollerbara prisrörelsernas nära sammanhang med spekulation från allmänhetens och vissa företagens sida bör vidare göra dem synnerligen känsliga för riksbankens deklarerade avsikter, varför banken i regel kan tänkas ha möjligheter att kontrollera reaktionerna. Detta gäller dock endast för den händelse banken uppträtt med tillräcklig kraft, för att tilltron till dess förmåga att genomdriva programmet skall vara säkert grundad. Om man icke väntar sig prisstegringar utöver en viss gräns, är det givet, att spekulationstendenserna icke heller komma att driva den allmänna prisutvecklingen nämnvärt över denna. I viss utsträckning kan t. o. m. påräknas, att spekulatören kommer att bli det effektivaste medlet att genomdriva den prispolitik, för vilken riksbanken bundit sig. Risken för att en häftig prisrörelse utom riksbankens kontroll skall uppkomma ur den direkt genom penningpolitiska åtgärder framkallade prisstegringen, ökas tydligen, ju kraftigare denna första prisstegring göres. Faran är vidare större, då allmänheten inställt sig på stigande priser än under en tid av allmänt fallande priser. Om man endast eftersträvar att under en depression, förbunden med fortgående prisfall, återställa den prisnivå, som rådde exempelvis vid början av depressionen — redan härigenom kan givetvis en icke oväsentligt konjunkturstimulerande effekt uppnås — förefaller därför risken för en inflation i gängse mening vara ringa.

Jämte ianspråktagandet av sparmedel från allmänhetens sida är en förskjutning av cirkulationshastigheten den viktigaste av de omständigheter, som kunna medföra, att bankerna förlora kontrollen över en inflationsprocess. Denna förskjutning blir emellertid av begränsad omfattning, om icke intervallen mellan produktiva utbetalningar förändras. I och för sig är givetvis denna intervall underkastad mycket små variationer, och man behöver troligen endast i extraordinära fall och då trycket på penningmarknaden är särskilt starkt — utvecklingen i Tyskland vid valutasammanbrottet år 1923/24 ger exempel på en situation, i vilken frågan aktualiseras — räkna med att avlöningar, vilka normalt utgå exempelvis per månad, börja utbetalas veckovis etc. Emellertid kan en förskjutning på penningmarknaden av alldeles samma innebörd som en intervallförkortning komma till stånd även genom vissa kredittrans-

aktioner (exempelvis genom direkta lån mellan företagen eller genom att arbetarna arbeta på kredit) resp. genom att företagen införa skilda avlöningsdagar för olika grupper av de anställda o. s. v.

Några ord förtjäna måhända att tilläggas rörande inflationsrisken vid en valutadepreciering, utlöst exempelvis av en på penningpolitisk väg framkallad, isolerad konjunkturåterhämtning. För det första bör märkas, att själva den av valutaförändringen framkallade importprisstegringen i flertalet fall torde komma att återspeglas i hemmamarknadens prisutveckling endast i mycket försvagat skick. Då vidare importvarorna endast täcka en begränsad del av den inhemska förbrukningen, behöver icke den inhemska prisnivån visa någon nämnvärd uppgång ens vid en tämligen avsevärd valutadepreciering. Icke heller indirekt bör valutautvecklingen komma att i nämnvärd grad försämra det inhemska penningvärdet, om icke allmänheten tror sig hotad av en penningvärdeförsämring och därför reagerar genom spekulativa inköp med minskning av sparatet. Riksbanken står likväl icke maktlös, när det gäller att förhindra en direkt inflatorisk återverkan därav. Icke minst utvecklingen i Sverige efter valutakrisen visar detta.

Till frågan om de på penningpolitisk väg framkallade prisstegringsprocessernas »onaturalighet», eller, bättre uttryckt, deras labilitet och tendens att brytas genom en ny depression, återkommer framställningen vid diskussionen av den konjunkturstimulans, som en utvidgning av de offentliga arbetena kan medföra. För den händelse en på penningpolitisk väg framkallad konjunkturåterhämtning icke skulle grunda sig på annat än prisspekulation på kort sikt och icke förbindes med en mera bestående förändring i investeringssituationen, finnes, såsom där skall visas, otvivelaktigt en betydande risk för att det monetärt betingade konjunkturuppsvinget skall bli av kort varaktighet och övergå i en ny depression av ökad styrka.

Visar slutligen konjunkturen tendenser i sådan riktning, att man måste befara förekomsten av utbredda felinvesteringar, som kunna leda till en kris, bör penningpolitiken givetvis inriktas på att så vitt möjligt begränsa den fortsatta utvidgningen av åtminstone den kredit, som går till industrien. Erfarenheten visar, att penningpolitiken även på denna punkt i utvecklingen lätt blir ineffektiv, om den icke kan stödjas på en väsentlig minskning av investeringarna från det allmännas sida. Liksom man under depressionen eventuellt skulle tvingas arbeta med negativa räntesatser, för att en kreditexpansion skulle komma till stånd, så skulle åtskilliga högkonjunktursituationer kräva orimligt höga räntesatser, för att investeringsprogressionen i tid skulle hejdas. Tillgripes en stark kreditåtstramning på ett relativt sent stadium, blir den, för den händelse den visar sig effektiv, lätt orsaken till en kris; man har emellertid anledning antaga, att en dylik tidigare framkallad kris blir lindrigare än det sammanbrott, som eljest inträffar vid en något senare tidpunkt. Orsakerna till den isolerade penningpolitikens ineffektivitet under en högkonjunktur äro givetvis i första hand de starkt överdrivna förväntningar, företagen göra sig om framtiden. Av stor vikt är emellertid även utveck-

lingen av de internationella betalningarna. Om exempelvis riksbanken under en utbredd högkonjunktur skulle ingripa åtstramande med höga räntesatser etc., har man anledning att vänta såväl en nettokapitalimport som en tendens till stigande aktivisering av handelsbalansen. Båda dessa förändringar tendera att frigöra den inhemska penningmarknaden ifrån riksbankspolitiken; det blir m. a. o. räntesatserna utom landet och icke det inhemska diskontot, som direkt reglera privatbankernas kreditvillkor. Riksbanken kan dock även i denna situation få ett hårdare grepp om penningmarknaden, om den neutraliserar valutaköpen genom att samtidigt sälja obligationer till tillräckligt stora belopp, för att de medel, som släppts ut i rörelsen genom valutaköpen, åter skola fullständigt indragas. En annan utväg är givetvis, att riksbanken vid fri valuta underlåter valutaköp och tillåter den sänkning i växelkurserna, som därvid blir oundviklig men som går hand i hand med en sammandragning av den inhemska köpkraften. Vid guldvaluta står sistnämnda alternativ icke tills buds. Om riksbanken icke ingriper på valutamarknaden, kommer nämligen i så fall en guldinströmning till stånd, som lättar den inhemska penningmarknaden.

Med den utförliga behandling, som i andra sammanhang givits frågan om en konjunkturutjämnande politiks allmänna möjligheter och risker, synes det lämpligt att här stanna vid denna korta översikt över den allmänna penningpolitiska problemställningen inom ett enstaka land.

III.

Framställningen har givit vid handen, att det centrala problemet för den på en konjunkturutjämnning inriktade penningpolitiken till slut måste bli gestaltningen av det internationella penningväsendet och penningpolitiken på de dominerande penningmarknaderna. Å ena sidan är den internationella utvecklingen ägnad att begränsa den penningpolitiska rörelsefriheten. Å andra sidan är behovet av en självständig penningpolitik beroende av i vad mån den internationella penningpolitiken utmärkes av en högre eller lägre grad av rationalitet. Problemet är givetvis alltför omfattande för att här kunna behandlas ens i sina huvuddrag, och framställningen måste därför begränsas till vissa allmänna påpekanden.

Guldmyntfotens centrala betydelse låg som bekant däri, att den knöt samman de olika ländernas värdeenheter till ett enhetligt system, varigenom den för utrikeshandelns utveckling nödvändiga garantien mot förluster genom växelkursförskjutningar erhöles. Därjämte var den under vissa förutsättningar, till vilka framställningen strax återkommer, ägnad att medföra sådana justeringar i de internationella betalningsförhållandena, som voro påkallade, för att resp. länder skulle förmå att bevara det inhemska betalningsmedlets internationella notering; på grund av de korta kapitalrörelsernas ökade vikt var guldets betydelse i sistnämnda avseende under efterkrigsdecenniet likväl i avtagande. Guldmyntfoten lämnade däremot inga garantier mot förskjutningar i

Den internationella penningpolitiken.

vad man kan kalla den internationella prisnivån, alltså enklast uttryckt genomsnittspriset på de internationella stapelvarorna. Som dylika förskjutningar själva utgöra allvarliga förändringar i näringslivets förutsättningar, uppkommer sålunda redan vid guldmyntfot frågan, hur den internationella penningpolitiken bör skötas, för att arbetslöshet skall förebyggas.

Som sistnämnda fråga varit föremål för ingående behandling icke minst i svensk ekonomisk litteratur och enighet i huvudsak synes råda beträffande de mål, som böra uppställas, är det möjligt att här stanna vid en kort sammanfattning. Utgångspunkten för varje ställningstagande till den internationella penningpolitiken är given i konstaterandet av att guldmyntfoten icke automatiskt garanterar en för världsekonomin gynnsam prisutveckling: även guldmyntfoten måste vara vad man kallar »a managed currency», eller med andra ord *guldvärdet måste regleras* genom samfällad politik från centralbankernas sida. Under förkrigstiden, då Londonmarknaden dominerade utvecklingen, utövade denna marknad ett visst reglerande inflytande, vilket emellertid icke var konjunkturpolitiskt orienterat. Efter kriget har en penningvärdesreglering i direkt konjunkturutjämnings syfte försökts av bankväsendet i Förenta staterna. Till någon gemensam aktion har man emellertid icke hittills nått fram.

En samfällad penningpolitisk orientering måste äga en relativt enkel och entydig riktpunkt. En smidigare konjunktur Anpassning av förut antydd art är egentligen endast möjlig inom ett enstaka land. Som redan antytts, är det därför främst inom den internationella penningpolitiken, som en orientering efter prisernas utveckling kan tänkas bli av praktiskt värde. Regleringen får närmast tänkas åsyfta det genomsnittliga priset på dominerande stapelvaror. Vilken norm som väljes, är emellertid mindre viktigt, än att de bestämmande centralbankerna överhuvud fixera en gemensam riktpunkt för sin allmänna kreditpolitik.

Schematiskt sett fungerade guldmyntfoten som bekant så, att när varuhandeln etc. resulterat i ett överskott i de internationella betalningarna för en del länder och ett underskott för andra, tenderade guld att strömma från dessa senare länder till de förra. Detta verkade med de regler, som centralbankerna följde, pris- och inkomsthöjande i borgenärs- och prissänkande i gäldenärsområdena eller tenderade med andra ord att öka exporten från och minska importen till de länder, som visade ett underskott. Guldströmningen utlöste alltså sekundärt förändringar i betalningsförhållandena, som bringade dessa i balans. När denna inträtt, upphörde givetvis guldöverflyttningen. Den nu flyktigt skildrade mekanismen kan fungera också utan förmedling av guldrörelser; även om borgenärsländerna låta fordringarna utestå som kort kredit men motsvarande inhemsk köpkraft skapas genom att bankerna övertaga dem från exportörerna, inträda sålunda nyssnämnda utjämnande pris- och inkomstförskjutningar. Skulle inkomstöverskottet för borgenärsländerna utnyttjas till långfristig kapitalexport, uppkommer tydligen varken någon guldöverflyttning eller någon förändring i den relativa köp-

kraften i resp. länder; detta blir sålunda den friktionsfriaste vägen att upprätthålla internationell balans vid fasta växelkurser.

Under efterkrigsdecenniet har penning- och handelspolitiken i två av de viktigaste borgenärsländerna, Förenta staterna och Frankrike, emellertid skötts på ett sådant sätt, att guldströmningarna icke medfört nyssnämnda priskörskjutningar och med dessa förbundna förändringar i varuhandeln. Sådana skulle emellertid ha varit nödvändiga för upprätthållandet av balans, enär överskotten icke heller utnyttjats till långfristig kapitalexport. Guldmyntfoten verkade alltså under åren före den sista krisen icke så som den schematiskt sett bort göra, för att de olika länderna skulle blivit i stånd att med minimala rubbningar upprätthålla de inhemska myntslagets internationella värde. Dess otillfredsställande sätt att fungera i detta avseende antages ha varit en bidragande orsak till uppkomsten av de senaste årens starka prisfall. Vilken betydelse nu berörda förhållanden haft för det nuvarande depressionstillståndets skärpning genom den internationella likviditetskrisen år 1931 är känt och behöver icke här skildras.

Som anpassningen efter växlande handels- och kreditförhållanden vid ett strikt fasthållande vid guldmyntfot i många fall skulle kräva tidsödande och socialt vanskliga förskjutningar inom näringslivet, kan det tänkas, att det i åtskilliga lägen skulle vara fördelaktigast att tillåta en justering av enstaka valutors guldparitet. Väljes denna väg, bortfaller tydligen såväl kravet på kontroll över kapitalrörelserna, vilket det ofta torde bli svårt att tillgodose, som det alternativa behovet av en justering av pris och inkomster efter politiken i de dominerande länderna och efter eventuellt ändrade bytesrelationer. Ehuru vådorna av successiva förändringar av pariteterna äro påtagliga, kan sist antydda väg komma att framstå som den enda framkomliga, om man icke når betryggande internationella överenskommelser om ömsesidigt bistånd vid den ekonomiska politikens utformning. Tvingas man räkna med möjligheten av paritetsförändringar, är det nödvändigt att utforma de internationella ekonomiska avtalen med hänsyn därtill. För att en dylik rättslig anpassning skall vara möjlig, förutsättes, att eventuella paritetsförändringar anknytas till vissa fastställda kriterier.

Det har tidigare påpekats, att guldrörelsernas betydelse under senare år minskats genom den ökade vikt, som tillkommit de korta internationella krediterna. Dessa utgöra för närvarande ett självständigt problem inom den internationella penningpolitiken. I den mån de äro sekundära i förhållande till förskjutningar i den internationella balansen, ersätta de direkt guldrörelserna och ställa de samma alternativ som dessa mellan å ena sidan relativa pris- och handelsförändringar och å den andra långa kapitalrörelser. De kunna emellertid även vara primära och måste, i den mån så är fallet, även de underkastas kontroll, om en internationell penningpolitik efter angivna linjer skall kunna genomföras. Problemet belyses enklast genom ett exempel. Om en förskjutning inträder i produktiviteten t. ex. i Förenta staterna, vilken tenderar att framkalla en investeringsexpansion med åtföljande prisstegring, och

bankväsendet för att hindra denna utveckling höjer räntesatserna, kan denna räntestegring medföra en överföring av de korta kapitalplaceringarna från den europeiska till den amerikanska penningmarknaden. Denna överföring kommer att förbindas med en guldströmning, vilken pressar likviditetssituationen resp. nödvändiggör en prissänkande räntestegring närmast i de kapital-exporterande staterna och därjämte medför, att den amerikanska räntehöjningen blir ineffektiv som prisregulator. Man tvingas i detta fall räkna med att den prispolitiskt betingade räntehöjningen, i den mån den tenderar att utlösa en kapitalströmning till Förenta staterna, måste kombineras med ett tvångs-återförande av kort kredit till utlandet.

Situationen vid inbrottet av den sista krisen visade påtagliga inslag av balansstörande förändringar av senast exemplifierade typ. När börshausen i Förenta staterna bl. a. till följd av betydande kreditlätnader skjutit fart, tillgrepo nämligen Federal reserve-bankerna en räntestegring för att bromsa utvecklingen. Långt ifrån att minska lockelsen till penningplacering på den amerikanska marknaden bidrog denna stegring till att draga in kort kredit till landet för spekulativ placering, vilket medförde, att börshausen kunde fortsätta utan hinder av diskontoförändringen; möjligt är dock, att en hårdare, av politiska hänsyn förhindrad kreditåtstramning verkligen skulle ha varit effektiv. I detta fall, liksom vid de tidigare behandlade överskotten på grund av varuhandeln och de långa kapitalrörelserna, hade tydligen balans kunnat upprätthållas genom reglerad kapitalexport från Förenta staterna. Det är uteslutet att här gå närmare in på frågan, hur en dylik kompenserande förändring praktiskt skulle kunnat organiseras, liksom överhuvud vilka yttre former som böra väljas för lösningen av här berörda problem. Till slut må dock erinras, att man numera i banken för internationell betalningsutjämnung, den s. k. Baselbanken, äger ett organ, vilket torde ha vissa möjligheter att realisera den nödvändiga kontrollen.

Hittills ha endast de problem berörts, som uppkomma vid bibehållandet av en art av guldmyntfot som bas för världens penningssystem. Någon väsentlig skillnad i frågeställningen skulle emellertid icke en generell eller partiell övergång till fri valuta medföra. Eftersom man även vid en sådan måste eftersträva att bevara en relativt fast relation mellan de olika valutorna samt kontroll över de inhemska och internationella prisernas utveckling, kommer detta penningssystem tydligen tekniskt sett att vara behäftat med samma risker och ställa samma men också — vilket man ofta förbiser — endast samma krav som en rationellt skött guldmyntfot. Dess företräden framför en sådan ligga icke däri, att den förhindrar ovan skildrade missbruk, utan däri, att ändrade villkor för näringslivet i enstaka länder icke tvingar till en inre anpassning av samma omfattning som vid guldmyntfot resp. till formellt bindande beslut om paritetsförändringar, utan efter behov mötas och balanseras genom en växelkursförskjutning. — Samma resultat nås dock genom den kompromiss mellan guldmyntfot och fri valuta, som föreslagits av J. M.

Keynes, och organiseras genom att centralbankernas inköps- och försäljningspris på guld med ett par procent avvika från den legala pariteten. — Denna större smidighet är dock givetvis i så måtto en svaghet, som den medför, att garantierna för en fast värderelation mellan olika valutor, trots att penningpolitiken principiellt måste avse även en sådan, åtminstone icke till en början kunna bli lika starka som vid guldmynthot. Den väsentliga fördelen med guldmynthot ligger eljest däri, att de stora centralbankerna inbördes bevara en självständighet, som icke är möjlig vid ett valutasystem helt uppbyggt på ömsesidiga skuldförbindelser.

KAP. VI.

Finanspolitiken.

I.

Skattepoliti-
kens gestalt-
ning såsom
faktor i den
ekonomiska
utvecklingen
på längre sikt.

I föregående kapitel har en översikt lämnats över de möjligheter, som föreligga, att med hjälp av löne-, handels- och penningpolitiska åtgärder förbättra läget på arbetsmarknaden. Framställningen har givit vid handen, att intet av dessa medel ensamt kan tillmätas mera än en relativt begränsad effektivitet. Detta gäller icke endast på lång sikt, utan även när man eftersträvar en utjämning av de konjunkturella förskjutningarna inom näringslivet. Med hänsyn till den ställning, som staten och kommunerna intaga inom landets ekonomiska liv, framstår det därför som naturligt att fråga, huruvida icke det allmänna genom sina egna ekonomiska dispositioner kunde avsevärt öka effektiviteten av övriga ekonomiskt-politiska åtgärder. Man kunde tänka sig, att det allmänna genom sin utgiftspolitik och det sätt, varpå utgifterna finansieras, kunde åstadkomma en förskjutning i den ekonomiska utvecklingen, som skapade ökade möjligheter för en förbättring av arbetslöshetsläget genom löne-, handels- och penningpolitiska åtgärder. Även om detta icke skulle vara fallet, måste man dock i alla händelser tillse, att skatteväsendet och statens utgiftspolitik icke erhåller en sådan utformning, att den ekonomiska politiken i övrigt motverkas. I än högre grad gäller givetvis, att skatteväsendet icke får motverka syftet med statsutgifterna.

När det gäller att ge finanspolitiken en sådan utformning, att effektiviteten av övriga på en arbetslöshetsminskning inriktade åtgärder ökas, träder av naturliga skäl inriktningen av statens utgifter i förgrunden. Denna är av intresse, närmast när det gäller en utjämning av de kortare, mera regelbundna fluktuationer i sysselsättningsgraden, som äro av konjunkturellt ursprung. Den centrala delen av här antydda spörsmål omfattar frågan om utvecklingen av det allmännas investeringsverksamhet under olika konjunkturskeden. Denna fråga lämnas tillsvidare åsido och upptages till fristående behandling i nästa kapitel.

Om den del av finanspolitiken, som gäller inriktningen och omfattningen av statens utgifter på längre och kortare sikt, sålunda skjutes åt sidan i detta sammanhang, återstår att diskutera, *å ena sidan* vilken inverkan skattesystemets utformning äger på näringslivets inriktning, spargraden och det enskilda företagandet, *å andra sidan* de väsentligen budgettekniska problem, vilka aktualiseras till följd av den tendens till budgetunderskott, som regelbundet framträder under depressioner och än starkare göra sig gäl-

lande, när man vill utnyttja statens utgiftspolitik för en konjunkturutjämnning. Av dessa spörsmål framstår frågan om beskattningens inverkan på sparandet på längre sikt såsom den ur arbetslöshetspolitisk synpunkt centrala.

Det allmännas verksamhet finansieras i Sverige i huvudsak med tullar och liknande »indirekta» skatter, med »direkta» skatter på inkomst och förmögenhet, med vissa förmögenhetsomsättningsskatter såsom arvsskatten samt med taxor och avgifter till affärsdrivande verk. I viss utsträckning sker vidare finansieringen genom upplåning. Mellan dessa finansieringsformer bestå djupgående olikheter med hänsyn till de ekonomiska verkningarna.

En *allmän konsumtionsbeskattning* kan betraktas såsom en allmän skatt på nettoinkomst, vilken medger undantag för visst sparande. Med hänsyn till sina verkningar i här aktuella avseenden liknar den en allmän beskattning av nettoinkomst däri, att den icke påverkar efterfrågans eller produktionens inriktning; den avviker däremot i det avseendet, att den i långt mindre grad än nettoinkomstbeskattningen kan väntas medföra en minskning av det frivilliga sparandet. En allmän konsumtionsskatt har sedan länge förordats i den nationalekonomiska diskussionen och har i Sverige även varit uppe i den offentliga debatten. Att man trots skatteformens påtagliga förtjänster ännu icke försökt att genomföra den, beror väsentligen på att taxeringen måste stöta på mycket betydande svårigheter. Den förutsätter uppskattningar av såväl nettoinkomst som totalsparande. Man måste vidare räkna med skattelättnader i de fall, då en större konsumtion ej är tecken på skatteförmågan utan är orsakad av stor familj eller sammanhänger med yrkesutövning etc.

En skatt *på viss konsumtion* kommer i regel att bäras av konsumenterna av den berörda varan. I vilken utsträckning detta blir fallet, beror på efterfrågans priskänslighet. Stundom inträder i stället en övervältring av skatten genom sänkt ersättning för produktiva tjänster. Man har sålunda i åtskilliga fall anledning räkna med att skatten skall medföra en begränsning i konsumtionen av den vara, på vilken skatten lägges. En dylik begränsning återverkar på efterfrågan på produktiva hjälpmedel både absolut och relativt. Antag t. ex. att den beskattade varan kräver kapitaldisposition i en jämförelsevis mycket högre proportion än övriga konsumtionsartiklar. En konsumtionsbegränsning leder under dessa omständigheter till en relativ minskning i efterfrågan på kapital. Denna förskjutning i den relativa efterfrågan på olika produktiva hjälpmedel bör tendera att reducera räntan. Den beskattade konsumtionsvarans pris kommer, om en dylik reduktion kommer till stånd, att stiga med skattens belopp *minskat med*, i första hand, sänkningen i räntekostnaden. Skatten bäres alltså endast till en del av konsumenterna och i övrigt av dem, vilkas inkomster på angivet sätt begränsas. Givetvis har man även att räkna med vissa förändringar i konsumtionsvaruefterfrågans inriktning, om vilkas art emellertid inga generella omdömen kunna fällas. Såväl därigenom som genom sin återverkan på konsumenternas köpkraft och vissa inkomster övar den indirekta skatten tydligen inflytande på arbetsmarknaden.

Man kan räkna med vissa förskjutningar såväl i den relativa efterfrågan på olika produktiva hjälpmedel som i spargraden. Härigenom förändras den lönehöjd, som skulle hålla arbetslösheten vid minimum. Om än verkningarna av varje enstaka skatteförändring äro relativt svåra att spåra, kan likväl det sammanlagda resultatet på längre sikt bli betydande. Man har därför bl. a. att tillse, att man icke genom en olämplig beskattning direkt motverkar arbetslöshetspolitiken genom att locka till en orientering av produktionen i mindre arbetskrävande riktning.

Bland de varor, på vilka man kan tänkas med fördel lägga en skatt, kan man för praktiska syften skilja mellan tre typer. Den *första* typen, som mest uppmärksammas, omfattar vissa varor med utbredd och stel efterfrågan, vilka likväl icke kunna betraktas som nödvändighetsartiklar. Typen exemplifieras av sprit och tobak; effekten av en beskattning av varor av denna typ blir sannolikt i regel icke en motsvarande efterfrågeminskning och skattebortfall utan en reduktion av konsumtionen av mera lyxbetonade varor. I den mån beskattningen icke leder till kapitalförtäring, skulle ett utnyttjande av konsumtionsskatten för finansiering av investeringar under dessa omständigheter vara en effektiv metod att öka sparandet.

På gränsen mellan nämnda typ och den *andra*, som omfattar nödvändighetsvaror, står kaffe. Man har att beakta, att redan en skatt på kaffe i högre grad än tobaks- och spritskatterna drabbar de fattigare klasserna och drabbar i proportion till familjens storlek, d. v. s. i omvänd proportion till skatteförmågan. Denna olägenhet blir ännu mera utpräglad vid en beskattning av de övriga stora konsumtionsartiklarna, exempelvis socker. Man står alltså här inför den svårigheten, att en skatteförskjutning, som är gynnsam för sparandet, blir ofördelaktig för de fattigare klasserna. Detta hindrar emellertid icke, att fall kunna tänkas, då en finansiering av statens verksamhet med hjälp av dylika regressiva konsumtionsskatter är till förmån även för de mindre bemedlade, närmast till följd av det inflytande som en kraftigare utveckling av sparandet kan utöva på sysselsättningsgraden.

Teoretiskt föreligger till slut möjligheten att öka skattebelastningen på en *tredje* typ av varor, nämligen sådana som i övervägande grad konsumeras av de förmögnare klasserna. Ur praktiska synpunkter möta emellertid avgörande hinder mot en dylik beskattning, på grund av att lyxkonsumtionen framstår som så starkt differentierad, att det är tekniskt omöjligt att träffa alla dess huvudarter. Detta betyder, att en beskattning av ett område blott alltför lätt kan medföra, att konsumtionen ökas på de obeskattade områdena, så att någon förbättring av sparandet icke möjliggöres. Trots detta kan emellertid tänkas, att extra skatter på sådan lyxkonsumtion, som ligger i innehavet av lyxautomobiler, lyxbåtar, större bostäder etc., skulle ha en gynnsam effekt på sparandet.

En *allmän skatt på nettoinkomsten*, vilken drabbar lika stora inkomster lika hårt oberoende av deras skiftande ursprung, bäres av de beskattade. Visserligen måste reduktionen av skattebärarnas inkomst återverka på konsumtions-

inriktningen, sparandet etc., men man har anledning antaga, att konsumtionsinskränkningarna fördelas relativt jämnt och att sålunda även produktionsinriktningen och inkomsternas relativa höjd kvarstår i huvudsak oförändrad. Det har redan framhållits, att en allmän skatt på nettoinkomst och en allmän konsumtionsskatt med hänsyn till sina verkningar skilja sig från varandra blott genom det olikartade inflytandet på sparandet. Skulle inkomstbeskattningen icke vara allmän utan belasta skilda inkomstarter olika hårt, förändras, som strax skall visas, situationen; man måste vid skatter av denna senare typ räkna med en övervältring, som kan bli av en viss arbetslöshetspolitisk betydelse.

En *specialbeskattning av viss inkomst* möter i Sverige bl. a. till följd av aktiebolagsbeskattningen, vilken medför en extra belastning av aktieinkomster. Aktieägarna räkna med beskattningen av aktiebolagsvinsten såsom en avbränning och måste kalkylera med bolagets möjligheter av utdelning efter erläggande av skatten. Aktiebolagsbeskattningen kommer under dessa omständigheter att ingå bland »produktionskostnaderna»; företaget i aktiebolagsform hålles tillbaka, tills skatten rymmes mellan priset på de produkter, som tillverkas i denna företagsform, och ersättningen till de produktionsmedel, som därvid finna användning. Med all sannolikhet kommer denna specialbeskattning alltså icke att bäras av aktieägarna utan att uttagas genom höjda produktpriser resp. genom en reduktion av ersättningen till arbetare etc. Den hämning av visst företagande, som ingår som ett led i övervältringsprocessen, kan antagas vara av betydelse för närmast den industriella produktionens omfattning. Den möjligheten föreligger därför, att man genom att ersätta en belastning av näringslivet av denna typ med exempelvis en inkomstskatt av eljest gängse slag skulle ernå en förstärkt expansion. En reduktion av aktiebolagsbeskattningen måste vidare minska tendensen till nettokapitalexport och kan f. ö. antas direkt öka sparandet; aktiebolagsbeskattningen träffar nämligen i motsats till inkomstskatten även de fonderingar, som av bolaget göras vid disposition av årsvinsten.

En *allmän förmögenhetsskatt* kan antagas drabba skattebetalarna utan övervältring; incidensen är m. a. o. direkt. Verkningarna av *speciella förmögenhetsskatter* synas icke påkalla särskild uppmärksamhet i detta sammanhang.

Den nyss angivna uppfattningen, att de allmänna inkomst- och förmögenhetsskatterna bäras av den direkt beskattade, står icke obestridd. Isynnerhet från praktikernas sida ha invändningar rests, vilka äga ett visst berättigande, när de riktas mot tillämpningen av ifrågavarande uppfattning på de faktiskt existerande direkta skatterna, vilka icke genomgående drabba allmänt och med samma styrka. Den mest observerade ojämnheten i trycket av en formellt sett allmän skatt sammanhänger därmed, att av inkomster av nominellt sett samma storlek den ena är mera riskbunden än den andra och alltså, som man kan uttrycka saken, inkluderar en riskpremie, vilken icke rätteligen bör betraktas som inkomst. Om man ser på det relativa skattetrycket inom två företag med lika stora positiva vinster men olika starka förlustrisker, drabbas tydligen det mera riskbundna företaget hårdare, emedan det för att i riskavse-

ende bli jämställt med det mindre riskbundna företaget skulle vara nödsakat att fondera en del av den löpande inkomsten för att begränsa hotande förluster. Detta förhållande påverkar den ekonomiska utvecklingen genom att motivera en förskjutning av investeringarna och företagandet i riktning mot mindre riskbundna områden. Härmed sammanhänger, att beskattningen, i den mån det ekonomiska livets progressivitet är beroende av företagarnas lust att engagera sig för riskbundna investeringar, eventuellt kan utöva en viss bromsande verkan genom att ställa mera riskfylld investering i ett ogynnsammare läge. Av större betydelse äro nu berörda effekter sannolikt ej. De synas emellertid förtjänta av beaktande vid det finanstekniska inkomstbegreppets fortsatta rättsliga utformning. Isynnerhet i den engelska diskussionen ha de tillmätts betydelse för utvecklingen av skattesystemet.

I sist berörda avseende skiljer sig den allmänna förmögenhetsskatten från inkomstskatten. Kapitalvärdet är ju en diskonterad summa av väntade vinster och förluster, och en skatt beräknad i relation till kapitalvärdena gynnar alltså icke det mindre riskbundna företagandet på samma sätt som en inkomstskatt. Karakteristiskt är, att en förmögenhetsbeskattning av den s. k. Colwynkommittén i England motiverades därmed, att den kunde användas att utjämna den ojämnhet i trycket, som på grund av olika inkomsters varierande riskbundenhet utmärker inkomstskatterna. I regel är det snarare billighetssynpunkter än hänsyn till den ekonomiska progressiviteten som fällt utslaget till förmån för förmögenhetsskatter. Man har exempelvis påpekat det olämpliga i att två inkomsttagare, vilka uppbara samma inkomst, den ena av aktier, den andra av obligationer, beskattas lika hårt, ehuru den förres inkomst alldeles saknar den framtida stabilitet, vilken utmärker den senares. Aktieinkomstens mera riskbundna karaktär kommer ju till uttryck däri, att aktier, vilka lämna en viss inkomst, i regel äga ett väsentligt lägre kapitalvärde än obligationer med motsvarande avkastning. Genom en kombination, exempelvis av i Sverige gängse typ, av inkomstskatten med en förmögenhetsbeskattning skulle tydligen i detta fall en utjämning av trycket ske; obligationsinnehavaren komme att erlagga ett högre skattebelopp än aktieinnehavaren. Samma synpunkter kunna givetvis anläggas på förhållandet mellan inkomst av kapital och inkomst av arbete. Det är tydligt, att en dylik kombination icke endast tillgodoser de krav, som uppställas ur billighetssynpunkt, utan även med hänsyn till sitt inflytande på företagandets inriktning får en effekt av samma art som en modifikation av det finanstekniska inkomstbegreppet i tidigare angiven riktning.

Det är svårt att fälla några generella omdömen om *graden* av den direkta beskattningens inverkan på sparandet. Sannolikt varierar den proportion, i vilken skatterna gå ut över sparande resp. konsumtion, mycket avsevärt allt efter den beskattades allmänna inkomststandard och sociala villkor i övrigt resp. det relativa skattetrycket. Personer, vilkas inkomst ligger så lågt, att den normalt till största delen konsumeras, tvingas av beskattningen att sänka sin levnadsstandard. Isynnerhet sker detta, om det sparande, som kommer till stånd, är bundet t. ex. såsom försäkringspremier, skuldavbetalningar etc. Skatterna be-

lasta givetvis på likartat sätt konsumtionen även i högre inkomstskikt, i den mån sparkvoten hos de beskattade på grund av deras levnadsstandard är obetydlig eller eventuellt avtalsbunden. Däremot drabbas sparandet med all sannolikhet relativt hårt i de fall, då konsumtionsvanorna utmärkas av en viss fasthet och normalt ett tämligen betydande, med inkomsthöjden varierande sparande brukar förekomma. I samtliga fall har man anledning att räkna med att sparandet på grund av konsumtionsvanornas stelhet drabbas hårdare på kort än på lång sikt; talrika förändringar av skattepolitiken införa f. ö. ett osäkerhetsmoment, som kan få ett ogynnsamt inflytande på sparviljan. Det kan tilläggas, att skattens återverkan på sparandet sannolikt skärpes, när den göres progressiv. I anslutning till det anförda förtjänar att framhållas, att man torde kunna avsevärt mildra de direkta skatternas inverkan på sparandet genom att medge vidsträcktare skattefrihet för försäkringspremier och likartat kontrollerat och specialdisponerat sparande. En reform med verkningar i samma riktning skulle det vara att bereda företagen större frihet för avskrivningar.

Vad som här anförts gäller icke endast inkomstskatten utan även de *årliga* förmögenhetsskatterna. Detta bör måhända understrykas, emedan den föreställningen icke torde vara ovanlig, att förmögenhetsskatter i motsats till inkomstskatter i hög grad belasta sparandet. Detta behöver icke vara fallet. Såsom framgått av det tidigare sagda, måste en inkomstskatt i många fall komma att belasta icke konsumtionen utan sparandet. Omvänt måste ju även en förmögenhetsskatt erläggas ur löpande inkomst med eventuellt tilllägg av medel erhållna genom ianspråktagande av sparande eller kredit, vilket medför, att den drabbar konsumtionen i alldeles samma utsträckning som en inkomstskatt av motsvarande omfattning och incidens. Därtill kommer emellertid, att den belastar inkomster, vilka sannolikt i relativt hög grad bilda underlag för det frivilliga sparandet. Man kan även uttrycka saken så, att en förmögenhetsbeskattning tenderar att skärpa den direkta beskattningens progressivitet, vilket, såsom nyss framhållits, kan väntas minska sparandet.

Arvsskatten skiljer sig med hänsyn till sin inverkan på sparandet sannolikt avsevärt från de årliga förmögenhetsskatterna. Om man antar, att arvsskatten erlägges i en eller ett par inbetalningar, talar sannolikheten för att den icke kommer att belasta konsumtionen utan i sin helhet erlägges med reduktion av sparandet och belastning av kapitalmarknaden. I ju flera poster inbetalningarna delas upp och över ju längre tid de utsträckas, i desto högre grad komma dock arvsskattens verkningar att överensstämma med dem av en årlig skatt. I den allmänna diskussionen har stor vikt fästs därvid, att en hög arvsskatt skulle äga en tendens att framkalla minskat sparande för de efterkommande och ökad konsumtion från arvlåtarnas sida under livstiden. Att detta i vissa fall kan inträffa är givet, men man torde på andra håll ha att räkna med en motsatt tendens, nämligen en strävan att genom ökat sparande tillförsäkra de efterlevande ett trots skatten oförändrat arv. Sannolikt äro de motsatta tendenserna icke helt beroende av tillfälliga olikheter i de psykologiska reaktionerna. Tendenserna torde bli olika vid olika förmögen-

hets- och inkomststandard. Om den ena eller andra reaktionen dominerar inom de samhällsgrupper, vilka äga den starkaste sparviljan, blir detta av betydelse för bedömningen av beskattningens verkningar. De nu berörda synpunkterna kunna sålunda otvivelaktigt vara av vikt, men eftersom närmare kännedom om förhållandena för närvarande saknas, måste man stanna vid ett påpekande av problemet. Detsamma gäller f. ö. även de likartade, ovan icke närmare berörda synpunkter, som gjorts gällande beträffande inkomstskattens återverkan på sparviljan.

De olika inkomst- och förmögenhetsskatterna kunna bli av betydelse för samsättningsgraden även genom sin inverkan på de internationella kapitalrörelserna. Av vikt är bl. a. det sätt, varpå man söker undvika *internationell dubbelbeskattning*. Det är uteslutet att gå närmare in på de vidlyftiga problem, som här möta. I detta sammanhang är det också tillräckligt att konstatera, att arbetslöshetssynpunkter böra vinna beaktande även vid lösningen av sistnämnda, eljest övervägande rättsliga och finanstekniska problem. Man har bl. a. att taga hänsyn till landets ställning på den internationella kapitalmarknaden.

Innan framställningen övergår till frågan om betydelsen av den utsträckning, i vilken det allmännas verksamhet finansieras genom skatter, avgifter etc. resp. upplåning, skall gestaltningen av *den statliga taxepolitiken* i korthet beröras. Det kan icke heller i detta sammanhang bli frågan om mer än en flyktig skissering av själva problemställningen. Till några praktiska slutsatser berättigar givetvis en dylik ytlig behandling icke; den är motive-rad endast av hänsyn till översiktens fullständighet.

Det torde ej sällan vara principiellt mindre viktiga förhållanden, som medföra, att en viss verksamhet finansieras med särskilda avgifter och icke med skatter. Det avgörande är i flera fall möjligheten att utkräva avgifter i ungefärlig proportion till de offentliga prestationernas utnyttjande. Man bör emellertid beakta, att denna finansieringsteknik kan dels medföra en inskränkning i utnyttjandet av det allmännas anläggningar, dels verka hämmande på det ekonomiska livets progressivitet genom att belasta företagandet med kostnadsposter, vilka i viss utsträckning kunde ha givits en vidare fördelning genom finansiering skattevägen utan att därigenom någon orättvisa skulle ha blivit begången; den reduktion av produktionskostnaderna, som vissa företagare härigenom erhålla, måste dock givetvis i dessa fall vara sådan, att den kan antagas komma alla parter till godo genom övervältring. Praktiska och politiska skäl tala emellertid emot övergivandet av finansieringen med avgifter; sålunda ger denna finansieringsform möjligheter att bedöma olika investeringars räntabilitet och den blir till följd därav ett effektivt hinder mot tendenser till felinvestering från det allmännas sida.

II.

I den mån den omedelbara finansieringen av statens utgifter icke sker genom skatter och avgifter, måste den ske genom ianspråktagande av kapital. Genom en dylik finansiering kan emellertid statens förmögenhetsställning påverkas oförmånligt. Om exempelvis vissa av statens löpande utgifter, vilka icke lämna något bestående resultat i form av realkapital, finansieras genom lån, innebär detta tydligen, att om skattetrycket än för ögonblicket hålles nere, så måste det växa desto starkare vid den senare tidpunkt, då amortering och ränta å statsskulden måste erläggas; en minskning har m. a. o. inträtt i statens nettoförmögenhet, om därmed avses nettot av räntebärande skulder å ena sidan och inkomstbringande resp. utgiftsbesparande investeringar å den andra. Står mot upplåningen ett reallt förmögenhetsvärde och lämnar realkapitalet exempelvis en avkastning tillräcklig för ränta och amortering av de lånebelopp, varmed investeringen finansieras, råder däremot ingen tvekan om att statens nettoförmögenhet är oförändrad. Man har påtagligen icke heller att räkna med någon bestående nedgång av nettoförmögenheten i de fall, då visserligen det lånefinansierade realkapitalet icke i angiven mening utgör ett tillskott till statsförmögenheten men åsättes ett mot upplåningen svarande värde, vilket successivt avskrivs och vid avskrivningen täckes med löpande skatteinkomster; lånefinansieringen spelar i sistnämnda fall endast rollen av ett medel för en utjämning i tiden av statsutgifter, som äro av den natur, att de lämpligen täckas med verkliga inkomster.

Praktiskt motiverad är en lånefinansiering närmast, om hinder möta att jämnt fördela de stora utgifterna för kapitalbildningsändamål. Ju större det offentliga hushållet är, desto mindre ojämn kan tidsfördelningen av det allmännas investeringar bli och desto mindre blir därför även behovet av lånefinansiering. I en mindre hushållning, såsom kommunernas, skulle det däremot icke vara möjligt att utan lånefinansiering ordna skolväsen, hygien etc., enär engångsutgifterna härför ofta äro så stora, att de icke skulle kunna täckas på en gång medelst uttaxering. Det är därför naturligt, att medan man för statens del i Sverige hållit sig till räntabilitetsnormen såsom underlag för lånefinansiering, så har man inom kommunerna tillämpat lånefinansiering även för vissa andra investeringar, vilka kunnat åsättas ett förmögenhetsvärde och göras till föremål för en rationell avskrivningspolitik med stöd av exempelvis det erfarenhetsmässigt föreliggande nybyggnadsbehovet. Om man i regel söker tillämpa den strängaste finansieringsprincip, som är tekniskt möjlig, har detta närmast sin grund i en önskan att förebygga en oekonomisk anslagspolitik; finansieringssvårigheterna utgöra ett starkt motiv för en omsorgsfull anslagsprövning.

Enligt svensk budgetpraxis kunna statliga utgifter för långtidsinvesteringar principiellt täckas med fasta lånemedel endast till den del, som kan förväntas bli räntabel. Alla de reala förmögenhetsobjekt, som erhållas genom

statens investeringsverksamhet men som icke äro i statsfinansiell mening räntabla, komma sålunda att finansieras med löpande skatteintäkter. I den mån de, trots bristande finansiell räntabilitet, efter ovan angivna linjer likväl medföra en gynnsammare relation mellan inkomster och utgifter på driftsbudgeten, representera de under dessa omständigheter tydligen ett tillskott till den statliga nettoförmögenheten. Omfattningen av detta tillskott är omöjlig att fixera, emedan nämnda realkapital icke åsättas förmögenhetsvärden. Den svenska metoden för budgetbalansering ger sålunda till resultat en på angivet sätt fixerad men till sitt belopp icke bestämbar ökning av det allmännas nettoförmögenhet.

Om man överginge till att tillåta lånefinansiering även av icke räntabla statsinvesteringar men icke företoge någon annan förändring i budgetsyste- met, skulle detta tydligen medföra, att mot tillväxten av värdet av de reala förmögenhetsobjekten komme att stå en stigande skuldsättning. Förskjut- ningen av finansieringstekniken skulle sålunda i och för sig medföra en minskad tillväxthastighet hos den statliga nettoförmögenheten. Trots över- gången till vidgad lånefinansiering skulle emellertid förmögenhetsutvecklingen på tidigare antytt sätt lämnas oförändrad, om de nya förmögenhetsobjekt, vilka finansieras med lån, kunde åsättas ett förmögenhetsvärde, som gjor- des till föremål för successiv rationell avskrivning och amortering. Budget- tekniskt skulle detta enklast ske genom att man parallellt med investeringarna gjorde avsättningar till en förnyelsefond. Till frågan om sättet för redo- visning av dessa transaktioner skall framställningen senare återkomma. Det anförda visar, att utvecklingen av statens nettoförmögenhet är oberoende av den relativa strängheten hos de tillämpade finansieringsreglerna och bestämmes uteslutande av förhållandet mellan dessa finansieringsregler och principerna för inkomstbinding genom fondbildning etc. För att en oförändrad förmö- genhetsutveckling skall erhållas, fordras sålunda endast, att i den mån ut- gifterna finansieras genom lån, bindningen av verkliga inkomster i mot- svarande grad skärpes. Med hänsyn till förmögenhetsutvecklingen nås så- lunda samma resultat med ett stort antal olika kombinationer mellan finan- sieringsregler och inkomstbindningsregler. Skillnaden mellan dessa olika kom- binationer mellan finansierings- och inkomstbindningsregler ligger däri, att de medge en växlande grad av korttidsrörlighet hos statens utgifter och ställa olika krav på konsekvens och planmässighet i det praktiska handlandet. I förstnämnda avseende gäller, att en större korttidsrörlighet ernås, om en liberal finansieringsregel kombineras med en sträng inkomstbindningsregel. En kombination av sistnämnda art erbjuder å andra sidan de största politiska riskerna, emedan frestelsen alltid kan befaras bli stor att åsidosätta inkomst- bindningsreglerna.

Det anförda är ägnat att belysa den reala innebörden i kravet på *budgetens balansering*. Balanseringskravet innebär formellt, att driftsbudgeten, som om- fattar å ena sidan alla verkliga inkomster och å andra sidan alla de utgifter, som enligt gängse budgetpraxis skola täckas med verkliga inkomster, skall balanseras. I den mån nu såsom i Sverige på driftsbudgetens utgiftssida upp- tagas investeringar, vilka till resultat giva ett reallt förmögenhetsvärde, inne-

bär balanseringskravet en fordran på bibehållandet av en viss tekniskt, ehuru icke nominellt, bestämd stegringstendens hos den statliga nettoförmögenheten. Ett uppgivande av kravet på balansering är därför likvärdigt med övergången till en mindre gynnsam förmögenhetsutveckling. Man bör emellertid beakta, att balansering kan ske på kortare resp. längre tid. Under förutsättning att balanseringen sker på längre tid, finnas givetvis möjligheter att på kort sikt under- resp. överbalansera budgeten och alltså minska resp. öka den statliga nettoförmögenhetens tillväxt, utan att därför läget på lång sikt försämrats. Den praktiska betydelsen därav ligger tydligen däri, att man på kort sikt kan ernå en ännu högre grad av elasticitet i budgeten än som följer redan av tillämpningen av en mera liberal finansieringsregel kombinerad med en strängare inkomstbindningsregel; framställningen återkommer till här berörda möjlighet i nästa avdelning av detta kapitel.

Med hänsyn till inflytandet på sparandet och det framtida skattetrycket gäller, som redan antytts, att man genom en skärpning av kraven på den statliga förmögenhetsutvecklingen — alltså genom en skärpning av inkomstbindningsreglerna vid oförändrade finansieringsregler eller en skärpning av finansieringsreglerna vid oförändrade inkomstbindningsregler — kan öka sparandet och successivt reducera beskattningen. I båda dessa avseenden framstår en ökning av den statliga nettoförmögenheten såsom gynnsam ur arbetslöshets-synpunkt, för den händelse den kan genomföras utan ofördelaktiga konsekvenser i andra avseenden. En avgörande praktisk fråga är, med vilka medel ökningen av den statliga nettoförmögenheten kan finansieras.

En exemplifikation av föregående resonemang i anslutning till kommunernas lånepraxis synes ägnad att förtydliga frågeställningen; framställningen utgör ett referat av vissa delar av en för arbetslöshetsutredningens räkning utarbetad promemoria.

Icke heller inom kommunalförvaltningarna få lånemedel användas till bestridande av den löpande hushållningens behov. Någon räntabilitetsregel tillämpas emellertid icke regelmässigt. För att lånefinansiering skall tillåtas, fördras till en början, att fråga är om skapandet av ett nytt materiellt förmögenhetsobjekt; reparations- och underhållsarbeten få sålunda icke gäldas genom lån. Vidare kräves, dels att den anläggning, som skall betalas med lånemedel, är till verklig nytta, dels att anläggningen skall vara varaktig; kostnaden för anskaffandet av inventarier får därför i regel icke bestridas med lånemedel. Slutligen gäller, att den nyttighet, varom fråga är, icke får innefattas i det normala årliga utvidgningsbehovet för en kommunal förvaltningsgren. — Att här karakteriserade vidare regel för lånefinansiering tillämpas inom kommunalförvaltningarna förklaras, såsom tidigare antytts, därav, att en strängare finansieringsregel till följd av kommunernas relativt begränsade förvaltning skulle göra det omöjligt att bestrida större engångsutgifter.

I *Stockholm* har man tillämpat lånefinansiering icke endast för större engångsutgifter för industriella anläggningar och därmed jämförliga investeringar (vatten-, gas- och elektricitetsverk, hamnbyggnader o. d.) utan även för sådana anläggningar som skolor, sjukhus, fattigvårdsinrättningar samt bro- och tunnelbyggnader m. m. Kostnader för gatuläggning samt för avloppstrummor och avloppsledning har däremot i regel bestritts med uttaxerade medel.

Amorteringstiderna för upplånade medel bestämmas i *Stockholm* i anslut-

ning till de allmänna regler, som tillämpas för kommunernas upplåning. Maximitiden är sedan år 1932 nedsatt till 30 år. Då varaktigheten understigit den sålunda bestämda maximitiden, har amorteringen brukat begränsas till ett färre antal år, högst motsvarande varaktighetstiden. Vidare har i viss utsträckning den principen tillämpats, att kostnader för särskilda ändamål, som återkomma mera regelbundet med vissa tidsintervall, skola täckas medelst verkliga inkomster inom den tidrymd, som genomsnittligt motsvarar dessa intervall; denna s. k. periodicitetsregel har under åren 1914—1932 tillämpats på sådant sätt, att lån för folkskolebyggnader amorterats på 5 år, för läroverksbyggnader på 10 år samt för sjukhus och fattigvårdsinrättningar på 20 år. Från och med år 1933 har emellertid staden, för att i viss mån kompensera nedsättningen i den maximala amorteringstiden från 40 till 30 år, frångått dessa korta amorteringstider. Numera fastställs amorteringstiden för lån till dylika ändamål i regel till 30 år.

Slutligen må i fråga om beräkning av amorteringstiderna omnämnas det system, som tillämpas av Stockholms stad i syfte att utjämna det förhållandet, att stadens lån oftast uppläggas med 30-årig (tidigare 40-årig) amortering, ehuru vissa delar därav skola amorteras på kortare tid. Drätselnämnden uppgör för detta ändamål särskilda interna amorteringsplaner samt avsätter årligen till en särskild fond skillnaden mellan de annuiteter, som framgå av denna plan, och det långsiktiga obligationslånets annuitet. Då nytt obligationslån nästa gång upplägges, minskas den lånesumma, som eljest skulle erfordras, med den sålunda uppsamlade fonden. Med detta system, som givetvis förutsätter en fullt betryggande bokföring, vinner man tydligen i sak enahanda syftemål som med de kortare amorteringstiderna, samtidigt som man åtnjuter de fördelar, som ett mera långsiktigt obligationslån kan medföra framför ett lån med kortare amorteringstid.

Beträffande budgetredovisningen av upplåning och investeringar tilldrager sig ett förslag, som framlagts av *Svenska stadsförbundet* i ett betänkande av år 1930, intresse. Förslaget har givits tillämpning i ett fyrtiotal av landets städer och stadsliknande samhällen. Stora utsikter torde finnas, att städerna inom en nära framtid allmänt skola ha omlagt budget och räkenskaper i enlighet med detta förslag.

Enligt nämnda förslag belastas de olika förvaltningarna med ränta på det kapital i form av fastigheter, inventarier m. m., som står till deras förfogande, utan hänsyn till om detta motsvaras av en kommunens låneskuld eller icke. Enligt förslaget skall därvid tillämpas en enhetlig räntesats av 5 procent.

Förvaltningarna påföras vidare såsom verklig utgift avskrivningar å dessa tillgångar. Avskrivningarna beräknas så, att de skola täcka den fysiska och ekonomiska värdeminskning, som tillgångarna undergå. Till ledning vid upprättandet av avskrivningsplaner ha normalplaner utarbetats för gas- och elektricitetsverk av Svenska gasverksföreningen och Svenska elektricitetsverksföreningen i samråd med Svenska stadsförbundet. I övrigt saknas ännu dylika normalplaner. De olika städerna hava alltså i dessa fall att bedöma avskrivningsbehovet helt och hållet efter egen prövning.

I enlighet med vedertagen praxis förordas i förslaget, att gator, vägar och broar samt avloppsledningar icke skola uppföras i värde i kommunernas räkenskaper. Detta innebär, att anläggningskostnaderna för dessa ändamål måste omedelbart avskrivas. Anledningen härtill är, bland annat, att dessa anläggningar icke ansetts vara av sådan beskaffenhet, att det finnes skäl att påföra vederbörande förvaltning ränta å anläggningskapitalet. På några håll har man emellertid — enligt den metod, som tillämpas i det kommunala räkenskapsväsendet i Danmark — funnit lämpligare att i räkenskaperna uppföra ett värde, motsvarande den återstående låneskulden för anläggningar av ifrå-

gavarande slag. Denna tillgångspost, som icke är att betrakta som ett anläggningsvärde i egentlig mening, avskrivs i samma mån som låneskulden amorteras.

Avskrivningar pläga icke alls göras å förvaltningsbyggnader och dylikt, dels emedan värdeminskningen är ringa, om byggnaderna väl underhållas, dels emedan markvärdet i allmänhet stiger mer än som motsvarar byggnadernas värdedepreciering. Det är för övrigt ofta poster att för varje förvaltning angiva det beräknade positiva eller negativa driftsresultatet.

Då såsom verkliga inkomster uppföras de egentliga driftsinkomsterna och såsom verkliga utgifter dels de egentliga driftsutgifterna, dels kostnaderna för kapitaltjänst (utgifter för förräntning och avskrivning av bokförda värden), kommer skillnaden mellan dessa poster att för varje förvaltning angiva det beräknade positiva eller negativa driftsresultatet.

Då avskrivningarna, samtidigt med att de äro att betrakta som en driftskostnad för vederbörande förvaltningar, innebära, att kommunens kapitaltillgångar minskas, uppföras de jämväl såsom kapitalinkomst i budgeten. De påverka således icke direkt uttaxeringen, vilket för övrigt skulle möta hinder med hänsyn till den snäva begränsning, som gäller i fråga om kommunernas fondbildningsrätt. Genom att de införas i budgeten på angivet sätt, kommer emellertid skillnaden mellan kapitalutgifter och kapitalinkomster att fullständigt utvisa den ökning eller minskning i kommunens nettoförmögenhet, som beräknas bliva en följd av budgetens genomförande. Man får härav en god ledning vid bedömandet av huruvida särskilda åtgärder böra vidtagas för förmögenhetens bibehållande eller ökning. Dyliga åtgärder kunna bestå i att utgifter finansieras med skattemedel i stället för med lånemedel, att anslag uppföras till extra amortering av låneskulden eller att avsättning göres till särskilda fonder.

Vad beträffar Stockholms stads budget, må i detta sammanhang nämnas, att denna ännu icke omlagts i anslutning till stadsförbundets förslag. Frågan härom är dock för närvarande aktuell.

Det i Stockholm tillämpade budgetsystemet karakteriseras bl. a. därav, att avskrivningar icke uppföras i budgeten och ej heller räntor å anläggningskapital beräknas utom i fråga om trädgårdsstädernas exploateringsverksamhet samt i några andra särskilda undantagsfall av mindre betydelse i ekonomiskt avseende. I stället debiteras de olika förvaltningarna räntor och amorteringar å tillhandahållna lånemedel. Då amorteringarna i regel ske inom den av Kungl. Maj:t fastställda amorteringstiden för motsvarande upplåning, vilken oftast är kortare än tillgångarnas varaktighetstid, bliva de olika verksamhetsgrenarna hårdare belastade, än om i stället avskrivningar, beräknade efter den verkliga värdeminskningen, hade påförts dem. För de industriella verken äger emellertid amorteringen rum med samma belopp som motsvarar avskrivning efter teknisk plan på de med lånemedel finansierade anläggningarna.

III.

I det föregående har en redogörelse lämnats för den reala innebörden av kravet på budgetbalansering och den relation mellan skatte- och lånefinansiering, som härleder sig ur detta krav. Det återstår att i korthet diskutera de olika systemen för långsiktig balansering av budgeten och de olika möjligheter, som föreligga att inom ramen av en på lång sikt bibehållen utvecklingstendens hos den statliga nettoförmögenheten erhålla en elasticitet inom finans-

Budgetens
utformning ur
konjunktur-
synpunkt.

systemet, som minskar de finanstekniska hindren för de ekonomiskt-politiska ingripanden från statens sida, som kunna befinnas påkallade. Detta tekniska problem blir av betydelse redan till följd därav, att konjunkturfluktuationerna normalt förbindas med förändringar i finansväsendets likviditet av stundom mycket ofördelaktig karaktär.

Tendensen till budgetunderskott vid en fortgående depression kan återföras på i huvudsak följande omständigheter. Inkomst- och förmögenhetsskatter och alla andra arter av verkliga *inkomster*, vilka till sina individuella belopp fixeras i förhållande till konstaterade data från en tidpunkt med mindre ogynnsamma konjunkturförhållanden, röna visserligen icke till sin nominella storlek inflytande av den nedåtgående konjunkturen men torde i praktiken komma att inflyta med lägre belopp än eljest skulle ha blivit fallet, emedan ett större antal personer bli ur stånd att fullgöra sina förpliktelser. Bestämmas skatter eller avgifter i proportion till produktionens storlek, omsättningen, priser eller dylikt, måste deras belopp pressas ned genom konjunkturförsämringen. Detta gäller flertalet indirekta skatter, isynnerhet tullinkomsterna. Slutligen är det givet, att alla inkomster från affärsdrivande verk måste inflyta med lägre belopp. Av de direkta *utgifterna* påverkas flertalet överhuvud icke av konjunkturförsämringen. En del av de direkta utgifterna torde komma att sjunka. En utgiftskategori stiger emellertid med all säkerhet avsevärt över de beräknade beloppen. Till denna kategori höra åtskilliga utgifter för den sociala omvårdnaden, i första hand de som sammanhånga med arbetslöshetens omfattning. Inflytandet från här nämnda omständigheter på budgetresultatet söker man av naturliga skäl i första hand att motverka genom en nedpressning av utgifterna. Man vill icke gärna öka trycket på näringslivet genom en ytterligare höjning av skattesatserna. Även om budgeten kan balanseras genom besparingar, kvarstår dock det finanstekniska problemet, hur man skall göra sig mera oberoende av den ekonomiska utvecklingen; besparingarna betyda ju alltid, att vissa intressen icke bli tillgodosedda. Detta spörsmål är så mycket mera betydande, som statsmakterna isynnerhet under depressionstider ha ett behov av relativt stor rörelsefrihet i den ekonomiska politiken, vilken inriktning än denna gives. Frågan hur denna rörelsefrihet skall utnyttjas och därmed förbundna spörsmål lämnas, som redan framhållits, här åsido för att upptagas till närmare behandling vid diskussionen av de offentliga arbetena. Framställningen i denna del av kapitlet begränsas sålunda att gälla det budgettekniska problem, som uppkommer genom att de naturliga reaktionerna på budgetens inkomst- och utgiftssida minska rörelsefriheten under en depression, samtidigt som den ekonomiska utvecklingen då gör det angeläget, att statsmakternas rörelsefrihet bibehålles eller ökas. Frågan behandlas här ur rent tekniska synpunkter. Till en praktiskt-politisk värdesättning återkommer framställningen i kap. XXI.

För upprätthållandet av rörelsefriheten vid oförändrad utvecklingstendens för den statliga förmögenheten kan man till en början tänka sig, att man *behåller nuvarande system för balansering på lång sikt* men inom denna ram *på kort sikt arbetar med över- och underbalansering* och tillåter en mjukare fi-

nansieringsregel än den eljest gängse, när konjunkturläget gör en dylik förändring påkallad. Man skulle i så fall ha att fixera ett system av i viss mån konjunkturörsliga budgetprinciper, vilka kombineras på ett sådant sätt, att budgeten på lång sikt är balanserad enligt de normalt gällande, fasta principerna. Enklast sker detta genom att man under lågkonjunkturen tillåter en extraordinär upplåning utan bindning vid särskilda utgifter, exempelvis i så stor utsträckning, att skattesatserna trots det sjunkande inkomstunderlaget och de eventuellt stigande direkta utgifterna icke behöva höjas. Svagheten med systemet är den för all konjunkturpolitik gemensamma, att man icke äger några som helst objektiva kriterier på konjunkturlägets art och därför riskerar, att de friare budgetprinciperna erhålla en alltför vidsträckt tillämpning och överhuvud vinna tillämpning på ett för en sund finansiell utveckling ofördelaktigt sätt. Under förutsättning att man vidtager den nödvändiga, mot den förändrade finansieringsregeln svarande förändring av inkomstbindningsregeln, som neutraliserar underbalanseringen genom en efterföljande överbalansering, skulle man visserligen icke behöva räkna med någon fara för den statliga förmögenhetsutvecklingen. Lämpligheten av en förskjutning av budgetprinciperna i angiven riktning kan trots detta bli föremål för tvekan närmast på grund av svårigheten att erhålla garantier för den stränga inkomstbindningens konsekventa genomförande. Den ökade skuldsättningen under depressioner, som icke motvägas av ökad realförmögenhet i tidigare (s. 117) angiven mening, blir därför blott alltför lätt bestående.

Större trygghet vinnes givetvis, om en konjunkturutjämningsfond ackumuleras under högkonjunkturer genom bindning av verkliga inkomster, vilken fond därefter under lågkonjunkturen får tagas i anspråk vid finansiering av driftsbudgeten. Denna metod är emellertid behäftad med den svagheten, att den, i motsats till den förutnämnda, icke kan komma till användning under en lågkonjunktur, såvida man icke under föregående högkonjunktur hopsamlar den nödvändiga konjunkturutjämningsfonden.

Det har i det föregående framhållits, att en ökad elasticitet i budgeten vid bibehållen tillväxthastighet för den statliga nettoförmögenheten kan vinnas även genom den definitiva övergången till *en friare finansieringsregel* förbunden med i motsvarande grad skärpta krav på utnyttjandet av verkliga inkomster för fondbildning. Denna övergång kan tänkas ske vid bibehållet krav på balansering av budgeten även på kort sikt. Den enda olikheten mot nuvarande budgetsystem blir i så fall, att vissa statsutgifter, vilka för närvarande föras på driftsbudgeten, i stället skulle övergå på kapitalbudgeten och att samtidigt nödvändiga avsättningar av verkliga inkomster skulle ske till en förnyelsefond motsvarande de överförda investeringarna. Även detta system torde emellertid vid häftiga omslag i konjunkturerna visa sig alltför litet elastiskt. I synnerhet gäller detta, om man uppställer krav på att staten i konjunkturutjämnande syfte skall öka sina investeringar under depressionstider. Man tvingas därför även vid en dylik förskjutning av budgetsyste- met att räkna med *balansering endast på lång sikt* och får alltså tillåta temporär underbalansering genom offentlig upplåning med motsvarande till en

annan tidpunkt förlagd inkomstbindning. Detta system torde ur teoretisk synpunkt vara mest tillfredsställande, emedan det erbjuder större smidighet än nuvarande system för balansering på lång sikt, modifierat genom uppgivandet av balanseringskravet på kort sikt, och å andra sidan lämnar större garantier än detta för att den kortfristiga upplåningen icke konsolideras. Dessa garantier erhållas därigenom, att de tillfälligt lånefinansierade investeringarna i alla händelser komma att motsvaras av successiva avsättningar till förnyelsefonder. Detta skulle hindra en fortgående ökning av statsskulden, även för den händelse man icke, såsom principerna egentligen kräva, skulle komma att motväga den tillfälliga underbalanseringen genom en överbalansering.

När det gäller att konstruera budgetbalanseringsprinciperna så, att rörelsefriheten för det allmänna såvitt möjligt bibehålles under depressionen, är det tydligen av avgörande vikt, i vad mån man kan erhålla garantier för att den statliga förmögenhetsutvecklingen icke genom principernas uppmjukning sättes i fara, eller m. a. o. ge finanssystemet en både på kort och på lång sikt tillfredsställande utformning. Risker bereda, som redan antytts, isynnerhet svårigheterna att bringa inkomstbindningsreglerna i strikt tillämpning. Då man reser starka invändningar emot lånefinansiering för en utsträckt grupp av direkta utgifter, under villkor av en motsvarande stegring av den framtida inkomstbindningen i form av avskrivningar av det så finansierade kapitalet, beror ju detta framför allt därpå, att man betvivlar, att den ökade låneskulden i framtiden kommer att på avsett sätt amorteras. Man framhåller, att amorteringarnas riktiga fullföljande beror på framtida riksdagars handlande, medan däremot utgiftsbesluten och finansieringsbesluten omedelbart verkställas. Den svårighet, som här möter, är av samma art som den, vilken föreligger vid utarbetandet av planer på längre sikt för de offentliga arbetena, ett problem till vilket framställningen senare återkommer. Icke heller i detta fall har man någon garanti för att planerna komma att fullföljas, så att man, i händelse vissa planerade arbeten komma till utförande i förtid, kan utgå från att en motsvarande inskränkning av de framtida offentliga arbetena kommer att balansera den aktuella expansionen. Om ovissheten rörande framtida riksdagars ståndpunktstagande till amorteringsfrågan medför risker för en fortgående ökning av det allmännas skuldbörda, så leder motsvarande ovisshet beträffande det allmännas investeringar i framtiden till att de offentliga arbetena, om de av konjunkturpolitiska skäl utvidgas under depressionstider, kunna komma att visa icke en konjunkturutvecklingen motsatt vågrörelse utan en fortgående ökning.

Emellertid finnes en budgetteknisk metod, ägnad att ge relativt starka garantier för den för oförändrad tillväxt hos statens nettoförmögenhet nödvändiga framtida amorteringen. Denna metod kommer redan nu till vidsträckt användning vid långsiktig inkomstbindning inom den lånefinansierade statsverksamhet, som budgettekniskt betecknas »statens produktiva fonder»; metodens tillämpning i den kommunala förvaltningen har skildrats i det föregående (s.

119 ff.). Inkomstbindningen sker här i form av avskrivning, vilken överföres till förnyelsefonder. Inkomsterna från denna verksamhet redovisas därefter i huvudbudgeten netto, alltså med avdrag för ej blott driftskostnader utan även avskrivningar. Inkomstbindningen erhåller därigenom en rent teknisk natur; den äger rum automatiskt och möjligheten av finansiella tillgrepp från densamma framstår som utesluten. Tekniskt sett finnas inga hinder att anordna inkomstbindningen på samma sätt även vad gäller andra utgifter, som finansieras genom lån. En sådan reform skulle rent praktiskt ha den innebörden, att även verksamhetsgrenar av i statsfinansiell mening icke räntabel natur, vilka ge till resultat fysiska förmögenhetsobjekt, som åsättas förmögenhetsvärde och finansieras med lån, skulle komma att i huvudbudgeten redovisas netto i stället för såsom nu brutto.

Det senast berörda spørsmålet är av betydelse, redan om man stannar vid att bereda statsmakterna ökad rörelsefrihet genom övergång till ett system med fasta budgetbalanseringsprinciper, inkluderande en mindre sträng finansieringsregel. Arbetar man med rörliga budgetbalanseringsprinciper, tillkomma ytterligare vissa svårigheter. Som redan framhållits, har man, om man går sistnämnda väg, närmast att välja mellan att tillåta en extraordinär upplåning under lågkonjunkturer resp. att arbeta med en konjunkturutmättningsfond. En dylik fond bör strängt skiljas från de på lång sikt bundna förnyelsefonder, som uppkomma vid förut diskuterade definitiva förskjutning av budgetsystemet och som under inga omständigheter böra få tillgripas för balansering av tillfälliga budgetunderskott.

KAP. VII.

Offentliga arbeten.

I.

Den teoretiska motiveringen till en förskjutning av de offentliga arbetenas tidsfördelning.

I den allmänna diskussionen har man i två olika sammanhang räknat med möjligheten att utnyttja offentliga arbeten i arbetslöshetsminskande syfte. Å ena sidan har man diskuterat möjligheten av en förskjutning av det allmännas investeringsverksamhet från hög- till lågkonjunktur. Å andra sidan har man föreslagit, att offentliga arbeten skulle komma till användning under högkonjunkturer för att minska då kvarstående arbetslöshet. Dessa två linjer äro principiellt oförenliga, emedan användningen av de offentliga arbetena i konjunkturutjämnande syfte förutsätter en inskränkning därav under högkonjunkturer. Som framställningen i det följande skall visa, kunna offentliga arbeten under en lågkonjunktur utöva ett gynnsamt inflytande på arbetslösheten, emedan de då kunna baseras på utnyttjandet av eljest oanvända produktiva resurser. Denna förutsättning föreligger i regel icke under högkonjunkturer. Verkan av vidgad statlig produktion vid fullständigt eller relativt fullständigt kapacitetsutnyttjande har behandlats i kap. I, där det påvisades, att möjligheterna att förbättra sysselsättning och produktion genom exempelvis statlig investeringsverksamhet under angivna betingelser äro starkt begränsade på grund av risken, att den statliga verksamheten framkallar en produktionsinskränkning på annat håll. Det synes under dessa omständigheter motiverat att här begränsa framställningen till frågan om möjligheten att utnyttja de offentliga arbetena i konjunkturutjämningsyfte. Diskussionen är emellertid ägnad att i olika avseenden närmare belysa även det inflytande, som försök att utvidga investeringsverksamheten under högkonjunkturer kunna väntas erhålla.

En förskjutning av de offentliga arbetena, alltså av det allmännas realkapitalbildning, från hög- till lågkonjunktur har redan tidigt av ekonomer med växlande teoretisk och politisk orientering menats erbjuda en möjlighet att lindra konjunkturfluktuationernas styrka. Motiveringen lika väl som den tänkta praktiska utformningen har emellertid varit mycket växlande. Å ena sidan har man ställt de offentliga arbetena mot bakgrunden av den för konjunkturfluktuationerna grundläggande ojämnheten i utvecklingen av produk-

tionstekniken och vissa andra strukturella faktorer och betraktat dem företrädesvis som ett medel att minska denna. Å andra sidan har man motive- rat dem ur en renodlat monetär synpunkt. Mellan de båda motiveringarna råder givetvis ett nära inre samband, som förklarar, att den monetära moti- veringen till en ökad statlig realkapitalbildning under en depression sällan förelegat isolerad; oftast har man velat giva »kapitalvarukrävande» arbeten företräde framför »arbetskrävande», en ståndpunkt vilken förutsätter, att man för in i resonemanget även nyssnämnda strukturella ojämnheter i utbyggandet av samhällets kapitalutrustning. I diskussionssyfte är det emellertid lämpligt att hålla de mera reala och de mera monetära tankegångarna åtskilda.

I viss mån skild från föregående argumentation är tanken att utnyttja offentliga arbeten såsom understödsform för att bereda möjligheter till försörjning för arbetslösa, en försörjning som, i den mån den ändå är förbun- den med kostnader för det allmänna, ansetts vara att ur olika synpunkter föredraga framför en försörjning genom direkta understöd.

Det är naturligt, att olikheter med hänsyn till motiven också lett till skilj- aktiga uppfattningar om den inriktning, investeringarna vid en relativ ökning av de offentliga arbetena under depressioner böra få. En djupgående dif- ferens följer redan av det anförda. Utökas de offentliga arbetena vid nämnda tidpunkter, i tanke att man därigenom skall ernå en utjämning av kapacitets- utnyttjandet i de kapitalvaruproducerande industrierna, är det klart, att ar- betena böra få en relativt kapitalkrävande inriktning. Motsatsen gäller tydligen, när man i första hand åsyftar att bereda omedelbar försörjning åt ett så stort antal som möjligt. Skiljaktigheter möta emellertid även på andra grunder och i andra avseenden. Mellan en forcering och en begränsning av det allmännas investeringsverksamhet under lågkonjunkturer kunna i prak- tiken olika medelvägar tänkas; hänsyn till allehanda praktiska svårigheter och deras konsekvenser kunna så t. ex. leda till slutsatsen, att de offentliga ar- betena lämpligen böra komma till stånd i jämn takt och alltså varken inskrän- kas eller utvidgas under depressioner. Likaså möta vissa meningsskiljaktig- heter beträffande lönesättningen vid de offentliga arbetena. Slutligen gå åsikterna isär, när det gäller bedömningen av olika finansieringssätt och existerande finansieringsmöjligheter.

Beträffande den grundläggande motiveringen för en forcering eller i alla händelser ett upprätthållande av det allmännas realkapitalbildning under en depression — alltså utjämningen av kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaru- producerande industrierna — behöver ingen oenighet råda, om frågan bedömes ur teoretiska synpunkter. Såväl den konjunkturuppfattning, från vil- ken man utgår, som de praktiska slutsatser, man med stöd av denna drager, torde allmänt sett vara oomtvistligt riktiga. Men därifrån är steget givetvis långt till att tillmäta motiveringen praktisk betydelse. Man har nämligen att beakta, att den industriella organisationen i olika länder oftast är starkt spe- cialiserad; de till ett visst land lokaliserade kapitalvaruproducerande indu- strierna ha i regel större delen av sin marknad utom landet, och de kapital-

varuförbrukande industrierna inom landet äro till en betydande del för sin materialförsörjning hänvisade till import. En till något enstaka land begränsad aktion från statsmakternas sida för utjämning av kapacitetsutnyttjandet inom kapitalvaruindustrierna måste under dessa omständigheter ofta bli av rätt begränsat värde för utvecklingen inom landet; en utjämning av de konjunkturella fluktuationerna i kapitalvaruförbrukningen motsvaras i verkligheten av en lika stark utjämning av utnyttjandet av de kapitalvaruproducerande anläggningarna endast inom länder, som ekonomiskt sett utgöra slutna enheter, resp. på världsmarknaden i dess helhet. Ser man t. ex. på läget i Sverige, så äro ju såväl malmbrytningen som större delen av metallindustrien och träindustrien samt till en viss grad även jord- och stenindustrien inriktade på export. Här diskuterade argument till förmån för en forcering av de offentliga arbetena under depressioner måste under dessa omständigheter i varje konkret situation prövas med hänsyn till sin betydelse. Kan man ge arbetena en sådan inriktning, att kapacitetsutnyttjandet hålles uppe på centrala punkter inom landets på kapitalvaruproduktion inriktade industrier i en mot arbetenas omfattning i stort sett svarande utsträckning, kunna de givetvis vara motiverade ur konjunkturutjämnings synpunkt; i ju mindre grad arbetena kunna få en sådan inriktning, desto större utbetalningar krävas för att nå en viss effekt. Skulle kapitalvaruförsörjningen i större utsträckning förutsätta import, äro arbetena i så måtto direkt skadliga, som de minska kreditutrymmet för andra arbetslöshetslindrande och konjunkturljftande åtgärder.

Som medel att modifiera den monetära utvecklingen och prisrörelserna tilldelas de offentliga arbetena av förespråkarna snarast en den egentliga penningpolitiken kompletterande roll. Som i annat sammanhang (s. 100 ff.) visats, är riksbanken ej sällan tämligen maktlös, när det gäller att motverka de för en depression typiska tendenserna till sammandragning av kreditvolym och köpkraft, vilka sprida de depressiva rörelserna över marknaden. I en situation, då det måhända skulle krävas en negativ räntesats för att kreditvolymen skulle hållas uppe, ligger den enda möjligheten att hindra en konjunkturförsämrande och fortsatt reduktion av köpkraften till synes däri, att det allmänna ökar sin investeringsverksamhet, så att nedgången i den privata investeringsverksamheten kompenseras. Vilket inflytande en dylik politik får på köpkraftsutvecklingen beror i viss mån på finansieringssättet. Framställningen återkommer senare till frågan därom. Först skall emellertid en kort översikt givas över det monetära inflytandet av en investeringsökning från det allmännas sida med bortseende från finansieringsformens återverkningar i modifierande riktning. En dylik renodling av verkningarna betyder detsamma som att investeringsökningen antages finansierad med tillskottskredit. Det är givet, att det icke råder någon skillnad mellan verkningarna av en dylik statlig investeringsexpansion och verkningarna av en privat investeringsökning finansierad med ny kredit. Liksom en nedgång i investeringarna vid oförändrat

sparande utlöser en med ett större eller mindre prisfall förbunden reduktion av köpkraften, så bör en ökning av investeringarna — det allmännas lika väl som de enskilda företagens — tendera att hejda prisfallet och hålla uppe köpkraften.

Det finns många olika sätt att mäta den monetära effekten av statliga nyinvesteringar. Grundläggande för varje uppskattning är dock storleken av den förskjutning i bankväsendets nettokreditgivning — eller försörjningen med betalningsmedel — som de offentliga arbetena medföra. Antag att statens investeringsverksamhet finansieras genom ett lån i riksbanken. Genom statens utgifter kommer detta lån att öka företags och enskildas disposition över penningkapital med samma belopp; i den mån icke betalningsmedlen hos konsumenterna undandragas cirkulation genom sparande eller inköp från utlandet — i båda fallen återföras medlen till bankerna och minskas dessas nettokreditgivning — måste hela den statliga utgiftssumman komma att representera disponibla medel inom näringslivet. Om näringslivets kredit hos bankerna icke förändras, erhålles sålunda en bestående nettokreditexpansion, motsvarande statskrediten hos centralbanken minskad med dels konsumenternas nysparande, dels ökningen av importen.

Antagandet, att näringslivets egna krediter hos bankväsendet icke förändras, innebär tydligen, att en produktionsexpansion kommer till stånd av jämnt så stor omfattning, som den på ovan angivet sätt bestämda ökningen av nettokreditgivningen kan bära. Är expansionen av mindre omfattning, skulle en del av det för näringslivet disponibla penningkapitalet komma att användas för en minskning av det privata näringslivets direkta nettokredit hos bankväsendet; detta kan ske genom fondering, återbetalning av skuld resp. avveckling av löpande korta krediter. Är expansionen större, måste näringslivet öka sin egen nettoskuld hos bankerna. Expansionens omfattning påverkas givetvis endast i ringa utsträckning av tillgången till ökade monetära resurser. Avgörande äro i stället de allmänna konjunkturförväntningarna med den färgning, dessa erhållit genom den ökade avsättning, som statens investeringsverksamhet medför. Med hänsyn därtill är det givet, att den slutliga, bestående nettokreditutvidgningen kan komma att variera från noll till ett värde många gånger större än statens egen upplåning och egna utlägg.

Nettokreditens omfattning är av intresse såsom mätare på de förskjutningar av köpkraft och sysselsättningsgrad, vartill investeringarna leda. Under ett tidsavsnitt motsvarande den genomsnittliga tid, som förflyter mellan utbetalningar för produktiva tjänster, ger kreditökningen ett direkt mått på expansionens omfattning. Ju kortare nämnda tid är — eller, med en annan terminologi, ju högre den rena cirkulationshastigheten är — desto större expansion av köpkraft och sysselsättning uppbäres sålunda av en given bestående nettokreditutvidgning.

Effekten kan emellertid bedömas också på ett annat sätt, som är av intresse, snarast när monetära synpunkter och understödssynpunkter blandas. Man kan fråga icke endast efter den bestående förändringen i sysselsättnings-

graden och köpkraften utan även efter det antal arbetsdagar och den totala avsättningsökning, som blir följd av statens ingripande. Därvid har man tydligen att se efter, hur stort det kvarstående tillskottet till nettokrediten varit vid varje omsättning därav mot produktiva tjänster och summera resultatet av denna bestämning. En dylik summering ger ett direkt mått på de betalningar, som skett till följd av de statliga investeringarna, och därmed även av den sammanlagda effekten med hänsyn till utnyttjandet av arbetskraft och andra produktiva resurser.

Vid en bedömning av effekten är det, vilken norm man än väljer, av betydelse, att den nettokreditökning, som betingas av statens upplåning, är störst vid och omedelbart efter respektive utbetalningar, emedan ovan nämnda neutraliserande faktorer göra sig gällande med ökad styrka, ju längre krediten utestår och ju flera händer kapitaldispositionen passerat. Om de statliga arbetena medföra, att staten under ett antal månader i följd gör kreditfinansierade utbetalningar av en viss storlek, och om det vidare antages, att det enskilda näringslivet icke förändrar omfattningen av sin egen kredit hos bankväsendet, så kommer nettokrediten att successivt ökas upp till en viss nivå, vid vilken den stabiliseras. Dess omfattning är då mindre än summan av statens dittillsvarande utbetalningar. Frågeställningen klargöres enklast genom ett exempel. Antag att staten månatligen för offentliga arbeten utbetalar 10 milj., som utgöra ett nettotillskott till försörjningen med betalningsmedel, och att hälften av detta belopp hinner neutraliseras genom sparande och ökad importvaruefterfrågan under loppet av en månad. Man erhåller då tydligen första månaden en nettokreditexpansion på 10 milj., andra månaden en nettokreditökning, som i jämförelse med utgångsläget uppgår till 15 milj., tredje månaden en ökning på 17.5 milj., fjärde månaden en ökning över utgångsnivån på 18.75 milj. etc. Den totala statliga upplåningen uppgår ju dock vid sistnämnda tidpunkt till 40 milj. Maximivärdet för den statliga upplåningens inverkan på nettokreditens omfattning blir under angivna förutsättningar 20 milj. För den händelse man lyckas framkalla ökat kreditutnyttjande från det enskilda näringslivets sida, är här exemplifierade förlopp och maximeringen av de statliga åtgärdernas direkta effekt dock tydligen utan större praktiskt intresse.

Det anförda har varit ägnat att visa, att den bestående monetära effekten av statliga arbeten helt beror på om det enskilda näringslivet föranledes till en expansion, som håller uppe köpkraftsvolymen på en högre nivå. I vad mån man erhåller den beräknade effekten är därför omöjligt att säga. Om läget av företagarna anses ogynnsamt, torde icke de smärre, i isolerat tillstånd med nödvändighet temporära modifikationer av utvecklingen, vilka expansionen av de offentliga arbetena kan medföra, locka till någon investeringsökning. Man bör i detta sammanhang erinra sig, att den kontraktionstendens, som möter inom det enskilda näringslivet under en depression, icke alls behöver vara ett utslag blott av överdriven pessimism utan mycket väl kan vara strukturellt motiverad genom en naturlig och ofrånkomlig avmattning i den tekniska nydaningen. Därtill kommer den ogynnsamma återverkan på utvecklingen, som

själva finansieringen av de statliga investeringarna kan få, även när den sker med tillskottskrediter; företagarna kunna exempelvis räkna med en höjd framtida beskattning för låneamortering.

Efter denna korta granskning av den gängse penningteoretiska motiveringen till en forcering av de offentliga arbetena under depressionstider skola några ord tilläggas rörande den vanliga kritiken däremot. En spridd uppfattning synes vara, att man genom en expansionspolitik av angivet slag framtvingar en snedvridning inom näringslivet; expansionen och den därav eventuellt utlösta konjunkturförbättringen säges vara »onaturlig». Detta argument kan icke gendrivs blott genom att framhålla bristen på klarhet i begrepps-bildningen och omöjligheten att i det ekonomiska förloppet skilja mellan »naturliga» och »onaturliga» element etc. Till sin allmänna innebörd är in-vändningen nämligen fullt klar. Man fruktar, att den genom forceringen av de allmänna arbetena framkallade uppgången saknar ett sådant reallt underlag, som skulle förhindra dess sammanbrott. Denna farhåga kan icke utan vidare avvisas; det är i vissa fall icke osannolikt, att depressionen skulle fortsätta eller t. o. m. skärpas, så snart stimuleringen från det allmännas sida icke längre understödde det labila uppsving, vartill den givit upphov. Man kan exempelvis tänka på läget under en nedgångsperiod, då den tekniska nyda-ningen avstannat och någon nybildning av realkapital icke ifrågakommer i större utsträckning på grund av marknadens tillfälliga mättnad. Om staten i en dylik situation ökade sin efterfrågan på kapitalvaror skulle den omedelbara effekten i gynnsammaste fall bli följande. Inom de kapitalvaruproducerande industrierna skulle driften, om än i begränsad omfattning, hållas uppe. Nedgången i köpkraften skulle minskas eller utebli, samt tendensen till prisfall i samma mån bromsas. Däremot skulle den tekniska situationen lämnas oberörd. Någon strukturell anledning till ett fortsatt utbyggande av realkapitalen finnes icke, och om de statliga arbetena indirekt utlösa ett uppsving, måste detta därför ha karaktären av en spekulering i en av politiken framkallad inflation. I samma ögonblick som de allmänna arbetena åter inskränkas, brytes under dessa omständigheter uppgången, samtidigt som de direkta effekterna på kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaruproducerande indu-strierna och på köpkraften bortfalla. Man bör alltså erhålla den depression, som man sökt hålla undan, och erhålla den förstärkt genom sammanbrottet av de tillfälliga spekuleringstendenserna. Ytterligare en sak bör i detta sammanhang framhållas. Även om staten skulle vara beredd att hålla jämn takt i sin anläggningsverksamhet, blir ett sammanbrott oundvikligt, för den händelse den indirekta effekten av den statliga politiken blott blivit en viss spekulering i in-flation, men däremot icke ett verkligt omslag i investeringstendensen. En anläggningsverksamhet i jämn takt, alltså t. ex. genom lika stora årliga utbetalningar från det allmännas sida, medför nämligen i så fall, till följd av den neutralisering, som på tidigare exemplifierat sätt successivt inträder, icke en fortsatt uppgång i köpkraftsvolymen inom landet utan endast att denna så småningom lyftes upp på en något högre nivå, på vilken den därefter stabiliseras.

Sammanfattande kan alltså sägas, att den kritik av en penningteoretiskt motiverad utvidgning av de offentliga arbetena under en depression, som bygger på uppfattningen, att en dylik politik i angiven mening leder till en snedvridning av näringslivet, kan anses generellt oriktig, endast under förutsättning att konjunkturörelserna sakna varje underlag i den strukturella utvecklingen. I vad mån den i konkreta fall är berättigad, kan avgöras först efter en ingående prövning av industriens expansionsmöjligheter, depressionens ursprung etc. i den aktuella situationen.

Enligt en annan av de i diskussionen vanliga invändningarna mot den monetärt motiverade arbetslöshetspolitiken skulle den vara ägnad att minska den för det enskilda näringslivet tillgängliga kreditdispositionen. Bortser man från den av statsarbetena direkt framkallade importökningen, är denna invändning i regel korrekt, endast om kreditutrymmet är fullt utnyttjat och man avser de enskilda företagens möjligheter att expandera med hjälp av kredit, som de själva direkt taga i bankerna. Man bör emellertid beakta, att tillgången till egen kredit under angivna förhållanden kan minskas, blott i den mån de statliga utbetalningarna ställa penningkapital till näringslivets förfogande, och att nämnda begränsning sålunda är utan betydelse för de enskilda företagens försörjning med betalningsmedel. Här antydda konsekvens av de offentliga arbetena kan därför icke vara av vikt för näringslivet i dess helhet, om den än kan innebära en förskjutning i kapitaldispositionens fördelning mellan olika företag och näringsgrenar.

Några ord böra även tillfogas rörande en variant av sistnämnda invändning, vilken tar sikte därpå, att de offentliga arbetena försämra produktionsmöjligheterna för det privata näringslivet genom att taga i anspråk realkapital och övriga produktiva resurser. Förutsättningen för denna invändning är tydligen, att ifrågavarande produktiva hjälpmedel eljest skulle ha använts inom det enskilda näringslivet, under det att den ifrågavarande politiken utgår från att motsatsen är förhållandet. Om detta senare antagande motsvaras av de faktiska omständigheterna, kan således ej en dylik kritik vara bärkraftig. Även om investeringarna ske med hjälp av eljest outnyttjade resurser, komma dock givetvis de offentliga arbetena, huru de än administreras och till vilka priser de än utföras, i viss mån att konservera t. ex. lönenivån och priserna på vissa råvaror, men för den händelse ingripandena medföra, att detta kan ske utan ökad arbetslöshet, ha de givetvis uppnått sitt syfte.

Nära förbunden med sist berörda spörsmål är frågan, vad de offentliga arbetena »kosta landet». Ökad realkapitalbildning från det allmännas sida med ianspråktagande *uteslutande* av eljest outnyttjade produktiva resurser belastar icke samhället med några ytterligare reala upppoffringar; arbetena kosta i så måtto icke landet någonting, som ingen annan produktion underlåtes för genomförandet av arbetsprogrammet. — Givetvis är förutsättningen för denna slutsats i dess extrema form, nämligen att investeringsökningen endast tar i anspråk inhemska resurser, som ej dragas från annan användning, mycket orealistisk. — Om åter de offentliga arbetena i sin helhet utföras med produktiva resurser, som tagits från det privata näringslivet, äro arbetena med samma

bedömningsgrund förbundna med kostnader, som kunna överväga produktionsresultatet vid den offentliga investeringsverksamheten; detta blir exempelvis fallet, om de allmänna arbetena äro mera kapitalkrävande än den produktion, som de förhindra. Offentliga investeringar under en depression representera sannolikt i regel ett mellanfall mellan här angivna ytterligheter. Ökas de offentliga arbetena och utlöses därigenom en uppgång i kapitalvaruimporten — som redan antytts torde denna konsekvens i regel vara oundviklig — resp. använda konsumenterna en del av sin genom statsutbetalningarna ökade köpkraft på importerade förnödenheter, kommer det allmännas ökade produktion indirekt att kunna framtvunga inskränkningar på andra håll. Därtill kommer, att investeringarna ofta icke kunna ske uteslutande med hjälp av de produktiva resurser, som faktiskt ligga oanvända; av den kapacitet, som framstår som outnyttjad, faller sannolikt alltid en större eller mindre del på realkapital, som äro föråldrade, och bland annat av detta skäl måste kapitalförsörjningen, hur betydande den än kan synas vara, ofta vara otillräcklig för ett sysselsättande av arbetskraften i offentliga arbeten. Man har även att beakta den tidigare påpekade starka specialisering, som utmärker realkapitalen. Det är under dessa förhållanden orimligt att antaga, att ökade offentliga arbeten någonsin i nämnvärd utsträckning kunna förverkligas »kostnadsfritt». Däri ligger emellertid icke någon avgörande invändning mot arbetspolitiken. Redan vid diskussionen av handelspolitiken påpekades, att så snart en viss produktionsutvidgning ökar användningen av outnyttjade resurser utan att i motsvarande grad minska användningen av andra, sker den endast *delvis* på bekostnad av annan produktion och förbättrar den det sammanlagda produktionsresultatet. Eftersom arbetarna kvarstå som konsumerande, även om de icke äro i produktivt arbete, betyder produktionsökningen en förbättring också av den genomsnittliga försörjningen; man kan uttrycka saken så, att de tidigare arbetslösas produkttillskott bidrar till täckningen av den »fasta kostnad», arbetslöshetsunderstöden utgjort i de tidigare inkomsttagarnas personliga budget.

Möjligheten att tillgodogöra sig eljest outnyttjade resurser utgör givetvis det starkaste stödet för den argumentation till förmån för att utbygga understödsverksamheten med offentliga arbeten, vilken såsom i början av kapitlet framhållits utgör den tredje och sista linje, efter vilken förslagen till ökad investeringsverksamhet från det allmännas sida gå fram. Det är visserligen ofrånkomligt, att det ställer sig dyrare ur statsfinansiell synpunkt att försörja de arbetslösa genom arbete än genom att ge dem kontantunderstöd. Denna extrakostnad kan emellertid förbindas med en ökning av det samhällsliga produktionsresultatet. Därtill komma arbetsmarknadstekniska fördelar, som skola upptagas till behandling i tredje avdelningen av detta betänkande.

II.

De offentliga
arbetenas
finansiering.

Efter denna korta översikt över de offentliga arbetenas teoretiska motive-
ring och den kritik, för vilken planer av här diskuterat innehåll blivit föremål
ur rent teoretiska synpunkter, övergår framställningen närmast till finansie-
ringsfrågan.

I kap. VI har en redogörelse lämnats för hur den statliga nettoförmögen-
heten påverkas av olika kombinationer av finansieringsregler och inkomstbind-
ningsregler (rörande begreppens innebörd jfr nämnda kapitel). En lika stark
tillväxt av den statliga nettoförmögenheten kan vinnas genom en kombination
av en sträng finansieringsregel, som endast tillåter lånefinansiering av ett
ringa fåtal utgifter, och en mindre hård inkomstbindning som genom en
kombination av en mjukare finansieringsregel med en strängare inkomst-
bindning, alltså ett användande av en större del av de verkliga inkomsterna
till amortering och avskrivning etc. Vidare framhölls, att det ur olika syn-
punkter syntes fördelaktigt, att budgetreglerna fastställdes på ett sådant sätt,
att den statliga nettoförmögenheten på lång sikt ökades. Ur långtidssynpunkt
fanns däremot ur rent finanstekniska synpunkter — med hänsyn till önskvärd-
heten av en omsorgsfull anslagsprövning kan saken ställa sig annorlunda —
ingen grund att föredraga en viss kombination av budgetprinciper framför
en annan, förutsatt att de gävo till resultat samma utveckling av netto-
förmögenheten och erbjödo samma politiska garantier för konsekvens i till-
ämpningen.

Andra synpunkter framträda, om budgetprinciperna bedömas med tanke
på en konjunkturpolitiskt motiverad förskjutning av de offentliga arbetena
över mot depressionstider. I så fall framstå de balanseringsprinciper såsom
tekniskt sett lämpligare, vilka tillåta den större elasticiteten hos stats-
utgifterna på kort sikt. Ur konjunkturpolitisk synpunkt och om bedömningen
begränsas till de rent finanstekniska synpunkterna synes alltså den budgettek-
nik vara att föredraga, vilken arbetar med en mindre sträng finansieringsregel.
Endast i den mån budgetprinciperna äro av nu angiven typ, föreligga möj-
ligheter till en finansiering av offentliga arbeten av större omfattning genom
upplåning eller ianspråktagande av fonderade medel. Eljest måste utrymme
beredas för de ökade utgifterna genom ökad beskattning eller besparingar.
Redan vid upplåning men än mer i sistnämnda fall kan finansieringsformen
medföra effekter, som i större eller mindre utsträckning neutralisera arbetenas
inflytande på köpkraft och priser. När finansieringsfrågan i föregående del
av detta kapitel lämnats åsido och arbetsutgifterna betraktas som ett netto-
tillskott till köpkraften, ha arbetena, såsom framgått av framställningen,
tänkts möjliggjorda genom lån, representerande en ökning av kreditgivningen
inom samhället.

Den allmänna frågan om budgetbesparingars betydelse under depressioner
kan i detta sammanhang lämnas åsido. Framställningen skall här blott i största
korthet gå in på spørsmålet om deras värde som medel att bereda utrymme för
ökade utgifter för offentliga arbeten. En hel del utgiftsbesparingar äro av

fiktiv karaktär. Av denna art äro till en början alla »besparingar» ifråga om indirekta utgifter — såsom avsättning till pensionsfonder och amorteringsfonder — uraktlåtenhet att täcka redan lidna eller väntade förluster, sänkt avskrivning av vissa kapitalföremål etc. Dylika åtgärder, vilka tydligen endast betyda en temporärt minskad inkomstbindning, äro av samma natur och ha samma verkningar som vissa motsvarande åtgärder på budgetens inkomstsida, exempelvis belastning av olika slags fonder, föregripanden av inkomster, vilka egentligen bort påföras ett kommande års budget o. s. v. Med hänsyn till sina verkningar äro dylika åtgärder att jämföras med öppen lånefinansiering.

Möjligheten till verkliga besparingar är på kort sikt i regel tämligen ringa. Den offentliga verksamheten är i olika avseenden organiserad på ett sådant sätt, att inskränkningar därav, i den mån de äro rättsligt möjliga och vidare icke framstå som uppenbart obilliga, ofta skulle bli av mindre betydelse som besparingsåtgärder på kort sikt, till följd av de stora förändringskostnader, som påkallas. Vidtar man hastiga inskränkningar av utgifter, kan för övrigt minskningen av den ifrågavarande offentliga verksamhetens effektivitet stundom bli opropotionerligt stor i jämförelse med kostnadsminskningen. I andra fall betyder inskränkningen endast ett tillfälligt uppskov med utgifter, som i en snar framtid ändå måste göras. Det existerar dock givetvis alltid en del inskränkningar, som äro väl förenliga med och stundom t. o. m. påkallade av en ökad rationalitet. Besparingsåtgärder av denna art kunna dock knappast väntas leda till resultat av tillräckligt omfång, för att det nödvändiga finansiella utrymmet skall erhållas för ökade offentliga arbeten.

De återstående besparingsmöjligheterna gälla enstaka poster på utgiftsbudgeten. Besparingarna kunna tänkas realiserade på två olika linjer. Dels kunna vid oförändrad omfattning hos den berörda statliga verksamheten de till arbetare, tjänstemän etc. utgående ersättningarna reduceras, dels kan själva verksamheten inskränkas. Om man utgår från antagandet, att det allmännas utgifter för offentliga arbeten icke till någon del bli sparade av betalningsmottagarna, ernås tydligen en ökning av den konsumtivt inriktade efterfrågan, så snart de besparingar, genom vilka de offentliga arbetena budgettekniskt möjliggöras, icke i sin helhet komma att belasta konsumtionen utan till någon del minska sparandet hos dem, vilkas inkomster till följd av besparingsåtgärderna minskas. En konjunkturstimulans nås dock givetvis, endast om den köpkraft, vilken eljest skulle använts såsom utbud av kapitaldisposition på kreditmarknaden, kan förskjutas till en användning såsom efterfrågan på konsumtionsvarumarknaden, utan att en motsvarande mängd kapitaldisposition undanryckes det privata näringslivet. Villkoret är med andra ord, att det relativt sett minskade utbudet av sparande icke kommer att föranleda banksystemet till motsvarande kreditinskränkningar; en relativ kreditutvidgning måste, som alltid, tillåtas och vara möjlig inom ramen av det givna kreditutrymmet.

Besparingar efter här angivna linjer kunna aldrig bli av större omfattning. För att tjänstemannakårens kvalitet skall upprätthållas i konkurrensen med det enskilda näringslivet trots den relativt lägre löneskala, som tillämpas av

det allmänna, är det nämligen nödvändigt, att ge en stor del av de statsanställda garantier mot såväl avsked som lönereduktioner.

Jämföras en lönereduktion och en verksamhetsinskränkning med hänsyn till sitt inflytande på sparande resp. konsumtion, talar sannolikheten för att en inskränkning av verksamheten drabbar konsumtionen relativt hårdare än förstnämnda åtgärd. Som emellertid den stimulerande effekten av de inbesparade medlens användning för finansiering av offentliga arbeten delvis är beroende av att de medföra en ökning av den konsumtivt inriktade köpkraften, blir läget därför ogynnsammare, när man försöker bereda budgettekniskt utrymme för de ökade offentliga arbetena genom inskränkning av verksamheten, än när man tillgriper lönereduktioner. Orsaken till denna olikhet mellan de båda besparingsformerna är i korthet följande. Besparingsåtgärder genom verksamhetsinskränkningar drabba vanligen särskilda grupper av personer hårdare än lönereduktioner. En lönesänkning kan ju spridas ut över ett större antal offentliga funktionärer i relativt små doser, medan en inskränkning av verksamheten, vilken antages medföra samma totala besparingsresultat på utgiftsbudgeten, måste medföra en desto kraftigare inkomstminskning för de omedelbart därav drabbade. Vad gäller olika grupper i offentlig verksamhet anställda personer har man vidare att räkna med det faktum, att anställningsformerna tillförsäkra de bättre avlönade större säkerhet mot entledigande. Inskränkningar ifråga om verksamhetsomfånget i ett ämbetsverk betyda sålunda ej sällan främst en minskad efterfrågan på personal inom de lägst avlönade grupperna såsom arbetare, tillfällig kanslipersonal etc. Besparingarna gå därför i stor utsträckning ut över förhållandevis lågt avlönade, vanligen yngre anställda med små, ej sällan bundna besparingar och obetydliga kreditmöjligheter.

