National Library
of Sweden

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1944:57
FINANSDEPARTEMENTET

UTREDNINGAR
ANGÅENDE
EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING
VII.

FRAMSTÄLLNINGAR OCH UTLÅTANDEN FRÅN KOMMISSIONEN FÖR EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING 1.

STOCKHOLM
1944

Statens offentliga utredningar 1944

Kronologisk förteckning

1. Jordbruksbefolkningens levnadskostnader. Av E. Lindahl och L. Lemne. Marcus. 71 s. Jo.
2. Betänkande med förslag angående långtjänstunderbefäl m. m. Beckman. 91 s. Fö.
3. Betänkande angående nykterhetstillståndet under krigsåren. Marcus. 336 s. Fi.
4. Promemoria med förslag till lag med bestämmelser om allmänna behörighetsvillkor för vissa kommunala uppdrag m. m. Hæggström, 66 s. S.
5. Betänkande med förslag till civilförsvarslag m. m. Beckman. 262 s. S.
6. Betänkande med förslag till byordningar och instruktioner för ordningsmännen i lappbyarna. Marcus. 85 s. Jo.
7. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 1. Marcus. 215 s. Fi.
8. Betänkande med förslag angående revision av riksdagens arbetsformer. Norstedt. 114 s. Ju.
9. Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. 1. Lagtext. Norstedt. viij, 192 s. Ju.
10. Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. 2. Motiv m. m. Norstedt. 500 s. Ju.
11. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 4. Tiden juli 1942—juni 1943. Idun. 559 s. Fo.
12. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 2. Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten för budgetåret 1944/45 Marcus. 272 s. Fi.
13. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 3. Bilagor till investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten för budgetåret 1944/45. Marcus. 77 s. Fi.
14. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 4. Marcus. 153 s. Fi.
15. Socialvårdskommitténs betänkande. 7. Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring Beckman. 360 s. S.
16. Socialvårdskommitténs betänkande. 8. Kostnadsberäkningar angående lag om allmän sjukförsäkring. Beckman. 91 s. S.
17. Betänkande med förslag till åtgärder för främjande av litteraturtjänsten inom de tekniska fackområdena. Hæggström. 165 s. E.
18. Betänkande med förslag till vägtrafikstadga m. m. Beckman. 84 s. K.
19. Om inrättande av ett samhällsvetenskapligt forskningsråd. Hæggström. 23 s. E.
20. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 1. Skolan i samhällets tjänst. Frågeställningar och problemläge. Idun. 138 s. E.
21. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 2. Sambandet mellan folkskola och högre skola Idun. 354 s. E.
22. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 3. Utredning och förslag angående vidgade möjligheter till högre undervisning för landsbygdens ungdom. Idun. 104 s. E.
23. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. Bilaga 3. Förhandlingarna vid sammanträde den 15—den 17 juni 1943 med 1940 års skolutrednings rådgivande nämnd. Idun. (2), 148 s. E.
24. Betänkande med förslag rörande revision av lagstiftningen om kvinnas behörighet att innehava statstjänst och annat allmänt uppdrag. Norstedt. 65 s. Ju.
25. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 5. Promemoria angående yrkesutbildning för arbetslösa m. m. Hæggström. 92 s. E.
26. Befolkningspolitik i utlandet. Beckman. 239 s. S.
27. Betänkande med utredning och förslag angående rätten till vissa uppfinningar m. m. Marcus. 83 s. H.
28. 1941 års reumatikervårdssakkunnigas betänkande. Del 2. Utredning och förslag rörande behovet av och formen för statligt understöd till utbyggande inom landets sjukvårdsväsen av efterbehandling och konvalescentvård. Sv. Tryckeri AB. 101 s. 6 ritn. S.
29. Socialutbildningssakkunniga. 1. Utredning och förslag rörande den högre socialpolitiska och kommunala utbildningen. Hæggström. 192 s. E.
30. Ungdomsvårdskommitténs betänkande 1 med utredning och förslag angående psykisk barna- och ungdomsvård. Norstedt. 277 s. Ju.
31. Ungdomsvårdskommitténs betänkande 2 med utredning och förslag angående stöd åt ungdomens föreningsliv. Norstedt. 195 s. Ju.
32. Slututlåtande avgivet av besparingsberedningens järnvägssakkunniga. Marcus. 169 s. Fi.
33. Socialvårdens omfattning och kostnader efter 1930. Beckman. 69 s. S.
34. Socialvårdskommitténs betänkande. 9. Utredning och förslag angående revision av lagstiftningen om barnavårdsanstalter och fosterbarnsvård. Beckman. 296 s. S.
35. Betänkande med förslag till lag om skyldighet för innehavare av järnväg eller spårväg att hålla stängsel. Norstedt. 76 s. Ju.
36. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 6. Marcus. 130 s. Fi.
37. Kommunindelningskommittén. 1. Den lantkommunala författningsregleringens historia. Av E. Schalling. Marcus. 108 s. S.
38. Betänkande angående ordnandet av civilanställning för avgående fast anställt manskap vid försvaret. Beckman. 160 s. Fö.
39. Betänkande med förslag i anledning av utredning rörande tillstånd för juridiska personer att utöva yrkesmässig automobiltrafik. Idun. 122 s. K.
40. Promemoria angående socialvården under krig. Idun. 115 s. S.
41. Förslag till handledning i sexualundervisning för lärare i folkskolor. Hæggström. 70 s. 4 pl. E.
42. 1943 års riksteaterutredningens betänkande och förslag angående riksteaterns omorganisation m. m. Blom. 117 s. E.
43. Betänkande med förslag till inrättande av ett forskningsråd på jordbrukets område. Hæggström. 108 s. Jo.
44. Betänkande med förslag rörande utnyttjandet av ingenjörtekniskt utbildad personal inom försvarsväsendet och därmed sammanhängande frågor. Idun. 169 s. Fö.
45. Betänkande med förslag till åtgärder för den jordbrukstekniska forskningens och upplysningsverksamhetens ordnande. Idun. 75 s. Jo.
46. Betänkande med förslag till lag om ändring i vissa delar av lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet samt lag om sammanläggning av fastigheter å landet, m. m. Norstedt. 294 s. Ju.
47. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 1. Utredning och förslag rörande den förvaltningsekonomiska statistiken vid kroppssjukhusen. Beckman. 95 s. S.
48. Betänkande med förslag till allmän ordningsstadga m. m. Beckman. 184 s. S.
49. Betänkande angående organisationen av garnisonssjukvården i Stockholm. Beckman. 92 s. Fö.
50. Strafflagberedningens betänkande angående verkställigheten av frihetsstraff m. m. Marcus. 388 s. Ju.
51. Betänkande i abortfrågan. Beckman. 351 s. S.
52. Folkbokföringskommitténs betänkande med förslag till omorganisation av folkbokföringen. Marcus. iv, 413 s. Fi.
53. Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. Del 1. Allmänna grunder. Norstedt. 408 s. 2 bil. S.
54. Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. Del 2. Organisationens utformning, avlöningsfrågor m. m. Norstedt. 248 s. S.
55. Betänkande rörande organisatoriska åtgärder för den medicinska forskningens främjande. Hæggström. 214 s. E.
55. Betänkande med förslag angående den statsunderstödda torrläggningsverksamheten. Hæggström. 307 s. 3 bil. Jo.
57. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 7. Framställningar och utlåtanden från kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. 1. Marcus. 159 s. Fi.

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

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1944: 57
FINANSDEPARTEMENTET

UTREDNINGAR
ANGÅENDE
EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING
VII.

FRAMSTÄLLNINGAR OCH UTLÅTANDEN FRÅN
KOMMISSIONEN FÖR EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING 1.

STOCKHOLM 1944
ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI-AKTIEBOLAG
448593

Genom beslut den 11 februari 1944 tillsatte Kungl. Maj:t en kommission för ekonomisk efterkrigsplanering med ledamoten av riksdagens första kammare professorn G. Myrdal som ordförande och följande ledamöter: ledamoten av riksdagens andra kammare, småbrukaren J. A. Andersson i Tungelsta, ledamoten av riksdagens andra kammare, ombudsmannen S. O. M. Andersson i Göteborg, organisationschefen i Kooperativa förbundet, fil. lic. Mauritz Bonow, ledamoten av riksdagens andra kammare, textilarbetaren J. A. Ericsson i Kinna, redaktören K. Fredriksson, ordföranden i Svenska byggnadsträarbetareförbundet J. Grewin, ledamoten av riksdagens andra kammare, lantbrukaren E. A. Gustafson i Vimmerby, ledamoten av riksdagens första kammare, godsägaren K. E. H. von Heland, direktören i Svenska cellulosa A/B T. R. Hèrnod, docenten Karin Kock, ledamoten av riksdagens andra kammare, godsägaren C. G. Liedberg, Landsorganisationens förste ordförande K. A. Lindberg, ledamoten av riksdagens första kammare fil. d:r H. Nordenson, ledamoten av riksdagens första kammare, professorn B. G. Ohlin, ledamoten av riksdagens första kammare, landshövdingen R. J. Sandler, ledamoten av riksdagens andra kammare, agronomen W. Svensson i Ljungskile, ordföranden i Svenska arbetsgivareföreningen, direktören E. G. Söderlund, ordföranden i Sveriges industriförbund, direktören E. J. Wehtje, ordföranden i Svenska metallindustriarbetareförbundet O. Westerlund och direktören i Fagersta bruks A/B K. H. Åselius.

Genom beslut den 13 oktober 1944 entledigades herrar Ohlin och Svensson från uppdraget att vara ledamöter av kommissionen; samtidigt förordnades till ledamöter fru Eleonor Lilliehöök och ledamoten av riksdagens andra kammare, hemmansägaren O. A. Sandberg i Böle.

Kommissionen har intill utgången av oktober månad 1944 avgivit ett antal utlåtanden, betänkanden och skrivelser, av vilka de viktigare härmed publiceras under den tidigare begagnade samlingsrubriken »Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering». Avsikten är att på liknande sätt ytterligare framställningar och utlåtanden skola publiceras.

Innehållsförteckning.

Till KONUNGEN.

Genom remiss den 31 mars 1944 har kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering anmodats inkomma med utlåtande över fullmäktiges i riksbanken skrivelse den 30 mars 1944 angående riktlinjer för den statliga penningpolitiken.

I anledning härav får kommissionen, med remisshandlingarnas återställande, i underdånighet anföra följande.

Vid kommissionens förberedande överläggningar rörande den ekonomiska politiken under den övergångstid, som kommer att följa avslutandet av kriget på den europeiska kontinenten, har i olika samband framträtt den grundläggande betydelsen av penningpolitiken och handläggningen av vissa därmed nära förbundna frågor för möjligheten att stabilisera produktionen och sysselsättningen i Sverige på en hög nivå.

Allmänt kan kommissionen ansluta sig till de riktlinjer fullmäktige uppdragit i nära anslutning till det betänkande om utgångspunkter för penningpolitiken efter kriget, som tidigare avgivits av inom riksbanken tillkallade sakkunniga. Jämlikt sitt särskilda utredningsuppdrag kommer emellertid kommissionen dels att något mera ingående behandla pris- och inkomstbildningen samt räntepolitiken och vissa andra medel att reglera prisbildningen, dels att skärskåda valutapolitiken, särskilt ur utrikeshandelns och närmast exportens synpunkt.

Kommissionen vill inledningsvis understryka den uppfattning, som flerstädes framskymtar i fullmäktiges skrivelse, att det icke låter sig göra att nu fastlägga en alldeles bestämd penningpolitik, som skall tillämpas oberoende av den faktiska utvecklingen, då denna under de närmaste åren kan komma att bjuda många överraskningar av skilda slag. Målsättningen bör dock såtillvida vara klar, att penningväsendet skall skänka stabilitet och trygghet åt de ekonomiska uppgörelserna och dispositionerna. Det finnes i själva verket en desto större anledning att redan vid denna tidpunkt bestämma riktlinjerna för penningpolitiken och att öppet deklarera dessa, som en sådan deklaration utan tvivel i skilda hänseenden kan komma att utöva inflytande på den faktiska utvecklingen genom att påverka olika samhällsgruppers förväntningar inför och inställning till framtiden. Men i fråga om sina medel och sina åtgöranden i detalj måste penningpolitiken kunna i viss mån anpassas till situationens krav, sådana dessa te sig vid olika framtida tidpunkter, med det syftet för ögonen att underlätta näringslivets omställning från nuvarande krigsekonomi till ett mera normalt tillstånd. Den härmed uttryckta reservationen bör hållas i minnet vid läsningen av den fortsatta framställningen.