Även om de offentliga arbetena finansieras med skatter, måste man räkna med en neutralisering av deras expansionsverkan till följd av skatternas konsumtionsbegränsande inflytande. Man ställes alltså här inför ett val mellan olika skatteformer, som i allt är motsatt det som möter vid en långtidsbedömning. Medan på längre sikt de skatter ur arbetslöshetspolitisk synpunkt äro att föredraga, som belasta konsumtionen hårdare än sparandet, gäller i stort sett motsatsen, när det är fråga om att välja de skatteformer för finansiering av ökade offentliga arbeten, som i så ringa utsträckning som möjligt motverka dessas konjunkturstimulerande effekt. Det bör i förbigående understrykas, att utvidgningen av de offentliga arbetena kommer att belasta kreditmarknaden även i händelse av en skattefinansiering, varför det med hänsyn till utvecklingen på kapitalmarknaden är en grad- men däremot icke en artskillnad mellan låne- och skattefinansiering av den ökade investeringsverksamheten; om den art av beskattning, vilken i det aktuella fallet kommer till användning, minskar skattebärarnas sparande, tenderar utbudet på kapitaldisposition att minskas, medan å andra sidan direkt lånefinansiering driver upp kreditefterfrågan. Denna återverkan på kapitalmarknaden blir, som redan framhållits, av betydelse endast i de fall, då utrymme för en nettokreditexpansion saknas resp. centralbankens politik hindrar dettas utnyttjande.

De skatter, som i högre grad kunna väntas drabba sparandet, äro, som i ett tidigare sammanhang visats, nettotinkomst- och nettoförmögenhetsskatter samt isynnerhet arvsskatter. Av skäl, som berördes på tal om inkomstskatterna, kan man utgå från att varje mera hastig skattestegring särskilt under en depression måste belasta sparandet proportionsvis hårdare än en i lika grad höjd beskattning skulle göra på längre sikt, sedan skattebärarna hunnit anpassa sina konsumtions- och sparvanor.

I den mån nyssnämnda skatter belasta sparandet, kan det, som nyss framhållits, med hänsyn till läget på kapitalmarknaden vara likgiltigt, om de väljas i stället för lånefinansiering. Skatterna ha emellertid vissa andra, ur konjunktursynpunkt betydelsefulla återverkningar. En tendens till minskning av kreditutrymmet och samtidigt med all sannolikhet till investeringsminskning inom landet skulle sålunda utlösas, om skattesystemet vore så konstruerat, att en kapitalflykt till utlandet framstod som lönande vid ökat skattetryck. Även bortsett från att skattesystemet ger mycket begränsade möjligheter att på denna väg undvika beskattning, torde emellertid en sådan verkan icke vara särskilt sannolik, om näringslivet även utom landet befinner sig i ett likartat depressionstillstånd; riskerna vid placering utom landet torde i ett dylikt läge utöva ett starkt neutraliserande inflytande på återverkningarna från den inhemska skattestegringen. I övrigt gäller, att korta kapitalöverföringar av denna art i tämligen stor utsträckning kunna kontrolleras från bankledningarnas sida.

Skattehöjningen skulle emellertid kunna tänkas minska företagsamheten även på andra grunder. Ett ökat skattetryck kan ha en allmänt deprimerande verkan, huvudsakligen av psykologisk art, med resultat att företagarna bli mindre villiga att investera. Man har att beakta, att skattestegringen skulle genomföras vid en tidpunkt, då företagarnas framtidsförväntningar ligga ogynnsamt till för ökat företagande. Man har vidare att taga hänsyn till att beskattningen, vilken tänkes i främsta rummet gå ut över sparandet, i motsats mot upplåningen till någon del tager i anspråk kapitaldisposition, vilken av skattebäraren varit avsedd för investering i egen rörelse. Om det nu förhåller sig så, att dessa skattebärare icke vilja lånevägen förskaffa sig det för den avsedda investeringen nödvändiga kapitalet eller om de icke kunna erhålla krediten till en rimlig ränta, blir följden med nödvändighet en genom själva beskattningen orsakad tendens till inskränkning av det enskilda företagandet.

Skulle beskattningen leda till en minskning av skattebärarnas konsumtion, har den, som redan framhållits, i likhet med olika besparingsåtgärder en tendens att neutralisera de offentliga arbetenas konjunkturlyftande effekt. Det bör emellertid beaktas, att man, i den mån ett konjunkturpolitiskt intresse föreligger att stimulera kapitalindustrierna på övriga näringsgrenars bekostnad, kan erhålla önskad effekt, även för den händelse att kombinationen av ökade offentliga arbeten med skärpt beskattning till följd av skattestegringens köpkraftsminskande inflytande endast medför en ändrad köpkraftsfördelning. Från konjunkturpolitisk synpunkt skulle därför en finansiering av offentliga arbeten genom en beskattning med angiven verkan kunna ifrågakomma, om

man av hänsyn till en särskild koncentration av depressionen till just de kapitalvaruproducerande industrierna eller till dessas dominerande betydelse i konjunkturförloppet ville inom ett begränsat kreditutrymme nå en effektiv stimulering av denna del av näringslivet.

Det återstår att tillägga några ord angående möjligheten av en finansiering av de offentliga arbetena genom tullar. I den mån en dylik indirekt beskattning till nackdel för importvaror medför en större eller mindre importbegränsning, som bl. a. bereder ökat kreditutrymme för konjunkturpolitiken, är tydligen denna finansieringsform ägnad att stödja de offentliga arbetena i deras verkan. Vid en värdesättning av finansieringsformen bör emellertid beaktas, att i ju högre grad tullen minskar efterfrågan på de utländska varorna, i dess lägre grad bidrar den till finansieringen. Tydligt är emellertid, att det ur rent konjunkturpolitiska synpunkter — alltså med hänsyn till effektiviteten av i monetärt syfte organiserade offentliga arbeten — föreligger starka skäl för att finansiera en så stor del av de offentliga arbetena som möjligt genom beskattning av utländska konsumtionsvaror. Att frågan ur handelspolitisk synpunkt, bland annat med hänsyn till risken för repressalier, kan ställa sig annorlunda är givet.

Om finansieringen av de offentliga arbetena skall ske genom upplåning, kunna statsmakterna schematiskt sett gå två olika vägar. De kunna söka sig ut på lånemarknaden resp. träda i direkt kontakt med riksbanken. Det synes föreligga en tämligen spridd uppfattning, enligt vilken man i det senare men däremot icke i det förra fallet skulle göra sig skyldig till ett inflationsskapande ingripande. Uppfattningen är grundlös, icke endast i så måtto som resultatet för utvecklingen av köpkraft, priser och kreditdisposition under förutsättning av en konsekvent räntepolitik från riksbankens sida blir detsamma i båda fallen, utan även i så måtto som upplåningen hos riksbanken *i och för sig* icke ger upphov till en fortskridande penningvärdeförsämring av den art, vilken torde avses, när man uttalar farhågor för inflation. De risker, som kunna föreligga för en ogynnsam utveckling, ha närmare behandlats i kap. V.

Med hänsyn till verkningarna av de båda upplåningsformerna gäller i huvudsak följande. Om staten lägger upp ett obligationslån, vilket omedelbart och i sin helhet övertages av riksbanken, komma tydligen obligationskurserna att kvarstå oförändrade och alltså även långtidsräntan att hållas på samma höjd som förut. Går staten ut på lånemarknaden, har man att räkna med en tendens till räntestegring, vars styrka dock kan vara mycket varierande beroende bland annat på de villkor, till vilka lånet emitteras. Kursfallet på obligationer kan lätt bli oproportionerligt starkt, om spararna på grund av den omfattande statliga upplåningen vänta sig en avsevärd räntestegring och därför hålla tillbaka sin efterfrågan. Tillåtes utvecklingen på kapitalmarknaden slå in på denna väg, kan syftet med den ekonomiska politiken fullständigt förfelas genom det kraftigt depressiva inflytande, räntestegringen måste

utöva. Upplåningspolitiken förutsätter därför ett räntestabiliserande ingripande från riksbankens sida för att icke vara meningslös eller direkt skadlig. Den betydelsefullaste gränsen för ett dylikt ingripande är kreditutrymmets aktuella omfattning. Såsom redan framhållits, kan riksbanken effektivt motverka räntestegringstendenser genom köp av värdepapper på öppna marknaden. Genomföras dylika uppköp i tillräcklig omfattning för att ett kursfall på obligationer skall undvikas, i den mån utrymme finnes för en kreditexpansion, kommer riksbanken till slut att ha ökat sitt innehav av värdepapper samt mängden betalningsmedel ungefär lika mycket, som om den direkt övertagit det nya statslånet och därefter tillgripit restriktiva åtgärder, endast i den mån den internationella balansen krävt detta.

Riksbankens medverkan vid den konjunkturlyftande politikens planläggning och utförande är isynnerhet av vikt på det administrativt och politiskt förberedande stadiet. De direkt konjunkturstimulerande verkningarna av en ökad investeringsverksamhet från det allmännas sida kunna väntas, först när de offentliga arbetenas expansion har börjat genomföras. Inflytandet från den väntade offentliga upplåningen gör sig däremot gällande omedelbart; det är icke endast upplåningen i och för sig utan även spararnas uppfattning om denna upplånings inverkan på kapitalmarknaden, som därvid är avgörande. Om riksbanksledningen på detta förberedande stadium skulle förhålla sig passiv och t. ex. tillåta en nedgång i obligationskurserna, så ha förberedelserna till en aktiv konjunkturpolitik utövat ett ogynnsamt inflytande till följd av kapitalmarknadens reaktion, långt innan de konjunkturstimulerande verkningarna haft möjlighet att göra sig gällande.

Frågan om riksbankens möjligheter att hålla nere räntesatserna på långa lån kan här lämnas öppen; den har diskuterats utförligt i annat sammanhang. Det anförda är tillräckligt som motivering för slutsatsen, att isynnerhet när utvidgningen av de offentliga arbetena skall finansieras genom upplåning, är medverkan från riksbankens sida oundgängligt nödvändig, för att man skall ernå den åsyftade konjunkturstimulansen. En expansion av det allmännas investeringsverksamhet kan därför knappast på konjunkturpolitiska grunder förordas, såvida garantier icke finnas för att riksbanken, så långt det är den möjligt med hänsyn till dess valutavårdande uppgift, fullföljer riktlinjer, identiska med dem som komma till uttryck i investeringsökningen — som m. a. o. äro normerande för vad man med en kort term kan kalla arbetspolitiken — och på så sätt understödjer finanspolitiken. Ett rationellt samordnande av penning-, finans- och lönepolitiken stöter emellertid på en rad hinder och torde endast i begränsad omfattning vara möjligt att realisera. Om ett dylikt samordnande icke i tillfredsställande grad kan genomföras, förlorar den tidigare motiveringen för en ökad statlig investeringsverksamhet sin praktiska betydelse, emedan den genomgående byggt på förutsättningen, att den förda penningpolitiken inverkar skadligt, endast i den mån detta är oundvikligt till följd av riksbankens skyldighet att hålla expansionen inom de gränser, kreditutrymmet — och vissa därmed jämställda interna faktorer — uppdrager därför.

III.

Valet av arbetsobjekt vid en ökning av de offentliga investeringarna.

Av grundläggande betydelse för ståndpunktstagandet till frågan om offentliga arbeten är även valet av arbetsobjekt och dess beroende av den konjunkturpolitiska roll, som tilldelas ökningen av det allmännas investeringar. Redan i första delen av detta kapitel har påpekats, att när man påyrkar ökade offentliga arbeten med hänvisning till önskvärdheten av en utjämning av de strukturella ojämnheterna i utnyttjandet av de kapitalvaruproducerande industriernas kapacitet, så måste man förutsätta, att de offentliga arbetena kunna erhålla en sådan inriktning, att de bereda sysselsättning åt de kapitalvaruproducerande industrier, som finnas inom landet. Att denna inriktning i många fall måste bli svår att realisera, är naturligt med hänsyn till den starka specialisering för vissa grenar av kapitalvaruproduktion, som icke minst den svenska industrien uppvisar. I nyssnämnda sammanhang föranledde detta förhållande den slutsatsen, att argumentationens styrka måste underkastas en särskild omprövning i varje konkret situation. Om man försöker att se, vilka konsekvenser här berörda förhållande har för valet av arbetsobjekt vid ett utnyttjande av de offentliga arbetena som konjunkturpolitiskt instrument i Sverige, torde kunna fastslås, att i första rummet sådana arbeten böra väljas, som taga i anspråk trävaror, jord- och stenindustriens huvudprodukter — alltså tegel, cement och gatsten — samt verkstadsprodukter. Med rätta har framhållits, att byggnadsverksamhet står som en huvudavnämare — direkt eller indirekt — i alla de angivna fallen. Man bör emellertid icke förbise, att om än byggnadsindustrien sålunda tar i anspråk en rad kapitalvaror av inhemskt ursprung, skulle en utvidgning av olika arter av byggnadsverksamhet likväl icke bli av större betydelse för trä- eller verkstadsindustrierna i deras helhet på grund av den utpräglade orientering mot export, som nämnda näringsgrenar uppvisa; överhuvud gäller, att den svenska kapitalvaruproduktionen till viktiga delar framstår som relativt oberoende av den inhemska marknadsutvecklingen. Man kan m. a. o. genom en inriktning av det allmännas investeringar mot olika slag av byggnadsverksamhet visserligen ingripa utjämnande på de rätta punkterna, men man kan likväl icke vara viss om större resultat, emedan den inhemska efterfrågan även i normala fall spelar en relativt underordnad roll för de berörda näringsgrenarnas konjunkturer.

För att de offentliga arbetena skola fylla sin roll att skapa en efterfrågan på kapitalvaror, som ersätter nedgången i det enskilda näringslivets förbrukning därav, måste man förutsätta, att de i högre eller lägre grad avse likartade arbetsuppgifter som den enskilda produktionen. Möjligheterna att genom offentliga arbeten utjämna kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaruproducerande industrierna bli än mera begränsade än de äro redan till följd av kapitalindustriernas starka inriktning mot export, om man finner, att sådan investeringsverksamhet måste uteslutas, som resulterar i en produktion av kapital- resp. konsumtionsvaror eller tjänster, vilka normalt i större utsträckning levereras av enskilda företag, emedan konkurrensen skulle minska kapacitets-

utnyttjandet på annat håll lika mycket som det ökas genom de offentliga arbetena. Skulle hänsyn till konkurrensfaran fälla utslaget, bleve tydligen följden, att exempelvis en ökad offentlig byggnadsverksamhet icke skulle få erhålla en sådan inriktning, att läget på bostadsmarknaden påverkades. Man har emellertid att beakta möjligheten, att konkurrensen mildras genom en till följd av den offentliga verksamheten ökad efterfrågan på de produkter, vari den offentliga, med enskild produktion konkurrerande verksamheten utmynnar. Förutsättningarna för en dylik neutralisering framstå i regel som mycket osannolika. Om investeringen är av mycket varaktig natur — vilket i detta sammanhang har den betydelsen, att anläggningskostnaden är stor i jämförelse med den slutliga konsumtionsnyttighetens pris — och om det allmänna även normalt har ett visst reglerande inflytande på den ifrågavarande nyttighetens marknad, som kan utnyttjas i efterfrågestimulerande syfte, föreligga dock större möjligheter att tillfälligt utvidga den offentliga verksamheten utan ogynnsamma verkningar till följd av konkurrens om marknaden.

Valet av arbetsobjekt är mindre komplicerat, när de offentliga arbetena utökas för rent penningpolitiska syften. Redan tidigare har framhållits, att man i så fall icke har anledning att eftersträva en särskilt kapital- eller arbetskrävande inriktning av det allmännas investeringar. Det är i stället andra synpunkter, som bli normerande för valet, främst den, att den monetära expansionen skall få en sådan inriktning, att det givna kreditutrymmet så effektivt som möjligt utnyttjas. De olika varupriserna i ett land kunna sägas äga en övre och en nedre internationell gräns. När priset på en vara når den övre internationella prisgränsen, utlöses en importstegrande förskjutning av efterfrågeinriktningen. Sjunker priset under den nedre internationella prisgränsen, ökas exporten. Mellan de båda prisgränserna ligger ett område, där prisfluktuationerna kunna sägas vara ur valutasynpunkt — alltså närmast med hänsyn till sitt inflytande på utrikeshandeln — indifferent. Ju större det outnyttjade indifferensområdet upp till den övre internationella prisgränsen är, desto mindre är möjligheten att på penningpolitisk väg höja prisnivån. Det är under angivna förhållanden önskvärt, att köpkraftstillskotten inriktas mot varor, som kunna antagas ligga långt under den för dem gällande övre internationella prisgränsen; till förebyggande av missförstånd må dock understrykas, att prisstegringens styrka icke ensam utan först i förening med omfattningen av den produktmängd, vilken den gäller, avgör betydelsen av den konjunkturlyftning, som ernås. Den internationella prisgränsen kan regelbundet antagas ligga mycket högre på kort än på lång sikt. Detta beror på den relativa stelhet, som utmärker konsumenternas efterfrågan på olika varor och varukvaliteter på grund av vanornas styrka och som är karakteristisk även för förbrukningen av ett stort antal kapitalvaror till följd av de tekniska svårigheterna att genomföra en omläggning till annat material. Man måste därför iakttaga större försiktighet, i ju högre grad risker föreligga för att expansionspolitiken måste fullföljas under längre tid oberoende av utlandet. I övrigt kan antagas, att prisgränsen ligger högre, ju starkare varans marknadsbundenhet är till följd av transportsvårigheter etc. Man kan därför schematiskt

uttryckt säga, att en efterfrågeinriktning mot rena hemmamarknadsvaror med i angiven mening stel efterfrågan så vitt möjligt bör eftersträvas.

Det är svårt att fälla några generella omdömen om olika varor med hänsyn till möjligheten av en mera avsevärd prisstegring, men för kommittén utförda undersökningar (Bilaga 4) synas berättiga till vissa slutsatser. Vad först beträffar de olika *konsumtionsnyttigheterna* torde flertalet vegetabiliska och animaliska *livsmedel* normalt äga ett relativt litet indifferensområde. Det råder ett nära samband ur efterfråge- eller utbudssynpunkt mellan olika jordbruksprodukter, av vilka åtskilliga normalt gå i internationell handel. Till följd härav influeras utrikeshandeln i regel rätt starkt av efterfråge- och prisförändringar på livsmedel, i den mån man icke höjer prisgränserna med tullar eller motsvarande åtgärder, exempelvis av den art som nu vunnit tillämpning i Sverige över större delen av ifrågavarande område. I vissa under depressioner sannolikt icke ovanliga fall kan emellertid indifferensområdet även för en del jordbruksprodukters vidkommande vara tämligen stort. Detta är exempelvis förhållandet, om jordbrukarnas svårigheter under trycket av den allmänna depressionen tvingat dem till en nedslaktning av nötkreatur, som pressat ned priserna avsevärt under den nivå, vid vilken de skulle ligga under normala förhållanden närmast under inflytande från prisbildningen på de animalieprodukter, vilka, såsom svinkött, gå i internationell handel. Det finns anledning antaga, att även *beklädnads- och skopriserna* ligga rätt nära prisgränserna; för detta talar bl. a. den starka pristryckande konkurrens, för vilken åtminstone textilindustriens produkter brukat utsättas från utlandets sida. Av övriga tjänster och varor, vilka äro föremål för efterfrågan från de bredare lagrens sida, är det främst *bostäderna*, som påkalla uppmärksamhet. Där möter det förhållandet, att medan själva tjänstens, alltså bostadsförmånens, pris säkerligen på kort sikt ligger rätt långt under den internationella prisgränsen, så är det dock i regel, bl. a. till följd av sin betydande stelhet under en konjunkturell nedgångsperiod, så högt, att man icke har större anledning att eftersträva en höjning eller ens en stabilisering därav. Till frågan om den indirekta betydelsen av en ökad bostadsefterfrågan skall framställningen strax återkomma. Av det anförda har framgått, att de viktigaste av de produkter, vilka äro föremål för efterfrågan från de bredare lagren av befolkningen, knappast med avseende på indifferensområdets omfattning äga en gynnsam karaktär. Emellertid har den monetära politiken icke något annat medel att åstadkomma en speciell inriktning av den konsumtiva efterfrågan än en förändring av inkomstfördelningen, och vidare framtvingar försörjningssynpunkten — oberoende av valet av arbetsobjekt — en förskjutning av denna till förmån för de minst bemedlade. Någon valfrihet beträffande inriktningen av den nya konsumtionsefterfrågan har man alltså knappast — i så måtto aktualiseras i detta sammanhang överhuvud icke frågan om det lämpligaste arbetsobjektet — och den inriktning därav, vilken automatiskt främjas, är icke med hänsyn till möjligheten av mera omfattande prisstegringar omedelbart gynnsam, vilket likväl icke hindrar, att man på grund av omfattningen av de omsatta varumängderna kan tänkas erhålla en monetär effekt av betydelse.

Frågan är dock icke uttömd genom en prövning av återverkan på konsumtionsvarupriserna. Det allmännas investeringar påverka såväl direkt som indirekt även efterfrågan på *kapitalvaror*. Beträffande det direkta inflytandet kan detta givetvis, i viss motsats till det indirekta, inriktas efter önskan. Som bekant äro emellertid flertalet kapitalvaror av internationell typ, varför indifferensområdena endast undantagsvis äro mera betydande; till de kapitalvaror, vilkas pris åtminstone under en depression torde befinna sig på ett visst avstånd från den internationella prisgränsen, höra vissa av byggnadsindustriens materialier, i främsta rummet tegel. Vid eller i omedelbar närhet av de internationella prisgränserna ligga i regel även de kapitalvaror, varav förbrukningen till följd av ökad efterfrågan hos de breda lagren kan väntas stiga. Slutsatsen blir med nödvändighet att, så vitt man kan döma, också möjligheterna att främja en viss inriktning av efterfrågan på kapitalvaror endast i mindre utsträckning äro möjliga att utnyttja för att åstadkomma starkast möjliga prisstegringseffekt inom ramen för det givna kreditutrymmet.

I den mån en ökad bostadsefterfrågan kan påräknas, måste detta dock tillmätas en stor praktisk betydelse; en dylik effekt av köpkraftsökningen är konjunkturpolitiskt eftersträvansvärd, trots att den ur prissynpunkt av angivna skäl synes tämligen likgiltig. Om det allmänna företager investeringar i bostäder, så motverkas de konjunkturlyftande verkningarna lätt av det tryck, den statliga konkurrensen utövar på bostadsmarknaden; att detta tryck kan leda till en ur andra synpunkter önskvärd hyresreduktion är i detta sammanhang av underordnad betydelse. Såsom tidigare framhållits, kan denna begränsning tänkas i viss mån eliminerad, om de statliga åtgärderna samtidigt öka efterfrågan på den berörda produkten. Om den statliga verksamheten skulle inriktas på bostadsproduktion och på samma gång tillförde de minst bemedlade ett tillskott till köpkraften samt om den på denna grund kunde väntas medföra även ökad bostadsefterfrågan, skulle alltså de invändningar, som ur konkurrenssynpunkt kunna resas mot statens uppträdande på bostadsmarknaden, i viss mån försvagas. Att de likväl icke kunna förbises är dock givet, och om man överhuvud skall kunna tillmäta detta försvar för statens uppträdande som konkurrent till det enskilda näringslivet praktisk betydelse, fordras med all säkerhet, att den offentliga investeringsverksamheten kompletteras med ändamålsenliga åtgärder till förmån för ett höjande av bostadsstandarden; dylika åtgärder måste emellertid inriktas på lång sikt. En verksamhet efter här angivna linjer kan under dessa omständigheter endast med svårighet göras i erforderlig grad konjunkturörslig. Det saknas i detta sammanhang anledning att gå in på en närmare diskussion av sist berörda specialproblem, vilka äro föremål för utredning av andra kommittéer och vilka i första hand måste bedömas ur andra synpunkter än de arbetslöshetspolitiska.

En köpkraftsexpansion kan tydligen utöva ett ogynnsamt inflytande på handels- och valutautvecklingen, alldeles oavsett hur priserna påverkas. Den får nämligen i flertalet fall till konsekvens automatiska efterfrågeförskjutningar, vilka leda till en ökning av importen. I den mån dessa förskjutningar gälla konsumtionsvaror, föreligga av tidigare angivna skäl praktiskt taget

inga möjligheter att genom ett lämpligt val av arbetsobjekt begränsa återverkningarna på kreditutrymmet; det bör dock framhållas, att medel, utbetalade som löner till förut arbetslösa, möjligen i mindre utsträckning komma att användas för inköp av importvaror. Däremot bör vid organiserandet av investeringsverksamheten uppmärksammas, att sådana arbetsobjekt utväljas, där förbrukningen av kapitalvaror i så ringa utsträckning som möjligt förutsätter ökad import av råmaterial etc. Man bör exempelvis erinra sig, att näringsgrenar, vilka såsom tegelindustrin producera typiska hemmamarknadsvaror, ofta stå som stora förbrukare av utländskt bränsle etc. Synpunkten får naturligtvis icke överdrivas. En större eller mindre automatisk importökning är i regel oundviklig vid en expansion redan till följd av bl. a. transportväsendets behov av stenkol och brännolja, men det voro orimligt att på denna grund underlåta att vidtaga expansionsfrämjande åtgärder. Problemet är i detta sammanhang hur ett begränsat kreditutrymme effektivast skall kunna utnyttjas, ej hur man skall kunna organisera en konjunkturlyftande politik utan att alls inkräkta på det givna kreditutrymmet.

Ser man slutligen på de riktlinjer för valet av arbetsobjekt, vilka äro förbundna med de offentliga arbetenas utnyttjande i understödssyfte, är det givet, att det dominerande kravet blir, att arbetena skola vara så arbetskrävande som möjligt samt av sådan natur, att de kunna bereda sysselsättning åt arbetare med olikartad yrkesutbildning.

I ett tidigare sammanhang har påpekats, att motiveringen till offentliga arbeten som arbetslöshetspolitiskt hjälpmedel sällan föreligger konsekvent genomförd i den allmänna diskussionen. Detta har också medfört, att man vid diskussionen av vilka arbetsobjekt som böra väljas sammanfört de olika synpunkter, som följa av de skilda motiveringarna, vilket lett till en betydande oklarhet i hela uppläggningsen av de ekonomiskt-politiska programmen. Delvis framstå grunderna för valet som motsägande, delvis äro de krav, som ställas, av den art, att de väl teoretiskt men däremot icke praktiskt kunna samtidigt tillgodoses. Klarhet beträffande de principiella ekonomiska grunderna för valet av arbetsobjekt kan endast vinnas genom att man konsekvent skiljer de olika motiven till ökade statliga utbetalningar från varandra och vid planläggningen av politiken i första hand gör en avvägning av den vikt, som kan tillmätas de olika motiven i den föreliggande arbetslöshetssituationen. Det är på detta avvägningsproblem, diskussionen måste sättas in, om man skall kunna nå klarhet över de praktiska frågorna. Meningsskiljaktigheterna bindas emellertid nu ej sällan direkt vid frågan om det lämpligaste arbetsobjektet, medan utgångspunkten tillåtes förbli oklar.

Efter föregående diskussion av de rent ekonomiska synpunkterna på valet av arbetsobjekt återstår att behandla vissa arbetsmarknadstekniska och administrativa synpunkter på frågan, vilka i många fall äro av så stor praktisk betydelse, att de måste falla utslaget.

Först och främst bör beaktas, att om arbetslösheten, såsom fallet i regel är under konjunkturrella depressioner inom olika områden, framstår såsom till-

fällig, så är det oftast motiverat att vid valet av arbetsobjekt taga hänsyn till arbetslöshetens omfattning på skilda orter och inom olika yrken; synes arbetslösheten vara av mera varaktig natur, blir läget däremot ett annat. Det är givet, att dessa hänsyn ofta icke låta sig förenas med beaktandet av de rent ekonomiska synpunkterna. Man kan sålunda av här antydda skäl förändras att godtaga arbetsuppgifter, vilka varken med tanke på ett bättre utnyttjande av kapaciteten i de kapitalvaruproducerande industrierna eller med hänsyn till det effektivaste utnyttjandet av det givna kreditutrymmet framstå som lämpliga. I detta fall är det icke i första hand försörjnings-synpunkten, som tvingar sig igenom, ehuru ett exklusivt beaktande av denna skulle leda till samma resultat, utan uteslutande önskvärdheten att genomföra ökningen av de offentliga arbetena utan större arbetsmarknadsfriktion. Däremot träffas avgörandet till förmån för försörjningssynpunkten, exempelvis för den händelse man med hänsyn till säsongarbetslösheten väljer sådana vinterarbeten, som annars ekonomiskt sett icke äro särskilt lämpliga. Arbetsmarknadssynpunkterna behandlas utförligare i ett senare sammanhang (Kap. XII).

Ytterligare vissa begränsningar i valet av arbetsobjekt betingas av tekniska överväganden. Det är t. ex. föga lämpligt att för konjunkturpolitiska syften starta arbeten, vilka kräva en så lång tid för sitt fullföljande, att man måste räkna med att, om depressionen brytes inom rimlig tid, även under högkonjunkturen vara tvungen att hålla investeringsverksamheten i gång. Ur denna speciella synpunkt äro de arbeten att föredraga, där investeringsverksamheten när som helst kan avbrytas, utan att därigenom värdet av det därtills därpå nedlagda arbetet minskas.

Slutligen begränsas valet därigenom, att man måste kräva, att investeringarna äro av värde alldeles oavsett sin betydelse som konjunkturpolitiskt hjälpmedel. Denna statsfinansiella värdesynpunkt — som bör skiljas från de samhällsekonomiska synpunkter, vilka närmare behandlats i första avdelningen av kapitlet — motiveras därav, att en konjunkturpolitik av här diskuterad art blir dyrbarare än de olika former för direkt understödspolitik, till vilka ett beaktande blott av försörjningssynpunkten leder fram. Häremot kan invändas, att merkostnaden mer än väl motiveras genom de indirekta konjunkturlöftande verkningar, som investeringsökningen kan beräknas ha och som leda till en förbättring av skatteunderlaget, och att vidare det allmännas reallförmögenhet ökas, alldeles oavsett vilket arbetsobjekt som väljes, så snart man överhuvud erhåller något produktionsresultat av utbetalningarna. Intet av dessa motargument kan tillmätas större betydelse. För det första bör observeras, att den rent monetära effekten icke behöver bli mindre, om de statliga utgifterna i sin helhet gå till understöd än om en större eller mindre del därav representerar direkt efterfrågan på kapitalvaror. Ur monetär synpunkt är därför merkostnaden till följd av valet av kapitalkrävande arbeten såsom understödsform så osäkert grundad, att kravet på ett realresultat framstår som välmotiverat. Ser man åter på politikens betydelse för utjämningen av kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaruproducerande industrierna, är den-

na, såsom tidigare påpekats, i realiteten ofta så ringa, att den icke utgör en tillräcklig grund för avsevärda merkostnader. Vad å andra sidan den invändningen beträffar, att varje arbetsresultat, oberoende av det valda arbetsobjektet, är ett förmögenhetstillskott, som gör kostnadsökningen motiverad, må argumentets formella berättigande erkännas, men därifrån är likväl steget långt till att anse, att frågan därmed är löst. Det är ju påtagligt, att argumentationen, med det för denna grundläggande sättet att uppskatta realförmögenhetens utveckling, är ur praktiska synpunkter innehållslös. I och med att man säger, att varje arbetsresultat representerar ett förmögenhetstillskott, äro i själva verket alla möjligheter att komma till rätta med problemet avskurna. Med ett dylikt konstaterande och konsekvenserna därav är i själva verket ingenting sagt. När man anser sig böra kräva valuta för merkostnaden är givetvis meningen, att arbetsresultaten skola värderas efter samma normer som övriga statliga investeringar. Det är på denna linje man kommit fram till uppställandet av kravet, att arbetena endast skola ha karaktären av ett föregripande av uppgifter, till vilkas lösning man ändå inom viss tid skulle skrida; expansionen av de offentliga arbetena säges böra komma till stånd endast genom ett accelererat utförande av vissa planerade investeringar resp. ett utförande i efterhand av tidigare beslutade men uppskjutna arbeten. Mot denna synpunkt bryter sig en annan, nämligen den, att arbetena icke skola inkräkta på den övriga offentliga verksamheten; de skola vara ett tillskott till den normala offentliga verksamheten, emedan deras utförande av arbetslöshetspolitiska motiv eljest skulle betyda, att man ställde en del arbetskraft, vilken normalt skulle ha erhållit sysselsättning vid allmänna arbeten, utan försörjning för att ge andra arbetare tillfälle till utkomst. Något verkligt motsatsförhållande föreligger emellertid icke mellan de båda här skisserade synpunkterna.

När man försöker lösa frågan om de offentliga investeringarnas värde efter ovan antydda linjer genom uppställandet av en fordran, att expansionen skall hava karaktären av ett accelererat utförande av arbeten, vilka normalt skulle kommit till stånd senare, kringgås tydligen den centrala svårigheten, alltså uppskattningen av investeringarnas ekonomiska berättigande bortsett från deras omedelbara betydelse ur arbetslöshetssynpunkt. Beslutet, att arbetena under alla omständigheter vid någon tidpunkt böra komma till stånd, införes såsom tillräckligt kriterium på investeringarnas värde. Med denna, trots påtagliga förtjänster, ur statsfinansiell synpunkt likväl icke särskilt bebyggande lösning begränsas de konjunkturpolitiska avgörandena till frågan, vid vilken *tidpunkt* som investeringarna skola komma till stånd, medan däremot hela värdefrågan undandrages en bedömning ur konjunktur- och arbetslöshetspolitisk synpunkt.

Hela konstruktionen förutsätter, att man arbetar med en långtidsplanering av det allmännas verksamhet, för vars genomförande konstitutionella garantier för närvarande saknas och knappast torde kunna skapas; alldeles bortsett från de formella svårigheterna är det med hänsyn till omöjligheten att förutse den framtida utvecklingen på sakliga grunder omöjligt

att ens beträffande kostnadsramen för olika slags verksamhet räkna med ett bindande av kommande riksdagar. De tekniska möjligheterna till en långtidsplanering gestalta sig mycket olika inom skilda verksamhetsområden. För den statliga byggnadsverksamheten kunna planer uppläggas; en dylik plan har framlagts av statens organisationsnämnd i betänkande den 25 oktober 1932. En långtidsplanering torde vara möjlig även för vattenfallsverkets vidkommande samt för vissa grenar av telegrafstyrelsens verksamhetsområden. Där emot torde icke en planläggning på längre sikt vara tekniskt möjlig vid statsjärnvägarna. Vägväsendet erbjuder särskilda problem, förbundna med sättet att organisera dess finansiering. Även för de olika grenarna av kommunalförvaltningen äro möjligheterna av en långtidsplanering mycket växlande.

Angivna svårigheter vid en lösning av värdefrågan genom att beslutet, att arbetena skola utföras, skiljes från beslutet om tidpunkten för utförandet, hava pressat fram överväganden, huruvida det icke vore möjligt att erhålla vissa kriterier på arbetenas värde, som äro av mera objektiv karaktär. Av olika skäl har man därvid i första hand anknutit till de väsentligen formella värderingsregler, som äro förbundna med den rådande tekniken för budgetbalansering, alltså närmast företagens finansiella räntabilitet. Räntabiliteten är, som bekant, av betydelse för utsträckningen av möjligheterna till lånefinansiering, och därigenom skjutes den i praktiken in som värdenorm, så snart man räknar med att täcka investeringsutgifterna med lånemedel. Skulle även icke räntabla företag åsättas förmögenhetsvärde på i föregående kapitel skildrat sätt, skänka givetvis normerna för förmögenhetsredovisningen en med räntabiliteten alternativ grund för bestämmandet av de offentliga investeringarnas värde.

Karakteristisk är i båda fallen värderingsprincipernas rent konventionella karaktär. Det är en känd sak, att ofta rent tekniska överväganden avgöra, om en viss verksamhet finansieras genom skatter eller genom avgifter. Om räntabiliteten betraktas som ett värdekriterium, är den med andra ord icke det enda. Den finansiella räntabilitetssynpunkten drager därför upp gränserna för valet alldeles för snävt, för att den skall kunna sägas inkludera och ersätta den rena värdesynpunkten. Värdefrågan måste för övrigt lösas oberoende av finansieringsfrågan, vilken, som sagt, givit räntabiliteten dess centrala ställning i budgettekniskt avseende men utgör ett i detta sammanhang sekundärt problem.

Av rent konventionell natur blir med nödvändighet även praxis för redovisningen av olika statliga investeringar, alltså de regler som avgöra, vilka av dessa som skola åsättas ett förmögenhetsvärde. Bestämmande måste sannolikt till slut bli, i vilken utsträckning grunder finnas för åsättandet av ett förmögenhetsvärde, som kan läggas till grund för avskrivningarna. För vissa betydelsefulla förmögenhetsobjekt — exempelvis vägar — möta givetvis svårigheter att finna dylika grunder.

När sålunda de rent finansiella synpunkterna icke ensamma giva tillräckligt underlag för ett avgörande av frågan, huruvida de offentliga investe-

ringarnas värde är sådant, att det motiverar merkostnaden, drives man över till att försöka finna någon norm för en värdesättning av arbetena ur rent ekonomiska synpunkter; man anser m. a. o. de finansiella synpunkterna tillgodosedda, om investeringarna kunna visas förbättra den allmänna försörjningen. Ehuru de objektiva kriterier på investeringars värde, man efter dessa linjer sökt att uppställa, äro av ringa praktisk betydelse och måste spela en underordnad roll vid politiska avgöranden — vid dessa skjutas, alla teoretiska överväganden till trots, bedömningsgrunder av ovan skisserad art med nödvändighet i förgrunden — skola de likväl upptagas till behandling, på grund av den vikt, de stundom tillmätts i den allmänna diskussionen.

Vanligt är, att investeringarna anses produktiva, om de tendera att öka nationalinkomsten, så att den mängd varor och tjänster för konsumtion resp. för utökning av produktionsapparaten, som inflyter under en period, blir så stor som möjligt. Denna ståndpunkt lider emellertid av stora svagheter. Först och främst erbjuder mätningen av nationalinkomstens storlek avsevärda svårigheter. En blott kvantitativ uppskattning kan aldrig ge ett tillfredsställande mått, då givetvis även produktionens inriktning måste tillmätas betydelse. Man har vidare att observera, att uppskattningen av nationalinkomstens utveckling måste omfatta en tillräcklig tidrymd, för att den nuvarande produktionsinriktningens återverkan på den framtida produktiviteten skall bli beaktad. Det är ju så t. ex. påtagligt, att om man ett visst år bygger ett kraftverk av stor framtida betydelse eller för samma kostnad anlägger en väg, som senare visar sig sakna värde, blir nationalinkomsten visserligen under löpande år lika stor i det ena fallet som i det andra, men redan under de närmast följande åren kommer den att utvecklas på olika sätt under inflytande av den valda investeringsinriktningen. Allmänt taget är det först i en framtid möjligt att avgöra det relativa berättigandet av olika arbeten, och risken för felinvesteringar är därför även vid en eventuell värdering ur här diskuterade produktions tekniska synpunkter betydande.

Det är emellertid icke nog att låta uppskattningen av produktionsresultatets bruttoomfattning utsträckas över flera år och beakta produktionens inriktning. Bedömningen måste alltid bygga på en jämförelse: blir nationalinkomsten större eller mindre än om de offentliga investeringarna underlåtits och i stället produktionskrafterna kommit till användning på annat håll. Det avgörande är med andra ord icke investeringarnas brutto- utan deras nettoresultat. Under förutsättning av tillgång på sysslolöst realkapital och arbetslös arbetskraft kan det tyckas, som om denna synpunkt vore betydelselös — produktionskrafterna skulle ju överhuvud icke komma till någon alternativ användning — men så snart man har att räkna med ett begränsat kreditutrymme, vilket till en del utnyttjas genom de offentliga investeringarna, så att den för det privata näringslivet disponibla krediten minskas, resp. så snart något av de olika för verksamheten nödvändiga hjälpmedlen icke visar utnyttjad kapacitet, måste emellertid, som tidigare påpekats, hänsyn tagas till konkurrensmöjligheterna och alltså en uppskattning av de relativa återverkningarna på nationalinkomsten göras; de offentliga investeringarna leda till

ökad produktion endast om de taga i anspråk vissa outnyttjade hjälpmedel utan att minska kapacitetsutnyttjandet i motsvarande grad på annat håll.

Det har i den allmänna diskussionen med rätta understrukits, att här berörda synpunkter äro av större betydelse icke under en depression utan under ett konjunkturuppsving, då möjligheten till en kreditexpansion resp. tillgången på vissa viktiga hjälpmedel normalt är fullt utnyttjad av det privata näringslivets expansion, så att varje ökning av det allmännas investeringar måste betalas genom en större eller mindre reduktion av den produktion, som eljest skulle ha uppkommit på andra punkter inom näringslivet. Under högkonjunkturer underkastas emellertid det allmännas anläggningsverksamhet sällan en granskning efter här diskuterade linjer. Om man överhuvud anser, att en bedömning av den ekonomiska politiken med hänsyn till dess inverkan på nationalinkomsten bör ske, torde det vara berättigat att med erfarenhet om de faktiska investeringar, som under skiftande konjunkturer gjorts från det allmännas sida, höja anspråken på en kapitalinvesterings förmåga att avkasta nyttigheter och tjänster, om den göres under en högkonjunktur, då vanligen andra investeringar eljest skulle kommit till stånd. Till samma slutsats kommer man för övrigt med utgångspunkt från kravet på en utjämning av kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaruproducerande industrierna. — Vad här anförts rörande offentliga arbetens ringa produktivitet under en högkonjunktur, är endast en annan sida därav, att möjligheterna att öka tillgången på arbetstillfällen genom statlig produktion då äro starkt begränsade. De reala orsakerna därtill ha närmare behandlats i kap. I.

Överhuvud framstår dock en bedömning av investeringarna med hänsyn till deras inverkan på nationalinkomsten som en föga lycklig ersättning för den av konjunktursynpunkter opåverkade bedömning av arbetens värde, man eftersträvar med långtidsplanering och med kravet på att expansionen endast skall vara ett accelererat utförande av arbeten, vilka normalt skulle kommit till stånd inom viss tid. Bedömningen av ett arbetes värde är dock till slut i regel en politisk fråga och kan sällan lösas efter i något avseende objektiva linjer. Det politiska elementet, alltså den subjektiva värderingen, beaktas, när man går accelerationsvägen, men om det överhuvud kommer till sin rätt, när man försöker komma fram till ett objektivt produktivitetskriterium med utgångspunkt från nationalinkomstens utveckling på längre sikt, sker det icke öppet; den politiska värderingen skjutes in under till synes tekniska överväganden. Isynnerhet avgörandet av den betydelse, som skall tillmätas nationalinkomstens sammansättning, ger fritt spelrum åt individuella synpunkter vid produktivetsbedömningen. Får produktivetskravet en fullt klar utformning efter här diskuterade linjer, uppkommer frågan, varför överhuvud en — i den definierade meningen — mera produktiv användning under alla omständigheter skulle vara att föredraga framför en mindre produktiv. Maximal tillgång på varor och tjänster torde icke av någon accepteras som ett under alla omständigheter givet mål för samhällets strävanden. I de flesta fall fästes stor vikt icke endast vid produktionens sammansättning utan även vid inkomstens fördelning,

den kulturella utvecklingen etc. När från olika subjektiva och politiska ståndpunkter de mindre produktiva användningarna i åtskilliga fall torde komma att föredragas framför de mera produktiva, förlorar hela den här skisserade, objektiva produktivitetsbestämningen sin praktiska betydelse. Det föreliggande värderingsproblemet måste lösas på andra vägar.

Om man önskar en sådan tidsförskjutning av det allmännas arbeten, att en motkonjunktur skapas, tvingas man under dessa omständigheter tillbaka till att såsom den trots allvarliga brister bästa lösningen av värderingsfrågan beteckna kravet, att en ökning av investeringarna endast får ske genom *föregripande* av normala investeringsbehov; *någon* fast värderingsgrund måste nämligen fasthållas. Om garantier skola erhållas för att de företagna investeringarna efter vanliga värderingsgrunder äro av den art, att de motivera merkostnaderna för arbetslöshetspolitiken, måste man sålunda räkna med en övergång till långtidsplanering av de offentliga arbetena på grundvalen av tekniska utredningar samt förutsätta möjligheten att skapa tillräckliga garantier för planernas genomförande.

Till slut skola några ord tillfogas rörande det inflytande, ett hänsynstagande till inkomstfördelningen utövar på valet av arbetsobjekt. Frågan aktualiseras, när man, såsom fallet varit under depressionen åren 1930—1933, parallellt med den starka arbetslösheten har en betydande försämring av läget inom jordbruket, som visserligen endast i begränsad utsträckning framträder i öppen arbetslöshet men skapar samma försörjningssvårigheter. Det är påtagligt, att en expansion av de offentliga arbetena är ägnad att i övervägande grad öka sysselsättningen inom industrien. I synnerhet gäller detta, om arbetena givas en relativt kapitalkrävande inriktning. Man har bland annat med hänsyn därtill försökt att kombinera expansionen av investeringsverksamheten med direkt jordbruksstödjande åtgärder, vilket lätt låter sig göra, då sistnämnda åtgärder väsentligen måste få karaktären av ett extraordinärt handelsskydd, vilket är gynnsamt även för expansionspolitiken, emedan det är ägnat att vidga det givna kreditutrymmet genom sitt importbegränsande inflytande. Emellertid kunna nu berörda synpunkter tänkas få influera på valet av arbetsobjekt. Man kan sålunda tänkas välja arbetsobjekt med sådan lokalisering, att köpkraft såvitt möjligt tillföres distrikt med särskilt tryckta avsattningsförhållanden för jordbruket; det är nämligen så, att om än expansionspolitiken i övervägande grad gynnar industrien och dess arbetare, så kan den likväl genom att öka de minst bemedlades köpkraft tänkas leda till en uppgång i konsumtionen av jordbruksprodukter. Här antydda möjligheter måste emellertid utredas närmare, innan bestämda slutsatser kunna dragas.

Sammanfattas denna korta översikt över frågan, vilka arbetsobjekt som äro att föredraga, för den händelse man av konjunkturpolitiska skäl önskar utvidga det allmännas investeringar, kunna följande allmänna slutsatser dragas.

Önskar man genom de offentliga arbetena utjämna kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaruproducerande industrierna, har man att tillse, att arbetena så långt möjligt erhålla en inriktning, som direkt eller indirekt leder till förbrukning av inom landet producerade kapitalvaror. Möjligheten att i praktiken tillgodose det angivna kravet på ett effektivt sätt synes relativt obetydlig i förhållande till de växlingar, som kunna förekomma.

Ur monetär synpunkt, alltså närmast med tanke på önskvärdheten av en höjning av produktpriserna, är den inriktning av investeringarna att föredraga, som medför den minsta direkta och indirekta ökningen av importen. Som flertalet berörda varupriser torde ligga i närheten av resp. internationella prisgränser, så att en stegring av dem leder till ökad inriktning av efterfrågan mot import, i den mån icke prisgränserna samtidigt höjas genom skyddsåtgärder, och som vidare möjligheterna att genom en ändamålsenlig fördelning av köpkraften förhindra en automatisk ökning av förbrukningen av utländska varor äro mycket små, torde även denna grund för valet av arbetsobjekt, hur betydelsefull den än är, om man med expansionen skall nå åsyftad verkan, icke i praktiken kunna i högre grad influera på åtgärdernas inriktning.

Åsyftar man att direkt bereda försörjning åt ett så stort antal som möjligt, säger det sig självt, att det avgörande momentet blir, i hur hög grad arbetena äro direkt lönebildande. Sist angivna synpunkt låter sig väl förena med den monetära men står i viss motsättning mot den först behandlade, vilken närmast tar sikte på kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaruproducerande industrierna.

En allvarlig inskränkning i valet av arbetsobjekt följer vidare av nödvändigheten att undvika överflyttningsarbetslöshet, att beakta depressionstryckets koncentration till vissa orter och yrken etc. Detta gäller givetvis endast på kort sikt. På längre sikt kan det tvärtom vara önskvärt att överföra arbetskraften till andra områden. Skulle offentliga arbeten tillgripas under högkonjunkturen i syfte att motverka då föreliggande arbetslöshet, äro de med en dylik politik förbundna riskerna störst, om arbetena inriktas mot områden med särskilt stor arbetslöshet.

Slutligen synes det motiverat att vid bedömningen av olika arbetsobjekts lämplighet så vitt möjligt söka göra värderingen med bortseende från de aktuella konjunkturpolitiska synpunkterna. Full garanti för att det allmännas behov av nyanläggningar skall successivt fyllas på ett ur statsfinansiell synpunkt tillfredsställande sätt kan endast vinnas genom en på längre sikt gjord inventering av behoven med därtill anknutna arbetsplaner av den art, som redan nu i vissa fall upprättas. Om användningen av offentliga arbeten som konjunkturpolitiskt hjälpmedel kunde stödjas på en planläggning av angiven art, låge däri även en viss garanti för en sådan minskning av investeringarna under högkonjunkturer, som utgör det ur olika synpunkter nödvändiga komplementet till expansionen under lågkonjunkturer. Skulle denna garanti anses för svag, för att man skall våga skrida till en expansion under depressioner, kan långtidsplaneringen dock alltid utnyttjas som grund för en sådan utjämning av de offentliga arbetena, att konjunkturskärpande fluktuationer i det allmännas investeringsverksamhet undvikas.

IV.

Lönesätt-
ningen vid
offentliga
arbeten.

Det återstår till slut att i korthet beröra frågan om lönesättningen vid de offentliga arbeten, som eventuellt befinnas påkallade av arbetslöshetspolitiska hänsyn. I likhet med frågan om de lämpligaste arbetsobjekten bör löneproblemet bedömas i första hand mot bakgrunden av de synpunkter, som motivera det politiska ingripandet. Klarast gestaltar sig läget, om arbetena betraktas som rent försörjningspolitiska åtgärder; det är givet, att man i så fall har att tillse, att ett så stort antal som möjligt beredes utkomst inom en given kostnadsram och att lönerna såvitt möjligt regleras med hänsyn därtill. Bedömes frågan ur monetär synpunkt, kommer man till samma resultat, för den händelse det givna kreditutrymmet är så begränsat, att man endast genom att kompensera den med en expansion förbundna ökningen av antalet inkomsttagare — och därmed av lönesumman — med en begränsning av de individuella löneinkomsterna kan hoppas på en mera omfattande uppgång i sysselsättningsgraden. På kort sikt är detta den viktigaste anledningen att ur monetär synpunkt kräva en lönesänkning; i den mån lönesättningen återverkar på det allmänna konjunkturen, kunna andra motiv tillkomma, såsom närmare utretts i kap. III. Om man slutligen tar ställning till frågan med utgångspunkt från önskemålet att utjämna kapacitetsutnyttjandet i de kapitalvaruproducerande industrierna, bli slutsatserna likartade med dem som nås med stöd av försörjningssynpunkten; ju lägre lönenivån är, desto större blir vid en given totalkostnad den direkta efterfrågan på kapitalvaror. Man måste emellertid beakta, att med en sänkning av lönenivån även kan följa en reduktion av den indirekta förbrukning av kapitalvaror, vartill en ökning av konsumtionsvaruavsättningen ger upphov. I detta fall blir alltså svaret på frågan om den lämpligaste lönenivån vid de offentliga arbetena beroende på vissa följdföreteelser till expansionen, om vilka inga generella omdömen kunna fällas. Rörande den allmänna problemställningen i sistnämnda fall hänvisas i övrigt till framställningen i kap. III.

Det är av vikt att fasthålla, på vilka grunder man ur angivna synpunkter kommer fram till ett krav på lönereduktioner. I samtliga ovan angivna fall är det olika slag av hänsyn till utrymmet för expansionspolitiken, som fölla utslaget. Alldeles klart är detta, när monetärt motiverade arbeten måste kombineras med lönereduktioner, för att det givna kreditutrymmet skall effektivt utnyttjas. Saken ligger emellertid till på samma sätt, när arbetenas igångsättande grundar sig på försörjningspolitiska överväganden resp. på hänsyn till produktionsförhållandena inom kapitalvaruindustrierna. Visserligen skjutas därvid vissa budgetsynpunkter i förgrunden genom att man kräver maximal försörjningsverkan resp. maximal ökning av den direkta efterfrågan på kapitalvaror inom en viss kostnadsram. Som tidigare visats, är emellertid, i händelse icke budgettekniska principer lägga hinder i vägen, kostnadsramen ur ekonomisk synpunkt given närmast genom kreditutrymmets begränsning. Den vikt, som bör tillmätas de olika rent ekonomiska motiven för de offentliga arbetenas utförande till reducerade löner, beror alltså till slut på nödvändighe-

ten att hålla expansionen inom de genom olika ekonomiska, främst internationella förhållanden bestämda gränserna. Härvid bortses emellertid från möjligheten, att en lönereduktion i och för sig kan tänkas äga en konjunkturstimulerande effekt; framställningen skall strax återkomma till denna synpunkt.

Det praktiska lönesättningsproblemet i händelse av en konjunkturpolitiskt motiverad utvidgning av de offentliga arbetena kan emellertid ej på ett tillfredsställande sätt behandlas endast ur ekonomiska synpunkter. Liksom vid valet av arbetsobjekt måste i flertalet fall det slutliga avgörandet bli beroende på praktiska, arbetsmarknadstekniska överväganden. Det saknas anledning att här gå utförligare in på den kända argumentationen för och emot ett utförande av arbetslöshetspolitiskt motiverade offentliga arbeten med lägre löner än på den fria marknaden. Till komplettering av det ovan anförda skall likväl i korthet erinras om själva frågeställningen; de allmänna frågorna om arbetsmarknadsutvecklingens beroende av lönedifferenser etc. behandlas i andra sammanhang. Till förmån för en reduktion av lönenivån kan anföras, dels att man därigenom i mindre grad än som eljest skulle kunna bli fallet riskerar att med offentliga arbeten inom något område desorganisera arbetsmarknaden genom att locka över arbetskraft från andra delar av näringslivet, dels att man därigenom upprätthåller en spänning mellan arbetsvillkoren vid de offentliga arbetena och närmast inom den privata industrien, som bör medföra, att arbetskraften kan väntas äga en stark dragning över till sysselsättning i det enskilda näringslivet, så snart anställningsmöjligheterna där visa någon tendens till förbättring; de konjunktur- eller understödspolitiskt motiverade offentliga arbetena få ej övergå till en normal försörjningsform.

Lönesättningsens inflytande på återgången till arbete i den privata industrien kan avgöras endast på grundvalen av de erfarenheter, man erhållit vid de hittills i arbetslöshetspolitiskt syfte organiserade offentliga arbetena. Även på denna punkt är det för övrigt av vikt, vad man vill vinna med utvidgningen av det allmännas investeringsverksamhet och vilken utformning man därför givit denna. Om arbetena organiserats ur rent försörjningspolitisk synpunkt och äro avsedda att fortsättas, så länge ett behov synes föreligga, är det givetvis av avgörande vikt, att arbetsvillkoren erhålla en sådan utformning, att behovet av extra arbetstillfällen icke skenbart hålles vid makt utan i stället varje lättnad på den fria arbetsmarknaden kommer till uttryck i en bortströmning av arbetskraften från de offentliga arbetena. Saken ligger annorlunda till, om arbetena organiserats i monetärt syfte eller för en utjämning av kapacitetsutnyttjandet. Någon självavveckling genom arbetskraftens bortströmning skulle i detta fall icke vara påkallad, försåvitt man med konsekvent tillämpning av principerna för investeringspolitiken inskränkte verksamheten och entledigade arbetskraft, så snart konjunktursituationen icke längre nödvändiggjorde dess fortsättande. Eftersom nödvändiga garantier för den investeringsbegränsning, som principiellt ingår som ett led i en ekonomisk politik av nu angiven art, i regel saknas, kan man dock givetvis ha anledning att söka göra arbetena självavvecklande.

Oavsett lönesättningsens betydelse i ovan angivet avseende gäller, att offent-

liga arbetsföretag inom begränsade delar av marknaden kunna verka starkt desorganiserande, i händelse större olikheter mellan lönesättningen inom företagen och på delmarknaderna i övrigt skulle möta. Vid organiserandet av en ökad investeringsverksamhet, vars inriktning bestämts även med hänsyn till depressionstryckets styrka inom olika områden, kunna offentliga arbeten komma till utförande på punkter av marknaden, där de vid arbetena tillämpade lönevillkoren etc. utöva en stark dragningskraft på arbetarna i privat tjänst, varigenom en tendens till vidare tillämpning av de vid de allmänna arbetena gällande lönerna kommer till stånd. På detta sätt kan en arbetslöshetspolitiskt orienterad utvidgning av de offentliga arbetena i praktiken komma att leda till att den vid dessa arbeten gällande lönenivån sprides ut över landsbygden. I och för sig är givetvis en höjning av lantarbetarnas levnadsstandard önskvärd, men om höjningen kommer till stånd på angivet sätt, kan den, som redan framhållits, verka desorganiserande; arbetskraftens fördelning mellan olika slag av anställning och därmed förbundna förskjutningar i inkomstnivån kunna vara av den art, att en senare inskränkning i de offentliga arbetena skulle kunna ske utan en kraftig, bestående arbetslöshetsökning endast under förutsättning av en hård anpassningsprocess. Ju längre en utveckling efter här angivna linjer fortgår, desto större bli givetvis riskerna. Vilken vikt, som i praktiken bör tillmätas här skisserade synpunkter, kan likaledes icke avgöras annat än med stöd av erfarenheten. Det är oundvikligt, att det därvid i stor utsträckning blir en omdömesfråga, vilka slutsatser man drager av erfarenhetsmaterial. Av vikt är emellertid, att slutsatserna i detta fall äro av lika stor betydelse, vilka motiv man än har att rekommendera och på vilket sätt man än med hänsyn därtill vill organisera en utvidgning av de offentliga arbetena.

För den händelse ovan berörda arbetsmarknadssynpunkter skulle motivera en annan lönesättning än den som ur rent ekonomiska synpunkter framstår som lämplig, så torde de allmänna ekonomiska verkningarna av lönesättningen få tillmätas den avgörande betydelsen. Friktionsföreteelser på arbetsmarknaden till följd av en löneförändring bli av mindre vikt, om möjligheter finnas att genom förändringen ernå en förbättring av konjunkturläget. För att arbetslöneutvecklingens allmänna betydelse som konjunkturfaktor skall kunna bli slutligt avgörande, när det gäller frågan om lönesättningen vid de offentliga arbetena, fordras dock, att denna lönesättning verkligen är av mera påtaglig betydelse för den allmänna utvecklingen av arbetsvillkoren.

KAP. VIII.

Arbetstidsförkortning såsom medel mot arbetslöshet.

I.

I de senaste årens arbetslöshetspolitiska diskussion har man som bekant ägnat stor uppmärksamhet åt frågan om möjligheten att minska arbetslösheten genom förkortning av den individuella arbetstiden. Den närmare motiveringen och planerade utformningen av ingripanden i sådant syfte har likväl varit starkt växlande. Någon enhetlig uppfattning har icke heller förelegat rörande en arbetstidsförkortnings återverkningar på produktionsprocessen och det totala antalet utgjorda arbetstimmar inom samhället; man synes ofta ha nöjt sig med att konstatera, att förkortningen av den individuella arbetstiden under förutsättning av oförändrat antal utgjorda arbetstimmar skulle medföra anställning för ett större antal arbetare, utan att undersöka, i vad mån förutsättningen kunde väntas motsvara verkligheten.

Tillfällig
arbetstids-
förkortning.

I praktiken ha arbetstidsförkortningar utan kompensation för nedgången i de nominella inkomsterna i stor utsträckning kommit till stånd på frivillighetens väg. För att lindra arbetslöshetens socialt skadliga verkningar har man vid driftsinskränkningar eftersträvat att, i den utsträckning det varit tekniskt möjligt och i övrigt befunnits lämpligt, undvika full arbetslöshet för enskilda arbetare genom en förkortning av arbetstiden för samtliga anställda. En arbetstidsförkortning, som genomföres i detta syfte och efter dessa linjer, erbjuder inga väsentliga ekonomiska problem. Den påverkar sålunda knappast företagarnas investeringsplaner och framtidsbedömning såsom en tvångsvis genomförd och under längre tid bestående arbetstidsförkortning måste antagas göra, och den kan heller icke väntas medföra någon väsentlig förändring i det ekonomiska läget med hänsyn till utvecklingen av inkomstsumman eller den i penningar mätta konsumtionen. En tillfällig och frivillig arbetstidsförkortning utan lönekomensation får därför i allt väsentligt karaktären av en fördelningspolitisk åtgärd utan inflytande på den ekonomiska utvecklingen och sålunda även utan inflytande på antalet utgjorda arbetstimmar.

Redan om en *tillfällig* arbetstidsförkortning skulle genomföras på rättslig väg och givas allmänna tillämpning, skulle den icke kunna undgå att öva ett visst inflytande på den ekonomiska utvecklingen. Dels kunde svårigheterna att anpassa en tvångsvis genomförd arbetstidsförkortning efter de tekniska förhållandena inom olika näringsgrenar lätt leda till en försämring

av produktionsmöjligheterna för åtskilliga företagare, dels skulle sannolikt på åtskilliga håll den uppfattningen vinna insteg, att arbetstidsförkortningen icke skulle kunna avvecklas, om en ökning av produktionen åter komme till stånd. De ekonomiska verkningarna av arbetstidsförkortningen kunna under dessa omständigheter väntas bli rätt likartade med de resultat, vartill en bestående begränsning av arbetstiden leder.

När en tillfällig arbetstidsförkortning tänkts genomförd på rättslig väg, har man i regel utgått ifrån att den skulle förbindas med en sådan förskjutning av lönesatserna, att de enskilda arbetarnas nominella inkomster icke skulle undergå någon förändring trots förkortningen av arbetstiden. Därvid har man å ena sidan åsyftat att skydda arbetarna mot en försämring av den individuella levnadsstandarden och å andra sidan avsett att ernå en köpkraftsökning, ägnad att förbättra konjunkturläget och tillgången på arbetstillfällen.

Det är från början klart, att vid förkortning av arbetstiden en förskjutning av lönesatserna, som ger de enskilda arbetarna oförändrade nominella inkomster, endast skenbart betyder, att den individuella realinkomsten upprätthålles, för den händelse icke produktionens omfattning stiger i proportion till ökningen av antalet anställda. Kvarstår produktionens totalomfattning relativt oförändrad, vilket givetvis blir fallet, om icke antalet utgjorda arbetstimmar ökas efter arbetstidsförkortningen, kan en höjning av lönesatserna icke förhindra, att arbetarnas individuella levnadsstandard pressas ned; vid oförändrad produktmängd och en höjd inkomstsomma måste produktpriserna stiga, så att de oförändrade nominella inkomsternas köpkraft minskas. Hållbarheten av här anförda argument till förmån för en lönekomensation blir tydligen under dessa omständigheter helt beroende på det värde, som kan tillskrivas det andra argumentet, nämligen att en lönepolitik efter angivna linjer utlöser en sådan expansion, att produktionens omfattning emedelbart ökas i proportion till nyanställningen av arbetskraft.

När man vill bedöma sannolikheten av att en tillfällig arbetstidsförkortning, förbunden med lönekomensation, utlöser en expansion inom näringslivet, har man att taga hänsyn till att en arbetstidsförkortning av denna art, i likhet med en nominallönestegring, icke endast kan förbättra avsättningsmöjligheterna utan även och i första hand ökar arbetskostnaderna. Avgörande för dess inflytande på produktionens omfattning och därmed på möjligheten att upprätthålla de anställdas individuella levnadsstandard blir under dessa omständigheter, huruvida förskjutningarna på kostnadssidan eller förskjutningarna på intäktsidan komma att fälla utslaget. Framställningen i kapitlet om lönepolitiken har visat, att läget i dessa avseenden måste antagas växla med förskjutningarna i den allmänna konjunktursituationen och med företagarnas därav influerade bedömning av framtidsutsikterna. I sådana arbetslöshetslägen, då trycket på arbetsmarknaden gör en omedelbar förkortning av arbetstiden ändamålsenlig såsom medel att lätta det individuella arbetslöshetsstrycket, är företagarnas framtidsbedömning knappast så gynnsam, att höjningen av arbetskostnaderna kan undgå att ytterligare begränsa selsättningen; under dessa omständigheter kommer en ökning av inkomst-

summan överhuvud aldrig till stånd. Man kan därför icke räkna med att en arbetstidsförkortning förbunden med lönekomensation skall stimulera produktionen på avsett sätt.

II.

Det är emellertid frågan om en *bestående* arbetstidsförkortning, som under de senaste åren allt mer kommit att tilldraga sig uppmärksamheten. Innan framställningen övergår till en diskussion av de verkningar, en arbetstidsförkortning av denna art kan medföra, synes det lämpligt att underkasta den gängse motiveringen därtill en närmare granskning.

Motiv för en
bestående
arbetstids-
förkortning.

När man framställt en arbetstidsförkortning såsom det adekvata medlet att minska den permanenta arbetslösheten, har tankegången i regel varit i huvudsak följande. Industrialiseringen och den allt starkare utvecklingen av industriens tekniska utrustning har medfört en fortgående ökning av produktionsresultatet. I den mån gränsen för konsumtionsförmågan därvid överskridits, har en stagnation inom näringslivet varit oundviklig. För att hindra en dylik stagnation är det nödvändigt att neutralisera den tekniska utvecklingens inflytande i produktionsökande riktning genom en minskning av den individuella arbetstiden *och* det totala antalet utgjorda arbetstimmar inom samhället, som håller produktionsresultatet inom de gränser, konsumtionsmöjligheterna uppdraga. Hållbarheten av denna motivering till en varaktig arbetstidsförkortning beror givetvis på i vad mån möjligheter till överproduktion föreligga.

Man har att räkna med två olika företeelser i den ekonomiska utvecklingen, vilka båda med viss rätt kunna betecknas såsom överproduktion. Den ena kommer till uttryck däri, att produktionsresultatet inom samhället kan få avsättning endast till ett pris, som i genomsnitt understiger produktionskostnaderna. En dylik överproduktion, som i första hand är en typisk depressionsföreteelse men även kan tänkas föreligga såsom resultat av ett s. k. sekulärt prisfall, kan emellertid endast under vissa speciella förutsättningar, till vilka framställningen strax återkommer, anses bottna i en spänning mellan produktionens omfattning och de reala konsumtionsmöjligheterna. Omedelbart är den av rent monetär karaktär och speglar den spänningen mellan produktionens kostnadsvärde och den mot konsumtionen inriktade köpkraftens omfattning. I kapitlet om konjunkturarbetslösheten har visats, att en spänning av sist angivna slag kan återföras på utvecklingen av penningspärrandets och investeringarnas relativa omfattning.

För att belysa förutsättningarna för en överproduktion av real natur kan man utgå från ett teoretiskt ytterlighetsfall och antaga, att produktionens inriktning förblir oförändrad och att inga nya former för behovstillfredsställelse framträda eller utnyttjas. I detta fall kan produktionen givetvis endast drivas till en viss höjd; när föreliggande behov tillfredsställts till sin yttersta gräns, saknas under angivna förutsättningar ytterligare avsättningsmöjligheter. I ett sådant läge framstår det därför såsom rimligt att minska arbetstiden i stället för att ytterligare öka produktionen, när den tekniska utvecklingen gör

detta möjligt. Angivna förutsättningar äro dock givetvis på längre sikt fullständigt orealistiska. Den ekonomiska utvecklingen karakteriseras av en ständig nyorientering och den successiva höjningen av levnadsstandarden leder erfarenhetsmässigt till framträdandet av ständigt nya behov. *Temporärt* kan emellertid antagandet av bunden behovs- och produktionsinriktning komma att framstå såsom realistiskt. Tillväxten av produktionsmöjligheterna kan sålunda under någon period ske snabbare än nyorienteringen inom konsumtionen; uteslutet är icke, att detta förhållande betingas av inkomstfördelningens utveckling. Samhällets produktiva resurser framstå då som så stora, att man för tillfället icke vet, på vad sätt de skola utnyttjas. Det omedelbara resultatet därav kan väntas bli en nedgång i investeringsutbetalningarna, som vid oförändrat sparande medför överproduktion i den tidigare behandlade monetära meningen.

I själva verket kan dock givetvis fritiden hava ett egenvärde för den enskilde, som gör det motiverat att begränsa arbetstiden, långt innan föreliggande behov tillfredsställts till sin yttersta gräns. Arbetstidsförkortningen blir närmare bestämt motiverad, så snart den därigenom erhållna fritiden föredrages framför den behovstillfredsställelse, som skulle ernås genom den vid oförändrad arbetstid möjliga produktionen. I sistnämnda fall är arbetstidsförkortningen dock grundad på socialpsykologiska överväganden; motiverad av en överproduktion är den först, om behovstillfredsställelsen på angivet sätt drivits till sin yttersta gräns.

Att arbetstidsbegränsningen saknar värde såsom medel mot en arbetslöshet, orsakad av allmän överproduktion av monetärt ursprung, är givet, med hänsyn till att denna företrädesvis framstår som en övergångsföreteelse av konjunkturell art. Detsamma gäller emellertid även en real överproduktion av det enda slag, varmed man behöver räkna. Denna överproduktion är ju också den en övergångsföreteelse, som kan påkalla en uppbromsning av den hastighet, varmed realkapitalen utbyggas, men däremot icke en reduktion av utbudet på arbetskraft; en kontroll över kapitaltillväxten ingår, såsom tidigare framhållits, som ett naturligt led i konjunkturpolitiken. Skall en bestående arbetstidsförkortning motiveras med produktionens utveckling, kan detta sålunda icke ske med åberopande av att produktionsutvecklingen leder till permanent arbetslöshet. Motiveringen får i stället byggas därpå, att produktionsutvecklingen möjliggjort en så fullständig täckning av de behov, vilka kunna tillgodoses genom tillgång på varor och tjänster, att ökad fritid föredrages framför den eljest möjliga behovstillfredsställelsen av annan art. En arbetstidsförkortning, genom vilken man tillgodogör sig en förbättring i försörjningsmöjligheterna, får sannolikt det gynnsammaste förloppet, om den kan och får växa fram automatiskt genom uppgörelser mellan de olika parterna på arbetsmarknaden. Begränsningen av arbetstiden kommer då med all sannolikhet att ske företrädesvis under ekonomiska uppsvingstider, vilket med hänsyn till förändringens innebörd också synes vara det mest lämpliga.

Fäster man sig icke vid den starka produktionsutveckling, vilken möjliggöres av de tekniska framstegen, utan tar man i stället fasta på de verkningar,

som en snabb omläggning av produktionstekniken i mindre arbetskrävande riktning kan medföra, kan arbetstidsförkortningen i vissa fall givas en starkare ekonomisk motivering. Oavsett hur avsättningsmöjligheterna förändras, leder en dylik teknikförändring, såsom i kap. III visats, till arbetslöshet, för den händelse icke realkapitalbildningen tillväxer med tillräcklig hastighet eller en lönesänkning gör det möjligt att utnyttja kvalitativt sämre jord- och kapitaltillgångar. Icke heller i detta fall blir det emellertid fråga om en varaktig förändring av arbetstiden.

III.

En begränsning av den individuella arbetstiden, som är avsedd att bliva bestående, utgör en djupgående förändring av näringslivets struktur och förutsättningar av betydelse för den framtida utvecklingen av sysselsättningsgraden. Det synes med hänsyn därtill påkallat att närmare undersöka dess inflytande på produktionsprocessen, även om begränsningen av arbetstiden, såsom ovan angivits, icke i första hand bör bedömas ur arbetslöshetspolitisk synpunkt.

Verkningar
av en
bestående
arbetstids-
förkortning.

En undersökning av de verkningar, varmed en engångsförändring av den individuella arbetstiden är förbunden, kan läggas upp efter väsentligt olikartade linjer. Man kan gå in på en långtidsanalys, där man på det sätt, som exemplifierats i första kapitlet, mot varandra ställer de förändringar i den relativa tillgången och de relativa priserna på olika produktiva hjälpmedel, vartill arbetstidsförkortningen ger upphov, och undersöker, vilka övriga förskjutningar, som skulle återställa den jämvikt, vilken arbetstidsförkortningen får antagas ha rubbat. Denna metod lider av svagheten, att man icke vet med vilken kapitalförsörjning, man har att räkna efter fullständig anpassning av produktionen efter arbetstidsförkortningen. Detta kan nämligen icke avgöras, när man icke tar hänsyn till möjligheten av spänningar mellan sparande och investeringar och därmed förbundna förhållanden; utvecklingen av kapitalförsörjningen måste växla med de omständigheter, under vilka arbetstidsförkortningen genomföres.

Vill man komma åt arbetstidsförkortningens inflytande även på kapitalförsörjningen, kan man vidare tänkas genomföra undersökningen efter den metod, som tillämpats vid lönediskussionen i kap. III, alltså genom analys av arbetstidsförkortningens verkningar under de för olika konjunktursituationer karakteristiska förutsättningarna. Denna utväg synes emellertid onödigt vidlyftig. Om man i stället utgår från en konjunktursituation, som i så måtto är i jämvikt, att nettoutbetalningarna för investeringsändamål och sparatet motsvara varandra, och antager, att den ekonomiska politiken fortsättningsvis föres på sådant sätt, att denna balans trots arbetstidsförkortningen bibehålles, visar undersökningen, huru arbetstidsförkortningen på ett ur konjunktursynpunkt indifferent sätt inarbetas i det ekonomiska systemet; denna tredje metod skiljer sig från den första närmast därigenom, att möjligheten till en spänning mellan sparande och investeringar hålles öppen, vilket underlättar en fortsatt utbyggnad av undersökningen.

Diskussionen i det följande har baserats på senast karakteriserade metod. Den avser sålunda att visa, vilka förskjutningar, som måste inträda i det ekonomiska systemet vid tidpunkten omedelbart efter en arbetstidsförkortning, för att utvecklingen skall förbli indifferent ur konjunktursynpunkt. Upplägg-

ningen medför, att man i utgångsläget har en viss given försörjning med realkapital. Den förutsätter bl. a., att centralbanksledningen på ett riktigt sätt förutser de förändringar i inkomst, sparande och investeringar, vilka äro att påräkna under växlande förutsättningar. Sistnämnda, starkt orealistiska antagande är nödvändigt för att indifferensläget skall kunna bestämmas men förhindrar icke på något vis en senare utvidgning av undersökningens resultat till praktiska frågeställningar. Förutsättningarna skola i övrigt närmare angivas under framställningens gång.

Arbetstidsförkortningens inverkan på produktionsprocessen växlar med de yttre förutsättningar, under vilka den genomföres. De förutsättningar, från vilka framställningen i det följande utgår, äro:

- 1 a) Arbetstidsförkortningen föranleder icke övergång till skiftarbete, utan förbindes med minskat utnyttjande av realkapitalen per tidsenhet;
- 1 b) Arbetstidsförkortningen kompenseras genom en övergång till skiftarbete, som medför ökat utnyttjande av realkapitalen;
- 2 a) Realkapitalen äro underkastade »tidsförslitning»; de komma med andra ord att till följd av den tekniska utvecklingen bliva oräntabla efter viss tid, oberoende av den grad, i vilken bruksförslitning kommit till stånd (denna tid antages oberörd av arbetstidsförkortningen);
- 2 b) Realkapitalen äro underkastade bruksförslitning och deras livslängd ökas till följd därav under alternativ 1 a) men minskas under alternativ 1 b);
- 3 a) Arbetstidsförkortningen ökar icke arbetsintensiteten;
- 3 b) Arbetsintensiteten visar en förbättring;
- 4 a) Arbetslös arbetskraft finnes att tillgå i tillräcklig utsträckning för att den ökade efterfrågan på arbetskraft icke skall leda till en lönestegring;
- 4 b) Arbetslösheten är av så ringa omfattning, att ökad efterfrågan medför en höjning av arbetslönen;
- 5 a) Arbetstidsförkortningen förbindes — under alternativ 4 a) — icke med legal lönekompensation;
- 5 b) Arbetstidsförkortningen förbindes under alternativ 4 a) med legal lönekompensation;
- 6 a) Arbetstidsförkortningen lämnar realkapitalens konstruktionstid oförändrad;
- 6 b) Realkapitalens konstruktionstid förlänges.

Diskussionen utgår till en början från antagandet, att en övergång till skiftarbete icke kan komma till stånd. Vidare förutsättes, att realkapitalen äro underkastade uteslutande tidsförslitning, att arbetsintensiteten kvarstår oförändrad, att arbetskraft finnes i tillräcklig utsträckning för att en ökad efterfrågan icke skall leda till en lönestegring, att arbetstidsförkortningen icke förbindes med lönekompensation och slutligen att realkapitalens konstruktionstid lämnas oberörd (förutsättningarna 1 a), 2 a), 3 a), 4 a), 5 a) och 6 a)).

De reala förändringar, vilka under angivna förutsättningar inträda som en omedelbar följd av arbetstidsförkortningen, äro, å ena sidan en inknappning i samhällets försörjning med tjänster av realkapital på grund av kortare an-

vändningstid, å andra sidan en nedgång i de olika kapitalföremålens sammanlagda reala avkastning av samma anledning. Dessa två förändringar äro nyckeln till de ytterligare förändringar, som arbetstidsförkortningen under angivna förutsättningar utlöser. Därjämte har man att taga hänsyn till att förskjutningen av arbetstiden förändrar de äldre kapitalföremålens optimalitet, vilket i praktiken kan bli av stor betydelse för försörjningen med realkapital och för investeringsutvecklingen. I följande framställning, som avser att belysa endast själva problemställningen, lämnas inflytandet från sistnämnda förhållande utom diskussionen.

För att man skall få ett grepp om det läge, vartill begränsningen av arbetstiden under angivna förutsättningar leder fram, har man vidare att beakta följande.

I den mån *penningsparandet* påverkas av reduktionen av arbetstiden, bör det visa en minskning. Närmast influeras det av ränteutvecklingen, av förskjutningarna i varuförsörjningen och av förändringarna i den nominella inkomstsumman. Dessa förändringar stå i ömsesidigt beroende av varandra. Ett förbindelseled må här särskilt framhållas. Vid oförändrade lönesatser bestämmes löneinkomstsumman av antalet utgjorda arbetstimmar, som vid oförändrad produktionsteknik måste nedgå i proportion till begränsningen i kapitalutnyttjandet. Produktionstekniken i sin tur bör i högre eller lägre grad förskjutas i riktning mot mera arbetskrävande metoder, för den händelse icke marknadsräntan sänkes, så att nedgången i kapitalens realavkastning motväges; genom marknadsräntans inverkan på produktionstekniken kommer sålunda ränteutvecklingen att bli av betydelse för utvecklingen av löneinkomsterna. Löntagarnas penningssparande åter kan väntas fluktuera i samma riktning som inkomstsumman. — Man har sannolikt att räkna med en sänkt men relativt stel spargrad; i synnerhet som varuförsörjningen blir knappare, hindrar givetvis ingenting, att reduktionen av inkomstsumman rent av förbindes med en övergång till negativt sparande. — Ju mera marknadsräntan sänkes och i ju mindre grad därför den nedgång i löneinkomsterna, som blir den direkta följderna av arbetstidsförkortningen, motverkas genom övergången till mera arbetskrävande produktionsteknik, desto mindre bör sålunda löntagarnas sparande bli. Detta resultat erhåller ökad sannolikhet, om hänsyn toges även till kapitalräntans *direkta* inflytande på spargraden och den relativa varuknapphetens återverkan på denna. För övriga inkomstarters och sparargrupper vidkommande gälla likartade relationer mellan marknadsränta, inkomstsumma och sparande, ehuru sysselsättningsgraden givetvis i dessa fall saknar betydelse såsom mellanled. För att framställningen skall förenklas, räknas i det följande endast med sparande ur de av här angivna förhållanden påverkade löneinkomsterna. Denna begränsning medför en grad- men icke någon artskillnad i resultatet.

Nettoutbetalningarna för investeringsändamål kunna antagas oförändrade, om förhållandet mellan kapitalvärden och kostnaderna för en rekonstruktion av kapitalen kvarstår oberört. Om marknadsräntan låge kvar på sin gamla nivå, skulle kapitalvärdena sjunka. Man kan därvid räkna med en investe-

ringsminskning. En räntesänkning skulle tendera att återställa kapitalvärdena och vidmakthålla investeringarna.

Med den penningpolitik, som här förutsättes genomförd, kommer marknadsräntan att få den höjd, vid vilken den ger nettoutbetalningar för investeringsändamål motsvarande det sannolikt minskade sparandet. Vid denna räntenivå äro förhållandena även i övrigt bundna. Läget behöver dock icke vara stationärt, emedan de vid rådande räntenivå genomförda investeringarna kunna förändra de tillgängliga realkapitalens omfattning. Till dessa och likartade förskjutningar återkommer framställningen senare.

Det är omöjligt att säga något bestämt om den räntenivå, som efter arbetstidsförkortningen medför balans på marknaden. Därmed bortfaller även varje möjlighet att med säkerhet avgöra, vilka förändringar sysselsättningsgraden kommer att undergå. Att man icke kan draga bestämda slutsatser, beror närmast på att man icke känner den känslighet, med vilken investeringsomfattningen reagerar för räntabilitetsförändringar eller den förskjutning av produktionstekniken, som förbindes med en dylik förändring i de relativa kapitalkostnaderna. Vad man kan säga är för det första, att ju större investeringarnas känslighet för en räntabilitetsförändring och teknikens känslighet för en förskjutning i den relativa kostnaden för kapital och arbete äro, desto lägre blir den marknadsränta, som ger överensstämmelse mellan sparande och investeringar samt därmed även i övriga avseenden binder läget. För det andra kan hävdas, att marknadsräntan icke kan sänkas så mycket, att kapitalvärdena höjas över sin gamla nivå; en dylik sänkning skulle nämligen öka investeringarna men måste förbindas med minskat sparande.

Ehuru ingenting bestämt kan sägas om investeringarnas och produktionsteknikens känslighet i ovan angivna avseenden, framstår det dock såsom sannolikt, att reagibiliteten är hög, åtminstone om man tar hänsyn till en relativt lång period. Om detta är riktigt, bör man ha att räkna med en sänkning av marknadsräntan. Mot detta talar främst det förhållandet, att den ökade varuknappheten kan medföra en betydande sänkning av spargraden. Det synes likväl osannolikt, att marknadsräntan sjunker så mycket, att icke en övergång till mera arbetskrävande produktionsteknik blir lönande; *antalet utgjorda arbetstimmar sjunker därför knappast i proportion till arbetstidsförkortningen och antalet anställda arbetare ökas mer än i proportion till denna. Realkapitalbildningen bör bli mindre än tidigare, vilket, såsom senare närmare skall visas, så småningom kommer att motverka nyssnämnda tendens till en relativ ökning av antalet anställda.*

När man bedömer värdet av föregående resultat, har man att hålla i minnet, att såväl investeringarnas som produktionsteknikens reagibilitet i hög grad växlar icke blott med konjunkturförändringarna inom näringslivet utan även med utgångslägets strukturella natur, exempelvis med hänsyn till den tekniska kunskapen. Arbetstidsförkortningens verkningar i ovan berörda avseenden komma därför att kraftigt påverkas av läget vid den tidpunkt, då den genomföres, oavsett dettas konjunkturkaraktär.

Framställningen rörande bestämningsgrunderna för de ekonomiska verk-

ningarna av en arbetstidsförkortning har i det föregående avsett ett specialfall, som endast undantagsvis kan tänkas föreligga renodlat. Ehuru de exemplifierade principerna för anpassningen efter de genom arbetstidsförkortningen ändrade förutsättningarna för produktionen äro allmängiltiga, så gälla däremot slutsatserna rörande den sannolika räntenivån, sysselsättningsgraden etc. sålunda endast under de här införda speciella förutsättningarna. För en allsidigare bild förutsattes en diskussion av den riktning, i vilken ett uppiggande av de olika förutsättningarna förskjuter ränteläge och sysselsättningsgrad.

I det föregående har förutsatts, att realkapitalens konstruktionstid kvarstår oförändrad. Sannolikheten talar dock givetvis för en förlängning. Vid oförändrad räntenivå innebär detta, att realkapitalens konstruktionskostnader ökas. Som denna kostnadsökning tenderar att hålla tillbaka investeringarna, kommer den under i övrigt gällande förutsättningar att leda till att räntenivån efter arbetstidsförkortningen blir lägre än eljest. Ökningen av kapitalkostnaderna kan trots den relativa räntesänkningen medföra en mera arbetskrävande produktionsteknik, varigenom den ovan påpekade tendensen till en relativ räntesänkning förstärkes.

Om arbetstidsförkortningen förbindes med lönekompensation eller om knappheten på arbetskraft är så stor, att den sannolika ökningen av antalet anställda icke kan komma till stånd utan att lönerna höjas, förskjutas likaledes realkapitalens konstruktionskostnader och blir sålunda, om man bortser från löneförändringens övriga verkningar, en relativ räntesänkning motive-rad. Man har emellertid att beakta, att lönestegringen medför en höjning av prisnivån, vilken under tidigare införda förutsättningar icke skulle ha kommit till stånd, och att den därför kan förskjuta företagarnas prisförväntningar tillräckligt starkt, för att ökningen av kapitalkonstruktionskostnaderna skall motvägas. Kommer en dylik neutralisering till stånd, bortfaller tydligen anledningen till en ytterligare räntesänkning. Hur lönestegringen påverkar situationen efter nu angivna linjer, beror sålunda på företagarnas reaktion inför den parallella förskjutningen av realkapitalens konstruktionskostnader och avsättningens värde. Antag att resultatet blir, att man under förutsättning av oförändrat sparande kan hålla samma räntenivå som vid utebliven lönestegring. I så fall kommer tydligen löneförändringens återverkan på situationen att bli helt beroende på det inflytande, den övar på penning-sparandets omfattning. Man har även därvidlag att räkna med motsatta tendenser; å ena sidan utlöses en tendens till mindre arbetskrävande produktion och minskas sålunda antalet anställda, vilket bör tendera att minska sparandet, å andra sidan bör sparandet visa en relativ ökning på grund av de höjda nominalinkomsterna. Skulle även dessa båda tendenser taga ut varandra och sparandet sålunda kvarstå oförändrat, kommer räntenivån under här angivna förutsättningar att bli densamma som i det första exemplet med för detta gällande förutsättningar. *Vid detta ränteläge kommer emellertid antalet anställda att vara väsentligt mindre vid en arbetslönestegring än i nämnda exempel, där arbetslönerna antogs vara oförändrade.*

En förbättring av arbetsintensiteten medför, att nedgången i kapitalens avkastning icke kommer att bli proportionell med arbetstidsförkortningen. Detta betyder, att om hänsyn endast tages till investeringarnas omfattning, så bör ränteläget bli något högre än eljest. Trots detta högre ränteläge komma eventuella tendenser till mera arbetskrävande teknik icke att göra sig gällande i förstärkt grad, emedan ränteförskjutningen jämnt motsvaras av en förbättring i kapitalens realavkastning.

Skulle realkapitalen icke vara underkastade tidsförslitning utan i stället undergå bruksförslitning, komma kapitalvärdena, under förutsättning av kapitalisering efter oförändrad räntefot, att reduceras väsentligt mindre än vid tidsförslitning. En värdereduktion kommer emellertid till stånd på den grund, att vissa av produktionsresultaten komma att falla längre fram i tiden och alltså måste underkastas en relativt hårdare diskontering vid beräkningen av kapitalvärdena. Vid bruksförslitning kommer räntenivån till följd därav att kunna stabiliseras något högre än vid tidsförslitning.

Om slutligen arbetstidsförkortningen kompenseras genom en övergång till arbete i skift, blir följden vid tidsförslitning en ökning av kapitalens avkastning. Vid bruksförslitning kommer däremot realavkastningen att kvarstå oförändrad, men kapitalvärdena måste trots detta stiga, emedan realkapitalens avkastning utfaller tidigare och sålunda kommer att underkastas en mindre hård diskontering. *Det är påtagligt, att resultatet av arbetstidsförkortningen vid ren tidsförslitning och övergång till skiftarbete i samtliga avseenden blir motsatt det resultat, som erhålles, när tekniska hinder föreligga för en övergång till skiftarbete.* Vid bruksförslitning medför övergången till skiftarbete mindre starka och utbredda förändringar.

Resonemanget har i det föregående genomgående förts med bortseende från de komplikationer, som inträda på en öppen marknad till följd av de internationella betalningarnas reaktion. Antag att läget är sådant, att man endast i begränsad utsträckning kan kompensera begränsningen av arbetstiden genom en övergång till skiftarbete och att därvid en viss räntesänkning blir påkallad för genomförandet av den räntepolitik, som i det föregående antagits gälla. Räntesänkningen i fråga måste på en öppen marknad medföra en förskjutning i betalningsbalansen till utlandets favör genom inflytande på de korta kapitalrörelserna. Man bör närmare bestämt erhålla en tendens till ökad kapitalexport respektive minskad kapitalimport, som under i övrigt oförändrade förhållanden utövar tryck på växelkurserna. Styrkan av denna tendens växlar givetvis med tillgången på mera räntabla placeringmöjligheter utom landet, som ur säkerhetssynpunkt anses jämställda med de inhemska placeringarna. Ju osäkrare förhållandena äro på valutamarknaden och ju större valutarskifferna till följd därav måste anses vara, desto mindre blir omfattningen av den kapitalutströmning, som utlöses vid en räntesänkning; den möjligheten föreligger givetvis alltid, att kapitalutströmningen icke blir större, än att den kan balanseras med hjälp av de utländska tillgångar, varöver centralbanken förfogar. Skulle kapitalutströmningen bli mera omfattande, framtvingas en

viss räntestegring, vilken sänker kapitalvärdena och därigenom utlöser en investeringsminskning. Under här införda förutsättningar bör den samtidigt tendera att skärpa övergången till mera arbetskrävande produktionsteknik. Den kan även väntas öka sparandet. Divergensen mellan sparande och investeringar bör utlösa en deflationstendens. Relationerna till utlandet framtvinga sålunda i detta fall ett avsteg från de principer för penningpolitiken, som i det föregående antagits gälla. Förskjutningen i riktning mot mera arbetskrävande produktionsteknik behöver icke medföra en relativ ökning av antalet anställda, emedan dess inflytande i denna riktning motväges av deflationstendensen och minskningen av investeringarna.

På en öppen marknad har man givetvis även att räkna med möjligheten av förskjutningar i det internationella varubytet omfattning. Sålunda kan senast diskuterade tendens till kapitalutströmning och därmed förbundna konsekvenser med hänsyn till räntenivån etc. komma att motvägas genom en nedgång i importens omfattning till följd av inkomstminskning.

De modifikationer i föregående resultat, som kunna påkallas av förändringar i exportvärdet, bli väsentligen beroende på möjligheterna att övergå till skiftarbete i exportindustrien och på lönenivåns förändringar. Om skiftarbete är uteslutet, kunna exportindustrierna först efter en period av utvidgning leverera samma varumängd som tidigare. En lönestegring åter, som icke förbindes med ökad arbetsintensitet, försämrar exportföretagens möjligheter till konkurrens med leverantörer i andra länder. Den nedgång i exportvärdet, som eventuellt utlöses av nu angivna förhållanden, är givetvis ägnad att motväga den möjliga importvärdereduktionen, så att denna icke leder till någon utjämning av det tryck, som kapitalutströmningen utövar på valuta- och penningmarknaden.

Framställningen har givit vid handen, att man vid en förkortning av arbetstiden har att räkna med en nedgång i sparandet och, under här införda förutsättningar, därmed även i nettoutbetalningarna för investeringsändamål, för den händelse att arbetstidsförkortningen icke kompenseras genom övergång till skiftarbete. Realkapitalbildningen blir därför i alla händelser svagare än tidigare. I samma riktning verkar givetvis en eventuell fördyring av kapitalens rekonstruktionskostnader. Om samhället ursprungligen varit stationärt, i den meningen att realkapitalens omfattning endast vidmakthållits, så att nettoutbetalningarna för investeringsändamål och nysparandet varit lika med noll, skulle den av arbetstidsförkortningen framkallade nedgången i sistnämnda båda storheter tydligen innebära kapitalförtäring och negativt sparande. Kapitalutrustningen skulle med andra ord i ett ursprungligen stationärt samhälle undergå en successiv decimering, som skulle medföra allt sämre försörjningsmöjligheter. Så snart samhället är framåtskridande och nettoutbetalningarna för investeringsändamål liksom även nysparandet äga ett positivt värde, leder arbetstidsförkortningen endast till minskad tillväxthastighet hos realkapitalen, eller med andra ord till att samhället närmar sig den stationära typen med hänsyn till kapitalförsörjningen.

Förkortningen av arbetstiden övar givetvis även inflytande på den typ, var-

av realkapitalen bli. Vare sig man räknar med bruksförslitning eller tidsförslitning, finnes det anledning att gynna de kapitalformer, som ge största möjliga utbyte av antalet utgjorda arbetstimmar. Arbetstidsförkortningen kan sålunda frampressa en teknisk försöksverksamhet för att driva upp den enskilda arbetsprestationen. Det gäller här något annat än en ökad mekanisering av driften. På grund av att kapitalen visa sjunkande avkastning, är en sådan icke motiverad; tvärtom är ju en övergång till mera arbetskrävande teknik påkallad, om arbetslönerna kvarstå oförändrade och kapitalräntan icke sänkes i relation till nedgången i realkapitalens avkastning. Vad det gäller, är i stället att vid oförändrad omfattning hos kapitalutrustningen ge denna en sådan form, som framtvingar ökad arbetsintensitet och underlättar rationell arbetsledning; man skulle kunna tala om en kvalitetsförändring hos realkapitalen i riktning mot högre produktionsintensitet. *En dylik kvalitetsförskjutning tenderar givetvis att begränsa den relativa användningen av arbetskraft.*

Med hänsyn till senast behandlade förhållanden kan sägas, att vilken återverkan än arbetstidsförkortningen får på antalet anställda under övergångstiden, innan realkapitalens omfattning eller kvalitet i nämnvärd grad förändrats, så har man på längre sikt att räkna med återverkningar, vilka få till resultat en sänkning av den hastighet, varmed antalet anställda framgent tillväxer. Denna verkan är givetvis ur arbetslöshetssynpunkt betydelsefullare än den omedelbara uppgång i antalet anställda, som visades vara sannolik bland annat under de förutsättningar, som gällde i det första exemplet.

Ett definitivt omdöme om arbetstidsförkortningens inflytande på den ekonomiska situationen är icke möjligt utan närmare kännedom även om utsträckningen av det område, på vilket begränsningen av arbetstiden skall äga rättslig tillämpning, och om den relativa omfattningen av de delar av tillämpningsområdet, varpå ovan angivna alternativa förutsättningar äga tillämpning.

Den viktigaste grunden för en uppdelning av tillämpningsområdet ligger i de växlande tekniska möjligheterna att övergå till skiftarbete. Vid sidan därav har man emellertid att beakta, att bruks- respektive tidsförslitning äro av växlande relativ betydelse inom olika områden, att även tillgången på yrkesskolad arbetskraft varierar, så att återverkan på arbetslönerna blir växlande, och att slutligen möjligheten av en ökning av arbetsintensiteten — respektive en kvalitetsförändring hos realkapitalet, som leder till ökad intensitet — är mycket olika inom skilda näringsgrenar. Dessa olika förhållanden och deras relativa betydelse måste på ett eller annat sätt sammanvägas, för att man skall kunna bestämma den dominerande tendensen. Betydande svårigheter resa sig mot en dylik sammanvägning icke minst på den grund, att olikheterna i fråga måste antagas medföra en förskjutning av produktionsinriktningen över till de områden, där produktionsförhållandena komma att gestalta sig relativt gynnsammast. Givet är, att denna förskjutning i produktionsinriktningen på lång sikt även är av stor självständig betydelse. Större vikt tillkommer emellertid med all sannolikhet de förskjutningar, som äga rum mellan tillämpningsområdena å ena sidan och de endast indirekt berörda delarna av näringslivet å den andra.

De områden, för vilka den rättsliga begränsningen av arbetstiden icke gäller, få givetvis även de sitt läge förändrat genom åtgärden i fråga. Dessa förändringar kunna förmedlas av ränteutvecklingen respektive av förskjutningar i den relativa tillgången på arbetskraft eller av förändringar i för produktionskostnaderna eller produktvärdet bestämmande priser. Under förutsättning att någon övergång till skiftarbete i regel icke kommer till stånd, blir ränteutvecklingen sannolikt ägnad att förbättra räntabiliteten inom de icke berörda områdena. Däremot böra de förändringar i den relativa tillgången på arbetskraft, som i åtskilliga fall måste inträda, verka försämrande på produktionsmöjligheterna inom de endast indirekt berörda områdena. I samma riktning verkar den förskjutning i bytesrelationen mellan produkter från de olika områdena, som inträder, om man icke kan arbeta i skift; produkter från de icke berörda områdena komma tydligen att föreligga i relativt större kvantitet i förhållande till produkter från de berörda områdena, vilket innebär ett relativt produktprisfall för de icke berörda områdenas del. Vilka förskjutningar i produktionsinriktningen, man under dessa omständigheter kan påräkna, blir närmast beroende på huru sistnämnda tendens till räntabilitetsförsämring på skilda håll kommer att avvägas mot det relativt gynnsammare ränteläget.

Skulle man, i motsats till vad som här antagits vara fallet, övergå till skiftarbete inom de berörda områdena, kommer prisutvecklingen att inom de endast indirekt berörda områdena verka räntabilitetsförbättrande och ränteutvecklingen att inom samma områden verka räntabilitetsförsämrande.

Den allmänt ställda frågan om en arbetstidsförkortnings ekonomiska verkningar kan överhuvud icke besvaras på annat sätt än som här skett, nämligen i hypotetisk form. Värdet av en undersökning av den art, som framlagts i denna avdelning av kapitlet, ligger däri, att den visar, i vilka avseenden man måste erhålla ökad kännedom om faktiskt rådande förhållanden och om den konkreta utformningen av de tänkta bestämmelserna rörande arbetstidsförkortningen, för att en praktisk diskussion skall vara möjlig och bestämda slutsatser kunna dragas. Av intresse är emellertid, att om en övergång till skiftarbete ej kommer till stånd i större omfattning, kan en arbetstidsförkortning i åtskilliga — i verkligheten sannolika — fall, närmast till följd av sitt inflytande på realkapitalbildningen, visas vara på längre sikt ogynnsam ur arbetslöshetssynpunkt.

Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.

TREDJE AVDELNINGEN

ARBETSMARKNADSPOLITIKEN OCH

ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET

KAP. IX.

Anpassningen på arbetsmarknaden.

I föregående avdelning av detta betänkande har kommittén behandlat de ekonomiska faktorer, som bestämma den allmänna relationen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Därvid har emellertid föga beaktande kunnat ägnas åt det för arbetslösheten särskilt karakteristiska, nämligen att den är en företeelse på arbetsmarknaden och följaktligen i väsentlig mån bestämd även av de individuella och institutionella faktorer, som där göra sig gällande. För dessa förhållanden har en redogörelse lämnats i Betänkande I och därtill fogad bilaga II, »P. M. angående arbetsmarknaden och de faktorer som bestämma dess utveckling». Beträffande särskilt den socialt belastade arbetskraften finnas närmare uppgifter att tillgå i den av socialstyrelsen utgivna publikationen Arbetslöshetsräkningen 1927 samt i den på föranstaltande av pensionsförsäkringskommittén verkställda undersökningen angående det sociala hjälpklientelet. För att erhålla närmare kännedom om vissa anpassningsspörsmål har kommittén inhämtat upplysningar dels från arbetslöshetskommissionen, dels från ett antal inom den sociala hjälpverksamheten arbetande personer.

De oavslåttligt skeende förändringarna i produktionens inriktning, teknik och omfattning framkalla ett ständigt förändrat behov av olika slags arbetskraft vid olika företag, inom särskilda näringsgrenar samt inom hela näringslivet. Härigenom liksom genom förskjutningar i arbetskraftens mängd och sammansättning uppkommer inom produktionen en permanent ehuru till sin styrka växlande tillströmning och avgång av individer. För ett snabbt tillgodoseende av arbetskraftsbehovet erfordras, att arbetskraften är fullt rörlig och omedelbart anpassar sig efter arbetskraftsbehovet. Erfarenheten visar emellertid, att så icke är förhållandet, utan att för arbetskraftens rörlighet på arbetsmarknaden resa sig åtskilliga hinder, som äro ägnade att framkalla arbetslöshet.

Till väsentlig grad äro dessa hinder att hänföra till arbetskraften själv, dess naturbestämda eller genom utbildning förvärvade egenskaper. Somliga anställningar lämpa sig endast för män, andra för kvinnor; somliga passa för ungdom, andra för äldre. För vissa platser erfordras hög fysisk och andlig spänstighet, under det att andra endast kräva mindre eller t. o. m. ringa naturliga förutsättningar. Medan osviklig pålitlighet och karaktärsstyrka i många fall äga avgörande betydelse, kunna dylika egenskaper i andra fall vara av

relativt underordnad vikt. Näringslivets starka differentiering uppställer vidare krav på tusentals till arten och graden av utbildning olika yrkeskvalifikationer. Och dessa måste i regel vara kombinerade med vissa ålders-, köns- och anlagsförutsättningar för att i de särskilda fallen motsvara produktionens behov.

Det ligger i sakens natur, att enbart dessa förhållanden medföra svårigheter för att alltid och omedelbart tillgodose de aktuella behoven av arbetskraft. Även om sådan finnes tillgänglig på den plats, där behovet framträder, blir arbetstillfället för viss tid eller helt outnyttjat, därest arbetskraften ej besitter de nödiga kvalifikationerna. Kan lämplig arbetskraft anskaffas från annan ort, så medför i varje fall överflyttningen en viss tidsutdräkt samt hinderliga flyttningskostnader. För en flyttning till annan ort möta även andra svårigheter, som allt efter individens högre eller lägre grad av företagsamhet och energi göra honom mer eller mindre motvillig att företaga ett ombyte av uppehållsort. De flesta människor äro starkt fästade vid den vanliga miljön. En förändring av denna ter sig ofta vanskelig, isynnerhet för en familjeförsörjare. Är denne därefter innehavare av eget hem, bindes han vid sin vistelseort av så starka band, att han i regel har svårt att slita dem, även om han genom flyttning till annan ort skulle erhålla förbättrade utkomstmöjligheter.

Även en övergång till nytt yrke eller ny anställning på samma ort måste i viss mån medföra en miljöförändring, som i många fall verkar avskräckande. Äldre arbetare hava vanligen svårt att finna sig tillrätta i ovana förhållanden och en ny kamratkrets samt att övergå till annan organisation. Ju högre yrkesutbildning de förvärvat, desto mer utvecklad är deras yrkesambition. För dem innebär det en stor uppoffring att se sina utbildningsårs kunskaper och erfarenheter mer eller mindre bortkastade och att finna sig på den nya platsen mindre värdefulla och uppskattade än de förut varit. Denna känsla av social degradering förstärkes givetvis, därest förändringen medför försämrad inkomst.

De hämningsmoment, som sålunda göra sig gällande i fråga om individens anpassning på arbetsmarknaden, vinna ökad betydelse genom det offentliga — liksom det enskilda — understödsväsendet. Den hjälp, som därifrån tillhandahålles individen, minskar i större eller mindre mån det honom eljest omedelbart påvilande tvånget till självförsörjning. Saknar han egna medel och finnes intet understöd från andra att tillgå, måste han för sitt uppehälle söka sig arbete, varhelst sådant står att få och till den lön, som bjudes, om den blott räcker till för de mest oundgängliga behoven. Erhåller han understöd, blir han allt efter hjälpens effektivitet mer eller mindre oberoende av det omedelbara nödtvånget till självhjälp. Åtnöjer han sig med det understöd han får, har han intet eget intresse av att förskaffa sig arbete. Men även om understödstagande i och för sig synes motbjudande och den därigenom erhållna utkomsten otillräcklig, erbjuder den honom dock en tillfällig lättnad, som bereder en viss frihet att välja slag av anställning, plats för anställning samt anställningsvillkor. I samma mån understödet är mera för-

månligt och lättåtkomligt, kommer det att i högre grad motverka anpassningen på arbetsmarknaden.

Till de nu antydda individuella hämningsmoment, som minska arbetskraftens rörlighet, kommer inflytandet av det fackliga organisationsväsendets anordningar för arbetsmarknadens reglering. Dessa åsyfta i stort sett att standardisera arbetsvillkoren för respektive organisationers verksamhetsområden. Även om härigenom omflyttningen mellan olika företag inom samma standardiseringsområde i viss mån underlättas, så skärpes å andra sidan avgränsningen mellan de olika områdena dels genom de mycket olika lönenivåer, som där upprätthållas, dels ock genom de avstängningsåtgärder, som vidtagas för att förhindra arbetskraftens tillströmning från lägre till högre betalda områden. Vissa av organisationerna fastslagna bestämmelser om löner samt om antagande och avskedande av arbetskraft äro för övrigt ägnade att försätta vissa ålders- och andra kategorier i en försämrad ställning vid konkurrensen om anställning, varigenom arbetslösheten koncentreras på dem. I samma riktning verka de av kommunala myndigheter och andra ortsintressen vidtagna åtgärderna att från arbetstillfällena utestänga personer från annan ort.

Å andra sidan finnas vissa faktorer, som verka underlättande för denna anpassning. Det är här företrädesvis det allmänna, som vidtagit anordningar ägnade att direkt eller indirekt tillgodose ifrågavarande syfte. Av stor betydelse äro uppenbarligen de omfattande systematiska åtgärderna för att bevara och höja släktets andliga och fysiska sundhet samt för att genom allmän och yrkesbetonad utbildning göra arbetskraften mera duglig och användbar. Omedelbart inriktade på att undanröja omflyttningssvårigheter äro sådana anordningar, som avse förbilligande av resekostnader, upplysning rörande arbetstillfällena och arbetsförhållanden samt förmedling av arbete.

Under den senaste tiden har behovet av att på nu angivna vägar underlätta arbetsmarknadsanpassningen i ökad grad blivit beaktat. Emellertid ha samtidigt olika hämmande inflytanden starkare gjort sig gällande. Med näringslivets utveckling har yrkesdifferentieringen fortgått. Det ökade välståndet har medfört ökade anspråk och mindre villighet att antaga anställningar med arbetsförhållanden och arbetsvillkor, som betraktas såsom mindre förmånliga. Den organiserade marknadsregleringen har utvecklats och lett till starkare lönesplittring samt skärpta avgränsningar mellan olika områden o. s. v., och samtidigt har understödsväsendet erhållit större omfattning och lämnat förmånligare hjälp och därigenom minskat självförsörjningstvängets tryck. Då dessa förhållanden otvivelaktigt lett till en ur arbetslöshetssynpunkt skadlig, fortgående minskning av arbetskraftens rörlighet, har kommittén ansett sig böra något närmare belysa desamma.

KAP. X.

Den individuella anpassningen.

Såsom nyss framhållits äro de svårigheter, som möta för individernas inpassning i arbetslivet, i väsentlig mån beroende på deras egna fysiska och psykiska förutsättningar samt på deras levnadsförhållanden. Ett flertal av de olika individuella faktorer, som i nu berörda avseenden äga betydelse, äro emellertid av sådan beskaffenhet, att de undandraga sig påverkan utifrån eller i varje fall måste huvudsakligen bedömas ur andra synpunkter än dem kommittén har att beakta. I det följande beröras därför endast vissa särskilda områden, där enligt kommitténs uppfattning arbetslöshetssynpunkter i högre grad påkalla uppmärksamhet och där jämväl förutsättningar föreligga för att sådana synpunkter kunna tillgodoses.

Av grundläggande betydelse för individens användbarhet inom arbetslivet äro givetvis de egenskaper, med vilka han av naturen utrustats. Frågan om möjligheten av och medlen för att förbättra folkmaterialet är numera föremål för ett forskningsarbete, som för utvecklingen på längre sikt torde bliva av stor betydelse och som därför otvivelaktigt är förtjänt av intresse och stöd från det allmännas sida. Av synnerlig vikt äro uppenbarligen även de strävanden, som efter olika linjer äro inriktade på att förebygga risker för individernas hälsa samt att, i de fall då denna blivit nedsatt, åter göra dem arbets- och försörjningsdugliga.

Av mera omedelbart intresse ur arbetslöshetssynpunkt är emellertid frågan om att för *arbetskraft med fysisk eller social belastning* undanröja eller åtminstone försvaga de hinder för dess användande i arbete, som härflyta av sådan belastning. I viss mån äro dessa hinder beroende på allmänhetens psykologiska inställning och kunna därför bekämpas endast genom en på undanröjandet av oberättigade fördomar inriktad upplysningsverksamhet, i vilket avseende läkare, lärare och frivilliga organisationer redan gjort och framgent kunna göra betydelsefulla insatser.

Den väsentliga svårigheten för den s. k. mindervärda arbetskraftens utnyttjande inom arbetslivet är emellertid av reell natur, sålunda beroende på individernas faktiska brister i vissa ur arbetssynpunkt viktiga avseenden. Allt efter arten och graden av fysisk eller psykisk belastning kunna de sålunda utan att bereda olägenheter för arbetsgivare eller arbetskamrater endast användas till sådana arbeten, där deras individuella brister icke äro av någon eller åtminstone någon mera avsevärd betydelse. Då till följd härav de plat-

ser, för vilka de lämpa sig, äro i de särskilda fallen relativt fåtaliga, kräver uppsökandet av dessa platser på den svåröverskådliga arbetsmarknaden en sådan aktivitet hos individerna, som de i allmänhet icke besitta. Särskilda anordningar äro därför påkallade för att stödja och i näringslivet inpassa den s. k. mindervärda arbetskraften. Insikten härom har också föranlett enskilda, frivilliga organisationer samt det allmänna att vidtaga sådana åtgärder, vilka i allmänhet inriktats på särskilda kategorier belastade individer samt anknutits till anstalter för deras utbildning, vård eller omhändertagande av annan anledning. Hithörande frågor ha under den senaste tiden tillvunnit sig ökad uppmärksamhet, som bl. a. föranlett en nyligen avslutad utredning rörande åtgärder beträffande personer, vilka återföras till arbetslivet efter att hava varit tvångsvis omhändertagna å offentliga anstalter. Det vill också synas, som om den nu pågående utvecklingen av den offentliga arbetsförmedlingen skulle komma att bereda denna ökad tillgång till platser, lämpade för den s. k. mindervärda arbetskraften.

När kommittén här allenast omnämner *det allmänna uppfostrings- och utbildningsväsendet*, så innebär detta icke något underkännande av dettas synnerliga betydelse för utvecklandet och stärkandet av individernas naturliga förutsättningar för arbetslivet. Hög intellektuell nivå och fysisk spänstighet hos individerna äro uppenbarligen ägnade att i betydande grad vidga området för deras användbarhet samt att öka värdet av deras insatser inom produktionen. Betydelsefullast ur arbetslöshetssynpunkt äro givetvis de delar av uppfostringsväsendet, som direkt taga sikte på att underlätta *ungdomens yrkesutbildning*. På hithörande områden pågår också ett oavslutligt reformarbete i syfte bl. a. att genom anpassning av yrkesutbildningen efter produktionsalltmer skiftande och stegrade krav minska den med särskilda skadeverkningar förenade arbetslösheten bland ungdom. Kommittén erinrar med avseende härå om de utredningar och förslag, som redan framlagts eller äro att förvänta från s. k. ungdomsarbetslöshetssakkunniga; värdefulla erfarenheter kunna ock förväntas av den försöksverksamhet i utbildningssyfte, som sedan längre tid tillbaka och för närvarande i större omfattning utövas med avseende å hjälpbehövande arbetslös ungdom.

Ehuru det allmänna ägnat ökad uppmärksamhet åt vikten av att giva ungdomen en för dess självförsörjning mera ändamålsenlig utbildning, måste denna dock alltjämt i huvudsak ske under arbete inom näringslivet. Avsevärda svårigheter härför möta dock till följd av de lösliga anställningsförhållanden, som i allmänhet äro rådande och vilka lägga hinder i vägen för anordnandet och genomförandet av en systematisk yrkesutbildning för unga arbetare. Den i ett flertal främmande länder sedan längre tid tillbaka lösta frågan om *lärlingslagstiftning* har visserligen även i vårt land under senare tid blivit föremål för utredningar men utan att positiva resultat vunnits. Sedan emellertid 1934 års riksdag, med hänsyn bl. a. till arbetslösheten bland ungdomen, hos Kungl. Maj:t hemställt om förnyad utredning i frågan, kunna förslag för-

väntas, som åsyfta att härutinnan åvägbringa mera tillfredsställande förhållanden.

För att såväl individernas strävan efter yrkesutbildning som ock det allmännas anordningar härför skola kunna så vitt möjligt anpassas efter de oavlätliga förskjutningarna i produktionens efterfrågan å arbetskraft, erfordras kännedom om dessa förändringar, alltså om det ökade eller minskade behovet av viss slags arbetskraft, framträdandet av nya sådana behov, upphörandet av andra o. s. v. Arbetsmarknadens stora totala omfång samt dess starka och fortgående splittring på lokala och yrkesbetonade delmarknader bereda emellertid svåra hinder för erhållande av sådan kännedom. Erforderlig översikt över behovsförskjutningarna kan endast erhållas genom en systematisk inregistrering av den efterfrågan och tillgång på arbetskraft, som vid varje tidpunkt föreligger. Enhetlig sådan registrering försiggår inom den offentliga arbetsförmedlingen i samband med mottagandet av arbetsgivares och arbetares ansökningar om arbetskraft respektive anställning. Den offentliga arbetsförmedlingen är emellertid ännu icke tillräckligt utvecklad eller anlitad, åtminstone av arbetsgivare och arbetare inom vissa områden, för att den nu pågående registreringen skall bliva i erforderlig grad vägledande för bedömandet av arbetskraftsefterfrågans förändringar och arbetskraftens därav påkallade inriktning. Såsom i annat sammanhang visas, undergår förmedlingen för närvarande en utveckling i olika avseenden, som kommer att göra densamma bättre ägnad att tillgodose arbetsgivarnas och arbetarnas behov och varigenom den kan påräkna ökad anslutning från dessa. Åtskilliga andra omständigheter komma att verka i samma riktning. Enligt bestämmelserna för det allmännas hjälpverksamhet för arbetslösa kunna dessa erhålla arbetslöshets-hjälp, endast för så vitt de, efter att hava hos organ för den offentliga arbetsförmedlingen gjort ansökan om anställning, icke erhållit sådan. Denna föreskrift har emellertid i relativt begränsad omfattning påverkat anslutningen från bättre utbildade arbetare, vilka vid förlust av anställning själva lättare kunna förskaffa sig ny sådan och vilka under tider av arbetslöshet hava att tillgå hjälp från den egna organisationens arbetslöshetskassa och därför i mindre mån äro hänvisade till den offentliga hjälpverksamheten. Allt efter som dessa kassor komma att i anledning av beslut vid 1934 års riksdag omorganiseras till erkända arbetslöshetskassor, för vilka nyss angivna bestämmelser om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen äro gällande, kan ökad anslutning till denna förväntas från de bättre utbildade arbetarnas sida. Då därigenom arbetsförmedlingen kommer att erbjuda ett rikare urval av arbetskraft för arbetsgivarna, kan även från dessas sida ökad anslutning påräknas.

I samma mån utvecklingen sålunda leder till att hos den offentliga arbetsförmedlingen inregistreras en allt större del av den aktuella efterfrågan och tillgången på arbetskraft, kunna proportionerna dem emellan och förskjutningarna därutinnan bättre överskådas såväl i stort som beträffande olika delmarknader. Därvid erbjuder sig fastare underlag för en ordnad upplys-

ningstjänst, *yrkesrådgivning*, till ledning för arbetskraftens inriktning. Betydelsen av en sådan upplysningsverksamhet framträder givetvis starkast beträffande den ungdom, som står inför valet av arbetsområden och för vilken ett felaktigt val kan bliva ödesdigert för hela framtiden. Man har därför i åtskilliga främmande länder vidtagit åtgärder i förevarande syfte, och jämväl i vårt land hava vissa anordningar, närmast avseende ungdomlig arbetskraft, kommit till stånd i anslutning till undervisningsväsendet och den offentliga arbetsförmedlingen. För utvecklandet av dessa anordningar erbjuda sig gynnsammare förutsättningar genom den pågående utvidgningen och förstärkningen av arbetsförmedlingens organisation och effektivitet, varigenom ej blott, såsom redan framhållits, bättre översikt vinnes över marknadsutvecklingen utan även själva arbetsförmedlingsverksamheten kan i högre grad medverka till arbetskraftens ledande från yrken och orter med mindre efterfrågan till sådana med större efterfrågan.

Som redan nämnts, härflyta emellertid svårigheter för anpassningen på arbetsmarknaden även av de yttre omständigheter, under vilka individerna leva. Av särskild betydelse äro de hämningsmoment, som göra sig gällande, när övergång till annat arbete är förknippad med lokal förflyttning. Härmed förenade risker minskas tydligen, om förflyttningen icke medför olägenheter beträffande organisationstillhörighet — alltså vid öppen fackföreningspolitik — om vidare genom den offentliga arbetsförmedlingen eller på annat sätt upplysningar stått till buds rörande anställningsvillkor m. m. inom det nya arbetsområdet samt om anställning där redan vunnits.

En överflyttning är emellertid vanligen förenad med kostnader, till vilkas täckande arbetaren i många fall saknar medel och vilka ej heller en blivande arbetsgivare, i de fall då avtal om anställning redan träffats, anser sig böra bestrida eller förskottera. Behovet av åtgärder för att genom bidrag till *täckande av arbetares resekostnader* underlätta deras överflyttning till ort, där bättre arbetsmöjligheter stå dem till buds, har beaktats genom bestämmelser rörande såväl de erkända arbetslöshetskassorna som den statsunderstödda hjälpverksamheten för arbetslösa. Sedan längre tid tillbaka står i samma syfte ett statsanslag till den offentliga arbetsförmedlingens förfogande.

I detta sammanhang möter frågan om vad från det allmännas sida lämpligen kan göras för *överflyttning av större grupper av arbetare* (transferring), i de fall då sådana till följd av företags nedläggande eller större omläggningar i dessas drift eller eljest på grund av mera genomgripande förändringar i produktionen stå utan anställning och då den lokala arbetsmarknaden ej erbjuder förutsättningar för deras sysselsättande. Under goda konjunkturen med stark efterfrågan på arbetskraft föreligga givetvis större möjligheter för arbetarna att på egen hand eller med anlitande av arbetsförmedlingen, eventuellt med det allmännas stöd till resekostnadernas täckande, själva förskaffa sig ny anställning på annan ort. Utsikterna härtill minskas emellertid i samma mån konjunkturen äro sämre, de ledigblivna grupperna äro

större och deras yrkesinriktning gör dem mindre eftersökta på andra områden av arbetsmarknaden. I sådana fall framträder starkt behovet av en *aktiv insats från det allmännas* sida för deras överflyttning. I vissa främmande länder har man i detta syfte vidtagit mer eller mindre ingripande åtgärder. Detta överflyttningsspörsmål har även i vårt land kunnat i viss mån beaktas inom ramen av den särskilda hjälpverksamheten för arbetslösa. För orter, där ett stort arbetskraftsöverskott kunnat konstateras, har man sålunda sökt ställa till förfogande relativt många platser vid reservarbeten i andra trakter, varigenom de arbetslösa erhållit tillfälle att utanför inflytandet av sin gamla arbetsmiljö orientera sig efter nya levnads- och arbetsförhållanden. I större skala har så skett exempelvis beträffande arbetare från de norrbottniska gruvfälten, av vilka jämlikt särskilt beslut av Kungl. Maj:t ett antal av omkring 2 000 sedan någon tid tillbaka varit hänvisade till reservarbeten i mellersta och södra Sverige. I viss utsträckning synas sådana tillfälligt överflyttade arbetare ha lyckats vinna inträde på arbetsmarknaden i den trakt, till vilken de hänvisats, eller åtminstone en vidgad arbetserfarenhet, som är ägnad att för framtiden öka deras användbarhet för annat arbete än deras förutvarande.

I detta sammanhang må erinras om att särskilda överflyttningshinder möta för arbetare, som själva äga sina bostäder, och detta även i större orter med starkare omsättning på bostadsmarknaden. På mindre orter med liten bostadsefterfrågan medför ju det samtidiga utrymmandet av ett flertal bostadslägenheter, att dessa mer eller mindre förlora i värde. Vid planerad omflyttning ställas arbetarna därigenom inför risken att förlora sina i det egna hemmet nedlagda besparingar, eventuellt att för framtiden belastas med skuld för detta.

Dylika för arbetskraftens rörlighet hinderliga förhållanden förelågo icke i samma mån tidigare, då på smärre industriplatser arbetsgivarna i allmänhet tillhandahöllo och upplåto bostäder åt sina arbetare. Det kan därför ur arbetslöshetssynpunkt ifrågasättas, huruvida bostadsfrågan för industriarbetare i bruks- o. d. samhällen bör helt ordnas på egnahemsprincipens grund. En större rörlighet föreligger uppenbarligen på de platser, där vederbörande arbetsgivare ansvara för åtminstone den del av bostadsbeståndet, som erfarenhetsmässigt toges i anspråk för mera fluktuerande arbetskraftsbehov.

Förhållandena ställa sig väsentligt annorlunda beträffande den del av egnahemsrörelsen, som åsyftar självförsörjning vid egen jordbruksdrift. Denna har i viss mån främjat överflyttning från industri- till jordbruksarbete, alltså en verklig transferering av arbetskraft. Till frågan om den allmänna betydelsen ur arbetslöshetssynpunkt av den på jordbruksegnahem inriktade egnahemsrörelsen återkommer kommittén i det följande.

För underlättande av arbetares överflyttning hava i utlandet vidtagits åtgärder för nyinriktning, s. k. *omskolning av arbetskraft*, samt anvisats medel för bestridande av vissa *överflyttningskostnader*, ej blott resekostnader. Även i vårt land har behov av åtgärder i förevarande syfte framträtt till följd av de stora svårigheter, som en till vissa orter koncentrerad arbetslöshet av större mått och längre varaktighet berett såväl de arbetslösa som vederbörande kommuner.

Det är framför allt den fortskridande industrialiseringen samt den därav härflytande uppdelningen av arbetsmarknaden, som gjort denna så komplicerad och svåröverskådlig samt framkallat ett ökat behov av åtgärder för utjämningen av tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Anordningar i sådant syfte från det allmännas sida vidtogos i vårt land först av några städer samt senare av vissa landsting, vilka därmed avsågo att tillgodose behoven på sina egna lokala marknader. Då denna begränsning tydligen medförde olägenheter, föranleddes staten att genom ekonomiskt stöd och på annat sätt medverka till organiserandet över hela landet av enhetligt ordnade, sinsemellan samarbetande anstalter, *Sveriges offentliga arbetsförmedling*. Statens strävan har vidare åsyftat att inom de olika anstalterna tillgodose särskilda yrkesområdets samt den unga arbetskraftens speciella behov. Den utveckling av arbetsförmedlingen, som härigenom framkallats, har i hög grad varit ägnad att sammanbinda de olika delmarknaderna till en mera enhetlig och överskådlig riksmarknad samt sålunda att underlätta utjämningen ej blott inom olika orter och yrken utan även mellan dem.

Statens ekonomiska stöd och därpå grundade inflytande över detta anstaltsväsen har dock varit för svagt för att trygga en tillräckligt omfattande utbyggnad och intensifiering av verksamheten över hela riket. Bristerna härutinnan ha skarpare framträtt med anledning av de stora anspråk på arbetsförmedlingen, som uppkommit i samband med den särskilda hjälpverksamheten för arbetslösa. Då såväl erhållande som fortsatt åtnjutande av arbetslöshetshjälp gjorts beroende av huruvida den hjälpsökande anmält sig såsom arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och att denna konstaterat, att anställning icke kunnat beredas honom, har arbetsförmedlingen fått mottaga en stark tillströmning av hjälpsökande arbetslösa. De härmed förenade kontrolluppgifterna ha särskilt under tider av allmänare och mera omfattande arbetslöshet varit mycket betungande och tagit den relativt svaga organisationen så starkt i anspråk, att själva arbetsförmedlingsverksamheten därav blivit lidande. När vidare hjälpverksamhet anordnats i en mängd kommuner, där fasta organ för arbetsförmedlingen saknats och där jämlikt gällande bestämmelser sådana organ måst tillfälligtvis inrättas, ha dessa till följd av sin improviserade karaktär i allmänhet icke blivit tillräckligt effektiva ens för sina lokala kontroll- och arbetsförmedlingsuppgifter, än mindre för medverkan vid interlokal utjämning.

Sedan det numera blivit tydligt, att det allmänna icke kan undandraga sig att för arbetslösa uppehålla en stadigvarande hjälpverksamhet, för vars ändamålsenliga bedrivande, oavsett formerna för densamma, arbetsförmedlingens medverkan är oundgänglig, ha åtgärder vidtagits för dennas fastare organiserande och ytterligare utveckling. Genom den vid 1934 års riksdag antagna lagen om offentlig arbetsförmedling ha sålunda landstingen samt städer, som icke deltaga i landsting, förpliktats att inom sina områden ordna arbetsförmedlingen på ett ändamålsenligt sätt samt i nära samverkan med motsvarande anordningar i riket i övrigt. För att underlätta genomförandet av denna utveckling har vidare, jämlikt beslut vid nyssnämnda riksdag, statens bidrag

till kostnadernas täckande avsevärt ökats. Då därjämte statens centralmyndighet på detta område, socialstyrelsen, erhållit ökad befogenhet beträffande anstaltens organisation och verksamhet samt förstärkt personalutrustning för fullgörandet av sina uppgifter härutinnan, står den offentliga arbetsförmedlingen inför en utveckling i olika avseenden, som bör vara ägnad att väsentligt öka dess effektivitet.

Med hänsyn till att den offentliga arbetsförmedlingen sålunda för närvarande befinner sig i ett övergångsstadium, är det givetvis nu icke möjligt att med säkerhet bedöma, huruvida den kommer att kunna motsvara de mycket stora anspråk, som i fortsättningen ställas på densamma såsom ej blott kontrollorgan för olika former av arbetslöshetshjälp utan även och framför allt arbetsförmedlingsorgan. Det har otvivelaktigt i vissa avseenden varit gagneligt, att de olika arbetsförmedlingsanstalterna fått framväxa på grundval av en inom de olika orterna vunnen erfarenhet rörande behovet av sådana anordningar. Å andra sidan ha emellertid lokala intressen härigenom kunnat göra sig gällande i en omfattning och på ett sätt, som ur allmänna synpunkt varit mindre lämpligt. Härav härflytande olägenheter ha starkt framträtt särskilt beträffande de provisoriska arbetsförmedlingsorganen. Dessa ha nämligen kommit att stå i sådant beroende av lokala inflytelser, att de ofta på ett mycket bristfälligt sätt fyllt både sina arbetsförmedlings- och kontrolluppgifter. Ehuru den nu pågående omorganisationen kan förväntas leda till förbättring även härutinnan, få anstalterna dock även i fortsättningen i främsta rummet en lokal karaktär och bli för sin utrustning väsentligt beroende av lokala anslagsbeviljande myndigheter. Därav torde komma att bli följden, att organisationens omfattning och fasthet komma att bli mycket växlande i olika landsdelar. Ej heller lära erforderliga garantier vinnas för att arbetsförmedlingspersonalen blir lämpligt rekryterad och utbildad samt erhåller tillräckligt självständig ställning för att kunna på bästa sätt och med tillbörlig auktoritet fullgöra sina uppgifter. Nu berörda svagheter torde knappast kunna i önskvärd mån undanröjas, med mindre än att staten tillerkännes det avgörande inflytande över denna organisation, vartill dess starka ekonomiska insats för densamma redan nu synes berättiga.

KAP. XI.

Det fackliga organisationsväsendet.

I det föregående har i olika sammanhang berörts, hurusom anpassningen på arbetsmarknaden hämmas genom det starkt utvecklade fackliga organisationsväsendet. Dettas betydelse härutinnan härflyter väsentligen därav, att det är uppbyggt och alltmer utvecklats i form av specialorganisationer för särskilda näringsgrenar. Såväl på arbetsgivar- som på arbetarsidan äro flertalet fackorganisationer visserligen sammanslutna i en centralorganisation, men dennas formella och reella inflytande är åtminstone på arbetarsidan — vilken i förevarande sammanhang är av dominerande betydelse — alltför svagt för att möjliggöra en effektiv kontroll över och enhetlig inriktning av specialorganisationernas verksamhet. Denna kommer därför att för varje sådan organisation väsentligen bestämmas av dess egna medlemmars särintressen, d. v. s. av dessas naturliga strävan att tillförsäkra sig så höga löner och i övrigt förmånliga arbetsvillkor, som maktförhållandena och de ekonomiska förutsättningarna inom den egna näringsgrenen medgiva. I den mån vissa organisationers medlemmar härigenom erhålla en förmånsställning, kommer denna att utöva stark dragningskraft på arbetare inom mindre gynnsamt ställda områden. Härigenom skulle från dessa uppstå en utströmning av arbetskraft, något som vore ägnat att utjämna lönerna och minska arbetslösheten. Då emellertid en sådan utjämning måste delvis genomföras genom en relativ sänkning av lönelägena för de gynnsammare ställda organisationerna, ter den sig oförmånlig ur deras speciella intressesynpunkter. Vissa organisationer föranledas härav att vidtaga olika anordningar för att, med uteslutande av andra arbetare, för sina egna medlemmar monopolisera tillträdet till arbete inom respektive näringsgrenar. Även inom organisationer tillgripas sådana avgränsningsåtgärder, som hindra att medlemmar på orter med sämre anställningsmöjligheter överflytta till orter med bättre sådana. Slutligen förekomma även anordningar, vilka verka därhän, att konkurrensen om arbetstillfällena försvåras för vissa åldrar och andra grupper.

Arbetarnas fackliga organisationsväsen har sålunda kommit att — oavsett dess allmänna strävan att höja lönerna — genom formerna för och inriktningen av sin verksamhet starkt öka arbetsmarknadens stelhet. Då härigenom, såsom i annat sammanhang visats, arbetslösheten i stort ökas och arbetslöshetsrisken blir ojämnt fördelad, synes det med hänsyn till arbetarnas samfälliga intressen angeläget, att de organisatoriska hindren för en smidigare anpassning på arbetsmarknaden undanröjas eller åtminstone minskas. Det

gäller härvid i synnerhet att i utjämnande riktning påverka den för olika områden skiljaktiga löneutvecklingen samt att undanröja anordningar, som medföra avgränsningar mellan organiserade arbetare och andra arbetare, mellan olika organisationers medlemmar samt mellan lokala och andra grupper inom samma organisation.

Dessa önskemål synas väl sammanfalla med den ståndpunkt, som även arbetarnas dominerande fackliga centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, intagit, i det den hävdar den öppna arbetsmarknadens princip såsom grundläggande för fackorganisationernas politik. Att denna likväl i tillämpningen kommit att i viss utsträckning präglas av monopolistiska tendenser beror sålunda, såsom redan nämnts, på att landsorganisationen icke i tillräcklig grad äger formell befogenhet och reella maktmedel för att kunna utöva effektiv ledning och kontroll över specialorganisationerna. Ett stärkande av landsorganisationens inflytande över specialorganisationerna framställer sig därför som ett ur arbetslöshetssynpunkt betydelsefullt önskemål. Likaså bör ett stärkande av de speciella fackförbundsledningarnas ställning i förhållande till förbundens avdelningar och medlemmar vara ägnat att öka garantierna för att landsorganisationens bestämmelser och direktiv i förevarande avseende skola vinna effektiv tillämpning inom de olika specialorganisationerna.

Genom en sådan organisationsreform, som gentemot de fackliga och lokala särintressena förstärkte de centrala instansernas ställning, skulle särskilt ökade möjligheter beredas för en även ur arbetslöshetssynpunkt mera rationell lönepolitik. Likaväl som fackförbundens centrala ledningar otvivelaktigt besitta större förutsättningar än de olika lokala ledningarna att pröva befogenheten av sina lokala medlemsgruppers löneanspråk, likaväl måste den för ett flertal yrkesområden gemensamma centralledningen förutsättas hava den vidare överblick över den ekonomiska utvecklingen samt det större oberoende gentemot speciella fackintressen, som erfordras för att kunna — med behörigt tillgodoseende av arbetarnas samfälliga intressen — sakkunnigt och måttfullt bedöma såväl lönepolitikens ändamålsenliga allmänna inriktning som ock den lämpliga avvägningen mellan de olika fackens löneintressen. De centrala ledningarna äro framför allt mest skickade att för sin lönepolitik tillgodogöra sig tillgängligt upplysningsmaterial rörande det ekonomiska läget och dess utvecklingstendenser.

Vissa anordningar för avgränsningar på arbetsmarknaden, närmast sådana som innebära företrädesrätt för vissa arbetare vid antagande, kvarstående eller återtagande i arbete eller som konstituera en för vissa arbetargrupper sysselsättande ogynnsam lönedifferentiering, tillkomma under samverkan mellan vederbörande arbetsgivare och arbetare. Denna samverkan resulterar vanligen i bestämmelser i kollektivavtal. Den lagstiftning rörande sådana avtal, som för närvarande finnes i vårt land, avser väsentligen att reglera dessas rättsverkningar och begränsar sålunda icke rätten att i kollektivavtal intaga bestämmelser om tillämpandet av nyss angivna marknadsavgränsande anordningar, vilka tydligen äro ägnade att minska arbetskraftens rörlighet.

KAP. XII.

Den offentliga hjälpverksamheten.

I.

I inledningen till denna avdelning (s. 172 f.) liksom i Betänkande 1 har framhållits, hurusom understöd, som lämnas individer, för dem lättar självförsörjningstväangets tryck och därigenom minskar rörligheten och anpassningen på arbetsmarknaden. Insikten om de därmed förenade riskerna har starkt präglat vår samhällsordning. Denna har sålunda sedan århundraden tillbaka varit grundad på principen om de arbetsdugliga samhällsmedlemmarnas skyldighet att sörja för sig själva och de sina. Lagstiftningen om fattigvården, vilken länge var den enda och allttjämt är den mera generella formen för samhällshjälp, har visserligen erkänt en rätt till hjälp, men endast för dem, vilkas hjälpbehov härflutit ur oförmåga att försörja sig. Först med 1918 års fattigvårdslag har en förändring därutinnan inträtt, i det att fattigvårdssamhället, kommunen, dels förpliktats att mot nöd skydda den arbetslöses minderåriga barn, dels medgivits rätt att, i den mån så finnes lämpligt och efter prövning i varje särskilt fall, lämna hjälp åt den arbetslöse själv.

Denna förändring markerar en principiell förskjutning i fråga om samhällets inställning gent emot arbetslösheten. Enär denna tidigare uppfattades såsom väsentligen beroende på individens lättja, betraktades de arbetslösa såsom mindre samhällsnyttiga individer, för vilkas underhåll de arbetande samhällsmedlemmarna ej borde belastas. Genom att nu gällande fattigvårdslag öppnar möjlighet för hjälp åt arbetslösa, har det däremot principiellt erkänts, att arbetslösheten kan vara oförvålad, d. v. s. beroende på omständigheter, som individen icke kunnat bemästra. Härigenom samt genom den nuvarande fattigvårdslagstiftningens i allmänhet större tillmötesgående mot behövande har såväl den allmänna opinionens som de hjälpbehövandes uppfattning om dessas anspråk på samhällets stöd blivit påverkad. Härtill har givetvis medverkat, att det ekonomiska framåtskridandet stärkt samhällets förutsättningar för att lämna hjälp. Icke ringa betydelse i förevarande avseende bör jämväl tillmätas utvecklingen av socialförsäkringen, som konstituerat en rättighet till hjälp för vissa grupper av behövande. Till dessa grupper hörde emellertid icke de arbetslösa, utan omsorgen om dessa vilade helt på kommunerna ännu under tiden fram till världskrigets utbrott 1914.

II.

Arbetslöshets-
hjälpen.

Kriget och dess verkningar blevo av genomgripande betydelse för samhällets förhållande till de arbetslösa. Den vid krigsutbrottet omedelbart inträdda stagnationen inom näringslivet uppfattades som en sådan »force majeure», att den därav föranledda arbetslösheten måste betraktas såsom helt oförvållad. Då denna därjämte befarades bliva av sådan omfattning, att kommunerna ej skulle kunna draga försorg om de arbetslösa, ansågs staten ej kunna undandraga sig att organisera och ekonomiskt stödja en särskild hjälpverksamhet. Visserligen blev denna ursprungligen begränsad till de genom krigsförhållandena arbetslösa, men till följd av krigets långvarighet och det fortsatta, tidvis mycket starka arbetslöshetsstrycket kunde denna avgränsning ej upprätthållas, utan olika slag av oförvållad arbetslöshet kommo att erkännas såsom motiv för samhällets hjälp i de fall, då den arbetslöse prövades vara för sitt uppehälle i behov av densamma. Efter hand har också, särskilt under depressionsåren 1921—1922 och 1932—1934, hjälpverksamheten tagit en omfattning, som varit ägnad att i hög grad stärka löntagarnas ekonomiska motståndskraft mot det starka tvång till anpassning på arbetsmarknaden, som arbetslöshetsstrycket eljest skulle ha utövat.

Vid organiserandet av den särskilda hjälpverksamheten för arbetslösa har ej heller förbisetts, att den måste medverka till att öka stelheten på arbetsmarknaden. Man har också sökt att genom olika anordningar förebygga, att sådana verkningar skulle i högre grad göra sig gällande. I syfte att trygga en restriktiv hjälppolitik äro sålunda fastställda föreskrifter, ägnade att begränsa hjälpverksamheten såväl lokalt — till orter med större arbetslöshet — som även individuellt till ofrivilligt arbetslösa, som äro i behov av hjälp.

Lokalt är hjälpverksamheten uppbyggd på kommunerna. Därmed har närmast åsyftats att upprätthålla den genom fattigvårdslagstiftningen konstituerade principen om kommunens primära ansvar för sina medlemmars försörjning. Då kommunerna härigenom komma att i första hand få uppbära den ekonomiska bördan för hjälpverksamheten, ställas de inför nödvändigheten att beakta ej blott hjälpbehovet utan också kostnaderna för dettas avhjälpande. Den statsunderstödda hjälpverksamheten för arbetslösa kan därför icke igångsättas inom en kommun, med mindre densamma fattat beslut därom, anvisat erforderliga medel därtill samt utsett särskild arbetslöshetskommitté eller myndigat annat kommunalt organ att omhänderväsa verksamheten. Men därjämte måste kommunen utverka medgivande av statens centralorgan, arbetslöshetskommissionen, och till stöd för sin framställning härom dokumentera, att arbetslösheten är av sådan omfattning och beskaffenhet, att de arbetslösa dels icke beräknas få arbete genom den normala omsättningen på arbetsmarknaden eller vid enbart kommunala arbetsföretag, dels äro i behov av det allmännas hjälp för sin försörjning.

Därest arbetslöshetskommissionen bifallit en kommuns framställning och statsunderstödd hjälpverksamhet sålunda får bedrivas, åligger det arbetslös-

hetskommittén att verkställa individuell prövning av de hjälpsökandes behö-
righet att komma i åtnjutande av hjälpen samt av deras behov av denna. Till
en början skola därvid avskiljas sådana personer, som icke äro arbetsföra
eller arbetsvilliga eller som tillhöra andra områden för social hjälp- och vård-
verksamhet. Såsom obehöriga skola vidare anses de, som normalt försörjt sig
genom egen företagarverksamhet, med mindre de lämnat denna och söka löne-
arbete. Från denna hjälpverksamhet äro slutligen för viss tid uteslutna de,
som frivilligt utan giltig anledning lämnat sitt arbete eller på grund av otill-
börligt uppförande skilts från arbetet eller avvisat erbjudet lämpligt arbete.
Beträffande därefter kvarstående arbetslösa skall därjämte konstateras, hu-
ruvida de genom den offentliga arbetsförmedlingen kunna erhålla arbete.
Om så icke är förhållandet, anses de behöriga att ifrågakomma till arbetslös-
hetshjälp, men de tillerkännas ingen subjektiv rätt till sådan. Deras ekono-
miska läge skall underkastas en undersökning, avsedd att ådagalägga, huru-
vida de utan det allmännas hjälp kunna nödtorftigt försörja sig. Endast då
sådan behovsprövning utvisar, att egna tillgångar eller stöd från annat håll
icke förslå för deras utkomst, får arbetslöshetshjälp tilldelas dem, och denna
hjälp skall inom ramen av det för orten gällande värde, som på grundval av
författningsbestämmelse fastställas av arbetslöshetskommissionen, varieras
efter det större eller mindre behovet.

Tydligt är, att en verksamhet, bedriven med sträng och konsekvent tillämp-
ning av nu angivna begränsande bestämmelser, måste få en markerat restrikt-
iv karaktär samt endast i ringa mån lägga hinder i vägen för anpassningen
på arbetsmarknaden. Så var också förhållandet under de tidigare verksam-
hetsåren, då man, särskilt på landsbygden, i allmänhet hade kvar sin inställ-
ning gentemot arbetslösheten såsom mer eller mindre självförvälad samt även
var föga benägen att för de arbetslösas skull öka skattetungan. Med den för-
skjutning, som sedermera inträtt i uppfattningen om samhällets förhållande
till de arbetslösa, har emellertid en utveckling ägt rum i mindre restriktiv
riktning. Endast undantagsvis ställa sig kommunerna numera avvisande mot
att ordna särskild hjälpverksamhet i erforderlig omfattning för de arbetslösa,
och mångenstädes bedrivs densamma på ett sätt, som otvivelaktigt bidrar till
att minska arbetskraftens rörlighet och att öka arbetslösheten.

Den förändrade inställningen gör sig främst gällande bland de arbetslösa
själva. Bland dem är den uppfattningen vanlig, att ansvaret för deras svårig-
heter helt vilar på samhället, som därför också är förpliktat att sörja för dem.
En stor del av de arbetslösa finna det ej motbjudande att mottaga arbetslös-
hetshjälp, utan denna avkräves samhället som en dess skuld. Många anse sig
ej böra antaga arbete utom sitt yrke, därest lönen eller andra arbetsvillkor äro
mindre förmånliga än inom det egna yrket, och i avvaktan på att en ur deras
synpunkt lämplig anställning erbjuder sig göra de anspråk på att erhålla ar-
betslöshetshjälp. Starka tendenser i sådan riktning framträda ej blott bland
löntagare i egentlig mening utan även bland sådana självförsörjare inom jord-
bruk, fiske, hantverk m. fl. områden, som icke hava sysselsättning inom sin
egen rörelse under hela arbetsåret, utan vilkas arbetsperioder avbrytas av läng-

re eller kortare tider, då de kunna vara sysslolösa eller taga lönarbete hos andra. Detsamma gäller om hemmavarande familjemedlemmar, som biträda i sådan säsongbetonad verksamhet. Då hithörande befolkningsgrupper ofta leva under tryckta ekonomiska förhållanden, ter det sig för dem naturligt att söka den hjälp, som på det ena eller andra sättet kan ernås. De kunna med visst fog beteckna sig såsom arbetslösa och se däri en legitim, av samhället erkänd anledning att påkalla dettas hjälp. Särskilt i tider, då annan samhällshjälp lämnas olika medborgargrupper för att befria dem från marknadsanpassningens svårigheter, men då många behövande samhällsmedlemmar till följd av hjälpåtgärdernas former icke komma i åtnjutande av deras förmåner, anse sig dessa ha väl grundade anspråk på arbetslöshetshjälpen. Framväxandet av en sådan uppfattning, att åtnjutandet av arbetslöshetshjälp betraktas som en naturlig rättighet vid alla fall av brist på lönande sysselsättning, står givetvis i samband med tidsförhållandena samt med den allmänna opinionsbildningen, särskilt inom de kretsar, som de arbetslösa tillhöra.

Vad som i främsta rummet och mera omedelbart påverkar de arbetslösas eget intresse för att komma i åtnjutande av arbetslöshetshjälp är emellertid hjälpens omfattning, formerna för densamma samt dess större eller mindre lättåtkomlighet. Det ligger sålunda i sakens natur, att ett mycket ringa understöd, som blott kan tillgodose de mest nödortfoga behoven, ter sig förmånligt endast för dem, som vant sig vid en motsvarande låg levnadsstandard eller som känna sig sakna förutsättningar för att själva förskaffa sig utkomst. Men i samma mån understödets värde förhöjes, ökas antalet av dem, som åtnöja sig med det samma, antingen därför att det någorlunda motsvarar deras anspråk eller därför att dess åtnjutande är förknippat med mindre bekymmer och besvär än en visserligen i allmänhet bättre men mera mödosam och osäker försörjning på den öppna arbetsmarknaden. Mindre företagsamma och ambitiösa personer måste för övrigt alltid känna sig direkt lockade av sådant understöd, som icke av dem kräver någon motsvarande prestation. Om därför grunderna för understödsanspråkens prövning icke äro tillräckligt restriktiva och preciserade och ej heller hjälpverksamhetens organisation och finansiering äro så ordnade, att de erbjuda starka garantier för effektiv sådan prövning, så riskerar man uppenbarligen, att ett större antal individer känna sig befriade från tvånget att eftersträva arbete på den öppna arbetsmarknaden och att således arbetslösheten ökas.

Såsom redan framhållits, lärer det bliva nödvändigt att för en längre tid framåt upprätthålla en särskild hjälpverksamhet för arbetslösa. Vid dennas bedrivande måste tydligen beaktas ej blott angelägenheten av att lämna nödig hjälp utan även vikten av att icke i alltför hög grad minska de arbetslösas intresse för självförsörjning. Ur sistberörda synpunkt måste för en rationell hjälpverksamhet för arbetslösa uppställas följande huvudsakliga riktlinjer: hjälpen bör begränsas till sådana arbetsföra och arbetsvilliga, som ej kunna få arbete på den öppna arbetsmarknaden; hjälpen bör icke vara av sådant värde, att den avhåller de arbetslösa från att själva söka förskaffa sig arbete; hjälpen bör så vitt möjligt lämnas under former, som bevara den arbetslöses arbets-

duglighet och känsla av självansvar; hjälpverksamheten bör hava en organisation, som tryggar en effektiv tillämpning av dessa principer.

Endast en hjälpverksamhet, som i det väsentliga motsvarar nu angivna fordringar, kan anses vara så ordnad, att den icke i större mån än oundvikligt är bidrager till att öka arbetslösheten. För att bilda sig en uppfattning om den nu bedrivna hjälpverksamhetens verkningar i detta avseende har kommittén ansett sig böra något närmare undersöka vissa grundläggande moment i densamma.

III.

Storleken av dagunderstödet — det s. k. kontanta understödet, som emellertid kan utgå och i viss utsträckning plägar utgå i naturaförmåner — bestämmas av arbetslöshetskommissionen för olika kommuner och kategorier av arbetslösa i ett visst förhållande till respektive kommuners lönelägen (reserverbetslönen). Utgångspunkt är därvid det i understödsförfattningen stadgade understödsmaximum pr dag av 3 kr. för man och hustru, 2 kr. för ensamstående person, som fyllt 18 år, 1 kr. 20 öre för ensamstående person, som fyllt 16 men ej 18 år, samt 60 öre för varje barn. Dessa belopp, som fastställdes år 1918, hava till följd av den sedan dess inträdda starka sänkningen av levnadskostnaderna numera ett betydligt högre värde. Härvid må emellertid beaktas, att enligt gällande bestämmelser de fastställda maximibeloppen skola underskridas i fråga om arbetslösa, som vid behovsprövning befinnas kunna nödtorftigt reda sig med lägre understöd. Å andra sidan kunna i särskilt ömmande fall familjeförsörjare utöver dagunderstödet erhålla hyreshjälp. Det direkta understödet kan sålunda till sitt värde anpassas efter olika orters levnadskostnader och olika individens större eller mindre hjälpbehov. I vad mån så också sker i tillämpningen, beror på det sätt, på vilket behovsprövningen verkställs och understödsbeloppen tillmätas, en fråga som i det följande skall närmare beröras.

Dagunderstödet.

Även om dagunderstödet i stort sett icke utgives med högre belopp än som erfordras för ett nödtorftigt underhåll, har erfarenheten visat, att det utövar en stark lockelse på många personer, för vilka det ej är avsett. I förhållande till fattigvården, med vilken dagunderstödet närmast är att jämföra, är detta på många orter något mindre knappt tillmätt, och dess åtnjutande är icke förenat med återbetalningsskyldighet. I dessa avseenden är sålunda dagunderstödet förmånligare än fattigvården, vars klientel därför har intresse av att överföras till arbetslöshetshjälpen. Då därjämte staten betalar större eller mindre del av kostnaderna för arbetslöshetshjälpen, som därför icke så tungt drabbar den egna kommunen, förstärkes intrycket av denna hjälps högre sociala värde, varför även grupper, som skulle anse fattigvård förödmjukande, icke tveka att begära dagunderstöd. Dettas åtnjutande är visserligen förknippat med viss anmälningsskyldighet, men inkräktar i övrigt ej på de understöddas handlingsfrihet. De kvarstanna i sin vanliga miljö, kunna där förrätta vissa sysslor och även åtaga sig tillfälliga lönearbeten utan att riskera mer än tillfällig minskning i utgående understöd.

Det ligger i sakens natur, att dagunderstödet är livligt eftersträvat av asociala element, som vanemässigt leva på samhällets och medmänniskors bekostnad. Ett värdefullt skydd mot sådana obehöriga erbjuder den författningens enligt medgivna anordningen att avfordra understödstagare s. k. prestationsarbete, motsvarande högst två arbetsdagar per understödsvecka. Denna anordning, genom vilken understödstagare såsom motprestation för samhällets hjälp för dess räkning gör en arbetsinsats av ekonomiskt värde, har visat sig ägnad att från understöd avhålla även sådana arbetsdugliga och arbetsvilliga, som hava utvägar att utan dagunderstöd försörja sig.

Där dagunderstödet allenast tilldelas behöriga arbetslösa och dess belopp tillmättes med beaktande av de tillgångar, som eljest stå de arbetslösa till buds, kommer det i allmänhet icke att medföra större olägenheter ur arbetsmarknadssynpunkt. Hjälpens ekonomiska värde är så mycket mindre än vad en skötsam löntagare kan erhålla även inom lågt betalda yrken, att han har ett starkt intresse av att få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Annorlunda blir uppenbarligen förhållandet, om behörighets- och behovsprövningen är slapp, så att understödet utgår till personer, som kunna räkna med regelbundet understöd även från annat håll under arbetslöshetstiden och vilka därigenom ernå en samlad inkomst, som närmar sig vad de kunna erhålla vid vanligt arbete. Även för sådana, som under tider av arbetsbrist inom egen verksamhet eller under avbrott i sin vanliga anställning varit hänvisade till att söka tillfälliga arbetsförtjänster, erbjuder dagunderstödet, där det kan åtkommas, en välkommen utfyllnad i inkomsten, som minskar deras aktivitet vid uppsökandet av sådant tillfälligt arbete.

De med understöd förenade riskerna framträda emellertid starkast beträffande personer i yngre åldrar, för vilka regelbundet arbete ännu ej blivit ett behov och som ej av egen framåtanda eller av ansvarskänsla gentemot familj drivas att själva eftersträva bättre försörjning inom arbetslivet. Särskilt om de under längre tids sysslöshet få vänja sig vid att utan arbetets möda åtnjuta ett visserligen ringa men dock regelbundet utgående kontantbelopp, som — i många fall kompletterat med naturaförmåner i hemmen — ger dem det nödvändigaste för dagen, kunna de lätt för framtiden bli mer eller mindre ovilliga eller oförmögna till att själva försörja sig. Från olika orter i landet har också vitsordats, att många unga arbetslösa, som under de senaste depressionsåren länge uppburit dagunderstöd, anpassat sin livsföring därefter och icke visat något intresse för att genom egen kraftansträngning göra sig oberoende av det allmännas stöd.

De i och för sig förklarliga och allt starkare framträdande risker, som äro förknippade med att dagunderstöd lämnas yngre arbetslösa, hava givetvis i viss mån neutraliserats, där den lediga tiden utfyllts med kurser, som berett dem lämplig utbildning och vidmakthållit deras intresse för nyttigt arbete. Det vill dock synas, som om de anordningar, som för närvarande försöksvis vidtagits för att vid förläggningar på landsbygden eller på annat sätt mera effektivt omhändertaga och direkt vid produktivt arbete vänja ungdomar, i allmänhet äro mera ändamålsenliga.

Erfarenheten torde för övrigt ha allt mer befast den uppfattningen, att det direkta understödet för arbetslösa, särskilt om det lämnas under längre tid, i allmänhet är en mindre rationell hjälpform, som endast i nödfall bör tillgripas. Den har också under det senaste decenniet kommit till användning nästan uteslutande för att möta hjälpverksamhetens spetsbelastning vid tider och på orter med svårare arbetslöshet. Därvid har emellertid, trots anmaningar från arbetslöshetskommissionen, motprestationsarbete endast i mindre omfattning avfordrats understödstagarna. Denna underlåtenhet från kommunernas sida torde i icke ringa mån ha stimulerat vissa arbetslösas strävan efter understöd samt ökat det allmännas utgifter, utan att något vederlag därför lämnats genom utfört allmännyttigt arbete. Sådana missförhållanden synas ha mindre framträtt där åtnjutandet av dagunderstöd i allmänhet förknippats med skyldighet att utföra prestationsarbete, i det att därigenom ökade garantier vunnits för att hjälpen begränsats till verkligt behövande arbetslösa. Vetskapen härom samt om att de med dagunderstödet förenade kostnaderna åtminstone delvis kompenseras av det värde prestationsarbetet tillför kommunen har också varit ägnad att motverka den på många håll starka motviljan mot denna hjälpform, som dock är relativt billig och även i vissa fall, åtminstone för kortare tid, visat sig ändamålsenlig.

IV.

Erfarenheterna om de mångahanda och svårartade olägenheter, till vilka det direkta understödslämnandet, såsom det mångenstädes bedrivits, givit upphov, ha framkallat ett allt starkare intresse hos såväl statsmakterna som kommunerna för den s. k. arbetslinjen, d. v. s. de arbetslösas sysselsättande och försörjande vid för dem särskilt organiserade reservarbeten. Sådana anordnas för närvarande under tvenne former, nämligen dels i arbetslöshetskommissionens regi, *statliga reservarbeten*, och dels i respektive kommuners egen regi men med statsbidrag och under kommissionens kontroll, *statskommunala reservarbeten*. Denna hjälpforms företräden framför dagunderstödet ligger framför allt däri, att den vidmakthåller de arbetslösas arbetsvillighet, arbetsduglighet och känsla av självansvar, på samma gång som den bereder dem bättre försörjning och även lämnar det allmänna ersättning för kostnaderna genom värdet av det utförda arbetet. Det ur arbetslöshetssynpunkt avgörande spörsmålet, i vad mån de arbetslösas sysselsättande vid reservarbeten minskar deras rörlighet och anpassning på arbetsmarknaden, är väsentligen beroende på de löneförmåner, de åtnjuta, samt på sättet för deras uttagning till arbetena.

Enligt gällande bestämmelser skall arbetslöshetskommissionen genom särskilda undersökningar på respektive orter utröna den öppna arbetsmarknadens gängse grovarbetarlöner och med stöd härav fastställa reservarbetslönen, vilken ej bör överstiga den lägsta grovarbetarlön, för vilken arbete i orten kan i avsevärd omfattning beredas. Därvid skola beaktas ej blott lönerna vid grovarbeten i trängre bemärkelse utan även jord- och skogsarbete. Då reserv-

Reserv-
arbeten.

arbete i största möjliga utsträckning skall utföras på ackord, blir den sålunda fastställda reservarbetslönen utgångspunkt för bestämmandet av ackordspri- serna. Dessa skola sättas så, att en reservarbetare med normal arbetspresta- tion skall kunna nå upp till reservarbetslönen. Då kommunerna äro bärare av hjälpverksamheten, måste reservarbetslönen bestämmas särskilt för varje kom- mun, som bedriver sådan verksamhet. Då därjämte reservarbetslönen väsent- ligen måste grundas på löneuppgifter från de kommunala arbetslöshetskom- mittéerna, kommer den att i olika orter starkt påverkas av rent lokala, ofta tillfälliga lönelägen. Härav blir följden, att till varandra angränsande kommuner med alldeles likartad ekonomisk struktur i många fall erhålla olika reservarbetslön. Såsom fastställd av offentlig myndighet kommer i sin tur reservarbetslönen att, särskilt i orter med ringa lönearbete, öva inflytande på ortsuppfattningen om, vad som bör vara den för orten lämpliga marknads- lönen, och att därigenom medverka till en bestående löneskillnad på öppna marknaden, som icke motsvarar de faktiska förhållandena. Härigenom mot- verkas det livliga utbyte av arbetskraft, som ständigt äger rum och måste äga rum för att täcka det i olika orter varierande behovet av arbetskraft under olika arbetssäsonger. Sådana olägenheter av lokalt växlande reservarbets- löner göra sig särskilt gällande på landsbygden, där stor rörlighet hos arbets- kraften är nödvändig dels för vårarbetena och skörden av foder, säd och rot- frukter, dels, och framför allt, för skogsarbetena. Tillämpandet av olika lö- ner vid varandra närbelägna reservarbeten har också visat sig framkalla för- klarligt missnöje hos de reservarbetare, som erhålla den lägre lönen.

Med anledning av de påtagliga olägenheter, som en så differentierad löne- sättning vid reservarbetena medför såväl för dessa som för den öppna arbets- marknaden, har under de senaste åren genomförts en viss utjämning av reserv- arbetslönerna. Det synes dock kunna ifrågasättas, huruvida icke alltjämt för stor hänsyn toges till förekommande smärre skiftningar i lönebildningen. De för denna grundläggande förutsättningarna äro i allmänhet ganska ens- artade över vidsträckta delar av landsbygden; tillgängligt lönestatistiskt material ger också vid handen, att lönevariationerna åtminstone inom jord- bruket äro ganska små samt att de i varje fall äro helt oberoende av kommun- och länsgränser.

De i det föregående angivna reglerna för fastställandet av reservarbets- lönen äro generella och gälla sålunda för såväl stadssamhällen som landsbygd samt både statliga och statskommunala reservarbeten. Även med strikt till- lämpning av dessa regler kommer emellertid reservarbetslönen till följd av vissa faktiska förhållanden på arbetsmarknaden att erhålla ett ur de arbets- lösas synpunkt växlande ekonomiskt värde, som gör reservarbetena mer eller mindre tilldragande för dem.

Det alldeles övervägande antalet lönearbetare inom jordbruket avlönas med tidlön för en arbetsdag, som i genomsnitt för året icke understiger 9 timmar. Enahanda är i stor utsträckning förhållandet med andra lönearbetare, där jordbrukets arbetsförhållanden äro normgivande. Då reservarbetslönen upp- går till samma belopp som lantarbetarlönen, komma de vid reservarbeten an-

ställda att på den för dessa gällande arbetstiden av 8 timmar erhålla samma inkomst, som den längre arbetstiden vid ortens jordbruk lämnar. Visserligen skall inkomsten vid reservarbetena förvärfvas genom ackordsarbete under effektiv arbetsledning och torde med hänsyn härtill kräva större forcering i arbetet. Men å andra sidan erbjuder sig härigenom ett tillfälle för den duglige och flitige att öka sin inkomst utöver den nominella reservarbetslönen, något som också i många fall äger rum. Det är utan vidare klart, att den kortare arbetstiden i och för sig betraktas som en avsevärd förmån. Av särskilt värde är emellertid för de vid reservarbeten anställda, att de ha bestämd arbetstid och alltid kunna fritt disponera ledigtiden, detta i motsats till en stor del av lantarbetarna, särskilt de med djurskötsel sysselsatta. Såväl härigenom som till följd av reservarbetenas mera industriella karaktär uppfattas anställning vid dessa såsom av högre socialt värde. Därtill medverkar givetvis, att den yrkesvana, som förvärfvas vid reservarbetena, är värdefull såsom förberedelse för övergång till sådana väg- och andra anläggningsarbeten, som erbjuda bättre förmåner än lantbruket och till vilka därför också lantarbetarna gärna vilja övergå. Vissa yrkesmän på landsbygden hava visserligen något högre löner än lantarbetarna, men de äro i allmänhet hänvisade till kortvariga, tillfälliga anställningar, så att den samlade årsinkomsten i många fall ej blir högre än lantarbetarens. Den mera stadigvarande sysselsättningen vid reservarbete, som åt sådana tillfällighetsarbetare ger regelbunden inkomst och åtminstone för månader framåt befriar dem från tvånget att på olika håll söka få sin arbetstid utfylld, ter sig därför ofta även för dem såsom önskvärd, särskilt i de fall då deras yrkesvana kan komma till sin rätt vid reservarbetet och där bereda dem bättre inkomst än den normala reservarbetslönen.

Beträffande stads- och industrisamhällenas löntagare ställa sig förhållandena i förevarande avseende i viss mån annorlunda. Den lägsta grovarbetarlön, som där i avsevärd omfattning tillämpas och som därför blir grundläggande för reservarbetslönerna, är i allmänhet tidlönen för industriföretagens grov- och diversearbetare. Denna ger normalt en betydligt lägre inkomst än den, som åtnjutes av de i regel ackordsavlönade yrkesarbetarna vid samma företag samt inom byggnadsverksamhet, hamnarbete o. s. v. För sistnämnda, till antalet dominerande arbetargrupper blir reservarbetslönens höjd icke lockande; sysselsättning vid reservarbete kan ej heller beräknas bli lika stadigvarande som anställning vid industriföretagen. Såväl industriarbetarnas yrkesambition som de olägenheter, vilka särskilt vintertiden äro förenade med de för dem ovana förhållandena vid anläggningsarbeten ute i det fria, medverka till att dugliga sådana arbetare icke onödigtvis vilja anlita reservarbetena eller kvarstanna vid dem längre tid än deras hjälpbehov påkallar.

De i större samhällen talrikt förekommande tillfällighetsarbetarna betalas visserligen i regel med tidlöner, som äro avsevärt högre än reservarbetslönen. Men deras faktiska arbetsförtjänst är beroende av, huruvida och huru ofta de överhuvud få något arbete. Endast en mindre del av sådana arbetare torde, åtminstone under mindre goda konjunkturen, genom anspänning av sin energi och företagsamhet lyckas få regelbunden inkomst under hela arbetsåret.

För flertalet äro de arbetslösa dagarna och veckorna talrika; alla leva de under trycket av ovissheten om hur och var de även för den närmaste tiden skola få arbete och inkomst. Det ligger i sakens natur, att reservarbetet med dess visserligen lägre men mera permanenta arbetsförtjänst ter sig relativt förmånligt för dylika arbetargrupper. Enahanda är tydligen förhållandet beträffande dem av industriens grov- och diversearbetare, som där åtnjuta ungefär samma lön som reservarbetslönen och vilka hava en lösare anställning vid företagen med risk för avskedande under lågsäsonger och lågkonjunkturer.

Med hänsyn till nu berörda omständigheter komma arbetsförhållandena vid reservarbetena och vid vissa slag av arbeten på den öppna marknaden att stå i sådant förhållande till varandra, att större arbetargrupper, särskilt lant- och skogsarbetare, knappast hava något ekonomiskt självtintresse av att undvika reservarbetena. Detta gäller huvudsakligen beträffande sådana reservarbeten, som äro förbehållna åt ortens egna arbetslösa, alltså särskilt de statskommunala arbetena.

De statliga reservarbetena äro nästan undantagslöst förlagda till landsbygden, i regel till trakter, där marknadslönen äro jämförelsevis låga. Reservarbetslönen komma till följd härav att bliva mycket lägre än de för städer och industrisamhällen gällande. De därifrån till statliga reservarbeten hänvisade arbetslösa ställas alltså inför ett anbud om arbete till väsentligt lägre lön än den de åtnjutit vid sitt vanliga arbete, något som måste öva en starkt återhållande inverkan på deras intresse av att få reservarbete, för den händelse de se någon utsikt att själva försörja sig. Härtill kommer, att redan den omständigheten, att de nödgas lämna den vanliga levnads- och arbetsmiljön i samhällena med deras större sociala förmåner för att överföras till för dem ovana och ur deras synpunkt mera primitiva arbets- och levnadsförhållanden på landsbygden, är ägnad att göra de statliga reservarbetena föga tilltalande för dem. Sistnämnda restriktiva moment göra sig givetvis starkast gällande i fråga om familjeförsörjarna och torde i allmänhet motväga betydelsen av ortstilläggen, som för familjeförsörjarna utjämna skillnaden mellan reservarbetslönen i hemorten och på reservarbetsplatsen.

Vad nu anförts beträffande stadssamhälleas arbetslösa är dock ej i samma mån tillämpligt på dem från landsbygden. Visserligen ter sig även för dem en förflyttning till annan ort mindre läglig, men den innebär dock en relativt mindre förändring i fråga om arbetsmiljö och levnadsförhållanden. Åtminstone arbetare, som vintertid normalt sysselsatts vid avlägset från hemmet belägna skogsarbeten, torde i allmänhet uppfatta en förflyttning till reservarbete såsom ur olika synpunkter förmånlig.

Vid bedömandet av reservarbetslönenas ekonomiska värde bör ej förbises, att sättet för dess bestämmande lätt leder till att den faktiska arbetsinkomsten icke blott för särskilt dugliga individer utan även genomsnittligt blir högre än ortens lägsta grovarbetarlön. Inom arbetslivet är det allmänt vedertaget, att inkomsten vid ackordsarbete skall överstiga den lön, som ligger till grund för ackordssättningen. Reservarbetarna utgå av förklarliga skäl från att denna princip bör tillämpas vid reservarbetena, och därigenom övas på ar-

betsledningen ett tryck, som denna ofta ej helt kan bortse från vid ackords-sättningen. Den särskilt vid de statliga reservarbetena i allmänhet goda arbetsledningen och arbetsdisciplinen leder också till, att åtminstone arbetslag, som under någon tid samarbetat och upptränats, vanligen nå betydligt högre arbetsförtjänster än reservarbetslönen. Vid de statliga reservarbetena, stundom även vid de statskommunala, tillkomma för övrigt utöver den direkta arbetslönen vissa ekonomiskt värdefulla, s. k. sociala förmåner.

Av det nu anförda framgår, att löneförmånerna och arbetsvillkoren i övrigt vid reservarbetena, särskilt de statskommunala, äro sådana, att de för stora grupper av arbetare icke te sig oförmånliga i jämförelse med dem, som stå de arbetslösa till buds i deras vanliga arbete. Det är därför förklarligt och ur de arbetslösas synpunkt naturligt, att många av dem eftersträva sysselsättning vid reservarbete eller åtminstone icke uppbjuda större energi för att från dem komma tillbaka till arbete på den öppna arbetsmarknaden. En lönesättning vid reservarbetena, som framkallar sådana verkningar, kan ej undgå att bidra till arbetslöshetens vidmakthållande och ökning samt måste därför vara irrationell. Hur önskvärt det än kan vara ur humanitär synpunkt att bereda de arbetslösa bästa möjliga hjälp, så bör det dock ej förbises, att anordningar, som leda till ett försvagande av deras känsla av självansvar, kunna även för dem själva medföra ödesdigra verkningar.

Påtagliga svårigheter för en ur arbetslöshetssynpunkt rationell lönesättning vid reservarbetena möta givetvis till följd av den starka lönesplittringen på arbetsmarknaden, vilken föranleder, att löner, som för vissa arbetargrupper äro oförmånliga, för andra te sig eftersträvansvärda. En annan försvårande omständighet är nödvändigheten att på ett ändamålsenligt sätt tillgodose hjälpbehovet för familjer, vilkas försörjare befinna sig vid reservarbeten på annan ort än hemorten. Vunna erfarenheter utvisa emellertid oförtydbart, att den tillämpade lönesättningen är ägnad att allt för starkt kvarhålla arbetskraft vid reservarbetena. Att sådana verkningar i jämförelsevis hög grad framträda vid de statskommunala reservarbetena står i samband även med omständigheter, som i det följande skola beröras.

Vid igångsättandet av ett statligt reservarbete bestämmer arbetslöshetskommissionen de kommuner, som dit få sända arbetslösa, samt det antal platser, som tillkommer envar av dem, och kommissionen tillser därvid, att icke arbetslösa från kommuner med låga löner tilldelas platser vid reservarbeten med höga löner. De statskommunala reservarbetena åter äro förbehållna åt respektive kommuners egna arbetslösa. Själva urvalet av de personer, som skola få sysselsättning vid ett reservarbete, verkställas av vederbörande arbetslöshetskommitté. De uttagna skola erhålla s. k. hänvisning till arbetet, vilket innebär, att de äro pliktiga att — därest de ej kunna styrka bristande hälsa eller annan giltig förfalloanledning — antaga arbetet vid risk att eljest för viss tid ställas utanför hjälpverksamheten. Åtminstone under tider av stor arbetslöshet hava många kommuner att för sina arbetslösa välja mellan dagunderstöd eller platser vid statligt eller vid statskommunalt arbete. Det ankommer då på vederbörande arbetslöshetskommitté att med ledning av noggranna undersökningar

rörande de olika individernas hjälpbehov samt deras dokumenterade större eller mindre skötsamhet ute i arbetslivet bestämma den för dem lämpligaste hjälpformen. Mest eftersökta äro i regel platser vid statskommunala arbeten, vilka pläga reserveras för äldre familjeförsörjare. Mera behövande och arbetsdugliga hjälpsökande mottaga i allmänhet gärna hänvisning till statligt reservarbete. Då många kommittéer tillämpa den praxis, att platser vid reservarbeten endast tilldelas dem, som själva anmäla önskan därom, blir följden ofta den, att arbetslösa, som kunna reda sig utan hjälp, ävensom tvivelaktiga element, icke komma att ställas inför en hänvisning till reservarbete. De underkastas sålunda icke den prövning ur behovs- och arbetsvillighetssynpunkt, som särskilt i större samhällen, där arbetslöshetskommittéerna ej i tillräcklig grad äga kännedom om de hjälpsökande, är nödvändig för att från hjälpverksamheten utsöndra de obehöriga. Sådana missförhållanden kunna emellertid i väsentlig mån avlägsnas genom en mera ändamålsenlig tillämpning av hänvisningsförfarandet.

V.

Kommunernas
ekonomiska
medansvarig-
het.

Såsom redan framhållits hava statsmakterna velat genom sättet för hjälpverksamhetens organiserande förebygga, att densamma skulle i högre grad bidra till att minska arbetskraftens rörlighet och därigenom till att öka arbetslösheten. Det starkaste skyddet mot sådana skadliga verkningar har man sett däri, att kommunerna, som lokalt uppbära verksamheten och närmast företräda densamma gentemot de hjälpsökande, äro ekonomiskt medansvariga för dess kostnader. I stort sett torde syftet hava vunnits, i det flertalet kommuner utöva en med statsmakternas anvisningar överensstämmande restriktiv hjälpverksamhet. I vissa kommuner på landsbygden torde man för övrigt, under intryck av äldre tiders inställning gentemot arbetslösheten såsom mer eller mindre självförvållad, föra en arbetslöshetspolitik, som väsentligen bestämmas av omtanke om kommunens ekonomi och mindre tar hänsyn till de arbetslösas behov. I sådana fall få dessa sålunda tillgång endast till fattigvården eller möjligen till de platser vid statliga reservarbeten, som kostnadsfritt för kommunerna kunnat ställas till förfogande.

I många kommuner har emellertid, särskilt under de senaste åren, hjälpverksamheten handhåfts på ett sätt, som tydligt motverkat anpassningen på arbetsmarknaden. Så har framför allt varit förhållandet i åtskilliga kommuner med större arbetslöshet. Till följd av sitt stora antal ha de hjälpsökande kunnat utöva ett så starkt tryck på arbetslöshetskommittéerna, att dessa mer eller mindre frivilligt fallit undan för även oberättigade anspråk och underlåtit att med erforderlig omsorg verkställa föreskriven behörighets- och behovsprövning. Åtskilliga omständigheter bidra också till att försvaga de lokala arbetslöshetsorganens samt de anslagsbeviljande kommunala myndigheternas intresse för en noggrann tillämpning av gällande prövningsföreskrifter. Då kommunerna icke få statsbidrag till fattigvården men däremot till arbetslöshetshjälp, blir den senare hjälpverksamheten för kommunerna

billigare än den förra. Arbetslöshetshjälpen är även för de hjälpsökande i allmänhet förmånligare ur olika synpunkter och föredrages därför av dem framför fattigvården. Ett samfällt lokalt intresse föreligger sålunda att utsträcka arbetslöshetshjälpen till även sådana personer, som själva eller för sina familjemedlemmar eljest skulle ha gjort anspråk på fattigvård, och detta förhållande har på många håll lett till en obehörig utvidgning av hjälpverksamheten. Man har vidare på sina håll begagnat det för kommunen relativt billiga arbetslöshetsunderstödet till att utfylla låga eller intermittenta arbetsinkomster för kommunmedlemmar även i fall, då dessa icke drabbats av arbetslöshet i egentlig mening eller eljest fått sin normala försörjning försämrad.

Det ligger i sakens natur, att tendenser till en sådan expansiv arbetslöshetspolitik skola starkt framträda i kommuner, där statsunderstödet är relativt stort och följljaktligen kommunens andel i kostnaden mindre kännbar. Vid bestämmandet av statsbidragens storlek tjänar huvudsakligen arbetslöshets- och skattetrycket inom respektive kommuner såsom utgångspunkt. Då i båda dessa avseenden förhållandena starkt försämrats under de senaste depressionsåren, åtnjuta många kommuner numera till dagunderstödet så högt statsbidrag som 75—95 %. I sådana fall är den relativt ringa egna insatsen icke tillräckligt kännbar för att motväga de arbetslösas och även kommunernas intresse av att så många som möjligt erhålla en inkomst, vars beskattande för övrigt tillför kommunen ökade skattemedel. Det är också förklarligt, om de kommunala organen vid inregistrerande av arbetslösa och planerandet av hjälp för dem icke ställa sig synnerligen kritiska, då de kunna påräkna ökat statsbidrag i mån av större arbetslöshet och större hjälpkostnader.

För statskommunala reservarbeten utgår statsbidrag till arbetslöner med samma procentsats, som gäller för dagunderstöd, samt till material- m. fl. kostnader med något mer än hälften av nämnda procentsats. Statsbidraget kan sålunda i vissa fall belöpa sig till upp emot 80 % av totalkostnaden för ett statskommunalt arbete. Särskilt i dylika fall men även då statsbidraget, såsom vanligt är, stannar vid 30—50 % av hela kostnaden, måste vederbörande kommunala myndigheter starkt frestas att begagna tillfället att erhålla statsbidrag till i och för sig nyttiga kommunala arbetsföretag, vid vilka jämväl kommunens arbetslösa kunna beredas den form av arbetslöshetshjälp, som är för dem förmånligast. Denna frestelse kan stundom leda till att omedelbart behövligen arbeten utföras som statskommunala.

Nu berörda omständigheter äro uppenbarligen ägnade att försvaga det inflytande i restriktiv riktning, som man velat åvägbringa genom att göra kommunerna ekonomiskt medansvariga för arbetslöshetshjälpens kostnader. För kommuner med mycket hög statsbidragsprocent — vilka därjämte vanligen erhålla stor tilldelning av skatteutjämningsmedel med anledning av bl. a. sina arbetslöshetsutgifter — kan det rent av ställa sig ekonomiskt fördelaktigt att lämna riklig arbetslöshetshjälp. Att särskilt i sådana kommuner förekommit uppenbara, för hjälpverksamheten diskrediterande missbruk, är ej heller någon tillfällighet utan en ganska naturlig följd av att höga statsbidrag

kunnat åtkommas. Även om mera restriktiva grunder komma att tillämpas vid bestämmandet av statens bidrag, torde det emellertid icke kunna undvikas, att dessa för vissa kommuner med svag ekonomi måste för de arbetslösa skull bliva relativt höga. Där så blir förhållandet, uppkommer emellertid spørsmålet om särskilda kontrollanordningar, en fråga som i det följande skall närmare behandlas.

Genom att såsom statskommunala reservarbeten utföra anläggningar, till vilka statsbidrag normalt ej lämnas, kunna kommunerna, såsom redan visats, erhålla sådant bidrag. Även om statsbidraget till hjälpverksamheten i allmänhet sänkes, kvarstår här för kommunerna en stark lockelse att tillgodogöra sig statliga arbetslöshetsmedel, oavsett om dessa därigenom komma till en ur arbetslöshetssynpunkt ändamålsenlig användning. Med avseende härå har i det föregående konstaterats, att de statskommunala reservarbetena utöva ett starkt hämmande inflytande på arbetskraftens rörlighet, varför de i synnerhet vid hastigt förbättrade konjunkturen bidraga att onödigtvis avhålla arbetslösa från att utnyttja den öppna marknadens arbetstillfällen.

VI.

Administra-
tion och
kontroll.

Uppgiften att å statens vägnar öva omedelbar tillsyn över en arbetslöshetskommittés tillämpning av gällande föreskrifter och ändamålsenliga handhavande av hjälpverksamheten är anförtrodd åt kommitténs ordförande och en dess revisor, vilka båda utses av vederbörande länsstyrelse. Sådan revisor, som haft att utföra ett mera avsevärt kontrollarbete, tilldelas av arbetslöshetskommissionen ett med hänsyn härtill avvägt arvode. På vederbörande kommunala myndigheters beslut beror, huruvida och med vilka belopp kommittéordförandena erhålla ersättning för sin verksamhet. I allmänhet torde arvoden utgå även till dem i de fall, då hjälpverksamheten har större omfattning och särskilt då ordföranden fungerar såsom verkställande ledamot. Tillsynens rätta utövande förutsätter, att uppdragens innehavare äga goda personliga kvalifikationer, närmare kännedom såväl om gällande bestämmelser och praxis för verksamheten som om ortens förhållanden samt att de vid fullgörandet av förevarande uppdrag handla obundna av obehöriga lokala inflytelser. Erfarenheten torde ha visat, att dessa betydelsefulla krav mångenstädes kunnat endast på ett ganska bristfälligt sätt tillgodoses vid utseendet av statens förtroendemän hos arbetslöshetskommittéerna. Uppdragen äro i och för sig förenade med obehag och besvär, de leda lätt till motsättningar icke blott mot de arbetslösa intressen utan även mot de kommunalvalda kommittéledamöterna och mot ortsintressena i allmänhet. Det möter därför stora svårigheter för länsstyrelserna att för dessa poster finna lämpliga och villiga innehavare, som kvarstå tillräckligt länge för att bli fullt förtrogna med verksamheten och kunna med tillräcklig sakkunskap och auktoritet övervaka densamma.

Under sådana förhållanden måste stor vikt tillmätas den upplysnings-, rådgivnings- och kontrollverksamhet, som det åligger arbetslöshetskommissionen att utöva. Med avseende härå må erinras, att kommissionen genom tillhanda-

hållande av en utförlig handbok, detaljerade formulär för rapporter och ansökningshandlingar av olika slag samt genom cirkulärskrivelser sört för att arbetslöshetskommittéerna skola äga tillgång till auktoritativ handledning rörande gällande regler för hjälpverksamheten samt till ändamålsenlig expeditionsmateriel m. m. Särskilda anordningar äro även vidtagna för besvarande av de skriftliga och muntliga förfrågningar, som i stort antal inlöpa till kommissionen. Stor vikt lägges vid att de månatliga rapporter och andra uppgifter, som arbetslöshetskommittéerna ingiva, äro så avfattade, att de lämna närmare kännedom om arbetslöshetsförhållandena inom kommunerna samt om dessas ekonomiska läge. Enligt vad kommittén inhämtat, lära också flertalet kommuner, som bedriva hjälpverksamhet, visa lojalitet och förståelse för sina förpliktelser att ställa sig meddelade föreskrifter till efterriktelse. Icke desto mindre möta så stora svårigheter för ett fullt korrekt och lämpligt handhavande av denna verksamhet, att förbiseenden och misstag ofta ske, även där arbetslöshetskommittéerna söka på bästa sätt fylla sin uppgift och därvid åtnjuta kommunernas och opinionens stöd.

Såsom i det föregående visats, äro emellertid mångenstädes förhållandena sådana, att arbetslöshetskommittéerna under intryck av kommunala intressen och olika inflytelser icke med tillräcklig omsorg och ansvarskänsla sköta hjälpverksamheten utan överse med eller rent av medverka till missbruk av denna. Sedan längre tid tillbaka har därför arbetslöshetskommissionen anordnat en särskild lokal kontrollverksamhet, avsedd att dels genom meddelande av råd och upplysningar ute i orterna förebygga misstag och missbruk, dels hålla kommissionen underkunnig om förhållandena och därigenom bereda denna tillfälle till ingripande i de fall, då så påkallas. I vad angår det tekniska och ekonomiska bedrivandet av statskommunala arbeten, utövas denna kontroll — förutom av vederbörande vägingenjör i fråga om allmänna vägar — närmast av inspekterande ingenjörer från kommissionens tekniska avdelning. Den direkta lokala kontrollen i övrigt utföres genom kommissionens sociala ombud eller andra dess tjänstemän. Erfarenheten torde ha visat, att dessa anordningar äro väl behöfliga och nyttiga, i det en mångfald av förbiseenden, misstag, olämpliga anordningar och missbruk kunnat konstateras och rättelse vidtagas antingen omedelbart vid inspektionsförrättningarna eller efter anmälan hos arbetslöshetskommissionen.

Icke blott för arbetskraftens anpassning och hjälpverksamhetens sanering utan även med hänsyn till statens och kommunernas finanser är det uppenbarligen angeläget att söka effektivt förebygga missbruk av hjälpverksamheten. Det verksammaste medlet härför är otvivelaktigt, att den anordnas på sådant sätt, att anledningar till missbruk undanröjas eller åtminstone bliva till sina skadliga verkningar begränsade så långt möjligt är, utan att erforderlig hjälp därigenom undandrages de behövande arbetslösa. Även om förändringar i sådant syfte vidtagas på olika, i det föregående berörda punkter, kvarstår behovet av en vederhäftig och ur olika synpunkter betryggande administration av denna hjälpverksamhet. Åtskilliga omständigheter tyda på, att allvarliga brister föreligga i detta avseende. Så synes sammansättningen av arbetslös-

hetskommittéerna på sina håll icke motsvara de anvisningar därom, som äro meddelade i gällande författning. Vidare saknas mångenstädes ett sådant organiserat, fastare samarbete med andra kommunala myndigheter, som kan lämna garantier för att olika hjälpområden rationellt avgränsas från varandra och för att icke flera av dem samtidigt utnyttjas av samma hjälpsökande. Slutligen ha bristerna i den fortlöpande lokala övervakning, som åligger de av länsstyrelserna utsedda kommittéordförändena och revisorerna, icke kunnat avhjälpas genom den från arbetslöshetskommissionen utövade lokala kontrollen.

Då hela hjälpverksamheten måste vila på kommunal grundval och dess ändamålsenliga fungerande därför i väsentlig mån blir beroende på kommunala organs prövning av de särskilda hjälpfallen, kan icke ens en ingående kontroll gent emot dem neutralisera tendenserna till missbruk, därest hjälpsystemet är så anordnat, att dess prestationer öva alltför stark lockelse på individerna och att kommunernas självintresse av återhållsamhet gent emot obehöriga anspråk bortelimineras. I det föregående har påvisats, att härutinnan föreligga brister, genom vilkas undanröjande verksamhetens arbetslöshetsskapande inverkan skulle kunna minskas. Av grundläggande betydelse är emellertid även statsmakternas allmänna inställning till hjälppolitiken och den allmänna opinionens därav beroende inriktning. Arbetslöshetskommissionen har visserligen författningens befogenhet att reglera kommunernas ifrågavarande hjälppolitik med hänsyn till dess omfattning och former och har därvid att följa vissa allmänna direktiv av markerat restriktiv innebörd. För en konsekvent tillämpning av dessa anvisningar möta emellertid stora svårigheter med hänsyn till trycket från de många och starka intressen, som för sina särskilda syften vilja utnyttja hjälpverksamheten. Dessa svårigheter kunna ej avhjälpas genom mera detaljerade reglerande bestämmelser. Sådana kunna tvärtom vara ägnade att försvaga en ändamålsenlig ledning av verksamheten. Denna måste nämligen, såsom erfarenheten visat, med avseende å både omfattning och former smidigt anpassas efter det sällan på längre sikt beräkneliga, aktuella arbetslöshetsläget under olika konjunkturfaser och årstider samt med hänsyn till olika orters ekonomiska struktur och därav beroende arbetslöshetsförhållanden. För genomförandet av en efter de växlande behoven avpassad, men också återhållsam hjälppolitik är det uppenbarligen nödvändigt, att det statliga centralorganet visserligen äger stor handlingsfrihet i det löpande arbetet men å andra sidan därvid åtnjuter stödet av fasta och konsekvent vidhållna riktlinjer från statsmakternas sida. Stora svårigheter uppkomma sålunda på grund av bristande klarhet beträffande hjälpverksamhetens förhållande till orter och arbetargrupper med relativt obetydlig arbetslöshet, till självförsörjare och arbetare med intermittert arbete av normal omfattning, till arbetargrupper, som uppenbarligen ej kunna vidare få anställning i hemorten, ävensom till arbetskraft, som till följd av fysisk eller psykisk belastning är mindre användbar.

VII.

I det föregående har i olika sammanhang berörts sambandet mellan hjälpverksamheten för de arbetslösa och den offentliga arbetsförmedlingen. Då denna fråga är av synnerlig betydelse för hjälpverksamhetens ändamålsenliga bedrivande, har kommittén ansett sig böra något närmare behandla densamma.

Såsom grundläggande förutsättning för behörighet att erhålla arbetslöshets hjälp gäller bl. a., att den hjälpsökande icke kunnat erhålla anställning på den öppna arbetsmarknaden, oaktat han gjort ansökan om arbete hos organ för den offentliga arbetsförmedlingen. Sådant organ måste till följd härav finnas inom varje kommun, där hjälpverksamhet bedrivs. Där kontor eller ombud för arbetsförmedlingen icke förut finnes, åligger det vederbörande arbetslöshetskommitté att, när hjälpverksamhet påbörjas, hos huvudkontoret för länets arbetsförmedling utverka förordnande för lämplig person att fungera som dess ombud inom kommunen. Denne har sålunda att mottaga de hjälpsökandes ansökningar om arbete samt att därvid förvissa sig om, huruvida lämpligt arbete kan beredas dem inom kommunen eller, genom samverkan med övriga arbetsförmedlingsorgan, på annan ort. Gällande föreskrifter ålägga vidare dem, som åtnjuta arbetslöshetshjälp, att regelbundet anmäla sig hos det lokala arbetsförmedlingsorganet för att genom detta få anvisning till de arbetstillfällena, som efter hand yppa sig. Denna samverkan mellan arbetsförmedlingen och arbetslöshetshjälpen, som åsyftar att genom organisativa åtgärder förmedla de arbetslösas förbindelse med den öppna marknadens arbetstillfällen och därigenom neutralisera arbetslöshetshjälpens hämmande inflytande på arbetskraftens anpassning, har utan tvivel varit av stor betydelse därutinnan.

Emellertid har det praktiska genomförandet av denna samverkan visat sig förenat med betydande svårigheter. Arbetslöshetskommittéerna hava i många fall icke insett anordningens principiella och reella betydelse och därför varit böjda att betrakta densamma såsom en onödig formalitet. I åskiljliga fall har sålunda från deras sida ingen åtgärd vidtagits för anställande av arbetsförmedlingsombud förrän efter anmodan av arbetslöshetskommissionens sociala ombud eller, i vissa fall, efter uttryckligt föreläggande från kommissionen. Åtskilliga brister hava också yppat sig i fråga om samarbetet mellan arbetslöshetskommittéerna och ombuden samt mellan dessa och övriga arbetsförmedlingsorgan. I de många fall, då ombuden icke av arbetslöshetskommittéerna erhållit arvode för sitt arbete, har något större intresse för detta icke heller skäligen kunnat förväntas.

De största svårigheterna för ett effektivt anordnande och utnyttjande av arbetsförmedlingen hava ofta mött i kommuner, där arbetslöshetskommittéerna haft sin uppmärksamhet mindre inriktad på verklig kontroll av de arbetslösa än på att i största möjliga utsträckning utnyttja hjälpverksamheten. Man har därvid utgått från att den lokala arbetsmarknadens läge gjorde det utsiktslöst för de arbetslösa att erhålla anställning i hemorten samt att förhållandena i allmänhet ställde sig på samma sätt i andra orter. Med denna in-

Förhållande
till arbets-
förmedlingen.

ställning har man knappast betraktat de hjälpsökande såsom arbetssökande, något som givetvis påverkat dessas uppfattning av sin ställning och sina utsikter. Den bristande kontakten mellan arbetsförmedlingen och hjälporganen har emellertid starkast framträtt i fråga om de arbetslösa, som beretts sysselsättning vid reservarbeten. Arbetslöshetskommittéerna betrakta ofta sådana arbetslösa såsom placerade i ett reguljärt arbete, som icke bör frångas dem, även om de behövas på den öppna arbetsmarknaden, och de arbetslösa hava, såsom i det föregående visats, ofta intresse av att kvarstanna vid reservarbetena. De arbetstillfällena, som erbjuda sig hos enskilda, äro ofta av säsongmässig eller eljest kortvarig karaktär och till följd härav eller på grund av arbetsvillkoren mindre förmånliga. Då under de senaste årens stora arbetslöshet kommunerna starkt konkurrerat om att få placera sina arbetslösa vid statliga reservarbeten, ha de där erhållna platserna av kommunerna betraktats som en så värdefull tillgång, att den måste så länge som möjligt bevaras och utnyttjas. Vid uppkommande behov av arbetskraft i orten har man därför ej velat återkalla några vid reservarbete anställda. Det har under sådana förhållanden varit svårt för vederbörande arbetsförmedlingsombud att fylla sin uppgift på åsyftat sätt. Därtill har erfordrats särskild självständighet och energi hos ombudet eller starkt stöd och aktiva insatser från länsarbetsförmedlingens ledning.

Olägenheterna ur arbetsmarknadssynpunkt av de arbetslösas och kommunernas gemensamma intresse för att bibehålla platser vid reservarbetena hava i synnerhet gjort sig gällande vid tider, då större tillgång till fria arbetstillfällen yppats. I många fall har då arbetslöshetskommissionen nödgats att genom anvisningar av de inspekterande sociala ombuden eller genom direkta avstängningar från arbetena återföra reservarbetare till hemorten för att därmed tillgodose den öppna marknadens arbetskraftsbehov.

Förutsättningarna för en sådan aktiv verksamhet beträffande hjälpverksamhetens klientel ha givetvis ställt sig olika allt efter den växlande tillgången på arbetstillfällen samt näringslivets struktur i olika landsdelar. De största möjligheterna att medverka till utplacering av de arbetslösa föreligga inom skogsbygderna och vissa jordbrukstrakter, där starkare förskjutningar av arbetskraftsbehovet förekomma. Framför allt i de trakter, där timmeravverkningarna och flottningen spela en stor roll för befolkningens försörjning, har den offentliga arbetsförmedlingen betydelsefulla uppgifter att fylla för de arbetslösas överförande från hjälpverksamheten. Under en intensiv arbetssäsong gäller det där att utnyttja alla för skogsarbete användbara arbetare, även sådana som tidvis sysselsatts vid och själva föredraga sågverks-, stuveri-, anläggnings- och annat mera industribetonat arbete. I den mån den offentliga arbetsförmedlingen i sådana trakter förfogat över tillräcklig och lämplig personal, har den kunnat göra värdefulla insatser för att medverka till omflyttningen på arbetsmarknaden.

För att motverka det hämmande inflytande på arbetskraftens rörlighet, som hjälpverksamheten utövar, samt för dennas bedrivande på ett i övrigt rationellt sätt är den offentliga arbetsförmedlingens effektiva medverkan uppenbarligen nödvändig. Åtskilliga av de missförhållanden, som framträtt inom

hjälpverksamheten, äro beroende på arbetsförmedlingens otillräckliga organisation samt på bristande samverkan mellan de lokala arbetsförmedlings- och hjälporganen. Dessa brister torde emellertid komma att i väsentlig mån avhjälpas i samband med den nu pågående omorganisationen av den offentliga arbetsförmedlingen, varigenom denna erhåller bättre förutsättningar för att fylla sin uppgift. Av stor betydelse är emellertid även, att de lokala arbetslöshetsorganen bibringas förståelse och intresse för det nödvändiga samarbetet med arbetsförmedlingen.

VIII.

I det föregående har framhållits, att fattigvården är den form, under vilken Fattigvården. samhället tillhandahåller hjälp åt behövande i allmänhet. Vid den nuvarande fattigvårdslagens tillkomst togs icke hänsyn till den sedan några år tillbaka bedrivna särskilda hjälpverksamheten för arbetslösa, vilken då ännu betraktades som en rent tillfällig anordning. Fattigvårdens verksamhetsområde kom därför att omfatta även hjälpbehov, som föranletts av arbetslöshet. Härav har blivit följden, att de båda vårdformerna ej hållits klart åtskilda utan fått en alternativ eller varandra kompletterande användning. Somliga kommuner hava för arbetslöshetens bekämpande uteslutande begagnat fattigvården, andra hava efter omständigheterna anlitat såväl denna som arbetslöshetshjälpen, andra åter endast den sistnämnda. I många fall har man, såsom ovan visats, till och med ansett sig kunna utnyttja den statsunderstödda arbetslöshetshjälpen för att på ett för kommunen billigt sätt försörja en del fattigvårdsklientel. Det har också visat sig, att prövningsgrunder, som tillämpas inom fattigvården och där kunna vara lämpliga, icke i allt äro ändamålsenliga eller tillräckligt uttömmande i fråga om arbetslösa. Av förklarliga skäl torde man sålunda inom fattigvården på sina håll icke hava ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt de arbetsmarknadssynpunkter, som icke få förbises vid hjälpverksamhet för arbetslösa.

De olägenheter av olika slag, vartill dualismen på detta område givit anledning, hava föranlett framställning från riksdagen rörande åtgärder för en rationell avgränsning mellan fattigvården och arbetslöshetshjälpen. Sedan i anledning härav vissa undersökningar verkstälts inom socialdepartementet, har frågans vidare behandling övertagits av de särskilda sakkunniga för utredning angående den sociala försäkrings- och hjälpverksamhetens organisation. Med hänsyn till de sakkunnigas uppdrag i övrigt torde det kunna förväntas, att beaktande ägnas jämväl det här ovan berörda spørsmålet om ett ordnat samarbete mellan de lokala hjälporganen.

Till huvudsaklig del har fattigvårdssamhällets hjälpansvaret kommit att begränsas till de hjälpbehövande, som äga hemortsrätt inom samhället; enahanda avgränsning upprätthålles i allmänhet av kommunerna beträffande tilldelandet av arbetslöshetshjälp. Åtskilliga av de svårigheter, som möta för ett rationellt handhavande av såväl fattigvården som hjälpverksamheten för de arbetslösa, äro att tillskriva de nuvarande bestämmelserna om hemortsrätten, vilka jämväl äro ägnade att öva ett hämmande inflytande på arbetskraftens rörlighet.

FJÄRDE AVDELNINGEN

ÅTGÄRDER MOT ARBETSLÖSHET

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

ALGERIA, 1942-1943

KAP. XIII.

Arbetslösheten och de sociala och ekonomiska utvecklingstendenserna i Sverige.

I.

Arbetslöshetsutredningens uppdrag — att utreda bl. a. möjligheterna att förebygga eller minska arbetslöshet — ställer problem väsentligen av *ekonomisk-teknisk* natur. Det är givet, att arbetslöshetsfrågan står i så nära samband med övriga sociala spörsmål, att ett slutligt ståndpunktstagande är möjligt endast mot bakgrunden av en orientering rörande de allmänna *sociala* utvecklingstendenserna i Sverige. Särskilt påkallar sammanhanget mellan arbetslösheten och befolkningsutvecklingen uppmärksamhet. Innan arbetslöshetsutredningen går in på en diskussion av de olika åtgärder mot arbetslöshet, vilka ansetts förtjäna en närmare prövning, skall den därför lämna en kort översikt över den allmänna ekonomiska och sociala bakgrund, mot vilken arbetslösheten enligt dess mening för närvarande får ses.

Arbetslösheten och de sociala utvecklingstendenserna.

En dominerande tendens i den moderna ekonomiska och sociala utvecklingen har varit en strävan till förbättring av de breda lagrens levnadsstandard. Denna tendens har å ena sidan tagit sig uttryck i stigande social omvårdnad, å andra sidan i organisationssträvanden på arbetsmarknaden avsedda att tillvarataga löntagarnas intressen vid inkomstfördelningen. Parallellt därmed och under inflytande av befolkningens allt starkare industrialisering och orientering mot stadsnäringar ha inträffat vissa förskjutningar i behovsriktningen, som bl. a. kommit till uttryck i stegrade anspråk på fritid, rekreation, komfort och kulturell skolning. Vid föreliggande kostnader för bostad och för liknande i händelse av växande familj ökade utgifter har man tydligen i stor utsträckning funnit den givna inkomstramen otillräcklig, när det gällt att tillgodose såväl önskemålet att utöka familjen som dessa nya, delvis för en högre bildningsgrad och levnadsstandard karakteristiska, delvis av modeströmnings betingade behov. En stigande äktenskapsfrekvens förbunden med en fortgående nedgång av nativiteten visar, hur man löst konflikten. Ju starkare behovsförskjutningen är, desto större inkomststegring respektive kostnadsreduktion kräves givetvis för att upprätthålla en viss familjebildning. Det vore dock förhastat att betrakta befolkningsfrågan uteslutande som ett väl-

ståndsproblem eller söka dess lösning i en allmän försörjningsförbättring. Erfarenhetsmässigt tendera kraven på den individuella levnadsstandarden och styrkan av de nya behoven att stiga med stigande inkomster. Den höjning av de sysselsatta arbetarnas inkomstnivå, som möjliggjorts genom den allmänna ekonomiska utvecklingen och med stöd av de på arbetsmarknaden verk samma organisationerna, har därför icke varit ägnad att motverka här berörda tendens till minskning av familjestorleken. Tvärtom har den, som strax skall visas, på ett i detta sammanhang betydelsefullt sätt bidragit till att förstärka denna tendens.

Framställningen i tidigare delar av detta betänkande har visat, huru en expansiv lönepolitik, genomförd på en arbetsmarknad, vilken till följd av organisatorisk stelhet gör det möjligt att upprätthålla en viss lönenivå trots trycket av stigande arbetslöshet, kan komma att fördela arbetarna på två grupper, nämligen å ena sidan de sysselsatta, å andra sidan de under längre tider, med större eller mindre regelbundenhet arbetslösa. Arbetslösheten äger en naturlig tendens att koncentreras på de individer, vilkas konkurrenskraft på arbetsmarknaden av ett eller annat skäl är nedsatt. Inom arbetslöshetsklientelet finner man därför — förutom fullt konkurrensdugliga arbetare — dels en grupp, vilken av hälsoskäl eller av psykologiska orsaker kan betraktas såsom mindervärd arbetskraft, dels en grupp omfattande av åldersskäl mindre konkurrenskraftiga arbetare. I den mån de arbetslösa skulle varit villiga att vid säkrare utkomstmöjligheter bära de med familjebildningen förbundna riskerna och kostnaderna, bidrager den skildrade utvecklingen tydligen till en nedpressning av födelsefrekvensen. Detta gäller oavsett arbetslöshetens åldersfördelning, men verkan måste förstärkas vid en koncentration av arbetslösheten på yngre. Den uppdelning av arbetsmarknaden, åt vilken en permanent arbetslöshet ger uttryck, har påtagligen tenderat att i stigande grad göra vissa yngre årsklasser försörjningslösa. Vilken vikt som än måste tillmätas socialpsykologiska moment av olika slag vid förklaringen av det kraftiga fall, som nativiteten i Sverige visat, är det under dessa omständigheter ofrånkomligt, att väsentlig betydelse tillkommer även uppgången i den permanenta arbetslösheten och dennas koncentration till yngre årsklasser.