I likhet med fullmäktige vill kommissionen icke i detta sammanhang taga ställning till frågan, vilken inkomstpolitik som vid en senare tidpunkt och på längre sikt kan vara motiverad ur penningpolitiska synpunkter eller med hänsyn till det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft. Kommissionen inskränker för sin del sin diskussion om den närmare innebörden av det penningpolitiska programmet, särskilt med avseende på inkomstutvecklingen, till att gälla tiden för krigets fortsättning och den övergångstid omedelbart efter dess slut, varunder de olika processer försiggå, som gradvis leda till den extraordinära varuknapphetens avveckling och jämviktens successiva återställande inom pris- och kostnadssystemet.

Inom kommissionen har från skilda håll särskilt framhållits, att, även om

under den nyss angivna tidsperioden penningpolitikens lyckliga genomförande förutsätter stor återhållsamhet i alla slags löne- och inkomströrelser, det likväl är ett allmänt önskemål, att såväl å den genom kollektivavtal reglerade arbetsmarknaden som inom andra delar av inkomstbildningen snarast möjligt därefter en återgång sker till förkrigstidens friare former för prisbildningen. I fråga om de direkta regleringar av varumarknaden, som på grund av den extraordinära varuknappheten under kriget tillgripits, är det kommissionens mening, att sådana regleringar böra redan under övergångstiden successivt avvecklas, i den mån de ej äro nödvändiga för att stödja prispolitiken, och att de böra helt avskaffas, så snart varuförsörjningen kan anses i huvudsak normal.

Kommissionen har för avsikt att senare under sitt arbete upptaga till omprövning eventuella åtgärder för motverkande på längre sikt av skadlig monopolprisbildning.

Fullmäktiges primära *målsättning* för penningpolitiken under nyss angivna period anknyter till prisnivån och anges böra inriktas på en stabilisering av denna inom de gränser, som betingas av de förändringar i varuförsörjningen, vilka sammanhänga med växlingar i den inhemska produktionen eller i bytesrelationerna med utlandet. Denna målsättning, vilken närmast innefattar önskemålet om en stabilisering av penninginkomsterna och som i sin allmänna form har viss hävd i tidigare programuttalanden från fullmäktiges och statsmakternas sida, erkännes av fullmäktige blott hava delvis uppfyllts under kriget, i det att den prisstegring, som ägt rum, endast till knappt halva sin omfattning kan anses motsvaras av en nedgång av försörjningen, medan den i övrigt berott på inkomststegring.

Efter kriget bör man förr eller senare kunna påräkna ett förbättrat försörjningsläge i samband med att importkostnaderna nedgå och den extraordinära varuknappheten upphör. Hur snabbt denna utveckling kommer att förlöpa, därom kan man tills vidare ingenting veta med större säkerhet. Den nu rådande knapphets- och kostnadssituationen kan komma att i sina huvuddrag fortbestå under en viss tid efter kriget. Det förbättrade försörjningsläget kan även till en början taga sig uttryck huvudsakligen i sänkta importkostnader, medan importkvantiteterna tills vidare icke ökas. I den mån kostnadssänkningar uppkomma, vare sig med eller utan åtföljande stegring av importkvantiteterna, uppkommer frågan om vilken utveckling av prisnivån, som penningpolitiken bör söka främja. Det skulle uppenbarligen strida mot den ovan angivna penningpolitiska målsättningen, till vilken kommissionen ansluter sig, att då tillåta prisnivån att kvarstanna i det läge, den nått på grund av bland annat varuknapphet och kostnadsökning. En sådan utveckling skulle icke förrän efter genomförandet av omfattande stegringar av penninginkomsterna giva inkomsttagarna den realinkomstökning, som bör följa det förbättrade försörjningsläget, och kunde tänkas även på andra vägar verka inflationsdrivande. I den mån en automatisk anpassning av priserna efter den sänkta kostnadsnivån icke sker, böra därför positiva åtgärder för anpass-

ningens genomförande vidtagas, en fråga, till vilken kommissionen återkommer i det följande.

Frågan blir emellertid då, hur långt prissänkningen bör gå. Ett strikt fasthållande av det uppställda allmänna penningpolitiska programmet kunde tänkas leda till kravet att prisnivån före kriget borde vara återställd, så snart varuförsörjningen åter nått förkrigsläget. Detta måste i sin tur antagas förutsätta en nedpressning även av penninginkomsterna. En sådan tolkning kunde närmast motiveras av önskvärdheten att återställa realvärdet av fordringar och tillgodohavanden, uppkomna före kriget eller eventuellt under de första krigsåren, då prisnivån ännu icke hade stigit till sin nuvarande höjd. Fullmäktige liksom före dem nyssnämnda sakkunniga, avvisa emellertid denna tolkning, emedan den med en inkomstsänkning förbundna deflationsprocess, som vore erforderlig för att återställa förkrigstidens prisnivå, skulle innebära risker för sysselsättningen inom näringslivet. Fullmäktige anföra bl. a., att den möjligheten icke kunde uteslutas, att redan ett prisfall, som endast motsvarades av en förbättring av varuförsörjningen, kunde medföra depressionsartade störningar inom vissa delar av näringslivet. Det kunde nämligen förutses att prisfallet, i likhet med varje allmän prisrörelse vore i viss utsträckning självförstärkande och därför i och för sig kunde visa tendens att gå längre än till den nivå, som motsvarade det förändrade försörjningsläget. De depressionsrisker, som kunde komma att föreligga, kunde förstärkas, om man samtidigt skulle försöka genomföra en sänkning av inkomstnivån. Med åberopande av sysselsättningssynpunktens betydelse vid tillämpningen av det penningpolitiska programmet funno fullmäktige därför, att man icke med stöd av detta program kunde på förhand uttala sig för, att inkomstnivån borde sänkas, om priserna föllo. Överhuvud taget torde det enligt fullmäktiges mening icke vara lämpligt att nu såsom mål för penningpolitiken uppställa en återgång till någon viss prisnivå.

Kommissionen — som är medveten om att en prisfallsrörelse kan tänkas gå längre än som motsvarar förändringarna i försörjningsläget och produktiviteten, och därigenom kan leda till situationer, vilka kräva en omprövning av ståndpunktstagandet till inkomstpolitikens utformning — vill instämma i fullmäktiges allmänna slutsats, att vid en prisrörelse nedåt en inkomstsänkning icke bör användas i syfte att åstadkomma en ytterligare förbättring av penningvärdet. För egen del vill kommissionen tillfoga följande reflexioner. Om staten av hänsyn till rättvisa i egendomsfördelningen genom penningpolitiska åtgärder pressat prisnivån på ett sådant sätt, att en depression därigenom föranleddes eller förstärktes, men staten samtidigt, i syfte bl. a. att stödja köpkraften, skapade arbetstillfällen och understödde de arbetslösa m. m., skulle ett sådant handlingsprogram betänkligt åsidosätta kraven på rationalitet och samordning inom den ekonomiska politiken. Det skulle även innebära en tendens till utvidgning av volymen av samhällsingripande utöver vad statsmakterna av andra skäl kunde finna påkallat. Kommissionen instämmer emellertid i den uppfattning, som kan utläsas ur fullmäktiges skrivelse, att det med hänsyn till egendomsfördelningen i landet dock i och för sig är önskvärt,

att en så fullständig återgång sker av den under kriget inträdda prisstegringen, som är förenlig med kravet på att en depressionsskapande deflation icke föranledes.

Kommissionen delar således den uppfattning, som sammanfattningsvis kan slutas från fullmäktiges analys av olika tänkbara alternativ beträffande utvecklingen av försörjningsläget, nämligen att å ena sidan penninginkomsterna i regel varken böra sänkas eller höjas under krigets fortsättning eller den därefter följande övergångstiden, men att å andra sidan priserna, i den mån så kan ske utan skadliga depressionsverkningar, böra sänkas i takt med varuförsörjningens förbättring. Lika vikt bör enligt kommissionens mening läggas vid båda dessa rekommendationer, vilka icke äro av varandra oberoende. Skulle nämligen penninginkomsterna börja röra sig uppåt, bleve det icke möjligt att nedbringa priserna i proportion till varuförsörjningens förbättring. Om åter prisnedsättningen icke skulle förverkligas, torde det bli omöjligt förhindra de olika inkomsttagargrupperna att framdriva höjningar av penninginkomsterna, i syfte att nå den realinkomststegring, som en bättre försörjning bör medföra. Detta skulle emellertid betyda en utveckling till inflation.

Fullmäktige ha framhållit, att deras ståndpunkt till inkomstpolitiken icke innefattar ett ställningstagande till lämpligheten av nuvarande inkomstavvägning olika grupper emellan. Kommissionen vill härtill knyta den anmärkningen att, därest denna inkomstavvägning mera allmänt skulle under här ifrågavarande period komma att bli föremål för försök till ändring, detta lätt kunde leda till en pris- och lönekonkurrens olika yrkesgrupper emellan, som skulle kunna vara inflationsdrivande och förhindra det penningpolitiska programmets lyckliga genomförande. En väsentlig del av de inkomststegringar, som vissa grupper därvid förskaffade sig, skulle då gå förlorad i en förminskad prissänkning eller rentav i en ytterligare prisstegring. Kommissionen anser sig därför böra understryka vikten av att under denna period försiktighet iakttages vid rörelser uppåt av penninginkomsterna. Samtidigt vill kommissionen dock ånyo framhålla, att detta krav, vilket måste framstå som hårt för stora samhällsgrupper med låga inkomster, icke rimligtvis kan hävdas, såvida icke en konsekvent politik med kraft genomföres i syfte att, i den takt den förbättrade försörjningen medgiver, bringa ned kostnader och priser, närmast de priser, som äro avgörande för realinkomsterna.

Redan under här ifrågavarande period kunna ökningar i räntabilitet och produktivitet på vissa områden uppstå, som lämna utrymme för höjning av penninglönerna, liksom å andra sidan förskjutningar i motsatt riktning kunna föranleda lönesänkningar. För vissa företagargrupper kan marginalen under kriget ha pressats ned under den nivå, som är nödvändig för att på längre sikt säkerställa produktionen, och då kan en marginalförbättring, vunnen genom produktivitetsökning eller kostnadssänkning, godtagas. Det bör dock understrykas, att kostnadssänkningar av nyss angiven art i regel böra komma samtliga inkomsttagare till del genom en sänkning av priserna. I likhet med vad som skett under kriget, måste man vidare räkna

med inkomststegringar för vissa särskilt svårt ställda samhällsgrupper. Det bör emellertid till slut framhållas, att, om inkomtsjusteringar under här ifrågavarande period skulle tendera att bli allmänna och väsentligt förlöpa i en och samma riktning, hela det penningpolitiska programmets fullföljande kunde komma att vedervågas.

Fullmäktiges behandling av frågan om de *medel*, varigenom det uppställda målet för penningpolitiken och närmast den förutsatta prisutvecklingen skall kunna uppnås, är mera knapphändig. Kommissionen vill för sin del framhålla vikten av att statsmakterna effektivt utnyttja de medel, som stå dem till buds för att genomföra det uppställda programmet i fråga om prisutvecklingen, enär i annat fall förtroendeunderlaget för de rekommendationer i fråga om inkomstbildningen, som fullmäktige framlagt och kommissionen i det föregående biträtt, i hög grad försvagas.

Fullmäktige framhålla inledningsvis, att den penningpolitik, som förts under kriget, för sin framgång väsentligen varit beroende av varu- och prisregleringarna och tydligen i mindre grad av riksbankens åtgärder på penning- och kapitalmarknaden. Såsom redan nämnts, har penningpolitikens framgång icke varit fullständig, och fullmäktige hänföra det partiella misslyckandet till de inkomstökningar, som ägt rum. Sedan hösten 1942, då en skärpning av prisregleringen företogs, har prisnivån kunnat hållas i huvudsak konstant. Till den ökning av prispolitikens effektivitet, som efter prisregleringens skärpning inträtt, ha dock i väsentlig mån bidragit vissa gynnsamma omständigheter, i första hand det samtidigt genomförda inkomststoppet, men jämväl bindningen av industriens och handelns marginaler samt den relativa förbättringen i varuförsörjningen i förening med stabiliseringen av importpriser och statlig varuefterfrågan.

Beträffande den framtida utvecklingen under här ifrågavarande period rekommendera fullmäktige, såsom redan sagts, en restriktiv inkomstpolitik. I fråga om prispolitiken framhålla fullmäktige, att de penningpolitiska åtgärderna, så länge en varuknapphet av nu rådande typ fortsätter, ha en begränsad räckvidd, och förutsätta därför under sådana förhållanden fortsatt stöd av priskontroll och varuransoneringar för att hålla nere prisnivån. Därom torde heller ingen meningsskiljaktighet göra sig gällande. Det finnes anledning att i likhet med fullmäktige framhålla, att ur den penningpolitiska synpunkt, som kommissionen i detta sammanhang anlägger, kraven på återhållsamhet i fråga om det allmännas utgifter måste hävdas, så länge en spänning mellan varutillgång och köpkraft kvarstår, som på antytt sätt motiverar bibehållandet av direkta varumarknadsregleringar.