Kommittén har tidigare lämnat en redogörelse för de förhållanden, som förklara ökningen av den permanenta arbetslösheten och försämringen i läget på den yngre arbetskraftens marknad. Det finnes i detta sammanhang anledning att gå något närmare in på vissa därmed förbundna sociala problem av mera speciell art, vilka i övrigt lämnats åsido i denna framställning, då de fallit utom ramen för kommitténs uppdrag, vilket avsåg det *allmänna* arbetslöshetsproblemet.

En viktig orsak till svårigheten för *yngre arbetskraft* att erhålla anställning ligger däri, att den i stor utsträckning icke äger tillräcklig yrkesskolning för att vid gällande löner framstå som konkurrenskraftig. Löneläget för nybörjare i åldersklassen 14—16 år är, enligt vad ungdomsarbetslöshetssakkunniga framhållit, i regel ganska lågt och lägger knappast hinder i vägen för nyan-

ställning av sådana ungdomar på mera okvalificerade befattningar. Saken ställer sig något annorlunda för nybörjare i åldersgruppen 17—18 år. Redan här börja de stigande lönegraderna att verka hindrande för nyanställning. Enligt samma källa verka lönerna nästan prohibitivt i närmast högre åldersklasser. Ynglingar i 18—19-årsåldern, som utföra vissa diversearbeten i handel och transport samt allmän tjänst, finna sålunda ofta de flesta yrkesbanor stängda, då de sluta sin tidigare tjänst. Verkningarna härav göra sig gällande även i de högre åldersklasserna, vilka i och för sig borde vara fullt konkurrenskraftiga vid de fastställda lönerna: de som längre tid varit arbetslösa efter slutad skolgång och in i 20-årsåldern förvärva sällan tillfredsställande yrkesförtrogenhet och arbetsvana. Kommittén har redan i kap. I påpekat den försämring av läget i här berörda avseenden, som blir följderna av långvariga och ofta återkommande depressionstillstånd. Vid produktionsutvidgningen efter en depression anställas i första hand dels arbetare, som före depressionen kunnat förvärva full yrkesförtrogenhet, dels yngre arbetskraft, som man kan erhålla mot lägre lön och giva önskvärd grundläggande skolning. Därvid ställes den arbetskraft utanför, som tidigare ägt anställning men icke hunnit förvärva full yrkesförtrogenhet före depressionen eller som under normala förhållanden skulle ha kommit in i reguljärt arbete under depressionsperioden. Om denna arbetskraft skulle erhålla produktivt arbete, blir den likväl vanligen i fortsättningen karakteriserad av övernormal arbetslöshetsrisk. En utveckling i denna riktning tenderar givetvis på lång sikt att öka den permanenta arbetslösheten genom att pressa över en stigande del av befolkningen till den mindervärda arbetskraftens kategori.

Nära förbunden med här diskuterade tendens till uppdämning av arbetskraften i början av 20-årsåldern är en tendens till förskjutning av yrkesinriktningen bort från kroppsarbete. De anställningar, arbetskraften kan erhålla efter avslutad skolgång och fram till 20-årsåldern, utgöras i betydande utsträckning av okvalificerade poster i affärsvärlden eller vid industriföretagens kontor, såsom springpojkar, kontorsbud, hisskonduktörer etc. Det är naturligt, att arbetskraften av hänsyn till de svårigheter, som möta att vinna anställning i industriellt arbete, är frestad att hålla fast vid de arbetsområden, med vilka den tidigare erhållit kontakt och som därjämte av olika skäl — icke minst under trycket av de ovan påpekade tendenserna till förskjutning i behovsinriktningen — kommit att anses såsom socialt överlägsna kroppsarbete. Då emellertid möjligheterna till mera kvalificerade anställningar inom här ifrågakommande områden, alltså vid service-yrkena, på kontor, i handel etc., även de äro starkt begränsade, leder stegringen av den permanenta arbetslösheten inom industrien indirekt till en uppdämning av arbetskraften även inom tjänstemannakåren och jämförliga områden. Sammanhanget mellan den s. k. *tjänstemannaarbetslösheten* och det allmänna ungdomsarbetslöshetsproblemet är sålunda påtagligt.

Att en förskjutning av yrkesinriktningen kommer till stånd även på många andra vägar än den här nämnda är självklart. Det kan räcka att erinra om möjligheten att vid höjd inkomststandard och minskat barnantal bereda barnen

en bättre uppfostran, som anses hänvisa dem till annan sysselsättning än kroppsarbete.

Tillströmningen av arbetskraft till ett begränsat område kan undgå att leda till öppen permanent arbetslöshet endast genom en nedpressning av inkomststandarden, som i många fall måste gå orimligt långt för att bli av betydelse. Då yngre arbetskraft lättare kan ge efter för lönetrycket — ofta kan den falla tillbaka på föräldrarna — kommer inkomstförskjutningen på ett relativt svagt organiserat område såsom det här ifrågavarande lätt till stånd på ett sätt, som medför koncentration av kvarstående arbetslöshet till de äldre. En sådan förskjutning av det arbetslösa tjänstemannaklienteletets ålderssammansättning försvårar ytterligare situationen, emedan möjligheterna att överföra de arbetslösa till andra områden minskas, i den mån de under längre tid varit anställda såsom tjänstemän eller inom service-yrken av en eller annan art.

Svårigheterna att bereda utrymme för den arbetskraft, som av angivna skäl eftersträvar anställning i service-yrken, kontorstjänst etc., förklaras i ej ringa grad av den utsträckning, i vilken *kvinnorarbete* numera förekommer inom denna del av arbetsmarknaden. Om tillkomsten av denna nya arbetarkategori icke skall framkalla bestående arbetslöshet, kräves en anpassning av inkomst-, arbets- och produktionsförhållanden, till vars innebörd och verkan kommittén återkommer i kap. XXIII. Kvinnans inträde på arbetsmarknaden sammanhänger bl. a. med den allmänna tendensen att försöka ernå en höjning av levnadsstandarden och med den minskning av familjebildningen, vartill nyssnämnda strävan på olika vägar lett fram. Standardhöjningens återverkningar på födelsefrekvensen ha förstärkts därigenom, att gifta kvinnor i ökad utsträckning tagit förvärvsarbete på arbetsmarknaden.

Framställningen har i det föregående helt tagit sikte på utvecklingen inom stadsnäringarna. Där rådande situation måste emellertid ses mot bakgrunden av de tendenser, som möta på *jordbrukets arbetsmarknad*; ju sämre förhållandena gestalta sig inom jordbruket, desto starkare blir tendensen till överströmning av arbetskraften från landsbygd till städer och desto mera begränsade bli stadsbefolkningens möjligheter att vinna utkomst genom återgång till jordbruket. Som bekant har man under hela industridepressionen åren 1930—1933 haft att räkna med tryckta förhållanden även inom jordbruket trots den lättnad, som beretts detta område genom talrika prisreglerande åtgärder från statens sida. Förutsättningarna för en förbättring av förhållandena på arbetsmarknaden inom denna del av näringslivet äro icke heller för närvarande gynnsamma.

Man har å ena sidan att beakta, att rationaliseringen under senare tid nått även jordbruket och att en förstärkt rationalisering inom detta område kommer att leda till en fortgående begränsning av det relativa behovet av arbetskraft. Å andra sidan ha strävandena efter bättre försörjning och tendenserna till ändrad behovsriktning icke ännu lett till motsvarande resultat som på stadsnäringarnas arbetsmarknad. Arbetslönerna ligga sålunda väsentligt läg-

re än inom industri och handel. Nativiteten håller sig däremot ännu på en högre nivå. Man har sannolikt att räkna med såväl en tendens till höjning av arbetslönerna, som en tendens till befolkningsminskning på landsbygden genom sjunkande nativitet; sistnämnda förskjutning påverkar endast långsamt läget på arbetsmarknaden inom berörda område.

Tidigare har som bekant *emigrationen* i stor utsträckning varit ägnad att avlasta jordbrukets arbetsmarknad. De marknader, till vilka svenska emigranter hittills i första hand flyttat, äro emellertid numera stängda, och de nya emigrationsområdena synas erbjuda särskilda svårigheter icke minst med hänsyn till klimatet för invandrare från de nordiska länderna. Emigrationsmöjligheterna framstå sålunda för närvarande såsom starkt begränsade. Å andra sidan har den svenska immigrationslagstiftningen en restriktiv utformning, så att något starkare tryck från utlandet på den svenska arbetsmarknaden i regel icke torde vara att räkna med.

Det är påtagligt, att de konsekvenser med hänsyn till befolkningsutvecklingen, som ökningen av den permanenta arbetslösheten och dennas koncentration till vissa åldersgrupper och yrkesområden måste erhålla, icke motverkas genom att man i stigande grad understödjer de arbetslösa. Familjebildning på basis av arbetslöshetsunderstöd eller annan samhällshjälp förekommer visserligen i åtskilliga fall men måste likväl för flertalet arbetslösa framstå som ekonomiskt omöjlig eller i alla händelser såsom alltför lättsinnig. Understödspolitiken kan snarare — ehuru givetvis över andra mellanled än de här berörda — få en verkan i motsatt riktning. En fortgående stegring av arbetslöshetsbördan och den därmed förbundna ökningen av det allmännas utgifter för sociala ändamål medför med nödvändighet en successiv stegring även av skattebelastningen. När denna når en viss höjd, bidrager den till att försvåra familjebildningen. Tvingas man in i ett dylikt läge, blir arbetslöshetsutvecklingens inflytande på befolkningsutvecklingen ännu ogynnsammare än eljest.

Man kan fråga sig, huruvida icke den i synnerhet för Sverige karakteristiska tendensen till regressiv befolkningsutveckling, vilken, såsom det anförda givit vid handen, delvis betingats av arbetslöshetsutvecklingen, själv är ägnad att minska trycket på arbetsmarknaden, så att den permanenta arbetslösheten nedbringas. Om en dylik utveckling skall kunna påräknas, fordras, att tillbakagången i folkmängden skall kunna komma till stånd utan en motsvarande nedpressning av försörjningsmöjligheterna och utan att anspråken på försörjning undergår en ytterligare stegring. Det är mycket vanskligt att fälla några omdömen om befolkningsutvecklingens inflytande på näringslivets expansionsgrad. Man har emellertid att beakta, att en omsvängning från progressiv till regressiv befolkningsutveckling utgör en mycket djupgående strukturförändring, som åtminstone i vissa avseenden måste få ett ogynnsamt inflytande. Medan expansionen i ett progressivt samhälle kan gå ut på att fylla vissa standardbehov i en alltjämt stigande utsträckning och endast

delvis inriktas på att tillgodose nya behovsarter, kommer den tydligen inom ett regressivt samhälle helt och hållet att få byggas på täckningen av behov av ny typ. I och för sig behöver detta icke betyda, att näringslivets utveckling hämmas. Det är dock påtagligt, att om den anledning till fortsatt expansion, som en ökning av folkmängden utgör, bortfaller, så bli riskerna för en stagnation större och möjligheterna till att nya investeringar uppstå vid tillfällig mättnad på marknaden mindre än eljest. Man saknar alla hållpunkter i den tidigare ekonomiska utvecklingen för att bedöma, hur konjunkturprocesserna gestalta sig i ett samhälle av regressiv typ. Anförda slutsatser få därför endast betraktas som teoretiskt grundade sannolikhetsomdömen. Så mycket synes dock klart, att övergången till regressiv befolkningsutveckling — om än eventuellt gynnsam ur den yngre arbetskraftens synpunkt — icke utgör en lösning på den permanenta arbetslöshetens problem. Detta gäller icke endast en fortgående befolkningsminskning, som måste leda till ett ur olika synpunkter ohållbart läge, utan även en viss reduktion av folkmängden med efterföljande stabilisering av dennas omfattning.

II.

Arbetsmark-
nadens ut-
veckling
1929—1934.

De tendenser till sjunkande folkmängd, ökad permanent arbetslöshet och försämrade anställningsmöjligheter i synnerhet för ungdomen, i vilkas inbördes sammanhang kommittén i föregående avdelning av detta kapitel försökt att ge en inblick, kunde statistiskt konstateras redan vid tidpunkten för avgivandet av kommitténs första betänkande. Situationens allvar har sedan dess ökats. Kommittén saknar anledning att här rekapitulera resultaten av de undersökningar, som publicerades i dess Betänkande I. Till stöd för det anförda synes det likväl motiverat att lämna vissa uppgifter ägnade att belysa de förändringar i läget, som inträtt efter år 1929, den tidpunkt till vilken de tidigare undersökningarna fördes fram.

I Betänkande I publicerade arbetslöshetsutredningen vissa uppgifter rörande *befolkningsutvecklingen*, vilka framlagts av 1928 års pensionsförsäkringskommitté i dess publikation *Statistiska undersökningar samt kostnadsberäkningar* (Statens off. utredningar 1930:15). Sedan dessa beräkningar utfördes, ha starka förändringar ägt rum i förutsättningarna för befolkningsutvecklingen. Födelsestalet, som år 1925 uppgick till 17.58, hade år 1933 sjunkit till endast 13.69. Utvecklingen av födelsestalet påverkas emellertid av förskjutningar i åldersfördelningen. En bättre uppfattning om innebörden av fruktsamhetens nedgång kan man bilda sig genom beräkning av det s. k. nettoreproduktionstalet, vilket definieras som det antal flickebarn, som — vid rådande dödlighets- och fruktsamhetsförhållanden — 1 000 nyfödda flickebarn komma att föda under sitt återstående liv. Ännu år 1925 uppgick detta reproduktionstal till nära 1 000. Sedan dess har det på grund av den sjunkande fruktsamheten successivt fallit och kan år 1933 beräknas ha kommit ned emot 725. Reproduktionstalet kan sägas ställa en prognos på grundval av de nuvarande fruktsamhets- och dödlighetsförhållandena närmast angående det antal barn, som kom-

mer att födas om en generation, och därmed också angående folkstockens utveckling på längre sikt, under förutsättning att ingen utrikes omflyttning äger rum. Det senast konstaterade reproduktionstalet innebär sålunda, att under dessa förutsättningar antalet födda barn kommer att gå ned till omkring 70 % av det nuvarande om en generation och till c:a hälften om två generationer. Detta måste givetvis på lång sikt innebära en stark successiv minskning av befolkningsstocken. Anledning finnes emellertid att befara, att en så grundad prognos är alltför optimistisk med hänsyn till den starka differentiering, som råder i fråga om fruktsamheten i olika befolkningsgrupper. Genomgående kan iakttagas, att fruktsamheten är lägre i områden med längre driven industrialisering och högre grad av agglomeration. Reproduktionstalet för Stockholm är sålunda nere i omkring 400. Med hänsyn till de sociala och ekonomiska utvecklingstendenserna har man därför anledning att vänta sig en snabbare minskning av antalet födda barn, än vad reproduktionstalet anger.

Att märka är emellertid, att denna minskning av barnantalet endast i längden kommer att bestämma folkstockens utveckling. På kortare sikt påverkas utvecklingen därjämte av den rådande åldersfördelningen. På grund av den nuvarande abnorma åldersfördelningen har man sålunda trots det minskade barnantalet under den närmaste framtiden att motse en långsam tillväxt av befolkningen. Var vändpunkten nedåt kommer att infalla är svårt att avgöra, med hänsyn till ovissheten beträffande fruktsamhetens framtida utveckling. Vad gäller den försörjningsdugliga delen av befolkningen kan en prognos göras för den närmaste framtiden utan att hänsyn behöver tagas till detta osäkerhetsmoment. Utgår man från att ingen utrikes omflyttning kommer att äga rum, kan med ledning av de senaste dödlighetsberäkningarna tillväxten av befolkningen i åldrarna 15—65 år under den närmaste tioårsperioden uppskattas till omkring 200-tusen jämfört med en omkring dubbelt så stor tillväxt under de närmast föregående tio åren. Denna tillväxt av den produktiva befolkningen under det kommande årtiondet kommer till stånd, trots att man kan vänta sig en nästan lika stor minskning av de yngre åldersgrupperna (intill omkring 30 år). Tillväxten av de högre produktiva åldersgrupperna är emellertid tillräckligt stark för att kompensera minskningen av de yngre åldersgrupperna och därutöver framkalla en ökning av den produktiva befolkningen. Den förskjutning av den produktiva befolkningens åldersfördelning mot de högre åldrarna, som detta innebär, kommer givetvis att så småningom utlösa en ökad avgång ur den produktiva befolkningen genom dödsfall och genom övergång till de icke produktiva åldringarnas grupp, vilket kommer att bidra till den nedgång i den produktiva befolkningen, som man kan vänta sig längre fram.

Arbetslösheten nådde under depressionen 1930—33 en höjd, varav man icke haft erfarenhet sedan deflationskrisen åren 1920—22. Maximum inregistrerades vintern 1932—33. Antalet hjälpsökande kulminerade dock först mot slutet av år 1933. Konjunkturåterhämtningen har sedermera avsevärt reducerat arbetslöshetens omfattning.

Utvecklingen månad för månad åren 1929—1934 framgår av följande uppgifter över det relativa antalet arbetslösa inom fackförbunden.

Arbetslösheten inom arbetarorganisationerna (procent).

	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
1929 . . .	14.8	14.6	13.7	11.4	7.7	6.8	6.3	6.1	6.7	8.2	10.1	16.3
1930 . . .	13.9	13.2	12.3	10.8	8.0	8.0	8.0	8.1	9.5	12.3	15.3	22.9
1931 . . .	20.2	18.7	19.4	17.1	13.2	12.4	11.8	12.8	13.4	16.4	19.3	26.5
1932 . . .	24.2	23.8	24.1	20.8	19.0	19.3	19.4	20.0	20.6	22.1	24.1	31.0
1933 . . .	28.8	27.7	28.7	24.3	21.1	20.3	19.4	19.6	19.2	20.2	22.3	27.2
1934 . . .	24.5	24.4	23.6	19.5	15.5	13.9	12.9	13.2	13.0	14.6	16.8	—

På sätt förut angivits, erhålles den bästa uppfattningen om den permanenta arbetslöshetens utveckling genom en jämförelse mellan arbetslöshetssiffrorna för tider, då produktionsapparaten varit fullt eller i det närmaste fullt utnyttjad. Såsom kommittén i sitt föregående betänkande kunnat konstatera, ger föreliggande material vid handen, att den permanenta arbetslösheten varit stigande från den ena högkonjunkturen till den andra. Det nuvarande uppsvinget inom näringslivet utgör i detta avseende intet undantag; de anförda siffrorna återspegla ju en fördubbling av den procentuella arbetslösheten inom fackförbunden från utgången av juni 1929 till samma tid 1934.

Arbetslöshetssiffrorna påverkas i viss mån av orsaker av mera tillfällig natur. Särskilt bör detta uppmärksammas, då man, såsom här skett, jämför arbetslöshetsprocenten i fackförbunden under innevarande år med procenttalen för uppsvinget fram till år 1929. Medan staten år 1929 icke vidtagit några åtgärder för en extraordinär utvidgning av de allmänna arbetena — med undantag för reservarbeten av ringa omfattning — eller av vissa delar av den enskilda produktionen och följaktligen icke några dylika faktorer påverkade arbetslöshetssiffrorna för sagda år, föreligger som bekant ett annat förhållande under år 1934. Anslag för nyssnämnda ändamål har lämnats i osedvanligt stor utsträckning såväl för budgetåret 1933/34 som för budgetåret 1934/35. Tager man hänsyn till att ökningen av det allmännas anläggningsverksamhet och av viss enskild produktion principiellt är att betrakta som *temporär*, finnes under dessa förhållanden giltig anledning att räkna med en större ökning av den permanenta arbetslösheten än de anförda siffrorna omedelbart giva vid handen.

En likartad bild av utvecklingen på arbetsmarknaden erhålles med utgångspunkt från uppgifterna över antalet hos Statens arbetslöshetskommission rapporterade *hjälpökande* arbetslösa. Sommaren 1934 inregistrerades c:a 80 000 såsom hjälpökande jämfört med c:a 5 000 under motsvarande årstid år 1929. Vad tidigare anförts angående dessa uppgifters tillförlitlighet som ett mått på utvecklingen av arbetslöshetens absoluta omfattning (jfr Bet. I, s. 63—64), måste givetvis i särskilt hög grad beaktas vid en jämförelse, som sträcker sig

över en så pass lång period. Förskjutningar i de hjälpsökandes antal kunna sålunda framkallas av växlingar i hjälpverksamhetens utformning, avstängningen av vissa yrkesgrupper, hänvisningsförfarandets tillämpning, gränsdragningen gentemot fattigvården etc. Vad gäller 1934 års siffra måste speciellt beaktas, att under de närmast föregående åren klientelet vid den då rådande massarbetslösheten ej kunnat så noga granskas och prövas med avseende å arbetsviljan o. d. och att därför särskilt i de större städerna uppsamlats ett icke oväsentligt antal av mindervärd arbetskraft, som endast så småningom kan överföras från arbetslöshets- till fattigvårdsklientelet. Liksom vid tolkningen av fackföreningsuppgifterna rörande antalet arbetslösa har man emellertid även att taga hänsyn till att krispolitiken under senare tid varit ägnad att hålla nere antalet inregistrerade hjälpsökande. Detta förhållande i förening med den kraftiga ökning av de hjälpsökandes antal, som kommer till synes i de jämförda siffrorna, synes även vid ett försiktigt bedömande berättiga till den slutsatsen att en stark ökning ägt rum av den permanenta arbetslösheten.

Beaktas bör, att i den mån arbetslösheten haft skadeverkningar av mera djupgående art, har en del av de arbetslösa måst successivt omhändertagas av andra sociala hjälporgan, fattigvård etc. Tillväxten av denna kategori kan emellertid icke statistiskt fastställas.

Fördelningen på olika näringsgrenar av den i september 1934 kvarstående arbetslösheten belyses av följande översikt över antalet hjälpsökande inom skilda områden:

	Antal arbetslösa
<i>Jordbruk</i>	5 546
<i>Skogshushållning</i>	8 295
<i>Industri och hantverk</i>	31 164
därav:	
Gruvdrift och malmförädling	3 728
Jord-, sten- och glasindustri	7 974
Metall- och maskinindustri	4 112
Trävaruindustri	6 083
Byggnadsverksamhet	3 825
<i>Sjöfart och fiske</i>	1 240
<i>Handel och samfärdsel</i>	5 902
därav:	
Butiks- och magasinpersonal	1 607
Landtransport	2 744
<i>Husligt arbete</i>	125
<i>Arbete, ej hänförligt till annan grupp</i>	26 646
	Summa 78 918
	därav kvinnor 415

Bland arbetare, »ej hänförliga till annan grupp», ingå de yngre hjälpsökande, som ej haft någon anställning eller endast en kortvarig sådan. Deras antal kan uppskattas till c:a 6 000. Av återstoden torde minst hälften representera personer, som — särskilt på landet — utföra allehanda grov- och diversearbete av kortvarig natur.

Den permanenta arbetslösheten bland kvinnor var, att döma av dessa uppgifter om antalet hjälpsökande, av helt underordnad betydelse. Man har dock att beakta det förhållandet, att kvinnliga arbetslösa sannolikt i relativt mindre utsträckning än manliga torde uppträda såsom hjälpsökande och alltså kunna antagas underrepresenterade i det framlagda materialet.

En uppdelning av uppgifterna på olika orter tyder på en stark lokal koncentration av arbetslösheten inom vissa industrier. Av de 3 728 arbetslöshetsfallen inom gruv- och malmförädlingsindustrin hänförde sig sålunda 1 234 till de lappländska malmfälten, 558 till Grängesberg och 244 till stenkolsgruvorna m. m. i Skåne. Vidare uppgick antalet arbetslösa stenindustriarbetare enbart i Bohuslän och Blekinge till nära 5 000.

Ett omdöme om *ungdomsarbetslöshetens* nuvarande omfattning och över huvud om arbetslöshetsklienteletets ålderssammansättning kan grundas på en undersökning av förhållandena i oktober 1934. I följande tablå sammanställas resultaten av denna undersökning med de siffror, som erhållits vid en liknande undersökning i november 1933. Givetvis måste vid tolkningen av dessa siffror, av samma skäl som ovan anförts, den största försiktighet iakttagas. Hänsyn måste även tagas till förskjutningen av befolkningens åldersfördelning samt till säsongfaktorn. Inverkan av dessa faktorer torde emellertid med hänsyn till de små tidsintervallen vara av underordnad betydelse.

Arbetslöshetsklienteletets ålderssammansättning.

Ålder	A n t a l		P r o c e n t					
	Hela riket		Hela riket		Städer		Landsbygd	
	^{30/11} 1933	^{31/10} 1934 (prel.)	^{30/11} 1933	^{31/10} 1934 (prel.)	^{30/11} 1933	^{31/10} 1934 (prel.)	^{30/11} 1933	^{31/10} 1934 (prel.)
16—17	4 560	1 597	2.7	1.9	1.5	1.0	3.3	2.4
18—20	17 731	6 834	10.4	8.1	7.8	4.9	11.8	9.7
21—25	35 121	17 559	20.6	20.8	19.6	16.7	21.2	22.9
26—30	29 090	14 395	17.1	17.1	16.8	15.9	17.2	17.6
31—40	36 731	19 144	21.6	22.7	23.1	24.6	20.8	21.7
41—50	24 575	12 458	14.4	14.8	16.0	17.8	13.6	13.3
51—60	16 413	8 897	9.7	10.5	11.1	13.4	8.9	9.1
61—∞	5 982	3 465	3.5	4.1	4.1	5.7	3.2	3.3
Summa	170 203	84 349	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Därav 16—30	86 502	40 385	50.8	47.9	45.7	38.5	53.5	52.6

Att observera är, att mellan dessa båda tidpunkter ligger en nedgång av det totala antalet rapporterade hjälpsökande med inemot hälften. I betraktande därav är förskjutningen mellan de olika åldrarna relativt obetydlig. Med hänsyn till att mindervärd arbetskraft av naturliga skäl torde förefinnas i särskilt stor utsträckning i de högre åldrarna, framstår nedgången av

arbetslösheten i de yngre åldrarna som relativt svag. Denna nedgång är dessutom helt att tillskriva minskningen av de båda yngsta åldersgrupperna. Delvis förklaras den svaga nedgången av de yngre åldrarnas andel av det totala arbetslöshetsklientelet av den förskjutning, som ägt rum av arbetslöshetens tyngdpunkt mot landsbygden, där arbetslösheten i de yngre åldrarna är av större relativ betydelse än i städerna. Den relativa minskningen av arbetslösheten inom de yngre åldrarna är dessutom mycket obetydlig på landsbygden och hänför sig helt till åldrarna 16—20 år, medan den relativa omfattningen av åldersgrupperna 21—25 och 26—30 år tillväxt. I städerna har däremot en betydande nedgång ägt rum av samtliga yngre åldersgruppers relativa omfattning, vilket sammanlagt innebär en avsevärd förskjutning av ålderssammansättningen mot de högre åldrarna. Genom denna utveckling har den tidigare iakttagna övertaligheten av yngre arbetslösa på landsbygden i förhållande till i städerna ytterligare markerats.

Lönenivån inom industrien nådde sin högsta höjd åren 1930 och 1931. På grund av den nominella timlörens och industriprisernas utveckling fortsatte emellertid de relativa arbetskostnaderna att stiga även följande år. Lönenivåns förändringar belysas av följande siffersammanställning.

Löneinkomst per timme för manliga arbetare inom fabriksindustrien.

Index: 1929 = 100.

	1930	1931	1932	1933
Nominell timförtjänst	103	103	100	98
D:o reducerad med levnadskostnadsindex (reallön)	106	110	110	108
D:o reducerad med kommerskollegii råvaruprisindex	118	129	124	125
D:o reducerad med kommerskollegii industriproduktprisindex	110	124	125	125

Löneläget inom jordbruk och skogsbruk har sedan år 1929 utvecklats på det sätt som anges av följande data.

Lönenivån inom jordbruket.

Index: 1929 = 100.

	T j ä n a r e				Tillfälliga daglönare i arbetsgivarens kost			
	Kontant årslön		Årslön + kost och logi		Somrardaglön		Vinterdaglön	
	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.
1930	100	101	97	99	99	98	99	100
1931	98	99	94	96	97	96	96	98
1932	93	95	89	91	94	94	94	95
1933	90	93	86	89	92	93	93	94

Medelförtjänst per dag för skogsarbetare.

Index: 1929/30 = 100.

	Vintern: 1930/31	1931/32	1932/33	1933/34
Huggare	94	85	80	85
Körare	95	85	80	85

Av tabellerna framgår, att jordbruksarbetarnas löner sedan år 1930 undergått en kontinuerlig sänkning. Skogsarbetarnas löner visa en ändå snabbare sänkning under krisen, men den ökade sysselsättningen under vintern 1933/34 har medfört en viss återhämtning. En jämförelse mellan dessa kategoriers dagsförtjänster och industriarbetarnas timförtjänster torde vara tillätlig, då den dagliga arbetstiden icke förändrats avsevärt under den ifrågavarande perioden. Även om en mera ingående undersökning av löneutvecklingen i dessa olika näringsgrenar hade varit önskvärd, synes man likväl ur de jämförda siffrorna kunna draga den slutsatsen, att den nominella och reella löneklyftan mellan å ena sidan industrien och å andra sidan jordbruk och skogsbruk under den senaste depressionen icke minskats utan snarare ökats.

Organisationsväsendets dominerande ställning på den industriella arbetsmarknaden, vilken närmare belysts i Betänkande I och i kap. XI, har ytterligare befasts. Detta visar sig bl. a. däri, att dess yttre omfattning oaktat depressionen alltjämt ökats, samtidigt som dess inflytande av olika skäl konsoliderats. Detta gäller både arbetsgivarnas och arbetarnas organisationer. Lönerna för såväl organiserade som oorganiserade arbetare inom de viktigare delarna av industri, hantverk och transportväsen kunna sålunda numera sägas vara i övervägande grad reglerade genom organisationernas verksamhet. Inom jordbruket och i viss mån även inom handeln har organisationsväsendet dock alltjämt en mera begränsad betydelse dels på grund av sin mindre omfattning, dels på grund av de särskilda arbets- och produktionsförhållandena. Skogsbruket synes intaga en mellanställning. Även inom sistnämnda område har emellertid organisationernas inflytande på löneregleringen snarare vuxit än minskats under de år, som förflutit sedan år 1929.

Den *lönesplittring* och den med lönesplittringen förbundna avgränsning mellan olika delmarknader, som kommittén påvisade och analyserade i Betänkande I, framträder alltjämt med oförminskad styrka. Skillnaden i löne- och arbetsvillkor mellan jordbruk och skogsbruk å ena sidan och industri och transportväsen å den andra har snarast blivit mera markerad. Splittringen inom de olika grenarna av industrien kvarstår och har, även den, på sina håll undergått en ytterligare accentuering. Detta gäller framför allt förhållandet mellan lönerna inom exportindustrierna och sådan verksamhet, som ej är utsatt för konkurrens från utlandet. I synnerhet torde det relativa löneläget inom byggnadsverksamheten i de större städerna alltjämt vara högt även efter de nya avtal, som ingåtts år 1934. En ytterligare skärpning av klyftan mellan hemmamarknad och exportmarknad har kommit till stånd genom utvecklingen av lönerna vid kommunala arbeten.

Kommittén har i kap. XII samt i Betänkande I utförligt belyst det samband,

som råder mellan *understödsverksamhetens utformning* och utvecklingen på arbetsmarknaden. Framför allt på grund av depressionens verkningar har understödsverksamheten under de senaste åren kommit att bli synnerligen omfattande och dess inflytande på förhållandena på arbetsmarknaden har därigenom kraftigt förstärkts. Härtill komma återverkningarna av den omläggning av understödsverksamhetens former och i viss mån även av dess syftning, som ägde rum år 1933.

Utvidgningen av understödsverksamheten gäller icke blott den egentliga arbetslöshetshjälpen utan också fattigvården. Även inom denna ha vissa betydelsefulla förändringar inträtt. Det säger sig självt, att en utvidgning av understödsverksamheten varit nödvändig för att förhindra stora lager av befolkningen att pressas ned i ett läge, ur vilket de skulle haft mycket svårt att höja sig genom återvunnen fast anställning; även med den omfattning understödsverksamheten erhållit har de arbetslösas arbetsduglighet givetvis i många fall icke kunnat upprätthållas. Det framgår dock å andra sidan av de erfarenheter, som gjorts av personer, arbetande inom olika delar av denna understödsverksamhet, att utvecklingen av understödspolitikerna i viss utsträckning varit ägnad att förstärka den långvariga och utbredda arbetslöshetens ogynnsamma inflytande på individernas strävan till självförsörjning. Följderna härav ha bl. a. blivit i hög grad ökade svårigheter för de arbetslösas inordnande i arbetslivet. Inpassningen måste givetvis alltid i första hand bero på individens själv och hans strävan att skaffa sig uppehälle.

III.

Den bild av läget på arbetsmarknaden, som framställningen i tidigare delar av detta kapitel varit ägnad att giva, ger anledning till frågan, huruvida man icke kan hoppas på en förbättring under inflytande av ett fortsatt uppsving inom näringslivet. Man kan peka på det förhållandet, att de förut skildrade ogynnsamma tendenserna, vilka, om de komma att fortbestå och icke neutraliseras, måste leda till en i olika avseenden ohållbar situation, visserligen gjort sig gällande redan under konjunkturuppsvinget fram till 1929 men först under inflytande av depressionen åren 1930—1933 blivit av sådan styrka, att de ge anledning till allvarliga farhågor rörande den framtida utvecklingen. Det kunde med hänsyn därtill tänkas förhastat, att på basis av de aktuella erfarenheterna grunda något omdöme om tendenserna på längre sikt. En överblick över den allmänna ekonomiska situationen för Sveriges vidkommande ger emellertid icke tillräckliga skäl att räkna med ett fortsatt uppsving av sådan styrka, att någon väsentlig modifikation i uppfattningen om arbetslöshetslägets allvarliga karaktär är påkallad.

Det ekonomiska läget.

Försöker man att på grundval av föreliggande material bilda sig en uppfattning om i vad mån Sveriges produktion kan tänkas komma att under den närmaste framtiden utveckla sig hastigare eller långsammare än under föregående period, har man, om uppmärksamheten till en början endast inriktas på läget inom de industriella näringsgrenarna, att beakta två frågor. Den

första gäller, i vad mån ett fortsatt industriellt uppsving på världsmarknaden kan väntas bli av ungefär samma styrka som uppsvinget fram till 1930—1933 års depression. Den andra gäller förhållandet mellan ett internationellt uppsving och den svenska industriens utveckling.

Styrkan hos den internationella ekonomiska utvecklingen kommer till omedelbart uttryck i förhållandet mellan uppgångs- och nedgångsperioderna inom varje konjunkturcykel och framför allt i längden av var och en av dessa perioder. Den erfarenhet rörande sambandet mellan långtidsutveckling och konjunkturutveckling, som man äger från tiden före världskriget, är alltför knapphändig för att tillåta säkra omdömen. Man har dock förutom de egentliga konjunkturvägarna kunnat iakttaga längre perioder av s. k. sekulära prisfall och prishöjningar; under prisfallsperioder tendera högkonjunkturerna att förkortas och försvagas medan lågkonjunkturerna förlängas och förstärkas. Vissa drag i utvecklingen efter kriget kunna tyda på att den utgör en del av en sekulär nedgångsperiod för priserna; den har i själva verket i många avseenden drag, som äro likartade med dem som utmärkte nedgångstiden under 1880-talet. Skulle detta vara fallet, finnas vissa skäl att räkna med att den fortgående utvecklingen icke kommer att leda till en snabbare och mera omfattande förbättring av försörjningen. Man måste dock givetvis härvid reservera sig för möjligheten av ett omslag i den sekulära utvecklingen. I synnerhet medföra de starka förändringar, som penningväsendet under senare tid undergått, en betydande ovisshet rörande framtidsutsikterna. Därtill kommer, att styrkan och långvarigheten av de olika stadierna inom konjunkturcykeln i hög grad bestämmas av förändringar i näringslivets struktur. Den sekulära utvecklingen blir sålunda beroende av historiska företeelser, vilkas förlopp i framtiden ej med någon större visshet kan förutsägas. Den senaste högkonjunkturen karakteriserades så t. ex. väsentligen av rationaliseringen, motorismen samt de s. k. service-yrkenas utveckling. Det behöver knappast framhållas, att man icke ännu har några hållpunkter för bedömandet av hur utvecklingen kan komma att gestalta sig i här berörda avseenden. Man kan därför för närvarande icke säga mera angående den kommande internationella utvecklingen, än att, om vi befinna oss i en period av sekulärt prisfall och om ett uppsving icke på någon av angivna grunder kommer att sammanfalla med en omsvängning i dessa sekulära pristendenser, är det sannolikt, att den internationella ekonomiska utvecklingen under den närmaste framtiden blir relativt svag.

Nyssnämnda slutsats erhåller ett visst stöd av de erfarenheter, man äger rörande karaktären hos det internationella konjunkturuppsving, som framträtt under de senaste åren. Detta uppsving har nämligen varit utpräglat labilt. I detta sammanhang förtjänar dock att framhållas, att särskilt den handelspolitiska situationen varit sådan, att utgångsläget för ett uppsving i den internationella ekonomiska utvecklingen måste betecknas såsom ogynnsamt. Detta gällde visserligen även högkonjunkturen fram till år 1929, som byggdes upp inom ett näringsliv, starkt desorganiserat av händelserna under och efter världskriget. Härvidlag är emellertid att beakta, att flertalet av dessa störande

moment på den internationella marknaden ägt sina motsvarigheter även de senaste åren men att därtill kommit nya störningsmoment av stor betydelse. Världshandeln har sålunda undergått en ytterligare begränsning, vilken visserligen delvis varit av konjunkturell natur och därför kan antagas vara övergående men delvis betingats av olika länders strävan efter självförsörjning. Av kanske lika stor vikt är utvecklingen av det internationella skuldproblemet och det synnerligen otillfredsställande läget på valutamarknaden. Med hänsyn till utgångslägets ofördelaktiga karaktär är det givetvis förhastat att draga bestämda slutsatser för framtiden på basis av den senaste tidens erfarenheter. Om läget i berörda avseenden skulle förbättras genom en stabilisering av valutarelationerna, en definitiv lösning av skuldproblemet och en avveckling av den handelspolitiska isoleringen, skulle därigenom vinnas icke endast en bättre allmän försörjning för tillfället utan även med all sannolikhet en stabilare och i övriga avseenden fördelaktigare utveckling i fortsättningen. Skall man döma av de senaste erfarenheterna, synes det dock mest sannolikt, att förutsättningarna för den internationella ekonomiska utvecklingen komma att undergå en ytterligare försämring; tendenserna till självförsörjning ha i allt högre grad förstärkts, samtidigt som spänningarna på valutamarknaden ökats och ovisshet råder rörande vissa betydelsefulla valutators framtida värde.

Under högkonjunkturen fram till år 1929 undergick produktionen i Sverige en utvidgning, som var kraftigare än den som mötte i flertalet andra länder. Detta uppsving synes ha börjat relativt tidigt och avbrutits relativt sent inom det svenska näringslivet, vilket kan tänkas ha berott på antingen att Sveriges exportvaror äga en sådan karaktär, att avsättningen normalt i särskilt hög grad främjas av konjunkturuppsving, eller att speciella, för våra exportindustrier fördelaktiga förskjutningar ägt rum i efterfrågan på världsmarknaden under perioden i fråga. När det gäller att taga ställning till frågan om den relation, i vilken den industriella utvecklingen i Sverige under den närmaste framtiden kan väntas komma att stå till den internationella utvecklingen, är det tydligen av vikt vilken av dessa båda förklaringar, som kommer sanningen närmast.

Av skäl, som strax skola närmare redovisas, synes det sannolikaste vara, att den svenska industriens relativt starka utveckling under efterkrigsdecenniet företrädesvis berott på vissa strukturella förändringar, med vilkas upprepning man icke utan vidare har rätt att räkna; det må dock framhållas, att expansionen under de senaste åren företrädesvis framträtt på samma punkter som under uppsvinget fram till år 1929. Vid diskussionen av arbetslöshetsläget har man under dessa omständigheter och med hänsyn till ovissheten om de internationella tendenserna enligt kommitténs uppfattning icke rätt att utgå från antagandet, att nu pågående internationella uppsving blir starkare eller ens lika starkt som expansionen fram till 1930—33 års depression.

Den industriella expansionen under efterkrigstiden uppbars, som bekant, för Sveriges vidkommande väsentligen av de stora exportindustrierna. I synner-

het måste utförelsen av verkstads- och pappersmasseindustriernas produkter tillmätas stor betydelse. För dessa produkters del mötte karakteristiska förändringar i inriktningen av den internationella efterfrågan. Decenniet efter kriget utmärktes sålunda av en stark stegring i konsumtionen av pappersmassa, vilken framträdde med särskild styrka i Förenta staterna; då produktionen av pappersmassa i detta land icke var i stånd att följa förbrukningens utveckling, kunde vissa andra länder, bland dem Sverige, draga den största fördelen av denna förändring. I vad mån detta förhållande kommer att bestå för framtiden är mer än ovisst, då produktionsutvidgningar inom pappersmasseindustrien företagits eller äro förestående i olika konkurrentländer och i viss mån även i Förenta staterna. Den starka industriella rationaliseringen under ifrågasvarande period i ett stort antal länder innebar likaledes en betydande förskjutning i efterfrågan på den internationella marknaden, i detta fall till förmån för verkstadsindustriens produkter, vilka även gynnades genom uppkomsten av efterfrågan på en rad nya artiklar i samband med motorismens utveckling, hemarbetets mekanisering o. s. v. Också i fråga om dessa förändringar i efterfrågan på svenska produkter är det svårt att förutsäga, i vad mån de komma att förstärkas eller bestå i framtiden.

Såsom redan i Betänkande I framhölls, bidrog utrikeshandelns utveckling under efterkrigsperioden till en höjd nationalinkomst även på grund av det för vårt land gynnsamma förhållandet mellan exportpriser och importpriser. Den relativa nedgången i det genomsnittliga priset på importvaror fortsatte fram t. o. m. år 1933 men har sedermera avstannat.

Det återstår att tillägga några ord om vissa för framtidsbedömningen betydelsefulla drag hos det svenska näringslivet.

Ett osäkerhetsmoment i fråga om utrikeshandelns framtida utveckling består däri, att den svenska exporten dels är väsentligen beroende på ett fåtal stora artiklar, dels domineras av några få länder. Ett sådant beroende av utvecklingen inom enstaka marknader kan naturligtvis medföra överraskningar. Av betydelse är i detta sammanhang också den omständigheten, att importen från Sverige utgör en relativt liten del av importländernas införsel.

Man får emellertid icke endast fästa sig vid den svenska exportens fördelning och dess relativa andel i importländernas införsel av respektive varor. Av lika stor betydelse är den funktion, som varorna fylla inom importländernas varuförsörjning. Sveriges export omfattar företrädesvis varor, vilka utnyttjas direkt för produktiva ändamål och därför äro av den vikt för näringslivet inom importländerna, att de böra intaga en relativt säkrad ställning inom handeln. I många fall kunna de dock i händelse av en tekniskförändring tänkas ersatta med annat material, och en risk för häftiga efterfrågeförändringar kvarstår därför alltid.

Ett viktigt drag i det svenska näringslivets struktur är dessutom, att hemmamarknaden i regel är av relativt ringa betydelse såsom avsättningsområde för produkter från de svenska exportindustrierna. Försämrade avsättningsmöjligheter på världsmarknaden kunna därför endast undantagsvis ersättas

med ökad förbrukning på hemmamarknaden. Beträffande de jordbruksprodukter, som äro föremål för utförsel, ligga förhållandena annorlunda till.

Det framgår av det anförda, att den svenska industriens ställning på den internationella marknaden är sådan, att man kan riskera omfattande återverkningar på näringslivet av relativt isolerade och små förskjutningar i den internationella utvecklingen. Oavsett av vilken styrka ett uppsving i fortsättningen antages bli, måste man därför räkna med nödvändigheten av förmåga till snabb anpassning, om icke risker skola föreligga för uppkomsten av ytterligare arbetslöshet.

KAP. XIV.

Allmänna riktlinjer för arbetslöshetspolitiken.

I.

Allmänna utgångspunkter.

Innan kommittén går att på olika punkter ange sin uppfattning om möjligheterna att bekämpa arbetslösheten i Sverige, har den ansett lämpligt att i avslutning till framställningen i det föregående giva en kort översikt över sin ståndpunkt till de allmänna riktlinjerna för arbetslöshetspolitiken.

Erfarenheten visar, att arbetslöshetens omfattning varierar med näringslivets säsongväxlingar under året och med de allmänna konjunkturväxlingarna men även att, oberoende av dessa företeelser, arbetslöshetens omfattning kan undergå betydande förändringar av mera varaktig karaktär. Då dessa olika växlingar i arbetslöshetens omfattning uppenbarligen härleda sig från väsentligt olikartade företeelser, bli även de möjliga åtgärderna mot arbetslösheten av olika karaktär, allt eftersom de rikta sig mot det ena eller andra slaget av sådana företeelser. En undersökning av arbetslöshetspolitikens riktlinjer knyter sig därför naturligt till dessa växlingar i arbetslöshetens omfattning och därmed sammanhängande omständigheter.

Den arbetslöshet, som icke är att tillskriva säsong- och konjunkturväxlingar, träder tydligast i dagen under en högkonjunktur, då näringslivet har sin största efterfrågan på arbetskraft. Till följd av de ständigt pågående oregelbundna förändringarna inom näringslivet — ändrade avsättnings- och produktionsförhållanden o. s. v. — förefinnas även under sådana tider produktionsområden, vilka icke i samma utsträckning som tidigare kunna sysselsätta arbetskraft. De dit hänförliga arbetslösa, som icke komma över till andra områden av näringslivet, utgöra ett inslag av fullgod arbetskraft i den under goda tider förekommande arbetslösheten. I övrigt förklaras arbetslösheten av den ständiga omsättningen på arbetsmarknaden, vilken leder till att flertalet arbetare med större eller mindre frekvens under längre eller kortare tid drabbas av arbetslöshet. Eftersom de arbetare, vilka till följd av mindre konkurrensduglighet hava svårare att få anställning, i dessa avseenden äro utsatta för större arbetslöshetsrisk, komma de att utgöra huvudparten av denna andra del av arbetslöshetsklientelet, vilken dock inkluderar även fullgod arbetskraft. Till de mindre konkurrensdugliga arbetslösa höra exempelvis personer i ur arbetslöshetssynpunkt mindre värdefulla åldrar, sjuklingar och andra, som

sakna de för arbetslivet nödiga fysiska förutsättningarna, samt sådana, som på grund av bristande driftighet eller pålitlighet eller till följd av rent sociala egenskaper äro av relativt mindre värde på arbetsmarknaden. I ytterlighetsfall sakna de arbetslösa till följd av sin kvalitet varje möjlighet att erhålla anställning. De komma i så fall att utgöra ett bestående inslag i här diskuterade grupp av arbetslösa, som påkallar särskilda åtgärder från det allmännas sida, vilka icke falla inom ramen för den egentliga arbetslöshetspolitiken.

Här nämnda orsaker till arbetslöshet göra sig givetvis gällande icke blott under högkonjunkturer utan även under depressionstider, icke blott under högsäsongen utan även under den döda tiden på året. Skillnaden i detta hänseende mellan högkonjunktur och lågkonjunktur är endast den, att under högkonjunkturen, då näringslivets behov av arbetskraft är relativt stort, kommer mindre kvalificerad arbetskraft att i större utsträckning få användning än under lågkonjunkturen, då den åter utstöttes ur näringslivet. Likaså bli för den dugliga arbetskraften möjligheterna att finna nya platser uppenbarligen andra under en högkonjunktur än under en lågkonjunktur; under högkonjunkturen förkortas flyttningstiden från plats till plats, liksom även övergången från områden med varaktigt minskat arbetsbehov blir i hög grad underlättad.

Förändringarna i den under högkonjunkturer kvarstående arbetslöshetens omfattning ge tydligen uttryck åt anledningar till arbetslöshet, som sammanhånga med marknadsutvecklingen på längre sikt och sakna direkt samband med säsong- och konjunkturväxlingarna. Den bestående arbetslösheten kan närmare bestämt tolkas såsom ett tecken på en varaktig brist på anpassning mellan de olika för utbud och efterfrågan på arbetskraft bestämmande faktorerna.

Den allmänna karaktären av orsakssammanhangen mellan dessa olika faktorer har belysts i Bet. I, kap. XVIII och XXIII, och i de i Bilagor, Band I publicerade utredningarna. Det kan förtjäna understrykas, att en av de huvudsakpunkter, som framkommit vid kommitténs arbeten, har varit, att förskjutningar i den bestående arbetslöshetens omfattning sammanhånga med förändringarna i hela folkförsörjningen samt dessutom med allehanda sociala institutioner och föreställningar, som bestämma levnadsförhållanden och inkomstkrav inom olika områden av näringslivet. Inträffa försämringar i försörjningsmöjligheterna för olika folkgrupper, måste detta ta sig uttryck antingen i försämrade villkor för dem, som på olika sätt deltaga i produktionen eller i minskad sysselsättning inom denna. En sådan minskning i sysselsättningen kan även bli följden, om de i produktionen deltagandes lönekrav höjas kraftigare än försörjningsmöjligheterna förbättrats.

Arbetslösheten är sålunda ett resultat av *samspelet* mellan en mängd olika ekonomiska och sociala faktorer och bristen på anpassning emellan dem.

Om exempelvis industriprodukternas priser undergå en sänkning, under det att den nominella lönen för industriarbetare icke sjunker i motsvarande grad, kan detta innebära en stegring av de relativa arbetskostnaderna, ägnad att utlösa tendenser till ökad mekanisering eller övergång till andra arbetsbespa-

rande produktionsmetoder i stor skala. Såsom framgår av kommitténs tidigare publicerade undersökningar var detta fallet i Sverige under 1920-talet. Följden härav blir arbetslöshet, och de sålunda arbetslösa kunna ej finna sysselsättning på andra områden av näringslivet med mindre än att lönepolitiken på sätt som antytts anpassas efter försörjningsmöjligheterna. Bli de yttre förutsättningarna för det ekonomiska framåtskridandet samtidigt gynnsamma, behöver uppenbarligen detta icke innebära, att arbetslönerna reduceras eller i bästa fall ens att deras hittillsvarande utvecklingsgång hejdas. Som kommittén visat (kap. III), inträffar emellertid icke någon automatisk uppsugning av de genom rationaliseringen arbetslösa, försåvitt ej en dylik utveckling av ekonomiskt framåtskridande och löneanpassning kan åstadkommas. Om så icke sker, blir det slutliga resultatet av sänkningen av prisnivån *permanent* arbetslöshet.

Alldeles likartade företeelser uppkomma, som kommittén på olika ställen i sitt betänkande haft anledning utveckla, vid exempelvis en minskning av exporten, en plötslig ansvällning av de produktiva åldrarna, en ökning av utbudet på vissa delmarknader genom kvinnornas uppträdande som arbetsökande, en av de ekonomiska förhållandena icke motiverad lönehöjning etc. etc. Dessa förändringar utlösa en arbetslöshet, som stelnar till permanent sådan, om ej en liknande utveckling av ekonomiskt framåtskridande och löneanpassning som den vilken nyss angivits, gör en uppsugning av den arbetslösa arbetskraften möjlig.

Vilken av alla dessa här exemplifierade faktorer i en utvecklingsgång mot ökad permanent arbetslöshet, som skall betecknas såsom dennas orsak, är uppenbarligen av föga intresse; de bidraga ju samtliga, var och en på sitt sätt, till det olyckliga resultatet. Av intresse är endast att söka utreda, på vad sätt detta resultat skall kunna hindras. Skulle man i något fall stå i den situationen, att det skulle visa sig möjligt att *välja* mellan olika slag av ingripanden, är det uppenbart, att man bör välja sådana, som möjliggöra en höjning och icke nödvändigöra en sänkning av löntagarnas levnadsstandard. Härom föreliggande säkerligen icke några meningsskiljaktigheter. Dessa äro snarare att hänföra dels till frågan om de olika åtgärdernas effektivitet ur arbetslöshets-synpunkt, dels till avvägningen av skilda arbetargrupperns intressen, framför allt när det gäller dem, som riskera att bli arbetslösa, och dem, som kunna få sysselsättning vid en viss lönenivå.

Arbetslöshetspolitikens uppgift blir sålunda att syssla dels med medel att åstadkomma ur arbetsmarknadens synpunkt gynnsamma förutsättningar för det ekonomiska framåtskridandet — en uppgift som tydligen sammanfaller med den ekonomiska politikens mål överhuvud taget — dels med föreningsväsendet och arbetsmarknadens organisation i övrigt, lönepolitiken, understödsverksamheten etc. och de verkningar dessa kunna få på den omfattning, i vilken förändringar i försörjningsmöjligheterna komma att utlösas i arbetslöshet.

Dessa olika frågor ha varit föremål för kommitténs utredningar i tidigare

kapitel, och kommittén kommer i det följande att dra de praktiska konsekvenserna av dem.

Kommittén har emellertid icke ansett det sannolikt, att det i och för sig skulle innebära några fördelar ur anpassnings- och därmed ur arbetslöshets-synpunkt, om näringslivet underkastades ytterligare central ledning och administration från den offentliga förvaltningen eller om de olika ekonomiska förhållandena ställdes under en mera omfattande statlig eller kommunal kontroll.

Ett motsatt antagande stödjdes icke av erfarenheten. Uppkomsten av större företagsenheter och företagargrupper har under tiden efter kriget i många fall visat sig medföra en ökad stelhet hos det ekonomiska systemet, och det förefaller föga troligt, att en centralt administrerad produktion under statlig ledning skulle visa större smidighet. Vid offentlig administration måste man bl. a. med nödvändighet i större utsträckning än eljest taga hänsyn till olika investeringars relativa säkerhet och därtill komma de komplikationer, som framkallas av politiska och administrativa svårigheter.

Kommittén har med denna utgångspunkt desto mindre haft skäl att ingå på ifrågavarande spörsmål, som de problem, vilka äro förknippade med en sådan allmänt vidgad offentlig kontroll över näringslivet, vanligen äro av den innebörd, att de kräva specialutredningar, vilka det icke ingått i kommitténs uppdrag att verkställa och som varit anförtrodda åt den under kommitténs arbetstid alltjämt verksamma socialiseringsnämnden.

II.

Takten i den ekonomiska långtidsutvecklingen påverkar den permanenta arbetslöshetens omfång, endast för så vitt ej lönepolitiken leder till en så stor höjning av de sysselsatta arbetarnas inkomststandard, att stegringen av arbetskostnaderna motväger den ekonomiska utvecklingens gynnsamma inflytande på sysselsättningsgraden.

Åtgärder mot permanent arbetslöshet.
Inverkan på den ekonomiska långtidsutvecklingen.

Det blir icke ur arbetslöshetspolitisk synpunkt något ändrat läge, om det ekonomiska livet får en snabbare takt på grund av politiska åtgärder eller om detta sker av andra anledningar. Det är också uppenbart, att den ekonomiska politiken alltid måste vara inriktad på att förstärka den ekonomiska utvecklingen alldeles oberoende av arbetslöshetspolitiska synpunkter och icke kan koncentreras till vissa tidpunkter. Produktionsutvecklingens inflytande på sysselsättningsgraden motiverar dock givetvis, såsom tidigare framhållits, att den uppmärksammas även ur arbetslöshetspolitisk synpunkt såsom ett möjligt medel att motverka den permanenta arbetslösheten.

De grundläggande faktorerna för den ekonomiska långtidsutvecklingen äro, såsom i kap. I framhållits, utom befolkningsutvecklingen, utrikeshandelns bytesrelationer, den tekniska och organisatoriska utvecklingen samt kapitalbildningen.

Utrikeshandelns bytesrelationer, d. v. s. förhållandet mellan priserna på exportvaror och importvaror, kunna påverkas genom olika åt-

gärder för organisationen av vår export och avsättning av de exporterade varorna i utlandet. För främjandet av vår export verka särskilda redan existerande anordningar och institutioner. Kommittén saknar sålunda anledning att närmare ingå härpå och vill endast påpeka sambandet mellan denna verksamhet och möjligheterna att minska den permanenta arbetslösheten. I fråga om importvarornas pris kan ett land med Sveriges ekonomiska struktur och i regel relativt ringa betydelse på världsmarknaden föga åstadkomma.

För teknisk utveckling och organisation verka, alldeles som fallet är beträffande organisationen av utrikeshandeln, redan existerande institutioner. Sådan verksamhet är tydligen nyttig under alla förhållanden och kan ej betecknas såsom en speciell arbetslöshetspolitik.

Kapitalbildningens omfattning är beroende dels av det frivilliga sparandets storlek och av kreditgivningen, dels av statens och kommunernas verksamhet.

I fråga om det enskilda frivilliga sparandet, liksom beträffande företags-sparandet, är det väsentligen genom den statliga och kommunala beskattningens former och omfattning, som det allmänna kan inverka. Här torde det i realiteten snarast gälla att undvika en sådan beskattning, som kan ytterligare minska det enskilda sparandet.

En statlig eller kommunal ökning av sparandet förutsätter, att beskattningen kan ökas utan en motsvarande inskränkning av det frivilliga sparandet. En sådan beskattning skulle ålägga de enskilda en omedelbar inskränkning av konsumtionen, innan ökningen av den genom beskattningen möjliggjorda realkapitalbildningen hunnit genomföras och åstadkommit sina frukter i form av ökade nyttigheter och tjänster från de statliga och kommunala administrationerna. Den innebär även, att den ökade kapitalbildningen förlägges inom området för det allmännas verksamhet. Otvivelaktigt kan en ökad takt i kapitalbildningen åstadkommas på här angivet sätt, om förutsättningar föreliggande för en sådan, på ökat tvång från de offentliga myndigheterna vilande politik. Förfaringssättet öppnar emellertid en rad av djupgående problem rörande bl. a. förhållandet mellan offentlig och enskild verksamhet.

Genom en liberal kreditgivning kan kapitalbildningen främjas vid oförändrat enskilt eller offentligt sparande. Bortsett från riskerna för konjunkturella störningar till följd av en sådan politik, äro gränserna för en kreditgivning, varigenom en permanent ökning av kapitalbildningen skulle åstadkommas, för ett enskilt land i regel relativt snävt uppdragna av de internationella förhållandena inom penningväsendet. Ur det enskilda landets synpunkt kan penningpolitiken icke på längre sikt komma i betraktande såsom medel att öka kapitalbildningen, om man icke vill riskera rubbningar av valutarelationerna och i de inhemska kreditförhållandena. En nationell och internationell stabilisering av penning- och kreditväsendet är dock uppenbarligen en av de viktigaste förutsättningarna för de olika ländernas ekonomiska välfärd.

Offentliga arbeten och subventioner. Nära till hands ligger att vilja bekämpa den permanenta arbetslösheten genom att med hjälp av offentliga ingripanden i form av subventioner, offent-

liga arbeten, tullar etc. söka förbättra sysselsättningen i första hand inom de områden eller för de arbetarkategorier, som drabbats av den permanenta arbetslösheten. Anser man sig av olika skäl ej kunna eller vilja göra detta, kan indirekt sysselsättning tänkas vunnit för dessa arbetslösa genom en med samma medel åstadkommen utvidgning av produktionen på andra områden av näringslivet eller för andra arbetarkategorier; i senare fallet måste givetvis en dylik politik kombineras med åtgärder, varigenom en nödvändig överflyttning av arbetskraften kan äga rum. Detta slag av arbetslöshetspolitik har också i stor utsträckning bedrivits i anledning av den senaste tidens svåra läge på arbetsmarknaden.

Kommittén återkommer strax till läget i de fall, då näringslivet visar utbredd outnyttjad kapacitet i sådan omfattning, att produktionen kan utvidgas genom olika stödåtgärder. Här gäller det något annat, nämligen att förbättra sysselsättningen i ett läge, som med hänsyn till försörjningen med andra produktiva hjälpmedel än arbetskraft är sådant, att produktionen icke kan i nämnvärd grad ökas. I detta fall är det uppenbart, att eftersom åtgärderna endast åstadkomma en ändrad *inriktning* av produktionen, kunna de icke minska den permanenta arbetslösheten, om den gynnade produktionen är ungefär lika arbetskrävande som den produktion, vilken förhindrats. I den mån en ökning av sysselsättningen kan komma till stånd på *ett* håll, måste den nämligen motsvaras av minskad sysselsättning på något *annat* håll. Endast om åtgärderna ifråga samtidigt skulle öka kapitalförsörjningen i landet, bleve läget i viss mån ett annat; men denna eventualitet är under högkonjunkturer i regel ytterst osannolik. En sådan politik minskar alltså icke den permanenta arbetslösheten men åstadkommer däremot med all sannolikhet ett, även tekniskt sett, sämre produktionsresultat och är därför ägnad att försvaga den ekonomiska långtidsutvecklingen. Den kan sålunda bli ej blott betydelselös utan även direkt skadlig ur arbetslöshetssynpunkt.

Det är sålunda endast under förutsättning att en *mera arbetskrävande* produktion kan åstadkommas, som dylika åtgärder alls kunna tänkas medföra en minskning i den permanenta arbetslösheten. Om emellertid den mera arbetskrävande produktionen icke åstadkommes genom generellt sänkta arbetskostnader utan genom anslag eller subventioner till särskilt arbetskrävande arbeten eller genom tullar som gynna särskilt arbetskrävande näringar, kan den få en inriktning, som innebär en försämring av produktionsresultatet ur ekonomiska synpunkter. Oförankomligt är detta vid offentliga arbeten, om anslagen motiveras varken ur räntabilitetssynpunkt eller ur de synpunkter, som offentliga myndigheter eljest pläga lägga på nyttan och nödvändigheten av det för anslagen etc. erhållna produktionsresultatet. En politik, som enbart är motiverad av önskan att skapa arbetstillfällen, kan — vilken norm man än i övrigt utgår ifrån vid bedömandet av anslagens ekonomiska användning — i och för sig icke räkna med att uppnå annat än att åstadkomma en form av underhåll åt de arbetslösa.

Den avvägning, som sålunda bör ske, kan givetvis ej äga rum i några preci-

serade eller räknemässiga former utan blir i hög grad en omdömesfråga. Detta är emellertid så gott som alltid fallet vid avvägningen av olika anslags berättigande — så snart de ej fota sig på räntabilitetskalkyler — och är intet egendomligt för detta fall. Det avgörande blir i allmänhet, vilken uppoffring, som man anser just denna form av arbetslösas underhåll vara värd. Om nytan av den nya produktionen är påtaglig och avsevärd och inverkan på folkhushållningen i övrigt förefaller ringa — något som återigen är beroende på den utsträckning, i vilken den kräver andra produktionsmedel än arbetskraft, framför allt kapital — kan det vara svårt att avgöra, om det icke även ur övriga, ekonomiska synpunkter kan vara mera fördelaktigt att använda de eljest arbetslösa i detta slags produktion i stället för att låta deras arbetskraft förbli oanvänd. I ju större utsträckning man blir tvungen att övergå till detta slags produktion, i desto mindre grad kan den emellertid tillfredsställa nyssnämnda villkor, nämligen att ha vanlig grad av nytta, oberoende av arbetslöshetsmotiveringen, och samtidigt vara i ringa grad kapitalkrävande.

Om på grund av förhållandena på arbetsmarknaden anledningar till permanent arbetslöshet alltjämt uppkomma och man skulle fortskrida på denna väg, måste tydligen detta leda till ett rent ohållbart läge icke minst på grund av den fara för fastlåsnings av produktionen och hinder för den ekonomiska långtidsutvecklingen, som en dylik politik innebär.

*Användning
av out-
nyttjad
kapacitet.*

Diskussionen av möjligheterna att förstärka produktionsexpansionen har hittills berört endast de utvägar, som stå till buds, när något produktionsmedel, exempelvis kapitaltillgångarna, under högkonjunkturen är fullt utnyttjat. I den mån detta icke är fallet, tillkomma ytterligare vissa möjligheter till förstärkt expansion.

Den permanenta arbetslösheten uppkommer till följd av bland annat omläggningar i den internationella handeln, i konsumtionsvanor eller i produktionsmetoder, på grund av politiska förvecklingar och krig, befolkningsrörelser, arbetsinställelser, förändringar i arbetstidens längd o. s. v. Dylika förändringar kunna medföra, att det icke längre blir lönande för vissa näringsgrenar eller företag att använda produktionsmedlen i samma utsträckning. Den privatekonomiska gränsen för lönande produktion behöver emellertid därvid icke sammanfalla med den samhällsekonomiska. Genom produktionsinskränkningarna ifråga uppkommer, såsom i kap. I närmare utvecklats, även under högkonjunkturer vad som ur samhällets synpunkt måste betecknas såsom outnyttjad produktionskapacitet. Vid given lönenivå och även i övrigt oförändrade förhållanden är det med hjälp av denna produktionskapacitet möjligt att åstadkomma en ökning av produktionen och förbättrad sysselsättning. Som hjälpmedel kunna därvid ifrågakomma t. ex. subventioner, offentliga arbeten eller tullar. Full säkerhet för ett gynnsamt resultat äger man endast, om alla de för produktionen ifråga nödvändiga hjälpmedlen visa outnyttjad kapacitet; eljest måste alltid produktionsinriktningen förändras och viss annan produktion förhindras.

Kommittén återkommer i övrigt i ett senare kapitel till frågan om räckvidden av de möjligheter att minska den permanenta arbetslösheten, som kunna föreligga vid dylika ingripanden. Redan nu kan emellertid konstateras, att möjligheterna måste vara mycket begränsade och att ingripandena endast kunna vara av övergående art och icke få vidtagas, i den mån rörliga produktionskrafter komma att bindas vid användningar, som i framtiden kunna tänkas bli oekonomiska.

Outnyttjad produktionskapacitet kan föreligga under högkonjunkturen icke endast till följd av häftiga störningar av ovan karakteriserade slag utan även under inflytande av en monopolistisk prispolitik. Såväl vid råvarumonopol som vid varumarknadsmonopol kan det för företagen vara fördelaktigt att delvis lämna produktivkrafterna outnyttjade och att begränsa avsättningen. I den mån dylika begränsningar föreligga, kan givetvis sysselsättningsgraden förbättras genom ett sönderbrytande av monopolismen, som leder till fullt utnyttjande av tillgängliga resurser. Hur långt man kan nå på denna väg, beror på den omfattning, som en på angivet sätt produktionsbegränsande monopolism erhållit. Här påpekade problem synes kommittén förtjänt av beaktande. Det förefaller emellertid icke troligt, att en mera avsevärd produktionsökning skulle vinnas genom en upplösning av på den svenska marknaden förekommande monopolbildningar. Ur arbetslöshetssynpunkt synes sålunda frågan om monopolens reglering för närvarande i vårt land vara av underordnad betydelse.

Monopolkontroll.

Översikten över de möjligheter att minska den permanenta arbetslösheten, som stå till buds vid oförändrade arbetskostnader, har givit vid handen, att ekonomiskt-politiska åtgärder kunna ifrågasättas, endast när arbetslösheten återgår på mera omfattande, tillfälliga störningar av den ekonomiska utvecklingen och då blott under mycket begränsade förutsättningar. På vad sätt kan då lönepolitiken tänkas påverka möjligheterna att minska den permanenta arbetslöshetens omfattning?

Lönepolitiska åtgärder.

En omständighet, som härvidlag är att beakta, är, att arbetslönen har två sidor; den är å ena sidan en inkomst för befolkningens stora flertal, å andra sidan en betydande del av produktionskostnaderna. I båda dessa avseenden kan lönenivån tänkas komma att påverka efterfrågan på arbetskraft. Som inkomst kan nämligen lönen tänkas påverka efterfrågan på konsumtionsnyttigheter samt indirekt även på andra nyttigheter och därmed även efterfrågan på arbetskraft vid en given arbetskostnad. Som arbetskostnad återigen har lönen betydelse i sin egenskap av det pris, till vilket en viss mängd arbetskraft efterfrågas.

Såsom i kapitlet om arbetslön och arbetslöshet närmare påvisats, kan en förändring av lönen ur den förra synpunkten — ur synpunkten alltså av en viss inkomst — på lång sikt icke påverka efterfrågan på arbetskraft i annan mån än den kan inverka på konjunkturutvecklingen, en fråga, vartill kommittén återkommer i samband med konjunkturpolitiken. Ökade löneutbetalningar för

någon företagargrupp till följd av en höjning av lönesatserna kunna nämligen icke i längden medföra en ökad sysselsättning med mindre än att de åstadkomma en förändring i de ovan angivna reala förutsättningarna för den ekonomiska långtidsutvecklingen.

Ur kostnadssynpunkt måste en relativ lönesänkning — som i ett framåtskridande samhälle icke behöver taga formen av en direkt lönereduktion utan kan realiseras redan genom en relativt långsammare löneförbättring — i längden medföra en ökad efterfrågan på arbetskraft, som till sist gör det möjligt att anställa hela den produktiva folkmängden. Detta sker genom arbetskostnadernas inverkan på produktionsmetoder, på innehållet i den internationella handeln och på orienteringen av hemmamarknadens efterfrågan i mer eller mindre kapitalkrävande riktning. Verkningarna härutinnan av en sänkning i arbetskostnaderna göra sig säkrare gällande i samma mån, som lönesänkningen får en vidgad omfattning och en längre varaktighet. Verkningarna av en lönesänkning på ett begränsat område och på kort sikt äro däremot betydligt mera oberäknliga. Att de omedelbara verkningarna icke sällan äro svåra att påvisa, utgör för närvarande en av de största svårigheterna för att i praktiken kunna genomföra en lönepolitik, som icke ökar den permanenta arbetslösheten. Om lönepolitiken en gång åstadkommit en i viss omfattning kapitalkrävande organisation av näringslivet, tar en återgång till en mera arbetskrävande sådan en avsevärd tid.

Det är under angivna omständigheter tydligt, att en lönepolitik, som skall kunna inverka minskande på den permanenta arbetslösheten måste föras med största försiktighet och med tanke på framtiden snarare än med tanke på omedelbara resultat. Har så ej skett, kan man i nödläge bliva tvungen att driva en arbetslöshetspolitik, som för ögonblicket visar sig nödvändig men för framtiden innebär ofrånkomliga och stora risker.

När man vill bedöma, vilka möjligheter som i praktiken föreligga att åstadkomma en anpassning av lönen såsom arbetskostnad efter de krav, som ovan uppställts, föres diskussionen över till de mångskiftande faktorer, vilka betingninga individens och gruppens inställning till arbetet. De spörsmål, som därvid aktualiseras, sträcka sig från demokratiens och masspsykologiens problem inom organiserade och oorganiserade arbetargrupper till frågan om de historiska och rättsliga förutsättningarna för arbetslivet. De gälla framför allt motviljan mot att utan motstånd gå med på en lägre levnadsstandard, än den för samhällsgruppen i fråga traditionella, och de omständigheter, som betingninga fackföreningsrörelsens speciella problem. Denna motvilja är så mycket naturligare, som det vid de särskilda löneuppgörelserna av ovan angivna skäl ej sällan kan vara svårt att bedöma graden av lönesänkningens omedelbara inflytande ur arbetslöshetssynpunkt.

En erfarenhet, som synes vara av en ganska allmän giltighet, är arbetslöshetens eftersläpning; lönen är ett särskilt trögt pris i förhållande till växlingarna i efterfrågan. Den lön, till vilken arbetarna vilja taga arbete vid en viss bestämd tidpunkt, blir i regel den, som de ha vant sig vid från föregå-

ende marknadslägen; det blir till denna lön, som det stora flertalet arbetare inom ett yrke, en industri eller en ort äro villiga att arbeta, och det är från denna, organisationerna i första hand utgå vid sina förhandlingar. En särskild anledning till trögheten hos arbetslönen är givetvis, att detta pris i så stor utsträckning blir avgörande för stora befolkningsgruppers levnadsstandard. Oviljan mot att underkasta sig en relativt sänkt levnadsstandard är olika framträdande hos olika samhällsgrupper och individer, men tillvaron av denna ovilja är ett gemensamt drag hos alla. Däremot rätta sig löneanspråken lätt efter en ökad efterfrågan.

Av allt detta följer, att lönen är betydligt trögare inför mera plötsliga och kortvariga växlingar i efterfrågan än inför mera långsamt skeende och långvariga sådana och betydligt rörligare vid en förbättring av försörjningsmöjligheterna än i motsatt fall. En permanent ökning i produktiviteten hos näringslivet eller en ur arbetsmarknadssynpunkt gynnsam varaktig förändring i befolkningsrörelserna kommer därför med all sannolikhet att i längden efterföljas av höjda löner. Härav följer, att åtgärder i syfte att påverka produktiviteten och befolkningsrörelserna på ett ur den permanenta arbetslöshetens synpunkt gynnsamt sätt, såsom redan tidigare påpekats, icke nå sitt ändamål med mindre än att lönepolitiken medvetet inriktas på att hindra lönenivån från att följa med i utvecklingen.

De omständigheter, som kunna medverka till lönebildningen, äro understödsverksamheten och lönesättningen vid offentliga arbeten samt framför allt organisationsväsendet och formerna för lönernas kollektivisering. Kring de i kollektivavtalen fixerade lönesatserna utkristalliseras och förstärkes den allmänna tendens till motstånd mot en relativ försämring i levnadsstandarden, vilken som nyss sagts är den väsentliga anledningen till lönens eftersläpning inför nedgången i efterfrågan på arbetskraft. Önskar man att åstadkomma en minskning i den permanenta arbetslösheten genom förändringar i lönenivån, har man alltså att främst inrikta sig på dessa faktorer, understödsverksamheten och dess utformning, lönesättningen vid offentliga arbeten samt organisationsväsendet och dess inverkan på kollektivavtalen.

Lönepolitiken kombineras lämpligen med åtgärder i syfte att förbättra arbetskraftens kvalitet och öka dess rörlighet.

*Kvalitets-
förbät-
rande
åtgärder.*

Uppgiften att förbättra sådana arbetssökandes kvalifikationer, vilka på olika grunder äro mindre eftersökta på arbetsmarknaden och sålunda utsatta för en större arbetslöshetsrisk, är redan anförtrodd åt ett flertal olika institutioner. I den mån de psykiska eller fysiska bristerna äro av den art, att vederbörandes anställning icke skulle för dem medföra en ersättning, som uppgår till vad som betraktas såsom nödtorftig försörjning, måste deras försörjning och eventuella placering i arbete påvåla dylika särskilda institutioner, bl. a. fattigvården. Åtgärder i syfte att uppnå en förbättring i de personliga förutsättningarna för arbetsuppgifterna, varigenom kvalifikationerna dels kunna höjas och dels göra sig på ett lämpligt sätt gällande, äro likaledes anförtrodda åt olika grenar av den centrala och lokala socialförvaltningen, uppfostringsväsendet o. s. v.

Rörlighets-
främjande
åtgärder.

De oregelbundna förändringar i näringslivet, som kunna påverka efterfrågan på arbetskraft, äro av mångahanda olika slag. De kunna, som sagt, bero på omläggningar i den internationella handeln, på förändrade konsumtionsvanor, på uppfinningar och nya produktionsmetoder, på krig och politiska förvecklingar, på förändringar i arbetstidens längd, på arbetsinställelser o. s. v. I den mån de oregelbundna förändringarna äro av den beskaffenhet, att deras verkningar på efterfrågan på arbetskraft kunna ta ut varandra på olika områden av näringslivet, eller om de orsaka en total utvidgning av produktionen, faller stor vikt på den del av arbetslöshetspolitiken, som utgöres av åtgärder ägnade att öka arbetskraftens rörlighet genom förbättringar i arbetsmarknadens organisation och undanröjande av hinder för arbetarna att söka anställning, då sådan bjuds. Åtgärder av denna art leda dock givetvis till ett gynnsamt resultat, endast om tillgång finnes till arbetstillfällen, till vilka de arbetslösa kunna överföras.

III.

Åtgärder mot
konjunktur-
arbetslöshet.

Vid konjunkturförändringarna få de former av arbetslöshetspolitik, som inrikta sig på att direkt påverka produktionsomfattningen och möjliggöra utnyttjandet av eljest oanvänd kapacitet en helt annan betydelse än när det gäller att bekämpa den permanenta arbetslösheten. Däremot skjutes lönepolitiken mera i bakgrunden. Detta beror främst därpå, att den outnyttjade produktionskapaciteten under depressioner får en mycket vidsträckt omfattning, och på konjunkturförändringarnas relativt regelbundna karaktär.

Den omfattning, i vilken outnyttjad kapacitet möter under konjunkturdepressioner, förklaras, såsom i kap. II utförligt visats, dels av liknande orsaker, som göra sig gällande vid de oregelbundna förändringarna i näringslivet, nämligen av att produktivkrafter, framför allt realkapital, bundits i sådana användningar, som blivit oräntabla, dels av de förskjutningar i penningväsendet, vilka medföra en allmän prissänkning på produkterna. I förra fallet kunna på grund av förändringarnas mera regelbundna karaktär större möjligheter än vid tillfälliga oregelbundna förändringar tänkas föreligga att genom offentliga ingripanden av samma art som tidigare diskuterats åstadkomma ett bättre utnyttjande av produktionskapaciteten utan en allmän snedvidning av produktionen och en därav föranledd försämring i försörjningen. Denna skulle tvärtom kunna avsevärt ökas, om medlen i fråga användas på ett ur olika synpunkter lämpligt avpassat sätt. I senare fallet kan tydligen samma resultat uppnås genom penningpolitiska åtgärder.

När det gäller utformningen av olika konjunkturpolitiska åtgärder, måste man särskilt uppmärksamma de praktiska svårigheter, som möta, att bedöma konjunktursituationen och att anpassa politiken därefter. I den mån detta icke lyckas, kommer nämligen denna att få samma verkningar, som de vilka, enligt vad tidigare framhållits, hota vid den permanenta arbetslösheten.

IV.

De kortvariga, regelbundna, ofta mycket avsevärda förändringarna i arbetslöshetens omfattning under varje särskilt år sammanhännga uppenbarligen med att inom olika företag och näringsgrenar somliga delar av året kännetecknas av mindre livlig efterfrågan på produkterna eller av större svårighet att få fram råvaror och halvfabrikat eller av att tillverkningen av andra orsaker icke kan bedrivas utan betydande hinder och olägenheter. Under dessa tider av året uppstår då en ökning av arbetslösheten. I den mån dessa säsongvariationer hos olika företag och näringar inträffa på olika tider, kan arbetslösheten tydligen minskas genom överflyttning av arbetskraft från vissa områden av näringslivet till andra och arbetslöshetspolitiken kommer då att inrikta sig på möjligheten att härutinnan påverka arbetsmarknaden.

Åtgärder mot säsongarbetslöshet.

I den mån ifrågavarande växlingar äro samtidiga, beroende på att de uppkommit ur gemensamma orsaker, är det uppenbarligen ej möjligt att på detta sätt minska säsongarbetslösheten. Detta är fallet med den viktigaste anledningen till säsongväxlingar i Sverige, nämligen klimatet. I sådant fall återstår som medel mot säsongarbetslösheten bl. a. lönepolitiken, då man genom att sätta lägre löner under den döda säsongen och högre för själva säsongen kan i viss mån åstadkomma en utjämning i efterfrågan under hela året. Förutsättningen härför är, att säsongrörelsen i någon mån är beroende på ogynnsamma variationer i vissa produktionskostnader, vilka kunna motvägas exempelvis genom en säsonggraderad löneskala. En annan möjlighet på detta område är också, att den offentliga verksamheten — exempelvis inom försvarsväsendet och byggnadsverksamheten — samt beställningarna för stat och kommun m. m. förläggas till lågsäsonger.

Även genom andra medel än de nyssnämnda är det möjligt att organisera de enskilda företagens efterfrågan på ett sådant sätt, att säsongväxlingarna på arbetsmarknaden i viss mån utjämnas. Sedvänjor och lagstiftning kunna sålunda tänkas spela in; ett exempel härpå utgör hyresterminens inflytande på byggnadsverksamheten.

V.

Diskussionen har hittills förts under förutsättning av att man genom arbetslöshetspolitiken icke borde åstadkomma en försämrad total folkförsörjning. Det kan emellertid av hänsyn till vissa hårt betungade folkgrupper även tänkas, att man är villig att vidtaga åtgärder, vilka kunna försämra den totala folkförsörjningen men äro ägnade att utjämna bördan av särskilt svåra förhållanden. Så sker redan genom understödsverksamheten samt genom sådana offentliga arbeten, vilka enbart äro motiverade såsom underhåll åt de arbetslösa. Givetvis kunna liknande synpunkter göra sig gällande för befolkningen inom vissa näringsgrenar, exempelvis jordbruket, vilka då genom subventioner, tullar, prisregleringar eller annan stödpolitik från det allmännas

Arbetslöshetens fördelning.

sida få sina villkor förbättrade, även om detta skulle medföra försämrade förhållanden för befolkningen i övrigt. I sådana fall måste uppenbarligen fördelarna av dylika ingripanden för vissa folkgrupper vägas mot skadliga följder i andra avseenden.

Andra mera speciella former, vilka närmare sammanhöra med den egentliga arbetslöshetspolitiken, äro förkortning av arbetstiden, förtidspensionering, inskränkning i rätten att arbeta för vissa grupper av befolkningen o. s. v. Verkan av dylika åtgärder är uppenbarligen mycket begränsad i vad det gäller den permanenta arbetslösheten; de kunna ju icke upprepas i det oändliga. Det bör även understrykas, att om en tillfällig dylik åtgärd blir av varaktig natur, får den helt andra och vanligen riskabla konsekvenser.

VI.

Sammanfattning.

Den översikt över olika möjligheter att inverka på arbetslöshetens omfattning, som givits i det föregående, har avsett att visa, vilka åtgärder som framstå som praktiskt betydelsefulla i detta avseende och med hänsyn därtill kunna anses påkalla ett närmare ståndpunktstagande från kommitténs sida.

Diskussionen har givit vid handen, att det arbetslöshetspolitiska läget är väsentligt annorlunda, när det gäller att begränsa omfattningen av den konjunkturella arbetslöshet, vilken framträder under depressioner, än när det gäller åtgärder mot den arbetslöshet, vilken träder i dagen under högkonjunkturer och bildar det bestående underlaget för den arbetslöshet, som möter vid övriga tidpunkter. Den avgörande olikheten ligger däri, att medan konjunkturarbetslösheten kan tänkas bli motverkad genom ekonomiskt-politiska ingripanden, ägnade att hålla uppe produktionen och utnyttjandet av samhällets maskinella utrustning, så är man, när det gäller att komma tillrätta med den arbetslöshet, som icke är av konjunkturell natur utan förefinnes under alla tider, väsentligen hänvisad till arbetsmarknadsorganisationsåtgärder. Dessa åtgärder måste inriktas på att anpassa lönepolitiken efter den ekonomiska långtidsutvecklingen, främja arbetskraftens rörlighet och förbättra dess kvalitet. När det gäller den permanenta arbetslösheten kunna ekonomiskt-politiska åtgärder av den art, som äger sin främsta tillämpning mot konjunkturarbetslöshet, endast ifrågasättas, när den icke-konjunkturella arbetslösheten kan återföras på mera omfattande, tillfälliga störningar, och då blott under mycket begränsade förutsättningar.

Mot bakgrunden av det anförda har kommittén funnit anledning att till närmare diskussion upptaga följande spörsmål:

lönepolitikens utformning i syfte att på lång sikt hålla nere arbetslösheten genom en bättre anpassning av anställningsvillkoren efter den ekonomiska långtidsutvecklingen;

möjligheten att genom modifikationer av arbetsmarknadens organisation med hänsyn till föreningsväsendet, kollektivavtalens utformning etc. skapa ett så gynnsamt underlag som möjligt för en rationell lönepolitik;

möjligheten att utveckla arbetsmarknadens organisation, så att de arbetslösas överförande från områden med definitivt försämrade försörjningsmöjligheter underlättas;

möjligheten att ge understödsväsendet en sådan utformning, att å ena sidan arbetskraftens bundenhet vid ort och yrke så vitt möjligt begränsas och å andra sidan en anpassning av lönepolitiken efter den ekonomiska långtidsutvecklingen underlättas samt

möjligheten att med ekonomiskt-politiska medel motverka en arbetslöshet av icke-konjunkturell art, vilken till följd av omfattande tillfälliga störningar föreligger i en situation, karakteriserad av ofullständigt utnyttjad kapacitet.

Samtliga dessa möjligheter ha betydelse för bekämpandet av den permanenta arbetslösheten.

När det gäller den arbetslöshet, som framkallas av konjunkturella förändringar, tillkomma följande möjligheter:

att på penningpolitisk väg främja en utjämning av konjunkturfluktuationerna inom näringslivet;

att genom löneförändringar motverka de konjunkturella fluktuationerna i efterfrågan på arbetskraft;

att på handelspolitisk väg eller genom subventioner utjämna utnyttjandet av samhällets kapitaltillgångar;

att genom en tidsförskjutning av de offentliga arbetena utjämna konjunkturväxlingarna respektive motverka deras inflytande på efterfrågan på arbetskraft och att i samband därmed ge finanspolitiken en utformning, som underlättar ett dylikt förfaringsätt.

För säsongarbetslöshetens vidkommande har man att räkna med en rad tekniska och organisatoriska åtgärder ägnade att å ena sidan utjämna de säsongmässiga växlingarna i produktionens och varuomsättningens omfattning, å andra sidan främja yrkeskombinationer, som ge de enskilda arbetarna en relativt jämn sysselsättning.

KAP. XV.

Arbetsmarknadsorganisatoriska åtgärder mot permanent arbetslöshet.

I.

Organisations-
väsendet på
arbets-
marknaden.

Framställningen i det föregående har givit vid handen, att den stigande permanenta arbetslösheten kan återföras på en allt mera bristfällig anpassning mellan utbudet på arbetskraft och den ekonomiska långtidsutvecklingen. Av diskussionen har vidare framgått, att åtgärder i syfte att nedbringa den permanenta arbetslösheten företrädesvis måste läggas på det *arbetsmarknadsorganisatoriska* planet.

Den långtidsanpassning på arbetsmarknaden, vilken är förutsättningen för en begränsning av den permanenta arbetslöshetens omfattning, måste, när bestående arbetslöshet konstaterats, främst gå ut på att reglera arbetskostnaderna. Det gäller därvid icke endast att anpassa lönepolitiken efter växlande konjunktursituationer på ett sådant sätt, att den ekonomiska utvecklingen på lång sikt blir den starkast möjliga, utan även att i olika situationer föra lönepolitiken så försiktigt, att en till följd av den allmänna ekonomiska utvecklingen ökad efterfrågan på produktiva hjälpmedel i största möjliga utsträckning inriktas mot arbetskraft. Till den ur konjunktursynpunkt lämpliga utformningen av lönepolitiken återkommer kommittén i kap. XVIII. I detta sammanhang kan kommittén stanna vid det allmänna påpekandet, att arbetarparten vid hotande permanent arbetslöshet tills vidare icke bör, så fort tillfälle därtill erbjudes, söka ernå en höjning av lönenivån. En dylik försiktighet är i stort sett fördelaktig såväl för den ekonomiska utvecklingens styrka som för dess karaktär i övrigt, särskilt med hänsyn till efterfrågan på arbetskraft.

Den expansiva lönepolitik, som under senare tider bedrivits från arbetarpartens sida, har i stor utsträckning tagit sikte på att frampressa en inkomstökning inom för en dylik aktion gynnsamma områden för att därefter skydda den uppnådda lönenivån även i händelse av ett omslag i konjunkturerna. En stark lönesplittring har på den svenska arbetsmarknaden uppkommit som en följd av dylika separata strävanden att erhålla en löneförbättring. Ur arbetslöshetspolitisk synpunkt är givetvis varje partiell stegring av lönerna likvärdig med en genomsnittlig löneökning, som vid oförändrade försörjningsmöjligheter tenderar att förbindas med arbetslöshet. Därtill kom-

mer emellertid, att arbetskraft i större eller mindre utsträckning torde lockas över från områden med lägre till områden med högre lönenivå och att även denna överflyttning är likvärdig med en höjning av de genomsnittliga kraven på ersättning, om lönenivån inom det gynnsammare ställda området är skyddad. En lönestegring på en enstaka delmarknad, som drager över arbetskraft till denna utan att därför löneanspråken sänkas, leder sålunda i dubbel måtto till en höjning av det genomsnittliga utbudspriset på arbetskraft inom samhället.

För anpassningspolitikens utformning är det sålunda av stor vikt, att arbetsmarknadens organisation tillåter en enhetlig och rationell lönepolitik. Ur denna synpunkt måste de ovan framförda lönepolitiska rekommendationerna kompletteras med vissa önskemål rörande de organisatoriska förhållandena på arbetsmarknaden. Det gäller härvid bl. a. att skapa förutsättningar för ett samordnande av olika delintressen under gemensam ledning och att bryta den praxis, som medfört avgränsningar mellan organiserade arbetare och andra arbetare, mellan olika organisationers medlemmar samt mellan lokala och andra grupper inom samma organisation.

Dessa önskemål synas i första hand motivera en förstärkning av de centrala instansernas inflytande på arbetsmarknadspolitik. Vårt lands dominerande fackliga centralorganisation på löntagarsidan, landsorganisationen i Sverige, har som bekant hävdad den öppna arbetsmarknadens princip såsom grundläggande för fackorganisationernas politik. Denna har likväl i tillämpningen kommit att i betydande utsträckning präglas av monopolistiska tendenser och landsorganisationen har icke i tillräcklig grad ägt formell befogenhet och reella maktmedel för att kunna utöva effektiv ledning och kontroll över specialorganisationerna. Ett stärkande av landsorganisationens inflytande över specialorganisationerna framstår under dessa omständigheter för kommittén som ett ur arbetslöshetssynpunkt betydelsefullt önskemål.

Genom en organisationsreform, som gentemot de fackliga och lokala särintressena förstärkte de centrala instansernas ställning, skulle emellertid icke endast vinnas, att tendenserna till ökad marknadsavgränsning skulle minskas. Ännu betydelsefullare är, att man genom en sådan reform måhända kan bereda ökade möjligheter för en ur arbetslöshetssynpunkt mera rationell lönepolitik. De centrala ledningarna äro givetvis mest skickade att för sin politik tillgodogöra sig tillgängligt upplysningsmaterial rörande det ekonomiska läget och dess utvecklingstendenser. Kommittén återkommer i det följande till frågan om vad som från statens sida lämpligen bör göras för att till ledning för organisationerna tillhandahålla sådant upplysningsmaterial.

I vissa främmande länder har man ansett sig böra ställa det fackliga organisationsväsendet under en långt gående kontroll och ledning från statens sida. Det kunde ifrågasättas, att staten i vårt land — liksom i vissa andra länder, där företeelsen dock ingår som ett led i en genomförd tvångshushållning — övertog reglerandet av utvecklingen på arbetsmarknaden. Det organisationsväsen, som i vårt land på frivillighetens väg uppväxt och utvecklats, kan

emellertid sägas i många avseenden ha väl fyllt sin huvudsakliga uppgift och jämväl bidragit till utvecklandet av medlemmarnas uppfostran till självansvar. Endast synnerligen trängande skäl synas därför kunna motivera statliga åtgärder för att övertaga eller dirigera dess funktioner. Enligt kommitténs mening bör det fackliga organisationsväsendet sålunda även framgent bära det huvudsakliga ansvaret för att den arbetsmarknadsreglerande verksamheten bedrivs på ett även ur arbetslöshetssynpunkt ändamålsenligt sätt och under lämpliga former. Det synes dock med hänsyn till de fackliga organisationernas avgörande inflytande på arbetsmarknadsutvecklingen önskvärt, att fackorganisationerna beredas den fasta rättsliga ställning, som motsvarar betydelsen av deras funktioner inom samhället. I den för detta ändamål nödvändiga lagstiftningen torde kunna inryckas bestämmelser ägnade att åstadkomma ökade garantier för att fackorganisationernas politik utövas under betryggande former och för att förhindra att medlemskap i fackorganisationerna förbehålles vissa löntagare med uteslutande av andra. Vid den utredning rörande lagstiftning angående det fackliga organisationsväsendet, varom 1934 års riksdag hemställt hos Kungl. Maj:t och vid vilken nu berörda spörsmål lära komma under omprövning, bör sålunda enligt kommitténs mening uppmärksamhet ägnas åt dessa spörsmåls betydelse jämväl ur arbetslöshetssynpunkt.

Kommittén anser sig böra i samband härmed framhålla, att det syfte, som riksdagen med sin nyssnämnda framställning velat främja, nämligen arbetstvisters lösande på fredlig väg, även ur arbetslöshetssynpunkt är betydelsefullt, med hänsyn till att arbetskonflikter, såsom i Betänkande I visats, förorsaka arbetslöshetsskapande rubbningar på arbetsmarknaden.

Den lagstiftning rörande kollektivavtal, som för närvarande finnes i vårt land, avser väsentligen att reglera dessas rättsverkningar. Den begränsar sålunda icke rätten att i avtalen inrycka bestämmelser, som skapa företrädesrätt för vissa löntagare vid antagande, kvarstående och återtagande i arbete eller som fastställa en för vissa löntagargrupper sysselsättande ogynnsam lönedifferentiering eller som eljest äro ägnade att öka stelheten på arbetsmarknaden. Enligt kommitténs mening bör emellertid undersökas, huruvida icke parternas självbestämmanderätt i dessa avseenden lämpligen kan begränsas.

II.

Tidigare har redogjorts för vissa svårigheter, som möta vid individernas inpassning i arbetslivet. Hithörande hämningsmoment äro väsentligen att hänföra till individernas fysiska och psykiska förutsättningar samt till deras levnadsförhållanden. Ett flertal av de olika individuella förhållanden, som i nu berörda avseende äga betydelse, äro emellertid av sådan beskaffenhet, att de undandraga sig påverkan utifrån eller i varje fall måste huvudsakligen bedömas ur andra synpunkter än dem kommittén har att beakta.

Av omedelbart intresse ur arbetslöshetssynpunkt är likväl frågan om att för arbetskraft med fysisk eller social belastning undanröja eller åtminstone

försvaga de hinder för dess användning i arbete, som härflyta från sådan belastning. I viss mån äro dessa hinder beroende på allmänhetens psykologiska inställning och kunna därför bekämpas endast genom en därpå inriktad upplysningsverksamhet. De väsentliga svårigheterna för den s. k. mindervärda arbetskraften äro emellertid av reell natur. Särskilda anordningar synas därför påkallade för att stödja och i näringslivet inpassa denna arbetskraft.

Av grundläggande betydelse för individens inordnande i arbetslivet är givetvis det allmänna uppfostrings- och utbildningsväsendet. Ur arbetslöshets-synpunkt påkallar närmast ungdomens yrkesutbildning uppmärksamhet. På hithörande områden pågår ett oavlåtligt arbete i syfte bland annat att genom anpassning av yrkesutbildningen efter produktionens alltmer skiftande och stegrade krav minska ungdomsarbetslösheten. Kommittén erinrar med avseende härå om de utredningar och förslag, som redan framlagts eller äro att förvänta från de s. k. ungdomsarbetslöshetssakkunniga.

Ehuru det allmänna ägnat ökad uppmärksamhet åt vikten av att giva ungdomen en för dess självförsörjning mera ändamålsenlig utbildning, måste denna utbildning dock alltjämt i första rummet ske under arbete inom näringslivet. Kommittén har i det föregående påpekat de olägenheter, som i detta avseende äro förbundna med nu rådande lönebestämmelser för yngre arbetskraft.

Den i ett flertal främmande länder sedan längre tid tillbaka lösta frågan om lärlingslagstiftning har visserligen även i vårt land under senare tid blivit föremål för utredningar men utan att positiva resultat vunnits. Kommittén anser sig kunna utgå ifrån, att mera tillfredsställande förhållanden härutinnan skola åvägabringas, sedan nu 1934 års riksdag, med hänsyn bland annat till arbetslösheten bland ungdomen, hemställt om förnyad utredning i frågan.

Arbetsförmedlingens möjligheter att lämna vägledning för att individernas utbildning skall kunna anpassas efter näringslivets skiftande förhållanden hava i viss mån begränsats därigenom, att förmedlingsverksamheten för en del områden ännu icke är tillräckligt utvecklad eller anlitad, för att registreringen av arbetssökande och arbetstillfällen skall bli i erforderlig grad vägledande för bedömandet av arbetskraftsefterfrågans förändringar och arbetskraftens därav påkallade inriktning. Av särskild vikt är, att arbetsförmedlingarna endast i begränsad utsträckning vunnit anslutning från bättre utbildade arbetare, vilka vid förlust av anställning själva lättare kunna förskaffa sig ny sådan och vilka under tider av arbetslöshet hava att tillgå hjälp från den egna organisationens arbetslöshetskassa och därför i mindre mån äro hänvisade till den offentliga hjälpverksamheten. Allteftersom dessa kassor komma att i anledning av beslut vid 1934 års riksdag omorganiseras till erkända arbetslöshetskassor, kan dock ökad anslutning till arbetsförmedlingen förväntas från de bättre utbildade arbetarnas sida. Då denna därigenom kommer att erbjuda ett rikare urval av arbetskraft för arbetsgivarna, bör även från dessas sida större anslutning kunna påräknas. Genom en utveckling i denna riktning kan man bland annat hoppas att erhålla ett fastare underlag för en

ordnad upplysningstjänst eller yrkesrådgivning till ledning för arbetskraftens inriktning. Betydelsen av sådan upplysningsverksamhet framträder givetvis starkast beträffande den yngre arbetskraften. Ur denna synpunkt är det av vikt, att arbetsförmedlingarnas organisation och effektivitet förstärkes även genom en utveckling av deras kontakt med undervisningsväsendet.

Som tidigare påpekats befinner sig den offentliga arbetsförmedlingen för närvarande till följd av arbetslöshetspolitikens starka utveckling i ett övergångsstadium. Det är med hänsyn därtill givetvis icke nu möjligt att med säkerhet bedöma, huruvida den kommer att kunna motsvara de mycket stora anspråk, som i fortsättningen ställas på densamma såsom ej blott kontrollorgan för olika former av arbetslöshetshjälp utan även och framför allt arbetsförmedlingsorgan. Det har otvivelaktigt i vissa avseenden varit gagneligt, att de olika arbetsförmedlingsanstalterna fått framväxa på grundval av en inom de olika orterna vunnen erfarenhet rörande behovet av sådana anordningar. Å andra sidan ha emellertid lokala intressen härigenom kunnat göra sig gällande i en omfattning och på ett sätt, som ur allmänare synpunkt varit mindre lämpligt. Härav härflytande olägenheter ha starkt framträtt särskilt beträffande de i anledning av hjälpverksamheten för arbetslösa upprättade provisoriska arbetsförmedlingsorganen. Dessa ha nämligen kommit att stå i sådant beroende av lokala inflytelser, att de ofta på ett mycket bristfälligt sätt fyllt både sina arbetsförmedlings- och kontrolluppgifter. Ehuru den nu pågående omorganisationen kan förväntas leda till någon förbättring även härutinnan, få anstalterna dock även i fortsättningen i främsta rummet en lokal karaktär och bli de för sin utrustning väsentligen beroende av lokala anslagsbeviljande myndigheter. Därav kan lätt bli följd, att organisationens omfattning och fasthet komma att bli mycket växlande i olika landsdelar. Ej heller kunna erforderliga garantier vinnas för att arbetsförmedlingspersonalen blir lämpligt rekryterad och utbildad samt erhåller tillräckligt självständig ställning för att kunna på bästa sätt och med tillbörlig auktoritet fullgöra sina uppgifter. Nu berörda svagheter kunna knappast i önskvärd mån undanröjas, med mindre än att staten tillerkännes det avgörande inflytande över denna organisation, vartill dess starka ekonomiska insats för densamma redan nu synes berättiga.

Svårigheterna för anpassningen på arbetsmarknaden härflyta icke blott av de hämmande moment, som i det föregående berörts — alltså arbetsmarknadens organisation och individernas olika naturliga förutsättningar och utbildning — utan även av de yttre omständigheter, under vilka individerna leva. Av särskild betydelse äro därvidlag de svårigheter, som med växlande styrka allt efter graden av individernas företagsamhet och energi göra sig gällande, när övergång till annat arbetsområde är förknippad med lokal förflyttning. Ofta är en sådan förbunden med kostnader, till vilkas täckande arbetaren saknar medel och vilka ej heller en blivande arbetsgivare, i de fall då avtal om anställning redan träffats, anser sig böra bestrida eller förskottera. Behovet

av åtgärder att genom bidrag till täckande av arbetares resekostnader underlätta deras överflyttning till orter, där bättre arbetsmöjligheter stå dem till buds, ha beaktats genom bestämmelser rörande såväl de erkända arbetslöshetskassorna som den statsunderstödda hjälpverksamheten för arbetslösa. Sedan längre tid tillbaka står i samma syfte ett statsanslag till den offentliga arbetsförmedlingens förfogande. Enligt kommitténs uppfattning är det av vikt, att vederbörande myndigheter söka, med stöd av de erfarenheter som efter hand vinnas rörande verkningarna av sålunda vidtagna anordningar, utveckla dessa på ändamålsenligt sätt.

I detta sammanhang möter frågan om vad från det allmännas sida lämpligen kan göras för överflyttning av större grupper av arbetare (transferering), i de fall då de till följd av företags nedläggande eller större förändringar i deras drift eller eljest på grund av mera genomgripande förändringar i produktionen stå utan anställning och då den lokala arbetsmarknaden ej erbjuder förutsättningar för deras sysselsättande. I sådana fall framträder starkt behovet av en aktiv insats från det allmännas sida för deras överflyttning. I vissa främmande länder har man i detta syfte vidtagit mer eller mindre ingripande åtgärder. Detta överflyttningsspörsmål har i vårt land i viss mån kunnat beaktas inom ramen av den särskilda hjälpverksamheten för arbetslösa. För orter, där ett stort arbetskraftsöverskott kunnat konstateras, har man sålunda sökt ställa till förfogande relativt många platser vid reservarbeten i andra trakter, varigenom de arbetslösa erhållit tillfälle att utanför inflytandet av sin gamla arbetsmiljö orientera sig efter nya levnads- och arbetsförhållanden. I större skala har så skett exempelvis beträffande arbetare från de norrbottniska gruvfälten, av vilka jämlikt särskilt beslut av Kungl. Maj:t ett antal av omkring 2 000 sedan någon tid tillbaka varit hänvisade till reservarbeten i mellersta och södra Sverige. I viss utsträckning synas dessa arbetare ha lyckats vinna inträde på arbetsmarknaden i den trakt, till vilken de hänvisats, eller åtminstone en vidgad arbetserfarenhet, som är ägnad att för framtiden öka deras användbarhet för annat arbete än deras förutvarande.

Bland i utlandet anlidade medel för underlättande av arbetares överflyttning böra med hänsyn till svenska förhållanden särskilt uppmärksammas åtgärder för nyinriktning, s. k. omskolning av arbetskraft, samt för bestridande av vissa överflyttningskostnader, ej blott resekostnader. Till följd av de stora svårigheter, som en till vissa orter koncentrerad arbetslöshet av större mått och längre varaktighet bereder såväl de arbetslösa som vederbörande kommuner, bör enligt kommitténs uppfattning frågan om transfereringsåtgärder upptagas till närmare prövning, därvid i utlandet vunna erfarenheter torde kunna tjäna till ledning.

Ur arbetslöshetspolitisk synpunkt vore önskvärt, att i de fall, då arbetskraftsbegränsningar av större omfattning äro förestående inom särskilda områden eller vid vissa företag, vederbörlig myndighet kunde beredas kännedom härom.

KAP. XVI.

Hjälpverksamheten för arbetslösa.

När vid världskrigets utbrott 1914 statsmakterna anordnade en särskild hjälpverksamhet för arbetslösa, förbisågs givetvis icke, att denna vore ägnad att medföra vissa risker med hänsyn till utvecklingen på arbetsmarknaden. Man var nämligen medveten om att denna hjälpverksamhet — liksom all annan — komme att minska nödtvånget till självhjälp samt att den sålunda måste framkalla tendenser till ökning av arbetslösheten. Med anledning härav fastställdes bestämmelser, som åsyftade att motverka dylika tendenser. Och hela verksamheten betecknades såsom en allenast för krigstiden avsedd, provisorisk anordning, som icke finge anses prejudicerande för framtiden. Förhållandena utvecklade sig emellertid ej så, att verksamheten kunde avvecklas. Den antog efter hand permanent karaktär och fick tidvis mycket stor omfattning. Under intryck härav samt av tidsförhållandena i övrigt inträdde en förändring i den allmänna inställningen till denna hjälpverksamhet. Medan det ursprungligen tedde sig motbjudande att nödgas taga den i anspråk även vid verklig arbetslöshet, har åtnjutandet av denna hjälp efter hand börjat betraktas såsom en rättighet, vilken bör utnyttjas vid alla fall av brist på lönande sysselsättning. Redan denna förändrade uppfattning har givetvis kommit att försvaga individernas intresse för självförsörjning. De erfarenheter rörande vissa verkningar av hjälpverksamheten, för vilka kommittén i det föregående (Kap. XII) redogjort, ådagalägga vidare, att arbetslöshetshjälpens värde för de arbetslösa, vissa former för densamma samt dess relativa lättåtkomlighet varit ägnade att minska arbetskraftens rörlighet samt att öka arbetslösheten.

Beträffande det direkta, i regel kontant utlämnade *dagunderstödet* har sålunda konstaterats, att det är eftersökt av många, för vilka det ej är avsett. Då det i allmänhet är något förmånligare än fattigvårdshjälp, har fattigvårdsklientelet intresse av att åtkomma detsamma, så mycket mer som dess åtnjutande ej är förknippat med återbetalningsskyldighet. Särskilt sådana asociala element, som vanemässigt leva på samhällets och medmänniskors bekostnad, underlåta givetvis icke att söka åtkomma även denna hjälp och hava tydligen i viss utsträckning även lyckats, väsentligen till följd av bristande kontakt mellan arbetslöshetskommittéerna och andra vårdmyndigheter. Men även sådana, som skulle anse fattigvård förödmjukande, eftersträva arbetslös-

hetshjälpen såsom socialt värdigare än fattigvården. Detta är i synnerhet förhållandet beträffande personer inom lågt betalda yrken och med intermittent arbete. Dagunderstödet erbjuder för dem en välkommen utfyllnad i inkomsten, som minskar deras aktivitet att söka sådana tillfälliga arbeten, till vilka de eljest varit hänvisade. Däremot har dagunderstödet icke sådant värde, att det utövar någon avsevärd lockelse för fullgod arbetskraft inom bättre betalda yrken och med utsikter till mera stadigvarande anställning. I stort sett kan emellertid konstateras, att det direkta understödet, särskilt om det lämnas under längre tid, i allmänhet är en mindre rationell hjälpform, som endast i nödfall bör tillgripas.

Den i understödsförfattningen medgivna anordningen att avfordra understödstagare s. k. motprestationsarbete under högst 2 dagar per understödsvecka har emellertid visat sig utgöra ett värdefullt skydd mot obehörigt anlitan- de av dagunderstödet. Härigenom har nämligen från hjälpklientelet utgallrats ej blott asociala element utan även en del sådana arbetsdugliga och arbetsvilliga, som haft utvägar att utan samhällets hjälp försörja sig. Enligt kommitténs uppfattning bör därför åtnjutandet av dagunderstöd i regel förknippas med utförande av motprestationsarbete; medgivande att utgiva sådant understöd bör alltså lämnas endast de kommuner, som avkräva understödstagarna prestationsarbete och som för ändamålet tillhandahålla lämpligt kommunalt arbete. Då härigenom ökade garantier vinnas för att hjälpen begränsas till behöriga och verkligt behövande arbetslösa och därjämte de med dagunderstödet förenade kostnaderna delvis kompenseras av det utförda arbetets värde, skulle de på många håll starka betänkligheterna mot denna relativt billiga och i särskilda fall, åtminstone för kortare tider, ändamålsenliga hjälpform kunna väsentligen bortfalla.

De med understöd förenade riskerna ha starkast framträtt beträffande personer i yngre åldrar, för vilka regelbundet arbete ännu ej blivit ett behov och som ej av egen framåtanda eller av ansvarskänsla gentemot familj drivas att själva eftersträva bättre försörjning inom arbetslivet. Särskilt om de under längre tids sysslolöshet få vänja sig vid att utan arbetets möda åtnjuta ett visserligen ringa men dock regelbundet utgående kontant belopp, som — i många fall kompletterat med naturaförmåner i hemmet — ger dem det nödvändigaste för dagen, så kunna de lätt för framtiden bli mer eller mindre ovilliga eller oförmögna att själva försörja sig. Från olika orter i landet har också vitsordats, att många unga arbetslösa, som under de senaste depressions- åren länge uppburit dagunderstöd, anpassat sin levnadsföring därefter och icke visat något intresse för att genom egen kraftansträngning göra sig oberoende av det allmännas stöd.

De i och för sig förklarliga och allt starkare framträdande risker, som äro förknippade med att dagunderstöd lämnas yngre arbetslösa, hava givetvis i viss mån neutraliserats, där den lediga tiden utfyllts med kurser, som berett dem lämplig utbildning och vidmakthållit deras intresse för nyttigt arbete. De anordningar, som numera försöksvis vidtagits för att vid förläggningar på

landsbygden eller på annat sätt mera effektivt omhändertaga och direkt vid produktivt arbete vänja ungdomar, synas i allmänhet mera ändamålsenliga. I varje fall böra ungdomar icke få uppbära dagunderstöd utan motprestation från deras sida.

Att såväl statsmakterna som kommunerna under senare år visat allt större intresse för de arbetslösas sysselsättande vid för dem särskilt anordnade s. k. *reservarbeten* beror på, att denna hjälpform är mera än dagunderstödet ägnad att vidmakthålla de arbetslösas arbetsduglighet, arbetsvillighet och känsla av självansvar, på samma gång som den bereder dem bättre försörjning och även lämnar det allmänna en viss ersättning för kostnaderna genom värdet av det utförda arbetet. Det ur arbetslöshetssynpunkt avgörande spörsmålet, i vad mån de arbetslösas sysselsättande vid reservarbeten minskar deras rörlighet och anpassning på arbetsmarknaden, är väsentligt beroende på de löneförmåner de åtnjuta samt på sättet för deras uttagning till arbetena.

Såsom kommittén tidigare utvecklat, ha gällande bestämmelser föranlett även för landsbygden en långt driven lokal differentiering av lönesättningen vid reservarbetena, i det att till varandra angränsande kommuner med likartad ekonomisk struktur ofta erhållit olika reservarbetslöner. Härigenom motverkas det livliga utbyte av arbetskraft, som ständigt äger rum och måste äga rum för att täcka det i olika orter varierande behovet av arbetskraft under olika arbets säsonger. Tillämpandet av olika löner vid varandra närbelägna reservarbeten har också visat sig framkalla förklarligt missnöje hos de reservarbetare, som erhålla den lägre lönen. Även om under de senaste åren en viss utjämning av reservarbetslönerna genomförts, synes dock alltjämt för stor hänsyn tagas till förekommande smärre lokala skiftningar i lönebildningen. Med hänsyn till önskvärdheten av att vidmakthålla arbetskraftens rörlighet samt att bereda reservarbetarna mera likartade löneförmåner anser kommittén det därför lämpligt, att vid reservarbetslönernas bestämmande för landsbygden genomföres en längre gående standardisering, så att för större områden fastställs enahanda lön, som väsentligen avväges i förhållande till det där dominerande lant- och skogsarbetets löneläge.

Det alldeles övervägande antalet lönearbetare inom jordbruket avlönas med tidlön för en arbetsdag, som i genomsnitt för året icke understiger 9 timmar. Enahanda är i stor utsträckning förhållandet med andra lönearbetare, där jordbrukets arbetsförhållanden äro normgivande. Då reservarbetslönen uppgår till samma belopp som lantarbetarlönen, komma de vid reservarbeten anställda att på den för dessa gällande arbetstiden av 8 timmar erhålla samma inkomst, som den längre arbetstiden vid ortens jordbruk lämnar. Visserligen skall inkomsten vid reservarbetena utom i undantagsfall förvärfvas genom ackordsarbete under effektiv arbetsledning och kräver med hänsyn härtill vanligen större forcering i arbetet. Men å andra sidan erbjuder sig härigenom ett tillfälle för den duglige och flitige att öka sin inkomst utöver den nominella reservarbetslönen, något som också i många fall äger rum. Det är utan vidare klart, att den kortare arbetstiden i och för sig betraktas som en avsevärd förmån.

Av särskilt värde är emellertid för de vid reservarbeten anställda, att de ha bestämd arbetstid och alltid kunna fritt disponera ledigheten, detta i motsats till en stor del av lantarbetarna, särskilt de med djurskötsel sysselsatta. Såväl härigenom som till följd av reservarbetenas mera industriella karaktär uppfattas anställning vid dessa på sina håll såsom av högre socialt värde. Vissa yrkesmän på landsbygden hava visserligen något högre löner än lantarbetarna, men de äro i allmänhet hänvisade till kortvariga, tillfälliga anställningar, så att den samlade årsinkomsten i många fall ej blir högre än lantarbetarens. Den mera stadigvarande sysselsättningen vid reservarbete, som åt sådana tillfällighetsarbetare ger regelbunden inkomst och åtminstone för månader framåt befriar dem från tvånget att på olika håll söka få sin arbetstid utfylld, ter sig därför ofta även för dem såsom önskvärd, särskilt i de fall då deras yrkesvana kan komma till sin rätt vid reservarbetet och där bereda dem bättre inkomst, än den normala reservarbetslönen.

Då på den öppna arbetsmarknaden de olika yrkenas lönelägen äro mycket olika, kommer deras relation till den för respektive orter gällande reservarbetslönen att bliva mycket växlande. Inom stads- och industrisamhällena är tidlönen för industriföretagens grov- och diversearbetare i allmänhet den lägsta grovarbetarlön, som i avsevärd omfattning tillämpas och som därför blir grundläggande för reservarbetslönen. De i regel ackordsavlönade yrkesarbetarna inom industrien samt hamn- och byggnadsarbetarna ha däremot en betydligt högre inkomst och därför ej anledning att eftersträva reservarbeten. Tillfällighetsarbetarna, som talrikt förekomma i större samhällen, betalas visserligen med tidlöner, som äro avsevärt högre än ortens reservarbetslön, men endast en mindre del av sådana arbetare kunna, åtminstone under mindre goda tider, räkna med regelbunden inkomst under hela arbetsåret. För flertalet av dem äro de arbetslösa dagarna och veckorna talrika; alla leva de under trycket av ovisshet om hur och var de även för den närmaste tiden skola få arbete och inkomst. Det ligger då i sakens natur, att reservarbetet med dess visserligen lägre men mera permanenta arbetsförtjänst ter sig relativt förmånligt för dylika arbetargrupper. Enahanda är tydligen förhållandet beträffande dem av industriens grov- och diversearbetare, som där åtnjuta ungefär samma lön som reservarbetslönen och vilka ha en lösare anställning vid företagen med risk för avskedande under lågsäsonger och lågkonjunkturer.

På grund av nu berörda omständigheter komma arbetsförhållandena vid reservarbetena och vid vissa slag av arbeten på den öppna marknaden att stå i sådant förhållande till varandra, att större arbetargrupper, särskilt lant- och skogsarbetare, knappast ha något ekonomiskt självintresse av att undvika reservarbetena. Detta gäller huvudsakligen beträffande sådana reservarbeten, som äro förbehållna åt ortens egna arbetslösa, alltså särskilt de statskommunala reservarbetena.

De statliga reservarbetena äro nästan undantagslöst förlagda till landsbygden, i regel till trakter där marknadslönerna äro jämförelsevis låga. Reservarbetslönerna komma till följd härav att bliva mycket lägre än de för städer och industrisamhällen gällande. De från sådana orter till statliga reserv-

arbeten hänvisade arbetslösa ställas alltså inför ett anbud om arbete till väsentligt lägre lön än den de åtnjutit vid sitt vanliga arbete, något som måste öva en starkt återhållande inverkan på deras intresse av att få reservarbete, för den händelse de se någon utsikt att själva försörja sig. Härtill kommer, att redan den omständigheten, att de nödgas lämna den vanliga levnads- och arbetsmiljön i samhällena med deras större sociala förmåner och att de överförs till för dem ovana och ur deras synpunkt mera primitiva arbets- och levnadsförhållanden på landsbygden, är ägnad att göra de statliga reservarbetena mindre tilltalande för dem. Senast nämnda restriktiva moment gör sig givetvis starkast gällande ifråga om familjeförsörjarna och torde i allmänhet motväga betydelsen av ortstilläggen, som för dem utjämnar skillnaden mellan reservarbetslönen i hemorten och på reservarbetsplatsen.

Visserligen ter sig även för landsbygdens arbetslösa en förflyttning till annan ort mindre läglig, men den innebär dock en relativt mindre förändring ifråga om arbetsmiljö och levnadsförhållanden. Åtminstone arbetare, som vintertid normalt sysselsatts vid avlägset från hemmet belägna arbeten, torde i allmänhet uppfatta en förflyttning till reservarbeten såsom ur olika synpunkter förmånlig.

En omständighet av betydelse är vidare att, enär reservarbete i regel utföres på ackord, den faktiska arbetsinkomsten icke blott för särskilt dugliga individer utan även genomsnittligt i regel blir högre än ortens lägsta grovarbetarlön. Ej heller bör förbises, att vid de statliga reservarbetena, stundom även vid de statskommunala, utöver den direkta arbetslönen tillkomma vissa ekonomiskt värdefulla s. k. sociala förmåner.

För stora grupper av arbetare måste tydligen arbetsvillkoren vid reservarbetena, särskilt de statskommunala, te sig ganska tillfredsställande vid jämförelse med dem, som stå de arbetslösa till buds i deras vanliga arbete. Det är därför förklarligt och ur de arbetslösas synpunkt naturligt, att många av dem eftersträva sysselsättning vid reservarbete eller åtminstone icke uppbjuda större energi för att från dem komma tillbaka till arbete på den öppna arbetsmarknaden. En lönesättning vid reservarbetena, som framkallar sådana verkningar, kan ej undgå att bidra till arbetslöshetens vidmakthållande och ökning samt måste därför vara irrationell. Hur önskvärt det än kan vara ur humanitär synpunkt att bereda de arbetslösa bästa möjliga hjälp, så bör det dock ej förbises, att anordningar, som leda till ett försvagande av deras känsla av självansvar, kunna även för dem själva medföra skadliga verkningar. Det bör därför vara angeläget att härutinnan vidtaga sådana förändringar, att de arbetslösa av eget intresse manas att söka erhålla anställning på den öppna marknaden. Kommittén förbiser icke, att svårigheter för en ur arbetslöshetssynpunkt rationell lönesättning vid reservarbetena möta redan till följd av den starka lönesplittringen på arbetsmarknaden, vilken föranleder, att löner, som för vissa arbetargrupper äro oförmånliga, för andra te sig eftersträvansvärda. En annan försvärande omständighet är nödvändigheten att på ett ändamålsenligt sätt tillgodose hjälpbehovet för familjer, vilkas försörjare befinna sig vid reservarbeten på annan ort än hemorten. Med led-

ning av de erfarenheter, som under de gångna åren gjorts beträffande olika sätt att bestämma löneförmånerna vid reservarbeten, böra emellertid vidtagas de förändringar med avseende å lönesättningen, som erfordras för att mera effektivt än nu är förhållandet motverka reservarbetenas hämmande inflytande på arbetskraftens rörlighet och anpassning.

Själva urvalet av de personer, som skola få sysselsättning vid ett reservarbete, verkställas av vederbörande arbetslöshetskommitté. De uttagna erhålla s. k. *hänvisning* till arbetet, vilket innebär, att de äro pliktiga att — därest de ej kunna styrka giltig förfalloanledning — antaga arbetet vid risk att eljest för viss tid ställas utanför hjälpverksamheten. Såsom redan visats, är sådan hänvisning välkommen för åtskilliga grupper av verkligt arbetsvilliga och behövande. Däremot vilja tvivelaktiga element samt mindre arbetsdugliga och mindre behövande hellre åtnjuta dagunderstöd. Då många kommittéer tillämpa den praxis, att platser vid reservarbeten endast tilldelas dem, som själva anmäla önskan därom, komma de ur hjälpsynpunkt obehöriga mångstädes ej att ställas inför en arbetshänvisning. De bli därför ej underkastade den prövning ur arbetsvillighets- och behovssynpunkt, som är viktig särskilt i större kommuner, där arbetslöshetskommittéerna ej äga tillräcklig kännedom om de hjälpsökande. Då ett av de väsentliga syftena med hänvisningsförfarandet därigenom förfelas, böra enligt kommitténs uppfattning åtgärder vidtagas för att trygga en ändamålsenlig tillämpning av detta förfarande.

Genom att göra *kommunerna ekonomiskt medansvariga för hjälpverksamheten* hava statsmakterna velat bl. a. skapa garantier för, att denna skulle komma att bedrivas på sådant sätt, att den icke skulle i högre grad bidra till att minska arbetskraftens rörlighet och att öka arbetslösheten. Åtskilliga omständigheter ha emellertid medverkat till att försvaga de lokala arbetslöshetsorganens samt de anslagsbeviljande kommunala myndigheternas intresse för en i erforderlig grad restriktiv hjälppolitik. Då kommunerna icke få statsbidrag till fattigvården men däremot till arbetslöshetshjälpen, blir den senare hjälpverksamheten för kommunerna billigare än den förra. Arbetslöshetshjälpen är även för de hjälpsökande i allmänhet förmånligare ur olika synpunkter och föredrages därför av dem framför fattigvården. Ett samfällt lokalt intresse föreligger sålunda att utsträcka arbetslöshetshjälpen till även sådana personer, som själva eller för sina familjemedlemmar eljest skulle ha gjort anspråk på fattigvård, och detta förhållande har på många håll lett till en obehörig utvidgning av hjälpverksamheten. Man har vidare på sina håll begagnat det för kommunen relativt billiga arbetslöshetsunderstödet till att utfylla låga eller intermittenta arbetsinkomster för kommunmedlemmar även i fall, då dessa icke drabbats av arbetslöshet i egentlig mening eller eljest fått sin normala försörjning försämrad.

Tendenser till en sådan expansiv arbetslöshetspolitik framträda starkt i kommuner, där statsunderstödet är relativt stort och följaktligen kommunens andel i kostnaden mindre betydande. Då många kommuner numera till dagunder-

stödet åtnjuta så högt statsbidrag som 75—95 %, är den relativt ringa egna insatsen icke tillräckligt kännbar för att motväga de arbetslösas och även kommunernas intresse av att så många som möjligt erhålla en inkomst, vars beskattande för övrigt tillför kommunen ökade skattemedel. Det är också förklarligt, om de kommunala organen vid inregistrerandet av arbetslösa och planerandet av hjälp för dem icke ställa sig synnerligen kritiska, då de kunna påräkna ökat statsbidrag i mån av större arbetslöshet och större hjälpkostnader.

Då i fråga om statskommunala arbeten icke blott arbetslöner utan även material- o. dyl. kostnader tagas i betraktande vid bestämmandet av statsbidragets storlek, kommer detta att i vissa fall nå upp emot 80 % av totalkostnaden för arbetsföretaget. Särskilt i dylika fall, men även då statsbidraget, såsom vanligt är, stannar vid 30 à 50 %, måste vederbörande myndighet starkt lockas av utsikten att åtkomma statsmedel för kommunala ändamål. Denna frestelse kan stundom leda till att omedelbart behövliga arbeten utföras såsom statskommunala reservarbeten.

Nu berörda omständigheter försvaga uppenbarligen det inflytande i återhållande riktning, som man velat framkalla genom att göra kommunerna medansvariga för hjälpkostnaderna. För kommuner med mycket hög bidragsprocent kan det rentav ställa sig ekonomiskt fördelaktigt att lämna riklig arbetslöshetshjälp. Att särskilt i sådana kommuner förekommit uppenbara, för hjälpverksamheten diskrediterande missbruk, är ej heller någon tillfällighet utan en ganska naturlig följd av att höga statsbidrag kunnat erhållas. Kommittén anser därför angeläget, att stramare prövningsgrunder tillämpas vid avvägandet av statsbidragen till kommunerna för ifrågavarande ändamål, så att kommunerna åtminstone i sådan mån få bära hjälpkostnaderna, att de känna sig manade till sparsamhet och noggrannhet vid verksamhetens bedrivande.

Även om statsbidragen till hjälpverksamheten i allmänhet sänkas, kvarstår för kommunerna ett starkt intresse av att söka tillgodogöra sig statsmedel genom att utföra kommunala anläggningar såsom statskommunala reservarbeten. Då dessa, såsom i det föregående framhållits, utöva ett mycket hämmande inflytande på arbetskraftens rörlighet, böra de endast i relativt mindre omfattning komma till användning. En lämplig begränsning synes enklast kunna genomföras genom borttagande av statsbidraget till material- o. dyl. kostnader.

Icke blott för arbetskraftens anpassning och hjälpverksamhetens sanering utan även med hänsyn till statens och kommunernas finanser är det uppenbarligen angeläget att söka effektivt förebygga missbruk av hjälpverksamheten. Det verksammaste medlet härför är otvivelaktigt, att denna anordnas på sådant sätt, att anledningar till missbruk undanröjas eller åtminstone bliva till sina skadliga verkningar begränsade så långt möjligt är, utan att erforderlig hjälp därigenom undandrages de behövande arbetslösa. Kommittén har i det föregående framhållit angelägenheten av vissa förändringar i detta syfte. Även

vid ett genomförande av dessa måste det emellertid vara av stor betydelse att sörja för en vederhäftig och ur olika synpunkter *betryggande administration av hjälpverksamheten samt en effektiv statlig kontroll över densamma*. Åtskilliga omständigheter tyda på, att sammansättningen av arbetslöshetskommittéerna på sina håll icke motsvarar de anvisningar därom, som äro meddelade i gällande författning. Önskvärt vore därför att åvägabringa en mera noggrann tillämpning av ifrågavarande bestämmelser, liksom också ett fastare samarbete med andra kommunala myndigheter. Genom anordnandet av ett för samtliga kommunala hjälporgan gemensamt undersökningsförfarande och register i fråga om hjälpklientelet skulle säkerligen bättre garantier vinnas för att icke flera av dem samtidigt utnyttjas av samma hjälpsökande. Av icke mindre vikt är emellertid, att den fortlöpande lokala övervakning, som åligger de av länsstyrelserna utsedda kommittéordförandena och revisorerna, blir tillräckligt effektiv. Likaledes synes det angeläget att sörja för en intensifiering av den från arbetslöshetskommissionen utövade lokala kontrollen. Beträffande vissa utvägar, som stå till buds för tillgodoseende av nu berörda önskningsmål, vill kommittén hänvisa till vad arbetslöshetskommissionen härom anfört i sitt den 26 oktober 1934 avgivna yttrande över en framställning i ämnet av samma års riksdag.

Av grundläggande betydelse för hjälpverksamheten är uppenbarligen statsmakternas allmänna inställning till denna samt den allmänna opinionens därav beroende inriktning. Arbetslöshetskommissionen har visserligen författningens befogenhet att reglera kommunernas ifrågavarande hjälppolitik med hänsyn till dess omfattning och former och har därvid att följa vissa allmänna direktiv av markerat restriktiv innebörd. En konsekvent tillämpning av dessa anvisningar möter emellertid stora svårigheter med hänsyn till trycket från de många och starka intressen, som för sina särskilda syften vilja utnyttja hjälpverksamheten. För genomförandet av en efter de växlande behoven anpassad men också återhållsam hjälppolitik är det uppenbarligen nödvändigt, att det statliga centralorganet visserligen äger stor handlingsfrihet i det löpande arbetet men å andra sidan därvid åtnjuter stödet av fasta och konsekvent vidhållna riktlinjer från statsmakternas sida. Särskilt borde sålunda klargöras hjälpverksamhetens förhållande till orter och arbetargrupper med relativt obetydlig arbetslöshet, till självförsörjare och arbetare med intermittent arbete av normal omfattning, till arbetargrupper, som uppenbarligen ej kunna vidare få anställning i hemorten, ävensom till arbetskraft, som till följd av fysisk eller psykisk belastning är mindre användbar.

De av kommittén här ovan framförda synpunkterna och förslagen äro i och för sig av den betydelse, att de motivera en allännare granskning av grunderna för hjälpverksamheten. En sådan omprövning påkallas för övrigt därav, att verksamheten icke längre kan betraktas allenast såsom tillfällig utan måste åtminstone för längre tid framåt bliva bestående. Härtill kommer, att vid arbetslöshetsförsäkringens ordnande hänsyn icke tagits till den

betydelsefulla frågan, huruvida dess prestationer komma att stå i lämpligt förhållande till hjälpverksamhetens. Särskilt för familjeförsörjare i dyrare orter kan dagunderstödet, som helt bekostas av det allmänna, komma att bli för de arbetslösa förmånligare än den av dem själva delvis bekostade dagpenningen inom försäkringen. Då en sådan anordning uppenbarligen är olämplig, påkallas redan härav en revision av hjälpverksamheten; en sådan ställdes också av vederbörande departementschef i utsikt vid framläggandet för 1934 års riksdag av propositionen om arbetslöshetsförsäkring. Vid den av kommittén nu förordade granskningen av hjälpverksamheten bör givetvis hänsyn tagas ej blott till angelägenheten av att hjälpverksamheten icke får i alltför hög grad hämma arbetskraftens rörlighet och därigenom bidra till att vidmakthålla och öka arbetslösheten utan även till vikten av att arbetslösa erhålla nödig hjälp.

KAP. XVII.

Ekonomiska åtgärder mot permanent arbetslöshet.

Av tidigare angivna skäl måste den i kapitel XV och XVI diskuterade arbetsmarknadspolitiken enligt kommitténs uppfattning betraktas såsom den viktigaste utvecklingslinjen, när det gäller att komma till rätta med tendensen till ökad permanent arbetslöshet. Detta gäller bl. a. på den grund, att även den mest framgångsrika expansionspolitik åtminstone vid fullt utnyttjad kapacitet icke kan leda till mer än en begränsad relativ förbättring av försörjningen och att denna förbättring kan framstå som otillräcklig att i föreliggande arbetsmarknadssituation bereda fullständigare sysselsättning till gängse löner; även vid större utvecklingsmöjligheter skulle åtgärder i syfte att förstärka näringslivets behov av arbetskraft och att på så sätt öka försörjningsmöjligheterna tydligen vara utan verkan, om arbetsmarknadspolitiken föres på ett sådant sätt, att försörjningsförbättringen leder till höjda inkomster för den sysselsatta arbetskraften men däremot icke till ökad sysselsättning. För att detta icke skall ske, fordras tydligen, att lönepolitiken *medvetet* på sätt i kap. XV angivits, inriktas på att öka sysselsättningen. Emellertid är det givet, att alla åtgärder, vilka kunna öka välståndet, även bära betraktas såsom led i arbetslöshetspolitiken, varvid emellertid måste förutsättas, att lönepolitiken äger den för ett gynnsamt resultat nödvändiga inriktningen.

Kommittén kan naturligtvis ej gå in på hela den ekonomiska politiken på grund av dess här påpekade sammanhang med arbetslöshetspolitiken utan måste begränsa sig till vissa huvudfrågor. Den lämnar alldeles åsido de tidigare vid olika tillfällen berörda möjligheterna att främja näringslivets utveckling i tekniskt avseende. Till denna kategori hör, för att endast taga ett exempel, förslaget att åstadkomma bättre organisation inom vissa delar av handeln och produktionen i syfte att minska de s. k. mellanhandskostnaderna. Detta är givetvis önskvärt och kan på grund av de härigenom varaktigt lägre produktionskostnaderna under vissa förutsättningar tänkas gynnsamt påverka den permanenta arbetslösheten. Ekonomiskt-politiska åtgärder av denna art äro av alltför allmän natur och alltför flyktigt anknutna till arbetslöshetsfrågan, för att kommittén skall finna anledning att här upptaga dem till behandling. Kommittén går i detta sammanhang icke heller in på frågan om möjligheterna att förbättra försörjningen, när de produktiva re-

surserna i större utsträckning ligga outnyttjade av andra skäl än en monopolistisk utbudsbegränsning. Denna fråga, som skall diskuteras närmare i kap. XX, är nämligen på lång sikt av mindre intresse.

Trots den stora betydelse, som icke minst i nuvarande läge måste tillmätas de utvecklingstendenser, som *befolkningsrörelsen* visar, saknas anledning att här gå in på befolkningsfrågan. Kommittén har tidigare lämnat en översikt över det samband, som råder mellan befolkningsutvecklingen och arbetslöshetsutvecklingen. Av denna översikt framgick bl. a., att en regressiv befolkningsutveckling icke är ägnad att lätta trycket på arbetsmarknaden. Närmast kunna emigrations- och immigrationsförhållandena tänkas påkalla uppmärksamhet i detta sammanhang. Situationen är emellertid för närvarande sådan, att några väsentliga modifikationer i denna del av befolkningspolitiken knappast äro möjliga, och någon utförligare behandling av frågan synes därför icke motiverad. Så mycket må dock framhållas, att om än ökad emigration på *kort sikt* kan vara ägnad att lätta trycket på arbetsmarknaden, så har man på *lång sikt* att räkna med möjligheten, att en förstärkt tillväxt av den arbetsföra befolkningen till följd av minskad emigration kan skapa gynnsammare produktionsbetingelser och bättre försörjningsmöjligheter; mycket beror dock givetvis på arbetskraftens kvalitet, yrkesorientering etc. Varje omdöme om det inflytande, en minskning av folkmängden utövar, är mycket vanskligt bl. a. på den grund, att erfarenhetsmaterial fullständigt saknas.

Penningpolitiken äger ett mera väsentligt inflytande på de varaktiga förutsättningarna för välståndet främst genom sin inverkan på konjunkturförloppet, vartill kommittén senare återkommer. Möjligheter att på andra vägar påverka försörjningsutvecklingen genom penningpolitiska åtgärder finnas likväl, men de äro, som strax skall visas, genomgående av den art, att de icke påkallat en ytterligare prövning från kommitténs sida. Allmänt taget gäller, att den ekonomiska utvecklingen på lång sikt bäst främjas genom stabila förhållanden inom penningväsendet.

Av omedelbar vikt för utvecklingen av försörjningsmöjligheterna är gestaltningen av den internationella bytesrelationen. Denna ligger emellertid för Sveriges vidkommande i allt väsentligt utom räckhåll för den inhemska penningpolitiken. Den påverkas däremot i viss utsträckning av det internationella penningväsendets utveckling. Kommittén har likväl ingen anledning att ingå på frågan om den internationella penningpolitikens gestaltning samt ännu mindre att på denna punkt komma med några förslag; vissa principiella reflexioner ha framlagts i det föregående (sid. 105 ff.).

Till frågan om kapitalrörelserna, som aktualiseras i detta sammanhang, skall kommittén strax återkomma.

Den sida av *finanspolitiken*, som i detta sammanhang närmast tilldrager sig intresse, avser formerna för anskaffandet av statens och kommunernas inkomster. Till frågan om verkningarna av det allmännas utgiftspolitik återkommer kommittén vid behandlingen av subventioner, offentliga arbeten etc. Kommittén har givetvis endast att behandla finanspolitiken ur arbetslöshets-

synpunkt och kan därför förbigå diskussionen i övrigt rörande de finanspolitiska frågorna.

Vid en diskussion av möjligheterna att motverka den permanenta arbetslösheten träda två finanspolitiska frågor i förgrunden, nämligen dels på vad sätt formen för det allmännas medelsanskaffning påverkar utvecklingen av försörjningsmöjligheterna, dels i vad mån och hur denna form bör anpassas efter den politik, som staten och kommunerna anses böra föra i syfte att minska arbetslösheten. Sistnämnda spørsmål är väsentligen förknippat med konjunkturpolitiken och skall av kommittén upptagas till behandling i kap. XXI.

Formen för det allmännas medelsanskaffning är ur långtidssynpunkt närmast av vikt genom det inflytande, den äger på utvecklingen av samhällets kapitalförsörjning. Graden av finanspolitikens betydelse för sparatet är beroende på de faktiska förhållandena i varje särskilt land och framför allt på skattetryckets höjd. Det är enligt kommitténs mening icke något tvivel underkastat, att det direkta skattetrycket i vårt land för närvarande nått en sådan höjd, att det har stor betydelse för det frivilliga sparatet. Under dessa förhållanden har det för kommittén framstått såsom ur arbetslöshetssynpunkt önskvärt, att man vid eventuella ytterligare skattestegringar i valet mellan direkt och indirekt beskattning tar under övervägande möjligheten av en förskjutning över mot indirekt beskattning, som i relativt högre grad skonar sparatet.

I det föregående har kommittén bortsett från frågan om de modifikationer, beskattningens återverkan på sparatet undergår, om skatteinkomsterna av det allmänna användas till fondering. Till betydelsen därav återkommer kommittén vid diskussionen av budgetbalanseringsproblemet och den statliga förmögenhetsutvecklingens inverkan på det samhälleliga sparatet.

Man brukar antaga, att på lång sikt den *handelspolitik* bäst är ägnad att främja folkförsörjningen, som i minsta utsträckning lägger hinder i vägen för det internationella varuutbytet. Generellt sett äger denna sats otvivelaktigt giltighet. Det är omöjligt att bestrida, att de förändringar i handelspolitiken, som på skilda håll genomförts under senare år och som i regel äsyftat att förbättra försörjningen i respektive länder genom sitt inflytande i riktning mot en begränsning av det internationella varuutbytet, minskat den allmänna försörjningen och därigenom bidragit till uppkomsten av permanent arbetslöshet. Under nuvarande förhållanden inom den internationella handeln måste emellertid ett land som Sverige inrätta sig efter dessa, och i de flesta fall kan man icke driva en självständig handelspolitik efter principer, som ur allmänna synpunkter kunna vara önskvärda. Om en avveckling av nuvarande skyddsåtgärder blir praktiskt möjlig, bör givetvis beaktas, att den utgör en avsevärd förändring i näringslivets förutsättningar och därför måste genomföras försiktigt för att ej leda till mer eller mindre djupgående störningar.

Vad som anförts rörande handelspolitiken gäller i stort sett även en *kontroll över de långa kapitalrörelserna*. Under förutsättning att ett fritt varuutbyte är gynnsammast för folkförsörjningen, är det ur allmän ekonomisk synpunkt

även lämpligast att tillåta de kapitalrörelser, som på längre sikt fortgå mellan länder med olikartad ställning i ekonomiskt avseende. Man har bl. a. att beakta, att den kraftiga utveckling av världshandeln, som mötte under decennierna före världskriget och som, om än med förminskad styrka, fortgått även därefter, till en väsentlig del förbundits med och uppburits av kreditöverföringar från länder med god kapitaltillgång till länder med stort kapitalbehov. Ehuru en hämning av kapitalexporten för enstaka länder och i vissa situationer åtminstone temporärt kan tänkas ägnad att förbättra försörjningsmöjligheterna, framstår det under dessa omständigheter med tanke på den ekonomiska utvecklingen på längre sikt som uteslutet att rekommendera ett ingripande av ifrågavarande art såsom normalt led i arbetslöshetspolitiken. Till läget på kort sikt och vid korta kapitalrörelser återkommer kommittén i kap. XVIII.

En tänkbar orsak till ofullständigt utnyttjande av den samhälleliga produktionskapaciteten är, att de produktiva resurserna disponeras av företagare med en eller annan art av *monopolställning* på marknaden. I detta fall föreligga möjligheter att öka sysselsättningsgraden genom att reducera monopolens makt-sfär och på så sätt möjliggöra ett fullständigare utnyttjande av produktionskapaciteten.

Det har tidigare antytts, att en viss grad av reglering av konkurrensen mellan olika företagare inom en bransch kan vara ägnad att förbättra produktionsmöjligheterna. I vissa fall kan destruktiv konkurrens mellan företagen inom en produktionsgren tänkas leda till starka rubbningar i sysselsättningen. I andra fall kan konkurrensen mellan företag, som exploatera inhemska naturtillgångar, förleda till rovdrift. I dylika situationer skulle tydligen en viss samorganisation vara ägnad att förhindra den ogynnsamma utvecklingen.

icke minst för utrikeshandeln kan en viss grad av organisation vara gynnsam. Man har sålunda att beakta, att utvecklingen på den internationella marknaden i synnerhet under de senaste åren framtingat en typ av handelsavtal, där vissa bestämmelser angående reciprocitet i handelsutbytet lagts till grund för överenskommelsen. Dylika avtal kunna endast med svårighet ingås, om exportörer och importörer inom ett land icke äro sammanslutna till enheter, vilka kunna uppträda såsom avtalsslutande parter å de enskilda medlemmarnas vägnar. Därtill kommer, att man vid överenskommelse om viss exportkvantitet måste förutsätta, att exportkontingenten på något sätt fördelas mellan de olika företagarna inom branschen. För en dylik fördelning saknas det nödvändiga underlaget, om icke en viss samorganisation kan upprättas.

Växer sig en sammanslutning mellan råvaruproducenterna i fall av angiven art tillräckligt stark, föreligger en betydande sannolikhet, att företagarna utnyttja sin ställning såsom ägare av väsentliga delar av råvarutillgångarna till en monopolistisk prispolitik. Denna politik kan väntas medföra, att råvarutillgångarna utnyttjas i väsentligt minskad utsträckning. Monopolpolitiken leder i så fall till ett resultat, som med hänsyn till arbetslösheten är lika ogynnsamt som det, vilket kan befaras vid fullt okontrollerad konkurrens om råvaru-

tillgångarna. Såsom tidigare visats, är en monopolistisk höjning av priset på naturtillgångarna till sin allmänna inverkan på arbetslösheten eljest närmast jämförlig med en stegring av arbetslönerna under i övrigt oförändrade omständigheter. Ehuru det i vissa fall kan vara lämpligt att främja uppkomsten av sådan samorganisation, att en rationell politik med hänsyn till råvaruförsörjningen möjliggöres, så bör man sålunda å andra sidan söka tillse, att organisationens ställning icke utnyttjas på ett sådant sätt, att produktionen begränsas. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om, att genom i Sverige gällande monopollagstiftning möjligheter föreligger att kontrollera en ogynnsam utveckling i här diskuterade avseenden.

De råvarumonopol, som möta på den svenska marknaden, äro endast i relativt ringa utsträckning av privat natur. Malmtillgångarna äro visserligen av sådan art, att de som disponera däröver i viss utsträckning få sägas inneha ett naturligt monopol. Denna ställning synes dock icke utnyttjad på här angivet sätt. För skogstillgångarnas vidkommande föreligger en rad smärre lokala monopol utan större betydelse för den allmänna ekonomiska utvecklingen. De stora tillgångarna utnyttjas, även när ägaren är en enskild person eller ett enskilt företag, efter räntabilitetsgrunder, som på längre sikt icke medföra en ur arbetslöshetssynpunkt ogynnsam produktionsbegränsning. Vattenkraften disponeras i Sverige till övervägande del av staten men i viss utsträckning även av enskilda, vilka kunna utöva en produktionsbegränsande monopolistisk prispolitik. De viktigaste råvarumonopolen i Sverige torde föreligga inom olika delar av jord- och stenindustri. I vad mån sist berörda monopol utnyttjats på ett ur arbetslöshetssynpunkt ogynnsamt sätt, är omöjligt att avgöra utan särskilda studier, på vilka arbetslöshetsutredningen saknat möjligheter att ingå. Kommittén är av den uppfattningen, att de olika monopolen allmänt taget äro av begränsad betydelse ur arbetslöshetssynpunkt. Den vill för övrigt understryka, att staten givetvis lika väl som enskilda monopolister kan utnyttja en stark monopolställning till en pris- och produktionspolitik, som är ur arbetslöshetssynpunkt ofördelaktig.

När man vill bedöma monopolens inflytande på arbetslösheten, kan man icke begränsa sig till nu nämnda förhållanden. Vid sidan av råvarumonopolen möta företagar- eller varumarknadsmonopol, vilka kunna i avsevärd grad påverka den utsträckning, i vilken produktion vidmakthålles och samhällets produktiva resurser komma till användning. Även om monopolpolitiken icke skulle medföra någon förändring i produktionens omfattning, kan den likväl leda till ur arbetslöshetssynpunkt betydelsefulla förskjutningar i efterfrågans inriktning, produktionens fördelning mellan olika områden m. m.

Kommittén har tidigare på flera ställen i sitt betänkande (se bl. a. s. 65) haft anledning ingå på sambandet mellan arbetslöshet och rationalisering och därvid även berört de olika synpunkter, som kunnat göras gällande beträffande åtgärder, syftande till en *kontroll av rationaliseringsprocessen*. Av vad kommittén i dessa sammanhang anfört, framgår, att en sådan kontroll i regel skulle vara ur arbetslöshetssynpunkt direkt och omedelbart skadlig, på grund av den inverkan den skulle få på näringsgrenar, utsatta för utländsk

konkurrens, en omständighet som är av särskild vikt för vårt land. De praktiska svårigheterna att genomföra en dylik kontroll samt riskerna av ett hämmande inflytande på det svenska näringslivets nödvändiga tekniska utveckling synas även i övrigt så stora, att kommittén avstyrker åtgärder i sådant syfte.

Kommittén vill i detta sammanhang framhålla, att det givetvis är lämpligt, att de myndigheter, som hava ansvar för arbetslöshetspolitiken, sätts i tillfälle att följa arbetsmarknadens utveckling, samt erinrar särskilt om vad tidigare (s. 241) anförts beträffande önskvärdheten av att upplysningar tillhandahållas rörande förestående arbetskraftsbegränsningar av större omfattning.

KAP. XVIII.

Penning-, löne- och handelspolitiska åtgärder mot konjunkturarbetslöshet.

I.

När det gäller att bekämpa den arbetslöshet, vilken kan återföras på konjunkturförändringar, ligga möjligheterna för en aktiv ekonomisk politik väsentligt gynnsammare till än eljest, och bland annat på denna grund bli olika arbetsmarknadsorganisatoriska åtgärder i detta sammanhang av mera underordnad betydelse. Den ekonomiska politiken kan nämligen tänkas bli inriktad på att systematiskt och kontinuerligt verka utjämnande på konjunkturväxlingarna för att begränsa de av dem orsakade förändringarna i försörjningen. Den minskning av depressionsarbetslösheten, som därigenom ernås, behöver icke köpas till priset av en relativ stegring av arbetslösheten under högkonjunkturerna. Detta gynnsamma resultat förklaras väsentligen av att konjunkturväxlingarna sammanhänga med relativt regelbundna förändringar i utnyttjandet av den disponibla produktionsapparaten och att produktionsmedlen under depressionstider i stor utsträckning ligga oanvända.

Beträffande samtliga åtgärder, vilka kunna ingå i en politik bedriven i syfte att minska konjunkturarbetslösheten, måste först och främst ställas det kravet, att åtgärderna kunna snabbt igångsättas och lika snabbt avvecklas, så att politiken i fråga blir tillräckligt rörlig och smidig, för att en anpassning efter skiftningarna i konjunkturutvecklingen skall vara möjlig. Därjämte måste förutsättas möjligheten av en något så när säker bedömning av konjunkturutvecklingen och dess former inom det svenska näringslivet. Om dessa förutsättningar icke föreligga utan de konjunkturutjämnande åtgärderna sätts in vid oriktig tidpunkt, blir följden, ej blott att det åsyftade målet, minskningen av konjunkturarbetslösheten, icke nås, utan även att verkningar uppkomma, vilka kunna vara av på längre sikt synnerligen skadlig art.

Ur här angivna synpunkter framstår penningpolitiken såsom det viktigaste hjälpmedlet vid försök att utjämna konjunkturväxlingarna. Som av utredningarna i detta betänkande framgår, är de penningpolitiska åtgärdernas effektivitet visserligen begränsad. De resultat, som man med deras hjälp kan nå, synas dock mera tillfredsställande än de, som kunna erhållas på andra vägar. De penningpolitiska hjälpmedlen äga en hög grad av smidighet och

Penning-
politiska
åtgärder.

de binda icke heller utvecklingen annat än för en relativt kort tid. Det synes under dessa omständigheter bli på de myndigheter, vilka omhänderhava ledningen av penningpolitiken, som ansvaret för landets konjunkturpolitik främst måste vila. Man får sålunda på dessa myndigheter överlåta att på basis av ingående observationer av utvecklingen med i betänkandet karakteriserade medel försöka påverka denna i utjämnande riktning, så att bl. a. riskerna för konjunkturrella sammanbrott begränsas. Av denna ståndpunkt följer, att övriga ekonomiskt-politiska åtgärder i konjunkturutjämnande syfte — närmast har man att tänka på finans-, handels- och lönepolitiska ingripanden — böra utformas såsom komplement till penningpolitiken och i samråd med de för penningpolitiken ansvariga myndigheterna.

Med hänsyn till penningpolitikens övervägande tekniska karaktär och betydelsen av att den äger största möjliga smidighet, synes det kommittén angeläget, att de för penningpolitiken ansvariga myndigheterna lämnas frihet att inom ramen av de direktiv, som av statsmakterna givits för penningpolitiken och som icke torde böra avse annat än det allmänna målet för denna, självständigt söka påverka den ekonomiska utvecklingen. Kommittén vill i detta sammanhang hänvisa till de uttalanden, som gjorts i denna fråga av bankoutskottet vid 1933 och 1934 års riksdagar. Med hänsyn till det ansvar, som kommer att åvila främst riksbanksledningen, synes det kommittén angeläget, att man tar under övervägande möjligheten av en förstärkning av fullmäktigeinstitutionen bl. a. genom representation för de viktigaste grenarna av svenskt näringsliv.

Man synes på sina håll ha velat binda penningpolitiken vid bestämda prisnormer och bedöma dess resultat med utgångspunkt uteslutande från prisutvecklingen. Penningpolitiken kan dock endast ha prisutvecklingen som *en* av sina riktpunkter och måste i övrigt anpassas efter konjunkturförskjutningarna med stöd av sådana andra konjunktursymtom som produktionens fördelning mellan olika områden — främst är investeringarnas relativa omfattning av vikt — arbetslösheten, exportindustriernas ställning o. s. v.

I all synnerhet är en reglering av penningpolitiken efter allmänna indextal en mycket ofullkomlig utväg. I själva verket äro förskjutningar mellan de olika prisgrupperna ofta av betydligt större vikt än förändringar av den på ett eller annat sätt bestämda allmänna prisnivån. Om man exempelvis koncentrerar sig på vad man betraktar som prisnivån för konsumtionsmedel och anser en viss utveckling av denna såsom kriterium på en lämplig användning av valuta- och kreditpolitiken, kommer man att se bort från dess verkningar på andra, understundom mycket mera viktiga led i den ekonomiska utvecklingen. Detta hindrar givetvis icke, att det, såsom fallet varit i Sverige, kan befinnas lämpligt ur socialpolitiska synpunkter att låta en viss utveckling av konsumtionsprisnivån ingå som ett led i det allmänna penningpolitiska programmet. Skall kriteriet på en sund situation inom näringslivet sökas enbart i prisutvecklingen, måste man utgå från en prövning av balansen mellan olika prisgrupper. De tekniska möjligheterna att reglera denna balans genom pen-

ningpolitiska medel äro mycket begränsade, då dessa endast i undantagsfall kunna taga sikte på verkningarna på olika prisgrupper.

Erfarenheten från utvecklingen under decenniet efter världskriget och under de senaste åren ha inskräpvt vådorna av ett fortgående prisfall och svårigheterna att hejda en nedåtgående prisrörelse. Det är därför naturligt och ur praktisk synpunkt säkert även riktigt, att man eftersträvat en höjning av produktpriserna. Om än skäl finnas för antagandet, att de ansvariga myndigheterna i de fall av »lössläpvt inflation», som man känner, icke fullt utnyttjat sina möjligheter till kontroll av utvecklingen, så föreligger likväl alltid en risk för att en prisstegring skall bli av större omfattning än som ur konjunkturpolitisk synpunkt är önskvärt. Den blir i så fall lätt av förödande verkan. Nämda risker äro förmodligen mycket begränsade, om en expansionspolitik genomföres under tider av sjunkande prisnivå, då allmänheten icke räknar med möjligheten av en mera väsentlig prishöjning. Det är dock ovisst, huru länge en dylik situation äger bestånd och huru länge en expansiv penningpolitik med hänsyn därtill framstår som riskfri.

II.

Penningpolitikens inflytande på konjunkturutvecklingen förmedlas i allt Lönepolitik. väsentligt av dess inverkan på inkomstbildningen och produktionsinriktningen i samhället. Det är därför naturligt, att den, för att bli av full effektivitet, förutsätter, att i första hand lönepolitiken och det allmännas egen produktiva verksamhet skötes på ett sätt, som är ägnat att stödja penningpolitiken. Frågan om de offentliga arbetena skall kommittén upptaga till särskild behandling i följande kapitel. Det synes emellertid lämpligt att i omedelbar anslutning till diskussionen av penningpolitiken undersöka, i vad mån man på lönepolitisk väg kan bidra till utjämningen av konjunkturfluktuationer.

Framställningen i tredje kapitlet gav vid handen, *å ena sidan* att lönepolitiken normalt icke torde ha övat något avgörande inflytande på konjunkturförloppet men att en konsekvent lönestegringspolitik, i den mån den övar inverkan, får antagas hålla tillbaka högkonjunkturerna och förlänga depressionerna, *å andra sidan* att lönepolitiken teoretiskt sett kan utformas så, att en utjämning av konjunkturfluktuationerna i sysselsättningen avsevärt underlättas.

Lönepolitikens värde såsom hjälpmedel, när det gäller att motverka konjunkturfluktuationernas inverkan på sysselsättningsgraden, begränsas i hög grad därav, att den icke kan fylla de anspråk på smidighet och rörlighet, som ovan framhållits vara en nödvändig förutsättning för att en ändamålsenlig anpassning av politiken efter skiftningarna i konjunkturläget skall vara möjlig. För att man på lönepolitisk väg skall nå de teoretiskt möjliga resultaten, fordras, att löneförändringarna inpassas på ett systematiskt sätt och med en precision, som knappast är möjlig vid någon form av organisation för lönernas reglering.

Att praktiska hinder göra det uteslutet att på ett mera effektivt sätt påverka konjunkturförloppet, betyder givetvis icke, att lönepolitiken kan lämnas

åsido såsom praktiskt betydelselös. Utöver vad som anförts i kap. XV, torde sålunda teoretiska överväganden berättiga bl. a. till slutsatsen, att man, när en depression fortskridit så långt, att tendenser till stabilisering och begynnande uppsving framträda, bör ge lönepolitiken en sådan utformning, att det produktprisfall, som depressionen eventuellt framkallat, motväges och företagarnas känsla av möjligheter till vinstgivande investering förstärkes; otvivelaktigt utgör det ett återhållande moment, om företagarna i ett depressionsläge på väg att brytas ha känslan av att varje tendens till räntabilitetsförbättring till följd av läget på arbetsmarknaden kommer att motvägas av stegrade löner.

Nu (november 1934) föreliggande konjunktursituation med de för denna utmärkande, av allt att döma mycket labila uppsvingstendenserna kan med viss rätt användas till exemplifiering av det ovan anförda. Sannolikheten talar sålunda för att en försiktig lönepolitik nu skulle äga ett gynnsamt inflytande. Återverkan av en försiktig lönepolitik på hemmamarknads- och konsumtionsvaruindustriernas omsättning behöver icke befaras bli ogynnsam, i den mån man kan räkna med att sysselsättningsgradens höjning motväger löneutvecklingens omedelbara inflytande på köpkraftens omfattning.

Slutligen bör framhållas, att om den på en konjunkturutjämning inriktade penningpolitiken kämpar med svårigheter, betingade av betalningsrelationerna till utlandet, så kan ett lyckligt genomförande av konjunkturpolitiken kräva, att arbetslönerna över lag reduceras. Frågan aktualiseras exempelvis i händelse att exportutvecklingen förskjutits i ogynnsam riktning. I en situation av den art, som nu föreligger för Sveriges del, är den sålunda icke av omedelbart intresse.

III.

Handels-
politik.

Redan vid behandlingen av penningpolitiken har kommittén påpekat, att handelspolitiken ur konjunkturpolitisk synpunkt snarast bör betraktas som ett komplement till penningpolitiken. Detta gäller i synnerhet sådana åtgärder som tullar, subventioner etc., emedan dessas smidighet av olika skäl är alltför ringa och deras återverkan alltför obestämd, för att några gynnsamma resultat i avseende å en *direkt* konjunkturutjämning skola vara möjliga att vinna med deras hjälp. Förhållandena kunna i vissa fall ligga något annorlunda till vid importmonopol, om man härigenom skulle kunna anpassa åtgärderna efter skiftningarna i marknadsläget. Att gå så långt som till ett fullständigt importmonopol är dock säkerligen ur många synpunkter icke försvarligt. Detta innebär emellertid icke, att kommittén avvisar tanken att i akuta nödlägen, som hota att förstöra valutarelationerna och som kunna mötas endast genom synnerligen kraftiga ingripanden, genomföra åtgärder av den typ, som förutsetts i den vid 1934 års riksdag antagna beredskapslagstiftningen, exempelvis ett i skyddsnyfte organiserat licensförfarande.

IV.

Såsom ett betydelsefullt komplement till penningpolitiken framstår i vissa situationer även en kontroll över kapitalrörelserna. I ett läge, då man genom räntesänkningar och därmed likställda åtgärder försöker att hålla uppe produktion och sysselsättning, kunna sålunda möjligheterna att nå ett gynnsamt resultat allvarligt inskränkas, om kreditutrymmet för en konjunkturåterhämtning minskas genom utströmning av kapital. Det kan därför vara angeläget, att riksbanken beredes möjligheter att utöva ett bestämmande inflytande över kapitalrörelserna.

Kontroll över de internationella kapitalrörelserna.

Under normala förhållanden torde inga svårigheter ha gjort sig gällande för riksbanken att hävda sin mening beträffande utländska emissioner på den svenska marknaden eller beträffande försäljningar av utländska värdepapper till allmänheten genom privatbankernas försorg. I en extraordinär situation kan det dock tänkas påkallat att förstärka bankens ställning genom en fullmaktslag, som berättigar Kungl. Maj:t att förbjuda utländska emissioner på den svenska marknaden eller värdepappershandel med utlandet.

Den ökade betydelse, som under senare tid tillkommit kapitalrörelser på kort sikt, gör det angeläget att ägna dessa särskild uppmärksamhet. Beträffande vissa av dessa kapitalrörelser äro riksbankens möjligheter till kontroll av ungefär samma karaktär som när det gäller de långa kapitalrörelserna. Detta är bl. a. fallet beträffande mottagandet av utländska deposita. I andra fall är läget mera komplicerat. Om exempelvis svenska exportörer erhålla tillgodohavanden i utlandet, som icke motsvaras av anspråk på valuta för import, uppkommer automatiskt en kortfristig kapitalexport, som i regel icke kan indragas utan en sänkning av de utländska växelkurserna. Det enda man i ett fall av denna art kan eftersträva är, att överskottet icke av de enskilda bindes i utlandet utan i största möjliga utsträckning ställes till riksbankens förfogande för att av denna disponeras i överensstämmelse med de allmänna riktlinjerna för penningpolitiken och givas en ur denna synpunkt ändamålsenlig placering. De aktuella svenska erfarenheterna äro icke av den art, att det synes kommittén påkallat att genom fullmaktslagstiftning bereda riksbanken extraordinära möjligheter att få på sig överförda ifrågavarande tillgångar.

KAP. XIX.

Offentliga arbeten som medel mot konjunkturarbetslöshet.

Det har länge framstått som ett önskemål, att statens och kommunernas arbeten och beställningar icke skulle till sin omfattning följa det enskilda näringslivets konjunkturer och därigenom förvärra de svårigheter, som dessa i olika avseenden medföra. I sådant syfte har på sina håll, såsom framgår av kommitténs redogörelse i kap. VII, inom den offentliga anläggnings- och husbyggnadsverksamheten upprättats flerårsplaner för arbetena. Ej blott uppläggandet av sådana planer utan än mer deras genomförande har visat sig innebära mycket stora praktiska svårigheter av teknisk, ekonomisk och politisk art. Dessa svårigheter äro av växlande art och omfattning inom olika verksamhetsområden, främst beroende på att dessa med olika styrka och i olika former påverkas av det enskilda näringslivets konjunkturer. Det förefaller emellertid, som om det skulle vara möjligt att för vissa områden genomföra en dylik långtidsplanering, i den mån vidgad erfarenhet vinnes om svårigheternas natur och sättet att undvika eller övervinna dem.

Såväl i vårt land som i andra länder har man under den senaste svåra depressionen sökt motverka denna genom anslag till offentliga arbeten av mycket stor omfattning. Dessa anslag ha i regel ej baserats på en långtidsplanering av ovan angivet slag och ej heller på vanliga räntabilitetskrav för företag, som lämna avkastning i form av penninginkomster.

Verkningarna i praktiken av denna politik ha ännu icke varit föremål för närmare undersökningar. Kommittén har tidigare i kap. VII framhållit, att verkställda utredningar ge vid handen, att möjligheterna att för dylika anslag finna investeringsformer, som avsevärt öka sysselsättningen för de för konjunkturförloppet centrala kapitalvaruproducerande industrierna, i vårt land äro starkt begränsade. Den betydelse, de skulle kunna anses få för konjunkturutvecklingen, förefaller därför väsentligen hänföra sig till penningpolitikens område. Härtill återkommer kommittén senare.

De vanskligheter, som äro förbundna med en dylik anslagspolitik, äro uppenbara. De sammanhånga ej blott med svårigheter att bedöma konjunkturläget utan även därmed, att en lång tid måste förflyta från tidpunkten för budgetberedningen och även statsmakternas beslut om ändrad omfattning av de offentliga arbetena och till verkställandet av dessa beslut. Det är under anförda omständigheter naturligt, att förskjutningen av de offentliga investe-

ringarnas omfattning ofta icke kommer till stånd, förrän det konjunkturläge, som motiverat förskjutningen, blivit fullständigt förändrat. Även om anordningar kunna tänkas, som i högre grad än de nuvarande skulle kunna tillgodose kraven på smidighet och fortfärdighet, måste under alla förhållanden anpassningen efter konjunkturförskjutningarna bliva mycket bristfällig.

Härtill kommer vad som tidigare påpekats i samband med långtidsplane- ringens problem, nämligen att erfarenhetsmässigt stora delar av de offentliga arbetena och beställningarna till sin natur alltid måste bliva konjunkturbeto- nade och icke kunna verkställas oberoende av konjunkturläget inom det enskil- da näringslivet. Därjämte föreligga alltid omständigheter av olika slag, vilka icke minst på grund av de lokala och enskilda intressen, som äro därmed för- knippade, göra det oundvikligt, att anslag av denna art komma att beviljas och arbeten bedrivs vid en tidpunkt, som icke är läglig ur konjunkturpolitisk synpunkt.

Vid en fortsatt anslagspolitik av detta slag har man således att räkna med stora svårigheter att inpassa de offentliga arbetena och beställningarna på ett ur konjunkturpolitisk synpunkt fördelaktigt sätt. De offentliga arbetena och beställningarna kunna icke i önskvärd omfattning inskränkas under bättre tider, och den offentliga verksamheten kan komma att visa icke blott en fort- gående varaktig utvidgning utan även en ryckvis skeende ansvallning oberoende av konjunkturläget, vilket ur alla synpunkter måste anses olämpligt.

Slutligen måste anslagen under depressionerna, för att bli av åsyftad ver- kan, vara av en storleksordning, som innebär en stark påfrestning för de of- fentliga finanserna. Amorteringarna av för ändamålet upptagna lån komma att uppgå till så avsevärda belopp, att de icke kunna slutföras under när- maste uppgångsperiod. Följden härav blir i så fall relativt ökade skatter under påföljande depression, något som uppenbarligen ur konjunkturpolitisk syn- punkt är mycket otillfredsställande.

Vid tillämpning av ifrågavarande anslagspolitik ha vidare visat sig upp- komma allvarliga svårigheter för att tillbörligen tillgodose ekonomiens och sparsamhetens krav vid de statliga och kommunala anslagens prövning. Sär- skilt blir detta lätt fallet, när det gäller anslag, vilka icke lämnats på grun- der, som normalt äro avgörande för de anslagsbeviljande myndigheternas överväganden och beslut, utan främst av andra anledningar, nämligen att åstadkomma arbetstillfällen eller att påverka konjunkturutvecklingen. Önsk- värdheten av att det allmänna främjar dessa syften kan åberopas som moti- vering för vilka anslagskrav som helst, och man riskerar i så fall minskad omsorg vid anslagens prövning och slöseri med allmänna medel. Verkningar- na härav ur olika synpunkter har kommittén sökt närmare klarlägga i kapitlen I, VII och XIV. Det är av dessa skäl nödvändigt att vid varje form av anslags- politik, avsedd att medföra en ur konjunktursynpunkt lämplig förläggning av statens och kommunernas arbeten och beställningar, garantier skapas för att åt prövningen av anslagens nödvändighet och ändamålsenlighet ägnas åtmin- stone samma omsorg som under vanliga förhållanden.

Metoden att generellt öka anslagen till offentliga arbeten och beställningar

under depressioner i syfte att utjämna utnyttjandet av de kapitalvaruproducerande industriernas kapacitet genom en utvidgning under depressionerna och inskränkning under bättre tider måste av angivna skäl anses icke blott erbjuda begränsade möjligheter till gynnsamt resultat utan även medföra allvarliga risker för folkhushållningen.

Detta betyder emellertid icke, att ingenting skulle kunna åtgöras i fråga om en ur konjunktursynpunkt mera rationell planläggning av de offentliga arbetena och beställningarna.

Kommittén erinrar i detta sammanhang om vad som tidigare i samband med frågan om långtidsplanering anförts angående den olika konjunkturkaraktären hos de skilda offentliga verksamhetsområdena och möjligheten att för vissa av dessa, vilka icke äro så starkt konjunkturbundna, så småningom kunna åstadkomma dylik långtidsplanering. Tidigare ha, såsom förut påpekats, de offentliga arbetena i hög grad följt konjunkturväxlingarna inom det enskilda näringslivet, så att den totala volymen kommit att starkt sammandragas under depressioner och vidgas under högkonjukturer. I den mån äskandena från myndigheter inom de mera konjunkturbundna områdena eller från andra håll på grund av särskilda omständigheter visa en tendens att sjunka, borde vid budgetberedningen kunna iakttagas, att anslag för de mindre konjunkturbundna områdena bereddes ett ökat utrymme i budgeten samt att en inskränkning av de senare anslagen ägde rum, när de förra tendera att växa. För att detta skall kunna ske utan alltför stora risker, måste dock de särskilda anslagen bedömas och beviljas efter vanliga regler och i vanlig ordning, dock med nu angivna förskjutning i tiden. Förutsättningen härför är emellertid, att anslagen avse antingen inkomstgivande företag, som beräknas komma att visa normal räntabilitet, eller ock ändamål upptagna i sådana flerårsplaner, som tidigare omnämnts.

Härigenom skulle en utjämning av de offentliga arbetena och beställningarna kunna ske. Dessa skulle sålunda icke längre på samma sätt som hittills till sin totala volym följa det enskilda näringslivets konjunkturväxlingar och förvärta dessas skadliga verkningar. Å andra sidan skulle man genom en sådan anordning undvika eller i varje fall i hög grad minska de svårigheter, som försöken att åstadkomma en motkonjunktur inom de offentliga arbetena i praktiken visat sig medföra. Eventuella misstag i fråga om bedömning av och anpassning efter konjunkturerna behöva då ej befaras, enär det endast gäller att ta konsekvenserna av växlingarna i de olika verkens anslagsbehov samt att bedöma anslagen efter vanliga grunder oberoende av deras eventuella värde ur konjunktursynpunkt. Anordningen innebär även den fördelen, att man kan så småningom pröva sig fram och vinna erfarenhet om hur långt det kan vara rådligt att gå i fråga om en ur konjunktursynpunkt lämpligare planläggning och fördelning av de offentliga arbetena och beställningarna.

Kommittén förbiser nämligen icke, att långtidsplaneringen inom de olika verken och framför allt upprätthållandet av flerårsplanerna, även inom de områden för den offentliga verksamheten, som icke äro så starkt kon-

junkturbundna, innebära åtskilliga problem, vilka ingalunda äro lösta. Särskilt påfallande äro svårigheterna härutinnan i fråga om de kommunala arbetena, icke minst på grund av bristen på central kontroll över dessa. Det förefaller emellertid, som om större enhetlighet härutinnan skulle kunna åstadkommas dels genom formerna för fördelning av vissa statsbidrag samt statens kontroll över den kommunala upplåningen, dels genom samarbete med kommunernas egna sammanslutningar, vilka redan nu i olika avseenden bedriva en rådgivande verksamhet av liknande art.

Kommittén vill därför förordna fortsatt arbete på uppgörandet av dylika långtidsplaner för offentliga arbeten och beställningar och erinrar i detta sammanhang om den skrivelse rörande bl. a. en rationell planläggning av kommunernas arbeten, som avlåtits av 1933 års riksdag.

I den mån sådana flerårsplaner komma till stånd och visa sig hållbara samt anslagskrav för i och för sig räntabla investeringar föreligga, böra enligt kommitténs uppfattning anslagen för de offentliga arbetena och beställningarna bestämmas på sätt ovan angivits med större hänsyn till arbetslöshetspolitiska önskemål.

Sedan gammalt ha offentliga arbeten förekommit i vårt land även i syfte att direkt lämna arbetslösa uppehälle i en lämplig form, alltså som ett led i en understödsverksamhet. I större skala har detta skett i samband med arbetslöshetskommissionens verksamhet från och med 1920—22 års kris. Med stöd av den erfarenhet som efter hand vunnits, ha för urvalet av sådana arbetsföretag (nödhjulsarbeten, reservarbeten) utbildat sig följande huvudregler:

arbetsföretaget bör komma det allmänna till godo samt vara ekonomiskt eller kulturellt berättigat;

arbetsföretaget bör vara arbetskrävande, d. v. s. sådant, att arbetarnas löner utgöra en jämförelsevis stor del av totalkostnaden;

arbetsföretaget bör vara sådant, att varje arbetare med normal arbetsförmåga lämpligen kan hänvisas till detsamma;

arbetsföretaget bör kunna bedrivas även under vintern samt i största möjliga utsträckning kunna upptagas, nedläggas, utökas eller inskränkas allt efter arbetslöshetens växlande omfattning.

Dessa regler åsyfta väsentligen att inom ramen av en viss kostnadssumma bereda försörjning åt största möjliga antal arbetslösa samt att smidigt anpassa arbetsvolymen efter hjälpbehovet. Sistberörda syfte främjas därigenom, att staten genom det organ, som närmast administrerar ifrågavarande arbeten, f. n. arbetslöshetskommissionen, med hänsyn till arbetslöshetens allmänna och lokala utveckling centralt reglerar arbetenas omfattning samt bestämmer det antal arbetslösa, som från olika kommuner får sändas till varje arbetsplats. Reservarbetenas anpassning efter hjälpbehovet underlättas vidare, om lönerna hållas lägre än dem, som på den öppna arbetsmarknaden tillämpas för motsvarande slag av arbeten. Då nämligen de till reservarbetena hänvisade härigenom föranledas att vid förbättrade konjunkturer söka sig ut på den öppna arbetsmarknaden, bliva reservarbetena åtminstone i viss mån

självavvecklande. Beträffande vissa härmed sammanhängande spørsmål hänvisar kommittén i övrigt till kap. XII och XVI.

Att klart skilja på de olika ändamål, för vilka offentliga arbeten kunna användas ur arbetslöshetspolitisk synpunkt, nämligen å ena sidan det konjunkturpolitiska syftet och å andra sidan den direkta försörjningen av arbetslösa, är desto viktigare, som arbetslösheten, såsom tidigare visats, även under goda tider kan av olika anledningar förekomma i så stor omfattning, att särskilda försörjningsåtgärder bli nödvändiga. Dessa kunna då påkalla anordnande av offentliga arbeten, vilka emellertid ej böra vara av samma typ som de vanliga offentliga arbetena, utan vara på sätt som angivits särskilt utvalda och anordnade för sysselsättande av arbetslösa. Kapitalkrävande, d. v. s. ur konjunktursynpunkt under depressioner lämpliga arbeten kunna nämligen under en högkonjunktur minska den totala tillgången på arbetstillfällen genom sina återverkningar på annan produktion på sätt som visats i kap. XIV och även i övrigt medföra risker för en ogynnsam ekonomisk utveckling.

Offentliga arbeten kunna även, såsom i kap. VII och XII utretts, inverka desorganiserande på arbetsmarknaden under en högkonjunktur icke minst på grund därav, att arbetsvillkoren vid offentliga arbeten, som icke utformats särskilt ur understödssynpunkt, ofta äro förmånligare än vid andra arbeten. Särskilt gäller detta i fråga om byggnads- och anläggningsverksamhet. Lönespänningen mellan offentlig tjänst och enskild verksamhet framgår bl. a. av de undersökningar, som företagits beträffande kommunalarbetarnas löner. En följd av lönedifferenserna kan bli, att arbetare hålla sig kvar inom den offentliga verksamheten, vilka skulle ha kunnat erhålla anställning inom det enskilda näringslivet, och att de offentliga arbetena uppehållas för att bereda dem sysselsättning. Man har att beakta de svårigheter, som kunna uppkomma vid en av konjunkturpolitiska hänsyn motiverad begränsning av de offentliga arbetena, som temporärt ökar arbetslösheten.

Det kan ifrågasättas, huruvida de olägenheter, som under en högkonjunktur normalt förbindas med en utvidgning av kapitalkrävande arbeten i arbetslöshetspolitiskt syfte, även skulle göra sig gällande i en situation sådan som den nuvarande, vilken ju i mycket företer drag, som äro karakteristiska för en normal högkonjunktur. Man har visserligen att räkna med ett relativt fullständigt utnyttjande av produktionskapaciteten inom viktigare delar av näringslivet, men samtidigt synas Sveriges betalningsförhållanden till utlandet vara sådana, att ett avsevärt kreditutrymme finnes för en förstärkt expansion; som bekant uppgår riksbankens reserv i utländska valutor till ett belopp av alldeles extraordinär omfattning samtidigt som privatbankerna upphört att rediskontera och i stället uppvisa avsevärda räntelösa insättningar å giroräkning i riksbanken.

Det är en mycket vansklighet uppgift att avgöra karaktären hos den nu föreliggande konjunktursituationen i Sverige. Visserligen förklaras den starka likviditeten i förhållande till utlandet av en kraftig tillväxt i exporten, som

icke motvägts genom i samma mån ökad import. Man har dock vid förklaringen av den nuvarande situationen tillika att beakta, att förstärkningen av likviditeten hos bankväsendet och av riksbankens ställning på valutamarknaden till en mycket väsentlig del återgår på en överföring från privatbanker och enskilda till riksbanken av tidigare fordringar på lång och kort sikt i utlandet; om fruktan för förluster på växelkursförändringar minskas, har man att räkna med att en långfristig kapitalexport för utnyttjande av möjligheterna till räntebärande placering i utlandet av för tillfället räntelösa inhemska tillgodohavanden kommer att medföra en återflyttning från riksbanken till enskilda av de utländska tillgångarna. En dylik förskjutning skulle återgiva läget på penningmarknaden en relativt normal karaktär samtidigt som den skulle medföra en synnerligen kraftig begränsning av kreditutrymmet. Vid en bedömning av situationen har man vidare att beakta, att exporten icke längre i samma utsträckning som tidigare expanderar, medan däremot importen företer en fortsatt avsevärd uppgång, så att man icke kan påräkna en fortgående ökning av de utländska tillgodohavandena av samma omfattning som tidigare. Beträffande det privata bankväsendets likviditet gäller slutligen, att detta, oavsett möjligheten av ökad kapitalexport från enskilda, snabbt skulle förskjutas vid ett omslag i de nuvarande utvecklingstendenserna på in- och utlåningsräkningar.

Ehuru bestämda omdömen om de expansionsmöjligheter, som föreligga inom ramen av nuvarande kreditutrymme, icke kunna fällas, berättiga dock ovan anförda synpunkter till slutsatsen, att dessa möjligheter måste bedömas med försiktighet och att en sådan förändring snabbt kan komma till stånd, som skulle medföra, att icke endast föreliggande realkapital utan även det givna kreditutrymmet framstode som fullständigt utnyttjat. Den ovan framförda uppfattningen rörande verkningarna av en ökning av kapitalkrävande arbeten i arbetslöshetsminskande syfte under en högkonjunktur böra under dessa omständigheter tillmätas vikt även i nuvarande till synes egendomliga och förmodligen skäligen enastående situation.

Skall försörjning beredas arbetslösa genom offentliga arbeten, som anordnas utan hänsyn till rådande konjunkturläge, måste detta sålunda ske genom arbeten av den typ, vilken ovan angivits såsom den ur understödssynpunkt lämpliga. Dessa arbeten äro nämligen särskilt arbetskrävande, vilket medför, såsom i kap. XIV närmare utvecklats, att de även under högkonjunkturer, trots att de då kunna inkräkta på produktionen inom andra delar av näringslivet, likväl kunna öka den totala tillgången på arbetstillfällena. Deras värde ur understödsverksamhetens synpunkt uppväger de uppoffringar av annan produktion, som de åtminstone under högkonjunkturer och vid mera omfattande och varaktigt understödsverksamhet måste medföra.

Det säger sig självt, att man under alla omständigheter måste strängt begränsa omfattningen av offentliga arbeten av ifrågavarande typ med hänsyn till föreliggande understödsbehov. Det är sålunda av vikt att tillse, att de efter en svår arbetslöshetsperiod så vitt möjligt avvecklas, dels för att de ej skola verka desorganiserande på arbetsmarknaden, dels för att lämpliga arbetsföretag skola stå till förfogande, när behovet av ökad understödsverksamhet ånyo inställer sig.

I kap. V har visats, att offentliga investeringar kunna vara ett värdefullt komplement till penningpolitiken i situationer, då den enskilda investeringsverksamheten icke kan påverkas i sammandragande eller utvidgande riktning med tillhjälp av de vanliga penningpolitiska hjälpmedlen. Detta är exempelvis fallet under en utpräglad hausse eller under en mycket svår depression. Under övriga tider torde man i regel med vanliga penningpolitiska hjälpmedel, kompletterade med en ändamålsenlig löne- och handelspolitik, kunna nå så långt i konjunkturutmärkning som med hänsyn till bl. a. de internationella betalningarna är tekniskt möjligt. Offentliga arbeten sakna i sistnämnda fall betydelse såsom komplement till penningpolitiken. Man har emellertid att beakta, att såväl diskontopolitiken som exempelvis operationer i öppna marknaden från riksbankens sida måste inriktas generellt och att därför offentliga arbeten, i den mån en mera speciell påverkan är önskvärd, kunna erbjuda vissa fördelar; det är närmast dessa fördelar, som ligga bakom tankegången, att man genom offentliga arbeten skall förbättra läget för av depressionen särskilt hårt drabbade områden. Konsekvensen av dessa överväganden blir, att förberedelserna för anslag till offentliga arbeten och för deras igångsättande alltid böra ske i samråd med den penningpolitiska ledningen. Ur penningpolitisk synpunkt är det icke påkallat att utvälja något särskilt slag av arbeten; de ovan omnämnda för understödsverksamheten avsedda arbetena kunna ifrågakomma lika väl som de vanliga, ej ur understödssynpunkt utformade investeringarna. Ur penningpolitisk synpunkt föreligger därför intet särskilt behov av att utöka de vanliga offentliga arbetena utöver den utjämnings mellan de olika konjunkturstadierna, som ovan angivits, då man kan utgå ifrån att även i framtiden arbeten av den typ understödsverksamheten kräver alltjämt komma att anordnas och att behovet av dessa uppenbarligen företrädesvis kommer att göra sig gällande under depressioner, då de jämväl kunna skänka det ovan angivna stödet åt de penningpolitiska åtgärderna.

KAP. XX.

Åtgärder mot arbetslöshet vid ofullständigt utnyttjad produktionskapacitet.

Den möjlighet att genom offentliga arbeten och subventioner av olika slag minska arbetslösheten och förbättra försörjningen under konjunkturdepressioner, som åtminstone teoretiskt sett föreligger, beror i första hand därpå, att den samhälleliga produktionskapaciteten då i stor utsträckning ligger oanvänd. Med hänsyn därtill kan ifrågasättas, huruvida man icke skulle nå ett gynnsamt resultat med likartade åtgärder även i situationer, vilka utmärkas av outnyttjad kapacitet, som icke återgår på konjunkturrella orsaker utan framkallats av exempelvis en varaktig försämring av avsättningsmöjligheterna för någon exportgren.

Mellan sistnämnda fall av outnyttjad kapacitet och de i föregående kapitel behandlade föreliggande emellertid väsentliga och ur praktisk synpunkt avgörande olikheter. Depressionerna och den därmed förbundna nedgången i kapacitetsutnyttjandet kunna antagas återkomma med en viss regelbundenhet och vara av relativt begränsad varaktighet. Detta gäller icke en nedgång i kapacitetsutnyttjandet, som icke är av konjunkturrellt ursprung. En dylik nedgång förklaras i regel därav, att näringslivets förutsättningar i något avseende undergått en försämring, som framstår såsom definitiv. Den arbetslöshetspolitiskt lämpligaste utvägen att förbättra den allmänna situationen blir under dessa omständigheter icke att upprätthålla produktionen i väntan på en automatisk förbättring utan i stället att främja avvecklingen av den produktionsgren, där försämringen framträtt, och att överföra arbetskraften till andra yrkesområden. Om offentliga arbeten, subventioner eller därmed jämförliga stödåtgärder, såsom tullar, tillgripas vid fall av outnyttjad kapacitet, som icke äro av konjunkturrellt ursprung, kunna därför ingripandena ur arbetslöshetspolitisk synpunkt försvaras, endast i den mån de äro ägnade att ge den ofrånkomliga anpassningen ett gynnsammare förlopp. De kunna göra detta genom att bereda arbetskraften försörjning eller genom att hålla uppe produktionens omfattning under själva anpassningstiden men måste därvid med hänsyn till lägets karaktär utformas så, att anpassningen icke hindras eller fördröjes. Man kan tänka sig såväl att ge temporärt stöd åt den berörda näringsgrenen som att genom olika ingripanden uppmuntra ny, på längre sikt livskraftig produktion baserad på ett utnyttjande av den kapacitet, som blivit

sysslolös till följd av den inträffade försämringen i läget. Ju mera omfattande och tidskrävande anpassningen hotar att bli, desto starkare bli motiven att försöka möjliggöra ett utnyttjande av den oanvända kapaciteten. I samtliga fall riskerar man emellertid att till följd av administrativa och praktiska svårigheter ernå resultat, som på längre sikt äro mera skadliga än de omedelbart äro gagneliga.

Vid en politik med ovan angiven inriktning har man i första hand att beakta möjligheten, att man genom en felbedömning av situationen förledes till att uppfostra näringsgrenar, för vilka förutsättningar, enligt vad det senare visar sig, icke föreligga, resp. att till skada för den allmänna försörjningen vidmakthålla en ogynnsam produktionsinriktning under längre tid än som är påkallat med hänsyn till önskvärdheten av att anpassningssvårigheterna i så stor utsträckning som möjligt begränsas. På dessa vägar kan en utveckling i riktning mot stegrad permanent arbetslöshet utlösas. Detsamma blir förhållandet, om åtgärderna utformas så stelt, att de icke kunna snabbt avvecklas, när förutsättningarna för det politiska ingripandet bortfalla. Detta är t. ex. fallet, om en produktion på basis av outnyttjade produktivkrafter på grund av åtgärdernas utformning kommer att vidmakthållas även vid en tidpunkt, då kapacitetsutnyttjandet skulle ha varit fullständigt också i frånvaro av alla stödåtgärder. Situationen är i sistnämnda fall densamma som om relativt kapitalkrävande arbeten organiseras under en högkonjunktur i syfte att begränsa då föreliggande arbetslöshet (jfr kap. XIV). Med hänsyn till att stödåtgärder i här förevarande fall icke böra få hindra den nödvändiga anpassningen, torde de alltid böra kombineras med ändamålsenliga åtgärder för att överföra arbetskraften från det av försämringen drabbade området.

Problemställningen i här diskuterade fall kan exemplifieras i anknytning till de nu tillämpade stödåtgärderna för jordbruket. Lämnades den svenska jordbruksmarknaden öppen och oskyddad, skulle detta sannolikt medföra, att jordbruksproduktionen bedrevs mera extensivt och eventuellt även i viss utsträckning nedlades. De orsaker, som skulle framkalla denna förändring, få antagas vara av relativt bestående natur. På lång sikt torde därför nyssnämnda produktionsbegränsning få anses ekonomiskt motiverad. Trots detta vore det även med hänsyn till den allmänna folkförsörjningen olyckligt att utan vidare upphäva jordbruksskyddet; det stora antal personer, som man vid ett upphävande av jordbruksskyddet måste försöka att få in i annan produktion, skulle sannolikt under en lång tid få gå utan anställning på grund av svårigheterna att i tillräcklig utsträckning sysselsätta dem i räntabel produktion utan en orimlig nedpressning av utgående ersättning. Att en försämring av försörjningen kan befaras i en situation av angiven art, framgår omedelbart därav, att landet kommer att importera en större eller mindre del av sin livsmedelsförsörjning utan att den friställda jorden och arbetskraften kunna insättas i ny produktion, som till sin omfattning motsvarar den för importbetalningen nödvändiga exporten. I det läge, vari jordbruket, enligt vad nyss framhållits, för närvarande synes befinna sig, kunna skyddsåtgärderna dock trots sitt omedelbart gynnsamma inflytande medföra en varaktig försämring

av försörjningen, för den händelse de göra anpassningen av produktionsutvecklingen inom jordbruket avsevärt mera tidskrävande, än den eljest skulle hava varit. Att risker föreligga för en dylik inverkan av skyddspolitiken är ofrånkomligt. Givetvis kunna dock i många fall skäl och synpunkter av annan art än här antydda ekonomiska överväganden i praktiken bli avgörande för jordbrukspolitikens utformning.

Med hänsyn till ovan påpekade risker såväl som till svårigheterna att bedöma, om ekonomiska förutsättningar för ett ingripande föreligga, synas medel, tillhörande här diskuterade kategori, böra tillgripas, endast när fördelarna av en ändrad inriktning av produktionen på grund av outnyttjad kapacitet inom något område äro synnerligen påtagliga eller när framtidsmöjligheterna av någon anledning uppenbarligen icke kunnat iakttagas av de enskilda företagen och deras kreditgivare. I vad mån sådana fall föreligga är naturligtvis beroende på förhållandena i varje särskilt läge och kan icke avgöras utan ingående undersökningar av de faktiska omständigheterna. Med hänsyn till att riskerna för misstag äro så stora och de skadliga följderna svåra att återigen råda bot på, vill kommittén understryka nödvändigheten av synnerlig försiktighet i fråga om dylika ingripanden.

Vad beträffar de speciella förtjänster och brister, som utmärka de olika slag av åtgärder, vilka här behandlats i ett sammanhang, förefalla svårigheterna att vara särskilt framträdande i fråga om en utvidgning av den offentliga driften, statsbeställningar, subventioner och lån. Dessa åtgärder kunna visserligen inriktas på särskilda punkter och behöva sålunda ej innebära stödåtgärdernas tillämpning i större omfattning på en hel industri etc. Den fördel, detta utgör, motväges dock av att expansionen på ett håll tydligen lätt motsvaras av försämrade villkor för andra företag.

En speciell svårighet föreligger i fråga om användningen av den offentliga driften i de förut påpekade omständigheter, som göra löneregleringen vid offentlig anställning till ett särskilt problem. Överhuvud taget utgöra förhållandena på arbetsmarknaden ofta svåra hinder för att genom utökning av verksamheten inom vissa områden förbättra produktionen. Det kan sålunda icke vara lämpligt att använda allmänna medel för att öka sysselsättningen för arbetargrupper, vilka på grund av olika omständigheter erhålla betydligt bättre villkor än andra. Om offentliga medel användas för stöd av produktionen inom sådana delar av arbetsmarknaden, till vilka tillträdet av olika anledningar icke är fritt, betyder detta ofta, att möjligheterna till en begränsning av arbetslösheten genom arbetsmarknadsanpassning minskas. Olämpligt är det givetvis även om det allmännas ingripande sker på sådana punkter, att stelheden i prisbildningen på varumarknaden ökas; även på denna marknad möta monopolföreteelser, som bidraga till upprätthållandet av oproportionerligt höga priser.

En direkt subventionering erbjuder, i synnerhet om den blir av större omfattning, särskilda risker, som medföra, att den enligt kommitténs uppfatt-

ning endast i nödfall bör få komma till användning och då blott i sådana former, att dels tillämpningsområdet begränsas, dels starkast möjliga offentliga kontroll kommer att utövas. För att en subventionering skall vara rättvis och ur allmänna synpunkter ändamålsenlig, fordras tydligen, att man icke endast tar hänsyn till de företag, varom fråga närmast är, utan även prövar huru en subventionering av dessa skulle påverka de konkurrerande företagens ställning och deras möjligheter att i fortsättningen sörja för sina arbetare. En sådan vittgående prövning kan i praktiken endast undantagsvis verkställas. För att den överhuvud skall vara möjlig, fordras tillgång till bl. a. uppgifter och upplysningar, som i varje fall icke kunna tillhandahållas allmänheten. Därmed bortfalla förutsättningarna för den offentliga kontroll, som ifråga om användning av allmänna medel för enskilda företag allmänt torde anses i särskild grad nödvändig. Att en verksamhet av ifrågavarande slag till följd av kontrollsvårigheterna kan bli föremål för misstankar om sammanblandning av enskilda och allmänna intressen utgör givetvis en allvarlig svaghet. Ogymsamt är även det förhållandet, att man icke minst med hänsyn till nämnda risker kan befaras ge subventioneringen en alltför vidsträckt tillämpning, som på lång sikt är ägnad att föra in stora delar av näringslivet i ekonomiskt beroende av det allmänna.

Svårigheterna att organisera prisregleringar, genomförda i produktionsstödjande syfte, äro likaledes mycket påtagliga. Dylika prisregleringar leda blott alltför lätt till fördröjd anpassning eller till en direkt snedvridning av produktionsinriktningen. Erfarenheten har visat detta vara fallet även inom en näring, där prisernas inverkan på produktionen är så relativt trög som inom jordbruket.

Under i detta kapitel diskuterade förutsättningar kan en reglering av importen framstå som motiverad ur arbetslöshetssynpunkt. (Tullar, som för sådant ändamål ligga nära till hands, ha i regel visat sig svåra att avskaffa, även om förutsättningarna för deras tillkomst försvunnit. Skälen därtill äro flera och av kommittén tidigare framhållna. Skulle emellertid garantier i nämnda avseende vinnas, förefalla tullar att ha åtskilliga företräden framför de förut diskuterade medlen. Särskilt under nuvarande förhållanden inom den internationella handelspolitiken förefaller det möjligt, att utsikter kunna finnas till en fördelaktig omreglering av nu gällande tullar.

KAP. XXI.

Budgettekniska problem.

I.

Ehuru frågan om statsbudgetens utformning kan synas ligga vid sidan av de arbetslöshetspolitiska spörsmål, vilka kommitténs uppdrag omfattar, kan kommittén icke underlåta att gå något in på även detta problem. Orsaken därtill är, att det ur arbetslöshetspolitisk synpunkt framstår som motiverat att ge finanspolitiken en sådan utformning, att å ena sidan skattetrycket såvitt möjligt hålles nere under depressionstider, å andra sidan statens förmögenhetsställning skyddas.

Statsbudgetens balansering under depressioner.

Enligt svensk budgetpraxis få som bekant fasta lånemedel icke användas för andra ändamål än finansiering av s. k. produktiva utgifter, d. v. s. arbeten, vilka lämna en intäkt, som förslår till förräntning av den upptagna krediten och i vissa fall därjämte till upprätthållande av anläggningarnas värde genom avsättning till förnyelsefonder. Övriga utgifter skola i princip bestridas med verkliga inkomster. Om så icke sker, skulle budgeten enligt normalt gällande finansieringsregler icke anses balanserad. Man har emellertid i praktiken letts till att betrakta budgeten såsom finanstekniskt sett balanserad, även om en differens föreligger mellan de verkliga inkomsterna under budgetåret och de icke räntabla utbetalningarna, för den händelse differensen kan täckas med fonder, skapade för andra ändamål än budgetbalansering genom tidigare avsättningar av verkliga inkomster. Under de senaste åren har gjorts gällande, att budgeten på ett på längre sikt tillfredsställande sätt är balanserad även vid tillfällig upplåning med säkerställd amortering. Detta balanseringssätt är teoretiskt sett att jämföras med en balansering med medel från en för ändamålet avsatt fond.

Genom att man tillåter balansering med hjälp av fonderade medel utan att inkomster bindas på samma sätt som vid amortering av kortfristiga lån, kommer budgetsyste- met att utmärkas av en icke oviktig inkonsekvens. Ett avsteg från regeln, att fasta lånemedel endast skola användas för produktiva investeringar, medför en relativ försämring av statens förmögenhetsställning, bedömd efter förhållandet mellan de tillgångar, som ge en inkomst eller onödiggöra en löpande utgift, och de räntebärande skulderna. En dylik förmögenhetsminskning får tydligen på lång sikt en ogynnsam återverkan på skatte-

trycket och statens kreditvärdighet. Indirekt är detta av betydelse även ur arbetslöshetspolitisk synpunkt. I *här berörda* avseende finnes emellertid ingen anledning att göra någon skillnad mellan en finansiering även av vissa icke räntabla utgifter med fasta lån och en balansering av budgeten med ianspråktagande av fonderade medel, som icke avsatts för detta ändamål, ehuru man i första fallet anser, att budgeten visar ett deficit och att förfaringsättet icke under några omständigheter bör tillåtas, medan man i det andra fallet menar, att budgeten är balanserad och att balanseringsmetoden — om än endast i undantagsfall — kan tillåtas. Även vid en balansering med hjälp av fonder föreligger givetvis en deficitbudget i den meningen, att budgetutfallet medför en relativ försämring av statens förmögenhetsställning; den garanti mot ekonomisk anslagspolitik, som reglerna för lånefinansiering äro avsedda att utgöra, är med andra ord på ett ur ekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt genomförd, endast om icke heller fonderade medel få användas för annat än produktiva investeringar.

Det är självfallet, att en viss saklig grund finnes för nämnda inkonsekvens. Mellan en budget, som i angiven mening lämnar ett underskott men formellt är balanserad med fonder, och en deficitbudget, balanserad med upplåning, föreligger den skillnaden, att man i det förra fallet är bunden inom de gränser, som uppdragas av de faktiskt tillgängliga fondernas storlek, och vidare har garantier för att de icke räntabla utgifterna på lång sikt äro täckta av verkliga inkomster. Ehuru sålunda skäl kunna anföras för att en balansering med fonder bedömes på ett annat sätt än en finansiering med lånemedel, kan systemet dock lätt leda till en bestående, relativ försämring av finanserna. Det förhållandet, att man, när budgeten balanseras med hjälp av för andra ändamål fonderade medel, icke anser den lämna underskott, ehuru förmögenhetsställningen i detta fall undergår en lika stor försämring, som när fasta lånemedel användas för täckning av icke räntabla utgifter, är otvivelaktigt ägnat att försvaga motiven att återupprätta statsfinansernas styrka, när den tid förflutit, under vilken en extraordinär balansering framtvings av omständigheterna.

Här angivna budgetbalanseringsproblem aktualiseras alldeles oavsett den ställning, man intar till utformningen av statens krispolitik. Att man även med den yttersta sparsamhet sannolikt kommer att under depressionstider erhålla en ansvällning av statsutgifterna, beror väsentligen på den avsevärda ökning av de sociala bördorna, som då framkallas av stegrade understödsbehov. Mot den stela eller till och med stigande utgiftsstaten stå regelbundet under nedgångstider vikande statsinkomster; skatteunderlaget försämras, och möjligheten att genom en stegring av de direkta skatterna neutralisera denna nedgång är begränsad. Angelägenheten av att man icke genom det allmännas ingripande försvårar läget för det fria näringslivet påkallar därjämte, såsom redan i olika sammanhang framhållits, den största försiktighet vid utformningen av skattepolitiken. Givetvis ökas svårigheterna att balansera budgeten

utan avsteg från normalt gällande principer, om man ur konjunkturpolitisk synpunkt anser sig böra kräva, att statens icke räntabla investeringar skola utvidgas under tider av minskad produktion och omsättning inom det fria näringslivet. Redan om man önskar, att statens anläggningsverksamhet skall hållas så jämn som möjligt, vilket betyder, att besparingar på investeringsutgifterna icke kunna genomföras under depressionstider, komma likväl större krav att ställas på statsfinanserna, än om man iakttagert en starkt restriktiv politik.

Erfarenheten visar sålunda, att en underbalansering av budgeten icke kan undvikas under depressionstider och att avsteg då måste göras från normalt gällande budgetprinciper. Vad som kan bli föremål för diskussion är endast, i vilka former dylika avsteg få ske och på vilket sätt de skola redovisas, för att starkast möjliga garantier skola erhållas för upprätthållandet av statens förmögenhetsställning. Kommittén vill för sin del rekommendera, att varje ianspråktagande av kapitaltillgångar för icke-räntabla ändamål — alltså även utnyttjande av fonderade medel — redovisas såsom ett med ett i budgeten disponerat belopp av kassafonden jämförbart underskott och att vid sidan av tillfällig upplåning endast medel från en för ändamålet avsatt fond få användas för icke-räntabla utgifter, så att avstegen från normalt gällande budgetprinciper redovisas under två rubriker, nämligen dels på kort sikt upplånade medel, dels medel från konjunkturutjämningsfonden. Fonden för förslag till statsverket, över vilken de nu pågående konjunkturpolitiskt motiverade statsarbetena redovisats, lämpar sig i sitt nuvarande skick icke såsom konjunkturutjämningsfond, emedan den omfattar även andra poster, utan sammanhang med konjunkturpolitiken.

Den första rekommendationen riktar sig mot gängse betraktelsesätt och redovisningsförfarande, vilket såsom ovan skildrats medför risker för att ett ianspråktagande av fonder för icke-räntabla utgifter aldrig neutraliseras genom återbetalning till fonderna. Med den andra rekommendationen avses att undanröja den oklarhet, som vidlåder nuvarande system med hänsyn till budgetutformningens inflytande på statens förmögenhetsställning.

Om allt utnyttjande av fonderade medel för icke-räntabla utgifter påfördes en konjunkturutjämningsfond, skulle tydligen nettoresultatet av transaktionerna under denna rubrik och under rubriken tillfällig upplåning omedelbart ge vid handen, vilken nettoförändring i statens förmögenhetsställning, som upp till tidpunkten för redovisningen framkallats genom tillfälliga avsteg från normalt gällande budgetprinciper. Är nettot av transaktionerna under nyssnämnda båda rubriker lika med noll, skulle detta betyda, att de olika avstegen från normalt gällande budgetprinciper motvägts av avsättningar för fondering, så att budgeten på lång sikt balanserats i överensstämmelse med normalt gällande budgetprinciper. Föreläge icke något underskott, skulle avsättningar till konjunkturutjämningsfonden, som förhindra en eljest möjlig skattelindring, få motiveras med önskvärdenheten av en utjämning i tiden av skattetrycket; mot den med hänsyn till den aktuella situationens krav onödigt höga skattebördan vid tidpunkten för avsättningarna komme att svara en relativ skattelindring

vid någon annan tidpunkt. Om åter ett underskott förelåge, finge en relativt skärpt beskattning motiveras med nödvändigheten av att bevara statens finansiella ställning. Kommittén förbiser icke de allvarliga praktiska svårigheterna att hålla uppe skattenivån endast för att en avsättning till konjunkturutmättningsfonden skall möjliggöras men håller å andra sidan före, att motiven att efter en depression återupprätta statens finansiella styrka med hjälp av en relativ skattestegring avsevärt förstärkas, när den uppkomna förmögenhetsförsämringen föreligger klart redovisad.

II.

Lånefinansiering av offentliga arbeten.