Problemet gäller, genom vilka medel en prissänkning skall kunna åvägabringas, då förutsättningar härför uppstå. Även i detta fall torde de penningpolitiska medlen numera ha en begränsad räckvidd (kommissionen bortser därvid tills vidare från möjligheten av en höjning av den svenska valutans internationella värde; valutapolitiken skall upptagas i ett senare avsnitt av kommissionens utlåtande). Under sådana förhållanden torde, i den mån

konkurrensen på marknaden icke automatiskt medför en tillräckligt snabb och fullständig nedsättning av priserna, fortsatta direkta ingrepp å varumarknaden bli nödvändiga under här ifrågavarande övergångsperiod.

Behovet av sådana ingrepp blir givetvis särskilt framträdande om ett läge uppkommer, i vilket importkostnaderna nedgå men fortsatt varuknapphet råder. Det finnes anledning antaga, att, även då varuknappheten i viss mån viker, färdigprodukternas priser följa kostnadsförändringarna med större eftersläpning vid ett prisfall för råvarorna än vid en prisstegring för dessa. Det ligger nämligen i såväl företagarnas som arbetarnas intresse att bevara den marginal, som kan uppstå, för egen räkning i form av ökade vinster eller höjda löner. I all synnerhet kan benägenheten för en dylik inställning väntas vara stor efter en period av restriktiv pris- och lönepolitik. I ett knapphetsläge ökas givetvis möjligheterna att driva intressepolitik av detta slag. Fullmäktige, vilka peka på de inflationsrisker inom vissa sektioner av näringslivet, som i ett sådant läge kunna uppkomma, anföra också, att varuknappheten kan påkalla särskilda åtgärder från statens sida, för att de önskvärda prissänkningarna skola komma till stånd. Därmed avses tydligen fortsatt priskontroll och varuransonering.

Inom kommissionen har vid diskussionen av denna fråga framhållits, att statsmakterna vid genomförandet av den uppställda prispolitiken kunna lita på lojal medverkan från såväl de enskilda som de kooperativa företagen inom produktion och handel, samt på dessas konkurrens på åtskilliga områden. Kommissionen vill i anslutning härtill understryka, att de olika företagargruppernas beredvillighet att vid sjunkande kostnader sänka sina priser, kommer att ha en avgörande betydelse för möjligheten att stabilisera inkomstnivån under här ifrågavarande övergångstid och att fullfölja det penningpolitiska programmet. Emellertid torde man icke helt kunna bygga på det enskilda initiativet i detta avseende, i synnerhet i det fall, då varuknappheten kvarstår, medan kostnaderna nedgå. Den fortsatta centralisering av näringslivet, som ägt rum under krigsåren, har å ena sidan varit av stor betydelse genom den medverkan organisationerna lämnat vid regleringarnas och den statliga kontrollens genomförande. Men den kan å andra sidan bereda möjligheter till en monopolprissättning, som icke i erforderlig grad följer kostnaderna nedåt. Särskilt om varuknapphet fortsätter att råda, fastän kostnaderna nedgå, men även då varuknappheten börjat vika, måste det därför befaras, att på vissa områden prisnivån icke kommer att anpassas tillräckligt hastigt nedåt.

Kommissionen, som inledningsvis uttalat sig för en successiv avveckling redan under ifrågavarande övergångsperiod av de direkta regleringarna på varumarknaderna, vill därför med anledning av vad ovan anförts understryka vikten av att varuransoneringarna icke avskaffas på de olika områdena, förrän den extraordinära knappheten försvunnit eller upphört att utgöra en fara för den allmänna prisnivån, och att priskontrollen bibehålles, så länge som en anpassning av priserna till de fallande kostnaderna icke på annat sätt åstadkommes eller kan påräknas.

Vad gäller priskontrollen vill kommissionen ytterligare framhålla, att dess uppgift under övergångstiden efter krigets slut blir en i viss mån annan och sannolikt svårare än under krigsåren. Hittills har priskontrollen väsentligen haft till uppgift att bromsa och så småningom stoppa en allmän prisstegring. När importkostnaderna nedgå, blir uppgiften i stället att bringa ned priserna. Rent praktiskt möter denna uppgift den svårigheten, att företagen, som vid en kostnadsstegring äro angelägna att erhålla tillstånd att vidtaga en prishöjning och därför hänvända sig till priskontrollnämnden, icke ha anledning att taga kontakt med nämnden vid en kostnadssänkning. Risker kunde med andra ord tänkas uppstå för att de av nämnden fastställda priserna, särskilt om kostnadssänkningen ginge snabbt, komme att verka som minimipriser, vilket vore direkt stridande mot priskontrollens uppgift och som därför under alla förhållanden måste förhindras. Under de första krigsåren har nämnden till stor del inskränkt sig till en granskning av kostnadsstegringarna i jämförelse med kostnads- och prissituationen för tiden före krigets utbrott, men senare och särskilt efter prisstoppets genomförande har i regel en granskning skett av de totala kostnaderna. Under kriget ha möjligheterna att förhindra prishöjningar varit begränsade på grund av önskemålet att undvika en prissättning, som vore ägnad att framdriva strukturförändringar inom näringslivet. Under omställningsperioden efter kriget måste priskontrollen, i den mån så erfordras för att bedöma förutsättningarna för prissänkningar, liksom tidigare under kriget, ha möjlighet att verkställa en realprövning av kostnadernas absoluta storlek. Därvid bör i större utsträckning än som skett under kriget ledning hämtas av kostnaderna vid de effektivast arbetande företagen. Allteftersom knappheten försvinner, så att konkurrensen kan göra sig gällande och prisnivån sålunda anpassas till kostnadsnivån, bör dock denna priskontroll avvecklas.

Priskontrollnämnden har i ett yttrande till riksdagens andra kammares andra tillfälliga utskott över motionen II: 421 också framhållit, att den nuvarande prisregleringslagen ej torde vara tillfyllest i en sådan period av vikande priser, och har meddelat, att den räknar med att bli i tillfälle att framdeles inför Kungl. Maj:t få framlägga förslag till sådana prisreglerande åtgärder, som kunna påfordras i detta läge. Kommissionen hemställer, att den beredes tillfälle att deltaga i denna planläggning av priskontrollen under övergångsperioden efter krigets slut.

Den diskussion, som fullmäktige i avslutningen av sin skrivelse fört rörande kredit- och räntepolitiken, bygger uppenbarligen på den tidigare berörda uppfattningen, som kommissionen delar, att de penningpolitiska medlen numera icke äga en högre grad av effektivitet för den kortsiktiga penningpolitikens genomförande och särskilt för prisutvecklingens bestämning. Denna uppfattning innebär emellertid icke, att räntefot och övriga kreditvillkor skulle vara av ringa betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Det är tvärtom kommissionens mening, att en skicklig och aktiv politik från riksbankens sida är ett oundgängligt led i statsmakternas strävan att efter kriget stabilisera produktionen och sysselsättningen inom näringslivet på en hög nivå. Om

inflationstendenser skulle uppkomma inom landet, är det av vikt, att riksbanken genom lämpliga monetära åtgärder eftersträvar kontroll över kreditmarknaden.

Kommissionen beaktar den deklaration fullmäktige avgiva, att, om en tendens till åtstramning av penningmarknaden skulle uppkomma omedelbart efter ett vapenstillestånd, exempelvis på grund av ökade valutaanspråk från näringslivets sida, denna tendens bör motverkas genom ingripanden från riksbanken på penning- och kreditmarknaden av sådan natur, att en höjning av den långa räntan undvikes, även om en viss höjning av de korta räntesatserna kan tänkas böra godtagas.

Kommissionen anser sig böra understryka fullmäktiges yttrande, att, om under omställningen efter stridshandlingarnas upphörande depressionstendenser skulle framträda, räntepolitikens utformning kan bli av väsentlig betydelse för övervinnandet av dessa. Kommissionen vill framhålla, att, om produktionen och sysselsättningen skulle visa tendenser att nedgå, en räntesänkning är det första medel, som på penningpolitikens område bör övervägas. Fastän en räntesänknings omedelbara verkningar på prisutvecklingen icke äro betydelsefulla, kunna nämligen dess verkningar på produktionens och investeringarnas räntabilitet vara avsevärd, särskilt inom vissa områden.

Det är antagligt, att under övergångsperioden extraordinära anspråk på krediter komma att ställas från andra länder, vilket nödvändiggör noggranna överväganden både med hänsyn till kreditvillkoren och sättet för finansieringen i syfte att kontrollera inflationstendenser. Till dessa frågor återkommer kommissionen under sitt senare arbete.

Dessa uttalanden innebära icke något ståndpunktstagande till räntepolitiken på längre sikt, vartill kommissionen kan få anledning att återkomma i annat sammanhang.

I fråga om *valutakursernas* höjd vill kommissionen till en början anföra, att en stegring av den svenska kronans internationella värde i och för sig under många förhållanden sannolikt skulle vara ett relativt effektivt penningpolitiskt medel för att bringa ned prisnivån vid förbättrat försörjningsläge. Därest valutakurserna före denna åtgärd skulle ha legat på en nivå, som vid beaktande av prisförhållandena inom och utom landet samt beskaffenheten av vår internationella handel på lång sikt icke innebure risk vare sig för under- eller övervärdering av den svenska kronan, skulle stegringen av kronans värde blott kunna avse att vara av tillfällig karaktär och närmast innebära en på kort sikt tillskapad förstärkning av den tendens till prissänkning inom landet, som sjunkande importpriser i och för sig framkalla. Ett sådant användande av valutapolitiken i den inre penningpolitikens tjänst måste kommissionen emellertid bestämt avstyrka, enär det skulle kunna ofördelaktigt påverka exporten, vilkens utveckling är av primär betydelse för Sveriges möjligheter att efter kriget uppehålla en hög produktion och sysselsättning.

Även ur allmänna internationella synpunkter anser kommissionen, att den

ordning för valutaförhållandena i världen, till vars befordrande även Sverige i mån av sina krafter bör bidraga, i främsta rummet bör innefatta, att de enskilda staterna avstå från att främja inre penningpolitiska syften genom valutapolitiska åtgärder av antytt slag. Kommissionen vill härtill anmärka, att om riksbanken av dessa skäl avstår från detta i och för sig effektiva medel att påverka prisutvecklingen inom landet, och då riksbankens kredit- och räntepolitik, som nyss nämnts, blott i begränsad mån kan väntas påverka prisutvecklingen på kort sikt, kravet på direkt priskontroll i syfte att under övergångstiden nå den åsyftade sänkningen av prisnivån skärpes.

Kommissionen vill härefter taga upp valutafrågan ur utrikeshandelns synpunkt. Med den dominerande betydelse utrikeshandeln har för vår folkförsörjning, är det en väsentlig förutsättning för uppehållandet av en tillfredsställande produktion och sysselsättning inom vårt lands näringsliv, att man tämligen omedelbart efter det europeiska krigets upphörande kan räkna med en ökning av exporten och att denna därefter så snabbt som möjligt kan uppbringas till vad som med hänsyn till produktionskapaciteten kan anses utgöra en normal exportvolym. Även om man för kanske flertalet av de mera betydande exportvarorna bör kunna under övergångsperioden förvänta en avsevärd efterfrågan från utlandet, komma emellertid stora svårigheter att möta för exportkapacitetens fulla utnyttjande. I första hand måste de hinder, som kunna möta för införskaffande på vissa områden av råvaror, bränsle, halvfabrikat och maskiner övervinnas. I andra hand kunna transportproblemen och i utlandet rådande knapphet på betalningsmedel bereda avsevärda svårigheter.

Kommissionen har tillsatt särskilda delegationer med uppdrag att utreda, vilka åtgärder som kunna vidtagas för att i möjligaste mån övervinna dessa exportsvårigheter, och bortser i fortsättningen av här föreliggande utlåtande från dessa problem.

Ur begränsad valutasynpunkt kunde exportens huvudintresse synas vara en låg internationell värdering av den svenska kronan, vilken skulle stegra exportörernas ersättning i svensk valuta. Men i beaktande både av sådana skyddsåtgärder i andra länder, som kunna väntas möta en undervärdering av den svenska kronan, och av den relativt snabba anpassning av kostnadsnivån inom exportindustrien, vilken vore att vänta och som komme att göra förmånerna av relativt kortsiktig natur, torde det kunna fastställas, att exporten icke har ett bestående intresse av ett lägre internationellt värde på den svenska kronan, än som motsvarar ett långsiktigt jämviktsläge i handels- och betalningsbalansen.