Kommittén har i det föregående i olika sammanhang erinrat om den för svensk budgetpraxis utmärkande principen, att endast räntabla investeringar finansieras genom fasta lån. Motivet till denna princip har givetvis varit, att man velat motverka en oekonomisk användning av statens medel. Det torde vara betydligt lättare att i en anslagsbeviljande korporation få igenom icke så alldeles nödvändiga anslag, när finansieringen sker med kapitaltillgångar, än när den sker med skattemedel. Ur denna synpunkt är det motiverat att hålla på en tämligen sträng finansieringsregel. I Sverige tillämpad praxis har enligt kommitténs uppfattning visat sig utöva ett synnerligen välgörande inflytande i återhållande riktning.

I de kommunala förvaltningarna har man sett sig tvungen att tillämpa något mjukare finansieringsregler än i den statliga förvaltningen. Orsaken därtill är, att förvaltningarna äro så mycket mindre, att det visat sig omöjligt att jämnt fördela de stora utgifterna för kapitalbildningsändamål. Tydligt är, att den princip, som staten följer i sin lånepolitik, nämligen att endast räntabla anläggningar få finansieras med fasta lån, icke skulle kunna tillämpas i den kommunala hushållningen, utan att detta medförde, att kommunerna i vidsträckt omfattning hindrades att fullgöra sina åligganden i fråga om skolväsen, fattigvård, hygien m. m., enär engångsutgifterna härför ofta äro så stora, att de icke skulle kunna täckas på en gång medelst uttaxering.

Det har på senare tider gjorts gällande, att det även för statshushållningens vidkommande vore lämpligt att övergå till en finansieringsregel, likartad med den i de kommunala förvaltningarna tillämpade. Visserligen kunna engångsutgifterna inom statshushållningen tänkas fördelade tämligen jämnt, men i den mån man ansett det önskvärt att förskjuta en del av den statliga anläggningsverksamheten till lågkonjunkturer, har samma finansieringsproblem uppkommit för statens vidkommande.

Om man intar den ståndpunkten, att statens anläggningsverksamhet av konjunkturpolitiska skäl i första hand bör hållas så jämn som möjligt från år till år, aktualiseras tydligen icke senast angivna fråga. Från denna utgångspunkt sakna principerna för lånefinansiering betydelse för arbetslöshetspolitiken. Då det är lämpligt att tillämpa den strängaste finansieringsregel, som de tekniska förhållandena medgiva, blir konsekvensen under angivna förutsättningar, att man måste avstyrka de förslag till en uppmjukning av finan-

sieringsreglerna, som framkommit i de senaste årens diskussion och motiverats av kraven på en förskjutning av de offentliga arbetena från hög- till lågkonjunktur.

För den händelse en motkonjunktur anses önskvärd eller i alla händelser en ansvällning av statens anläggningsverksamhet under depressioner uppfattas som oundviklig, blir en övergång till en mjukare finansieringsregel motiverad. Man måste dock i så fall samtidigt vidtaga en sådan skärpning av amorterings- och avskrivningsreglerna, att en successiv försämring av statens förmögenhetsställning icke behöver befaras. Skärpningen av amorterings- och avskrivningsreglerna sker lämpligen genom en ändamålsenlig ökning av avsättningarna till förnyelsefonder.

Genomförandet av ett utvidgat avskrivningsförfarande för statens anläggningar i förbindelse med avsättningar till förnyelsefonder skulle kunna äga en viss betydelse såsom garanti mot en successiv försämring av statens förmögenhetsställning genom temporär underbalansering av den art, som diskuterats i föregående punkt. De investeringar, som göras under depressionerna och bidra till avsteg från normalt gällande principer rörande lånefinansiering, komma ju med ett genomfört avskrivningsförfarande till slut alltid att täckas genom avsättningar till förnyelsefonder. Denna synpunkt förefaller emellertid icke att vara av den vikt, att den motiverar en ändring av ovan angivna slutsatser.

KAP. XXII.

Säsongarbetslösheten.

På den svenska arbetsmarknaden möta som bekant varje år vissa regelbundna förskjutningar i arbetslöshetens omfattning, vilka i första hand återgå på klimatiska förändringar i produktionens förutsättningar. Somliga delar av året kännetecknas för olika företag och näringsgrenar av större svårighet att få fram råvaror och halvfabrikat, att utan betydande extrakostnader vidmakthålla produktionsprocessen eller att utskeppa produkterna. Vid sidan av dylika klimatiskt betingade säsongrörelser möta förskjutningar, orsakade av säsongfluktuationer i förbrukningen av vissa produkter.

Säsongarbetslösheten infaller endast delvis samtidigt inom de skilda områden av näringslivet, som påverkas av ovan angivna förhållanden. Sysselsättningen för de enskilda arbetarna kan till följd därav i viss utsträckning tänkas utjämnad genom lämpliga yrkeskombinationer. Man kan i detta sammanhang erinra om den traditionella kombinationen av jordbruks- och skogsarbete. Utvecklingen under senare tid synes ha varit ägnad att minska den omfattning, i vilken dylika yrkeskombinationer komma till stånd. Denna företeelse återgår på en rad olika förhållanden av växlande social innebörd. Av praktiskt intresse är, att understödsverksamhetens utformning kan försvaga driften att upprätthålla yrkeskombinationer; om en säsongarbetare under den döda säsongen inom sitt yrke betraktas såsom arbetslös och erhåller understöd, kan tydligen för honom anledningen bortfalla att under denna tid taga anställning inom en produktionsgren med motsatta säsongrörelser. Det allmännas ingripanden på arbetsmarknaden bör i detta som i övriga avseenden utformas så, att säsongarbetslösheten hålles nere genom reguljär flyttning av arbetskraften mellan yrkesområden med motsatt säsong i de fall, då en sådan flyttning är möjlig och socialt lämplig.

Icke ens om säsongvariationerna inom olika områden inträffa under skilda delar av året, är det möjligt att på angivet sätt helt övervinna säsongarbetslösheten. När säsongvariationerna äro samtidiga, är det givetvis uteslutet att nå några resultat genom yrkeskombinationer. Man måste därför försöka att så vitt möjligt övervinna själva orsakerna till säsongfluktuationerna i arbetslöshetens omfattning. Delvis äro dessa av sådan art, att möjligheterna av en utjämnning endast bero på kostnaderna. Orsaken till säsongrörelserna är i dylika fall att exempelvis klimatiska förhållanden under vissa tider av året öka produktionskostnaderna så mycket, att fortsatt produktion blir oräntabel. Man har under dessa omständigheter en möjlighet att begränsa säsongarbets-

lösheten genom en säsonggradering av arbetslönerna eller av taxor och avgifter för tjänster från realkapital, över vilka det allmänna disponerar. Det har för övrigt visat sig möjligt att exempelvis inom byggnadsverksamheten utveckla produktionstekniken så, att en stigande grad av oberoende av de klimatiska betingelserna vunnits. En utveckling av tekniken i denna riktning är givetvis av ett betydande värde ur arbetslöshetspolitisk synpunkt.

Medan den på säsongarbetslösheten inriktade politiken har sina bestämda gränser, när säsongrörelsen direkt beror på klimatiska och tekniska förhållanden, borde det däremot vara möjligt att mera effektivt begränsa den arbetslöshet, vilken förklaras av säsongrörelser i efterfrågan. Dessa säsongrörelser äro nämligen till en väsentlig del beroende på marknadstraditioner, vilka det synes möjligt att förändra. För byggnadsindustriens vidkommande är den ur arbetslöshetssynpunkt viktigaste efterfrågefaktorn av här avsett slag den fasta hyresterminen, som medför en forcering av bostadsproduktionen fram mot den 1 oktober och ett avstannande av rörelsen under de följande månaderna, då tekniska hinder att fullfölja produktionen likväl i regel icke föreligga. Kommittén saknar anledning att ingå på de vidlyftiga spörsmål, som här möta, men vill understryka önskvärdheten av att möjligheten att jämnare fördela flyttningarna under året närmare undersökes. Frågan måste ses i samband med det allmänna problemet om byggnadsindustriens rationalisering, som redan är föremål för utredning i olika avseenden.

Sådana marknadstraditioner som julhandeln och — i väsentligt mindre grad — vårekiperingen vid påsk bidraga även de till en säsongrörelse i sysselsättningen. Hur starka än traditioner av denna art kunna vara, visar likväl erfarenheten från andra länder, i synnerhet Förenta staterna, att man genom en rationell propaganda och ändamålsenlig prisdifferentiering kan åstadkomma en väsentligt jämnare fördelning av inköpen under året. Ur handelns synpunkt kan en dylik utjämning vara räntabel, även om den skulle förbindas med vissa extra utgifter, emedan den leder till ett bättre utnyttjande av företagens fasta kostnader och därjämte kan medföra en kostnadsbegränsande utjämning av lagerhållningen och arbetarsysselsättningen. I Sverige utjämnar man inom detaljhandeln avsättningen bl. a. genom realisationer under lågsäsongerna. För de direkt berörda handelsföretagen kan detta förfaringsätt givetvis vara relativt ändamålsenligt, men det medför i och för sig ingen förbättring i läget för de industrier, vilka leverera varor till detaljhandeln. För att sysselsättningen vid dessa industrier skall utjämnas, fordras tydligen, att detaljhandlarna kombinera en rationell prispolitik med en utjämning av sina egna inköp från olika leverantörer.

Spörsmålen rörande säsongarbetslösheten kunna ej bedömas generellt, då de äro förknippade med tekniska förhållanden, som växla inom olika områden. De förhållanden, som framkalla de starka säsongsvängningarna inom bostadsproduktionen, äro redan föremål för utredning. Med hänsyn till säsongarbetslöshetens stora vikt på den svenska arbetsmarknaden, vill kommittén förorda, att möjligheterna av en utjämning av produktionen även inom övriga, i högre grad säsongpräglade områden göres till föremål för likartade utredningar.

KAP. XXIII.

Åtgärder i syfte att förändra arbetslöshetens fördelning.

I.

Arbetstids-
förkortning.

Vid sidan av åtgärder, företagna i syfte att öka sysselsättningen, har man inom arbetslöshetspolitiken utnyttjat olika möjligheter att fördela sysselsättningen jämnare mellan dem, som äro beroende därav för sin försörjning. En åtgärd, vilken i betydande utsträckning kommit till användning i sistnämnda syfte, är som bekant en förkortning av den individuella arbetstiden. *Tillfälliga* arbetstidsbegränsningar ha i regel genomförts på frivillighetens väg och utan kompensation för den nedgång i årsinkomsten, som de medfört. Dessa reduktioner av arbetstiden medföra tydligen icke någon förbättring av sysselsättningsgraden för arbetarklassen i dess helhet — ett oförändrat sammanlagt antal arbetstimmar fördelas endast över ett större antal arbetare — men genom att arbetarna mellan sig fördela den försämring i försörjningen, som drabbat gruppen, vinnes, att en mindre del av arbetarklassen än eljest drabbas av fullständig sysslöshet och helt berövas sina utkomstmöjligheter. Detta är givetvis av stort värde såväl med hänsyn till arbetslöshetens ogynnsamma psykologiska verkningar som med tanke på den begränsning av understödsbehovet, som kan följa av denna fördelning av arbetstillfällena.

I och för sig skulle de socialpolitiska fördelarna av en tillfällig arbetstidsförkortning utan lönekomensation kunna tänkas motivera en obligatorisk reduktion av arbetstiden. Eftersom de tekniska möjligheterna till en arbetstidsförkortning torde ligga mycket olika till inom skilda produktionsområden, kan dock en enhetlig och därför med nödvändighet relativt schablonmässig reglering i betydande utsträckning befaras leda till tekniska svårigheter och störningar i produktionen; kommittén hänvisar till framställningen i kap. VIII.

Man har vidare att beakta, att obligatoriska reduktioner av arbetstiden tendera att bli varaktiga och att förbindas med lönekomensation. Därigenom undergår emellertid åtgärden en avgörande förändring med hänsyn till såväl innebörd som verkningssätt. Kommittén återkommer i det följande närmare till en diskussion av läget vid en dylik förändring.

Med hänvisning till det anförda anser sig kommittén böra avstyrka, att en tillfällig förkortning av arbetstiden i syfte att jämnare fördela arbetslöshetstrycket under tider av svår arbetslöshet framtingas genom ingripanden från

det allmännas sida. Med hänsyn till de gynnsamma verkningar, som i olika avseenden tillkomma en reduktion av arbetstiden i de fall, där denna är tekniskt möjlig, är det att förvänta, att man som hittills i stor utsträckning skall frivilligt försöka att lätta arbetsbördan genom ändamålsenliga reduktioner av arbetstiden.

De frivilliga, tillfälliga arbetstidsbegränsningar, varpå man icke minst under senare år erhållit talrika exempel, ha, såsom ovan framhållits, icke kombinerats med ersättning för minskad arbetsförtjänst. I den allmänna diskussionen ha emellertid arbetstidsförkortningar förbundna med lönekomensation diskuterats såsom ett lämpligt botemedel mot arbetslöshet. Man har därvid mindre fäst sig vid den omfördelning av arbetslöshetsbördan, som blir den omedelbara följderna av arbetstidsreduktionen, än vid möjligheten att genom åtgärden vinna en ökning av det sammanlagda antalet arbetstimmar, alltså en verklig reduktion av arbetslösheten. Därvid har man utgått ifrån, att åtgärden i fråga skulle medföra en ökning av löneinkomstsumman och på detta sätt möjliggöra en konjunkturstimulans. Den konjunkturåterverkan, varmed man räknat och som sålunda förutsätter lönekomensation, är fullständigt att jämföra med den, som kunde tänkas ernådd genom en allmän lönestegring. Av tidigare utförligt behandlade skäl anser kommittén det förhastat att räkna med en stimulerande verkan i det läge, vari arbetstidsförkortningen tänkts genomförd. Den kan med hänsyn därtill icke godtaga ifrågasvarande argumentation till förmån för tillfälliga arbetstidsförkortningar med lönekomensation. Den vill även understryka, att de tekniska olägenheter, som förbindas med en tvångsvis genomförd arbetstidsbegränsning, ökas, för den händelse lönekomensation kräves, emedan man därigenom framtvingar en allmän stegring av de relativa arbetskostnaderna, som motiverar en förskjutning av produktionen över i mindre arbetskrävande riktning.

Kommittén har ovan diskuterat värdet och innebörden av en tillfällig arbetstidsförkortning utan respektive med lönekomensation. Man kan även tänka sig arbetstidsförkortningen genomförd *på längre sikt* och icke endast i syfte att fördela arbetslöshetsstrycket i en särskilt svår situation eller att underlätta ett konjunkturuppsving genom förstärkning av köpkraften. Som motiv för en dylik varaktig arbetstidsförkortning brukar åberopas, att den tekniska utvecklingen i riktning mot ökad mekanisering leder till en överproduktion, varpå man endast kan råda bot genom en begränsning av arbetstiden. Kommittén vill i detta sammanhang erinra därom, att erfarenheten från införandet av åttatimmarslagen visar, att en tvångsvis genomförd begränsning av arbetstiden kan vara ägnad att förstärka och påskynda övergången till mera mekaniserade produktionsformer; frågan har närmare belysts i utredningens Betänkande I. Viktigare är emellertid, att en överproduktion av den art, som här refererade motivering för en arbetstidsförkortning förutsätter, av i kap. VIII angivna skäl icke kan förekomma annat än såsom en övergångsföreteelse av snarast konjunkturrell typ.

Det är dock givet, att man kan tänkas föredraga att förkorta arbetstiden framför att erhålla den ökade behovstillfredsställelse, som vid oförändrad arbetstid skulle vinnas genom en av teknikkförbättringar möjliggjord produktionsökning. Vid stigande teknisk utveckling och förbättrad försörjning kommer på dessa grunder en viss arbetstidsbegränsning eventuellt att framstå som naturlig och önskvärd; en arbetstidsförkortning kan framstå som ett av de viktigaste uttrycken för en allmän standardförbättring. Ur denna synpunkt bör även genomförandet av åttatimmarsdagen bedömas. Det är endast ägnat att fördölja det verkliga läget, när en av angivna skäl önskad begränsning av arbetstiden motiveras såsom åtgärd i syfte att nedbringa en permanent, av en bestående överproduktion framkallad arbetslöshet.

En bestående arbetstidsförkortning framstår sålunda icke som motiverad ur arbetslöshetspolitiska synpunkter. Genomföres likväl en dylik reduktion, bör den betraktas som ett frivilligt accepterande av en relativt sämre varuförsörjning i syfte att därigenom vinna ökad fritid. I den mån arbetstidsförkortningen icke eventuellt skulle vara ägnad att öka arbetets effektivitet — vilket med nuvarande förkortade arbetstid knappast är fallet — måste den nämligen förbindas med en produktionsminskning. Kommittén vill i detta sammanhang även erinra därom, att en bestående arbetstidsförkortning vid genomförandet nödvändiggör anpassningsprocesser av en art, som, enligt vad erfarenheten visat, kunna vara ägnade att bidra till en ökning av den permanenta arbetslösheten.

II.

Förtidspensionering, höjning av skolåldern och inskränkning av kvinnoarbetet.

Under senare år ha en rad förslag framkommit att minska arbetslösheten genom sänkning av pensionsåldern, höjning av skolåldern, begränsning av kvinnors rätt till anställning etc. Dessa förslag ha så tillvida samma innebörd som förslagen till arbetstidsförkortning, att deras realiserande icke skulle öka selsättningen utan endast skulle giva denna en annan fördelning. Vid en sänkning av pensionsåldern koncentreras »arbetslösheten» på dem, som erhålla förtidspension. En höjning av skolåldern koncentrerar den på grupper, vilka med fördel ännu någon tid kunna erhålla utbildning. Det värde, dylika omfördelningar av arbetslöshetsbördan kunna äga ur social synpunkt, är påtagligt. Man har dock här att göra med utvägar att lindra arbetslöshetsstrycket, som — vare sig de äro tänkta som ett tillfälligt ingrepp eller äro avsedda att bli bestående — ha karaktären av *engångsåtgärder* och kunna tillgripas endast i relativt begränsad utsträckning. Ingripanden av angiven art kunna sålunda icke minska angelägenheten av att genom andra åtgärder förebygga uppkomsten av ny permanent arbetslöshet. Är avstängningen av viss arbetskraft från produktiv verksamhet avsedd att bli bestående, leder den till en varaktig minskning i försörjningen.

Frågan om möjligheten att genom viss sänkning av pensionsåldern lätta trycket på arbetsmarknaden, har på senare tid i Sverige aktualiserats genom förslag om förtidspensionering av äldre arbetare. Man har därvid närmast tänkt sig att genom ett *tillfälligt* statligt bidrag till arbetsgivarna underlätta

den *frivilliga* pensioneringen av äldre arbetare och på så vis erhålla en avlastning av arbetsmarknaden; arbetsgivarna antagas i relativt stor utsträckning kvarhålla gamla arbetare av humanitära hänsyn, emedan de icke utan bidrag anse sig kunna genom pensionering bereda dem ett ens någorlunda tillfredsställande uppehälle och därför icke kunna ersätta dem med yngre arbetskraft. De framförda förslagen ha alltså endast avsett att tillfälligt lätta arbetsmarknaden genom att i ett tryckt läge föra bort en del arbetare från de av dem belagda arbetstillfällena. De äro sålunda att jämföra med en tillfällig och icke med en varaktig arbetstidsförkortning och framstå bl. a. i detta avseende såsom av en helt annan karaktär än de förslag, som mött i den allmänna arbetslöshetspolitiska diskussionen utomlands, där man snarast tänkt sig en arbetslöshetsreduktion genom en *definitiv* sänkning av den ålder, vid vilken en mot *obligatoriska* avgifter svarande pension börjar att utgå.

Det kan diskuteras, huruvida en pensionering av äldre arbetare av i Sverige föreslagen art medför, att de företag, vilkas stam av äldre arbetare minskas, i samma mån bereda anställning åt yngre. I varje fall är det nödvändigt att vid statsbidragens beviljande erhålla garantier för att yngre arbetare skola vinna sysselsättning under längre tid. Om äldre arbetare fått kvarstanna i tjänsten uteslutande av humanitära skäl och syssla med smärre arbeten, vilkas utförande egentligen icke påkallas ur driftsekonomiska synpunkter, kan pensioneringen av dylika äldre arbetare eljest medföra, att de pensionerade endast i ringa utsträckning ersättas med ny arbetskraft. Förutsättningen för att planen skall kunna lyckas är, att de administrativa organen sköta verksamheten utan olämplig schematisering och därvid träffa överenskommelser enbart med sådana arbetsgivare, som kunna väntas tillräckligt intresserade för det sociala syftet att vilja stödja verksamheten. Man har även påpekat risken, att den pensionerade arbetaren söker sig över till andra områden, där han eventuellt vinner anställning till lägre betalning och på så sätt konkurrerar ut yngre arbetskraft.

Om än sålunda en förtidspensionering av föreslagen art är svår att administrera på ett sådant sätt, att den leder till åsyftad nyanställning av arbetskraft, synes det likväl kommittén ostridigt, att den diskuterade formen för ingripande i sin inriktning är sådan, att den förtjänar beaktande i svåra depressionstillstånd. Även en tillfällig och till sin omfattning oviss avlastning av arbetsmarknaden är då av värde icke minst med hänsyn till önskvärdheten att så vitt möjligt bereda utrymme för den yngre arbetskraften. Om nyanställningarna icke omedelbart skulle komma att gälla den på arbetsmarknaden nyinträdande arbetskraften utan i stället något äldre, redan fullt yrkesutbildade arbetare, vilka sakna anställning, så skulle en förtidspensionering likväl vara ägnad att minska ungdomsarbetslösheten; svårigheterna för arbetskraften i de högre ungdomsåldrarna att vinna anställning ligga, såsom erfarenheten från efterkrigsdecenniet är ägnad att visa, till en stor del däri, att den vid konkurrensen om arbetstillfällena alltid står i ett ogynnsamt läge i förhållande till den fullgoda arbetskraft, som saknar sysselsättning. Så länge en mera betydande arbetslöshet består bland arbetare med full yrkesutbildning, är arbetsmark-

naden relativt stängd för den yngre arbetskraften. Varje åtgärd, som avlastar trycket på arbetsmarknaden, kommer därför i en dylik situation till slut den yngsta arbetskraften tillgodo. För den händelse en lämplig lönedifferentiering föreligger mellan den yngre arbetskraften och den, som redan vunnit full yrkesförtrogenhet, finnas större möjligheter, att förbättringen av anställningsmöjligheterna direkt skall komma de yngre arbetarna tillgodo.

Möjligheterna att genom en höjning av den allmänna skolåldern minska trycket på arbetsmarknaden framstå i Sverige som relativt obetydliga, emedan en dylik förskjutning av den ordinarie skolåldern på något år huvudsakligen skulle medföra en minskning av utbudet på arbetskraft i åldern 13 å 14 år. Viktigare är då möjligheten att genom ett underlättande av studier vid yrkesundervisningsanstalter etc. möjliggöra för den arbetslösa ungdomen att under den tid, de vänta på anställning, förvärva en eller annan art av specialutbildning. För detta ändamål använda medel — man kan tänka sig såväl direkta bidrag till kostnaderna för undervisningsverksamheten som stipendier till de arbetslösa — torde allmänt taget vara i så hög grad ägnade att reducera de socialpsykologiska riskerna med en utsträckt arbetslöshet och att öka yrkesskickligheten hos de arbetslösa, att extrakostnaden arbetslöshetspolitiskt sett framstår som välmotiverad. Kommittén hänvisar till vad som anförts i denna fråga i kap. XV.

Kvinnornas inträde på arbetsmarknaden har medfört en förändring av den struktur och av näringslivets försörjning med arbetskraft, som är av mycket vittgående betydelse. De problem, som härigenom uppstått, måste uppenbarligen slutgiltigt bedömas även ur andra synpunkter än inverkan på arbetslösheten. Begränsar man sig emellertid till sistnämnda spörsmål, är den ökade användningen av kvinnlig arbetskraft inom näringslivet, som kommittén i annat sammanhang (s. 223—224) framhållit, en företeelse av i stort sett samma art som exempelvis ökad mekanisering. Den omedelbara följderna blir arbetslöshet för dem som utträngas i konkurrensen med det nya tillskottet av arbetskraft. De sålunda arbetslösa kunna ej finna sysselsättning inom andra delar av näringslivet, för så vitt ej den allmänna lönepolitiken anpassas efter försörjningsmöjligheterna. Om en sådan allmän anpassning av lönepolitiken icke äger rum, blir följderna av kvinnornas ökade användning inom näringslivet ökad permanent arbetslöshet. Anpassas däremot lönepolitiken efter den nya situation, som inträtt, blir följderna en ökad, total produktion och ökad försörjningsmöjligheter, vilka återigen kunna bereda sysselsättning till förbättrade lönevillkor.

Det är uppenbart, att den omständigheten, att en större del av befolkningen deltar i produktionen, i längden aldrig kan i och för sig betyda försämrade totala försörjningsmöjligheter för dem som tidigare bidragit till produktionsresultatet, och att därför varje åtgärd, som innebär ett hinder för den ena eller andra kategorien att delta i produktionen, måste vara ur dessa synpunkter

skadlig. Men det är lika tydligt, att övergångssvårigheterna kunna vara synnerligen betydande, och likaså att om annan arbetskraft genom en illa anpassad lönepolitik blir arbetslös och på detta sätt hindras att deltaga i produktionen, så kommer icke dennas resultat och de totala försörjningsmöjligheterna att ökas.

Allt detta är emellertid som sagt icke något säreget för kvinnornas inträde på arbetsmarknaden utan måste betraktas ur de allmänna synpunkter kommittén lagt på arbetslöshetsproblemet överhuvud och sammanhänger med nödvändigheten att vid alla sådana förändringar på arbetsmarknaden få en lämplig anpassning av lönenivån efter det ekonomiska framåtskridandet, om icke permanent arbetslöshet skall uppstå. Kommittén kan därför icke finna de skäl bärkraftiga, som framförts för att av arbetslöshetspolitiska hänsyn utestänga kvinnlig arbetskraft från arbetsmarknaden, exempelvis genom arbetsförbud för gifta kvinnor eller dylikt.

KAP. XXIV.

Ekonomisk upplysningsverksamhet.

I.

Organisationsfrågor.

En ekonomisk politik och en arbetsmarknadspolitik efter de linjer, som kommittén angivit, ställa med nödvändighet krav på en omfattande och aktuell kännedom om näringslivets och arbetsmarknadens läge. Kommittén har därför funnit anledning att överväga, på vilken väg en förbättrad ekonomisk information kan vinnas. Den har därvid kommit till den uppfattningen, att man som ett led i den föreslagna arbetslöshetspolitiken bör inrätta ett organ, med uppgift att till de statliga och kommunala myndigheternas tjänst följa den ekonomiska och sociala utvecklingen samt göra den mera ingående materialbehandling till ledning för ekonomiskt-politiska avgöranden, som kan visa sig behöfelig och som i brist på en institution, inriktad på dylika uppgifter, i regel skulle nödvändiggöra tidsödande specialutredningar. Utöver den förbättring av beredningen av ekonomiskt-politiska frågor, som en dylik utbyggnad av förvaltningsorganisationen kan väntas möjliggöra, har den synts kommittén vara ägnad att främja en utveckling i riktning mot större enhetlighet i den ekonomiska politiken; avgöranden av vikt träffas för närvarande av ett flertal av varandra oberoende organ, vilkas åtgärder skulle bli mera samstämda, om de kunde grundas på en enhetlig, mera fullständig prövning av utvecklingstendenserna inom näringslivet och på arbetsmarknaden.

Tanken på ett genom statsmakternas försorg organiserat ekonomiskt institut är icke ny i Sverige. Redan före kriget hade frågan om ett utbyggande av den ekonomiska statistiken för konjunkturanalytiska syften varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet. Ett resultat härav var, att den publikation, Kommersiella Meddelanden, vilken kommerskollegium enligt Kungl. Maj:ts och riksdagens beslut började utgiva år 1914, redan från början omfattade en månatlig »konjunkturöversikt», vilken i tabellarisk form innehöll åtskilliga för konjunkturbedömningen betydelsefulla data. Denna översikt, vilken successivt utbyggdes, fick emellertid av olika skäl icke den betydelse, som ursprungligen avsetts. I främsta rummet torde detta ha berott på den omvälvning av alla ekonomiska förhållanden, som världskriget medförde och som för flera år försvårade en konjunkturanalys.

Under de sista krigsåren och tiden därefter aktualiserades ånyo tanken på en statligt organiserad ekonomisk upplysningsverksamhet. Initiativen ledde

dock först i samband med 1920/21 års kris till en förnyad prövning från statsmakternas sida. Under trycket av denna kris stegrades det allmänna intresset för hithörande spörsmål i Sverige liksom i övriga av depressionen berörda länder. Det är ingen tillfällighet, att de flesta av de stora konjunkturinstituten i utlandet togo fastare form först kring denna tidpunkt. Resultatet av de nya initiativen blev i Sverige kvartalspublikationen *Ekonomisk Översikt*, vilken, efter att till en början ha utarbetats relativt självständigt, senare överläts på kommerskollegii statistiska byrå som en av dess ordinarie arbetsuppgifter. Som bekant innehåller denna publikation en omfattande sammanställning av statistiskt material till belysning av det ekonomiska läget inom och utom landet. Kommentaren till detta material har emellertid endast karaktären av allmänna orienterande notiser; en materialbearbetning åsyftas icke och skulle med nödvändighet kräva större resurser än dem, vilka nu stå till förfogande.

Initiativen före kriget lika väl som vid fredskrisen åsyftade sålunda i första hand att tillhandahålla viktigare material för orientering rörande det ekonomiska läget. Man synes däremot icke ha haft i tankarna det dröjsmål, som för kommittén stått i förgrunden, nämligen att ett fortlöpande utredningsarbete skulle organiseras i syfte att för de statliga och kommunala myndigheterna och andra institutioner klarlägga de förutsättningar, med vilka man vid ekonomiskt-politiska avgöranden har att räkna. Tendenserna i Sverige visade i detta avseende släktskapsdrag med dem, som vid denna tidpunkt mötte utom landet; de utländska konjunkturinstituten organiserades för allmänhetens information och icke för att infogas som led i den centrala förvaltningen. I så måtto blev den svenska organisationen av den ekonomiska upplysningsverksamheten emellertid blygsammare än den i utlandet vanliga, som den icke förbands med eller tänktes grundad på självständigt ekonomiskt forskningsarbete. Detta sammanhänge därmed, att verksamheten i Sverige anförtroddes åt de centrala ämbetsverken, medan den i utlandet i regel finansierades med privata medel och inordnades som ett led i den akademiska forskningen.

Tanken att man på ovan antytt sätt skulle låta ansatserna till genom statens försorg organiserat ekonomiskt utredningsarbete utvecklas vidare icke i den riktning, som representeras av de utländska konjunkturinstituten med deras rent informatoriska uppgifter, utan för att bilda ett stöd för det allmännas ekonomiska politik och alltså bli inordnat som ett led i den centrala förvaltningen, innebär alltså i viss mån en brytning med de tidigare tendenserna. Medan den primära uppgiften för de utländska konjunkturinstituten varit att sprida information rörande det ekonomiska läget och deras sekundära mål att föra vidare det för denna informationsverksamhets ändamålsenliga fullföljande nödvändiga forskningsarbetet, skulle det här diskuterade statliga utredningsorganet i första hand biträda med undersökningar rörande de ekonomiska förutsättningarna för finans-, penning-, handels- och lönepolitiken etc. Därjämte skulle det givetvis äga skyldighet att självständigt bedriva det forskningsarbete, som fordras för fyllandet av nyssnämnda uppgift. Informationssyftet skulle däremot i viss mån skjutas i bakgrunden, vilket utan risk kan ske,

eftersom upplysningsverksamheten redan är på ett tillfredsställande sätt ordnad genom ändamålsenlig publikation av material.

Om en institution av angivet slag närmast skulle tillhandagå det allmänna med de upplysningar, varav behov yppar sig vid ekonomiskt-politiska avgöranden, synes man som första led i utredningsorganets uppdrag få tänka sig, att det på begäran av exempelvis cheferna för finans-, handels-, resp. socialdepartementet, bankofullmäktige, riksgäldsfullmäktige, förlikningsmän i arbetstvister o. s. v. skulle göra de materialsammanställningar och undersökningar, som påkallades. Institutionen skulle därvid ha rättighet att av de statliga verken begära de upplysningar och den statistik, som den prövade erforderliga. Den skulle vidare givetvis beakta även av privata institutioner samlat material. Med en fixering av uppdraget i denna riktning skulle man ernå, icke endast att det allmänna snabbt erhöle ett så gott sakligt underlag för sina avgöranden, som stode att vinna, utan även att de statistiska och administrativa verkens uppmärksamhet inriktades på de speciella önskemål, som ur ekonomiskt-politisk synpunkt kunna ställas på av dem insamlat och publicerat material. Vidare kunde man med den föreslagna organisationen hoppas vinna, att en del synnerligen betydelsefullt ekonomiskt-statistiskt material, som insamlats av enskilda institutioner men vars natur är sådan, att uppgiftslämnarna önska att resultaten skola hållas hemliga, skulle kunna göras tillgängligt för ett dylikt opolitiskt utredningsorgan.

Utredningsorganets uppdrag skulle eventuellt även få tänkas omfatta en fortlöpande analys av den ekonomiska utvecklingen och i övrigt sådant självständigt forskningsarbete, som prövas nödvändigt, för att det på ett snabbt och i sak tillfredsställande sätt skulle kunna fullgöra begärda undersökningar. Organets uppgift skulle på denna punkt i stort sett sammanfalla med den, som i allmänhet tillkommer konjunkturinstituten. En olikhet ligger dock däri, att även forskningsarbetet i allt väsentligt skulle inriktas mot uppgifter av central betydelse för bedömandet av den ekonomiska politikens förutsättningar och verkningar. Givetvis vore det tänkbart, att man skulle tillgodose önskemålen om vidgad ekonomisk information genom att kräva, att utredningsorganet dessutom publicerade fortlöpande konjunkturredogörelser liknande dem, som utgivas av de utländska konjunkturinstituten. Som kommittén redan framhållit, synas dock redan utkommande publikationer på ett tillfredsställande sätt lämna upplysningar om det ekonomiska läget. Om utredningsorganet skall kunna fylla sina maktpåliggande centrala uppgifter, utan att det erhåller en mera omfattande och dyrbar organisation, torde det vidare vara olämpligt att onödigtvis tynga det med arbetsuppgifter, vilka från kommitténs utgångspunkter framstått såsom mindre väsentliga. Det betydelsefulla synes kommittén vara, att en fortlöpande konjunkturanalys göres till det allmännas tjänst, icke att resultaten av denna analys publiceras.

Kommittén har i det föregående utgått ifrån att det föreslagna utredningsorganet skall organiseras på statligt initiativ. Därav behöver emellertid icke följa, att det skall utformas såsom ett självständigt eller till någon redan bestående institution anknutet statligt verk. Utredningsorganet kan givetvis er-

hålla en i förhållande till statsförvaltningen fullt fristående ställning, endast för sin finansiering ställd i beroende av staten. Man kunde exempelvis tänka sig, att utredningsuppgifterna anförtroddes åt någon redan bestående vetenskaplig institution, vilken för deras handhavande bereddes ersättning av statsmedel. Med hänsyn till önskvärdheten av att det föreslagna organet erhåller en så nära kontakt med statsförvaltningen som möjligt och utåt kan framträda med den auktoritet, som tillkommer en statlig institution, har det likväl synts kommittén lämpligare, att utredningsorganet inordnas i den statliga administrationen antingen som ett självständigt verk eller som en avdelning i något redan bestående ämbetsverk.

I den diskussion, som föregick organiserandet av Ekonomisk Översikt, framhölls, att kommerskollegii och socialstyrelsens ställning i vissa avseenden vore så ömtålig, att verken knappast borde betungas med uppgifter, vilkas fullgörande kunde tänkas komma att menligt påverka uppfattningen om verkens objektivitet. I huvudsak samma invändningar kunna givetvis resas även mot det diskuterade utredningsorganets anknytning till övriga verk. Med hänsyn till att utredningsorganet i bästa fall kan komma att fungera som ett förbindelseled mellan de olika centrala myndigheterna, kan det likaledes synas lämpligt, att det icke alltför nära knytes till någon enstaka av dessa utan utformas som ett självständigt ämbetsverk.

Till förmån för att utredningsorganet infogas såsom en avdelning i något av den centrala ämbetsverkan talar å andra sidan, att utredningsorganets arbete då kunde fullgöras i omedelbar kontakt med den löpande administrativa och politiska verksamheten. En självständig institution kunde lätt komma att utvecklas i den riktningen, att undersökningarna bli av mera generell och principiell karaktär utan direkt anknytning till de dagsaktuella problemen. Ehuru en dylik utveckling i och för sig icke behöver betyda, att utredningsarbetet på längre sikt blir av mindre värde, medför den likväl, att de önskemål, som direkt motivera organets inrättande, icke på behörigt sätt bliva tillgodosedda. Ett ytterligare skäl för utredningsorganets inordnande i något redan bestående verk är, att det under själva organisationstiden, då verksamheten med nödvändighet måste bedrivas mera försöksvis, kan arbeta inom ramen av en redan bestående institution och med stöd av de resurser, varöver denna förfogar. Därvid bör emellertid förutsättas, att utredningsorganet erhåller en sådan ställning, att inga svårigheter komma att möta för övriga verk att erhålla medverkan av dessamma. Å andra sidan bör det ämbetsverk, vari utredningsorganet infogas, äga en sådan ställning, att utredningsorganet erhåller möjligheter att från övriga verk infordra önskvärda upplysningar.

Av dessa anledningar synes det kommittén lämpligt, att man stannar vid att överlämna utredningsuppgifterna till ett redan bestående verk, där de borde anförtros åt en särskild avdelning. Med hänsyn till det anförda och till de ovan refererade betänkligheter, som framförts mot att utredningsuppgifter av här ifrågavarande slag åläggas kommerskollegium eller socialstyrelsen, inom vilkas ordinarie arbetsområde de eljest närmast skulle falla, vill kommittén för sin del förorda, att utredningsorganet inordnas i riksbanken.

Av olika skäl synes en anknytning till sistnämnda verk vara att föredraga; man har i första hand att tänka på den centrala roll, som tillkommer penningpolitiken inom en arbetslöshetspolitik efter de av kommittén angivna linjerna. Enligt vad kommittén har erfarit, utföras redan inom riksbanken vissa utredningar rörande den allmänna ekonomiska utvecklingen. Kommittén kan under dessa omständigheter inskränka sig till att föreslå, att möjligheten av en vidare utveckling och fastare organisation av dessa utredningar upptages till prövning. Befinnes den föreslagna vägen lämplig, bör riksbanken givetvis bemyndigas att i nödvändig utsträckning utvidga sin personal och disponera över medel för ändamålet.

II.

Ekonomisk
statistik.

Det har redan framhållits, att en institution av ovan föreslagen art kan bidra till att främja en ändamålsenlig utbyggnad av Sveriges ekonomiska statistik. Det är av stor vikt, att denna utvecklas vidare, så att de för den ekonomiska politiken ansvariga myndigheterna erhålla ett så gott sakligt underlag för sina avgöranden som möjligt.

Som ett allmänt önskemål kan på basis av kommitténs erfarenhet uppställas, att redogörelser för sättet att insamla och bearbeta den ekonomiska statistiken lämnas i större utsträckning än som hittills skett. I synnerhet vore det av värde att erhålla tillräckliga upplysningar för att en närmare bedömning av det statistiska materialets representativitet skall vara möjlig. På viktiga punkter kan tvekan för närvarande råda rörande den innebörd, som tillkommer olika serier, på grund av ofullständig kännedom om seriernas avslutning och om de vid materialsammanställningen tillämpade metoderna.

Kommittén har även funnit anledning att uppmärksamma önskvärdheten av att vissa ekonomiska uppgifter av omedelbar betydelse för den ekonomiska politiken insamlas med större tidsfrekvens än hittills eller bearbetas och göras tillgängliga snabbare än som nu är fallet.

Kommittén vill ifrågasätta, huruvida icke vissa större statistiska utredningar kunde genomföras i snabbare tempo. Värdet av dylika utredningar beror i väsentlig grad på resultatens aktualitet. Utan att man därigenom gör någon besparing, fördröjes bearbetningen genom en begränsning av de årliga anslagen till ifrågavarande utredningar.

I de olika detaljfrågorna har kommittén stannat för följande önskemål rörande *vidgad publicitet* och insamling av *nytt material*; kommittén anser sig icke böra framlägga förslag till förändrad materialbearbetning men hänvisar för vissa praktiska spörsmål rörande materialbehandlingen till Bilaga 4 och till en samtidigt överlämnad arbetspromemoria. Någon systematisk översikt är ej åsyftad, utan kommittén begränsar sig i huvudsak till önskemål, som aktualiserats under dess arbete och som det syntes tänkbart att tillgodose utan alltför stora svårigheter. Kommittén vill nämna, att arbete med en utbyggnad av statistiken, enligt vad den erfarit, redan pågår på vissa av nedan berörda punkter.

I kommerskollegii industristatistik ingå uppgifter rörande den årliga bränsleförbrukningen inom olika produktionsgrenar. Av stort värde vore, om man parallellt därmed kunde erhålla uppgifter rörande råvaruförbrukningen i övrigt.

Föreliggande möjligheter att komplettera industristatistiken med uppgifter rörande löne- samt råvaru- och bränslekostnader, skulle därigenom ett material av stort värde för studiet av den svenska industriutvecklingen ställas till statsmakternas förfogande. Detsamma gäller en utvidgning av industristatistiken till att omfatta uppgifter om lagerhållningen.

För bedömandet av statens egen investeringsverksamhet vore det önskvärt att erhålla fullständiga uppgifter närmast rörande vattenfallsverkets arbeten. Kommunernas anläggningsverksamhet är endast ofullständigt känd och detsamma gäller utvecklingen av vägbyggandet.

Utvecklingen av bostadsstatistiken kan i detta sammanhang förbigås, emedan statsmakternas uppmärksamhet redan är inriktad på detta problem.

Det betydelsefulla material rörande den svenska produktionsutvecklingen, som insamlas och publiceras av industriförbundet, offentliggöres i starkt bearbetad och sammanslagen form. Det skulle vara av stort värde, om förbundet jämte nu publicerade uppgifter rörande produktionsutvecklingen vid produktions- och konsumtionsindustrier, respektive export- och hemmamarknadsindustrier vore i tillfälle att offentliggöra vissa delserier för exempelvis skogsindustrierna, textilindustrierna och järn- och stålindustrierna.

Den produktionsstatistik, som upprättas av de olika exportföreningarna, är av sådant allmänt intresse, att även för dess vidkommande ökad publicitet synes önskvärd.

Affärsekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm utarbetar för närvarande en betydelsefull omsättningsstatistik för vissa delar av landet. En fullständigare kännedom om handels utveckling inom olika delar av landet skulle erhållas, om den omfattande omsättningsstatistik, varöver kooperativa förbundet förfogar, kunde göras tillgänglig för allmänheten.

Medan man för detaljprismaterialets del äger kännedom om läget inom olika delar inom landet, saknas för närvarande möjligheter att bedöma utvecklingen av partipriserna på olika lokala marknader; det publicerade materialet avser nämligen i huvudsak Stockholm. Av värde vore en fullständigare lokal representation för de delar av partiprismaterialet, som avse varor med mera begränsade avsättningsområden. Betydelsefullt skulle också vara att erhålla kännedom om prisläget på olika förarbetningsstadier.

Importprisutvecklingen är för närvarande ofullständigt känd. En komplettering på denna punkt skulle underlätta bedömningen av Sveriges ekonomiska läge. I förbigående förtjänar nämnas, att den indexserie för den genomsnittliga importprisutvecklingen, som publiceras, är av starkt begränsad representativitet.

En av de allvarligaste bristerna på prisstatistikens område härflyter därav, att man för närvarande äger synnerligen ofullständig kännedom om exportprisutvecklingen. Även i detta fall torde exportföreningarna förfoga över ett

statistiskt material av sådan betydelse för bedömandet av det ekonomiska läget i landet, att ökad publicitet vore önskvärd.

Kommittén har anledning att förmoda, att frågan om möjligheterna att er-hålla fullständigare uppgifter rörande prisutvecklingen för varor och tjänster av betydelse för byggnadskostnaderna, skall upptagas till prövning av de ut-redningar, vilka för närvarande ha bostadsproduktionens problem under be-handling.

Den svenska bankstatistiken fyller i stort sett högt ställda anspråk. Emellertid kan man med ledning av den allmänna bankstatistiken icke bilda sig en säker uppfattning om de kortfristiga kapitalrörelsernas utveckling. Den alltmåra ökade betydelse, som tillkommit dessa, motiverar en önskan, att den ingående statistik rörande dessa förhållanden, varöfver bankerna förfoga, i ändamålsenlig bearbetning inryckes i den officiella statistiken.

Omfattningen av de långa kapitalrörelserna, vilka i vissa situationer äro av stor ekonomisk betydelse, är för närvarande mycket ofullständigt känd. Den av bank- och fondinspektionen insamlade statistik, som regelbundet publiceras i Ekonomisk Översikt, omfattar endast en begränsad del. Fullständigare års-siffror återfinnas i kommerskollegii beräkning av betalningsbalansen. Det skulle vara av stort värde att erhålla en kvartalsstatistik öfver kapitalrörel-serna av samma representativitet som kommerskollegii uppgifter.

Kommittén vill understryka önskvärdheten av en förbättring av emissions-statistiken.

Beträffande utvecklingen av arbetslöshet och sysselsättningsgrad publice-ras redan en omfattande statistik. Det vore emellertid av stort värde, om de olika verken i större utsträckning än hittills publicerade materialet i sådan bearbetning, att jämförelser mellan de skilda serierna vore möjliga. Man kan erinra om att uppgifterna rörande arbetslösheten inom fackförbunden publi-ceras med en yrkesuppdelning, som omöjliggör jämförelser med sysselsätt-ningsstatistiken; inom exempelvis grov- och fabriksarbetarförbundet samman-slås yrkestyper av vitt skilda slag och hänförliga till olika områden av närings-livet. Ett önskemål är även, att de absoluta tal, som ligga till grund för social-styrelsens sysselsättningsindex, publiceras i anknnytning till denna index.

Det viktigaste önskemål om nytt material, som för närvarande kan upp-ställas för socialstatistikens vidkommande, synes vara, att sysselsättnings-statistiken kompletteras med fortlöpande uppgifter rörande de totala löneutbe-talningarna samt om möjligt även antalet utgjorda arbetstimmar. Dyliga upp-gifter med kvartalsfrekvens skulle på ett betydelsefullt sätt komplettera öv-riga tillgängliga data. Av värde vore även en sysselsättningsstatistik för byggnadsindustrien samt uppgifter ägnade att ge ett mått på arbetslösheten inom jordbruket.

Särskilt yttrande av herr Severin.

Undertecknad har inte till alla delar kunnat ena mig med kommitténs majoritet. På olika punkter kunde jag ha önskat en annan formulering, ett starkare betonande av vissa synpunkter och fakta och ett svagare av andra etc. Med hänsyn till utredningens praktiska ändamål skulle emellertid en stor del av detta kunna betraktas som oväsentligheter, vilka icke voro tillräckliga motiv för en reservation. Vad som syntes mig berättiga nedan anförda särskilda yttrande är i stället meningsskiljaktigheter rörande de åtgärder, som det allmänna kan rekommenderas att tillgripa för att utvecklingen skall förlopa med minsta möjliga arbetslöshet.

Såsom framgår av de delar av IV avdelningen, vilka äro ägnade *den s. k. permanenta arbetslösheten*, har kommitténs förslag, i den mån de avses omsätta i konkreta samhällliga åtgärder, i huvudsak begränsats till en rättslig reglering av fackorganisationernas verksamhet, såsom 1934 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t begärt. För övrigt förekommer, med undantag för önskemålet om de indirekta skatternas höjning och utvidgningen av arbetsförmedlingens verksamhet, endast allmänna rekommendationer till olika grupper och institutioner inom näringslivet, att av dem efter fri prövning tillämpas. De gå dock i huvudsak alla i samma riktning som förslaget om den nämnda lagstiftningen och syfta till en begränsning av fackorganisationernas rörelsefrihet och en reducering av arbetslönerna, inklusive reservarbetslönerna, och en sänkning av den samhällliga arbetslöshetshjälpens allmänna standard.

En rättslig reglering — eller rättare en mera ingående sådan än den nu gällande — av förhållandena på arbetsmarknaden och de inom denna verk samma organisationerna befinner sig otvivelaktigt i samklang med hela den moderna samhällsutvecklingen. Det ekonomiska livets gestaltning har undergått väsentliga förändringar under de senaste decennierna. De smärre självständiga företagen ha på betydande områden efterträtts av färre men större enheter, ofta sinsemellan förbundna till mer eller mindre fasta sammanslutningar. Även där icke sådana sammanslutningar förekomma, äro företagen ofta på grund av de betydande kapitaltillgångar, som krävas för deras upprättande, utrustade med ett mer eller mindre fullständigt reellt om ock icke formellt monopol. Denna utveckling har ytterligare accentuerats av den koncentration av bankväsendet, som samtidigt ägt rum, och som i vårt land sannolikt får så mycket större betydelse på grund av spararnas obenägenhet att på annat sätt än genom bankerna ställa sina besparingar till näringslivets

förfogande. I samband med eller kanske rättare som en följd av denna utveckling ha arbetsmarknadens förhållanden bundits icke mindre effektivt genom stora och fast organiserade sammanslutningar på ömse sidor. De individuella avgörandena ha efterträtts av organisationsmässig reglering. Där icke det moderna näringslivets egna tekniska och ekonomiska resurser — framför allt de förbättrade kommunikationerna — motvägt detta, har den individuella rörligheten i samma grad minskats, jämfört med tiden omkring sekelskiftet.

Att denna gestaltning av de ekonomiska förhållandena kan kräva en effektiv samhällelig reglering med därav följande större möjligheter till samhällelig översiktlig och kontroll är påtagligt. En sådan reglering kan för övrigt synas påkallad även ur andra synpunkter än arbetslöshetens, även om detta ligger utanför utredningens uppgifter. De ekonomiska avgörandena äro, även tagna var för sig, icke längre av samma relativt ringare betydelse och kännbarhet för samhället i dess helhet, som då de träffades av ett mindre, enskilt företag eller för en eller ett par arbetare samt för övrigt ofta neutraliserades av motsatta åtgärder från andra företag och arbetare. Då de stora, hela industrier dominerande sammanslutningarna — antingen de äro arbetsmarknads- eller produktionsorganisationer — fatta sina beslut och företaga sina handlingar, blir hela samhället på det närmaste berört.

I den mån industrialiseringsprocessen — vilken framkallat denna omgestaltning av näringslivet — fortgått, ha de plötsliga förskjutningarna inom det ekonomiska livet visat sig bli allt mera omfattande, och »de oavslutligt skeende förändringarna i produktionens inriktning, teknik och omfattning framkalla ett ständigt förändrat behov av olika slags arbetskraft vid olika företag, inom särskilda näringsgrenar samt inom hela näringslivet», såsom det på sid. 171 i betänkandet anföres. Detta förhållande innebär uppenbarligen ökade arbetslöshetsrisker för de anställda, liksom naturligtvis riskerna ökas för företagen. För de anpassningssvårigheter på arbetsmarknaden, som förhindra en hastig justering till de ändrade förhållandena, spelar emellertid enligt min mening »det starkt utvecklade fackliga organisationsväsendet» en långt mindre roll än kommitténs majoritet tillskrivit det. Fackorganisationerna ha sannolikt framkallat en ökad stelhet på arbetsmarknaden, men denna utveckling har icke skett samtidigt med uppkomsten av en ökad rörlighet på övriga områden inom den ekonomiska verksamheten. Även näringslivet i övrigt har blivit stelare eller i alla händelser mindre anpassningsbart. De plötsliga och omfattande förskjutningarna inom den industriella verksamheten äro ingalunda att förväxla med någon ökad rörlighet. Verkliga förhållandet torde endast vara, att förskjutningarna bli större, när de inträffa och beröra flera arbetare, varigenom arbetslöshetssvårigheterna bli den lika omedelbara som oundvikliga följderna. Alldeles oavsett fackorganisationernas betydelse i detta hänseende är det mycket osannolikt, att man skulle kunna uppnå en rörlighet, som någorlunda jämnt uppvägde de plötsliga förskjutningarna i det produktiva livet. Man har troligen att räkna med, att eftersom förskjutningarna ske ständigt och tidvis äro mycket omfattande samt ibland innebära en plötslig

nedläggning av stora företag, en viss omsättningsarbetslöshet ständigt underhålles även vid en mycket hög rörlighetsgrad.

»Arbetslöshet i sist berörda mening», anföres det i utredningen, »möter även under de gynnsammaste förhållanden, då näringslivet i övrigt visar alla tecken på en stark expansion. Med hänsyn till de ständigt fortgående förändringarna på marknaden och till att anpassningen efter dessa förändringar måste taga någon tid, är det fullt naturligt, att så skall vara förhållandet.» (Sid. 7).

I allmänhet taget måste arbetslösheten såväl som varje annat uttryck för jämviktsbrist i det ekonomiska livet antagas vara en följd icke blott av industrialiseringsprocessen i och för sig och de förskjutningar denna framkallar, utan av hela den utveckling av byteshushållningen den medfört, och på vilken den delvis vilar. Marknadens utvidgning inte blott inom ett lands gränser utan till världsmarknad har gjort denna omöjlig att överskåda för de organ, som omhänderhåva det ekonomiska livet. De många inom marknaden verksamma varandra korsande och motsatta enskilda intressena ha inte kunnat bringas till samverkan. I själva verket förutsätter inte heller marknaden någon medveten samverkan utan strid, konkurrens. Denna konkurrens skulle verka såsom en automatisk reglering av verksamheten, som genom en ständigt pågående justering, genom attraktion och repulsion av produktionsfaktorer skulle hålla verksamheten i jämvikt. De avvikelser från denna princip, som skett, ha i växande omfattning upphävt den automatiskt, ständigt pågående anpassningsprocessen, som förutsattes skola upprätthålla harmonien mellan de stridande intressena, men inte lyckats ersätta den med en medveten organiserad samverkan, därför att organisationen inte kunnat göras allmän. De ha gjort striden organiserad men inte samverkan.

Bortsett härifrån synes det emellertid knappast tänkbart att vinna något väsentligt för lösningen av föreliggande problem med de lagstiftningsåtgärder kommittén rekommenderar, då de blott beröra en av de faktorer, som ingå i det orsakssammanhang, där arbetslösheten utgör en följd. Visserligen kan arbetslösheten alltid förklaras vara ett resultat av förändringar — eller uteblivna sådana — på arbetsmarknaden och, på grund av den betydelse fackorganisationerna ha för denna marknad, sålunda också en följd av deras politik. Däremot innebär detta inte, att något enkelt orsakssammanhang skulle förefinnas mellan fackorganisationernas verksamhet och den permanenta arbetslösheten, vilket skulle göra en förändring av denna verksamhet till ett naturligt medel mot arbetslösheten. Enligt den i synnerhet i Betänkande I verkställda utredningen men även enligt föreliggande betänkande kan arbetslösheten icke föras tillbaka på en entydig orsak, vars undanröjande skulle vara det logiska och på samma gång fullt effektiva medlet däremot. Den måste i stället betraktas som ett resultat av ett invecklat växelspel mellan ett stort antal i det ekonomiska livet verksamma faktorer. Därför säger sig också kommittén ha sökt lösa uppgiften att lämna en översikt över de sakliga förutsättningarna för en diskussion av arbetslösheten genom att upptaga frågan om arbetslöshetens beroende av övriga företeelser inom samhällslivet och »an-

knyta framställningen till en rad faktorer i det ekonomiska livet, vilka enligt kommitténs uppfattning i allmänhet kunna antagas öva inflytande på arbetslösheten. Sådana faktorer äro befolkningsrörelse och löneutveckling, nationalinkomst och kapitalbildning, utrikeshandel och produktionsinriktning, prisernas förändringar, arbetsmarknadens organisation etc.» (Betänkande I, sid. 412.) Accepterar man som utgångspunkt, att jämvikt föreligger mellan dessa faktorer, då all arbetskraft är sysselsatt, så kan, såsom utredningen visat, denna jämvikt störas genom en förändring hos vilken som helst av de i balansen ingående faktorerna. »Det kan förtjäna understrykas, att en av de huvudsynpunkter, som framkommit vid kommitténs arbeten, har varit, att förskjutningar i den bestående arbetslöshetens omfattning sammanhånga med förändringarna i hela folkförsörjningen samt dessutom med allehanda sociala institutioner och föreställningar, som bestämma levnadsförhållanden och inkomstkrav inom olika områden av näringslivet», säger kommittén å sid. 223. Att arbetslöshet uppkommer bevisar sålunda inte att fackorganisationerna bedrivit en politik, som rubbat jämvikten. Den aktiva faktorn kan lika gärna ha varit någon annan, medan fackorganisationerna ha varit passiva och på sin höjd kunna ha underlåtit att anpassa sig efter den inträdda förändringen. Härav följer också, att ett återställande av jämvikten kan ske genom en anpassning av vilken som helst av de i balansen ingående faktorerna, allt naturligtvis inom gränserna för vad som är möjligt. Från denna av kommittén accepterade utgångspunkt måste den arbetslöshetsförebyggande politikens mål icke bli undanröjande av vissa orsaker till arbetslöshet, utan *en sådan utformning av de led i den ekonomiska och sociala utvecklingen, vilka äro åtkomliga för allmän eller enskild kontroll och påverkan*, att utvecklingen förlöper med minimal arbetslöshet.

Mot denna bakgrund kan det synas egendomligt att kommitténs majoritet praktiskt taget begränsat sig till förslag och rekommendationer till samhällsliga åtgärder för en reduktion av arbetslösheten på en enda punkt i samspelet. I själva verket innebär detta, att arbetslönen eller arbetsvillkoren i övrigt skulle vara det enda led i den ekonomiska utvecklingen, som vore åtkomligt för kontroll och påverkan. Det är med hänsyn till det samspel mellan olika faktorer, varav arbetslösheten är en följd, en ganska anmärkningsvärd metod att genom en stegrad anpassningsbarhet hos en enda av de i balansen ingående faktorerna söka upphäva varje jämviktsbrist som framkallas av allas aktivitet. Ännu mera anmärkningsvärt ter sig detta förhållande, då man som föremål för de föreslagna åtgärderna valt icke det område, nämligen »den fortskridande industrialiseringen», som å sid. 179 angives ha gjort arbetsmarknaden så »komplicerad och svåröverskådlig samt framkallat ett ökat behov av åtgärder för utjämningen av tillgång och efterfrågan på arbetskraft», utan fackorganisationerna, som närmast äro att betrakta som en följd av den industriella utvecklingen.

Ett närmare studium av IV avdelningen ger nämligen vid handen, att *det praktiskt taget enda medel kommittén föreslår mot den permanenta arbetslösheten är en sänkning resp. långsammare höjning, med ett ord anpassning av lönerna*. I den inventering av olika åtgärder och områden för dessa, som

kommittén gör å sidorna 224 ff., angives arbetslöshetspolitikens uppgift bli att »syssla dels med medel att åstadkomma ur arbetsmarknadens synpunkt gynnsamma förutsättningar för det ekonomiska framåtskridandet... dels med föreningsväsendet och arbetsmarknadens organisation i övrigt, lönepolitiken, understödsverksamheten etc.». Den ekonomiska politiken måste emellertid alltid, fortsätter kommittén, »vara inriktad på att förstärka den ekonomiska utvecklingen alldeles oberoende av arbetslöshetspolitiska synpunkter», och på detta område kan sålunda inte göras något särskilt för arbetslösheten. »För främjandet av vår export verka särskilda redan existerande anordningar och institutioner», varför kommittén saknar anledning att närmare ingå härpå. »För teknisk utveckling och organisation verka, alldeles som fallet är beträffande organisationen av utrikeshandeln, redan existerande institutioner» och här finnes sålunda intet att göra. Beträffande kapitalbildningen beror denna dels av det frivilliga sparandet dels av det allmännas verksamhet. I fråga om det frivilliga sparandet är det väsentligen genom beskattningens former och omfattning, som det allmänna kan inverka. »Här torde det i realiteten snarast gälla att undvika en sådan beskattning, som kan ytterligare minska det enskilda sparandet.» Detta yttrande kvalificeras närmare på sidan 253, där kommittén framhåller såsom önskvärt, »att man vid eventuella ytterligare skattestegringar... tar under övervägande möjligheten av en förskjutning över mot indirekt beskattning»; en generell höjning av de indirekta skatterna utan särskild inriktning på lyxkonsumtion, vilket senare av kommittén ingenstädes rekommenderas, blir emellertid bara andra sidan av en lönesänkning, då den hårt träffar de fattigare klasserna. Beträffande den samhälleliga realkapitalbildningens ökning föreligga visserligen under vissa förutsättningar möjligheter för en sådan; »förfaringssättet öppnar emellertid en rad av djupgående problem», på vilka kommittén inte velat ingå. I fråga om penningpolitiken kan denna »icke på längre sikt komma i betraktande såsom medel att öka kapitalbildningen». Såväl vid råvarumonopol som vid varumarknadsmonopol kan visserligen sysselsättningsgraden förbättras genom sönderbrytande av monopolismen, men kommittén håller likväl icke för troligt, »att en mera avsevärd produktionsökning skulle vinnas genom en upplösning av på den svenska marknaden förekommande monopolbildningar». Offentliga arbeten minska icke den permanenta arbetslösheten men kunna i stället bliva ej blott betydelselösa utan även direkt skadliga ur arbetslöshetssynpunkt. Subventioner och tullar kunna visserligen tänkas ifrågakomma, men »full säkerhet för ett gynnsamt resultat äger man endast, om alla de för produktionen i fråga nödvändiga hjälpmedlen visa outnyttjad kapacitet», och eftersom detta sällan eller aldrig är fallet, finnas sålunda inte heller här några möjligheter till åtgärder mot arbetslösheten.

I fråga om den arbetslöshet som icke är av konjunkturell art måste därför åtgärderna »företrädesvis läggas på det *arbetsmarknadsorganisatoriska planet*. Den långtidsanpassning på arbetsmarknaden, vilken är förutsättningen för en begränsning av den permanenta arbetslöshetens omfattning, måste, när bestående arbetslöshet konstaterats, främst gå ut på att reglera arbetskostnaderna» (sid.

236) d. v. s. att relativt sänka lönerna. Ty olika åtgärder mot den permanenta arbetslösheten kunna »icke nå sitt ändamål med mindre än att lönepolitiken medvetet inriktas på att hindra lönenivån från att följa med i utvecklingen». (Sid. 231).

Naturligtvis är anpassningsbarheten en nödvändig förutsättning för att nå ett gynnsamt resultat, men det förefaller givet, att utsikterna för en effektiv kamp mot arbetslösheten skulle väsentligen ökas, om ansträngningarna inriktades på att stegra även övriga förhållandena betydelsefulla faktorerers anpassningsbarhet. Ty i det växelspel mellan olika faktorer, vars resultat under åren 1923—1930 summeras så, att det svenska näringslivets expansion icke varit tillräckligt stark att absorbera tillgänglig arbetskraft, återfinna vi som orsaker icke blott fackorganisationernas lönepolitik utan även ovan nämnda och andra i det ekonomiska livet verksamma krafter. I utredningen (Betänkande I) framhålles såsom betydelsefulla faktorer en relativt stark tillväxt för de arbetsföra åldrarna, en betydande real lönestegring, en häftig rationalisering av produktionsmetoderna, en sjunkande internationell prisnivå, en för våra förhållanden betydande kapitalexport etc. Faktorerna äro självfallet inte oavhängiga av varandra, varför ur problemställningen följer, att utvecklingen skulle ha förlöpt med mindre arbetslöshet, om vilken som helst av de nämnda faktorerna förhållit sig på ett ur arbetslöshetssynpunkt gynnsammare sätt i förhållande till de övriga. Vissa av de nämnda faktorerna äro politiskt opåverkbara eller kunna påverkas endast med den största svårighet och inom snäva gränser, men i fråga om övriga och andra, som kunna påverkas av samhället och enskilda, finnes givetvis ur arbetslöshetssynpunkt samma anledning att ingripa reglerande på vilket område som helst. Utslagsgivande härvidlag kan endast den samhälleliga ändamålsenligheten vara. Jag är naturligtvis fullt medveten om, att beträffande denna stora meningsskiljaktigheter kunna göra sig gällande. Såsom ett mera odiskutabelt resultat av problemställningen synes däremot följa t. ex., att likaväl som en mindre arbetslöshet kan antagas ha uppstått vid en långsammare lönestegring med övriga faktorer oförändrade, likaväl skulle samma resultat ha uppnåtts vid en mindre kapitalexport men oförändrad löneställning etc.

I den mån de olika faktorerna kunna påverkas genom allmänna eller enskilda åtgärder, har man sålunda för nedbringande av arbetslösheten att välja mellan vilka förändringar som synas mest eller minst önskvärda. I en sådan situation, där »det skulle visa sig möjligt att *välja* mellan olika slag av ingripanden», finner kommittén »uppenbart, att man bör välja sådana, som möjliggöra en höjning och icke nödvändiggöra en sänkning av löntagarnas levnadsstandard». Och den tillägger att »härom föreligga säkerligen icke några meningsskiljaktigheter» (sid. 224). Detta kan synas ganska självklart, men är måhända icke dess mindre diskutabelt. Vid det bedömande av åtgärdernas för olika samhällsgrupper och individer önskvärdhet och billighet som är avgörande för valet föreligger ingenting objektivt givet. Man lämnar härvid de objektiva iakttagelsernas område och beträder de subjektiva önskingarnas och politiska värdeomdömenas mark. Ty visserligen måste »utgångspunkten

för ställningstaganden till arbetslöshetsfrågor givetvis alltid vara kunskap om arbetslöshetens sammanhang med övriga företeelser inom samhällslivet. Dessa kunskap kan emellertid icke ensam giva positiva riktlinjer för arbetslöshetsproblemet behandling. Vill man bedöma arbetslöshetsproblemet i dess helhet, således också arbetslöshetspolitikens mål och medel, måste man föra in i diskussionen även vissa omdömen om det ur hela samhällets eller vissa grupper synpunkt lämpliga eller önskvärda.» (Betänkande I, sid. 411.)

Någon bestämd principiell gräns för kommitténs diskussioner och förslag har visserligen inte redovisats. Men de vila dock på relativt fixerade förutsättningar, som på olika ställen i betänkandet mer eller mindre i förbigående formuleras på olika sätt och t. ex. i frågan om offentliga arbeten mot konjunkturarbetslösheten angives så, att »de offentliga arbetena och beställningarna kunna icke i önskvärd omfattning inskränkas under bättre tider, och den offentliga verksamheten kan komma att visa icke blott en fortgående varaktig utvidgning utan även en ryckvis skeende ansvällning oberoende av konjunkturläget, vilket ur alla synpunkter måste anses olämpligt» (sid. 263), som i fråga om importmonopol säges vara »ett steg utöver den givna och prövade ramen för den ekonomiska politiken» (sid. 99) och som i fråga om en statlig bostadsproduktion antydes med de invändningar, som skulle kunna resas mot »statens uppträdande som konkurrent till det enskilda näringslivet» (sid. 143). För övrigt anför kommittén, att den »icke ansett det sannolikt, att det i och för sig skulle innebära några fördelar ur anpassnings- och därmed ur arbetslöshetssynpunkt, om näringslivet underkastades ytterligare central ledning och administration från den offentliga förvaltningen eller om de olika ekonomiska förhållandena ställdes under en mera omfattande statlig eller kommunal kontroll» (sid. 225). Till detta fogar kommittén, att »ett motsatt antagande icke stöds av erfarenheten». Detta kan givetvis vara riktigt. Det vederlägges emellertid inte heller därav, eftersom vi icke ha några erfarenheter. Det enda land som i större omfattning underkastat det ekonomiska livet en central ledning och kontroll är som bekant Ryssland, men uppgifterna därifrån äro allt för osäkra och förhållandena allt för olikartade våra, för att tillåta några slutsatser för vårt vidkommande. Dessa farhågor, invändningar och antaganden, som framkomma på olika ställen, bli sålunda till en allmän principiell ram, inom vilken kommittén sökt hålla sina rekommendationer och förslag. Det är inte åtgärdernas effektivitet ur arbetslöshetssynpunkt i och för sig som allena varit avgörande. Påtagligen tillhör därför de anförda citaten de »omdömen om det ur hela samhällets eller vissa grupper synpunkt lämpliga eller önskvärda», som till sist ger »positiva riktlinjer för arbetslöshetsproblemet behandling» och utgör sålunda den politiska åsiktsgrundval, på vilken förslag och rekommendationer vila, den åsiktsram inom vilken de röra sig, såväl när det gäller samhällelig kontroll över fackföreningsrörelsen som över realkapitalbildning och utrikeshandel, eller andra med problemet sammanhängande områden och faktorer.

Sannolikt torde med ovan angivna reservation var och en grupp eller enskild utan vidare vara böjd att instämma däri, att den minst önskvärda förändrin-

gen är en sänkning av den reala inkomstnivån, varvid naturligtvis inte förbises, att den ene kan vara intresserad av en inkomstreducering för den andre, framför allt om den betyder en höjning för honom själv. Egentligen innebär detta blott från en annan synpunkt sett den ständiga och som självfallen betraktade strävan i all ekonomisk verksamhet, nämligen att upprätthålla och höja standarden. Att genom en nedpressning av standarden åvägabringa en anpassning till en ekonomisk försämring står givetvis alltid till buds, liksom ett kvarhållande av standarden på samma nivå, om ingen utveckling sker. Men den accepteras, såsom i betänkandet framhålles, å andra sidan av vilken grupp det vara må såsom ett sista alternativ. Från samhällelig synpunkt sett synes framför allt denna måttstock böra anläggas, då standardnedpressningen hotar att gå ut över de lägsta inkomsttagarna och speciellt över dessa, antingen de äro löntagare eller företagare. Inte ens om försämringen varit oundviklig har samhället städse överksamt åsett de ekonomiska krafternas spel, därest försämringen träffat de lägsta inkomsttagarna. Det påpekas i betänkandet, att samhället tvärtom genom omfattande åtgärder såväl sökt kompensera försämringen som fördela dess verkningar. Det omfattande stödet åt jordbruket, vissa stödåtgärder åt stenindustrien samt flera andra åtgärder äro att anse både såsom försök att höja den nationella inkomsten och som åtgärder att hejda standardnedgången för en viss förut hårt pressad grupp av medborgare.

Mot dessa stödaktioner göres i betänkandet inte heller några andra invändningar än att prisregleringarna äro svåra att reglera och kunna fördröja anpassningen, varförutom försiktighet i allmänhet tillrådes och önskvärdheten av avvecklingsåtgärder betonas. Till det principiellt likartade stödet åt de arbetslösa lönarbetarna tager kommittémajoriteten däremot en mera bestämd ställning. Med utgångspunkt från önskvärdheten av arbetskraftens rörlighet betecknas den nu tillämpade reservarbetslönen som irrationell och rekommenderas att »med ledning av de erfarenheter, som under de gångna åren gjorts beträffande olika sätt att bestämma löneförmånerna vid reservarbeten» vidtaga »de förändringar med avseende å lönesättningen, som erfordras för att mera effektivt än nu är förhållandet motverka reservarbetenas hämmande inflytande på arbetskraftens rörlighet och anpassning» (sid. 247). Med »förändringar» förstås i detta sammanhang sänkningar. Kontantunderstöd tillrådes endast vid s. k. motprestationsarbete speciellt vad gäller ungdom.

Det är i och för sig obestriddigt, att de hinder för arbetskraftens rörlighet, som bero av olika omständigheter, stärkas genom det offentliga understödsväsendet, till vilket reservarbetena ur vissa synpunkter måste räknas, även om reservarbetarna i många fall lämna en mot den erhållna lönen fullt svarande arbetsprestation. (Det framhålles i betänkandet, att omedelbart behövliga kommunalarbeten torde ha utförts som reservarbeten; där så skett har ju, förutom den kommunala fördelen att erhålla ett av statsmakterna icke avsett statsbidrag, enda vinsten med reservarbetet varit, att detta utförts till kanske ännu lägre löner än de, som väntas uppstå i öppna marknaden genom den större rörlighet för arbetskraften, som lägre reservarbetslöner skulle framkalla.) Den

hämmande inverkan på arbetskraftens rörlighet, som offentligt arbetslöshetsunderstöd och reservarbeten utöva, är givetvis ingen egenhet för dessa understödsformer. Detsamma gäller beträffande allt understöd såväl allmänt som enskilt; i själva verket utövar möjligheten att leva på egna besparingar samma verkan. Då denna följd av understödet sålunda över huvud inte kan undvikas, har man följaktligen endast att bestämma sig för den grad av detta inflytande man vill godkänna. Detta är i eminent mening ett sådant politiskt värdeomdöme, som i det föregående angivits mer eller mindre oupplösligt förenat med varje ställningstagande till de praktiska arbetslöshetsproblemen. För undertecknad, som är benägen att betrakta arbetslösheten till väsentlig del som en frukt av organisations- och planlösheten samt den allmänna solidaritetsbristen i individualhushållningens system, ligger det också närmare till hands att anse de ofrivilligt arbetslösa berättigade till ett högre understöd från samhällets sida. Jag är fullt medveten om, att intet hjälpsystem kan fungera utan missbruk. En så effektiv kontroll som möjligt är givetvis därför städse motiverad inte blott beträffande den egentliga arbetslöshetshjälpen utan alla samhälleliga hjälpåtgärder. Likaledes får det väl betraktas såsom höjt över de politiska meningsskiljaktigheterna, att arbete är att föredraga framför det rena understödet. Men befördran av den i och för sig önskvärda rörligheten hos arbetskraften bör icke vinnas till priset av en nedpressning av hjälpens standard till en ur humanitär synpunkt oförsvärlig grad. »Även med den omfattning understödsverksamheten erhållit har de arbetslösas arbetsduglighet givetvis i många fall icke kunnat upprätthållas», säges det å sid. 217. Även om härmed mera åsyftas mängden av hjälpta än hjälpens standard, synes det mig i alla fall obilligt att påyrka den senares nedpressning. Jag anser sålunda, att principerna för den nuvarande standarden hos arbetslöshetshjälpen i stort sett böra bibehållas, och att samhället får taga konsekvenserna därav.

Understödet liksom också till en viss grad reservarbetet äro dock närmast att betrakta som åtgärder för lindring av följderna av en arbetslöshet, som redan existerar, men däremot icke såsom ett förebyggande eller minskande av arbetslöshet. Om man vill förhindra eller minska arbetslöshet, som uppkommit genom en ekonomisk försämring av något slag, måste sålunda andra åtgärder tillgripas. Understöd och reservarbete kunna i sådant fall på sin höjd vara övergångsåtgärder. Om en ekonomisk försämring sålunda inträffar som uppställer alternativen: arbetslöshet, lönereducering, en kompenserande expansion av näringslivet på annat håll eller liknande åtgärd, så bör expansionen vara det första alternativet. Det kan visserligen sägas, att ett ekonomiskt expansionsprogram inte kan vara någon egentlig arbetslöshetspolitik, därför att »den ekonomiska politiken alltid måste vara inriktad på att förstärka den ekonomiska utvecklingen alldeles oberoende av arbetslöshetspolitiska synpunkter» (sid. 225). I den mån expansionen innebär en utveckling av de produktiva krafterna, bör den givetvis alltid eftersträvas, även om ingen arbetslöshet finnes, i vilket fall den avsätter sig i stegrade inkomster för någon del av befolkningen eller hela, och sålunda höjer den nationella inkomsten.

Men detta till synes teoretiskt oanfäktbara argument kan knappast utgöra ett tillräckligt skäl för avvisande av tanken på systematiska ansträngningar från samhällets sida för expansionens befrämjande, då det icke tar hänsyn till det psykologiska momentet i en situation, som dels kan behöva tvinga till en högsta anspänning av krafterna men dels på grund av sin labilitet kan verka avskräckande på enskilda risktagare. I betänkandet förutsättes situationer, »när framtidsmöjligheterna av någon anledning uppenbarligen icke kunnat iakttagas av de enskilda företagen och deras kreditgivare» (sid. 271). Det kan knappast lida tvivel om, att man i en bekymmersam situation kan anspänna krafterna till finnande av expansionsmöjligheter, som i ett annat läge visserligen kunnat föreligga, men som ingen skulle ägnat någon allvarlig undersökning, därför att behovet inte känts så påträngande. Kommittén finner också att »produktionsutvecklingens inflytande på sysselsättningsgraden motiverar, att den uppmärksammas även ur arbetslöshetspolitisk synpunkt såsom ett möjligt medel att motverka den permanenta arbetslösheten» (sid 225). Ett systematiskt utnyttjande av detta medel förutsätter emellertid en ökning av den samhälleliga kapitalbildningen, som icke medför »en motsvarande inskränkning av det frivilliga sparandet». En sådan ökning av den samhälleliga kapitalbildningen innebär visserligen »en omedelbar inskränkning av konsumtionen, innan ökningen av den genom beskattningen möjliggjorda realkapitalbildningen hunnit genomföras och åstadkommit sina frukter...» (sid. 226). Men detta kan inte vara något skäl emot en sådan samhällelig kapitalbildning, eftersom detsamma gäller all ökning av realkapitalbildningen under förutsättning av jämvikt mellan sparande och investeringar vid utgångspunkten. Emellertid framhålles i betänkandet, att om i övrigt förutsättningar föreligga för en sådan på ökat tvång från de offentliga myndigheterna vilande politik, kan otvivelaktigt en ökad takt i kapitalbildningen åstadkommas (sid. 226). En sådan politik anses emellertid öppna »en rad djupgående problem rörande bl. a. förhållandet mellan offentlig och enskild verksamhet», som kommittén inte ansett sig böra upptaga till behandling. Givetvis kan en ökning av den samhälleliga realkapitalbildningen av någon betydelse för här föreliggande problem inte åstadkommas med mindre än att ökad kontroll eller, om man så vill, ökat tvång från de offentliga myndigheternas sida genomföres. I fråga om sparandet och den härigenom möjliggjorda realkapitalbildningen, torde det dock närmast röra sig om en överflyttning av tvångsutövningen. Även det s. k. frivilliga sparandet vilar i verkligheten på det »tvång», som ligger i dess förutsättning, nämligen den ojämna inkomstfördelningen, försåvitt den allmänt antagna meningen är riktig, att sparandet huvudsakligen presteras av de stora inkomsttagarna. Ty detta innebär, att samhälleligt sett sparandet och kapitalbildningen möjliggöres därigenom, att en mindre del av medborgarna ha så stora inkomster att de även sedan alla rimliga — och för övrigt delvis ganska orimliga — behov tillfredsställts i alla händelser ha något över att spara, medan den större delen, för att möjliggöra denna anordning, ha så små inkomster, att de tvingas till den konsumtionsbegränsning, varigenom sparandet samhälleligt sett uppkommer. För dem som prestera det tvångssparande, som

ligger i den påtvungna konsumtionsbegränsningen, är det långt ifrån givet, att den ökade samhälleliga kontrollen skulle kännas besvärande. Redan nu kommer en betydande del av den investeringsverksamhet, som pågår i vårt land, på det allmänna. En ökning härav skulle måhända bäras utan alltför energiska protester, om resultatet därav bleve, att samhällets alla krafter solidariskt spändes för att åstadkomma en stegring av arbetstillgången, som inte köptes till priset av en nedpressning av standarden för de små och minsta inkomsttagarna.

Vi kunna egentligen knappast sägas ha provat möjligheterna av att samhällets samfälliga krafter mera gemensamt inriktas på en politik ägnad att höja den nationella standarden. Man har förnämligast överlämnat åt det enskilda initiativet att söka sig till rätta såväl i allmänhet som i svåra situationer. Att de enskilda i så hög grad som skett lyckats härutinnan är gott och väl; att härför fordrats bestämda historiska och sociala förutsättningar är dock klart, eftersom det samhälleliga totalresultatet i varje fall är att betrakta som en icke medvetet eftersträvad biprodukt av varje enskilds handlande. Man kan därför inte betrakta såsom osannolikt, att resultatet skulle ha blivit ännu bättre, om krafterna förenats i en gemensam medveten strävan. Vare hur som helst härmed, så är situationen nu väsentligen förändrad. Industrialiseringsprocessen har medfört, att de förutsättningar, som tidigare gällde, icke längre förefinnas, vilket av kommittén bl. a. ansetts motivera en ökad samhällelig kontroll över fackorganisationernas verksamhet. Att detta förhållande också kan motivera en ökad samhällelig kontroll över andra delar av näringslivet förefaller rimligt. Visserligen har förhållandet alltid varit, att vissa åtgärder kunnat vara privatekonomiskt välmotiverade, därför att de givit en högre företagsvinst, men samhälleligt oekonomiska, därför att de lämnat produktionsmedel och arbetskraft oanvända. Denna omständighet får emellertid påtagligen större betydelse med företagsenheternas och sammanslutningarnas växande storlek, vilken stegrar de plötsliga förskjutningarnas omfattning. Då den relativa planmässighet, som automatiskt skulle följa med den fria konkurrensen mellan de många självständiga och relativt små företagarna, upphävts, kan man inte vänta att näringslivet skall fungera ens så friktionsfritt som tidigare, med mindre den förlorade regulatören ersättes med en annan, som i närvarande stund knappast kan vara något annat än en medveten samhällelig kontroll. I en sådan situation måste samhället antagas vara om också inte skickligare än de enskilda företagarna så dock på ett helt annat sätt direkt intresserad av totalresultatet, »eftersom arbetarna kvarstå som konsumerande, även om de icke äro i produktivt arbete» (sid. 133) och sålunda belasta samhället med »den fasta kostnad» arbetslöshetsunderstöden» utgöra. Utan tvivel har samhället också större möjlighet till översikt och större resurser för genomförande av en från det helas synpunkt förmånlig politik.

Om det sålunda knappast utan vidare är riktigt, att en ekonomisk expansion icke är att betrakta såsom ett arbetslöshetspolitiskt medel i egentlig mening, kan å andra sidan standardens anpassning nedåt näppeligen accepteras såsom en städse rekommendabel arbetslöshetspolitisk utväg, då den endast

innehär den overksammas resignationen efter yttre förändringar och för många företag kanske skulle innebära att automatiskt på arbetarna överföra inträffade försämringar. Det är visserligen i och för sig självfallet, att arbetslösheten äger ett allmänt samband med lönerna och det förhållande vari sålunda fackorganisationernas lönepolitik står till utvecklingen av den genomsnittliga folkförsörjningen. Tillväxer under någon period befolkningen med en viss hastighet kommer självfallet en oförändrad individuell levnadsstandard att kunna upprätthållas endast under förutsättning att produktionsresultatet kan ökas i samma takt. Man kan också uttrycka saken så, att även vid en stationär befolkning arbetslöshet uppstår om inkomstanspråken stiga hastigare än produktionsresultatet. Det är naturligtvis därför, förutsatt att ingen förskjutning i inkomstfördelningen äger rum, i och för sig oanfäktbart, då det i betänkandet säges, att »takten i den ekonomiska långtidsutvecklingen påverkar den permanenta arbetslöshetens omfång, endast för så vitt ej lönepolitiken leder till en så stor höjning av de sysselsatta arbetarnas inkomststandard, att stegringen av arbetskostnaderna motväger den ekonomiska utvecklingens gynnsamma inflytande på sysselsättningsgraden» (sid. 225). Denna sak är självklar, om redan existerande arbetslöshet beror på att lönerna äro för höga. För att nå den eftersträfvade balansen kunna inte alla faktorer få förändra sig i samma grad och samma riktning. Man skulle inte heller uppnå jämvikt genom en lönesänkning, om produktionsresultatet sjönk därefter, etc. etc. Man kan dock inte ur dylika jämviktsresonemanger draga den slutsatsen för den innevarande situationen, att en sänkning av lönenivån skulle medföra ett ökat utrymme för arbetskraft och sålunda en minskning av nu existerande arbetslöshet. Sådan den permanenta arbetslösheten fattats, skulle visserligen intet annat medel för dess reducering återstå än lönesänkning, eftersom alla andra produktionsfaktorer inklusive sparatet, förutsättes fullt utnyttjade i vårt ekonomiska liv. Däremot framgår inte av utredningen, att denna situation verkligen har förelegat inom den tidsperiod undersökningen omfattat eller föreligger nu. De ovan anförda citaten från IV avdelningen äro sålunda närmast konstateranden »i och för sig». De säga i grunden ingenting annat, än att konsumtionen på en slutna marknad icke i längden kan överstiga produktionen, vilket är självfallet, men bevisa däremot inte lönesänkningens ofrånkomlighet i en bestämd situation, t. ex. den nu föreliggande.

Den ekonomiska utvecklingen i vårt land — arbetslöshetssituationen inberäknad — från 1923 fram till depressionsåren 1930—1934 företer, såsom utredningen utvisar, ingalunda en bild, där lönereduceringen framstår som enda alternativet till arbetslösheten, därest de samhälleliga krafterna samfällt inriktats på ansträngningar att med bibehållen standard åvägabringa en nedpressning av arbetslösheten. Såväl rationaliseringen som kapitalexporten utgöra exempel på områden lika tillgängliga för ingripanden som lönepolitiken och sannolikt även till en väsentlig del lika verksamma. Såsom redan ovan i detta särskilda yttrande framhållits äro naturligtvis faktorerna inte oavhängiga av varandra. Rationaliseringen är utan alla tvivel delvis en frukt av löne-

politiken; delvis skulle den emellertid ha framkallats vid vilken lön som helst. I åter andra fall kan lönepolitiken visserligen ha fött uppslaget till rationaliseringen, som emellertid, då den inte inneburit någon maskinsubstitution eller andra kapitalkrävande åtgärder, sannolikt skulle ha framkallat en endast övergående arbetslöshet, om icke kapitalexporten förhindrat de entledigades uppsugning på annat håll utan lönesänkning. Slutligen är det givet, att även den av de kapitalkrävande rationaliseringsåtgärderna framkallade arbetslösheten skulle ha lättare reducerats, om icke kapitalexport minskat det monetära utrymmet för en ekonomisk expansion inom landet.

I betänkandet framhålles, att rationaliseringen icke omedelbart ger upphov till några förändringar i näringslivet, vilka kunna motverka dess verkningar i arbetslöshetsskapande riktning. Man har visserligen stundom i den med rationaliseringen förbundna produktionsexpansionen och höjningen av nationalinkomsten velat se en dylik kompenserande förändring. Som det emellertid icke är den tekniska utvecklingen ensam, som ökar nationalinkomsten, utan först den tekniska utvecklingen i förening med ökad tillgång på realkapital, äro sparandet och kapitalbildningen icke mindre viktiga faktorer i det tekniska framåtskridandet. Såsom utredningen visar måste en rationalisering alltid framkalla en viss arbetslöshet, därest den icke kompenseras av motsvarande realkapitalbildning eller ökat ianspråktagande av existerande realkapital. Denna realkapitalbildning måste med de under den behandlade perioden existerande förutsättningarna i huvudsak vila på det s. k. frivilliga sparandet. Ett på vägen över en kreditexpansion tvångsvis genomfört sparande lämnar, såsom visas, endast begränsade möjligheter med hänsyn till nödvändigheten att skydda valutan, och det tredje alternativet att genom vissa härför ägnade åtgärder befordra ett ökat sparande och en ökad realkapitalbildning genom samhället har inte försökts.

I betraktande av rationaliseringsutfallets avhängighet av sparande och kapitalbildning finner kommittén emellertid motiverat att åtgärder vidtagas för att öka sparandet. Ett ökat frivilligt sparande anses visserligen svårt att uppnå med politiska medel. På lång sikt anses dock finanspolitiken erbjuda vissa möjligheter till en mobilisering av ökat sparande. Trots de betydande svårigheterna anses därför, att man icke bör underlåta att om en rationaliseringsarbetslöshet väl en gång kommit till stånd, vare sig nu detta beror på att löneutvecklingen utlöst en forcerad mekanisering eller på att konjunkturuppsvinget förbundits med sådana tekniska landvinningar, som ändå gjort en arbetslöshetsskapande stark mekanisering oundviklig, försöka på olika vägar öka sparandet (sid. 64). Rörande sättet att genom samhällseliga åtgärder åvägbringa en sådan sparandeökning framlägges inga direkta förslag. Närmast har kommittén tänkt sig att genom en relativ stegring av den indirekta beskattningen nå detta syftemål. »Under dessa förhållanden har det för kommittén framstått såsom ur arbetslöshetssynpunkt önskvärt, att man vid eventuella ytterligare skattestegringar i valet mellan direkt och indirekt beskattning tar under övervägande möjligheten av en förskjutning över mot indirekt beskattning, som i relativt högre grad skonar sparandet.» (Sid. 254). I den

mån ett ökat sparande framstår såsom ett medel mot den permanenta arbetslösheten, kan givetvis en ökad indirekt beskattning vara ändamålsenlig i samma mån som den minskar konsumtionen. Jag anser mig dock icke kunna instämma i en generell rekommendation av de indirekta skatternas höjning utan hänsyn till hur de träffa. Svårigheten med den indirekta beskattningen är att den knappast tekniskt kan anordnas utan att träffa de lägsta inkomsttagarna. Redan nu utgöras omkring $\frac{2}{3}$ av statens inkomster av indirekta skatter. I den mån det emellertid finnes en mer eller mindre betydande lyxkonsumtion, som skulle kunna belastas med en ökad indirekt beskattning, utan att sålunda de lägsta inkomsttagarna behöva ytterligare pressas, kan en sådan anses tillräddig.

Dylika åtgärder för sparandets främjande synas emellertid endast vara ett halvt steg i striden mot den permanenta arbetslösheten, därest det sålunda genom det allmännas försorg uppkomna sparandets placering inte underkastas någon som helst kontroll eller reglering. Men ehuru utredningen visar, att även om »tillräckliga möjligheter finnas att öka realkapitalbildningen» de för arbetslöshetskompensationen nödvändiga realkapitalen kunna erhålla en sådan inriktning och utformning »att situationen blir lik den, som möter vid otillräckliga möjligheter till realkapitalbildning» (sid. 65), finner kommittén sig icke kunna rekommendera ett försök att medelst samhälleliga åtgärder styra investeringen och rationaliseringen. Felrationalisering binder likväl sparandet i fast kapital, som efter färdigställandet icke kan utnyttjas, resp. snabbt förlorar i värde. Detta betyder att felrationaliseringen väl icke i likhet med okompenserad forcering av den tekniska utvecklingen direkt utlöser arbetslöshet, men att den medför en felinriktning av kapitalbildningen. Ty »antag att man på basis av eget sparande, lockad av kapitalöverflödet, genomför omfattande tekniska omlägnings- och utvidgningsarbeten inom en serie företag. Detta förutsättes ske närmast med den framtidsförväntningen, att mekaniseringen skall ge företagen en så mycket starkare ställning på marknaden, att den ökade kapaciteten till fullo skall kunna utnyttjas. — Exemplet i fråga synes tämligen väl motsvara situationen i Tyskland under efterkrigsdecenniet, då likväl rationaliseringens bundenhet vid företagssparandet i stor utsträckning förklarades därav, att den fria penningmarknaden var hårt ansträngd. — Eller antag att man försöker hinna före sina konkurrenter genom att föregripa tekniska förändringar, vilka ännu icke slutgiltigt utformats och därför på kort sikt kunna bli föråldrade. I båda fallen föreligger en felmekanisering, vars arbetslöshetsverkan klart framträder, *i förra fallet* när konkurrensen mellan de olika företag, vilkas teknik moderniserats, tvingar dem till driftsinskränkningar, och *i det senare fallet* när den modifierade tekniken till följd av nya förbättringar framstår som föråldrad och de rationaliserade företagen till följd därav åsamkas förluster. Om den vid mekaniseringen införda maskinkapaciteten icke kommer till användning, är den liktydig med att en del av samhällets tillgångar på sparmedel förstöres; den leder med andra ord till ökad kapitalknapphet. Ett påtagligt uttryck härför är, att arbetslöshet uppkommer inom de berörda områdena, trots att produktionsappa-

raten utbyggt tillräckligt, för att övergången till mindre arbetskrävande teknik vid full drift skall vara kompenserad. Hade rationaliseringen i fråga underlåtits och det egna sparandet i stället utbjudits på kapitalmarknaden, skulle räntan eventuellt kunna sänkas och en bestående ökning av efterfrågan på arbetskraft ha kunnat komma till stånd» (sid. 65 o. f.). Även om en dylik rationalisering i bästa fall inte direkt utlöser arbetslöshet, försvårar den uppbyggnaden av dem som inträda i de produktiva åldrarna och ställer oss sålunda inför samma problem. Naturligtvis kan en sådan genom felrationalisering uppkommen arbetslöshet balanseras med en lönesänkning. Såsom förut anförts föreligger denna möjlighet alltid, men det synes mig också vara det sista medel som ur social synpunkt bör tillgripas. Kan det undvikas genom att förhindra felrationaliseringen måste detta anses såsom en social fördel.

»Att man ur arbetslöshetspolitisk synpunkt måste eftersträva att undvika felmekanisering framgår klart av det anförda», heter det i utredningen (sid. 66). Det ligger emellertid i problemets natur, att medlet mot en på detta sätt uppkommande arbetslöshet icke är ökad kapitalbildning. Även om sparandet är så rikligt, att det trots kapitalförstörelsen genom felmekaniseringen motsvarar behovet i det givna jämviktsläget, inträffar under alla förhållanden en faktisk försämring av läget, då arbetslösheten uppkommit just därigenom, att sparande, som förut presterats, genom felinvesteringen förstörts; denna förlust är irreparabel, även om den kan bäras. Men det naturliga medlet mot förluster av detta slag synes inte vara att blott bära dem utan att söka förhindra dem. Kontrollåtgärder från det allmänna för att förhindra dylik felrationalisering kunna säkerligen inte utesluta varje risk för dylik; samhället kan självt begå misstag av principiellt samma slag. Men i den mån felmekaniseringen närmast är att betrakta såsom förbunden med själva konkurrens- och individualhushållningens system, måste däremot samhälleliga kontrollåtgärder antagas kunna tillämpas med större framgång.

Otvivelaktigt ha även möjligheterna att förmedelst samhälleliga åtgärder vinna vissa resultat ökats i och med den utveckling av näringslivet, varom erinrades i inledningen till detta yttrande. I en fullständigt integrerad produktion skulle, såsom i utredningen på sid. 51 framhålles, inga friktioner uppstå, just därför att det hela kunde överskådas och beräknas. Under fri konkurrens och med en mängd smärre men självständiga företagare är händelseförloppet omöjligt att överskåda och förhandsberäkna. Till gengäld blir varje förskjutning av mindre omfattning; rörligheten hos produktionsfaktorerna är större och sålunda också möjligheten att genom en ständigt fortgående anpassning automatiskt åvägbringa jämvikt efter de ständigt fortgående störningarna. Man får visserligen akta sig att överskatta denna den tidigare frikonkurrensens anpassningsförmåga, men även om den uppvisat åtskilliga brister, synes den dock ha varit större än under nuvarande förhållanden med en bitvis integrerad produktion och begränsad rörlighet. Å andra sidan synes sannolikt, att under detta tillstånd den förlorade automatismen lättare kan ersättas av medvetna planeringsåtgärder, baserade på den större överskådlighet, åtminstone inom ett land, som den sålunda organiserade produktionen erbjuder.

Kommittén avböjer emellertid tanken på en dylik rationaliseringskontroll med hänsyn därtill, att »de praktiska svårigheterna att genomföra en dylik kontroll samt riskerna av ett hämmande inflytande på det svenska näringslivets nödvändiga tekniska utveckling synas... så stora...» Den begränsar sig till att framhålla önskvärdheten av »att i de fall, då arbetskraftsbegränsningar av större omfattning äro förestående inom särskilda områden eller vid vissa företag, vederbörlig myndighet kunde beredas kännedom härom» (sid. 241). Måhända kan genom dylika förhandsmeddelanden ifrågakommande myndigheter och institutioner i något fall bidra att minska övergångssvårigheterna; i de flesta fall torde uppfyllandet av dessa önskemål inte medföra något annat än att samhället blir förberett att omhändertaga de sålunda utrationaliserade.

För min del anser jag kommittén ha överdrivit farorna av en samhällelig rationaliseringskontroll men överskattat fördelarna av dess frånvaro. Det framhålles dock i utredningen, att »risken för felmekanisering kan antagas vara relativt mindre, om företagen äro sammanslutna till större enheter — emedan i så fall anledningen till en teknisk kapprustning inom landet bör minskas — än om produktionen är fullständigt oorganiserad. Man har dock att beakta att viktiga fall av felmekanisering, exempelvis i Tyskland under efterkrigsdecenniet, torde ha förelegat inom exportindustrierna, där sammanslutningen till större nationella företagsenheter icke minskat motiven att av konkurrens-hänsyn driva den produktionstekniska utvecklingen till sin spets och eventuellt över de på lång sikt rimliga gränserna. Sammanslutningen till större enheter på den inhemska marknaden behöver givetvis icke taga formen av karteller eller storföretag utan kan tänkas realiserad redan därigenom, att de olika företagen komma under gemensam kreditkontroll eller arbeta med gemensamma tekniska rådgivare» (sid. 66). Det ligger nära till hands att från dessa konstateranden överväga en mer eller mindre ingående samhällelig rationaliserings- och investeringskontroll. Även om samhället, som ovan framhållits, inte utan vidare kan tänkas vara skickligare än den enskilde i fråga om bedömning av kapitalets riktiga placering, föreligger emellertid i detta hänseende en mycket påtaglig skillnad mellan de privata och samhälleliga intressena och synpunkterna, vilken är tillräcklig att motivera en sådan kontroll. Om en företagare rationaliserar bort ett antal arbetare — antingen rationaliseringen är privatekonomiskt välbetänkt eller en felrationalisering och oberoende av om det sker genom ökad mekanisering eller en koncentreringsdrift — så uppstår för företagaren och samhället mycket olika problem. I och med att arbetarna utrationaliserats existera de icke längre för företaget. De ingå icke i dess bokföring utan äro avskedade rätt och slätt. Men samhället kan icke avskeda dem; arbetslönerna äro såsom i utredningen framhålles till en mycket väsentlig del samhälleligt sett fasta kostnader. Även om samhällets förmåga att styra rationaliseringen och investeringen icke är större än den enskildes, har samhället sålunda ett helt annat intresse därav.

Det ligger otvivelaktigt ett riktigt påpekande däri, att risken för felrationalisering minskas, därigenom att ett antal av företagen befinna sig under en

gemensam kreditkontroll och ha gemensamma tekniska rådgivare. Även om det städse förefunnits en viss och delvis berättigad fruktan för det s. k. storbanksväldet, har sällan tvivel därom rått, att den enhetliga finansledningen skänkt större möjligheter till överskådlighet och samarbete mellan företagen.

Det är emellertid tvivelaktigt, huruvida bankerna ha något intresse av en dylik kontroll ur här diskuterade synpunkter. Till en viss grad kan naturligtvis bankernas intressen sammanfalla med samhällets. Om kreditgivaren förhindrar en rationaliseringsåtgärd, som visserligen kan synas företagsekonomiskt motiverad för det företag, som planerar dess genomförande, men däremot icke ur förlagsgivarens synpunkt, därför att rationaliseringsåtgärden inverkar menligt på andra företag, där banken likaledes har intressen, så kan bankens synpunkt sammanfalla med samhällets. Det låter emellertid också tänka sig, att genom dylika åtgärder en teknisk förbättring eller annan ekonomisk åtgärd förhindras, som kunde ha varit till hela samhällets favör men åtminstone för ögonblicket till förlagsgivarens skada. Man kan t. ex. tänka sig att bostadsproduktionen hålles tillbaka av hänsyn till redan i bostadsfastigheter investerat kapitals räntabilitet. Slutligen föreligger ofta den situationen, att en rationaliseringsåtgärd är privatekonomiskt motiverad — sålunda även ur förlagsgivarens synpunkt — men samhälleligt sett en felrationalisering.

Finnes å andra sidan skäl att antaga, att kreditgivarens kontroll över de enskilda företagen kan förhindra en ur förlagsgivarens synpunkter oekonomisk rationalisering, måste häri ligga en grund även för antagandet, att en samhällelig kontroll skulle kunna förhindra en ur samhällelig synpunkt felaktig rationalisering. Såvitt man kan se innebär en statlig kontroll icke mindre tekniska förutsättningar än en bankkontroll att nå ett resultat. Staten kan i detta hänseende inte mycket skilja sig från bankerna. I båda fallen rör det sig om en utanför företagen stående kontrollerande myndighet, vars uppgift är att bedöma en inom ett visst företag planerad åtgärd ur vidare synpunkter än det ifrågavarande företaget. Den kreditgivande banken representerar inte hela samhället men en större del därav än det företag den kontrollerar. Att staten skulle representera hela samhället utgör intet skäl att misstänka, att den sämre skulle tillvarata samhällets intressen än banken. Det finnes inte heller någon anledning att misstänka, att inte staten skulle kunna anlita en lika ekonomiskt och tekniskt sakkunnig personal som den privata kreditgivaren. Däremot måste man utan vidare antaga staten vara mera böjd att beakta just de spörsmål, som bankerna torde ha lättare att överse. Ty för samhället spelar det en väsentligt större och under alla förhållanden mera direkt kännbar roll om genom en felrationalisering kapitalet får en användning, varigenom mindre arbetskraft uppsuges och ett större eller mindre antal medborgare ställes utan sysselsättning.

Det är emellertid icke blott från synpunkten av det önskvärda att förhindra en tekniskt och ekonomiskt felaktig placering av kapitalet inom landet, som en samhällelig kontroll över investeringen kan vara motiverad. En icke mindre

viktig synpunkt är sparmedlens placering inom landet överhuvud taget, eller frågan om i vilken grad utlandsplaceringar kunna vara samhälleligt välbetänkta och önskvärda. I betänkandet anföres, att under 1924—1929 sannolikt en stark ökning av sparandet ägt rum inom landet men också, att denna sparandeökning motvägts av en fortgående kapitlexport. »Förstärkningen av Sveriges internationella läge under efterkrigsdecenniet skulle sålunda ha kunnat lämna rum för en forcerad konjunkturförbättring, om i övrigt förutsättningar funnits därför» heter det sålunda i betänkandet; »som förhållandena gestaltade sig utnyttjades den som bekant i stället väsentligen genom kapitalexport» (sid. 35). Detta innebär, att därest kapitlexporten icke ägt rum, sysselsättningsgraden för den svenska befolkningen skulle ha kunnat ökas, utan att löner och inkomster behövt reduceras, och är sålunda en illustration till vad ovan framhållits, att även om en lönesänkning kan bereda rum för flera arbetare, en sådan dock icke alltid är ovillkorligen nödvändig för resultatets uppnående, därför att en förändring på annan punkt kan framkalla samma verkan. Hur stor denna kapitlexport varit, låter sig icke med säkerhet fastställa, men enligt verkställda beräkningar måste den ha varit för våra förhållanden mycket betydande. Men då av utredningen framgår, att arbetslösheten är en produkt av samspelet mellan flera faktorer, bland vilka kapitalbildningen och sparandet tillhöra de väsentliga, och då vikten av sparandets ökning kan motivera samhällliga åtgärder för uppnåendet härav, förefaller det följdriktigt att samhället också beklädes med uppdrag och myndighet att tillse att sparandet placeras inom landet, därest detta befinnes önskvärt ur helhetens synpunkt. I betänkandet framhålles också att »bland de övriga åtgärder i syfte att öka kapitalförsörjningen, som kunna ifrågakomma, märkas främst de som avse att förhindra kapitlexport resp. att främja kapitalimport» (sid. 64).

I själva verket synes utvecklingen under 1920-talet i vårt land vara väl ägnad såsom bakgrund för överbäganden rörande en samhällelig kontroll över såväl de långa som de korta kapitalrörelserna. Det är bekant, att en väsentlig del av det från Sverige exporterade kapitalet placerats i Tyskland. Det torde också kunna anses såsom tämligen ostridigt, att det i Tyskland företagits en felrationalisering av förhållandevis betydande mått under samma tid. I det inofficiella slutbetänkande, som avgivits av Enqueteausschuss i Tyskland, påtalas sålunda den inom exportindustrierna framträdande och från dem till hemmamarknaden spridda tendensen till felrationalisering. Slutligen torde det vara rätt klart, att denna tyska felrationalisering, såväl som också den ekonomiskt lyckade rationaliseringen, till stor del möjliggjordes genom importerat kapital. Denna tyska felrationalisering spridde sig emellertid också utanför detta lands gränser, måhända delvis som en moderörelse men delvis på grund av reala konkurrenshänsyn. Att en sådan felrationalisering även ägt rum i vårt land torde inte kunna betraktas såsom osannolikt, liksom inte heller att den delvis inspirerades från Tyskland. Händelseförloppet blir sålunda, att svenska kapitalägare, medan en rätt betydande arbetslöshet råder i vårt land, exportera kapital, varigenom möjligheterna att bereda sysselsättning för den inhemska arbetskraften bli mindre än de eljest skulle kunna

vara. Kapitalet ger i importlandet anledning till en felrationalisering, som sedermera därifrån sprides hit och framkallar ytterligare arbetslöshet. Även om den arbetslöshet, som sålunda framkallats i vårt land på denna omväg, inte har varit av någon större betydelse, måste själva händelseförloppet ge anledning till starka tvivel på den samhälleliga välbetänkheten i den privata företagsamhetens alla dispositioner, och stärka motiven för en samhällelig kontroll.

Det är emellertid icke blott kapitalexporten, som ur här diskuterade synpunkt kan vara värd ett närmare studium. Kapitalimporten *kan* framkalla ett lika litet önskvärt resultat. »Risken för felmekanisering», påpekar utredningen, »påkallar sålunda än större uppmärksamhet än eljest, när möjligheter föreligga till dess finansiering genom upplåning utom landet» (sid. 67). Det är just den situation, i vilken Tyskland befunnit sig, och vilken utan alla tvivel skärpt den ekonomiska depressionen i detta land.

Kapitalrörelsernas oberäknelighet utgör för övrigt även utan samband med rationaliseringsåtgärderna en av svårigheterna att städs bedriva den ur landets synpunkt såsom förmånligast ansedda ekonomiska politiken. »Antag», säges det i utredningen, »att vid något tillfälle prisnivån i ett land är vikande, samtidigt som produktiviteten företer en tendens till minskning. Riksbanken måste i detta fall försöka åstadkomma en köpkraftsexpansion genom att lätta kreditvillkoren. Nedpressningen av den inhemska räntenivån i förening med de depressiva tendenserna kan emellertid utlösa en tendens till kapitalexport från landet. Den utsätter härvid valutan för en sådan påfrestning, att riksbanken kan tvingas att ånyo höja räntan. I denna situation framtvingar sålunda de internationella kreditrörelsernas labilitet ett klart avsteg ifrån den penningpolitik, vilken enligt det uppställda penningpolitiska programmet skulle vara den rätta» (sid. 97). I vilken grad ett händelseförlopp sådant som det angivna varit aktuellt i Sverige under det senaste decenniet vågar jag icke säga. Att de internationella kapitalrörelsernas oberäknelighet emellertid beredde oss betydande bekymmer 1931 torde vara rätt ostridigt. (Se sid. 36.)

Det förefaller mycket rimligt, att från dessa överväganden och konstateranden föras över till tanken på en mer eller mindre effektiv samhällelig kontroll över de nämnda områdena inom näringslivet. Kommitténs majoritet avvisar inte heller fullständigt varje samhälleligt inflytande över kapitalrörelserna. Den säger visserligen att »under förutsättning att ett fritt varuutbyte är gynnsammast för folkförsörjningen (kommittén har på annat ställe angivit att så är fallet), är det ur allmän ekonomisk synpunkt även lämpligast att tillåta de kapitalrörelser, som på längre sikt fortgå mellan länder med olikartad ställning i ekonomiskt avseende . . . Ehuru en hämning av kapitalexporten för enstaka länder och i vissa situationer åtminstone temporärt kan tänkas ägnad att förbättra försörjningsmöjligheterna, framstår det under dessa omständigheter med tanke på den ekonomiska utvecklingen på längre sikt som utslutet att rekommendera ett ingripande av ifrågavarande art såsom normalt led i arbetslöshetspolitiken». (Sid. 253—254). För de korta kapitalrörelserna hänvisas till sid. 261, där även kontroll över dessa avvisas. Där emellan fin-

ner kommittén dock, att det kan »vara angeläget att riksbanken beredes möjligheter att utöva ett bestämmande inflytande över kapitalrörelserna. Under normala förhållanden torde inga svårigheter ha gjort sig gällande för riksbanken att hävda sin mening beträffande utländska emissioner på den svenska marknaden eller beträffande försäljningar av utländska värdepapper till allmänheten genom privatbankernas försorg. I en extraordinär situation kan det dock tänkas påkallat att förstärka bankens ställning genom en fullmaktslag, som berättigar Kungl. Maj:t att förbjuda utländska emissioner på den svenska marknaden eller värdepappershandel med utlandet» (sid. 261).

Enligt min mening följer icke av den omständigheten, att ett fritt varubyte (med utlandet) är förmånligast för folkförsörjningen, att också de fria kapitalrörelserna äro förmånligast. Måhända kan denna fråga sägas sakna aktuellt intresse, eftersom friheten till varubyte med utlandet för närvarande är rätt begränsad och sannolikt ännu länge kommer att så förbli. Givet är att riksbanken med den föreslagna fullmaktslagen har väsentligt större möjligheter än nu att gentemot privata banker eller kapitalägare hävda hela samhällets intresse. Påtagligen vilar emellertid dess möjligheter härtill väsentligen därpå, att den även äger vissa förutsättningar till en fortlöpande kontroll om också ej till ingripande. I annat fall skulle den lätt kunna bli ställd inför fullbordade fakta. Kommittén säger visserligen att riksbanken »under normala förhållanden» inte torde ha haft några svårigheter att hävda sin mening. Det kommer naturligtvis an på vad man anser vara normala förhållanden. Såsom utredningen visat, föreligga teoretiskt sett betydande möjligheter för privatbankerna att motsätta sig riksbankens råd och önskemål. I själva verket torde under den tid utredningens undersökningar omfatta dessa möjligheter inte blott ha varit teoretiskt föreliggande utan även praktiskt utnyttjade.

Utredningen måste sålunda anses ha ådagalagt, att expansionen sannolikt skulle ha kunnat befordras och arbetslösheten minskats under 1920-talet vid oförändrade löner och inkomster för de smärre inkomsttagarna. I varje fall torde man ha kunnat undkomma med en mindre lönereducering, därest kapitalexporten icke ägt rum, utan de sparade medlen investerats inom landet. Om detta i och för sig kan motivera ett starkare samhälleligt inflytande över de ekonomiska dispositionerna, så finnes dock ytterligare skäl för en samhällelig kontroll över kapitalrörelserna. I utredningen påpekas faran av att i vissa situationer kapitalägarnas inkomster utsättas för attacker. Under diskussionen om reducereing av löner och övriga kostnader för att nå en anpassning, som är nödvändig för att minska arbetslösheten, erinras i utredningen, att »för den händelse inga åtgärder kunna vidtagas till förhindrande av kapitalflykt, äro räntesatserna de ömtåligaste kostnaderna, vilka därför, åtminstone under övergångstider, såvitt möjligt böra skyddas» (sid. 75).

Under hårda tider, då det kan vara nödvändigt att anpassa sig till sämre förhållanden, vilket med andra ord betyder att draga åt svångremmen, kunde det onekligen vara uppflytande, att alla solidariskt underkastade sig de nödvändiga offren. I den citerade erinran ligger naturligtvis inte heller någon

avrådan från att lägga bördorna på de bärkraftigaste skuldrorna. Yttrandet är endast en erinran om de praktiska möjligheter, som erfarenhetsmässigt bestyrkts, nämligen att kapitalet kan fly till andra håll, där säkerheten och avkastningen äro eller anses vara större; detta är motivet i all kapitalexport, även om den inte tar formen av »flykt». Men det hindrar inte att rättskänslan bringas att reagera mot en sådan kapitalflykt. Vi antaga, att situationen vid ett givet tillfälle är den, att man för minskande av arbetslösheten måste antingen justera lönerna nedåt eller öka den ekonomiska expansionen med hjälp av sparmedel, som faktiskt förefunnos eller uppstodo, men hade benägenhet att utvandra. Såsom förut i detta yttrande framhålles måste lönereduceringen anses vara den minst sympatiska vägen. Det må i och för sig vara riktigt, att en dylik justering icke minskade arbetareklassens totalinkomst i förhållande till den som uppkom, om inga åtgärder vidtoges, därest den framkallade en mot reduceringen svarande stegring i sysselsättningen. Däremot vore det obestriddligen ett offer för de redan sysselsatta arbetarna, som dessa i samhällets namn anmodades göra för att minska arbetslösheten. Det är förklarligt om de grupper, från vilka detta offer begäres, fråga sig om de ensamma eller även några andra skola deltaga i den samhälleliga solidaritetsaktionen. Jag ifrågasätter inte för min del de sysselsatta arbetarnas plikt till solidaritet mot sina arbetslösa kamrater, men det är förstaeligt om deras villighet härtill är beroende av svaret på den ovan framställda frågan. Framför allt är det inte att undra på, om lönereduceringen är ägnad att framkalla olustkänslor, där arbetslösheten är utlöst genom rationaliseringsåtgärder, som förnämligen bestått i en stegring av arbetsintensiteten. Detta fall är ingalunda någon tom konstruktion. »Om man antar», säges det i utredningen, »att en rationalisering i något fall inträffar vid konstant tillgång på realkapital och utan att några förskjutningar i den monetära efterfrågans totalomfattning utlösas... samt antages vidare, att rationaliseringen består däri, att man med den gamla kapitalutrustningen men minskat antal arbetare kan tillverka samma produktmängd som tidigare, är det lätt att visa, att slutresultatet efter smärre förskjutningar i produktions- och efterfrågeinriktningen måste bli en viss bestående arbetslöshet, som vid bundna löner kan hävas endast genom en ökning av tillgången på realkapital» (sid. 57). Att rationaliseringsåtgärder av detta slag genomförts i vårt land under det senaste decenniet torde knappast kunna be-
tvivlas. Naturligtvis kunna inte heller dessa rationaliseringsåtgärder anses oavhängiga lönepolitiken; de ha måhända i vissa fall framkallats just av stegrade lönekrav. Men det hindrar inte, att det är en i och för sig orimlig konsekvens, att arbetarna skola vidkännas en lönereducering för att minska arbetslösheten, just därför att de ökat arbetsintensiteten. Väl kan man antaga, att den sålunda genom den rena arbetsintensitetsstegringen utlösta arbetslösheten är lättare att bemästra och därför kan bli av kortare varaktighet, än om den framkallats av en rationalisering, som tagit mer eller mindre kapital i anspråk. Men om i den fortgående rationaliseringsprocessen ingår en serie efter varandra inträffande likartade förändringar inom olika företag och industrier, kan härigenom underhållas en stam av arbetslösa, som kan uppsugas

av näringslivet endast under förutsättning av en ökad realkapitalbildning eller reducerade löner.

Som ovan framhållits är det begripligt, om de sysselsatta arbetarna redan bestrida den solidaritetsplikt till lönereducering, varigenom de skulle bereda sina arbetslösa kamrater möjlighet till sysselsättning, därför att de icke veta, om andra deltaga i aktionen. Till detta kommer tvivlet på att genom åtgärderna uppnå det avsedda resultatet, för vilket inga garantier givas och under rådande förhållanden inte heller kan givas. Hade dylika garantier kunnat givas är det tämligen säkert, att svårigheterna att förmedelst lönesänkningar öka sysselsättningsmöjligheterna — om förutsättningar härför i övrigt föreläge — skulle i det väsentliga vara undanröjda. Denna slutsats kan man våga draga med hänsyn till den likartade solidaritetsutövning, som i betydande utsträckning förekommit under depressionen, och som ofta förekommer även vid andra tillfällen, då i näringslivet inträffande förändringar framkalla övergående arbetslöshet. Arbetstidsförkortningen under depressionstider är nämligen i grunden en sådan solidaritetsutövning, genom vilken samtliga arbetare underkasta sig en reducerad inkomst, för att hindra att en del skall på grund av fullständig arbetslöshet bli alldeles utan inkomst. Ehuru arbetarna i regel torde anse sig utan skuld till den inträffade ogynnsamma förskjutningen, samt oftast i verkligheten också äro det, och ehuru de vanligen anse samhället äga en förpliktelse att stödja den ofrivilliga arbetslöshetens offer, bära de dock ofta själva understödsbördan. Sannolikt skulle arbetarna i än större utsträckning åtaga sig denna solidaritetsplikt, om företagen kunnat medgiva och medgivit arbetstidsförkortning eller arbetslöshetsfördelning i större omfattning. De enskilda företagen kunna icke lämna dylika garantier för en ökad arbetstillgång såsom följd av lönereduceringen. Att samhället däremot, om samtliga krafter inriktades på de gemensamma intressena, har vissa förutsättningar att icke blott lämna utan även att uppfylla dylika garantier, synes icke orimligt. Inom ramen av de valutapolitiskt bestämda gränserna kan samhället utveckla hemmamarknadens industrier på ett helt annat sätt än enskilda företagare kunna. Arbetslösheten fram till 1930 kan sålunda inte sägas vara en frukt av för höga löner eller i varje fall inte endast därav; d. v. s. lönesänkningen har inte varit enda alternativet till arbetslösheten. Redan häri ligger ett skäl till betänksamhet, innan den relativa lönereduceringen rekommenderas för den närmaste framtiden såsom det enda medlet för arbetslöshetens avhjälpan. Vårt faktiska ekonomiska läge förefaller inte vara sådant, att lönejusteringen framstår såsom den ofrånkomliga nödvändigheten, därest vi alla vilja hjälpas åt att avskaffa arbetslösheten. Självfallet erbjuder det mycket stora svårigheter att tolka det innevarande läget. Det förefaller emellertid skäligen verklighetsfrämmande att uppställa sparandeökning eller lönereducering såsom de närmaste åtgärderna. Ännu alltjämt är överflödet på ledigt penningkapital det utmärkande för vår kapitalmarknad. Detta förhållande kan för all del jämförelsevis snabbt ändras, t. ex. genom kapitalexport, men av åtskilliga tecken att döma kommer den lätta kapitalmarknaden att fortfara och utsikterna

till en åtstramning, som skulle taga sig uttryck i höjda räntesatser, äro för närvarande små. I en sådan situation kan man enligt min mening icke med hänvisning till det vanliga jämviktsresonemanget utan vidare resolvera att en sänkning av den allmänna lönenivån skulle medföra ett ökat utrymme för arbetskraften inom produktionsprocessen . . . Det nuvarande läget synes tvärtom vara sådant, där den fria prisbildningen är upphävd även för andra produktionsfaktorer än arbetskraften. Vid ett sparandeöverflöd, som det närvarande, borde ju räntan sjunka ned mot nollpunkten, och sparandet för övrigt upphöra, vilket emellertid inte sker. Man håller hellre medlen räntelösa än sätter dem i samverkan med andra produktionsfaktorer till den avkastning och med den säkerhet som kan erhållas. I ett sådant läge synes ingenting garantera, att en sänkning av priset på arbetskraft inom praktiskt rimliga gränser skulle öka efterfrågan på denna. Vår situation synes vara en helt annan än den från tidigare konjunkturuppsving kända, då rationaliseringen eller kapitalvaruproduktionens utbyggande icke kompenseras av ett tillräckligt sparande. Tvärtom synes läget utmärkt därav, att den ekonomiska verksamheten kontinuerligt begränsas av den fortlöpande dispariteten mellan sparande och investeringar. En sparandeökning, vilken ju såtillvida är detsamma som en lönereducering, att dess syfte är att begränsa konsumtionen, skulle sannolikt för närvarande vara verkningslös. En lönesänkning, som inte omedelbart omsattes i ett däremot svarande prisfall, utan i stället medförde ökade vinster, skulle mycket väl kunna tänkas liksom under en nedåtgående konjunktur verka så, att köpkraftsvolymen på hemmamarknaden ytterligare sammandrogs och arbetslösheten ökades. I den mån lönesänkningen tog sig uttryck i sänkta priser, skulle vinsten endast vara en icke önskvärd eller i varje fall icke önskad höjning av penningvärdet. (Riksdagen har ju två gånger uttalat sig för en återhämtning av priserna.)

Det är såvitt man förstår inte den ringa avkastningen som avhåller från investeringsverksamhet utan andra faktorer, som äro relativt oberoende av arbetslönens höjd. Det är ju — vilket framgår av för kommitténs räkning verkställda utredningar (se bilaga 6 till utredningens betänkande) — vanligt, att företagarna börja konjunkturuppsvinget med relativt högre lönekostnader och sannolikt också mindre vinster än de omedelbart före krisens inbrott gällande. Detta relativt ofördelaktigare läge för företagarna kompenseras under uppsvingets gång därav, att priserna relativt sett stiga hastigare än lönerna. Sannolikt befinna sig företagarna i detta hänseende inte i sämre utgångsläge nu än efter föregående depressioner, och möjligheterna till ett fortsatt uppsving skulle sålunda ur denna synpunkt vara desamma. Man måste också säga, att fackföreningsrörelsen såtillvida föregripit arbetslöshetsutredningens råd, att den under 1934 års trevande uppsving varit mycket återhållsam i sina lönekrav. Av avtal utlöpande kring årsskiftet 1934—1935 omfattande omkring 375,000 arbetare prolongerades avtalen utan uppsägning för nära 290,000, och förnyades utan konflikt för över 70,000. För övriga är saken ännu inte klar men öppen strid har ännu ej utbrutit. Då uppsvinget dock varit så osäkert som det varit, måste detta bero på andra faktorer och kan knappast avhjälpas genom lönesänkningar.

I den mån outnyttjade realkapital av lägre produktivitet förefinnas, är det visserligen tänkbart att en lönesänkning skulle kunna framkalla dessas ibruktagande, i vilket fall den genom lönesänkningen minskade köpkraftsvolymen på hemmamarknaden kompenseras av den ökade sysselsättningen. Att tillgripa denna utväg synes emellertid påfallande beslätat med utvägen att förberedande av arbetstillfällen avstå från en eljest möjlig modernisering av produktionsprocessen. Saknar man kapital att investera i en stenkross, så kan det vara nödvändigt att nedgå med lönerna till en nivå, där de outnyttjade släggorna bli räntabla, men under ett relativt överflöd på sparande synes det under alla förhållanden ändamålsenligare att investera kapital i stenkrossen. Vål talar inte situationen för en minskning av sparandet — utan naturligtvis för en ökning av investeringarna — men inte heller för en allmän lönereducering.

I vilken grad den kommande utvecklingen kan motivera en inkomstminskning är givetvis ovisst. Kommittémajoritetens prognos rörande den närmaste framtiden synes mig, som ovan sagts, överdrivet pessimistisk. Men man kan ju alltid stanna därvid med tillämpningen av maximen, att ju mindre förhoppningar, ju mindre besvikelser vid deras grusande. Det finnes emellertid ingen anledning att antaga att, oberoende av den allmänna konjunkturutvecklingen, de ekonomiska krafterna skola förhålla sig principiellt annorlunda än under den gångna epoken, om de överlämnas åt sig själva. Vi kunna sålunda med tämlig säkerhet räkna med att så småningom hamna i en ny depression. Såsom i utredningen framhållits har den permanenta arbetslösheten icke blott ökats under depressionen utan även på grund av denna. Många äldre arbetare, som entledigades vid krisens utbrott, sakna sannolikt varje förutsättning att åter komma i s. k. normal sysselsättning åtminstone till de löner, som eljest utgå till människor i samma ålder. På samma sätt har en del ungdom fått den tid förspild, under vilken de skulle ha utbildat sig i arbetet. De ha nu nått en ålder, då de rimligen skulle försörja sig själva men sakna den utbildning som kräves för att erhålla full lön. Beträffande denna grupp av arbetslösa är det givetvis tänkbart att en lägre lön skulle underlätta deras uppsugning i arbetet, och fackorganisationerna ha här utan tvivel ett problem att ägna sitt intresse. Måhända kan man tänka sig att samhället intresserar sig särskilt för denna grupps utbildning, intill dess man genom en effektiv lärlingslagstiftning hunnit att bättre än nu är fallet säkra utbildningen av ungdomen.

Emellertid skall en ny kris och följande depression, om allting överlämnas åt sig självt, sannolikt ytterligare späda på den bottsats av arbetslöshet, med vilken vi inträda däri, och sålunda lämna ett ännu större överskott av arbetslösa vid det därpå kommande uppsvinget. Bakom denna utveckling hägrar befolkningsfrågan, som kommittén endast flyktigt haft tillfälle att beröra, men som framkallar ytterligare svårigheter, och vars samband med arbetslösheten synes påtagligt. I det komplex av motiv, som framkallat den starka nedgången i nativiteten här i landet, torde nämligen arbetslösheten och risken därför ha utgjort en icke oviktig beståndsdel. Det måste trots allt sä-

gas vara för den unge industriarbetaren ett äventyr att sätta barn till världen, så osäker som hans existens är. Och sedan han vid mognare ålder måhända har skaffat sig en säkrare ställning, finner han ofta, att han blivit för gammal. Att den osäkerhet, som arbetslösheten och arbetslöshetsrisken utgör, alltmera tenderar att omfatta icke blott de egentliga industriarbetarna, såsom i kap. XIII anföres, utan i stigande utsträckning även tjänstemannagruppen är naturligtvis endast ägnat att göra problemet allvarligare och stärka motiven för att från samhällets sida göras alla de insatser för att lösa problemet, som äro möjliga.

För min del finner jag sålunda utredningen hava ådagalagt, att det innevarande läget liksom den sannolika utvecklingen inom den närmaste framtiden motivera helt andra och längre gående åtgärder, än de kommitténs majoritet ansett sig böra föreslå eller rekommendera. Jag tror icke att man, med de förslag kommitténs majoritet framställt, vinner det åsyftade. Kommittén erinrar om att man »i vissa främmande länder ansett sig böra ställa det fackliga organisationsväsendet under en långt gående kontroll och ledning från statens sida» (sid. 237). Så har visserligen skett; med hänsyn till resultatet ur arbetslöshetspolitisk synpunkt synes emellertid exemplet inte efterföljansvärt. I Tyskland, Österrike och Italien (samt Ryssland) har icke blott fackorganisationernas rörelsefrihet begränsats; de fria fackorganisationerna ha helt avskaffats medan företaget i huvudsak torde fortgå i de gamla formerna. Att döma av tillgänglig statistik synes dock inflytandet härav på arbetslösheten inte ha varit övervägande gynnsamt. Under alla förhållanden är utvecklingen mindre gynnsam än i vårt land. I såväl Tyskland som Österrike och Italien har arbetslösheten vikit långsammare, i Italien och Österrike väsentligt långsammare än i vårt land. I själva verket kan intet land med undantag för Finland under det senaste året uppvisa en gynnsammare utveckling ur arbetslöshetssynpunkt än Sverige. Göres jämförelsen från längre tillbaka liggande tidpunkt kan visserligen Tyskland (ehuru det alltjämnt synes ha en större arbetslöshet än Sverige) uppvisa en starkare nedgång, men det är ju bekant, att det under fjolåret vidtogs vissa åtgärder, som väl inte nedbringade arbetslösheten i egentlig mening men däremot förändrade redovisningen, varigenom den statistiskt angivna arbetslösheten blev lägre.

Att förklara de nämnda ländernas ofördelaktigare utveckling bero därav att den fria fackföreningsrörelsen avskaffats vore naturligtvis lika oriktigt, som att förklara vårt förmånligare läge bero av den fria fackföreningsrörelsens existens. Däremot torde man ha rätt att draga den slutsatsen, att arbetslösheten inte utan vidare kan antagas nedgå, därför att man begränsar fackorganisationernas rörelsefrihet. Det är självfallet ett betydande intresse att åstadkomma så stor rörlighet och anpassningsbarhet som möjligt hos arbetskraften. I den mån en monopolistisk fackföreningspolitik förefinnes, men kan hindras genom i betänkandet diskuterade och föreslagna åtgärder, äro dessa utan all gensägelse till gagn för arbetarklassen som sådan. Men om det är ett viktigt önskemål att ordna så, att arbetskraften kan så smidigt som möjligt anpassa sig till föreliggande förhållanden och inordna sin politik under hela

samhällets intressen, gäller detta i icke mindre grad andra för påverkan tillgängliga faktorer såsom investering, rationalisering och kapitalrörelser. Skall samhället kunna ersätta de brister som för närvarande äro så påfallande inom den privata företagsamheten, så kräves det att samma möjligheter till påverkan finnas på alla de punkter, som äro av betydelse. Till dessa möjligheter återkommer jag delvis i det följande under diskussionen om åtgärder mot konjunkturarbetslöshet, men vill här med hänvisning till det anförda uttala den uppfattningen, att statsmakterna för senare förslag och beslut böra taga under omedelbar utredning frågan om en fortlöpande samhällelig kontroll dels över investering och rationalisering och dels över kapitalrörelserna.

På olika ställen i betänkandet har betonats, att den permanenta arbetslösheten icke helt och hållet kan betraktas såsom en från konjunkturarbetslösheten oavhängig företeelse, liksom den icke är oavhängig konjunkturväxlingarna. Det är icke blott så, att i konjunkturarbetslösheten ingår även den permanenta och bidrager att förstora konjunkturarbetslösheten. Den mellan depressionerna kvarstående arbetslösheten är delvis beroende av såväl konjunkturväxlingarna själva som av den arbetslöshet de framkalla. Långtidsutvecklingen är summan av konjunkturernas utveckling. Varje uppsving påverkas av föregående depression, och varje depression får till dels sin karaktär av föregående högkonjunktur. Såsom av utredningen framgår, är det lätt att i den nuvarande arbetslösheten, som enligt i utredningen använd terminologi närmast är att betrakta som permanent, spåra verkningarna av den föregående långvariga depressionen, som vid sitt inbrott försatte dels en del yngre arbetskraft utanför arbetsplatsen och därigenom förhindrade dess utbildning, vilket nu försvårar denna arbetskrafts uppsugning av näringslivet, och dels framkallade ett för tidigt avskedande av en del äldre arbetskraft, som efter depressionen närmast kan anses för gammal för att på vanliga villkor åter erhålla sysselsättning.

Konjunkturarbetslösheten är emellertid dock en särskild företeelse, närmast karakteriserad av den samtidiga och i väldig omfattning inträffande begränsningen av produktionen inom hela näringslivet, som plötsligt stegrar arbetslösheten inom alla områden och avskär från sysselsättning även den fullvärdigaste arbetskraft. Denna plötsliga stegring av arbetslösheten antages icke heller av kommitténs majoritet bero på arbetslösnernas höjd eller arbetsmarknadens stelhet och anses sålunda icke kunna motverkas genom någon lönesänkning, vilket givetvis dock icke hindrar, att ett under depressionen inträffat starkt prisfall, från vilket ingen återgång sker, kan nödvändiggöra en justering av lönerna.

På grund av den konjunkturrella arbetslöshetens speciella karaktär och de förhållanden, som i övrigt råda under depressionen, har, såsom utredningen anför, sedan länge diskuterats möjligheten av en förskjutning av de offentliga arbetena, alltså av det allmännas realkapitalbildning från hög- till lågkonjunktur. I samma mån som detta lyckas, måste växlingarna mellan konjunkturerna bli mindre starka. Högkonjunkturer skulle icke bli så häftiga och på

grund härav även bakslaget mindre kraftigt. Lågkonjunkturen skulle sålunda icke nå samma styrka, och arbetslösheten under denna icke erhålla samma omfattning. Med hänsyn till det samband, som förefinnes mellan den permanenta arbetslösheten och den konjunkturella, måste härav också följa, att även den permanenta arbetslösheten blir av mindre omfattning och är lättare att bekämpa, förebygga och reducera.

De fördelar, som skulle uppnås, därest man verkligen lyckas åstadkomma en sådan förskjutning i tiden av det allmännas investeringar, förefalla sålunda odisputabla. Såsom i denna reservation förut erinrats, betonas det i utredningen, att arbetslönerna måste samhälleligt sett betraktas som en relativt fast kostnad. Kunde den sålunda samhälleligt sett i alla händelser avlönade (varvid det är likgiltigt om »avlönningen» utgår från egna besparingar, genom föräldrar eller barn, från fattigvården eller på annat sätt) arbetskraften syssetsättas i nyttigt arbete, skulle påtagligen en betydande ekonomisk vinning göras. »Det är», såsom utredningen ådagalagt, »visserligen ofrånkomligt, att det ställer sig dyrare ur statsfinansiell synpunkt att försörja de arbetslösa genom arbete än genom att ge dem kontantunderstöd. Denna extrakostnad kan emellertid förbindas med en ökning av det samhälleliga produktionsresultatet» (sid. 133). Den högre kostnaden måste minskas med värdet av det arbetsresultat, som framgår av sysselsättningen. Uppenbarligen finnas väsentliga och ibland oöverstigliga svårigheter att objektivt mäta värdet av det utförda arbetet. Utredningen har på föregående sidor underkastat detta problem en mycket ingående behandling, som emellertid närmast styrker, att man i alla händelser torde kunna säga, att värdet av de sålunda utförda arbetena är större än skillnaden mellan det rena understödet och den i anläggningen investerade summan.

Med en förskjutning — så långt det är möjligt — av det allmännas investeringar till perioder »då den strukturella diskontinuiteten i den ekonomiska utvecklingen medför, att mindre anspråk än eljest ställas på produktionen av kapitalvaror» (sid. 40) skulle det allmänna kunna »motverka den befarade disproportionen» (mellan kreditbehov och kreditdisposition, mellan konsumtionsvaruproduktion och för konsumtion använd köpkraft eller mellan kapitalvaru- och konsumtionsvaruproduktion) »resp. under krisen inriktas på att häva denna» (sid. 41). Då det egentliga syftet är en förskjutning men icke en utökning av det allmännas verksamhet ligger det i problemets natur att konjunkturpolitiken har »att beakta en tredje grupp för konjunkturutvecklingen grundläggande förhållanden, nämligen de drag i penning- och prissystemets sätt att fungera, som medföra, att investeringsökningar lika väl som investeringsreduktioner tendera att spridas från den punkt, på vilken de ursprungligen framträda, över hela näringslivet». Utjämningspolitiken måste sålunda »inriktas icke endast på att häva spridningstendenserna under en depression utan även på att förebygga motsvarande företeelse under ett uppsving» (sid. 41).

Såsom ett komplement till de penningpolitiska ansträngningarna att motverka depressionens styrka och omfattning torde en förskjutning av de offentliga arbetena till depressionstider vara av väsentlig betydelse. Penningpoli-

tiken säges visserligen framstå »såsom det viktigaste hjälpmedlet vid försök att utjämna konjunkturväxlingarna» (sid. 257). Även om man avstår från att gradera vikten av olika åtgärder, vilka för att lämna ett gott resultat i många fall måste samverka, är det givet att penningpolitiken är av stor betydelse; den har också redan sedan gammalt använts i utjämnande syfte. Emellertid framgår det av utredningen, att de penningpolitiska åtgärdernas effektivitet är begränsad därför att »riksbanken ej sällan är tämligen maktlös när det gäller att motverka de för en depression typiska tendenserna till sammandragning av kreditvolym och köpkraft, vilka sprida de depressiva rörelserna över marknaden. I en situation, då det måhända skulle krävas en negativ räntesats för att kreditvolymen skulle hållas uppe, ligger den enda möjligheten att hindra en konjunkturförsämrande och fortsatt reduktion av köpkraften till synes däri, att det allmänna ökar sin investeringsverksamhet, så att nedgången i den privata investeringsverksamheten kompenseras» (sid. 128). Naturligtvis kan den risk för en »lösfläppt inflation» med dess förödande verkningar, som i betänkanadets avdelning IV påpekas föreligga vid dessa ansträngningar att upprätthålla kreditvolym och köpkraft eller rent av att öka dem, i och för sig icke bestridas. Sannolikt är dock (se utredningen sid. 103—104) denna risk mindre, än de faror som följa av en deflation, vilken intet försök göres att hejda. De senare årens erfarenheter synas visa, att de penningvårdande myndigheterna ha väsentligt större förutsättningar att hejda tendenserna till en inflation än motsatsen. De inflationsfall man känner från senare år äro sannolikt mycket mera en frukt av en medveten politik, än de ha varit laviner, som en gång igångsatta rullat vidare utan att man haft möjligheter att hejda dem, medan å andra sidan de senare årens penningpolitik i Sverige kan sägas ha utgjort en sammanhängande kedja av misslyckade försök att med penningpolitiska medel stegra prisnivån. Det synes mig därför vara att överdriva inflationsfaran att så starkt som i betänkanadets avd. IV sker, betona dess förefintlighet; den kan enligt min mening icke utgöra ett skäl mot en under en depression expansiv ekonomisk politik från det allmänna, om denna är motiverad ur andra synpunkter.

Allmänt taget torde sålunda icke stora invändningar vara att göra mot tanken på att genom en förskjutning av det allmännas investeringsverksamhet utjämna utnyttjandet av de kapitalvaruproducerande industriernas kapacitet och därmed konjunkturernas fluktuationer samt arbetslösheten. Man kan näppligen motivera en överksamhet därmed, att krisen och depressionen är den nödvändiga operationen för bortrensning av osundheterna i den ekonomiska verksamheten och justering av ojämnheter, så att den förlorade jämvikten kan återvinnas. Ty lågkonjunkturen sträcker sina verkningar långt utöver gränserna för osund- och ojämnheter och bringar till fullständigt eller delvist nedläggande även av företag, som, då depressionen är förbi, åter träda i verksamhet på samma sätt och i samma utsträckning som tidigare. I utredningen anföres också att »beträffande den grundläggande motiveringen för en forcering eller i alla händelser ett upprätthållande av det allmännas realkapitalbildning under en depression — alltså utjämnningen av kapacitetsutnyttjan-

det i de kapitalvaruproducerande industrierna — behöver ingen oenighet råda, om frågan bedömes ur teoretiska synpunkter. Såväl den konjunkturuppfattning från vilken man utgår, som de praktiska slutsatser, man med stöd av denna drager, torde allmänt sett vara oomtvistligt riktiga» (sid. 127). I betänkandets avdelning IV, där utredningens praktiska slutsatser och rekommendationer äro sammanförda, framhålles också inledningsvis, att »när det gäller att bekämpa den arbetslöshet, vilken kan återföras på konjunkturförändringar, ligga möjligheterna för en aktiv ekonomisk politik väsentligt gynnsammare till än eljest, och bland annat på denna grund bli olika arbetsmarknadsorganisatoriska åtgärder i detta sammanhang av mera underordnad betydelse» (sid. 257). Kommittén erinrar om att utredningen visat »att offentliga investeringar kunna vara ett värdefullt komplement till penningpolitiken i situationer, då den enskilda investeringsverksamheten icke kan påverkas i sammandragande eller utvidgande riktning med tillhjälp av de vanliga penningpolitiska hjälpmedlen. Detta är exempelvis fallet under en utpräglad hausse eller under mycket svår depression» (sid. 268). Kommittén anser sig emellertid, på grund av de väntade praktiska svårigheterna, endast inom vissa gränser kunna bygga någon rekommendation för de offentliga arbetenas tidsförskjutning på den i och för sig oanfäktbara teorien. Man måste för en dylik konjunkturpolitik för det första »förutsätta möjligheten av en något så när säker bedömning av konjunkturutvecklingen och dess former inom det svenska näringslivet. Om dessa förutsättningar icke föreligga utan de konjunkturjämnande åtgärderna sättas in vid oriktig tidpunkt, blir följderna, ej blott att det åsyftade målet, minskningen av konjunkturarbetslösheten, icke nås, utan även att verkningar uppkomma, vilka kunna vara av på längre sikt synnerligen skadlig art» (sid. 257). Dessa förutsättningar föreligga enligt kommittémajoritetens mening icke eller endast i ringa utsträckning. På grund av olika omständigheter är det »naturligt, att förskjutningen av de offentliga investeringarnas omfattning ofta icke kommer till stånd, förrän det konjunkturläge, som motiverat förskjutningen, blivit fullständigt förändrat. Även om anordningar kunna tänkas, som i högre grad än de nuvarande skulle kunna tillgodose kraven på smidighet och fortfärdighet, måste under alla förhållanden anpassningen efter konjunkturförskjutningarna bliva mycket bristfällig» (sid. 262—263). Man kan under dessa förhållanden frukta, att »de offentliga arbetena och beställningarna icke kunna i önskvärd omfattning inskränkas under bättre tider», och att sålunda just de skadliga verkningar uppkomma, som på sid. 232 anges vara desamma som de, vilka »hota vid den permanenta arbetslösheten». Med dessa verkningar avses i huvudsak att de kapitalkrävande offentliga arbetena förhindra annan produktion, därför att de minska de privata företagarnas möjligheter att erhålla kredit. Man åstadkommer sålunda endast en felinriktning av produktionen, som i vidrigt fall rent av kan minska den totala arbetstillgången.

Att betydande svårigheter föreligga för bedömningen av även de närmaste utvecklingstendenserna i konjunkturen kan väl icke bestridas, liksom inte heller att administrativa och politiska risker förefinnas. Men det synes vara

en väsentlig överdrift av faran att så starkt framhäva risken av, att man skulle kunna nå raka motsatsen till vad man åsyftat. Även om det teoretiskt är tänkbart, att man i vidrigt fall med dessa försök till arbetslöshetens minskande skulle kunna framkalla en ökning därav, torde det aldrig på allvar kunna förutsättas, att frekvensen av sådana kompletta misstag skulle bli så livlig, att denna bör kunna åberopas bland egentliga skäl mot en väl förberedd och systematiskt genomförd politik för utjämning av konjunkturväxlingarna. Man torde tvärtom våga hävda, att relativt säkra möjligheter föreligga att för den närmaste tiden förutsäga utvecklingen. I själva verket bygger ju hela statsregleringen på dessa förutsägelsemöjligheter, då budgetåret icke är slut förrän 18 månader efter de ursprungliga planernas uppgörande. Och även om det i dessa budgetregleringar regelbundet göres misstag äro dessa sällan av en sådan storleksgrad, att man icke alltjämt på fullt allvar fortsätter med systemet. Man torde också våga säga, att möjligheterna att någorlunda säkert bedöma tendenserna för den närmaste tiden befinna sig i ökning med de växande erfarenheterna och det systematiska studium, som konjunkturrörelserna men ännu mera de i varje ögonblick aktuella tendenserna underkastas. För att ytterligare stegra möjligheterna till sådan bedömning har också kommittén föreslagit en utökning och intensifiering av den ekonomiska statistiken och dess systematiska bearbetning till en i möjligaste mån tillförlitlig och aktuell konjunkturstatistik.

Om sålunda den teoretiska möjligheten till mer eller mindre betydande misstag icke kan bestridas, torde man enligt min mening knappast kunna åberopa »de svårigheter, som försöken att åstadkomma en motkonjunktur inom de offentliga arbetena i praktiken visat¹ sig medföra» (sid. 264) såsom stöd för den starka frekvensen av dessa misstag. Något egentligt försök att med offentliga arbeten (med undantag för reservarbeten) motverka en ekonomisk depression har i vårt land först gjorts under den senaste lågkonjunkturen. Förberedelserna till denna aktion kunde på grund av kända förhållanden icke igångsättas förrän de sista månaderna 1932, då depressionen befann sig nära eller vid bottenläget. Själva igångsättandet kunde till följd härav börja först med budgetåret 1933/1934. Det är under sådana förhållanden ganska rimligt, att man först kunde sent under 1933 ha arbetena i gång och först under 1934 i önskad omfattning. Hade en plan vid krisens inbrott på förhand varit utarbetad och legat färdig, och hade man inom de beslutande myndigheterna varit principiellt klar och enig rörande finansieringsmetoden, så är det mycket sannolikt, att arbetena skulle ha kunnat börja redan 1931 och under samma år även nått sin beräknade högsta omfattning. Kommittén säger själv att »verkingarna i praktiken av denna politik ha ännu icke varit föremål för närmare undersökningar» (sid. 262). Under sådana förhållanden synes det vara väl tidigt att nu draga några slutsatser rörande vad praktiken verkligen visat.

Bortsett härifrån lämna emellertid de senaste årens erfarenheter icke stöd för farhågorna, att de offentliga arbeten, som startats i utjämningssyfte, skulle särskilt präglas av benägenheten att sträcka sig långt in i konjunktur-

¹ Kurs. min.

uppsvinget och dröja sig kvar fram i den egentliga högkonjunkturen, samt därför vara ägnade att minska den totala arbetstillgången genom sina återverkningar på annan produktion. En sådan verkan kan uppkomma endast i den mån arbetslöshetspolitiken skulle vara ägnad att minska den för det enskilda näringslivet tillgängliga kreditdispositionen. »Bortser man från den av statsarbetena direkt framkallade importökningen, är denna invändning i regel korrekt, endast om kreditutrymmet är fullt utnyttjat och man avser de enskilda företagens möjligheter att expandera med hjälp av kredit, som de själva direkt taga i bankerna», heter det i utredningen (sid. 132). Det torde icke med fog kunna göras gällande att kreditutrymmet ännu är fullt utnyttjat i vårt land, så länge räntorna sjunka eller hålla sig vid en exceptionellt låg nivå, valutareserven växer och bankernas och övriga penninginrättningsars största bekymmer är att placera de sparmedel de anförtros av allmänheten. Jag hänvisar i detta hänseende till vad kommittén själv yttrar å sidorna 266—267. Något svårare är givetvis att bedöma huruvida realkapitalet är fullt utnyttjat eller skulle vara fullt utnyttjat även om inga statsarbeten pågingo. Måhända är utnyttjandet fullständigt i något fall. Att det icke är så i alla torde dock vara klart, liksom det är klart att ekonomiska möjligheter torde föreligga att ytterligare utöka realkapitalet även inom den enskilda verksamheten. Grundläggande härför är tillgången på sparande, på kapitaldisposition, och denna tillgång synes ännu i förhållande till efterfrågan vara riklig.

Trots att kommitténs starka betonande av vanskligheterna kunde tolkas som en oförtydbar ehuru icke bestämt uttalad avrådan av »metoden att generellt öka anslagen till offentliga arbeten och beställningar under depressioner» (sid. 263—264) anser den emellertid icke möjligheten av en bättre konjunkturpolitik än den vanligen bedrivna utesluten. Det förefaller, säger kommittén, som skulle det vara möjligt att för vissa områden av statens verksamhet genomföra en långtidsplanering. Då olika områden äro olika konjunkturbundna, skulle man genom en dylik planering, då »äskandena från myndigheter inom de mera konjunkturbundna områdena eller från andra håll på grund av särskilda omständigheter visa en tendens att sjunka» kunna bereda »anslag för de mindre konjunkturbundna områdena ökat utrymme i budgeten» (sid. 264) och tvärtom. »Härigenom skulle en utjämning av de offentliga arbetena och beställningarna kunna ske.» Till detta kommer att kommittén oförbehållsamt rekommenderar en utvidgning av reservarbeten av samma slag som de nu bedrivna, ehuru till lägre löner än dem, som på den öppna marknaden tillämpas för motsvarande slag av arbeten, samt under betoning av att de utgöra ett led i en understödsverksamhet.

Det synes ingalunda klart huruvida man vid en systematisk tillämpning av den av kommittén föreslagna metoden skulle vinna en utjämning av de offentliga arbetena eller en mer eller mindre markerad tidsförskjutning. Avgörande måste vara hur mycket som är konjunkturbundet och hur mycket som icke är det. Jag är för min del närmast böjd att tro, att man skulle vinna mera än blott och bart en utjämning, att man sålunda skulle nå en verklig tidsförskjutning, om vars omfattning det dock inte är möjligt att utan närmare

undersökningar göra sig en föreställning. Denna uppfattning vilar dock på förutsättningen att även de nu som reservarbeten bedrivna offentliga arbetena ingå i den långtidsplanering, om vars önskvärdhet enighet rått inom kommittén. Även de såsom reservarbeten utförda anläggningarna tillhöra de offentliga arbeten, vars utförande normalt faller inom det allmännas verksamhetsområde. Då man i betänkandet skiljt dem från offentliga arbeten av annat slag, har det närmast varit ur synpunkten, att reservarbetenas omedelbara ändamål är att bereda de arbetslösa sysselsättning och inkomst, varför de väljas med hänsyn till att de äro relativt arbetskrävande. Den synpunkt, som närmast anlägges på det andra slaget av offentliga arbeten, är deras förmåga att efterfråga de produkter, som tillverkas av den under depressionen i större eller mindre omfattning stillaliggande kapitalvaruproduktionen. Mellan dessa båda synpunkter föreligger givetvis en skillnad, som man dock bör akta sig att överdriva. Gemensamt för båda slagen av arbete är, att deras igångsättande ytterst syfta till att bereda arbetslösa sysselsättning och inkomst. Det är inte blott för att maskinerna skola gå, som man tänker sig att genom det allmännas anläggningar och beställningar kunna öka efterfrågan under depressionen på de kapitalvaruproducerande industriernas produkter. Att man väljer denna väg för tillgodoseende av det verkliga syftet, nämligen att bereda de arbetslösa sysselsättning, är givetvis, att man härmed dels tänker sig arbetarna sysselsatta inom sina gamla verksamhetsområden och dels hoppas nå ett bättre produktionsresultat d. v. s. större nytta genom att taga i bruk en utrustning, som man redan har, än om man lät utrustningen ligga stilla och utförde något arbete vid sidan om och utan dess hjälp. Å andra sidan måste man även på reservarbeten ställa kravet på en viss grad av nytta.

Genomföres en långtidsplanering för de offentliga arbetena i syfte att förlägga så mycket som det är möjligt och lämpligt till tider av depression, synes mig därför ganska naturligt, att bland dessa arbeten inräkna såväl väg- och broanläggningar, hamnar och kanaler, etc., som kraftverk och sjukhusbyggnader samt andra offentliga byggnader, järnvägselektrifiering, o. s. v. Man kan inte utskilja en del av dessa arbeten från långtidsplaneringen, utan att i motsvarande grad minska dennas effektivitet ur konjunktursynpunkt, vilken givetvis är beroende av omfattningen av de offentliga arbeten, som man medvetet och planmässigt söker förskjuta till depressionstider. Att intaga samtliga arbetsområden i planeringen skulle däremot minska de nu vanliga bekymren att »finna lämpliga arbetsobjekt», liksom också risken att vid sökandet efter arbetsobjekt se sig nödsakad att välja sådana, vars angelägenhetsgrad och följaktligen nytta är diskutabel, vilket med nuvarande system stundom torde ha skett, d. v. s. långtidsplaneringen torde reducera faran av den felinriktning av produktionen, för vilken kommittén i annat sammanhang varnar, och det slöseri med allmänna medel, som den fruktar. Om dessa normalt på det allmänna fallande arbeten också utfördes under normala betingelser, skulle måhända arbetseffekten slutligen stegras, och man skulle undvika vad som nu från olika håll vid skilda tillfällen ansetts vara fallet, nämligen att de till låga löner utförda reservarbetena dock bli tämligen dyra.

Att man faktiskt genom de offentliga arbetenas utvidgning under en depression kan utjämna sysselsättningsfluktuationerna synes mig erfarenheter-na från de två senaste depressionerna visa, för att inte gå tillbaka till tidigare försök i samma riktning. Det torde visserligen få anses obestridligt, att man genom en inriktning på att utnyttja de kapitalvaruproducerande industriernas kapacitet vinner en något mindre sysselsättning för de arbetslösa. Under förutsättning att man söker koncentrera det allmännas efterfrågan på inom landet tillverkade varor och strävar att undvika import, synes skillnaden i sysselsättning inte behöva bli större, än att den mer än uppväges av de fördelar det erbjuder att även söka utnyttja kapitalvaruindustrierna, d. v. s. fördelarna av ett jämförelsevis större produktionsresultat, och därav att arbetarna i större omfattning kunna sysselsättas inom de näringar och på de orter de vanligen sysselsättas.

Skillnaden mellan den ståndpunkt jag här företräder och den av kommittémajoriteten förfäktade är i själva verket inte överdrivet stor. Den skulle närmast kunna uttryckas så att kommittémajoriteten från långtidsplaneringen undantager arbeten av det slag, vilka nu vanligen utföras såsom reservarbeten och ger dem en särskild ställning utanför de planmässiga försöken till en tidsförskjutning av det allmännas investeringsverksamhet. Till detta kommer att kommittémajoriteten förutsätter, att arbetsvillkoren vid dessa arbeten skola vara sämre än de normalt vid dylika arbeten gällande. För min del anser jag att alla arbeten av här ifrågakommande slag, som normalt falla på det allmänna, skola intagas under långtidsplaneringen för att så långt som det är möjligt och lämpligt förläggas till depressionsperioder, samt utföras under vid arbetena i fråga vanligen gällande arbetsbetingelser. Av detta följer utan vidare, att mot ökningen av det allmännas investeringar under depressionen måste svara en indragning därav under högkonjunkturen. En dylik effekt måste vara icke endast finanspolitiskt gynnsam utan lämplig även med hänsyn till önskvärdheten av, att det allmänna under en högkonjunktur, då det enskilda näringslivet söker utnyttja de produktiva resurserna, så litet som möjligt konkurrerar därom med de privata företagen.

Måhända kan trots allt under en depression ett behov återstå att så att säga »hitta på» arbetstillfällen för att bereda arbetslösa sysselsättning. Det blir i så fall arbetstillfällen som ligga utanför den normala verksamheten och som ingen skulle fundera på att utföra, därest arbetslösheten inte funnits, d. v. s. arbeten som inte äro räntabla och inte synas trängande nödvändiga. Dylika arbeten, som närmast måste vara att betrakta såsom reservarbeten i ursprunglig mening, måste då närmast anses utgöra ett komplement till understödsverksamheten och avse att pröva arbetsvilligheten och upprätthålla arbetsförmågan; därutöver få de giva den valuta de möjligen kunna. Att under dessa former utföra de arbeten, som under nuvarande förhållanden vanligen utföras som reservarbeten, synes mig däremot varken rationellt eller riktigt. Såsom i betänkandet framhålles äro en stor del av dessa arbeten sådana, som i alla hän-delser måste utföras antingen omedelbart eller under den närmaste framtiden. Den utbyggnad av vägnätet, som genom statens arbetslöshetskommission före-

tagits, torde egentligen ha tillhört de nödvändiga eller i varje fall högst önskvärda arbetena. Om arbetena inte utförts genom A.K. skulle de sannolikt till väsentlig del ha utförts av någon annan, därför att behov känts föreligga. Jag kan inte finna att arbetena under sådana förhållanden skola utföras under sämre betingelser.

Beträffande kommitténs farhågor, att försöken till en effektiv konjunkturpolitik skulle kunna sluta i »en fortgående varaktig utvidgning» av det allmännas verksamhet, som naturligtvis måste ske på den enskilda verksamhetens bekostnad, så ligga som synes dessa på ett annat plan. De äro ett uttryck för de politiska grundsatser, som uppdragit de allmänna principiella gränserna för kommitténs förslag och rekommendationer. Detta spörsmål har jag ägnat några ord redan på sid. 299 och skall här förbigå det. Jag anser visserligen i högsta grad osannolikt, att man via konjunkturpolitiken skulle så att säga bakom ryggen på de beslutande myndigheternas verkliga mening kunna smussla över en större eller mindre del av den ekonomiska verksamheten från enskilda till staten. Under alla förhållanden förefaller sådant vara möjligt blott under en förutsättning, nämligen att staten visade sig kunna handhava arbetena till relativ belåtenhet. Vore detta icke fallet skulle i en demokratisk stat oppositionen snart anmäla sig och staten befrias från uppgifterna, samt arbetet återföras till den privata företagsamheten.

Det framgår av vad jag sålunda anført, att jag såtillvida icke kan instämma i de rekommendationer kommittén givit, att jag finner det allmännas hela investeringsverksamhet så långt möjligt böra underkastas långtidsplanering, samt att alla de arbeten av här berörda slag, som normalt utföras av det allmänna, i den mån det är lämpligt och möjligt förläggas till depressionsperioder och utföras under i övrigt på marknaden gällande betingelser.

Emellertid visa utredningarna att möjligheterna att i praktiken finna investeringsformer, som avsevärt öka sysselsättningen för de kapitalvaruproducerande industrierna i vårt land äro synnerligen begränsade. Det är endast en så relativt liten del av den ekonomiska verksamheten, som är underkastad samhällliga avgöranden, att effektiviteten trots allt av den här diskuterade konjunkturutjämnningen måste bli förhållandevis ringa. Inom distribution och handel likaväl som vid produktionen av färdigprodukter är det enskilda initiativet nästan alltjämt allenarådande.

Det faller sig naturligt att från dessa konstateranden föras in på frågan, huruvida samhällets ekonomiska verksamhet skulle kunna vidgas, varigenom en större effekt skulle kunna vinnas av den konjunkturutjämnande politiken. Möjligheterna härtill äro naturligtvis i högsta grad beroende på vilka arbetsobjekt som lämpligen kunna infogas i en sådan politik. I utredningen framhålls att »när man påyrkar ökade offentliga arbeten med hänvisning till önskvärdheten av en utjämning av de strukturella ojämnheter i utnyttjandet av de kapitalvaruproducerande industriernas kapacitet, så måste man förutsetta . . . , att de bereda sysselsättning åt de kapitalvaruproducerande industrier, som finnas inom landet. — — — Om man försöker att se, vilka kon-

sekvenser här berörda förhållande har för valet av arbetsobjekt vid ett utnyttjande av de offentliga arbetena som konjunkturpolitiskt instrument i Sverige, torde kunna fastslås, att i första rummet sådana arbeten böra väljas, som taga i anspråk trävaror, jord- och stenindustriens huvudprodukter — alltså tegel, cement och gatsten — samt verkstadsprodukter. Med rätta har framhållits, att byggnadsverksamhet står som en huvudavnämare — direkt eller indirekt — i alla de angivna fallen» (sid. 140).

Ur penningpolitisk synpunkt måste de arbeten, som dragas in under konjunkturutjämningssträvandena, vara sådana, som i minsta möjliga grad inkräcka på det penningpolitiska utrymmet. De måste med andra ord befinna sig på längsta möjliga avstånd från den internationella prisgränsen och i minsta möjliga mån utlösa en ökad import. »Det är under angivna förhållanden önskvärt, att köpkraftstillskotten inriktas mot varor, som kunna antagas ligga långt under den för dem gällande övre internationella prisgränsen» (sid. 141). Det är, säges det i utredningen, mycket svårt att fälla några generella omdömen om olika varor ur här angivna synpunkter, men för kommitténs räkning utförda undersökningar berättiga till vissa slutsatser. »Av övriga tjänster och varor, vilka äro föremål för efterfrågan från de bredare lagrens sida, är det främst *bostäderna*, som påkalla uppmärksamhet. Där möter det förhållandet, att medan själva tjänstens, alltså bostadsförmånens, pris säkerligen på kort sikt ligger rätt långt under den internationella prisgränsen, så är det dock i regel, bl. a. till följd av sin betydande stelhet under en konjunkturrell nedgångsperiod, så högt, att man icke har större anledning att eftersträva en höjning eller ens en stabilisering därav» (sid. 142). Av utredningen framgår vidare, att »till de kapitalvaror, vilkas pris åtminstone under en depression torde befinna sig på ett visst avstånd från den internationella prisgränsen, höra vissa av byggnadsindustriens materialier, i främsta rummet tegel» (sid. 143). Till byggnadsindustriens material höra visserligen även andra varor, som ligga vid eller i omedelbar närhet av den internationella prisgränsen. Då emellertid produktionskapaciteten inom en del av de industrier, som framställa dessa produkter, är större än den som kan tänkas bli tagen i anspråk ens under mycket kraftiga försök att utnyttja kapitalvaruindustriernas kapacitet under en depression, torde så länge depressionen pågår knappast någon fara föreligga, att den inhemska efterfrågan skall framkalla någon så betydande prisstegring att fara för import föreligger.

Emellertid tillhör större delen av byggnadsindustrien icke det allmännas verksamhet utan den enskilda företagsamheten. Detta är förhållandet icke allenast så betraktat, att även offentliga byggnader i regel uppföras såtillvida av enskilda företagare, att de utgöra det allmännas entreprenörer. Att detta är fallet behöver ur här diskuterade synpunkter icke ha någon större betydelse, då det i alla händelser är det allmänna, som i egenskap av beställare avgör tidpunkten för arbetenas utförande. Större delen av byggnadsverksamheten ligger på enskilda händer även på så sätt, att det enskilda initiativet är bestämmande för tiden, då byggnaderna skola tillkomma och arbetet utföras. Det offentliga byggandet för olika ändamål utgör visserligen icke

en alldeles obetydlig del av denna verksamhet, men den ojämförligt största delen av byggnadsverksamheten, då den icke är direkt sammankopplad med industrien, kräves dock för uppförande av bostäder, vilka nära nog uteslutande bero av det enskilda initiativet, den enskilda spekulativen. Som regel ter sig för denna bostadsproduktionen mindre lockande under en depression. Likviditetssträvandena från bankerna förminska kreditmöjligheterna och försvåra verksamheten för de egentliga företagen inom branschen, även om de skulle vilja fortsätta verksamheten. Räntabilitetsutsikterna te sig oftast sämre under en depressions början, då man har att räkna med minskad inflyttning till städerna på grund av depressionen, och arbetslösheten hejdar den enskildes strävanden att höja sin bostadsstandard. Även om man alltid kan räkna med, att efterfrågan så småningom skall taga även under depressionen uppförda bostadshus i anspråk, utgöra dock de nära liggande riskerna och de omedelbart sämre utsikterna tillräckligt avskräckande moment för att under depressionen tämligen effektivt lamslå även bostadsproduktionen med de sekundära arbetslöshetsverkningar, som härav uppkomma. Om bostadsproduktionen icke varit beroende av det enskilda vinstmotivet utan kunnat inordnas under den samhälleliga synvinkeln att bereda i möjligaste mån jämn sysselsättning för arbetskraften och jämnt utnyttjande av kapitalvaruindustriernas produktionskapacitet, så förefaller uppförandet av bostäder åtminstone till en väsentlig del lika väl som offentliga byggnader med fördel kunna förläggas till tider, då den ekonomiska verksamheten på grund av konjunkturella orsaker är mer eller mindre starkt begränsad.

Man kan visserligen, erinrar utredningen, invända mot denna tanke, att »om det allmänna företager investeringar i bostäder, så motverkas de konjunkturlyftande verkningarna lätt av det tryck, den statliga konkurrensen utövar på bostadsmarknaden» (sid. 143). »Såsom tidigare framhållits, kan denna begränsning tänkas i viss mån eliminerad, om de statliga åtgärderna samtidigt öka efterfrågan på den berörda produkten. Om den statliga verksamheten skulle inriktas på bostadsproduktion och på samma gång tillförde de minst bemedlade ett tillskott till köpkraften samt om den på denna grund kunde väntas medföra även ökad bostadsefterfrågan, skulle alltså de invändningar, som ur konkurrenssynpunkt kunna resas mot statens uppträdande på bostadsmarknaden, i viss mån försvagas. Att de likväl icke kunna förbises är dock givet, och om man överhuvud skall kunna tillmäta detta försvar för statens uppträdande som konkurrent till det enskilda näringslivet praktisk betydelse, fordras med all säkerhet, att den offentliga investeringsverksamheten kompletteras med ändamålsenliga åtgärder till förmån för ett höjande av bostadsstandarden» (sid. 143).

Ur arbetslöshetssynpunkt kan det naturligtvis vara motiverat att fästa avseende vid den verkan, statens uppträdande som konkurrent till de enskilda näringsutövarna kan medföra. Om nämligen den enskilda verksamheten inskränktes i samma mån som staten utvidgade sin, skulle ur synpunkten av efterfrågan på arbetskraft och utnyttjande av kapitalvaruindustriernas produktionskapacitet intet vara vunnet. Vi skulle då från en annan väg hamna

i samma svårigheter som tidigare i detta yttrande diskuterats ur synpunkten av kreditmöjligheterna. Under själva depressionen behövde väl inte denna fara bli aktuell, ty då förutsattes ju i alla händelser den privata bostadsproduktionen ligga tämligen nere. Men givet är, att en statlig bostadsproduktion under depressionen kunde tänkas verka återhållande på det privata bygandet under ett kommande uppsving. Till en viss grad vore kanske detta icke olägligt, därför att bostadsproduktionen som känt är har större benägenhet än nästan varje annan industri att ryckvis expandera och sammandragas. Det vore säkerligen en fördel om dessa ryck bleve mindre häftiga. Men man har kanske icke rätt att bagatellisera faran för en mera varaktig indragning av den privata bostadsproduktionen.

Emellertid finnes det, såsom också i utredningen antydes, en stark anledning för samhället att intressera sig för bostadsproduktionen även ur andra synpunkter än de arbetslöshetspolitiska. Dels är bostadsstandarden beklagligt låg i vårt land, och samhällliga åtgärder äro ur denna synpunkt i högsta grad påkallade för dess höjande. Sådana åtgärder ha visserligen av och till vidtagits men utan något planmässigt försök till konjunkturplacering och utan ett systematiskt fullföljande av ett egentligt bostadsprogram. Såsom i utredningen säges kan emellertid dessa synpunkter förbigås här, då hela frågan varit föremål för undersökning på annat håll. Behovet av en social bostadspolitik och en effektiv arbetslöshetspolitik bidraga emellertid ömsesidigt att förstärka varandra. Men bostadsproduktionen torde dessutom vara den av våra stora industrier, som företer den sämsta organisationen, om den ens har någon organisation alls. Ingen verksamhet torde i samma grad som denna vara tummelplatsen för en spekulation, som i mycket erinrar om de gyllene krigsårens »gulascheri». Att så är fallet beror naturligtvis därpå, att verksamheten kräver en så ringa investering av kapital i det egentliga företaget, att detta mera sällan växer ut till ett stort, väl organiserat företag, som är intresserat av att hålla verksamheten något så när jämnt i gång på grund av de fasta kostnader företaget har. Kapitalet investeras nästan uteslutande i produkten, som efter färdigställandet realiserar. Även om detta icke sker är förvaltningen av den färdiga bostadsfastigheten en helt annan verksamhet än uppförande av nya. Man torde våga förutsätta, att därest bostadsproduktionen omhänderhafts av ett mindre antal stora företag, som hade intresse av och därför bemödade sig om att hålla verksamheten något så när jämnt i gång, skulle förhållandena inom byggnadsindustrien ge långt mindre anledning till klagomål än nu är fallet. Icke minst de ständiga klagomålen över s. k. fackföreningsterror skulle säkerligen bortfalla, ty vid närmare eftersyn visar det sig ju, att de flesta av dessa klagomål, antingen de äro berättigade eller icke, hänföra sig till byggnadsindustrien, framför allt i våra större städer. Det är klart att denna lokalisering av stridigheterna på arbetsmarknaden måste bero på själva industriorganisationen, då det knappast kan förutsättas, att vare sig byggnadsarbetare eller företagare i och för sig skulle tillhöra något särskilt släkte av stridigare slag än andra medborgare. Om de placerades i en annan sysselsättning eller byggnadsindustrien fick en organisation, som var mera

lik den övriga industriella verksamhetens, skulle stridigheterna sannolikt också antaga samma karaktär som inom andra industrier. Man kan därför antaga, att i den mån samhället omhändertog bostadsproduktionen, skulle förhållandena i detta hänseende snart nog förändra sig.

Det är min bestämda övertygelse att man härigenom för arbetsfreden inom byggnadsindustrien skulle vinna väsentligt mera än genom en lagstiftning, som mer eller mindre effektivt begränsade fackorganisationernas rörelsefrihet.

Även ur säsongarbetslöshetssynpunkt har denna fråga sitt intresse. Med hänsyn till att säsongfluktuationerna inom byggnadsindustrien påtagligen bero på klimatiska förhållanden förutsattes i kap. XXII, att man har »en möjlighet att begränsa säsongarbetslösheten genom en säsonggradering av arbetslönerna» (sid. 278—279), d. v. s. att byggnadsarbetarna skulle ha en lägre lön under vintern för att utjämna de högre kostnader, varmed industrien belastas, om den är i gång under denna tid. Man kan ju också se saken från andra sidan och säga, att arbetarna skulle ha en högre lön under sommaren. Ehuru det utifrån sett kunde förefalla, som rätt små invändningar kunde göras mot en sådan anordning, då den inte påverkade årslönen, äro emellertid arbetarna bestämda motståndare till denna med säsongerna fluktuerande lön. I själva verket förefaller fluktuationerna icke heller nödvändiga, under förutsättning att byggnadsindustrien liksom de flesta andra industrier omhänderhades av fast organiserade företag. Praktiskt taget alla företag arbeta med högre kostnader under vintern. Men några spekulationer på en säsonggradering av lönen föreligga dock icke. Det måste också för ett företag, som går hela året, vara komplett likgiltigt om det under 6 månader betalar en lön av 1:50 kr. per timme och under 6 månader en lön av 1:00 kr. eller om det under 12 månader betalar 1:25 kr. Påtagligen operera också de ständigt i gång varande företagen mer eller mindre medvetet med en dylik genomsnittslön, som utjämnar olikheten i kostnader under olika årstider. För det allmänna skulle en helt annan anledning att eftersträva en jämn sysselsättning till en dylik genomsnittslön förefinnas, därest bostadsproduktionen befann sig i dess regi eller under dess ledning. Ty oavsett storleken av det kapital, som var investerat i själva företaget, utgjorde såsom såväl i utredning som förut i detta yttrande betonats arbetslönen en sådan fast kostnad, som belastade samhället även under den tid verksamheten låg nere.

Emellertid är det knappast tänkbart, att det allmänna skall kunna uppnå vare sig en starkare utjämning av konjunkturväxlingarna eller i övrigt bättre ordnade förhållanden inom byggnadsindustrien, om stat och kommun blott under en depression tillfälligtvis ingrep med sporadiska åtgärder utan plan och inre sammanhang. Skall något väsentligt vinnas måste dylika åtgärder inriktas på lång sikt. De måste liksom övriga offentliga arbeten planläggas för längre tid framåt, om man vill vinna såväl en utjämning av konjunkturväxlingarna som en bättre organisation av byggnadsindustrien. Ännu mera är kanske detta fallet, då man vill uppnå en höjning av bostadsstandarden. Slutligen måste naturligtvis hela denna verksamhet ha väsentligt olika former för sitt bedrivande på landsbygden och i städerna. Medan man i städerna när-

mast måste tänka sig hela verksamhetens omhänderhavande och kanske även fastigheternas ägande av samhället, därest verkligt betydelsefulla resultat skola uppnås, får den på landsbygden måhända mera taga formen av tillhandahållande av kredit och materialer eller liknande. Dessa och andra detaljfrågor måste självfallet underkastas en särskild utredning.

Med hänsyn till vad ovan anförts vill undertecknad föreslå att statsmakterna omedelbart taga initiativet till bostadsproduktionernas överförande till samhällelig regi eller under en med hänsyn till de anförda strävandena ändamålsenlig kontroll.

Även om den verksamhet, som samhället i konjunkturutjämnande syfte bedriver eller eljest tar initiativ till och understöder, i huvudsak framkallar en ökad efterfrågan på inom landet framställda kapitalvaror, måste den dock väntas medföra även en stegrad import, därigenom att den ökar köpkraftsvolymen i landet, och det alltid måste antagas, att en del av köpkraften inriktas mot importvaror. En köpkraftsexpansion, anföres det i utredningen, kan utöva ett ogynnsamt inflytande på handels- och valutautvecklingen, alldeles oavsett hur priserna påverkas. »Den får nämligen i flertalet fall till konsekvens automatiska efterfrågeförskjutningar, vilka leda till en ökning av importen. I den mån dessa förskjutningar gälla konsumtionsvaror, föreligga av tidigare angivna skäl praktiskt taget inga möjligheter att genom ett lämpligt val av arbetsobjekt begränsa återverkningarna på kreditutrymmet; det bör dock framhållas, att medel, utbetalade som löner till förut arbetslösa, möjligen i mindre utsträckning komma att användas för inköp av importvaror» (sid. 143 o. f.). Dess bättre torde man i stället ha skäl att vänta en ökad efterfrågan på jordbruksprodukter. »Det är nämligen så, att om än expansionspolitiken i övervägande grad gynnar industrien och dess arbetare, så kan den likväl genom att öka de minst bemedlades köpkraft tänkas leda till en uppgång i konsumtionen av jordbruksprodukter» (sid. 150). Trots allt föreligga emellertid ändå möjligheter till en importökning, och problemet är i grunden knappast heller att helt undvika denna, d. v. s. att »organisera en konjunkturlyftande politik utan att alls inkräkta på det givna kreditutrymmet». Det är i stället »hur ett begränsat kreditutrymme effektivast skall kunna utnyttjas» (sid. 144).

Det effektivaste utnyttjandet av kreditutrymmet är en fråga om handelspolitiken. Såsom förut i denna reservation erinras, påpekar kommittén i IV avdelningen, att man i allmänhet brukar antaga, att den för folkförsörjningen bästa handelspolitiken är frihandeln i den mening denna term i den allmänna diskussionen fått. »Generellt sett», säger kommittén, »äger denna sats otvivelaktigt giltighet. Det är omöjligt att bestrida, att de förändringar i handelspolitiken, som på skilda håll genomförts under senare år och som i regel åsyftat att förbättra försörjningen i respektive länder genom sitt inflytande i riktning mot en begränsning av det internationella varuutbytet, minskat den allmänna försörjningen och därigenom bidragit till uppkomsten av permanent arbetslöshet. Under nuvarande förhållanden inom den internationella handeln

måste emellertid ett land som Sverige inrätta sig efter dessa, och i de flesta fall kan man icke driva en självständig handelspolitik efter principer, som ur allmänna synpunkter kunna vara önskvärda» (sid. 253). Frihandeln måste sålunda i närvarande situation anses såsom endast ett platoniskt önskemål. Det måste betraktas såsom osannolikt, att för den närmaste framtiden en återgång kommer att ske till ens den relativa handelsfrihet, som förefanns före 1914. Såvitt man kan se, är det rimligare att antaga, att världshandeln under de former den hittills bedrivits, icke kommer att utveckla sig i takt med produktionen, i vilket fall den inhemska marknaden i varje land skulle komma att erhålla en relativt ökad betydelse. Det klassiska frihandelsargumentet kan sålunda — hur obestriddigt det under givna förutsättningar än är — avföras ur diskussionen.

Då sålunda en mer eller mindre omedelbar avveckling av nu gällande handelsrestriktioner icke är tänkbar, och då under vissa förutsättningar »en reglering av importen kan framstå som motiverad ur arbetslöshetssynpunkt» (sid. 272), så återstår frågan om form och omfattning för denna reglering. De former kommittén diskuterat äro tullar, licensförfarande och ett genomfört importmonopol.

»Tullar, som för sådant ändamål ligga nära till hands, ha i regel visat sig svåra att avskaffa, även om förutsättningarna för deras tillkomst försvunnit», säger kommittén. »Skulle emellertid garantier i nämnda avseende vinnas, förefalla tullar att ha åtskilliga företräden framför de förut diskuterade medlen. Särskilt under nuvarande förhållanden inom den internationella handelspolitiken förefaller det möjligt, att utsikter kunna finnas till en fördelaktig omreglering av nu gällande tullar» (sid. 272). Med »de förut diskuterade medlen» avses här offentliga arbeten, subventioner, lån och prisregleringar under en normal eller god konjunktur, som dock visar outnyttjad produktionskapacitet. Särskilt svårigheterna »att organisera prisregleringar, genomförda i produktionsstödjande syfte, äro likaledes mycket påtagliga» säger kommittén med särskild hänsikt på de senaste årens erfarenheter rörande jordbrukshjälpen. Däremot ansluter sig kommittén till tanken, »att i akuta nödlägen, som hota att förstöra valutarelacionerna och som kunna mötas endast genom synnerligen kraftiga ingripanden, genomföra åtgärder av den typ, som förutsetts i den vid 1934 års riksdag antagna beredskapslagstiftningen, exempelvis ett i skyddssyfte organiserat licensförfarande» (sid. 260).

Utan tvivel visar vår jordbrukspolitik en viss brist på plan och samorganisation, därför att den tillkommit från fall till fall och utan genomarbetad plan men däremot under mer eller mindre segt motstånd mot att erkänna situationen, som den är, och de krav på en fullständigare reglering, denna kunde kräva, när man en gång börjat.

Vissa förbättringar ha otvivelaktigt ägt rum i denna jordbruksreglering under år 1934, men den bär alltjämt på sviterna av sin egendomliga start, som synes ha berott på en ordets makt över tanken, som tog sig uttryck däri, att man genom undvikande av tullar ville bevara frihandelns sken, medan man genom importreglering och minimipris sökte undkomma dess verkan.

Däremot kan jag icke i övrigt instämma beträffande tullarnas företräden såsom utrikeshandelns regulator. Även om något slags garantier skulle vinnas — vilket dock torde bli mycket svårt — för deras avskaffande, synes det mig ligga i sakens natur, att de endast med de yttersta svårigheter om ens någonsin kunna tillämpas med erforderlig smidighet. I utredningen påpekas sålunda, att »har man slagit in på en expansionspolitik efter angivna linjer, är man alltså i viss grad bunden att fullfölja densamma. Detta betyder, att man måste ha anledning antaga, att det otillräckliga kapacitetsutnyttjandet, som motiverar införandet av tullskydd, är av en viss varaktighet. En handelspolitik efter här anförda linjer kan med andra ord endast undantagsvis anses motiverad i ett depressionstillstånd av konjunkturtyp, då man i regel kan utgå ifrån, att näringslivet under ett kommande uppsving automatiskt skall taga i anspråk de under depressionen outnyttjade resurserna» (sid. 82 o. f.). Man är sålunda i huvudsak hänvisad att anlita tullar såsom handelspolitiskt hjälpmedel i andra situationer än den konjunkturrella arbetslöshetens, vilket väsentligt begränsar deras betydelse. Kommitténs majoritet har visserligen tänkt, »att handelspolitiken ur konjunkturpolitisk synpunkt snarast bör betraktas som ett komplement till penningpolitiken» (sid. 260). Även för denna mera begränsade uppgift synes emellertid tullarna endast erbjuda mycket små möjligheter. I utredningen framhålles, att »penningpolitiken framstår ur konjunktursynpunkt såsom primär i förhållande till handelspolitiken. Denna får därför sin utformning fullständigt bestämd av de svagheter, som på en öppen marknad vidlåda en isolerad, på en konjunkturutmätning inriktad politik. I detta sammanhang äro emellertid tullar, exportpremier etc. mycket ofullkomliga hjälpmedel» (sid. 99). I någon mån torde man visserligen med tullpolitiska medel kunna avskära tendenserna till en importökning, som en stegring av köpkraften kan väntas föranleda, ehuru även detta i ringa grad. »Däremot framstår i regel tullpolitiken såsom alldeles otillräcklig, när det gäller att göra landets penningpolitik oberoende av exempelvis kastningar i de korta kapitalströmmarnas riktning» (sid. 99). Tullarna äro sålunda enligt betänkandets eget omdöme varken särskilt smidiga eller effektiva. »Man har därför stundom framställt en handelsreglering genom statligt importmonopol — som dock icke behöver få en strängare form än exempelvis licensförfarande — såsom ett nödvändigt komplement till en på självständig konjunkturutmätning inriktad arbets- och penningpolitik» (sid. 99). Givetvis kan man, om man i övrigt har fullständig handelspolitisk frihet, genomföra en mycket effektiv kontroll genom ett statligt importmonopol byggt på licensförfarande. »För att man skall ha läget fullständigt i sin hand», konstaterar emellertid utredningen, »skulle tydligen krävas statligt utrikeshandelsmonopol. Verkan av tullar, exportpremier etc. är alltid mera oviss» (sid. 38), och i avd. IV, där kommittén tar ställning till frågan, heter det: »Förhållandena kunna i vissa fall ligga något annorlunda till vid importmonopol, om man härigenom skulle kunna anpassa åtgärderna efter skiftningarna i marknadsläget» (sid. 260). Kommittén avböjer emellertid ett dylikt monopol såsom »ur många synpunkter icke försvarligt» (sid. 260). Som synes har kommit-

tén inte närmare angivit vilka de synpunkter äro, ur vilka importmonopolet är oförsvarligt. Närmast torde man få tänka sig att administrationen bereder svårigheter eller att utlandet kan tänkas tillgripa repressalier. För min del finner jag inte några skäl, som styrka antagande att administrationssvårigheterna skulle bli större vid ett utrikeshandelsmonopol, än om importen till någon större fullständighet skulle regleras genom tullar, och faran för repressalier är erfarenhetsmässigt ingalunda utesluten vid tullar. Jag underskattar ingalunda den pressning, för vilken en stat utrustad med utrikeshandelsmonopol kan utsättas vid traktatförhandlingar, just därför att den har makt att importera vad den vill eller varifrån den vill. Den kan icke med en hänvisning till sin relativa maktlöshet värja sig mot denna pressning. Det synes mig emellertid som skulle pressningen inte behöva vara mindre, därest det ligger i statens skön att underlätta importen genom upphävande av en eller flera tullar. Å andra sidan kan maktlösheten vara ett minus vid förhandlingarna. Om vi kräva lättnader för vår utförsel måste det vara en fördelaktig position att kunna giva bestämda utfästelser om en viss import. Såsom »bytesobjekt» synes denna ställning vara åtskilligt förmånligare än de kamptullar, som man inför för att vid förhandlingarna kunna lova deras upphävande, eller som man vid förhandlingarna hotar med att införa. Konstgreppet att före förhandlingarna införa diverse tullar är ett knep, som alla stater kunna, och det förefaller därför tvivelaktigt, om någon därigenom får en fördelaktigare position.

Måhända föreligga inte tillräckliga skäl för den pessimistiska förväntan, att det internationella varubyttet skall fortfara att krympa eller stanna vid sin nuvarande omfattning. Förnuftmässigt erkänna alla länder den ömsesidiga skadan därav, och man behöver därför icke ange det som en överdriven sangvinism att hoppas på en framtida stegring av den internationella handeln, även om förhoppningarna måste skjutas rätt långt fram i tiden. Att denna emellertid kommer att underkastas en mycket ingående ehuru — som man får hoppas — ändamålsenligare reglering än nu torde vara säkert. I detta hänseende förefaller också det genomförda utrikeshandelsmonopolet ha avgjorda företräden framför tullarna. Mellan de båda metoderna att reglera varubyttet föreligger först och främst den betydelsefulla principiella skillnaden, att deras ändamål *kan* vara varandra fullständigt motsatta. Tullarnas ändamål är i princip att förhindra varubyttet eller i varje fall förminska det beträffande de varor som tullbeläggas. Man kan sålunda överhuvud icke tillgripa en tull utan att uppnå detta resultat — jag bortser i denna diskussion från de rena finanstullarna. Uppstår icke detta resultat, så är tullen ineffektiv, meningslös, eftersom importminskningen var dess ändamål. Detta ändamål behöver icke utrikeshandelsmonopolet ha. Med ett utrikeshandelsmonopol behöver icke nödvändigtvis följa den allra minsta reducering av det internationella varubyttet. I princip kan resultatet lika väl vara det motsatta. För mitt vidkommande anser jag icke heller, att utrikeshandelsmonopolets ändamål är att förhindra eller reducera handeln. Ty kan det också vara nödigt att använda monopolet i detta syfte under en depression, eller eljest då det kan vara förmånligt, så kan det också användas i det motsatta syftet.

Det är i närvarande stund en praktisk fråga, huruvida icke ett utrikeshandelsmonopol i första hand skulle komma att få sätta in sina krafter för att öka varubyttet. I själva verket har behovet av en sådan central reglering redan gjort sig praktiskt gällande och även delvis genomförs. Det har under de senare åren vid flera tillfällen inträffat, att handelsavtalen ha antagit en sådan karaktär av ömsesidighet, att en central reglering blivit oundviklig. Jag erinrar om vår förbindelse att från England inköpa 47 % av landets kolbehov. Detta avtals fullgörande förutsätter en central importreglering, genom vilken de för ändamålet samverkande kolimportörerna förbinda sig att inköpa denna kvot från England. Det förutsätter också, att staten i värsta fall måste kunna förbjuda importörerna att fylla sitt behov från Tyskland eller Polen. I den svåra situation depressionen inneburit för alla civiliserade länder har man också tagit sin tillflykt till de rena bytesavtalen. Statens järnvägar här i Sverige ha t. ex. bytt sig till stenkol mot props i England. Metoden förefaller primitiv. Kanske är den i grund och botten icke så primitiv, som den synes. Under alla förhållanden torde man kunna förvänta, att så länge världens penningväsen befinner sig i den hopplösa oreda, som nu är fallet, dylika avtal icke bli alldeles ovanliga. Måhända kan metoden utvecklas. I varje fall synes ett utrikeshandelsmonopol ha väsentligt större förutsättningar att genomföra och utnyttja en dylik metod än mängden av fritt opererande importörer och exportörer, mellan vilka intet samarbete finnes. Det angår icke kaffeimportörerna, då de göra sina inköp i Brasilien, om de svenska massafabrikerna få sälja något av sina produkter dit, liksom de som importera puder från Frankrike äro likgiltiga för avsättningen av våra sågverksprodukter på denna marknad, etc. För det statliga utrikeshandelsmonopolet måste situationen vara en annan.

Både med hänsyn till de allmänt labila internationella handelsförhållandena, med hänsyn till vikten av att kunna smidigt avpassa vår import efter helhetens behov och möjligheter samt med hänsyn till önskvärdheten av att utveckla det internationella varubyttet och stegra såväl vår export som import finner jag, att statsmakterna snarast möjligt böra söka förverkliga ett statligt utrikeshandelsmonopol.

I närmaste samband med frågan om de offentliga arbetenas förläggning till konjunkturella depressionsperioder, så långt detta är möjligt, befinner sig spørsmålet om dessa arbetens finansiering. Med denna fråga åter hänger problemet om den svenska statshushållningens finansieringsprinciper samman. I kap. XXI har kommittén upptagit detta spørsmål till behandling och där rekommenderat ett annat redovisningsförfarande än det för svensk budgetteknik vanliga. Rekommendationerna återfinnas på sid. 275 och innebära upprättande av en särskild fond, över vilken allt ianspråktagande av kapitaltillgångar och fonderade medel för icke räntabla utgifter redovisas vid sidan om den tillfälliga upplåningen för samma ändamål. Man skulle härigenom vinna en klarare överblick och säkrare garanti för bibehållande av statens förmögenhetsställning.

I samband härmed har kommittén till prövning upptagit frågan om en

strängare eller mjukare finansieringsregel och erinrar om det i kommunal hushållning vanliga att upplåna medel även till icke räntabla utgifter, varav, för att bevara förmögenhetsställningen, följer en däremot svarande starkare bindning av verkliga inkomster för att amortera den sålunda uppkomna skulden, varefter kommittén anför: »Det har på senare tider gjorts gällande, att det även för statshushållningens vidkommande vore lämpligt att övergå till en finansieringsregel, likartad med den i de kommunala förvaltningarna tillämpade. Visserligen kunna engångsutgifterna inom statshushållningen tänkas fördelade tämligen jämnt, men i den mån man ansett det önskvärt att förskjuta en del av den statliga anläggningsverksamheten till lågkonjunkturer, har samma finansieringsproblem uppkommit för statens vidkommande. Om man intar den ståndpunkten», fortsätter kommittén, »att statens anläggningsverksamhet av konjunkturpolitiska skäl i första hand bör hållas så jämn som möjligt från år till år, aktualiseras tydligen icke senast angivna fråga. Från denna utgångspunkt sakna principerna för lånefinansiering betydelse för arbetslöshetspolitiken. Då det är lämpligt att tillämpa den strängaste finansieringsregel, som de tekniska förhållandena medgiva, blir konsekvensen under angivna förutsättningar, att man måste avstyrka de förslag till en uppmjukning av finansieringsreglerna, som framkommit i de senaste årens diskussion och motiverats av kraven på en förskjutning av de offentliga arbetena från hög- till lågkonjunktur» (sid. 276—277). Då kommittén tidigare räknat med en utjämning av statens anläggningsverksamhet, följer härav att dess avstyrkande av den mjukare finansieringsregeln icke gäller blott under vissa tänkta förutsättningar, som icke existera och som ingen vill skall existera, utan i allmänhet.

Av den ståndpunkt jag på föregående sidor i detta yttrande intagit till frågan om de offentliga arbetenas tidsförläggning följer, att jag icke kan instämma i detta avstyrkande av »en uppmjukning av finansieringsreglerna», som i förbigående sagt framkommit icke blott i de senaste årens diskussion, utan också i deras praktik, även om statsmakterna icke upptagit till principiellt avgörande själva grundsatserna för finansieringsreglerna.

I själva verket synes mig emellertid kommittémajoriteten i diskussionen om budgetbalanseringen och vid avstyrkandet av »de förslag till en uppmjukning av finansieringsreglerna, som framkommit i de senaste årens diskussion», ha glidit förbi den centrala frågan i denna diskussion. Ty denna har icke varit spörsmålet om lånefinansiering av den »statens anläggningsverksamhet», som i betänkandet rekommenderas att »hållas så jämn som möjligt», samt motsvarande inkomstbindning för lånens hastiga amortering. Med denna anläggningsverksamhet avses i betänkandet endast den del av statens icke-räntabla investeringsutgifter, som falla utanför reservarbetena (Se närmare kap. XIX). De i de senaste årens diskussion liksom i bilaga 5 till kommitténs betänkande framkomna förslagen äro emellertid *dels* att lånefinansieringen normalt utsträcker till alla utgifter, som giva upphov till varaktiga förmögenhetsobjekt, vars värden kunna taxeras, och *dels* att icke-räntabla investeringar, såsom väg-arbeten och därmed jämförliga anläggningar, för vilka ett rationellt avskriv-

ningsförfarande icke kan tillämpas, skola kunna finansieras genom kortfristig upplåning under en depression, resp. fondbildning under högkonjunkturen. Av dessa förslag är påtagligen det senare det ur statsfinansiell synpunkt såtillvida viktigaste, att det innesluter de största riskerna för statens förmögenhetsställning. Detta förslag har emellertid kommittémajoriteten tillstyrkt, för övrigt i vidare utsträckning än det framförts i de senaste årens diskussion eller praktiserats vid budgetbalanseringarna 1933—1935. Ty både i diskussionen och praktiken har man begränsat sig till att finansiera *investeringsutgifter* med lånemedel. Kommittén går emellertid längre. Då erfarenheten säges visa »att en underbalansering av budgeten icke kan undvikas under depressions-tider», rekommenderar kommittén kortfristig upplåning »för icke-räntabla ändamål» (sid. 275). I dessa ändamål ingå givetvis utgifter för vägbyggnader och andra enligt betänkandet som reservarbeten lämpliga anläggningar. Men någon spärr är i kommitténs rekommendation icke satt för lånefinansiering även av löpande utgifter, understöd, o. d.

Kommitténs avstyrkande av den mjukare finansieringsregeln kan därför på intet sätt rädda från de statsfinansiella äventyrligheter denna ansetts kunna medföra; förhållandet är snarare det motsatta. Motivet till kommitténs avstyrkande angives vara att »det torde vara betydligt lättare att i en anslagsbeviljande korporation få igenom icke så alldeles nödvändiga anslag, när finansieringen sker med kapitaltillgångar, än när den sker med skattemedel. Ur denna synpunkt är det motiverat» säger kommittén, »att hålla på en tämligen sträng finansieringsregel» (sid. 276). Utan tvivel är anledningen att frukta den anslagsbeviljande myndighetens ekonomiska lättsinne väsentligt mindre, då anslagen kräva en omedelbar täckning med skattemedel. Men denna ansvars- och sparsamhetspsykologiska iakttagelse har kommittén inte utnyttjat med sina förslag.

Teoretisk och praktisk expertis i frågan, med vilken kommittén rådfört sig, har också funnit sig för den svenska statsbudgetens vidkommande böra förordna en mjukare finansieringsregel. I bilaga 5 till kommitténs betänkande har prof. Myrdal på kommitténs uppdrag underkastat frågan en ingående undersökning, som lämnar de starkaste skäl för en mjukare finansieringsregel. Men även praktisk och övrig teoretisk sakkunskap, om vars mening kommittén förhört sig, har instämt med Myrdal och ansett förmånligt *dels* att lånefinansieringen normalt utsträcker till alla utgifter, som giva upphov till yttre varaktiga förmögenhetsobjekt, i den mån dessa förmögenhetsobjekts värden kunna vid taxering fastställas, *dels* att under vissa förutsättningar finansiering genom kortfristig fondbildning under högkonjunkturen, resp. extraordinär upplåning under lågkonjunkturen tillämpas för vägarbeten och därmed jämförliga allmänna anläggningar. Detta senare förslag har kommittén tillstyrkt. Till den härigenom ökade konjunkturrörligheten beträffande själva investeringsverksamheten har för övrigt också fogats önskemålet om en ökad konjunkturrörlighet för själva driftsbudgeten, genom att den upprättade konjunkturutmätningens fonden eller till lämplig storlek uppbringade kassafonden förbehålles ändamålet att belastas med de stegrade sociala utgifterna under en

depression, varav naturligtvis följer den ökade avsättningen till samma fond under högkonjunkturen. Även detta förslag har kommittén tillstyrkt.

På grund av här anförda förhållanden finner jag mig emellertid icke kunna instämma i kommittémajoritetens avstyrkande av den mjukare finansieringsregeln, som naturligtvis dock, då den praktiseras, måste tillämpas i samband med en motsvarande skärpning av inkomstbindningen och en sådan redovisningsmetod, att full klarhet råder över vad som sker.

Frans Severin.

BILAGA

1871

P. M. angående vissa grenar av den svenska ekonomiska statistiken.

Utarbetad av fil. kand. *Einar Dahlgren*.

Genom statliga och kommunala myndigheters försorg insamlas och bearbetas sedan gammalt ett omfattande och relativt rikhaltigt statistiskt material, vilket är ägnat att belysa vårt lands ekonomiska utveckling inom enskilda näringsområden. Successivt har detta material varit föremål för en mångfald, delvis genomgripande omläggningar, förbättringar och utvidgningar. Den sedan äldre tid föreliggande statistiken, av vilken statistiken rörande bergshanteringen, den industriella produktionen, utrikeshandeln, sjöfartsnäringen samt olika grenar av den statliga transportverksamheten i första rummet förtjänar beaktande, har sålunda i väsentlig grad förbättrats och utvidgats under senare årtionden. Jämsides därmed har — särskilt efter 1900-talets ingång — arbetet fortgått med att införskaffa annat statistiskt material, bl. a. belysande partisprisernas, livsmedels- och levnadskostnadernas samt arbetslörnernas utveckling, bostadsproduktionens omfattning i stadssamhällena, arbetslöshetens förändringar jämte andra betydelsefulla uppgifter berörande det socialekonomiska området. Numera kan den ekonomiska statistiken sägas ha nått sådan omfattning, att grundragen av den ekonomiska utvecklingen inom de flesta näringsområdena är statistiskt kända. Detta förhållande utesluter givetvis icke, att ytterligare kompletteringar av statistiken i dess enskildheter alltjämt kunna framstå som önskvärda.

Jämte ovannämnda, till sin prägel officiella statistik finnes på enskilt initiativ sammanbragt ett omfattande och värdefullt statistiskt material, vilket delvis offentliggjorts i bearbetat skick.

Den på olika områden föreliggande officiella ekonomiska statistiken har i allmänhet till ändamål att giva en översiktlig orientering rörande de viktigare statistiskt mätbara förhållandena inom områdena i fråga men tjänar i vissa fall därjämte — delvis primärt — alldeles speciella syften. Det är på grund härav naturligt, att statistiken över resp. delområden sinsemellan företer betydande olikheter med hänsyn till omfattning och detaljrikedom. På grund av sättet för statistikens tillkomst, anordning och primära syfte i enskilda fall ha vissa delar av densamma kommit att fylla mycket högt ställda anspråk på fullständighet, medan andra grenar erhållit en mer summarisk utformning. För att taga ett närliggande exempel förutsätter tulltekniken en fullständig samt starkt differentierad handelsstatistik, under det att statistiken över den industriella produktionen i huvudsak omfattar endast den större industrien samt därjämte nöjer sig med en långt mindre ingående varuspecificering.

De strävanden till större enhetlighet beträffande den ekonomiska statistikens utformning, som tidvis gjorts, ha i flera hänseenden lämnat betydelsefulla resultat, ehuru det icke kan förbises, att förbättringar härutinnan alltjämt kunna anses påkallade. Emedan den svenska officiella statistiken i stort sett är anordnad efter den s. k. decentralisationsprincipen, lämnas vederbörande myndigheter relativt stor frihet att efter eget initiativ upprätta statistik, som fal-

ler under deras ämbetsutövning. Principen innebär utan tvivel påtagliga fördelar men medför även, att vid planläggningen och utarbetandet av en statistik dess i tillämpliga delar jämförbarhet med övrig relevant statistik icke alltid i tillräcklig grad blir beaktad; under alla förhållanden utgör den tillämpade principen ingen garanti för att jämförbarheten såvitt möjligt säkerställs. Det kan anföras, att som en följd av denna omständighet statistiken över olika områden i vissa viktiga fall tenderat att få karaktären av från varandra mer eller mindre isolerade arbeten, vilka i och för sig äro utförda med stor omsorg, men mellan vilka likväl något mer påtagligt samband icke föreligger.

Den ekonomiska statistiken bygger i betydande utsträckning, såsom naturligt är, på uppgifter infordrade från enskilda näringsutövare. Med hänsyn därtill har man vid primärmaterialets införskaffande i regel undvikit att an hålla om uppgifter, som det berett uppgiftslämnarna svårigheter att sammanställa eller vilka varit ägnade att blottställa ur konkurrenssynpunkt relevanta förhållanden. I tillämpningen bidra givetvis de båda principerna verksamt till att medföra större tillförlitlighet i primäruppgifterna men kunna också lätt medföra — och torde i viktiga fall även ha medfört — att materialet begränsats i större utsträckning än reglerna i och för sig påkalla.

Vilka fordringar man har anledning att ställa på den ekonomiska statistiken med avseende på dess innehåll, för att den skall vara ägnad att på ett tillfredsställande sätt belysa de väsentliga dragen i en ekonomisk utveckling, är givetvis en fråga, som icke kan avgöras enbart med utgångspunkt från det för varje delstatistik givna materialet utan som i första hand måste bedömas med hänsyn till de i den ekonomiska teorien givna frågeställningarna. Efter vilka linjer en analys av den ekonomiska utvecklingen lämpligen bör läggas är självfallet ett specialproblem, som kräver sin egen behandling; arbetslöshetsutredningen har dock i sitt betänkande I, tredje och femte avdelningarna, samt i bilaga 1 till detta belyst problemet i dess grunddrag, men sin mest ingående och systematiska behandling har det erhållit i bilaga 4, avdelning II, till arbetslöshetsutredningens betänkanden.

Kommittén har vidare i sitt betänkande I ävensom i ett par av på kommitténs uppdrag utarbetade bilagor ingående behandlat vissa grenar av den ekonomiska statistiken. Detta är speciellt fallet med den statistik som berör arbetslösheten, partiprisrörelsen samt bankväsendet. En skildring av arbetslöshets- och därmed jämförlig statistik, socialstyrelsens månadsstatistik över antalet arbetslösa inom vissa fackorganisationer, statens arbetslöshetskommissionens månatliga uppgifter om antalet anmälda hjälpsökande arbetslösa, socialstyrelsens sammanfattningar av de offentliga arbetsförmedlingarnas månadsstatistik samt statistiska centralbyråns fattigvårdsstatistik, återfinnes i betänkande I, kap. IV. Arbetslöshetsstatistiken har vidare upptagits till diskussion i betänkande I, kap. XX, varjämte en beräkning av arbetslöshetsprocenten inom den egentliga industrien med fördelning på huvudgrupper verkställt i tabellbilaga B till betänkande I.

En metoddiskussion rörande analysen av kommerskollegii svenska och utländska partiprismaterial återfinnes i bilaga 4 till arbetslöshetsutredningens betänkanden dels i kap. VI, dels i kap. VIII, X och XI.

I ovannämnda bilaga har det svenska bankstatistiska materialet upptagits till granskning i kap. II, VII, VIII och XI.

Med hänsyn till att nyss anförda områden av den föreliggande ekonomiska statistiken redan finnas behandlade i kommitténs publikationer, har den efterföljande framställningen begränsats till att enbart beröra övriga viktigare par-

tier av denna statistik, som kommit till användning vid för kommitténs räkning utförda undersökningar, nämligen produktions-, utrikeshandels- och industriarbetarlönestatistiken.