Exporten har framförallt intresse av att det blir ordnade och möjligast stabila valutaförhållanden i världen. Detta intresse, som även delas av importen, är enligt kommissionens mening så stort, att kommissionen oreserverat kan instämma i fullmäktiges yttrande, att Sverige bör lämna stabiliseringssträvandena sitt stöd, även om detta skulle medföra att det uppställda önskemålet beträffande pris-, inkomst- och konjunkturutvecklingen inom landet i någon mån finge eftersättas. Därmed åsyftas de gradvis skeende kon-

junkturella och strukturella förändringar i de internationella bytesrelationerna mellan olika länder, som vid fasta valutakurser tid efter annan förutsätta vissa mindre justeringar uppåt eller nedåt av de olika ländernas pris- och inkomstsystem.

Grundvalen för en sådan ordning är givetvis att energiska förenade internationella ansträngningar göras för att förhindra uppkomsten av sådana kraftiga allmänna konjunkturrörelser uppåt eller nedåt, som skulle för vissa länder medföra en så stor intressekonflikt med hänsyn till önskemålen om stabilt yttre, respektive inre värde på valutan, att det internationella valutasystemet hotade att brytas sönder. Valutastabiliteten underlättas vidare genom internationella överenskommelser i syfte att frigöra världshandeln och lämna de internationella kapitalrörelserna friare spelrum. En sådan genomgripande reformering av de internationella förhållandena efter kriget ligger i hög grad i Sveriges intresse. I likhet med fullmäktige vill kommissionen därtill särskilt understryka angelägenheten av att, även om många praktiska svårigheter föreligga, valutorna från början ges sådana relationer, som avspegla det relativa pris- och kostnadsläget i olika länder. Iakttages icke denna regel, lärer ett försök till internationell valutastabilisering redan av denna grund komma att misslyckas och möjligheterna att inom rimlig tid tillgodose önskemålet om valutakontrollens upphävande förminskas.

Förhållandena omedelbart efter kriget torde icke bliva gynnsamma för en sådan internationell ordnings grundande och således ej heller för valutakursernas fastlåsande. Det är emellertid kommissionens uppfattning, att, vare sig internationell valutastabilisering kommer till stånd eller icke under denna tid, det ligger i Sveriges intresse att snarast nå sådana valutakurser, som för en så stor del av våra import- och exportmarknader som möjligt beteckna ett läge, vilket varken innebär övervärdering eller undervärdering av den svenska konan. Genom en sådan inriktning av vår valutapolitik tjäna vi även i vår mån det allmännare intresset att nå fram till en stabil internationell valutaordning.

Även om den svenska valutapolitiken inriktas på stabilitet i valutakurserna på sätt som ovan angivits, kan det inträffa situationer, då denna politik kan behöva tagas under omprövning. Fullmäktige beröra särskilt det fall, då, närmast på grund av prisstegringar utomlands, den svenska valutan skulle bli undervärderad. Det kan icke anses uteslutet, att en inflation uppstår i de större länderna mera omedelbart efter stridshandlingarnas upphörande, till följd bl. a. av att den betydande köpkraftsreserven i skilda länder mobiliseras, innan varutillgången förbättrats. Följden bleve för Sveriges del att den prissänkande inverkan, som den rikligare varutillgången normalt borde utöva, förhindrades att göra sig gällande. Hade prisstegringen utomlands gått långt, kunde i vårt land rentav en tendens till prisstegring i stället för prissänkning uppstå. I ett sådant fall stå principiellt tvenne vägar för svensk penningpolitik öppna. Vi kunde tänkas godtaga en anpassning av det inre ekonomiska systemet till prisstegringen utomlands, vilket skulle innefatta en allmän stegring av penninginkomsterna i landet, framdriven av de olika

inkomsttagargruppernas strävan att nå den levnadsstandard, som då icke framkallas genom prissänkning. En sådan handlingslinje strider emot det ovan uppställda och motiverade penningpolitiska programmet. Enligt detta program skulle vi i stället nödgas stegra den svenska kronans internationella värde till dess jämviktsnivå och därigenom borttaga det speciella hinder för prissänkningens genomförande, som ligger i de för höga växelkurserna på utlandet.

Emellertid kunna måhända under krigets fortsättning och efter dess avslutande motsatta tendenser göra sig gällande, vilka i så fall skulle innebära, att den svenska kronan komme att stå övervärderad. Detta skulle kunna bli fallet, om de ekonomiskt mera betydande länderna misslyckades i sina strävanden att stabilisera konjunkturerna, så att en allmän depression i förbindelse med ett starkt prisfall uppstode. Om i en sådan situation valutastabiliseringen vidmakthölles, bleve den blott ett medium för depressionens spridning från de länder, där den uppstått. För att undvika en depressionsskapande deflation i vårt land, skulle vi då nödgas sänka värdet av den svenska kronan.

Kommissionen har icke funnit anledning upptaga till behandling det fall, då en övervärdering kunde uppstå genom en valutadepreciering i andra länder. Primärt ligger det emellertid i Sveriges intresse att, som tidigare framhållits, i mån av sina krafter stödja de internationella strävanden som inriktas på önskemålet att förhindra uppkomsten efter kriget av en förödande konkurrens i valutadepreciering.

Ehuru kommissionen av skäl som tidigare framhållits, såsom det primära önskemålet för svensk valutapolitik uppställer en stabilisering snarast möjligt av valutakurserna, måste kommissionen dock på nyss anförda grunder instämma i fullmäktiges uttalande, att ett behov av valutarörlighet för Sveriges del kan tänkas komma att föreligga framförallt under två olika förutsättningar. Den ena kan bestå i en inflationsvåg i de större länderna mera omedelbart efter stridshandlingarnas upphörande, varvid vårt behov bleve en viss höjning av den svenska valutans yttre värde. Den andra förutsättningen kan tänkas vara en allmän depression i förbindelse med ett starkt prisfall. Det kan därvid bli ett tvingande behov att sänka den svenska valutans värde. Av fullmäktiges skrivelse synes framgå, att fullmäktige tänkt sig att såsom resultat av krigstidens pris- och valutarörelser omedelbart efter kriget i första hand en undervärdering av den svenska kronan vore den sannolikare jämviktsrubbningen. Kommissionen håller ävenledes före, att de nu rådande tendenserna närmast peka i denna riktning.

En riktig anpassning av den svenska valutapolitiken efter krigets slut blir en av riksbankens mest maktpåliggande uppgifter. Kommissionen vill därför till slut för sin del rekommendera, att förberedande undersökningar igångsättas inom riksbanken, vilka kunna ge så intensiv belysning som möjligt åt pris- och valutarörelserna inom olika länder, valutakursernas framtida jämviktslägen, våra import- och exportvarors priselasticitet, våra valutabe-

hov under olika betingelser samt andra spörsmål av vikt för valutapolitikens riktiga uppläggning.

I behandlingen av detta ärende ha deltagit samtliga kommissionens ledamöter med undantag av herr Ohlin, som på offentligt uppdrag vistas utomlands.

Enligt särskilt förordnande av chefen för finansdepartementet den 13 april 1944 ha bankdirektörerna E. Browaldh, E. C:son Herslow och J. Wallenberg såsom experter deltagit i ärendets behandling.

Stockholm den 26 april 1944.

Underdånigst

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering

GUNNAR MYRDAL

Karin Kock

KOMMISSIONEN

FÖR

EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet.

Genom remiss den 15 april 1944 har Herr Statsrådet anmodat kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering att avgiva utlåtande angående investeringsutredningens betänkande den 3 april 1944 med förslag till investeringsreserv av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten för budgetåret 1944/45 (SOU 1944: 12, 13). Vidare har Herr Statsrådet genom remiss den 17 april 1944 anmodat kommissionen att avgiva utlåtande angående dels 1942 års jordbrukskommittés utredning den 22 september 1943 angående beredande av sysselsättning inom jordbrukets område vid omfattande arbetslöshet efter krigets slut (SOU 1944: 14), dels skogsstyrelsens utredning den 17 januari 1944 angående beredande av sysselsättning inom skogsbruket vid omfattande arbetslöshet efter krigets slut (SOU 1944: 14). Med anledning härav får kommissionen anföra följande.

Kommissionen betraktar såsom en av sina huvuduppgifter att undersöka investeringsverksamheten i allmänhet och att göra frågan om dess utveckling till föremål för närmare behandling. Investeringsverksamheten intager en central plats inom konjunktur- och sysselsättningspolitiken. För att en sysselsättningsgrad liknande den som rådde under det gynnsammaste skedet närmast före kriget skall kunna uppnås under åren närmast efter kriget, d. v. s. under den tid som de nu framlagda investeringsutredningarna avse, skulle det fordras, att investeringarna i detta ords mest vidsträckta bemärkelse jämte exporten nådde upp till eller — med hänsyn till den under kriget inträdda utökningen av samhällets produktivkrafter — något överstege förkrigsnivån. Därvid förutsättes att man även i övrigt bedriver en positiv konjunkturpolitik. Utredningar, som utförts som en förberedelse för kommissionens arbete, ha visserligen givit en relativt gynnsam bild för den allra närmaste efterkrigstiden av exportens möjligheter och näringslivets investeringar; de bygga dock på förhållandevis optimistiska förutsättningar. Planerna för bostadspolitiken peka i samma riktning. På alla dessa områden föreligga emellertid allvarliga risker för en begränsning av verksamheten, vilka främst sammanhänga med avsättningssvårigheter på våra exportmarknader och knapphet på råvaror. Det är i detta större sam-

manhang, som de nu framlagda reserverna av investeringar inom offentlig verksamhet, jordbruk och skogsbruk böra ställas in. Därvid uppkomma en rad avvägningsfrågor. Volymen av investeringsreserven bör medgiva en anpassning efter utvecklingen inom export och investeringar i övrigt, så att i olika möjliga konjunktursituationer ett erforderligt inkomsttillskott kan skapas för åstadkommande av högsta möjliga produktions- och sysselsättningsnivå. Sammansättningen av investeringsreserven måste vidare kunna anpassas efter det speciella konjunkturläget, särskilt i fråga om export och råvarutillgång. En avvägning måste vidare företagas mellan alla de åtgärder, som kunna ifrågakomma för att öka inkomstvolymen, så att arbetslöshet så långt möjligt undvikes.

Utvecklingen närmast efter kriget kan förlöpa enligt så många alternativ, att en noggrann planering för alla dessa nu icke kan komma i fråga. Utvecklingen bjuder också alltid på överraskningar, som ej kunnat förutses. Redan nu bör det dock vara möjligt att i grova drag planera för vissa huvudalternativ. Främst får man emellertid inrikta sig på att klargöra de riktlinjer, efter vilka den slutliga investeringspolitiken bör tillämpas i olika möjliga konjunkturlägen; avvägningen av investeringsprogrammet får sedan ske successivt under anpassning till den faktiska utvecklingen. En ur konjunkturpolitisk synpunkt väsentlig fråga blir att avgöra, när, i vilken omfattning och i vilken inbördes ordning olika offentliga investeringsföretag skola igångsättas och hur de böra avvecklas. De riktlinjer för investeringspolitiken som komma att fastställas kunna emellertid endast genomföras, om investeringsreserven ger utrymme för ett rikligt urval av investeringar avpassade för olika situationer. Redan valet av riktlinjer för investeringspolitiken måste sålunda, vilket i det följande skall närmare utvecklas, föranleda vissa slutsatser angående investeringsreservens omfattning i olika avseenden. Alla dessa avvägningsfrågor skall kommissionen i sitt fortsatta arbete ägna särskild uppmärksamhet. I avvaktan på de resultat som därvid kunna framkomma får det härmed överlämnade utlåtandet betraktas såsom preliminärt.

Kommissionen har med stort intresse tagit del av de utomordentligt omfattande och värdefulla resultat, vilka redovisats i här föreliggande utredningar. Den har dock icke ansett som sin uppgift att ingå på en detaljgranskning av de framlagda investeringsprojekten. Den begränsar sig till att i det följande i korthet anföra vissa principiella synpunkter.

Investeringsutredningens undersökning har med vissa undantag omfattat hela den statliga, kommunala och statsunderstödda verksamheten. Uppgifter ha infordrats från samtliga städer, köpingar och municipalsamhällen samt från cirka 800 av rikets omkring 2 400 landskommuner. Hänvändelser ha således gjorts till myndigheterna i sammanlagt 1 205 kommuner, varav 881 inkommit med uppgifter rörande investeringsobjekt. Av övriga tillfrågade ha 258 meddelat, att inga arbetsobjekt funnes inom kommunen; de återstående 66 kommunerna ha icke låtit sig avhöra.