A. Kommerskollegii industriberättelse.

Industriberättelsens omfattning. Den av kommerskollegium sedan gammalt utarbetade och publicerade industriberättelsen, vilken utgör det huvudsakliga materialet till belysning av den industriella produktionens omfattning och utveckling under skilda år samt därmed nära förbundna förhållanden, täcker av olika anledningar icke hela området för den industriella verksamheten i landet. Befrielse från redovisningsskyldighet till industristatistiken gäller sålunda i stort sett för all produktion, vilken kan hänföras till byggnads- och anläggningsverksamhet. Rörande vissa viktigare grenar av sådan verksamhet föreligger numera särskild statistik, till vilken framställningen återkommer under litt. C. Likaså ingår icke i statistiken tillverkningen av material för krigsmaktens behov, som utföres vid staten tillhöriga anläggningar.

Förutom ovan berörda utslutningar ur statistiken ha — närmast av praktiska hänsyn — delvis relativt starka begränsningar vidtagits ifråga om redovisningen av den övriga, den »egentliga» industriella produktionen. För att göra kontrollen och bearbetningen av det vidlyftiga material, varpå industriberättelsen bygger, mindre tidsödande och arbetskrävande infordras sålunda icke längre uppgifter rörande hantverket och den mindre industrien.¹ Härigenom har emellertid sannolikt en betydande del av ifrågakommande produktion avsiktligt undandragits statistisk undersökning. Omfattningen av detta icke redovisade produktionsområde kan dock bli utränt först när de slutgiltiga resultaten av 1931 års företagsräkning, vilken även innefattar samtliga mindre produktionsenheter, föreligga. Med ledning av redan publicerade preliminära uppgifter från företagsräkningen (Kommersiella Meddelanden 1934, h. 19 o. 21) torde det likväl vara möjligt att erhålla en ungefärlig uppfattning om, i vilken grad industriberättelsen är representativ för det område, som den behandlar. Vid räkningstillfället — den 25 september 1931 — uppgick totala antalet i industri och hantverk, delvis i kombination med andra näringar, sysselsatta personer till 853 750. I denna summa ingår emellertid ett relativt betydande antal personer, vilka tillhöra företag, hänförliga till byggnads- och anläggningsverksamhet samt grenar av handels- och liknande verksamhet, och som därför icke skola medräknas i detta sammanhang. Separata uppgifter över antalet dylika personer stå icke till buds, men uppskattar man detsamma till i runt tal 150 000, vilket icke torde vara för lågt, skulle sålunda antalet yrkesutövare i »egentlig» industriell och hantverksmässig verksamhet belöpa sig till c:a 700 000. Enligt 1931 års industristatistik uppgick förvaltnings- och arbetarpersonalen i medeltal för året till 482 810 personer eller inemot 70 procent av ovan anförda reducerade antal. Under förutsättning att berörda uppgifter äro sinsemellan jämförbara, skulle med andra ord ungefär två tredjedelar av det industriella produktionsområdet vara redovisat i industriberättelsen mätt efter den därinom sysselsatta arbetskraften.

Vilka regler som sedan 1913 i huvudsak tillämpats för ett företags med-

¹ I tidigare årgångar av industriberättelsen (senast i 1915 års) lämnades kortfattade redogörelser rörande antalet hantverkare och hantverksarbetare ävensom den för hantverksrörelsen bevillings-taxerade inkomsten. De uppgifter, på vilka dessa byggde, voro dock i flera avseenden bristfälliga och ofullständiga.

räkande i industristatistiken och vilka väsentligare förändringar dessa undergått intill 1933, framgår av nedanstående referat ur 1926 års berättelse.¹

År 1913, då för första gången en systematisk utmönstring av de mindre företagsenheterna ägde rum, fastställdes gränserna för ett företags medräknande i statistiken alternativt till industrianläggningar med a) i regel minst 10 arbetare eller b) ett produktvärde av minst 10 000 kronor eller c) en intjänt förädlingslön av minst 3 000 kronor. Oberoende härav skulle dock alla bergverk och alla accispliktiga anläggningar redovisas, varjämte särskilda redovisningsprinciper bestämdes för vissa industrigrenar, såsom guld- och silvervarufabriker, mejerier, slakterier, elektricitets- och vattenledningsverk. Några nämnvärda förändringar undergingo 1913 års gränser icke förr än 1917, då med hänsyn till redan inträdda förändringar i penningvärdet samt avsevärda förskjutningar i de gentemot förkrigstiden gällande pris- och kostnadsrelationerna en allmän höjning företogs av produktvärdet till minst 20 000 kronor och förädlingslönen till minst 4 000 kronor. Under åren därefter intill 1926 ha vidare speciella jämkningar successivt företagits beträffande värdegränsen för vissa industrigrenar, såsom charkuterier, kafferosterier, spisbrödsfabriker samt sko- och konfektionsfabriker (jfr 1926 års berättelse, sid. 8—9). Den senast företagna justeringen av minimigränserna ägde rum 1926. Produktvärdegränsen sänktes nämnda år till 15 000 kronor, medan förädlingslönegränsen bibehölls oförändrad vid förutvarande 4 000 kronor. Genom produktvärdegränsens sänkning med 25 procent steg av denna anledning antalet arbetsställen med omkring 420, antalet arbetare med 1 670 och saluvärdet med 9.1 milj. kronor. Då samtidigt industristatistiken även underkastades en allmän revision, vilken medförde ett nytillskott i statistiken av 380 arbetsställen med 4 300 arbetare och ett salutillverkningsvärde av 49 milj. kronor, höjdes sålunda detta år enbart på statistiskt-tekniska grunder salutillverkningsvärdet med i runt tal 58 milj. kronor; denna ökning uppgår dock till endast 1.3 procent av årets totala avsaluvärde.

Genom de på ovan angivet sätt vidtagna förändringarna av gränserna för ett företags eller ett arbetsställes medtagande i statistiken har det följaktligen eftersträfvats att anpassa redovisningen så, att statistiken för de olika åren inbördes skulle komma att omfatta ett så likaberättigat produktionsområde som möjligt. Det är påtagligt, att genom det tillämpade förfaringsättet, d. v. s. en justering av produktvärdegränserna endast för enstaka år och icke parallellt med prisutvecklingen, en del av de mest störande växlingarna i penningvärdet eliminerats men att alltjämt olikformigheter kvarstå, vilka ogynnsamt påverka jämförbarheten mellan uppgifterna för olika år. Genom att behålla produktvärdegränserna oförändrade under en period med växlande resp. enkelriktad prisutveckling kommer nämligen konjunkturen inom produktionsområdet ifråga att statistiskt givas ett förstärkt förlopp. Vilken betydelse man har rätt att tillmäta nämnda förhållande, kan givetvis icke avgöras, men vid en jämförelse av produktionens omfattning under mer avlägsna år torde man sannolikt ha anledning att räkna med en icke oväsentlig felprocent. Så torde exempelvis vara fallet vid en jämförelse mellan åren 1920 och 1925 eller 1926 och 1932 med hänsyn till under dessa år rådande starka olikheter ifråga om pris-, inkomst- och avsättningsförhållanden.

Produktions- resp. avsaluvärde. Beträffande innebörden av det värde, till vilket de enskilda varuslagen upptagas i industriberättelsen, avser detsamma »produkternas försäljningsvärde fritt banvagn eller fartyg, med frånräkning av rabatter men med inräkning av emballerings- och andra försäljningskost-

¹ För en mer fullständig redogörelse över dessa förhållanden hänvisas dels till 1913 års berättelse, sid. 2, dels till 1926 års berättelse, sid. 8—9.

nader; ifråga om reparationer redovisas den av företagen uppburna bruttoersättningen för de utförda arbetena och ifråga om förädling eller bearbetning av andra än uppgiftslämnaren tillhöriga varor bruttovärdet av förädlingslönen». De angivna tillverkningsvärdena hänföra sig sålunda i allmänhet till produktionsorten eller närmast belägna transportort.

Gäller det att beräkna en industris, en industrigrens eller den totala industriens sammanlagda produktvärde med ledning av industrierättelsens tillverkningsvärde kan man härvid bilda värdesummor av två skiljaktiga slag, vilka emellertid var för sig äro behäftade med dubbelräkningar ehuru i olika grad. Utgår man nämligen från de värdeuppgifter som ingå i berättelsens tabell över produktionen av enskilda varuslag eller varugrupper, komma nämligen de på så sätt bildade värdesummorna för ett flertal viktiga industrier, såsom järn-, trä- och massaindustrierna, att innefatta dubbelräkningar i betydande utsträckning, emedan i nämnda tabell resp. tillverkningar äro upptagna till sitt fulla värde även i de fall, då de äro ämnade att undergå ytterligare bearbetning vid samma verk, vid vilka de framställts. För att ernå värdesummor, vilka i möjligaste mån äro befriade från dubbelräkningar, kunna i stället de i berättelsen i särskild tabell redovisade salutillverkningsvärdena anlitas. Ehuru sistnämnda värden icke inbegripa värdet av sådana produkter, som vidare skola förädlas vid framställningsverket, kunna likväl dubbelräkningar inkomma även här, nämligen i samma mån som de olika industrierna använda sig av varandras produkter.

Något bättre mått på skilda industriernas produktvärden uppskattade i gällande produktionsårs priser kan med de värdeuppgifter som industrierättelsen för närvarande innehåller icke åstadkommas, emedan till densamma inga värdeuppgifter infordras, vilka äro ägnade att läggas till grund för en analys av produktionsprocessens förlopp. Så saknas exempelvis i den svenska industristatistiken så elementära och grundläggande uppgifter som de om utbetalda arbetslöner samt om värdet av förbrukade råvaror och förbrukningsartiklar (inkl. bränsle och kraft). Enligt utförda produktionskostnadsundersökningar för åren 1913, 1918 och 1926 uppgick värdet av nyssnämnda kostnadsposter tillsammans till nära 75 procent av den totala industriens avsaluvärde för vart och ett av de angivna åren. Även om det ligger utom de praktiska möjligheternas gränser att årligen infordra så detaljerade uppgifter, att industriens förädlingsvärde — m. a. o. ett värde som kunde belysa industriens egen värdeskapande insats — skulle kunna framräknas, vore uppenbarligen mycket vunnet, om industristatistiken utvidgades till att även omfatta uppgifter om företagens kostnader för löner samt råvaror och liknande poster. — Önskar man emellertid erhålla en uppfattning om ovanberörda kostnadsposters storleksordning, är man med nuvarande möjligheter uteslutande hänvisad till uppskattningar, vilka givetvis måste bli högst osäkra. Med ledning av industristatistikens uppgifter om antalet inom skilda industrier utgjorda arbetstimmar samt av de av socialstyrelsen beräknade timförtjänsterna för industriarbetare kunna kalkyler verkställas rörande industriernas arbetslönekonton (jfr även under litt. E). Vad däremot angår kostnaderna för råvaror o. d., kan man visserligen i en del fall av de i statistiken redovisade varuslagens art sluta sig till, om dessa utgöra råvara enbart till industrien, men som regel torde varor av samma slag komma till användning inom denna och annan näringsgren (inklusive småindustrien och hantverket) eller helt eller delvis exporteras. Härtill kommer, att den svenska industriella produktionen i avsevärd omfattning är beroende av råvaror och halvfabrikat, som äga sitt ursprung från andra inhemska näringsgrenar (t. ex. jordbruk och skogsbruk) eller vilka äro föremål för import. Att med ledning av industri- och handelsstatistikens uppgifter verkställa kalkyler över alla ovanberörda förhållanden

kan anses försvarligt, om beräkningarna få omfatta en längre följd av år, under vilken förutsättning det torde vara möjligt att komma fram till relativt tillfredsställande närmevärden. Gäller det däremot att undersöka förändringarna hos dessa förhållanden inom jämförelsevis korta tidsperioder, kunna temporära förskjutningar i exempelvis lagerhållningen göra beräkningarna fullständigt missvisande. I sådana fall äro givetvis uppgifter om värdet av respektive industriens råvarukostnader oundgängliga.

Produktionsvolym. Jämförelser mellan olika års totala produktions- resp. avsaluvärden förryckas givetvis av under åren i fråga inträdda prisförskjutningar. För att erhålla ett mått på industriens utveckling, vilket är befriat från prisförändringarnas störande inflytande, beräknas numera inom kommerskollegium industriens produktionsvolym, varmed avses ett till ett gemensamt års prisläge omräknat värde av produktionen för övriga ifrågakommande år. En fortlöpande serie volymmuppgifter jämte motsvarande indexserier föreligga för perioden 1913—1932, vilka dels avse den totala industrien (exklusive »kraft-, belysnings- och vattenverk»), dels industriens olika huvudgrupper ävensom viktigare tillverkningar inom dessa. Huvudresultaten finnas från och med år 1925 publicerade i Kommersiella Meddelanden.

Beräkningen av produktionsvolymen har för de varor, vilka i industristatistiken även redovisas till kvantiteten, följaktligen tillgått så, att dessa kvantiteter multiplicerats med för motsvarande tillverkningar under basåret i fråga (i detta fall år 1913) gällande medelvärden. På detta sätt har produktionsvolymen kunnat beräknas för varuslag, vilka tillsammans vanligtvis representera mellan 75 och 80 procent av hela det i industristatistiken redovisade produktvärdet. I fråga om varuslag, för vilka kvantitetsuppgifter saknas, har volymen måst uppskattas efter olika metoder. I stort sett har tillvägagångssättet varit, att med ledning av diverse upplysningsmaterial, såsom uppgifter angående värdeförändringarna inom närstående varukategorier, handelsstatistikens exportmedelvärden samt tillämpliga prisindextal, tal kalkylerats, med vilka de i industristatistiken angivna produktvärdena omräknats. I den mån det gällt hela industrigrenar, ha dessutom statistikens uppgifter om arbetarantal och antal utgjorda arbetstimmar anlitats.

Som störande faktorer inträda i beräkningar av detta slag sådana omständigheter som förändringar i varornas kvalitet samt växlingar med avseende på arten och kvaliteten hos de varor, som år från år gå under samma benämning. Dessutom kunna inträdda förskjutningar i prisrelationerna ävensom i förhållandet mellan de producerade kvantiteterna av olika varuslag medföra, att produktionsvolymen som mätare på industriens utveckling blir mindre tillfredsställande.

Betydelsen av dessa förhållanden har i viss mån undersökts av kommerskollegium för de enskilda industrihuvudgrupperna. Det härvid tillämpade tillvägagångssättet framgår av efterföljande utdrag ur Kommersiella Meddelanden 1932, sid. 82 o. f.:

»För att klargöra i vad mån siffrorna påverkats av ovan antydda förskjutningar i produktionens inre sammansättning och eventuellt av andra under årens lopp tillkommande omständigheter — exempelvis förändringar av de redovisade produkternas kvalitet — verkställdes föregående år en kontrollberäkning för ett par av de senaste åren. Samtliga produktionssiffror för åren 1928 och 1929 omräknades till 1927 års prisläge, varefter de på sådant sätt erhållna värdesummorna användes för beräkning av indextal, med 1927 som basår. Därefter uträknades nya indextal för åren 1928 och 1929, fortfarande med 1927 som basår, men med utgång ifrån de till 1913 års prisnivå omräknade värdesummorna. På liknande sätt ha nu produktionssiffrorna för år 1930 behandlats. De båda indexserierna ha sammanställts i nedanstående tabell dels för de olika industrigrenarna och dels för hela industrien.

Industrigrupp	Enligt 1927 års prisläge			Enligt 1913 års prisläge		
	1928	1929	1930	1928	1929	1930
	1927 = 100					
1. Malmbrytning och metallindustri . . .	111	130	128	110	131	129
2. Jord- och stenindustri	105	114	119	105	114	120
3. Träindustri	108	109	105	107	109	104
4. Pappers- och grafisk industri	96	119	116	95	118	115
5. Livsmedelsindustri	106	116	119	107	119	120
6. Textil- och beklädnadsindustri	105	106	112	105	106	111
7. Läder-, hår- och gummivaruindustri	101	98	103	101	97	103
8. Kemisk-teknisk industri	106	115	114	106	115	115
Samtliga grupper	106	118	118	105	119	118

Vid en jämförelse mellan de båda indexserierna kan man av flera skäl utgå ifrån att de på grundval av 1927 års priser uträknade indextalerna äro de mest exakta. Differensen är emellertid, såsom synes av tabellen, icke synnerligen betydande varken i fråga om hela produktionens volym eller beträffande de olika industrigrenarnas volymsiffror. Såsom allmänt omdöme om de hittills årligen meddelade indextalerna torde man därför kunna säga, att de på ett i stort sett tillfredsställande sätt illustrera utvecklingsgången av den svenska industriella produktionen.»

Till ovanstående kan fogas, att villkoret för att industriberäkningarna enligt de båda angivna metoderna skola lämna samma resultat är, att

$$\frac{\sum q^{11} p^{11}}{\sum q^{11} p^{11}} = \frac{\sum q^{11} p^1}{\sum q^{11} p^1},$$

där p^1 betyder exempelvis 1913 års priser, p^{11} och q^{11} 1927 års priser och kvantiteter samt q^{11} 1930 års kvantiteter. Ett samstämmigt resultat utsäger således icke med nödvändighet, att t. ex. förskjutningarna i produktionens inre sammansättning mellan de tre åren varit minimala eller proportionella. Kvantitetsförskjutningarna kunna nämligen, som ovanstående analogi visar, ha varit avsevärda, om de blott kompenseras av tillräckligt starka förändringar i de båda basårens prisrelationer; villkoret är ju, att resp. värdesummor förändras likformigt. Kontrollberäkningen äger emellertid sitt givna intresse, i det den visar, att resultaten från ett för dylika beräkningar så pass avlägset basår som 1913 icke nämnvärt skilja sig från de för senare år med ett mer närbeläget basår; åtminstone är detta fallet för de år kontrollen omfattar.

Vad i övrigt gäller metodiken för produktionsvolymens uppskattning, är det angeläget framhålla, att som utgångspunkt för denna valts de totalt producerade kvantiteterna av resp. varuslag och icke motsvarande kvantiteter för avsalu. För de industrier, vilkas produktion för vidare bearbetning är av underordnad betydelse i jämförelse med deras totalproduktion, saknar det givetvis betydelse på vilka kvantiteter beräkningarna grunda sig. Detsamma kan även i stort sägas vara fallet med den totala industrien, för vilken avsaluproduktionen i allmänhet uppgår till inemot 90 procent av den totala produktions värde. Kvar stå emellertid ett antal viktiga industrier, inom vilka produktionen för vidare bearbetning utgör en mycket hög procent av den totala tillverknigen. Av denna anledning kan det därför vara av intresse att närmare söka belysa de skiljaktigheter, som framträda i produktionsvolymerna och deras relativa förändringar allt efter valet av ovanberörda grunduppgifter för volymberäkningen.

För att underlätta den följande framställningen införes till en början nedanstående beteckningar, gällande för de båda produktionsperioderna I och II:

	I	II
kvantiteten för avsalu av slutprodukten	A_1	A_2
» » » » halvfabrikatet	a_1	a_2
» » vidare bearbetning	b_1	b_2

Pris för slutprodukt resp. halvfabrikat under period I antages vara P_1 och p_1 samt förhållandet mellan dessa r_1 (≥ 1). Betecknas indextalet för produktionsvolymen med I_t , då de totalt producerade kvantiteterna ligga till grund för beräkningen, samt med I_a , då detsamma baserats på avsalukvantiteterna, erhållas följande allmänna uttryck för dessa indextal, nämligen

$$I_t = \frac{A_2 P_1 + (a_2 + b_2) p_1}{A_1 P_1 + (a_1 + b_1) p_1} \text{ samt}$$

$$I_a = \frac{A_2 P_1 + a_2 p_1}{A_1 P_1 + a_1 p_1}$$

Det följer härav omedelbart, att $I_t = I_a$, om $b_1 = b_2 = 0$ eller i andra fall, då $b_2 = b_1 \cdot I_a$.

Till en början göras följande förenklande förutsättningar:

ett företag (eller en grupp företag med likartad produktion) med kombinerad produktion — ett halvfabrikat samt en därav framställd slutprodukt — är självförsörjande med avseende på dess behov av halvfabrikat;

hela tillverkningen under varje produktionsperiod finner avsättning; lagerhållning förekommer således icke;

slutprodukten erhålles ur halvfabrikatet utan tillsättning av andra förbrukningsartiklar, vilket medför att slutproduktens kvantitet direkt kan uttryckas i enheter av halvfabrikatet: då import eller lagerhållning av halvfabrikat icke äger rum, gäller med andra ord relationen $A = k \cdot b$.

Tillämpas nu de införda beteckningarna, kunna indextalen omskrivas till

$$I_t = \frac{b_2(1 + kr_1) + a_2}{b_1(1 + kr_1) + a_1},$$

$$I_a = \frac{b_2 kr_1 + a_2}{b_1 kr_1 + a_1} \text{ samt}$$

$$\frac{I_t}{I_a} = \frac{G + a_1 b_2}{G + a_2 b_1},$$

där G betyder summan av för täljare och nämnare gemensamma termer. Det framgår omedelbart av uttrycket för förhållandet mellan indextalen, att $I_t > I_a$, om $\frac{b_2}{b_1} > \frac{a_2}{a_1}$. Under här gällande förutsättningar måste dock I_a betecknas som det avgjort lämpligaste indextalet; något skäl att dubbelräkna kvantiteten av halvfabrikatet avsedd för vidare bearbetning (i I_t) föreligger ju icke under dessa förhållanden. Betraktas med andra ord I_a som det »riktiga» uttrycket för produktionsutvecklingen, kunna de viktigaste slutsatserna, vilka kunna dragas ur det ovan framräknade förhållandet mellan I_t och I_a , sammanfattas på följande sätt:

1) i sådana konjunkturlägen, då det är relativt mer lönande att försälja slutprodukten än halvfabrikatet, ger I_t ett för högt värde på produktionens omfattning;

2) i motsatta konjunkturlägen ger I_t däremot ett för lågt värde: endast vid fullt likformig förändring av produktionen överensstämmer I_t och I_a ;

3) I_t påverkas av förändringar i företagens integrationsgrad.

Det är självklart, att under andra, mer realistiska förutsättningar ovanstående resonemang och slutsatser komma att modifieras väsentligen på grund av förekomsten av lagerförändringar hos den del av halvfabrikatet, som är avsedd för vidare bearbetning inom landet; i dessa inräknas här även motsvarande importförändringar. Betecknas med c_1 resp. c_2 förhållandet mellan den faktiskt förbrukade mängden halvfabrikat och motsvarande producerade kvantitet avsedd för vidare bearbetning under varje period, förändras uttrycket för förhållandet $I_t : I_a$ till

$$\frac{H + Bc_1 + Ck_2}{H + Bc_2 + Ck_1},$$

där k_1 och k_2 angiva den relativa förändringen i a resp. b från period I till period II, samt H, B och C äro beteckningar för i täljare och nämnare likalydande termer och koefficienter. Det är givetvis möjligt att med utgångspunkt från uttrycket ifråga uppställa vissa allmänna villkor för att någon av relationerna $I_t : I_a \cong 1$ skall gälla. I detta sammanhang torde det emellertid vara tillräckligt framhålla, att $I_t > I_a$ om $k_2 \geq k_1$ och samtidigt $c_2 < c_1$. Vad sistnämnda olikhet realiter innebär, d. v. s. olikheten i förhållandet mellan den faktiska förbrukningen av halvfabrikat och den under samma period tillverkade mängden därav samt dessa kvantitetens inflytande på lagerhållningen, kan praktiskt klargöras genom att exempelvis spalta sönder olikheten i de båda fallen $1 < c_2 < c_1$ samt $c_2 < c_1 \leq 1$. Att närmare ingå härpå synes dock onödigt, allrahelst som man i detta fall till skillnad mot det först behandlade icke a priori kan avgöra, vilken beräkningsmetod som resulterar i det tillförlitligaste måttet på förändringen i produktionens omfattning från en period till en annan. Det är nämligen icke givet, att en produktionsvolymindex, som bygger på de totalt producerade varukvantiteterna, för alla perioder är underlägsen den som grundar sig på avsalukvantiteterna, därför att den förstnämnda alltid inkluderar en viss mängd dubbelräkningar. Båda beräkningsmetoderna medföra tydligen, att med hjälp av dessa något fullt tillfredsställande mått på produktionens faktiska omfattning under en given period vanligtvis icke kan erhållas, emedan förändringarna i lagerhållningen av halvfabrikatet öva inflytande på resultaten. Har under en viss period exempelvis produktionen av slutprodukten hållits uppe genom att halvfabrikat från lager därvid i högre grad tagits i anspråk än under basperioden, ge både I_t och I_a för höga värden på produktionsvolymens förändring, och har å andra sidan under jämförelseperioden den för vidare bearbetning avsedda produktionen av halvfabrikatet i relativt större utsträckning gått till lagerökning, lämnar givetvis I_a ett i motsvarande grad för lågt värde.

En index, i vilken lagerhållningens störande inflytande är eliminerat, kan t. ex. konstrueras på följande sätt. Som utgångspunkt väljes de totalt producerade kvantiteterna av slutprodukten och halvfabrikatet, vilka värdesätts med under basperioden gällande priser. Från dessa värdesummor drages sedan värdet av resp. tillverkningars råvarukostnader, likaledes uppskattade i basårets priser. Med användning av föregående beteckningar blir, om indexet betecknas med I,

$$I = \frac{kb_2r_2(r_1 - 1) + (a_2 + b_2)(r_2 - 1)}{kb_1r_2(r_1 - 1) + (a_1 + b_1)(r_2 - 1)},$$

där r_1 och r_2 angiva förhållandet mellan fabrikatens och motsvarande råvarors priser. Denna index har uppenbarligen det företrädet framför de förut

nämnda, att den på ett avgjort riktigare sätt återspeglar den faktiska produktionens utveckling i tiden; någon förskjutning av produktionen mellan olika perioder kan ju här icke förekomma. Beräknas förhållandet mellan exempelvis I_t och I , visar det sig, att dessa indextal endast kunna sammanfalla under ytterst speciella förutsättningar. I övriga fall är $I_t \geq I$ alltefter de numeriska relationer som råda mellan de i ekvationen ingående storheterna.

Industriproduktpris. Genom att för resp. år beräkna förhållandet mellan de i industristatistiken redovisade totala produktvärdena och de däremot svarande produktionsvolymerna, kunna pris- eller medelvärdeindexserier konstrueras, vilka belysa ifrågavarande industriprodukters relativa prisförändringar.

En på så sätt konstruerad prisindexserie, då den icke omfattar endast ett varuslag av under olika år enhetlig kvalitet, skiljer sig från de vanligen brukade serierna av detta slag främst därigenom, att varusammansättningen förändras samtidigt med inträdda förändringar i produktionsinriktningen. Likaså undergå de vikter, med vilka varuslagen ifråga ingå i serien, ständiga förskjutningar inbördes. En dylik indexserie återspeglar sålunda icke enbart förändringar i prisutvecklingen som sådan, utan även eventuella förändringar i produktionens omfattning och sammansättning. I jämförelse med en prisindexserie, konstruerad på basis av ett begränsat, fixt varuutval och oförändrade viktrelationer, besitter den nyssberörda serien påtagliga fördelar, i det vid en förklaring av eventuella divergenser i produktvärde- och produktionsvolymutvecklingen samtliga de faktorer, vilka till sina verkningar återspeglas i denna serie, härutinnan äro av betydelse.

Även härvidlag påverkas givetvis indextalet av metoden för uppskattningen av totala produktionsvärdet resp. produktionsvolymen. Tänker man sig här liksom i nyss behandlade fall, att produktionen är sammansatt av två varor, en slutprodukt och ett halvfabrikat, och användes tidigare samt därmed ana-

loga beteckningar, blir, som lätt kan visas, $\frac{P_t}{P_a} \geq 1$ allteftersom $r_1 \geq r_2$, där r_1 och r_2 betyda förhållandet mellan slutproduktens och halvfabrikatets priser under period I och II.

Arbetarantal och antal utgjorda arbetstimmar. Till belysning av omfattningen av industriens arbetskraftsefterfrågan eller arbetskraftens sysselsättning inom industrien lämnas i indusriberättelsen uppgifter över dels antalet årligen sysselsatta arbetare, dels antalet av dem utgjorda arbetstimmar.

Det i statistiken redovisade antalet arbetare avser det antal, som i medeltal varit sysselsatt under den tid industriverksamheten pågått, och återspeglar därför av flera skäl icke alltid arbetskraftens sysselsättning inom industrien. Som framhålles å sid. 517 i tabellbilaga C till arbetslöshetsutredningens betänkande I, är det nämligen »icke alltid fråga om årsarbetare, utan inom industrier av säsongkaraktär avse uppgifterna det genomsnittliga arbetarantalet under arbetssäsongen. Härav följer, att i sistberörda fall några slutsatser rörande förändringar i produktionens förhållande till arbetsstyrkan knappast kunna byggas på en jämförelse mellan produktionsvolym och arbetarantal, enär arbetssäsongen ju kan ha varit av växlande varaktighet under olika år. En sådan jämförelse störes dessutom generellt av inträdda förändringar i arbetstidens längd, med arbetskonflikter sammanhängande driftsavbrott, driftsinskränkningar på grund av lågkonjunkturer m. m.» I dylika fall giva uppgifterna över antalet utgjorda arbetstimmar, vilka direkt svara mot produktionens omfattning, det säkraste måttet på arbetskraftens sysselsättning. Sistnämnda uppgifter finnas först från och med 1920, medan sinsemellan jämförbara uppgifter över antalet arbetare föreligga sedan 1915.

Det kan anmärkas, att till grund för beräkningen av ovanberörda genomsnittliga arbetarantal, vilket givetvis kan konstrueras efter olika metoder, inga be-

stämda direktiv föreligga från kommerskollegii sida. Det är dock sannolikt, att flertalet företag, som lämna uppgifter till socialstyrelsens industriarbetarlönestatistik — och av vilka den övervägande delen även är redovisningsskyldig till industristatistiken — tillämpar den av socialstyrelsen föreskrivna metoden, enligt vilken det genomsnittliga arbetarantalet framräknas som kvoten mellan summan av antalet anställda vid samtliga avlöningstillfällen samt antalet avlöningsdagar under året. Å andra sidan är det emellertid tänkbart, att medeltalet i fråga beräknas med utgångspunkt från antalet faktiskt utgjorda arbetstimmar och antalet egentliga arbetsdagar. I allmänhet giva anförda metoder resultat, vilka endast i mindre grad avvika från varandra. Av vikt är emellertid, att medelantalet arbetare blir beräknat på sådant sätt, att det genomsnittliga timantalet per arbetare — beräknat som kvoten mellan totala antalet utgjorda arbetstimmar och medelantalet arbetare — blir rättvisande.

Industriens förbrukning av bränsle och elektrisk energi. Fr. o. m. 1920 infordras årligen till industrierättelsen uppgifter om industriföretagens kvantitativa förbrukning för olika ändamål av viktigare fasta och flytande bränslemedel samt lysgas. Det är sålunda härvid icke fråga om enbart sådant bränsle, som kommit till användning för drift av maskiner samt för uppvärmings- och belysningsändamål, utan även som råmaterial vid produktionen direkt använt bränsle finnes medräknat. Ehuru nämnda uppgifter — såsom anmärkes i berättelsen — i vissa enskildheter icke helt kunna göra anspråk på fullständighet, äro de likväl av betydande värde för en närmare kännedom om produktionsförhållandenas gestaltning under olika år. Då därjämte några av de viktigaste bränslemedlen, nämligen stenkolk och kolbriketter, huvudsakligen äro av utländskt ursprung, kunna tydligen inträda förändringar i importen av dessa i sin mån belysas med hjälp av ovanberörda samt handelsstatistikens motsvarande uppgifter.¹ Uppgifternas redovisning, vilken återfinnes i berättelsens textavdelning, synes emellertid med hänsyn till deras betydelse ha gjorts onödigt summarisk. Huvudsakligen har den nämligen inriktats på att återgiva förbrukningen av resp. bränslen inom de nio industrihuvudgrupper, i vilka företagen enligt berättelsen äro sammanförda, och endast undantagsvis lämnas motsvarande separata uppgifter för enskilda industrigrenar.

Med ovanberörda data direkt korresponderande uppgifter rörande industriens förbrukning av *elektrisk energi* stå icke till buds. Det kan anmärkas, att frågeformulären till företagen sedan flera år inrymma rubriker för införskaffandet av dylika uppgifter, varigenom tydligen ett fullt enhetligt och därmed mera detaljerat redovisningsförfarande skulle vara möjligt.² Den tilläm-

¹ Uppgifter angående statens enskilda järnvägars stenkolsförbrukning finnas publicerade i Allmän järnvägsstatistik (ingår i serien Sveriges off. statistik).

² I en av fil. lic. Viking Källström verkställd statistisk undersökning rörande industriens förbrukning av elektrisk energi för åren 1926 och 1927 (offentliggjord i serien Svenska Vattenkraftföreningens Publikationer, nr 209), vilken bygger på de av företagen till kommerskollegium lämnade uppgifterna angående deras årsförbrukning av elektrisk energi, anföres om dessa uppgifter: »På grund av bristande redovisning från uppgiftslämnarnas sida samt Kollegii avsiktliga underlåtenhet att kräva komplettering på en punkt sådan som den ifrågavarande, där ju ingen bearbetning och publicering av siffrorna äger rum, saknas nämligen ofta, särskilt beträffande smärre anläggningar, uppgift om mängden konsumerade kilowattimmar. För övrigt torde dylika i åtskilliga fall ej ens med bästa vilja hos företagarna kunna angivas, såsom vid köp av energi per ackord, hkr och år el. dyl.» Det framgår av ovanstående citat, att berörda material vid undersökningstillfället förutredde en del ofullständigheter. Genom vederbörlig komplettering av materialet torde det dock vara möjligt att bringa detsamma till sådan grad av fullständighet, att det på ett tillfredsställande sätt kan tjäna att belysa utvecklingen av åtminstone viktigare industriens och industrigrenars årliga konsumtion av elektrisk energi. I varje fall har man anledning förmoda, att sistnämnda material genom erforderliga kompletteringar kan göras kvalitativt likvärdigt med kommerskollegii numera bearbetade och publicerade material rörande bränsleförbrukningen.

pade redovisningen av förbrukningen av elektrisk kraft baseras i stället på de av elektricitetsverken årligen lämnade uppgifterna rörande den direkt nyttiggjorda energien och dennas fördelning på viktigare förbrukarekategorier, nämligen:

- större industri till drivkraft, belysning, uppvärmning m. m.;
- elektrokemisk och elektrotermisk industri;
- värmealstring i elektriska ångpannor;
- hantverk och småindustri, lantbruk, hushålls- och gårdsbehov, gatubelysning m. m.;
- spårvägar och järnvägar i allmän trafik; samt
- elektricitetsverkens eget behov.

Denna redovisning av energiförbrukningen, vilken sedan 1922 bibehållits oförändrad, har den påtagliga fördelen, att den täcker praktiskt taget hela området för den nyttiggjorda elektriska energiens användning. En uppdelning av den egentliga industriens energiförbrukning på viktigare företagsgrupper skulle likväl på ett värdefullt sätt komplettera såväl ovan angivna fördelning som de i industrierättelsen årligen meddelade uppgifterna om det inom skilda industrier installerade effektiva hästkraftantalet för omedelbar drift av maskiner och apparater.

Industriens arbetslönekonto. Med ledning av uppgifter över industriarbetarnas utgjorda arbetstimmar och deras därvid erhållna timförtjänster (enligt socialstyrelsens lönestatistik) finnas möjligheter att approximativt uppskatta industriens årliga utbetalningar av arbetslöner. Se härom under litt. E: Socialstyrelsens industriarbetarlönestatistik.

Gruppindelning och varuspecificering. De olika industrierna ävensom av dem framställda produkter finnas i industrierättelsen sammanförda i tillsammans nio huvudgrupper, nämligen:

- 1 — malmbrytning och metallindustri,
- 2 — jord- och stenindustri,
- 3 — träindustri,
- 4 — pappers- och grafisk industri,
- 5 — livsmedelsindustri,
- 6 — textil- och beklädnadsindustri,
- 7 — läder-, hår- och gummivaruindustri,
- 8 — kemisk-teknisk industri,
- 9 — elektricitets-, gas- och vattenledningsverk.

Denna gruppindelning av de redovisade tillverkningarna grundar sig likväl i övervägande grad på rent tekniska och formella synpunkter, varigenom produkter av sinsemellan heterogent slag i ett flertal fall kommit att höra under en och samma grupp. Avgörande för produkternas gruppstillhörighet är nämligen i regel arten eller typen av de råvaror eller därav framställda halvfabrikat, varav dessa äro tillverkade.

Vad åter gäller varuspecificeringen är denna i huvudsak så detaljerat genomförd, att den erbjuder möjlighet till omgruppering av varorna från olika synpunkter. Vid konjunkturanalyser är det exempelvis angeläget att göra jämförelser mellan produktionen av konsumtions- resp. kapitalvaror samt underavdelningar inom dessa. För vårt lands vidkommande är det därjämte av intresse att kunna studera produktionsutvecklingen beträffande varor, som finna avsättning inom landet, samt sådana, vilka huvudsakligen äro föremål för export. Approximativa kalkyler rörande ovannämnda förhållanden äro möjliga att verkställa.

En påtaglig brist vidlåder emellertid industristatistikens varuspecificering och varurubricering, nämligen i det avseendet, att den i betydande utsträck-

ning icke korresponderar mot handelsstatistikens varuförteckning. På grund härav är det oftast förenat med avsevärda svårigheter att anställa jämförelser mellan å ena sidan produktionen av enstaka varor eller grupper av sådana och å andra sidan importen och exporten av dessa. I vissa fall äro jämförelser av nämnt slag praktiskt taget omöjliga att göra.

Uppgifternas tidsfrekvens. De industristatistiska data, som årligen infordras av kommerskollegium, gälla samtliga helt produktionsår. Uppgifter av högre tidsfrekvens, såsom kvartals- eller månadsuppgifter, ingå icke till kollegium. Då vid konjunkturanalyser uppgifter av månadsfrekvens äro oombärliga, måste sådana under rådande förhållanden anskaffas på andra vägar i den mån detta är möjligt.

Ifråga om de industristatistiska uppgifternas offentliggörande kan nämnas, att industrierättelsen i sitt definitiva skick i allmänhet föreligger inemot ett och ett halvt år efter berättelsens redogörelseår. Dessförinnan låter dock kollegium i Kommersiella Meddelanden förhandspublicera preliminära uppgifter rörande berättelsens viktigaste huvudresultat; före 1934 blevo likväl dessa uppgifter tillgängliga tidigast ett år efter det verksamhetsår, de belyste. Under innevarande år har emellertid kollegium redan vid halvårsskiftet meddelat uppgifter om tillverkningen av viktigare varuslag vid mer betydande arbetsställen under närmast föregående kalenderår (jfr Komm. Medd. 1934, h. 12). Ehuru dessa givetvis äro preliminära samt därjämte icke alltid motsvara totalproduktionen av respektive varuslag, giva de dock en värdefull vägledning för bedömandet av industriproduktionens omfattning och gestaltning under berörda år. Då till jämförelse uppgifter samtidigt lämnas om totalproduktionen under 1932 samt för sistnämnda år ävenledes om tillverkningen vid de år 1933 medräknade anläggningarna för varje angivet varuslag, har härigenom en förhandsuppskattning av 1933 års produktionsresultat i hög grad underlättats.

B. Övrig produktionsstatistik.

Jämte kommerskollegii industrierättelse föreligga från de statliga ämbetsverken ett antal separata årsredogörelser berörande produktionsförhållandena inom enskilda industrier och industrigrenar, nämligen kommerskollegii berättelse om bergshanteringen, statistiska centralbyråns om mejerihanteringen samt kontrollstyrelsens om de accispliktiga näringarna. Huvudresultaten från dessa publikationer, vilka delvis erhållit karaktären av mer ingående specialundersökningar, ingå dock numera i industrierättelsen.

Annan produktionsstatistik av primärt värde är den statistik, vilken regelbundet insamlas och bearbetas av de större industriföreningarna, såsom Järnverksföreningen, Svenska Trävaruexportföreningen, Svenska Trämasseföreningen och Svenska Cellulosaföreningen samt Svenska Pappersbruksföreningen ävensom ett flertal föreningar inom textil-, glas-, cement-, bryggeri-, margarin- och andra industrier. Med undantag för Svenska Pappersbruksföreningen, vilken sammanställer kvartalsuppgifter över papperstillverkningen, insamla ifrågavarande föreningar månatlig statistik över produktion, pridförhållanden, ordertillgång o. d. inom sina resp. områden. Av all denna statistik, vilken självfallet äger ett betydande värde, är likväl endast vad produktionsstatistiken beträffar Järnverksföreningens statistik över järn- och ståltillverkningen offentlig; den publiceras med månadssiffror i Kommersiella Meddelanden och Ekonomisk Översikt. Pristatistiken däremot finnes merendels tillgänglig i av resp. föreningar utgivna tidskrifter. De marknads-

översikter som regelbundet inflyta i dessa — vecko-, halvmånads- eller månadsvis — äro givetvis närmast av betydelse vid studiet av de olika produkternas avsättningsförhållanden på inländska och utländska marknader men giva understundom därjämte goda inblickar i produktionens förlopp, arbetsförhållanden samt läget inom motsvarande industrigrenar i andra länder.

Värdet av ovanberörda statistik, vilken dock endast undantagsvis finnes tillgänglig för andra än föreningarnas medlemmar, förhöjes ytterligare däri-genom, att de olika industriföreningarna oftast representera en mycket hög procent av sina resp. produktionsområden.

I detta sammanhang kan erinras om de till socialstyrelsen av ett stort antal företagare kvartalsvis inrapporterade konjunktursiffror, vilka äro ägnade att giva en uppfattning om produktionens omfattning och arbetskraftens syssel-sättningsgrad inom skilda industrier. Ehuru nämnda sammanvägda siffror närmast äro att uppfatta som mer allmänt hållna omdömen om läget inom in-dustrierna, vanligtvis baserade på ordertillgången inom dessa, synas de likväl merendels på ett fullt riktigt sätt karakterisera och återspegla läget vid gäl-lande tidpunkt.¹

För att erhålla hållpunkter för en bedömning av, i vilken grad arbetstiden för den inom skilda näringsgrenar sysselsatta arbetskraften varit underkastad förkortningar på grund av arbetsbrist eller annan orsak, införskaffar social-styrelsen fr. o. m. 1932 uppgifter angående arbetarantal och arbetstid från företag inom den större egentliga industrien ävensom inom enskild och offent-lig byggnadsverksamhet samt handelsrörelse (jfr Sociala Meddelanden 1934, sid. 129 o. f.). Ifrågavarande undersökningar, vilka på ett värdefullt sätt komplettera socialstyrelsens arbetslöshetsstatistik, ha dock hittills huvudsak-ligen begränsats till att omfatta endast en vecka under resp. produktionsår.

Den statistik som ovannämnda industriföreningar förfoga över ävensom annan tillgänglig statistik av delvis primärt värde har i ett par fall fått tjäna som underlag för konstruktion av indexserier, belysande den industriella pro-duktionens korttidsförändringar. Dessa båda indexserier äro den av Svensk Finanstidning sedan 1923 utarbetade produktionsindexserien samt Industri-förbundets produktionsindex med början år 1925. I det följande skola deras omfattning och innebörd i korthet beröras.

1) De grupper av industriprodukter som *Svensk Finanstidnings produktionindexserie* innefattar äro järnmalm, järn och stål, trävaror, trämassa, pap-per, superfosfat samt tobaksprodukter och maltdrycker. De sex förstnämnda samt de två sistnämnda varugrupperna äro sammanförda i en produktions-varu- resp. konsumtionsvaruindex. I den slutligen konstruerade generalindex-serien äro inräknade förutom ovannämnda varugrupper även gruppen metall-manufaktur samt importen av tackjärn, vilken sistnämnda ansetts tjäna som ett om också ofullkomligt mått på en del av verkstadsindustriens produktion. Vad i övrigt gäller indexseriens metodik och representativitet framgår detta delvis av följande citat, vilket hämtats ur den redogörelse för produktions-indexen, som återfinnes i *Svensk Finanstidning* 1926, sid. 295—299:

»Konsumtionsartiklar ha såsom mindre konjunkturbetonade icke medtagits, då huvudsynpunkten varit att mäta variationerna i tillverkningsvolymen be-träffande de för konjunkturläget mera känsliga industrivarorna. Undantag har dock gjorts för tobaksprodukter och maltdrycker, som kunna anses inta en särställning. Inräknar man i konsumtionsvaror textilprodukter samt läder,

¹ Jfr Sociala Meddelanden 1925, sid. 880, samt Bilaga 4 till arbetslöshetsutredningens betänkanden, kap. VII, sid. 149 o. f.

hår- och gummivaror, kommer man enligt 1924 års industristatistik till ett tillverkningsvärde för denna grupp av 2 175 milj. kronor, medan produktionsvarorna hade ett värde av 2 368 milj. kronor. Av dessa äro på ovan angivna grunder branscher med ett tillverkningsvärde av 543 milj. kronor av sådan karaktär, att man icke kan få ett tillfredsställande mått på deras produktionskvantitet. Återstå alltså produktionsvaror till ett värde av 1 825 milj. kronor, som kunde komma ifråga i en produktionsindex. Sv. F. T:s omfattar härav industrigrenar med ett tillverkningsvärde av 1 300 milj. kronor eller 71 %. Här till komma de båda grupperna konsumtionsvaror, som enligt 1924 års industristatistik hade ett tillverkningsvärde av 209 milj. kronor. Med hänsyn till varuslagens urval torde därför indexen ur här anlagd synpunkt rätt tillfredsställande ge svar på den fråga, som uppstälts, och i varje fall illustrerar den mycket talande utvecklingen för de ledande industrigrenar den omfattar. (Det kan inom parentes nämnas, att verkställda beräkningar med betydligt större material som resultat givit ytterst oväsentliga avvikelser från de här publicerade.) ...

Som basperiod för indexserien har valts medeltalen för åren 1923 och 1924. ... Medeltalet för två år har tagits för att i görligaste mån eliminera säsong- och tillfälliga växlingar — av detta skäl ha också medeltalen för resp. kvartal och icke genomsnittet för hela året använts som bastal. Givetvis är perioden för kort och onormal för att lämna material till idealiska bastal, men någon annan har icke stått till buds. Och då rubbningarna i produktionen speciellt på grund av arbetskonflikter varit särskilt stora, har det varit nödvändigt att som bas använda en näraliggande period, för vilken produktionens omfattning kunnat anses motsvara 1923/24 års. — — — Vad till sist rör vägningen av indexen ha för detta ändamål använts 1923/24 års medeltal för resp. branschens produktionsvärden enligt industristatistiken.»

Bristen på källangivelser samt närmare precisering i redovisningen av resp. delseriers omfattning gör det omöjligt att bedöma deras representativitet, vilket är att beklaga, då sannolikt flera av dem kunna giva en tillfredsställande belysning åt produktionsförloppet inom berörda industrigrenar. Av samma skäl omöjliggöres en rättvis tolkning av generalindexseriens innebörd. På grund av dennas godtyckliga konstruktion kan indexen icke sägas fylla kravet på en allmän och vägledande produktionsindex.

2) *Industriförbundets produktionsindex*.¹ Den år 1931 av Sveriges Industriförbund startade materialinsamlingen för åstadkommandet av en månatlig svensk produktionsindex begränsades icke till att enbart omfatta uppgifter angående skilda industriernas produktionsresultat; även uppgifter till belysning av industriernas arbetarantal, fakturerade belopp, lager av färdigfabrikat samt försäljningspriser inforrades. Uppgifter av ovannämnt slag ha erhållits med början från januari 1925. — Vid materialets sammanställning och bearbetning ha uppdelningar gjorts så, att jämte totalindexserier för ifrågavarande uppgiftskategorier även delindexserier inom var och en av dem kunnat erhållas för olika industrigrupper, nämligen produktions-, konsumtions-, hemmamarknads- samt exportindustrier. Till sin planläggning och yttre utformning är Industriförbundets indexarbete sålunda väl tillrättat.

Materialet till de olika indexserierna har erhållits dels från vissa industriföreningar, dels genom vissa industriföreningars förmedling, dels slutligen direkt från enskilda företag. Industriföreningar, vilka medverkat med något slag av uppgifter — i allmänhet blott uppgifter om produktion och pris — äro

¹ En redogörelse för denna återfinnes i J. Åkerman: *Industriförbundets produktionsindex* (Stockholm 1932).

Järnverksföreningen, Svenska Trävaruexportföreningen, Svenska Pappersbruksföreningen samt Svenska Linneväveriföreningen. Föreningar, som icke synas förfoga över eget material men vilka varit behjälpliga vid uppgifternas införskaffande, äro Sveriges Maskinindustrieförening, Sveriges Elektroindustrieförening samt Sveriges Kemiska Industrikontor. För 9 industrigrupper av inalles 16 stycken, i vilka de skilda industrierna sammanförts, bygga indexberäkningarna på uppgifter från enskilda företag.

I vilken omfattning det sammanbragta materialet är representativt för de industrier, vilkas utveckling det avser att belysa, har vad gäller konsumtionsvaruindustrierna redan påvisats i bilaga 4 till arbetslöshetsutredningens betänkanden (jfr sid. 144, 145), varför i detta sammanhang en genomgång av enbart produktionsvaruindustrierna synes påkallad. I nedanstående tablå återgivas för dessa industrier samtliga data, som enligt ovan citerade arbete av doc. Åkerman stå till buds för att belysa representationsgraden.

Uppgifter angående produktionsvaruindustrier.

1. Industrier	2. Vikt	3. Repr. grad %	4. Antal upp- gifts- lämn.	5.-9. Antal uppgifter				
				A	B	C	D	E
Malmgruvor	1	46.4	2	1	—	1	—	1
Järnverk	3	94.5	78	1	—	3	—	2
Metallverk	1	25.4	3	3	3	12	8	4
Verkstadsindustriens hemmamarknads- grupp	5	14.3	16	16	16	17	13	16
Verkstadsindustriens exportgrupp	3	56.6	10	10	8	6	2	1
Sågverk	3 ^{1/2}	36.8	90	1	—	1	1	3
Pappersmassfabriker	2 ^{1/2}	85.4	—	1	—	1	—	2
Jordindustri	2	25.6	9	9	2	6	6	6
Stenindustri	1	17.4	1	1	1	1	1	1
Kemisk industri	1	10.8	2	2	2	3	2	2

Förklaringar:

Kol. 3: representationsgraden anges med de av uppgiftslämnarna representerade företagens arbetarantal i procent av arbetarantalet inom hela industrigrenen (enligt industristatistiken).

Kol. 5—9: antal uppgifter liktydigt med antalet besvarade frågeformulär.

- › 5: A = arbetarantal
- › 6: B = fakturerat belopp
- › 7: C = produktion
- › 8: D = inneliggande lager
- › 9: E = prisnotering.

Att döma av procenttalen i kol. 3 är representativiteten — mätt med utgångspunkt från arbetarantalet — för åtminstone fyra av de tio industrigrupperna mycket tillfredsställande. Svagast representerade äro kemisk industri, verkstadsindustriens hemmamarknadsgrupp samt stenindustri. Med den redovisningsmetod Åkerman tillämpar är det likväl omöjligt att annat än undantagsvis bedöma materialets relativa omfattning i dess enskildheter. För att taga ett exempel uppgår för verkstadsindustriens exportgrupp enligt kol. 4 antalet uppgiftslämnare till 10 samt enligt kol. 5 antalet ifyllda frågeformulär rörande arbetarantalet ävenledes till 10. Man kan sålunda i detta fall avgöra representativitetsgraden; enligt kol. 3 är den 56.6 procent. Går man däremot till kol. 6, visar det sig att ett mindre antal — 8 stycken — uppgifter

erhållits rörande företagens fakturerade belopp. Det är tydligt, att — såsom redovisningen skett — det icke är möjligt att med stöd av angivna data sluta sig till representativitetsgraden, så snart *ett* eller flera företag icke lämnat en viss uppgift.

Den anmärkning man med fog synes ha anledning rikta mot redogörelsen för Industriförbundets indexarbete gäller i främsta rummet den påfallande brist på tydlighet och noggrannhet i fråga om redovisningen av primärmaterialets representativitet i olika avseenden. Samma erinran kan även göras mot framställningen av indexarbetets metod och teknik, vilken är alltför allmänt hållen för att man ur densamma skall kunna sluta sig till hur indexserierna faktiskt konstrueras.

C. Byggnads- och anläggningsverksamhet.

Den till byggnads- och anläggningsverksamhet hänförliga produktionen, vilken kan sammanfattas i de båda huvudgrupperna byggnadsverksamhet för bostadsändamål samt byggnadsverksamhet för produktiva ändamål, är — oaktat dess stora betydelse — mycket ofullständigt känd. För flera viktiga områden av denna produktion saknas statistik helt och hållet, medan för vissa andra områden den tillgängliga statistiken är så knapphändig och bristfällig, att man med ledning av densamma icke ens äger rätt att draga några mer bestämda slutsatser om den ifrågavarande produktionens utvecklingstendens. Det får dock icke förglömmas, att särskilt under senare år ett betydande arbete nedlagts på att förbättra och utvidga statistiken även på detta område, vilket ur statistisk synpunkt framstår som särskilt svårbehandlat. De statistiska verken sakna härvidlag även samma medel och samma befohgenhet att erhålla vederbörliga uppgifter som exempelvis står kommerskollegium till buds vid dess införskaffande av produktions-, utrikeshandels- och sjöfartsstatistik etc.

Byggnadsverksamhet för bostadsändamål. Den av socialstyrelsen — samt under åren 1902—1911 av kommerskollegii avdelning för arbetsstatistik — insamlade och bearbetade statistiken över bostadsproduktionen har med åren kommit att omfatta ett allt större produktionsområde. Från början berörde statistiken endast några av de större städerna men utvidgades redan efter ett par år även till mindre städer samt vissa köpingar och municipalsamhällen. Under 1920-talet har statistiken utvidgats i sådan omfattning, att sannolikt numera den för en bedömning av byggnadskonjunktorens utveckling och gestaltning väsentligaste delen av bostadsproduktionen årligen torde bli statistiskt undersökt; dock saknas motsvarande statistik för jordbruksbygden. Av statistiken berörda orter under åren 1913, 1925 och 1933 med avseende på antal och folkmängd återgivas här nedan.

Å r	Av statistiken berörda orter	
	Antal orter	Antal inv. 1 000-tal
1913	244	1 738
1925	289	2 126
1933	342	2 451

I ovanstående tablå har för 1933 för att vinna bättre jämförbarhet med tidigare år endast medräknats städer och stadsliknande samhällen (stadssamhällen), m. a. o. orter för vilka byggnadsstadgans bestämmelser för stad gälla. Fr. o. m. 1929 erhåller emellertid socialstyrelsen även uppgifter från en del orter, vilka äro underkastade byggnadsstadgans bestämmelser för tätare bebyggda områden; antalet sådana orter uppgick 1933 till icke mindre än 216,

varigenom totala antalet av statistiken berörda orter nämnda år belöpte sig till 558.

Den betydande ökningen i antalet redovisande orter påverkar givetvis storleken av den statistiskt kända bostadsproduktionen. Med ledning av primärmaterialiet är det likväl möjligt att beräkna produktionen av bostäder för under olika år gemensamma orter. — I Sociala Meddelanden redovisas jämte totalsiffror för produktionen även separata uppgifter över dennas omfattning i sådana orter, där produktion av bostäder förekommit under året. En liknande förteckning över rapporterade orter, där ingen byggnadsverksamhet för bostadsändamål ägt rum under året, är givetvis även den av största värde, allrahelst som antalet sådana orter numera är relativt stort (år 1932 var det 49 st. av inalles 337); förteckningar rörande sådana orter publiceras icke men finnas i manuskript tillgängliga inom socialstyrelsen för de senaste fyra åren. Vid jämförelser rörande bostadsproduktionens utveckling mellan närliggande år är det självfallet av betydelse att kunna fastställa produktionens omfattning för ett så stort gemensamt område som möjligt; även för bedömandet av läget på arbetsmarknaden inom olika orter är det tydligen av vikt att äga kännedom om byggnadsindustriens arbetskraftsefterfrågan.

Av i statistiken över bostadsproduktionen tillgängliga uppgifter äro de angående antalet under året nybyggda och (från grunden) ombyggda eldstäder (rum eller kök) bäst ägnade att belysa produktionens kvantitativa omfattning. Att eldstaden som måttenhet för produktionens storlek är ofullkomlig behöver icke diskuteras. Frågan gäller i stället om en annan, bättre enhet kan åstadkommas. Det torde ligga närmast till hands att härvid tänka sig en uppmätning av den byggda brutto- eller nettogolvytan eller eventuellt av luftkuben. Vid en allmännare övergång till det modernare byggnadssätt, som redan nu prövats på sina håll, blir det utan tvivel nödvändigt att övergå till en mer strikt mätningssätt av produktionsvolymen, alldenstund det nyare byggnadssättet innebär en radikal förändring av lägenheternas planering i rum och kök. (För närvarande omräknas inom socialstyrelsen antalet byggda eldstäder till kvadratmeter byggd nettogolvyta efter relationen 1 eldstad = 25 kvm., vilken dock redan efter nuvarande förhållanden sannolikt måste anses vara för hög.)

Det ligger dock i sakens natur, att en aldrig så noggrann uppmätning av bostadsproduktionens volym icke i och för sig kan ge ett tillfredsställande mått på dennas växlingar, enär produktionen ständigt företer betydande kvalitativa olikheter och förskjutningar. En komplettering av byggnadsvolymen med motsvarande byggnadskostnader framstår därför som önskvärd. De möjligheter man för närvarande äger att erhålla ett mått på storleken av den kapitalinvestering, som produktionen i fråga årligen representerar, äro dock med nuvarande medel mycket starkt begränsade, enär byggnadsnämnderna, vilka leverera primärmaterialiet till socialstyrelsens bostadsproduktionsstatistik, icke äga befogenhet att infordra uppgifter om byggnadskostnaderna. Socialstyrelsen har dock för perioden 1925—1932 verkställt uppskattningar rörande den totala byggnadskostnaden för vart och ett av nämnda år men framhåller därvid att beräkningarna måste uppfattas som starkt approximativa (jfr Soc. Medd. 1933, sid. 685).

I den tidigare framställningen ha endast de uppgifter berörts, vilka belysa bostadsproduktions årliga fluktuationer. Fr. o. m. ingången av 1934 har dock socialstyrelsen börjat inhämta kvartalsuppgifter rörande denna produktion (jfr Soc. Medd. 1934, h. 4 o. 8), varigenom dess säsongmässiga variationer kunna göras till föremål för undersökning. Uppgifter av nämnt slag inford-

ras hittills blott från städer med över 30 000 invånare, men det är att förvänta, att även denna gren av statistiken successivt kommer att utvidgas. I vilken grad berörda uppgifter bli representativa för övriga av bostadsstatistiken omfattade orter kan likväl bedömas först sedan slutsiffrorna för året bli kända.

Byggnadsverksamhet för produktiva ändamål. Även om statistiken över bostadsproduktionen, som ovan visats, i flera hänseenden är ofullständig och otillräcklig är den dock numera — för det viktiga område den gäller — så pass tillfredsställande, att man med ledning av densamma synes kunna draga relativt säkra slutsatser rörande denna produktions allmänna utvecklingstendens. Vad åter gäller byggnadsverksamhet för produktiva ändamål har man med ledning av däröver tillgänglig statistik i allmänhet icke samma möjlighet; även om man i gynnsamma fall kan bestämma rörelseriktningen i produktionsutvecklingen, tvingas man likväl alltid att lämna den frågan öppen, i vilken grad berörda produktion förändrats. Orsaken härtill är icke enbart att söka i bristfällig statistik. Det ligger nämligen i sakens natur, att en produktion som den ifrågavarande, vilken dels är splittrad på en mångfald grenar och företagare, dels tager i anspråk kapital och arbete i starkt växlande proportioner, förutsätter en särskilt högkvalificerad statistik för att ett mått på dess omfattning överhuvud skall kunna erhållas.

I den följande framställningen, vilken i korthet skall behandla den viktigare statistiken inom berörda område, uppdelas för översiktlighetens skull ifrågavarande produktion på nedanstående näringsgrenar:

- a. Jordbruk
- b. Skogsbruk
- c. Industri och hantverk
- d. Handels-, bank- och försäkringsverksamhet, hotell- och restaurangrörelse, etc.
- e. Transportverksamhet
 1. allmänna vägar
 2. järnvägar
 3. post, telegraf och telefon, etc.
- f. Offentlig verksamhet
 1. statlig
 2. kommunal.

a. De viktigaste bland de inom jordbruket förekommande byggnads- och anläggningsarbetena gälla uppförandet av ekonomibyggnader samt täckdikning och jordförbättringar av andra slag, m. m. Statistik, som berör omfattningen av sådan verksamhet, saknas emellertid; de undersökningar rörande jordbrukets ekonomiska förhållanden, som årligen utföras på uppdrag av lantbruksstyrelsen, innefatta visserligen även uppgifter om jordbrukets kostnader för berörda ändamål, men då materialet till dessa är synnerligen starkt begränsat — det omfattar i regel mellan 300 och 400 jordbrukslägenheter per år — kunna resultaten från dessa icke läggas till grund för mer allmänna omdömen om storleken av denna kapitalbildning och dess årliga växlingar.

b. Anläggningar inom skogsbruket utgöras av nybvegnad och underhåll av fastigheter och vägar, dikning, skogsodling o. d. För statsskogarnas och de ecklesiastiska skogarnas vidkommande kunna årliga uppgifter om kostnaderna för nämnda anläggningar inhämtas från domänstyrelsen, medan motsvarande uppgifter saknas för de enskilda skogarna.

Som en till skogsbruket hänförlig verksamhet kan även räknas flottningsväsendet. Fr. o. m. 1921 insamlar och bearbetar kommerskollegium statistiska uppgifter från flottningsföreningarna i landet. Denna statistik, vilken fr. o. m. 1924 årligen publiceras i Komm. Medd., har under senare år avsevärt förbätt-

rats och torde numera vara i det närmaste fullständig. De däri ingående uppgifterna beröra även kostnaderna för de allmänna flottledernas amortering och underhåll, medan direkta uppgifter saknas beträffande kostnaderna för flottledernas nybyggnad.

c—d. Fr. o. m. 1925 införskaffar socialstyrelsen från stadssamhällena ävenledes uppgifter om byggnadsverksamhet för främst kommersiella, industriella o. d. ändamål. Som mått på byggnadsverksamhetens omfattning angives antalet byggd nettogolvyta (i kvm.), varav vanligtvis 75 å 80 procent av arealen är uppmätt, medan återstoden är uppskattad. Likaledes finnes produktionens bruttovärde beräknat.

I vilken mån ovannämnda uppgifter äro representativa för det område de gälla, kan givetvis icke bedömas utan en mycket ingående kännedom om primärmaterialet. Det står dock klart, att i fråga om denna byggnadsverksamhet kvalitativa olikheter inträda i avsevärt mycket högre grad än i fråga om byggnadsverksamhet för bostadsändamål. Redan på grund av denna omständighet kunna de erhållna resultaten icke giva några hållpunkter för bedömandet av denna produktions faktiska omfattning, dess behov av arbetskraft och kapital etc. Vad åter gäller de framräknade byggnadskostnaderna, vilar uppskattningen av dem på så osäker grund, att de endast kunna tillmätas ett mycket begränsat värde. För en bedömning av den kvantitativa relationen mellan husbyggnadsverksamhet för bostads- och andra ändamål förtjäna ovannämnda uppgifter likväl beaktande.

e:1. Fr. o. m. 1906 föreligger årligen fortlöpande statistik rörande kostnaderna för nybyggnad samt underhåll av allmänna vägar på landet.¹ Om dessa uppgifter kan anmärkas, att de till en del även innefatta kostnader, som icke direkt beröra de för byggnadsverksamheten under ett år belöpande kostnaderna; förutom avskrivningar å inventarier inkludera de även utgifter för inköp av inventarier (arbetsmaskiner o. d.), men den härigenom uppkomna dubbelräkningen är dock sannolikt av underordnad betydelse.²

Det är angeläget understryka, att i ovanberörda byggnads- och underhållskostnader *icke* ingå statens arbetslöshetskommissions utgifter för vägarbeten, dock möjligen med undantag för de ersättningsbelopp, som vägstyrelserna betalat till arbetslöshetskommissionen för i kommissionens egen regi utförda vägarbeten. Då under senare år omfattande vägarbeten utförts genom arbetslöshetskommissionens försorg, måste för fullständighetens skull dess kostnader härför tilläggas vägstyrelsernas motsvarande utgifter.

e:2. Från statens järnvägars statistiska publikationer kunna vissa relativt tillfredsställande uppgifter erhållas om värdet av järnvägsstyrelsens under olika år utförda byggnads- och anläggningsarbeten. Motsvarande uppgifter stå däremot icke till buds beträffande de enskilda järnvägarna. För deras vidkommande få i stället anlitas de i »allmänna järnvägsstatistiken» ingående uppgifterna om de enskilda järnvägarnas avkomstberättigade byggnadskostnader vid slutet av resp. år. Den för närbelägna år framräknade skillnaden mellan berörda uppgifter motsvarar emellertid oftast icke värdet av verkställda nybyggnader. En byggd järnvägs värde inräknas sålunda i den avkomstberättigade byggnadskostnaden först då järnvägen i fråga öppnats för

¹ Källa: Allmänna väghållningsbesväret på landet, statistisk tabell (fr. o. m. 1925 utgiven av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen).

² Beträffande denna statistik må för övrigt framhållas, att någon kommentar till densamma hittills icke publicerats; på grund av de upprepade omläggningar som statistiken undergått förbli härigenom ett flertal förändringar i dess data mycket svårtolkade.

trafik och detta oberoende av byggnadstidens längd. Därjämte påverkas differensen av sådana förhållanden som försäljning av järnväg till statens järnvägar, inköp av mark o. d.

e:3. I telegrafstyrelsens samt postverkets berättelser lämnas uppgifter om resp. verks årliga byggnads- och anläggningskostnader ävensom kostnader för underhåll av fastigheter och ledningar. Då ifrågakommande verksamhetsgrenar äro helt förstatiserade, äro sålunda dessa uppgifter fullständiga.

f:1. Vissa grenar av den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten har i det föregående redan berörts. Övriga grenar av denna verksamhet, som staten bedriver för att tillgodose sina egna behov av fastigheter o. d., äro numera, om undantag göres för byggnadsverksamhet för sjukvårds- och undervisningsändamål, av relativt underordnad betydelse. För dessa lämnar byggnadsstyrelsens statistik i sin mån mycket noggranna kostnadsuppgifter, vilka t. o. m. 1929 kunna erhållas från styrelsens årsberättelser samt för senare år från styrelsens interna statistik. Fullständigare uppgifter rörande statens utgifter för byggnads- och anläggningsverksamhet för förvaltningsändamål kunna erhållas från den av riksräkenskapsverket årligen utgivna budgetredovisningen. Det måste dock understrykas, att i denna publikation ingående utgiftsposter icke alltid äro specificerade på sådant sätt, att de rena byggnads-kostnaderna därur kunna urskiljas med säkerhet. En med utgångspunkt från sistnämnda uppgifter verkställd sammanställning över statens samtliga utgifter för byggnadsändamål under perioden 1920—30 juni 1931 återfinnes i Bilaga VIII till Statens organisationsnämnds betänkande (Statens off. utredningar 1932: 25). — Å andra sidan befrämjar och möjliggör staten genom bidrag till kommuner och enskilda näringsutövare en omfattande kapitalbildning. Uppgifter häröver kunna likaledes hämtas från budgetredovisningarna, ehuru det möter betydande svårigheter att särskilja de egentliga byggnads-kostnaderna.

f:2. Stads- och landskommunernas samt municipalsamhällellenas och lands-tingens utgifter för nybyggnad och underhåll av fastigheter och anläggningar kunna fr. o. m. 1918 erhållas från den kommunala finansstatistiken. Ehuru däri meddelade uppgifter icke alltid äro så redovisade, att de möjliggöra en fullt tillfredsställande beräkning av de egentliga byggnadskostnaderna, torde de likväl ge en relativt god uppfattning om dessa kostnaders storleksordning och förändringar.

D. Utrikeshandel.

Den av kommerskollegium utarbetade handelsstatistiken, till vilken de grundläggande uppgifterna införskaffas och granskas av generaltullstyrelsens statistiska avdelning, utgör den enda svenska statistik av primär karaktär, som belyser vårt lands *totala* handelsomsättning med andra länder. Jämte denna föreliggande statistiska sammanställningar rörande exporten och importen av vissa företrädesvis viktigare varuslag, vilka äro ägnade att komplettera de handelsstatistiska uppgifterna. Härtill kunna även fogas i ett flertal olika publikationer ingående översikter och redogörelser över enskilda varuslags produktions-, marknads- och avsättningsförhållanden. De faktiska upplysningar, som dessa innehålla, äro oftast av betydande värde, då det gäller att vinna kännedom om orsakerna och betingelserna till inträdda förändringar i det utländska varubygets struktur.

Vid studiet av Sveriges handelsomsättning med främmande länder har man vanligtvis även möjlighet — åtminstone vad gäller de totala import- och exportvärdena — att jämföra de svenska uppgifterna med motsvarande uppgifter i vederbörande länders egen handelsstatistik. Merendels överensstämma emellertid icke de svenska och utländska uppgifterna exakt; understundom kan differensen t. o. m. vara avsevärd. I de fall skiljaktigheterna betingas av förefintliga olikheter i den handelsstatistiska tekniken mellan de jämförande länderna, kunna tydligen de utländska uppgifterna i likhet med de svenska tillmätas ett självständigt upplysningsvärde och därigenom tjäna att komplettera dessa.

Den officiella handelsstatistiken består av två serier publikationer, nämligen en fortlöpande årsstatistik över den totala handelsomsättningen med utlandet samt en månadsstatistik, vilken innefattar specificerade uppgifter över importen och exporten av viktigare varuslag; denna publiceras dels som självständig publikation, dels som bilaga till Kommersiella Meddelanden. Som bilagor till Kommersiella Meddelanden medfölja årligen preliminära årsredogörelser för importen resp. exporten av skilda varuslag med fördelning på inköps- resp. försäljningsländer. På grund av att det handelsstatistiska materialet delvis är underkastat månadsvis bearbetning och sammanställning är det kollegium möjligt att redan omkring ett halvt år efter varje kalenderårs utgång publicera de preliminära redogörelserna, medan den slutgiltiga årsstatistiken vanligen utkommer inemot ett år efter statistikens redogörelseår. Beträffande de handelsstatistiska uppgifterna är det sålunda sörjt för betydligt snabbare information än ifråga om produktionsstatistikens resultat.

Handelsstatistikens årsberättelse.

Principen för varuvärdets beräkning. Fr. o. m. 1914 åligger det importör och exportör att själva *deklarer*a varans värde samt angiva detta till vederbörande tullförvaltning. Obligatorisk värdeklaration gäller icke samtliga varor, men alla utförda varor samt flertalet (omkring 90 %) införda varor äro likväl underkastade deklara-tionsplikt. De undantagsbestämmelser som härvid gälla synas i detta sammanhang sakna intresse.

De regler, vilka varudeklareren har att iakttaga vid varans värdeberäkning och vilka sålunda även äro ägnade att närmare precisera innebörden av de handelsstatistiska värdena, framgå av efterföljande citat ur 1932 års handelsberättelse, sid. 17:

»Varuvärdet skall avse resp. varors värde vid rikets gräns, alltså ifråga om import cif-priset (cost, insurance, freight), d. v. s. inköpspriset eller, ifråga om inkomsten, ej inköpt vara, marknadspriset vid tiden för varans transport från avsändningsplatsen, med tillägg i vartdera fallet av frakt, assurans och andra kostnader, intill dess varan anlant till svensk hamn eller gränsort, och ifråga om export fob-priset (free on board), d. v. s. försäljningspriset eller, ifråga om ännu icke försald vara, marknadspriset vid tiden för varans transport från avsändningsplatsen, med tillägg i vartdera fallet av frakt, assurans och andra omkostnader inom riket.»

Till komplettering av ovannämnda principer för varuvärdets beräkning må anföras 7 § i tillämpningsföreskrifterna till tulltaxeförordningen, vilken är av följande ordalydelse (cit. Tullverkets författningssamling, 1929:261):

»Är i handling, som skall bestyrka varas tullvärde, uppgift om värde eller kostnad lämnad i utländskt myntslag, skall vid omräkning av detta till svenskt mynt tillämpas den försäljningskurs, som anges i de officiella kursnoteringarna för den dag, då tulltaxeringen av varan äger rum, eller, där betalning

för varan erlagts mot konossement eller i terminer, den eller de dagar, då betalningen skett.

Ifråga om belopp, som vid betalning i terminer skall erläggas efter tiden för varans tulltaxering, tillämpas den officiella kursnoteringen för *den dag, då tulltaxeringen äger rum*.

Hava säljare och köpare överenskommit om köpeskillingsberäkning efter viss kurs, skall denna tillämpas.»

Ovanberörda cif- och fob-värden för importerade resp. exporterade varor finnas i handelsberättelsen redovisade för varje nummer enligt tulltaxans statistiska varuförteckning. Värdet av importerade tullbelagda varor är angivet exklusive motsvarande tullbelopp; fr. o. m. 1933 meddelas emellertid i berättelsen i särskild tabell tulluppbördens fördelning på olika statistiknummer.

I anslutning till vad som ovan anförts angående de värden, till vilka importerade och exporterade varor upptagas i statistiken, kan det förtjäna framhållas, att särskilt vad beträffar enhetsvärdet på exporterad vara detta icke är direkt jämförbart med samma varas enhetsvärde enligt produktionsstatistiken, då det förstnämnda även inkluderar kostnad för varans transport o. d. från produktions- till exportorten. Men även av andra anledningar kan en betydande differens förefinnas mellan tillverknings- och utförselvärdet. Å ena sidan kan densamma ha uppkommit därigenom, att i sistnämnda värde kan ha inräknats hela eller större delen av försäljningsvinsten. Detta synes exempelvis vara förhållandet beträffande produkter som järnmalm och tändstickor. Å andra sidan kunna t. ex. vid monopolistisk inhemsk prissättning utförselvärdena vara lägre än de uppgivna tillverkningsvärdena. I vad mån kvalitetsolikheter härvidlag spela in kan visserligen icke angivas eller utronas, men det är likväl en känd sak, att vissa svenska fabriker säljas till avsevärt lägre priser utom än inom landet.

Totala in- och utförselvärdet. I handelsberättelsen redovisas två sinsemellan skiljaktiga totala in- och utförselvärden, varav det ena motsvarar den s. k. generalhandeln samt det andra den s. k. specialhandeln. I huvudsak redogör berättelsen för *specialhandeln*, d. v. s. »den omsättning, som avser endast införsel av varor till förbrukning eller förädling inom landet samt utförsel av egna eller inom landet förädlade produkter, oavsett i sistnämnda fall om inhemska eller från utlandet införda råämnen eller halvfabrikat legat till grund för förädlingen». Värdet av specialhandeln understiger i allmänhet endast obetydligt värdet av generalhandeln, vilket sistnämnda även innefattar värdet av på resp. från nederlag eller transitupplag under året upplagda resp. utförda varor, vissa reimporterade resp. reexporterade varor jämte vissa andra varukategorier av underordnad betydelse. — Värdet av *mynt* samt *oarbetat guld och silver*, vilket varit föremål för import och export, inräknas icke i slutsummorna för special- och generalhandeln.

De förändringar som nyssnämnda värdesummor årligen undergå sammanhånga dels med absoluta och relativa förskjutningar i införseln och utförseln kvantitativa varusammansättning, dels med växlingar i de enskilda varornas priser. Då i handelsberättelsen specialhandelns införsel- resp. utförselvärde finnes angivet dels i gällande års medelvärden, dels uppskattat i närmast föregående års medelvärden, är det på grund härav möjligt att åtminstone approximativt beräkna, i vilken grad ovannämnda faktorer påverkat dessa värdesummors utveckling från ett år till ett annat. I nedanstående tablå sammanställda indexserier belysa den svenska importens och exportens värde-, volym- och medelvärde- (»pris») utveckling under perioden 1920—1932, varvid som basår valts 1913.

Å r	Importvärde-index	Importvolym-index	Importmedelvärde-index	Exportvärde-index	Exportvolym-index	Exportmedelvärde-index
	Index: 1913 = 100					
1920	391.6	158.2	247.5	278.7	100.7	276.8
1921	148.7	97.6	152.4	134.2	67.5	199.0
1922	131.6	113.7	115.8	141.1	97.9	144.2
1923	152.9	141.0	108.4	139.7	96.8	144.3
1924	168.3	154.4	109.0	154.3	115.4	133.7
1925	170.9	148.1	115.4	166.3	124.9	133.2
1926	176.0	162.5	108.3	173.6	132.4	131.2
1927	187.2	178.1	105.1	197.8	154.6	127.9
1928	201.8	193.1	104.5	192.6	152.6	126.3
1929	210.6	202.5	104.0	221.7	179.5	123.5
1930	196.4	208.1	94.4	189.7	165.0	115.0
1931	168.7	209.4	80.5	137.3	135.9	101.0
1932	136.5	160.1	85.2	115.9	120.8	96.0

Det kan i detta sammanhang erinras om, att Svenska Handelsbanken för varje månad låter beräkna ett antal indexserier belysande den svenska parti-prisnivåns förändringar; de publiceras fr. o. m. januari 1926 i Index. Bland dessa återfinnas även prisindexserier rörande import- och exportvaror. Av de ytterligt knapphändiga redogörelser som offentliggjorts rörande desamma framgår, att serierna ifråga grunda sig på ett starkt begränsat varuurval. En jämförelse mellan dessa och ovan framräknade serier visar därför betydande avvikelser, men tendensen hos desamma är i stort sett likartad.

I handelsberättelsen återfinnas årligen även uppskattningar rörande de införda resp. utförda varornas sammanlagda vikt, uttryckt i ton. (I de fall viktsuppgifter saknas anlitas vid viktberäkningen fastställda evalveringstal.) I jämförelse med ovan relaterade volymuppgifter är en på nyss angivet sätt konstruerad import- eller exportkvantitet mindre ägnad att belysa utrikes-handelns volymförändringar, emedan den i alltför hög grad påverkas av fluktuationerna i importen och exporten av de betydelsefullare »tunga» varorna, såsom stenkol, järnmalm, maskiner o. d. Som mätare på den svenska utrikes-handelns efterfrågan efter tonnage torde den däremot äga vissa förtjänster.

Utrikeshandelns fördelning på länder. Såsom handelsstatistiken intill 1934 varit anordnad, har den icke kunnat lämna någon säker upplysning om, i vilka länder de från Sverige exporterade varorna faktiskt förbrukats, utan i densamma har dittills endast angivits det land, till vilket »godset blivit sålt eller till försäljning eller i annat syfte slutligen destinerat». Denna redovisningsmetod medför, att i de fall en vara vid passerandet av gränsen ej är såld, det land angives, från vilket resp. till vilket det för försäljning avsänts (konsignationslandet).

Vid en undersökning av de faktorer, som ytterst äro bestämmande för inriktningen och omfattningen av vårt lands export på skilda marknader, har det givetvis varit ett påtagligt hinder att icke äga tillräcklig kännedom om från vilka länder varuefterfrågan faktiskt utgått. Under mer »normala» år, då handelsvägarna måhända varieras endast i ringa grad, ha nackdelarna med det tidigare tillämpade redovisningssättet framträtt mindre, men under tider av ständiga förändringar och störningar i de handelspolitiska relationerna tvingas exporten oftast att åtminstone temporärt söka sig andra vägar, varigenom exportens fördelning på olika marknader, såsom den framträtt i statistiken, visat sig vara missvisande.

I fråga om importen har förhållandet varit enahanda. Vid import av varor

har i statistiken angivits endast deras inköpsland och icke deras ursprungsland. Vårt lands import från vissa länder, såsom Tyskland och Storbritannien, har därigenom framstått som avsevärt större än den faktiskt varit.

Då under senare år uppgifterna om det internationella varubyttet kommit att tillmätas en avsevärt större betydelse än förr — icke blott vid uppgörandet av handelspolitiska avtal utan även vid förhandlingar av andra slag länderna emellan, förekommer det numera, att sådana uppgifter läggas till grund — har det varit ett önskemål att förbättra handelsstatistiken i detta hänseende. Problemet om det lämpligaste systemet för handelsstatistikens länderangivning har också efter kriget gjorts till föremål för omfattande undersökningar dels i olika länder, dels inom internationella statistiska sammanslutningar; för närvarande är frågan under utredning inom en av Nationernas Förbund tillsatt expertkommitté.¹

För att för Sveriges del tillgodose kravet på mer rättvisande uppgifter angående varuhandelns fördelning på ursprungs- och förbrukningsländer åläggas uppgiftslämnarna till handelsstatistiken (genom k. kung. den 6 april 1934) att fr. o. m. den 1 juli 1934 vid varuimport angiva förutom inköpslandet även »det land, i vilket varan blivit tillverkad eller frambragt (*ursprungslandet*)», samt vid varuexport angiva försäljningslandet jämte »det land, där godset är avsett att förbrukas eller nyttjas (*förbrukningslandet*)». Fr. o. m. nämnda tidpunkt tillämpas sålunda i vårt land ett dubbelt redovisningsförfarande. Som anföres i det i not 1 citerade häftet av Komm. Medd., kommer dock någon förändring vid publiceringen av statistiken icke att äga rum tills vidare; berörda uppgifter kunna i stället direkt inhämtas från generaltullstyrelsens statistiska avdelning.

Statistikens varuspecificering. I den tidigare framställningen har framhållits, att jämförelser mellan handels- och industristatistikens uppgifter försvåras därigenom, att deras resp. enhetsvärden icke äro identiska. Denna omständighet, vilken för varor, som i endera statistiken redovisas endast med värdeuppgifter, utgör givetvis en olägenhet, ehuru det av naturliga skäl möter betydande svårigheter att undanröja densamma.

Gäller det att sammanställa uppgifter rörande tillverkningen av skilda varuslag med importen eller exporten av motsvarande produkter, är detta även av andra skäl icke alltid möjligt. Den i handelsstatistiken tillämpade varuspecificeringen är identisk med den i gällande tulltaxa genomförda och sålunda uppgjord enligt tullteknikens fordringar. Industristatistikens varuspecificering är däremot långt mindre detaljerad samt i allmänhet grundad på produktions-tekniska förhållanden. För varor, vilka kunna rubriceras och sammanföras efter skiljaktiga grunder, omöjliggöres av denna anledning praktiskt taget varje mer ingående jämförelse mellan deras produktion, import och export.

I detta sammanhang kan det förtjäna påpekas, att genom handelsstatistikens omläggning år 1930 jämförelser i många fall icke ens kunna anställas mellan detta och tidigare års handelsstatistiska uppgifter.

Handelsstatistikens månadsberättelse.

I månadsstatistiken meddelas för varje månad ävensom för hela den tidigare förflutna delen av året antingen kvantiteten eller i undantagsfall värdet av in- och utförda viktigare varuslag. Ehuru månadsstatistikens varuredovisning icke är fullständig, är den likväl så omfattande, att den väl belyser utri-

¹ En närmare redogörelse för i detta avseende tillämpliga redovisningssystem återfinnes i Index, nummer 97 (S. Stockman: Enhetlighet i handelsstatistikens länderangivning). Jfr även Komm. Medd. 1934, h. 12 (Om utvidgningen av statistiken över utrikeshandeln).

keshandelns förhållanden under årets olika månader. Det vore givetvis av stort värde, om åtminstone för de viktigaste varuposterna redovisningen utsträcktes till såväl kvantitets- som värdeuppgifter. I fråga om den totala införseln och utförseln värde föreligga dock månatliga uppgifter med fördelning på huvudgrupper. Dessutom publiceras numera månatliga uppgifter rörande totalhandeln med olika länder.

E. Socialstyrelsens industriarbetarlönestatistik.

I det följande skall endast den del av socialstyrelsens lönestatistik upptagas till behandling, vilken berör arbetarpersonal sysselsatt inom den egentliga industrien. En ingående redogörelse för denna och andra grenar av socialstyrelsens lönestatistik jämte en sammanfattande översikt över annan viktigare, av vissa ämbetsverk och myndigheter, enskilda organisationer och företag utarbetad sådan statistik återfinnes i »Utredning och förslag rörande viss omläggning av socialstyrelsens lönestatistik» (Statens off. utredningar 1931: 32). Nedan anförda synpunkter på den officiella industriarbetarlönestatistiken sammanfalla väsentligen med de utlåtanden om densamma, som framförts i nyss citerade publikation, i Lönestatistisk årsbok 1932 (sid. 35 o. f.) ävensom i två av byråchefen B. Nyström på arbetslöshetsutredningens uppdrag utarbetade p. m., nämligen p. m. nr 21: angående utvecklingen av socialstyrelsens lönestatistik samt p. m. nr 71: undersökning rörande löneutvecklingen inom industri, handel och samfärdsel under åren 1920—1927. Delvis innehåller den efterföljande framställningen ordagranna citat ur ovan nämnda handlingar.

Statistikens omfattning. Den av socialstyrelsen utarbetade, fortlöpande lönestatistiken för de i egentlig mening industriella näringsgrenarna tillkom år 1918. Oaktat primärmaterialet till nämnda statistik sedan dess alltjämt erhålles genom arbetsgivarnas *frivilliga* medverkan och icke genom något åläggande, har denna likväl efter hand i anmärkningsvärd grad kunnat utvidgas.

Av i nedanstående tablå lämnade uppgifter framgår, hur det av lönestatistiken omfattade medelantalet arbetare, med fördelning på olika industri-

Medelantal sysselsatta arbetare enligt lönestatistiken (a) och industristatistiken (b).

	Malm- brytning o. metall- ind.	Jord- o. stenind.	Trä- industri	Massa-, pappers- o. grafisk ind.	Livs- medels- ind.	Textil- o. bekläd- nadsind.	Läder-, hår- o. gummi- varuind.	Kemisk- teknisk ind.	Kraft-, belys- nings- o. vatten- verk	In- dustri: total
	1922									
a	44 795	16 360	18 511	26 010	16 037	25 165	8 713	9 608	(16 522)	181 721
b	81 734	30 636	50 217	43 628	41 039	45 080	15 082	12 906	5 899	326 221
a % b	54.8	53.4	36.9	59.6	39.1	55.8	57.8	74.5	(280.1)	55.7
	1927									
a	74 709	22 831	23 986	34 465	19 404	38 247	11 751	11 038	4 610	241 041
b	121 617	41 309	59 911	53 650	37 744	55 831	19 322	14 302	6 376	410 062
a % b	61.4	55.3	40.0	64.2	51.4	68.5	60.8	77.2	72.3	58.8
	1932									
a	80 828	20 735	27 810	40 975	26 351	46 118	14 816	10 653	6 250	274 536
b	118 988	33 871	51 204	53 365	42 425	61 089	20 347	12 477	7 177	400 943
a % b	67.9	61.2	54.3	76.8	62.1	75.5	72.8	85.4	87.1	68.5

Vilka förskjutningar, som det lönestatistiska materialet kan ha varit underkastat med avseende på den relativa sammansättningen av uppgiftslämnande företag inom olika dyrortsområden eller överhuvud av företagsgrupper, mellan vilka vanligtvis regelbundet återkommande lönedifferenser förefinnas, såsom hemmamarknads- och exportindustrier, kan icke belysas med utgångspunkt från den publicerade lönestatistikens uppgifter för enbart ovan behandlade industri- och arbetargrupper. Av andra i lönestatistiken tillgängliga uppgifter kan man likväl sluta sig till, att även i dessa avseenden vissa, icke oväsentliga förskjutningar förekommit.

Vid en jämförelse mellan mer avlägsna år av de lönestatistiska uppgifterna — årslöner, dags- och timförtjänster — är det givetvis av vikt att beakta ovan påvisade starka olikheter i statistikens omfattning och sammansättning, emedan dessa helt naturligt kunna påverka storleken av de beräknade, genomsnittliga arbetsförtjänsterna. I detta sammanhang kan erinras om, att även för närliggande år icke alltid samma företag äro representerade i lönestatistiken. En i möjligaste mån riktig bild av »lönenivåns» förändringar kan sålunda med hänsyn till ovan angivna förhållanden först erhållas efter en bearbetning av det lönestatistiska materialet för enbart sådana företag, vilka under hela ifrågavarande period varit representerade i statistiken. En undersökning av timlönens (för manliga arbetare) utveckling i dylika genomgående företag har för åren 1920—1927 utförts inom socialstyrelsen på arbetslöshetsutredningens uppdrag. I jämförelse med en motsvarande på material från samtliga företag baserad löneserie visade ovannämnda serie emellertid endast obetydliga avvikelser.¹ Denna överensstämmelse utesluter givetvis icke möjligheten av, att liknande undersökningar för enskilda industrier och industrigrupper kunna lämna inbördes mer eller mindre skiljaktiga resultat.

Statistikens anordning. — *Konsekvenser därav.* Karakteristiskt för den gällande lönestatistiken är, att densamma icke bygger på individualuppgifter utan på av arbetsgivare — enligt frågeformulärets uppställning — årsvis inlämnade summariska uppgifter angående medelantalet arbetare, antalet utgjorda arbetstimmar samt totalbeloppet utbetald arbetslön, vanligtvis med fördelning på män, kvinnor och minderåriga (under 18 år). Från och med år 1922 är statistiken även så anordnad, att genomsnittslöner kunna beräknas för arbetare inom olika dyrortsgrupper samt för senare år även inom export-, hemmamarknads- samt s. k. blandade industrier. Däremot tillåter icke materialet ett särskiljande av arbetare med olikartad sysselsättning, utbildning och kompetens. Då emellertid olika industrier inrymma yrkesarbetare av olika specialiteter samt grovarbetare i mycket växlande proportioner, måste tydligen en jämförelse mellan löneförhållandena, för att bliva fullt exakt, möjliggöra en direkt sammanställning av motsvarande yrkesspecialiteter. På grund av tillväggångssättet vid löneuppgifternas införskaffande kunna, såsom framgår av det föregående, allenast genomsnittslöner för olika arbetargrupper beräknas, under det att någon fördelning av arbetarna efter deras faktiska löneinkomster icke kan verkställas. Löneinkomsternas dispersion är emellertid av stor betydelse för bedömandet av en viss industris eller industrigrens löneuppbyggnad, nämligen på grund av det självklara förhållandet, att en och samma medellön kan framkomma ur mycket skiljaktiga serier av faktiska lönebelopp och sålunda ge uttryck åt mer eller mindre olikartade ekonomiska och sociala förhållanden. Ur praktiskt-socialpolitiska synpunkter vore det givetvis önskvärt, om de tillgängliga medellönerna kunde kompletteras med löneuppgifter för olika yrkesarbetare inom skilda industrier och dyrortsgrupper samt inom olika delar av landet.

¹ Jfr arbetslöshetsutredningens betänkande I, sid. 168 (Statens off. utredningar 1931: 20).

I samband med nyssberörda fråga är det av intresse att anföra de förslag till lönestatistikens förbättring och utvidgning, som framförts i utredningen om viss omläggning av socialstyrelsens lönestatistik (cit. dess betänkande, sid. 107 o. f.):

Lönestatistiken synes böra utgöras av »dels vid särskilda tillfällen anordnade specialundersökningar, avseende att belysa ålders- och yrkesgruppering, arbetssäsong och andra på lönenivån och löneuppbyggnaden inverkan förhållanden inom särskilda arbetsområden och baserade på individuella uppgifter rörande därstädes anställd personal. Men i högre grad än förut böra dessa undersökningsgrenar bringas i inbördes växelverkan och utvecklas till ökad likformighet och fullständighet. I sådant syfte bör den årliga lönestatistiken genomgå näringsgren för näringsgren under jämförelse med förefintliga arbetsgivarregister, i första rummet de företagsförteckningar, vilka med utgångspunkt från riksförsäkringsanstaltens arbetsgivarregister (se sid. 24) uppgjorts inom kommerskollegium för 1931 års företagsräkning.¹ I fråga om större företag inom industri, handel och samfärdsel undersökes härvid, i vilken utsträckning de äro representerade i lönestatistiken och i vad mån de medtagna arbetsställena böra utökas i syfte att sammantagna kunna anses väl karakterisera den allmänna lönenivån inom branschen. Parallellt med strävandena efter materialets kvantitativa utökning bör man arbeta på dess kvalitativa förbättring, enkannerligen genom att på grundval av föreliggande uppgifter och efter förhandlingar med vederbörande arbetsgivar- och arbetarorganisationer söka fördela arbetarna vid varje särskilt företag å yrkes- och grovarbetare, ev. även i en mellangrupp, bestående av 'halvyrkeslärdar' eller 'temporarbetare'. De sålunda differentierade arbetsförtjänstutbetalningarna böra där efter sammanställas med motsvarande kollektivavtalslöner i syfte att erhålla ett tillnärmelsevis riktigt uttryck för differensen mellan avtalsenliga löner och faktiska löneinkomster.»

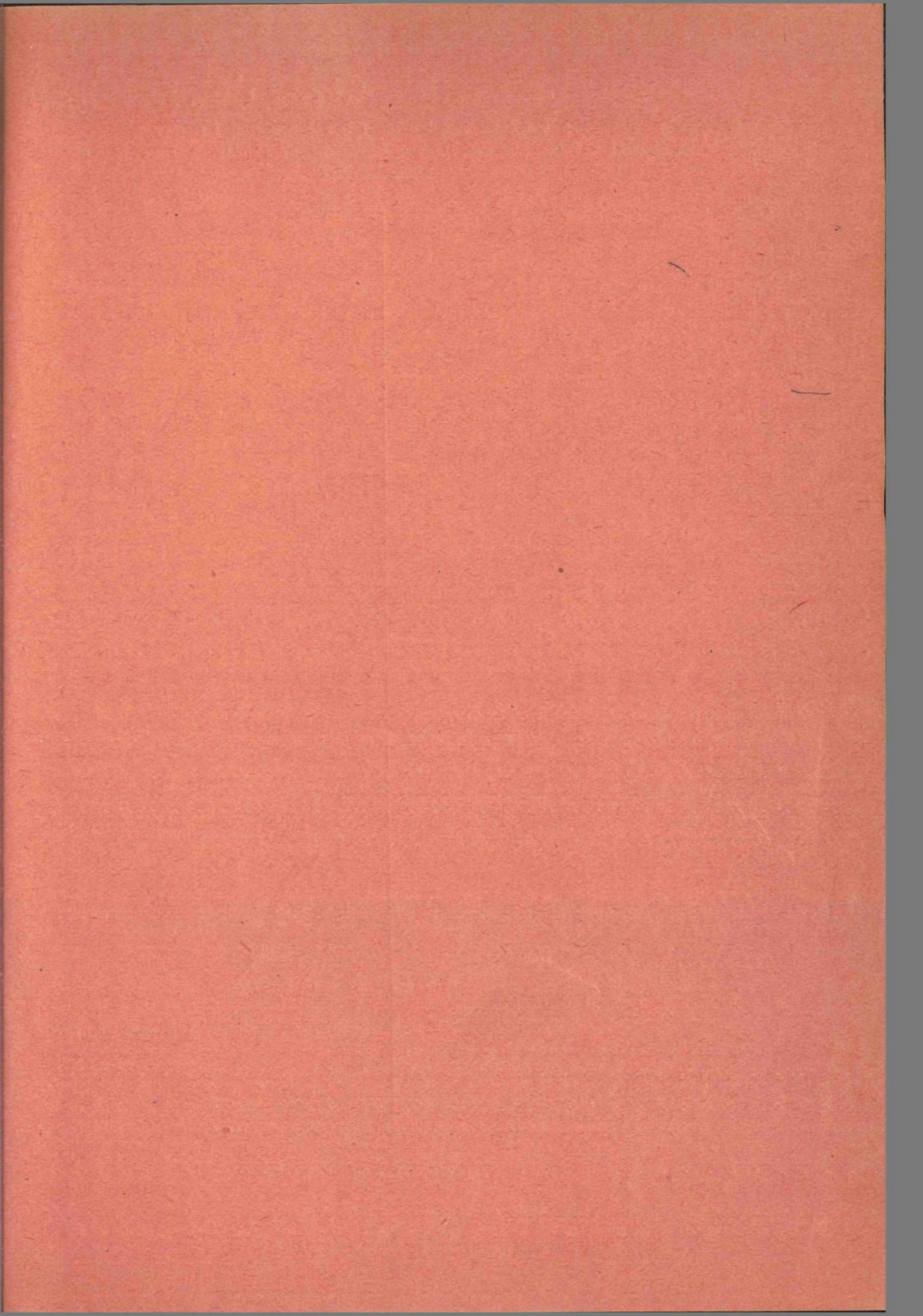
För år 1932 innefattar lönestatistiken även uppgifter, vilka äro ägnade att belysa förhållandet mellan avtalsenliga löner och faktiska löneinkomster (jfr Lönestatistisk årsbok 1932, sid. 84 o. 85). Uppgifterna ifråga gälla lönen per timme för manliga arbetare sysselsatta inom den egentliga industrien; separata uppgifter finnas redovisade för samtliga industrihuvudgrupper samt viktigare industrigrenar inom dessa, ävensom för olika dyrortsgrupper. Det anmärkes i statistiken, att en jämförelse mellan de avtalsenliga lönerna och de faktiska löneinkomsterna bekräftar det kända förhållandet, att det för vårt lands del erbjuder mycket stora svårigheter att uppbygga en tillfredsställande lönestatistik på kollektivavtalens lönesatser.

Som redan nämnts, grunda sig de beräknade löneinkomsterna bl. a. på de av vederbörande företag faktiskt utbetalade totala lönebeloppen. Ehuru dessa icke finnas publicerade, torde det likväl med hänsyn till det lönestatistiska materialets redovisning vara möjligt att framräkna lönekonton för olika industrigrenar. Verkställas dylika beräkningar, bli emellertid de erhållna resultaten starkt påverkade av den trendmässiga utveckling som lönestatistiken under ifrågavarande år undergått. En annan, ändamålsenligare metod är att exempelvis multiplicera det i industristatistiken angivna antalet utgjorda arbetstimmar för resp. industrigrenar med motsvarande genomsnittliga löneinkomst per timme (inklusive naturaförmåner, övertidsersättning o. dyl.) enligt lönestatistiken. Med hänsyn till att samma företag icke alltid äro redovisade i industri- resp. lönestatistiken är det emellertid icke möjligt att angiva, med vil-

¹ Se angående denna Bil. till 1931 års statsverksproposition X, sid. 149 o. f. och statsutskottets utlåtande 1931: 10.

ken säkerhet dylika beräkningar kunna utföras. Även om sannolikheten talar för, att de härigenom uppkomna felen bli av relativt underordnad betydelse, vore det likväl lämpligast att ur de båda statistiska materialen utvälja gemensamma företag samt beräkna den totala lönesumman för dessa. På grund av den ovan påvisade, i allmänhet mycket höga representativiteten hos det lönestatistiska materialet torde merendels lönekonton kunna erhållas, vilka giva en tämligen riktig bild av förändringarna i företagarnas utbetalningar i form av arbetslöner. Över huvud vore givetvis en så nära fullständig anpassning som möjligt av lönestatistiken efter produktionsstatistiken av största värde för studiet av lönekostnadens roll i för industrien olika konjunkturlägen. En utbyggnad av industri- eller lönestatistiken i denna riktning synes vara påkallad, då möjligheterna till belysning av sammanhanget mellan arbetslöne- och produktvärdeförändringar under rådande förhållanden äro relativt begränsade.

Den av socialstyrelsen utarbetade lönestatistiken, vilken fr. o. m. 1929 offentliggöres i en särskild publikation, Lönestatistisk årsbok, föreligger i definitivt skick inemot ett år efter redogörelseårets utgång; preliminära summariska resultat börja dock publiceras i Sociala Meddelanden omkring ett halvt år tidigare.



Statens offentliga utredningar 1935

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. [5]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Socialpolitik.

Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar. [2]

Kortfattad framställning av organisationsakkunnigas betänkande med utredning och förslag rörande den samhällsliga hjälpverksamhetens organisation m. m. [3]

Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2. Åtgärder mot arbetslöshet. [6]

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande med förslag ang. åtgärder för spannmålsodlingens stödjande. [1]

Promemoria ang. tillsynen över fastighetsregistreringen och fastighetsbildningen. [4]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.
Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.