Vid urvalet av arbetsobjekt skulle enligt utredningens direktiv särskild hänsyn tagas till arbetenas förmåga att snabbt bidraga till höjning av natio-

nalinkomsten. Vad beträffar investeringsplanen skulle den enligt direktiven motsvara ungefär två års normala investeringsbehov men vara så noggrant förberedd att den, om så ansåges önskvärt, kunde fullt utnyttjas under det första året.

Utredningen har från de tillfrågade myndigheterna mottagit uppgifter rörande cirka 7 100 investeringsobjekt till en uppgiven sammanlagd kostnad av 3,7 miljarder kr. Med tillämpning av de för utredningen gällande direktiven ha investeringsplaner upprättats för budgetåret 1944/45. Den investeringsreserv utöver de normala statliga och kommunala investeringarna, som beräknats på detta sätt kunna bli detaljplanerad och färdig att utnyttjas i arbetsmarknadsreglerande syfte under budgetåret 1944/45, innefattar, enligt utredningens egen sammanfattning, anläggningsarbeten och anskaffningar för en total kostnad av cirka 580 milj. kr. för den allmänna reserven och cirka 215 milj. kr. för grovarbetsreserven. Genom den s. k. allmänna reserven skulle under ett budgetår i medeltal cirka 60 000 man kunna beredas arbete, genom den särskilda grovarbetsreserven 28 000 man. Härvid är att märka, att grovarbetsreserven är avsedd att tillgripas endast som ett alternativ under speciella förhållanden, i första hand då brist uppstår på material för i den allmänna reserven medtagna företag. Även inom den allmänna reserven finnas arbeten av grovarbetskaraktär, vilka för utredningen framstått såsom särskilt angelägna.

Enligt 1942 års jordbrukskommittés utredning beräknas de arbetsobjekt, som anses kunna relativt snabbt sättas i gång, ehuru de icke alla äro fullständigt planerade, giva sysselsättning åt omkring 20 000 man under ett år. Att märka är att jordbrukets investeringsbehov äro utomordentligt stora, vilket även understrukits av jordbrukskommittén. Skogsstyrelsens utredning ger till resultat att omkring 25 000 man under ett år skulle kunna sysselsättas med där upptagna arbetsobjekt, som äro så planlagda, att de kunna tillgripas för att möta en tidigt uppträdande arbetslöshet. Det bör observeras, att antalet dagsverken per år i de båda senare fallen beräknats till 200, medan investeringsutredningen räknat med 300 för i dess betänkande upptagna arbetsobjekt. De för arbetsreserven inom jordbruket och skogsbruket angivna talen äro även av andra skäl icke direkt jämförbara med de av investeringsutredningen angivna.

Den reserv av redan planlagda arbeten, som på kort varsel står till förfogande inom jordbrukets område, är enligt jordbrukskommitténs uppfattning icke större än att den vid inträffande arbetslöshet i främsta rummet borde avses för den del av landsbygdsbefolkningen, som normalt brukar söka inkomst vid sidan av jordbruket. Man förutsätter härvid att den del av denna befolkning, som varit inkallad i militärtjänst, vid hemsändandet i stort sett skall kunna sugas upp av den ordinarie jordbruksdriften. Vad den arbetsreserv beträffar, som står till förfogande inom skogsbrukets område, förutsätter skogsstyrelsen att därigenom sysselsättning skulle beredas sådan arbetskraft, som under normala förhållanden arbetar i skogarna. Om dessa förutsättningar godtagas, blir slutsatsen sålunda, att det för inom övriga om-

råden av näringslivet uppträdande arbetslöshet i huvudsak skulle återstå en allmän reserv för cirka 60 000 man och en grovarbetsreserv för cirka 28 000 man.

På grund av de svårigheter, som göra sig gällande vid beräkningarna, få dessa tal, såsom också investeringsutredningen framhållit, icke betraktas såsom alldeles tillförlitliga. Bland annat kan dagsverksantalet för ett arbete icke beräknas med någon större noggrannhet utan kännedom om ett flertal faktorer såsom terrängförhållanden, användningen av arbetsmaskiner av olika slag, arbetarnas yrkesvana etc. De anförda talen, som äro resultatet av en summering av sysselsättningsmöjligheterna inom olika alternativa arbetsobjekt, måste dessutom betraktas såsom i viss mån fiktiva som mått på en i praktiken realiserbar total arbetsreserv. Även om hela anläggningsreserven skulle kunna tagas i anspråk, kunde man icke räkna med att omedelbart sysselsätta så många som 60 000 man. Ofta kan det nämligen dröja, innan den fulla arbetsstyrkan kan sättas in. På ett senare stadium skulle däremot för en kortare tid eventuellt mer än 60 000 man kunna sysselsättas vid de arbeten, som ingå i den allmänna investeringsreserven, fortfarande under förutsättning att denna kunde helt tagas i anspråk. I verkligheten låter det sig icke göra — och vore i alla händelser icke klok ekonomisk politik — att på en gång utnyttja hela den upptagna reserven. En av de faktorer, som omöjliggöra ett fullt utnyttjande av sysselsättningsreserven, kan exempelvis vara den geografiska fördelningen av arbetslösheten och därmed bristande överensstämmelse mellan arbetslöshetens och arbetsobjektens lokala fördelning. På samma sätt kan arbetslöshetens yrkesfördelning så avvika från anspråken på arbetskraft vid de planerade arbetena, att en del av dessa icke kan igångsättas; denna synpunkt är viktig icke minst med hänsyn till det minimibehov av yrkesutbildad arbetskraft, som måste utmärka alla offentliga arbeten. Till att reducera eller omöjliggöra ett fullständigt utnyttjande av arbetsreserven kan också bidraga den omständigheten, att vissa projekterade arbeten äro av säsongmässig karaktär. Naturligen torde man också böra räkna med svårigheter att vid en och samma tidpunkt sätta i gång samtliga planerade företag; bland annat är det osäkert, huruvida detaljplaneringen över lag kan väntas fortskrida i erforderlig takt. I sämsta fall kan den ordinarie arbetsreservens fulla utnyttjande omöjliggöras på grund av materialbrist. Även om man därvid har grovarbetsreserven att tillgripa, kan den tillgängliga totala arbetsreserven komma att framstå såsom otillräcklig — detta så mycket mera som materialbristen säkerligen också verkar begränsande på bostadsproduktionen och på hela den ordinarie offentliga och privata investeringsverksamheten och sålunda skapar en svårbemästrad arbetslöshet.

Igångsättandet av sådana arbeten som här avses kommer att indirekt skapa arbete i betydande omfattning genom sina återverkningar såväl inom de materiallevererande industrierna som inom konsumtionsvaruindustrien. I sina beräkningar har investeringsutredningen upptagit industridagsverken för 9 000 man under ett år såsom dylika konsekvenser. Likväl anser sig kommissionen böra understryka betydelsen av att en stor arbetsreserv finnes till

hands, även om den under den avsedda tiden icke kan realiseras annat än i viss mindre utsträckning. En sådan reserv skulle skänka större frihet vid valet av arbetsobjekt och göra det lättare att undgå kostsamma och mindre räntabla improvisationer.

Frågan om arbetsreservens tillräcklighet måste ägnas särskild uppmärksamhet ur den synpunkten, att brist på råvaror kan begränsa omfattningen av investeringsverksamheten på vissa områden. Bränsle, byggnadsjärn, koppar och bilgummi kunna under efterkrigsåren komma att bilda trånga sektioner, som förhindra ett fritt val bland olika investeringar. I den mån ett sådant knapphetsläge inträder, måste i regel den normala investeringsverksamhetens angelägna materialbehov givas företräde framför de materialkrävande projekt som ingå i investeringsreserven. Urvalet bland dessa projekt kan därigenom komma att begränsas i första hand till de grovarbeten, som ingå i den allmänna investeringsreserven, och i andra hand till den extra grovarbetsreserven. Huruvida dessa grovarbeten, sammanlagt uppgående till ett värde av omkring 500 milj. kr., bli tillräckliga beror givetvis på hur råvaruförsörjningen i det speciella fallet utvecklar sig och hur denna utveckling kombineras med exportutvecklingen. Skulle tillgången på importerat bränsle bli starkt begränsad, medan exporten av skogsprodukter västerut samtidigt öppnas, är det sannolikt att överskottet av arbetskraft måste disponeras för skogsarbete. Vid sidan av detta ur sysselsättningssynpunkt relativt gynnsamma alternativ måste man emellertid räkna med en rad andra möjligheter. Planeringen av investeringsreserven måste syfta till att möta den arbetslöshet som hotar i de mest ogynnsamma alternativen, även om av praktiska skäl katastrofalternativen böra uteslutas. Som ett sådant ogynnsamt men icke helt otänkbart fall måste man räkna med att importen av handelsjärn, koppar m. m. sjunker till en mycket låg nivå och att samtidigt exportkonjunkturen icke utvecklas gynnsamt. Om i en sådan situation importen av bränsle skulle fortgå någorlunda tillfredsställande och en ökad vedavverkning icke skulle erfordras, kan behov komma att uppstå av en mycket stor grovarbetsreserv. Den lämpliga storleksordningen är för närvarande svår att fastslå. Ur här angivna synpunkt synes det emellertid angeläget att planläggningen av lämpliga grovarbeten energiskt fortsättes.

Beträffande den största av de föreliggande utredningarna, investeringsutredningens betänkade, är kommissionen fullt medveten om att urvalet av arbetsobjekt ur den stora mängden anmälda sådana begränsats huvudsakligen av hänsyn till vad som ansetts möjligt att planera för ifrågavarande tidsperiod. En avsevärd brist på tekniskt utbildad personal för planeringsarbeten föreligger för närvarande. Hänsyn till befarad materialknapphet har även medverkat till en viss begränsning av den allmänna reserven.

I fråga om principerna för en fortsatt utvidgning av investeringsreserven vill kommissionen anföra några synpunkter. Med hänsyn till vad ovan anförts bör grovarbetsreserven ytterligare utvidgas, men man bör även sträva efter att uppnå en stor investeringsreserv av andra arbeten. De direktiv, som gällt för exempelvis de kommunala myndigheternas urval av arbetsobjekt, ha

avsett att åstadkomma en planering på något längre sikt än vad kommunerna eljest varit vana vid. Direktiven ha icke inneburit en begränsning kvantitativt. Det har också visat sig att en hård gallring bland de anmälda arbetsobjekten varit nödvändig. Direktiven ha emellertid medfört en begränsning i kvalitativt hänseende, därigenom att de avsett sådana investeringsobjekt, som ha samband med vad som hittills ansetts tillhöra den normala verksamheten i fredstid.

Beträffande den offentliga investeringsverksamheten vill kommissionen mera allmänt framhålla följande. Ett sammanhang bör eftersträvas mellan de av myndigheterna fastställda riktlinjerna för samhällets allmänna utveckling och investeringsverksamheten. Önskvärt vore att man bättre än hittills kunde samordna dessa utvecklingslinjer genom program och prognoser och samtidigt tillse att investeringsplanerna koordinerades med dessa så, att även de investeringsobjekt, som planerades för att möta en eventuell arbetslöshetskris, bleve inpassade i ett större utvecklingssammanhang, varvid även en mera rationell ekonomisk och social avvägning mellan olika behov kunde ske. Särskild hänsyn bör tagas till investeringsbehoven just i en arbetslöshetssituation. En sådan samordning, som här förordas, synes böra eftersträvas t. ex. vid en fortsatt utbyggnad av socialpolitiken, skolpolitiken o. s. v. För att illustrera vad som här avses må, utan att kommissionen därför har velat taga ståndpunkt till de olika projekten, såsom exempel pekas på de investeringsmöjligheter, som skulle kunna uppkomma genom inrättande av skollunchlokaler, uppförande av skolhem i läroverksstäderna, anordnande av bad — icke minst i landskommunerna — inrättande av lekstugor och daghem för barn, gemensamma tvättstugor, samlingslokaler, vissa slag av semesterhem o. s. v. Därest statsmakterna funne att det av arbetsmarknadspolitiska skäl vore motiverat att exempelvis utvidga yrkesskole- eller arbetsförmedlingsverksamheten, borde en sådan utvidgning äga rum just under en arbetslöshetskris. Skulle vidare en utvidgning av undervisningsmöjligheterna t. ex. för landsbygdens del eller en höjning av skolåldern ur andra synpunkter anses önskvärd, tala många skäl för att sådana åtgärder i så fall lämpligen planerades så, att deras genomförande kunde påbörjas under en eventuell arbetslöshetskris efter kriget, enär därigenom riskerna för ungdomsarbetslöshet skulle minskas samtidigt som i vissa fall en utbyggnad av skollokalerna kunde bli ett arbetsobjekt. Likaså synes det motiverat, därest beslut skulle fattas om införande av högertrafik, att förverkligandet av en sådan omläggning sker i en krissituation.

Investeringsutredningen har uppmärksammat ett område, där en bättre sådan samordning som här avses borde kunna uppnås. En snäv tillämpning av räntabilitets- och produktivitetssynpunkterna på investeringen inom vattenfallsstyrelsens ämbetsområde har sålunda föranlett särskilda kommentarer från utredningens sida. Därvid påpekas att den investeringsreserv, som framlägges för budgetåret 1944/45, måste anses vara relativt obetydlig, särskilt om man beaktar arbetenas produktivitetsvärde i jämförelse med vissa andra företag. Från vattenfallsstyrelsens sida torde i princip ha eftersträ-

vats en någorlunda konstant utbyggnadsintensitet, oberoende av konjunkturväxlingarna. I och för sig skulle ej blott sysselsättningspolitiska skäl tala för en strävan att förlägga en så stor del som möjligt av utbyggnadsverksamheten till lågkonjunkturerna, utan även kostnadshänsyn, eftersom då tillgången på arbetskraft och material är god, materialkostnaderna låga och maskinleverantörernas kapacitet mindre hårt utnyttjad. I verkligheten följer emellertid utbyggnadskurvan i stort sett konjunkturkurvan, och högkonjunkturens ökade kraftbehov har fått medföra utbyggnader just under högkonjunkturen. Även om av organisatoriska och andra skäl utbyggnadsverksamheten icke kan koncentreras till lågkonjunkturerna, borde åtminstone eftersträvas en sådan planläggning av denna verksamhet, att i praktiken en någorlunda konstant utbyggnadsintensitet kommer att uppnås. En viktig allmänekonomisk synpunkt är vidare att vattenfallens utbyggnad bör ske i sådan takt, att icke bristande krafttillgång under högkonjunkturer begränsar industrins expansion. I ljuset av vunna erfarenheter framstår det därför såsom önskvärt att under lågkonjunktur upprätthålla ett tillräckligt kraftöverskott, med vars hjälp det sedan under högkonjunktur stegrade kraftbehovet kan tillgodoses utan konjunkturskärpande rubbningar i utbyggnadsplanerna.

Kommissionen vill för sin del även förorda den av utredningen föreslagna anordningen, varigenom en lättnad i förräntningsskyldigheten genom avskrivningsåtgärder eller eljest skulle beredas kraftverksrörelsen i fråga om anläggningar, vilka i arbetsmarknadsreglerande syfte utförts tidigare än normalt. Härigenom skulle, såsom utredningen framhåller, en anpassning i ökad omfattning underlättas av vattenkraftsutbyggnaderna efter arbetsmarknadsförhållanden m. m. utan att ogynnsamt beröra vattenfallsverkets intressen såsom affärsdrivande verk utan monopolställning.

I den av investeringsutredningen framlagda investeringsplanen ha icke upptagits arbeten för anläggning av större flygfält för interkontinental flygtrafik. Orsaken härtill synes i främsta rummet vara, att utredningen angående för detta ändamål lämpligt markområde ännu icke slutförts. Kommissionen, som hänvisar till en vid utlåtandet fogad promemoria av ledamoten Hèrnod, vill icke underlåta att framhålla, av vilken betydelse det skulle vara för Sveriges ekonomiska utveckling efter kriget, om vårt land ägde tillgång till sådana möjligheter till fullgoda internationella förbindelser, som ett eller eventuellt två dylika flygfält skulle innebära. Dylika flygfält skulle komma att utgöra en önskvärd del i hela den organisation av flygfält och markanordningar, som skapas överallt i världen för att möjliggöra en världsomfattande lufttrafik efter krigets slut i helt annan skala än hittills. Med hänsyn till här anförda synpunkter men även med tanke på den arbetsskapande betydelse ett sådant företag skulle få, finner kommissionen det angeläget att understryka vikten av att lösningen av denna fråga påskyndas.

En viktig beståndsdel av investeringsreserven utgöres av statens järnvägars arbeten. 1939 års riksdag beslöt i princip att de enskilda järnvägarna skulle förstatligas, vilket förutsattes vara i huvudsak genomfört inom fem år. På grund av de förhållanden som uppstått under kriget har förstatligandet av de enskilda järnvägarna blivit fördröjt. Även vid dessa järnvägar torde finnas

utrymme för en investerings- och sysselsättningsreserv, liknande den som blivit planerad för statens järnvägar. Kommissionen finner det angeläget att de enskilda järnvägarna så vitt möjligt infogas i en allmän investeringsplan, antingen det sker genom inlösning eller förhandling med enskilda förvaltningar.

Det kan även ifrågasättas, huruvida icke en viss investeringsreserv finnes tillgänglig på andra områden, som icke inventerats av de här berörda utredningarna. Det torde finnas vissa företag av allmännyttig karaktär, vilka icke ägas av stat eller kommun men som skulle kunna infogas i den allmänna investeringsplanen. Hit höra folkhögskolor, lantmannaskolor, enskilda högre läroanstalter m. m. Vidare torde den frivilliga skytterörelsen vara i behov av medel för anläggning av nya skjutbanor och iståndsättande av gamla. Sådana arbeten skulle i hög grad lämpa sig för en utvidgning av grovarbetsreserven.

Kommissionen önskar vidare framhålla, att de i utredningen upptagna investeringsprojekten i huvudsak utgöras av anläggningsarbeten, vilka endast ställa anspråk på begränsade sektioner av industrin. Med tanke på den avgörande roll för sysselsättningen under en arbetslöshetskris, som tilldelats bostadsbyggandet och som riktar sig till i stort sett samma områden av industrin, föreligger risk för att arbetstillfällen, trots de indirekta sysselsättningsskapande verkningar, som ovan berörts, spridas alltför ojämnt inom näringslivet. Särskilt torde förefinnas en viss risk för att de arbetslöshetsbekämpande åtgärderna alltför starkt komma att koncentreras till byggnads- och anläggningsarbeten. Kunde man i viss mån motverka nedgången av produktionen inom den normala industrien, vunne man därigenom att man icke behövde sätta i gång vissa offentliga arbeten, vilkas värde ur allmänna synpunkter kunde diskuteras, samtidigt som onödigt stora rubbningar på arbetsmarknaden undvekes.

Ur dessa synpunkter synes den frågan böra upptagas till övervägande, huruvida statsmyndigheterna skulle kunna bereda sysselsättning inom vissa grenar av industrin genom att i någon form stimulera avsättningen av industriprodukter, varav särskilt stort behov föreligger, exempelvis jordbruksmaskiner och vissa varaktiga konsumtionsvaror. Det har även ifrågasatts, att staten skulle medgiva garanti för produktion på lager. För kommande behov för sin egen verksamhet borde staten på längre sikt göra industribeställningar. Det är vidare känt, att skolor, sjukhus och andra allmänna inrättningar, i synnerhet på landsbygden, icke sällan äro illa utrustade med inventarier och material. I ett arbetslöshetsläge bör en upprustning av dessa inrättningar framstå som mera angelägen än många anläggningsarbeten som upptagits i investeringsreserverna. Kommissionen är väl medveten om att här senast berörda frågor ställa stora problem. Den kan nu icke taga ställning till dessa men skall göra dem till föremål för ett närmare studium.

Jordbrukskommitténs utredning rörande sysselsättningsmöjligheterna inom jordbrukets områden har, som ovan anförts, resulterat i att nu förhållandevis

små investeringsmöjligheter framkommit. Det bör emellertid hållas i minnet att investeringsutredningens förslag till arbetsobjekt till avsevärda delar omfattar även landsbygdens och jordbrukets områden, till exempel i fråga om torrläggningsföretag, vatten- och avloppsanläggningar etc. Den viktigaste orsaken till att, trots det svenska jordbrukets väldiga investeringsbehov, arbetsobjekt nu icke föreslagits i större omfattning är att söka i planeringssvårigheter. Sedan jordbrukskommitténs utredning avgavs i september månad 1943, torde arbetet inom kommittén med planläggning av ytterligare arbetsobjekt ha fortskridit. Det synes kommissionen angeläget att ytterligare anslag beviljas i syfte att underlätta och påskynda det inom hushållningssällskapen och egnahemsnämnderna påbörjade detaljplaneringsarbetet. Särskild uppmärksamhet synes nu böra ägnas hushållningssällskapens och egnahemsnämndernas ökade personalbehov. En förstärkning torde icke minst böra avse den byggnadstekniska personalen. Den allmänna inventering av investeringsobjekten inom jordbrukets område, som enligt vad kommissionen erfarit förberedes inom jordbrukskommittén, synes även snarast möjligt böra förverkligas.

I den mån planeringen av jordbruksinvesteringarna nå större omfattning, kan en annan begränsande faktor bli av betydelse. Så länge riktlinjerna för jordbrukspolitiken på lång sikt icke dragits upp, bör återhållsamhet iakttagas, när det gäller projekt att understödja driftsekonomiska förbättringsåtgärder vid sådana jordbruk, som kunna komma att anses såsom icke önskvärda brukningsdelar. Vad nu sagts framhäver betydelsen av att en allmän inventering av i första hand de s. k. ofullständiga jordbruken snarast möjligt kommer till stånd. Kommissionen har erfarit att 1942 års jordbrukskommitté är sysselsatt med att vidtaga erforderliga förberedelser härför. I avvaktan på en sådan kartläggning av de ofullständiga jordbruken är återhållsamhet i varje fall befogad, då det gäller fasta anläggningar för jordbrukets drift och nybyggnader för bostadsändamål vid dessa jordbruk. Däremot böra förbättringsarbeten berörande åkerjord och betesmark kunna understödjas i de fall, då marken i framtiden förutsättes utnyttjad för samma ändamål, oavsett vilken brukningsdel den kommer att tillhöra. Likaså måste respektive familjers behov av förbättrade bostäder i rimlig utsträckning tillgodoses, även i de fall tvekan kan råda beträffande vederbörande jordbruks framtid som självständig brukningsdel.

Den av skogsstyrelsen företagna inventeringen av sysselsättningsreserver inom skogsbruket synes peka på möjligheten att även inom detta avsnitt av näringslivet genom investeringar av föreslagen art utjämna konjunkturerna. Sådana konjunkturutjämnande investeringar äro naturligen även av stor nationalekonomisk betydelse. Genom dylika åtgärder kan även — i mera begränsad omfattning — en utjämning ske av säsongvariationerna, när det gäller arbetstillgången i skogarna. Kommissionen vill emellertid understryka att det är investeringarnas konjunkturutjämnande betydelse, som i detta sammanhang måste komma i betraktande. Det bör måhända här också påpekas att en sådan efterkrigssituation kan tänkas uppkomma, då man till följd av

bränslebrist skulle kunna sysselsätta även andra än yrkesvana skogsarbetare i skogarna.

Beträffande detaljplaneringen av här avsedda arbeten är kommissionen angelägen att betona att denna bör ske i sådan takt att arbetena kunna sättas i gång, därest redan under början av nästa budgetår arbetslöshet skulle uppstå. Kommissionen önskar därjämte understryka vikten av att man erhåller en kartläggning efter geografiska grunder av de ifrågasatta arbetena. Denna redovisning bör sammanställas med olika alternativa prognoser rörande den sannolika geografiska fördelningen av en kommande arbetslöshet. En fortlöpande redovisning bör ske av planeringsarbetet så att därav framgår, vilka arbeten som äro detaljplanerade och färdiga att sättas i gång. Det fortsatta planeringsarbetet bör enligt kommissionens mening i första hand taga sikte på särskilt konjunkturkänsliga områden. Kommissionen, som här icke vill gå in på en detaljdiskussion av förslagen till statsbidrag till planeringskostnaderna, önskar framhålla att systemet med sådana bidrag bör utformas så, att det befordrar en önskvärd skyndsamhet, när det gäller planeringsarbetets lokala fullföljande.

Beträffande den administrativa organisationen av investeringsplanernas genomförande har investeringsutredningen framkommit med förslag till ärendenas beredning inom Kungl. Maj:ts kansli genom en investeringsberedning liknande den för närvarande fungerande byggnadsberedningen inom socialdepartementet. Kommissionen, som instämmer i utredningens uppfattning i fråga om behovet av en omorganisation i detta avseende, har genom en särskild inom kommissionen utsedd delegation tagit upp vissa av de med en sådan omorganisation förbundna problemen till behandling. Detta arbete har emellertid icke fortskridit så långt, att det nu kan motivera ett slutligt ställningstagande.

Frågor rörande allmänna arbeten handläggas nu inom olika departement, social-, kommunikations-, ecklesiastik- och jordbruksdepartementen, varvid huvudparten dock kommer på kommunikationsdepartementet. Härav följer att för närvarande svårigheter uppstå att åstadkomma en effektiv samordning av sådana frågors behandling. Den centrala ledningen av dessa frågor synes även i fortsättningen böra förläggas till Kungl. Maj:ts kansli. Det kunde tänkas att det skulle visa sig lämpligt att för detta ändamål inrätta ett särskilt departement. Med hänsyn till att ett stort antal problem rörande den departementala organisationen därvid skulle väckas, vill kommissionen dock icke nu förorda en sådan lösning. Eftersom en åtminstone temporär lösning nu kräves, synes det kommissionen lämpligt att följa den av utredningen föreslagna linjen, som skulle göra det möjligt att genom ett organ centralt samordna ämbetsverkens investeringsplaner. Ett dylikt centralorgan, en investeringsberedning, borde handlägga också frågor rörande statsanslag till investeringar inom jordbruket och skogsbruket, varför även jordbruksdepartementets statssekreterare där borde beredas plats. Därest en sådan investe-

ringsberedning komme till stånd, borde lämpligen investeringsutredningens kansli ställas till investeringsberedningens förfogande såsom dess utredningsorgan.

Kommissionen anser sig i detta sammanhang böra framhålla vikten av att det inbördes förhållandet mellan byggnadsberedningen och den föreslagna investeringsberedningen klarlägges. Byggnadsberedningen tillsattes för att bereda de ärenden, som på grund av den för byggnadsindustrin gällande licenslagstiftningen bli föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Vid byggnadsberedningens tillkomst förelåg en utpräglad brist såväl på arbetskraft, särskilt inom skogs- och jordbruksområdena, som på för byggnadsverksamhet nödvändigt material. Beredningens huvuduppgift blev därför att åstadkomma en angelägenhetsgradering av de företag, för vilkas utförande byggnadstillstånd söktes. Under de senaste månaderna har en förskjutning inträtt i så avseende, att bristen på arbetskraft åtminstone lokalt förbytts i överskott, medan alltjämt knapphet råder på visst byggnadsmaterial. Denna förskjutning har påverkat byggnadsberedningens arbete därhän, att byggnadstillstånd numera beviljas för icke materialkrävande arbeten, vilkas angelägenhetsgrad varit sådan att byggnadstillstånd efter tidigare strängare bedömningsgrunder icke skulle ha beviljats.

För att på orter, där behov av att skapa sysselsättningsmöjligheter för byggnadsarbetare föreligga men där beredningen icke ansett sig kunna i önskvärd omfattning tillstyrka materialkrävande byggnads- och anläggningsföretag, har beredningen ansett sig böra stimulera igångsättandet av icke materialkrävande grovarbeten. Självfallet har beredningen härvid uppmuntrat igångsättandet allenast av arbeten, som i och för sig varit nyttiga, ofta synnerligen önskvärda.

Den här antydda utvecklingen kommer uppenbarligen att bli än mer markerad, för den händelse en verklig arbetslöshetskris uppstår, medan materialbristen alltjämt kvarstår. Byggnadsberedningen glider under sådana förhållanden automatisk in på arbetsuppgifter, som te sig i hög grad närbesläktade med dem som skulle komma att handläggas av den föreslagna investeringsberedningen. Det förefaller icke ändamålsenligt att låta två statliga organ, vilkas arbetsområden gå in i varandra på sätt som här antytts, fungera vid sidan av varandra. Kommissionen har velat fästa uppmärksamheten på dessa omständigheter, vilka enligt kommissionens mening äro av den art, att frågan om byggnadsberedningens och den föreslagna investeringsberedningens förhållande till varandra i god tid bör bli föremål för närmare överväganden.

Kommissionen har även inom den nyss nämnda delegationen tagit upp frågan om den av investeringsutredningen icke berörda lokala organisationen. Uppenbart är att även på detta område behov föreligger av en effektivare administration än den nuvarande. Länsarbetsnämnderna böra tilldelas större befogenheter. Vidare är det önskvärt att åstadkomma en samordning av arbetet inom de olika organ som inom länen äro verksamma på detta område, icke minst länsarbetsnämnderna och de kommunala arbetslöshetsorganen. Kommissionen hemställer att få taga ställning till det av arbets-

marknadskommissionen till chefen för socialdepartementet den 27 april 1944 ingivna förslaget rörande den lokala organisationen.

Kommissionen vill i detta sammanhang även understryka betydelsen av arbetskraftens rörlighet, arbetsförmedlingens organisation etc. och önskar framhålla att dessa frågor äro föremål för kommissionens uppmärksamhet. Redan nu vill kommissionen betona önskvärdheten av att i en krissituation i första hand arbetskraftsbehovet för de normala produktiva arbetena tillgodoses och att först i andra hand allmänna arbeten igångsättas för att absorbera ledigbliven arbetskraft. Omställningen efter krigets slut torde resultera i vissa strukturella förändringar i fråga om arbetskraftens lokala fördelning och yrkesfördelning. Arbetsmarknadspolitiken bör därför utformas så att detta icke hindras utan så vitt möjligt främjas. Beträffande frågan om sättet för uttagning av arbetskraft, som icke behandlats i vederbörande utredningar, förutsätter kommissionen att från arbetsmarknadskommissionens sida förslag kommer att utformas.

Kommissionen har i fråga om bidragsgrunderna icke kunnat ingå på en prövning av dessa vidlyftiga problem. Den vill begränsa sig till att uttala att man — med bevarande av en möjlighet till differentiering av bidragen — i ett gynnsamt sysselsättningsläge systematiskt bör eftersträva en sänkning av bidragsnivån. Det bör observeras att de högre bidragen äro av extraordinär natur och avpassade för en krissituation.

Under hänvisning till vad ovan anförts får kommissionen tillstyrka att Kungl. Maj:t i enlighet med de förslag, som framlagts genom vederbörande utredningar, av riksdagen för budgetåret 1944/45 på beredskapsstat äskar medel, avsedda att vid behov användas för igångsättande och utförande av i utredningarna föreslagna arbeten.

Kommissionen vill understryka vikten av att möjligheter hållas öppna för en senare avvägning mellan de olika investeringsobjekten.

Kommissionen får vidare tillstyrka att frågan om organisation för investeringsplanernas genomförande temporärt löses i enlighet med de riktlinjer, som i investeringsutredningens betänkande och ovan skisserats.

Vid behandlingen av detta ärende inom kommissionen har ifrågasatts, huruvida de av investeringsutredningen föreslagna och av kommissionen tillstyrkta anslagen på beredskapsstat — även med tillvaratagande av möjligheterna till en senare smidig avvägning mellan de olika investeringsobjekten och med utnyttjande av det för arbetsmarknadsreglering utgående beredskapsanslaget — skulle kunna bereda utrymme för nödiga åtgärder av olika slag till produktionens och sysselsättningens uppehållande. Sådana åtgärder kunde behöva tillgripas i beredskapssyfte redan innan en kris inträtt. Bl. a. har man åsyftat investeringar utanför de nu föreslagna arbetena för att inom landet möjliggöra framställning av produkter, på vilka knapphet beräknas komma att råda och vilka äro väsentliga för produktionens uppehållande. Investeringar av detta slag ha under krisåren skett efter överenskommelse mellan skilda industriföretag och staten. Denna metod bör även i fortsätt-

ningen komma till användning, där så låter sig göra, men motsvarande möjligheter äro icke att påräkna efter kriget med hänsyn bl. a. till att de finansiella fullmakter, på vilka avtalen för statens del kunnat grundas i det väsentliga torde vara bundna vid förutsättningar, som då icke längre äro uppfyllda. Vidare har det antytts som en utväg i särskilda situationer att för undvikande av oekonomiska avbrott i en produktion, som väl icke omedelbart men uppenbarligen framdeles kan avsätta sina produkter, låta staten åtaga sig att täcka vissa risker i samband med en tillverkning på lager under någon övergångstid. Man har också förmenat att motsvarande krissvårigheter i andra fall skulle kunna bemästras genom statliga beställningar till uppehållande av efterfrågan på vissa industriprodukter.

Det har ansetts önskvärt att finansiella möjligheter hållas öppna för genomförande av här exemplifierade åtgärder, syftande till att göra näringslivet bättre rustat inför en eventuell efterkrigskris, därest kommissionen framdeles skulle finna detta angeläget och därom inkomma till Kungl. Maj:t med förslag. Då kommissionen hittills icke varit i tillfälle att taga någon ståndpunkt till de olika projekten, kan den ej heller göra någon närmare beräkning av det medelsbehov, varom här är fråga. Vid sidan av de betydande anslag, som kommissionen förutsätter skola ställas till förfogande för olika arbetsreserver torde för den nyss angivna tiden i varje fall ett belopp av 100 milj. kronor vara tillräckligt. Kommissionen utgår från att, innan någon del av ett sådant anslag tages i anspråk, angelägenheten noga prövas.

Kommissionen får sålunda hemställa, att Kungl. Maj:t av riksdagen på beredskapsstat för budgetåret 1944/45 äskar ett anslag av 100 milj. kronor att i form av allmän finansfullmakt användas för sådana angelägna, med behovet av ekonomisk efterkrigsberedskap sammanhängande ändamål, för vilka medel icke beräknats på andra beredskapsanslag.

I behandlingen av detta ärende ha, förutom undertecknad ordförande, samtliga kommissionens ledamöter med undantag av herr Ohlin deltagit. Beträffande storleken av det sist föreslagna anslagsbeloppet har en till detta utlåtande fogad reservation avgivits av herrar Hèrnod, Liedberg, Nordenson, Söderlund, Wehtje och Åselius.

Stockholm den 10 maj 1944.

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering

GUNNAR MYRDAL

Arne Björnberg

3—448593.

Reservation

av herrar *Hèrnod, Liedberg, Nordenson, Söderlund, Wehtje* och *Åselius.*

Förslaget om ett beredskapsanslag om 100 milj. kronor utöver de högst betydande belopp, som eljest komma att stå till förfogande för produktionens och sysselsättningens uppehållande, kunna vi icke helt biträda. Ett lämpligt belopp för särskilt angelägna ändamål utanför de beredskapsarbeten och andra åtgärder, som mera konkret kunnat angivas, synes visserligen vara motiverat. Med hänsyn till att de ändamål, för vilka anslaget är avsett, icke kunna nu närmare preciseras och sålunda komma att undandragas riksdagens prövning, ha vi ansett det föreslagna anslaget böra begränsas. Om större behov skulle uppkomma, böra de i varje särskilt fall prövas av riksdagen. För en så kort tidsperiod, som här kan vara i fråga, bör enligt vår åsikt ett belopp om 25 milj. kronor vara tillräckligt.

KOMMISSIONEN
FÖR
EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Folkhushållningsdepartementet.

Härmed får jag till Herr Statsrådet vördsamt överlämna en inom kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering utarbetad sammanfattning av vissa principiella synpunkter på frågan om försörjningen med råvaror under en övergångstid i samband med krigets upphörande, vilka framkommit inom kommissionens delegation för råvarufrågor.

Stockholm den 10 juni 1944.

GUNNAR MYRDAL.
Ordförande i
Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering

KOMMISSIONEN
FÖR
EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING

VPM.

angående försörjningen med råvaror under en övergångstid i samband med krigets upphörande.

Under en övergångstid i samband med krigets upphörande komma möjligheterna att undgå en svårartad sysselsättningskris i väsentlig mån att bero av att råvaror i tillräcklig mängd stå till förfogande. Planläggningen av den ekonomiska politiken för denna period och särskilt uppgörandet av det allmännas arbetsanskaffningsprogram måste ske så, att vi äro beredda att möta olika möjligheter i fråga om utvecklingen av råvaruförsörjningen. Genom ett klarläggande av de olika alternativ den ekonomiska politiken kan komma att stå inför under övergångstiden kan man draga upp den ram, inom vilken de statliga åtgärderna på råvaruområdet böra planeras.

Det är möjligt att kort efter krigets upphörande sådana lättnader i råvaruimporten inträda, att råvaruknappheten icke längre blir en begränsande faktor i vår ekonomiska politik. Under sådana gynnsamma förhållanden på råvarumarknaden kommer genomförandet av en effektiv sysselsättningspolitik att i hög grad underlättas genom en successiv avveckling av råvaruregleringarna.

Vid överläggningar, som inom kommissionen anordnats med bl. a. representanter för myndigheter, näringsorganisationer och enskilda företag, har dock framgått att det föreligger risk för att de nuvarande svårigheterna på råvaruförsörjningens område kunna komma att kvarstå och t. o. m. att vissa av dem skola allvarligt skärpas; en sådan skärpning torde man kunna riskera redan under krigets slutskede. Ett konstaterande av denna risk innebär icke en prognos, men en realistisk beredskapspolitik måste kalkylera med även ett pessimistiskt alternativ av antytt slag och i möjlig mån anpassa sig därefter. Med tanke härpå synes det angeläget att söka närmare klarlägga, under vilka förhållanden en skärpning av råvarubristen kan komma att inträda, samt att uppdraga riktlinjer för de beredskapsåtgärder, som med hänsyn till en sådan risk kunna vara nödvändiga att vidtaga.

Begränsningen av råvarutillförseln till vårt land under kriget har främst varit en följd av spärren för sjöfarten västerut. Krigets upphörande i Europa bör i och för sig öka möjligheterna för råvarutillförsel västerifrån. Men samtidigt finnes anledning räkna med att kriget i andra delar av världen snarast kommer att intensifieras. Detta innebär i första hand en fortsatt knapp-

het på världsmarknaden på vissa råvaror såsom rågummi och tenn. En dylik utveckling måste antagas reducera västmakternas möjlighet att i önskvärd omfattning tillgodose Europas råvarubehov. Härvid bör observeras att råvarubehoven i de av kriget härjade länderna i Europa under övergångstiden komma att vara enorma, samtidigt som transportsvårigheterna torde komma att vara betydande, oberoende av om tonnagebrist uppstår eller icke. På grund av dessa förhållanden synes man icke kunna räkna med att knappheten på flertalet råvaror, som vårt land normalt importerar västerifrån, kommer att upphöra med det europeiska krigets avslutande.

Under den tid handelsspärren västerut varat, ha olika europeiska länder varit huvudleverantörer av flera för vår folkförsörjning och sysselsättning särskilt viktiga råvaror, såsom kol och koks, järn, koksalt och ett flertal andra kemikalier. Det kan med viss säkerhet förutsägas, att de europeiska ländernas leveransförmåga kommer att minskas under krigets slutskede. Om nedgången i leveransförmåga skulle bli bestående för en något längre period och om samtidigt tillförseln västerifrån förblir otillräcklig, kan vår råvarusituation i samband med krigets avslutande bli mycket försvårad.

För vissa viktiga råvaror kan nuvarande tilldelning icke upprätthållas utan viss fortgående minskning av lagren. Om det slutskede av kriget i Europa, varunder ökade svårigheter för vår import kunna förväntas, blir utdraget i tiden, komma lagren att kraftigt nedskäras. Det föreligger därför risk för att vi komma att möta en eventuell efterkrigskris med en väsentligt försämrad lagersituation.

Härtill komma de risker, som äro förbundna med den handelspolitiska utvecklingen. Så länge kriget i Asien icke är avslutat, komma västmakterna naturligen alltfort att betrakta sig såsom krigförande. Alla de segrande staterna komma att vara inbegripna i försöken att organisera en ny internationell ordning. Visserligen kan nu intet med bestämdhet sägas rörande efterkrigstidens handelspolitiska läge, men det torde vara motiverat att allmänt räkna med att handelns frihet åtminstone under övergångstiden kommer att begränsas genom maktingrepp. Vi måste därvid förutse att de svenska behoven kunna komma att sättas tillbaka för behov i andra länder, som man av humanitära, ekonomiska och politiska skäl kan komma att anse lämpligt att giva företräde.

I fråga om råvaruförsörjningen synas vi sålunda få räkna med att den situation, inför vilken vårt land står, när kriget går mot sitt slut, i flera avseenden kan komma att likna den som rådde, när krigsfaran närmade sig. Så till vida torde läget nu kunna bli allvarligare, som vi under kriget utnyttjat många av näringslivets reserver, samtidigt som vi under krigets slutskede stå inför risken av reducerade importmöjligheter.

För näringslivet är det ett självklart intresse att efter krigets slut så snabbt och fullständigt som möjligt kunna genomföra en omställning till normal fredsproduktion. Efter kriget är det vidare utomordentligt angeläget att bostadsproduktionen i vårt land väsentligt ökas samt att — särskilt med tanke på risken för en sysselsättningskris på arbetsmarknaden — ett betydande

privat och offentligt investeringsprogram kan realiseras. Det är därjämte av vikt för vårt land att snabbt kunna återvända till våra gamla exportmarknader med varor av fredskvalitet. Vid sidan av vårt handelspolitiska intresse av export ha vi också att motse vissa humanitära krav på export av hjälpkaraktär. Slutligen komma även efter kriget stora internationella konfliktrisker att kvarstå, vilka kräva en betydande försvarsberedskap. Allt detta gör det ytterst angeläget att frågan om råvaruförsörjningen kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Det måste fördenskull alltjämt vara av vikt att komplettera beredskapslagren för både civila och militära behov.

Icke minst viktigt i detta sammanhang är, att en säkerställd minimiförsörjning av råvaror kommer att väsentligen förbättra Sveriges handelspolitiska förhandlingsläge och skänka oss större handlingsfrihet i förhållande till de efter kriget internationellt dominerande intressena.

Det bör ånyo betonas att den sammanställning av ogynnsamma faktorer som ovan gjorts icke representerar en prognos utan blott en redovisning av det mera pessimistiska utvecklingsalternativ, varmed beredskapspolitiken även bör räkna. På grund av dessa risker synes det motiverat att så stora råvarureserver som möjligt vidmakthållas för att möta tänkbara svårigheter under efterkrigstiden. I den mån man nödgas räkna med skärpt knapphet på vissa råvaror, böra i första hand följande åtgärder beaktas.

1. Möjligheten av en omedelbar inskränkning av tilldelningen, där så kan ske utan allvarligare störningar av näringslivet, bör övervägas.
2. I den mån de allmänna handelspolitiska förutsättningarna så medge böra aktuella möjligheter till import av viktiga råvaror fullt utnyttjas.
3. Vid utformningen av den svenska handelspolitiken bör även beaktas angelägenheten av att vår råvaruimport efter kriget i möjlig mån säkerställes.
4. Alla rimliga möjligheter att inom ramen för existerande kapacitet och arbetskraftstillgång utvidga den inhemska produktionen exempelvis av tackjärn och bränsle böra utnyttjas; en upplagring av sådana varor bör eftersträvas.
5. I de fall, då det är tekniskt möjligt att genom en till rimlig kostnad företagen utvidgning av produktionskapaciteten under avspärrningstiden säkerställa försörjningen med vissa viktiga importråvaror, bör en sådan utvidgning företagas.

I den löpande krisförvaltningen ha mycket långtgående åtgärder av detta slag vidtagits. Då emellertid som ovan framhållits avsevärda risker föreligga för ett skärpt knapphetsläge under övergångstiden, synes det motiverat, att vid förnyad översyn av dessa planer alla rimliga möjligheter att upprätthålla eller helst öka reserverna av vissa mera betydelsefulla råvaror inför fredskrisen underkastas en omprövning. I varje särskilt fall blir det därvid en fråga om att väga vinsten av en förbättrad situation för en viss råvara mot olägenheter av skilda slag, som dessa åtgärder kunna medföra, t. ex. extraordinära kostnader, ett försämrat sysselsättningsläge inom viss näring eller ökade svårigheter för konsumenterna.

Vad speciellt gäller de ekonomiska kostnader och risker, som äro förbundna

med upplagring av råvaror och inhemsk råvaruproduktion, kan ett risktagande även med relativt stora belopp te sig väl försvarat. Som ovan framhållits stå vi i en situation, som i mycket påminner om läget omedelbart efter krigsutbrottet. Det synes därför väl motiverat att de statliga organen i fråga om risktagandet och dettas fördelning mellan stat och enskilda taga samma inställning nu som vid denna tidigare tidpunkt. Det kan förutsättas att det svenska näringslivet nu liksom under krigets första skede har ett väsentligt intresse av att landet bringas i sådan beredskap som här avses och därför också är berett att för detta syfte bära avsevärda risker. I vissa fall kan det även vara rimligt att lösa frågan om finansieringen av ett risktagande av här angiven art genom direkt anlitande av statens medel.

I enlighet med de synpunkter som anförts i kommissionens utlåtande över bankofullmäktiges skrivelse angående penningpolitiken må även framhållas, att man vid planläggningen av olika åtgärder i syfte att trygga försörjningen under åren närmast efter kriget bör inrikta sig på en snabb avveckling av dessa åtgärder, sedan svårigheterna upphört. Därigenom skulle återgången till normala förhållanden påskyndas och näringslivets konkurrensläge i förhållande till utlandet förbättras. En sådan politik torde i regel innebära, att staten icke, i syfte att reducera sina eventuella förluster, förlänger råvaruregleringen utöver den period, under vilken en reglering av försörjningsskäl är oundgänglig.

Stockholm den 10 juni 1944.

Till KONUNGEN.

För planering av åtgärder inför de svårigheter, som måste motses inom näringslivet i vårt land i samband med krigshandlingarnas upphörande och under tiden närmast därefter, är det angeläget att söka bilda sig en före-

ställning om konjunkturutvecklingen i efterkrigsläget. Denna senare fråga är inom planeringskommissionen föremål för undersökningar, som redovisas i annat sammanhang. Här må endast i största korthet och i starkt schematiserad form anföras något angående de konjunkturtendenser, som kunna tänkas uppkomma.

Till följd av de omställningsbehov inom olika länders näringsliv, som komma att framkallas av demobiliseringen samt av omflyttningen av människor mellan olika länder, orter och sysselsättningsområden, ävensom på grund av de omvälvningar, som de politiska komplikationerna torde komma att medföra, synes ett vapenstillestånd i Europa komma att följas av en stagnationsperiod. Stagnationen under detta första stadium skulle i främsta rummet drabba vår exportindustri. Hur lång en sådan period skulle behöva bli, är främst beroende av utvecklingen utomlands och i vilken grad allvarliga politiska störningar komma att sträcka sig över någon längre tidrymd.

Under ett andra, troligen ganska snart inträdande stadium torde emellertid under kriget eftersatta behov jämte behov för återuppbyggnadsarbetet göra sig gällande. Därmed skulle man kunna räkna med en livlig efterfrågan även på svenska exportvaror, sannolikt också på sådana varor som normalt icke ingå i vår export.

Under ett tredje stadium, som dock i detta sammanhang icke skall göras till föremål för särskild uppmärksamhet, föreligger risk för att återuppbyggnadskonjunkturen följes av en konjunkturförsämring, utgående från en befarad depression i Förenta staterna och med återverkningar främst på vår export.

Den allmänna konjunkturpolitiska problemställningen.

Inom kommissionen ha övervägts olika konjunkturpolitiska medel, som skulle vara lämpliga att tillgripa under en lågkonjunktur med arbetslöshet. Ett av de medel som dryftats har varit produktion för lagring.

I en till detta betänkande såsom bilaga fogad promemoria av docenten Karin Kock ha diskuterats de teoretiska förutsättningarna för ett infogande i den statliga konjunktur- och arbetslöshetspolitiken även av investeringar i lager på liknande sätt som i offentliga arbeten. Såsom där närmare utvecklas intager produktionen för lagring, som antages icke gå utöver förefintlig produktionskapacitet, en ställning inom konjunkturförloppet likartad med investering i fast kapital. I jämförelse med offentliga arbeten har investering i lager den fördelen, att arbetarna slippa flytta till annat sysselsättningsområde och eventuellt annan ort. Samma syfte kan uppenbarligen nås även genom subvention av förbrukningen av vissa varor, exportkrediter o. s. v., och vilken av de olika metoderna, som lämpligen bör användas, kan avgöras från fall till fall.

En investering i lager medför i motsats till investering i allmänna arbeten framtida verkningar på varumarknaden, vilka kunna få betydelse för prisbildningen och i vissa fall även för konjunkturutvecklingen. Vid utformning-

en av konjunkturpolitiken fordras därför, såsom framhålles i nämnda promemoria, att avsättningsmöjligheterna för produkter, vilka lagras såsom följd av statliga åtgärder, noga analyseras genom ingående marknadsundersökningar. Det bör här erinras om att det vid produktion på lager, liksom vid all annan sysselsättningspolitik, föreligger fara för en fastlåsning, som kan förhindra en önskvärd anpassning av näringslivet. Kommissionen kommer närmare in på denna fråga i sitt betänkande angående investeringsavvägningen. I den mån de ifrågasatta åtgärderna inrikta sig på den begränsade tid, som ovan kallats stagnationsperioden, spelar denna synpunkt emellertid mindre roll.

Såsom utvecklas i docenten Kocks promemoria kunna ytterligare två motiv föreligga för en produktion för lagring utöver vad som kan anses normalt. Ett sådant motiv är försörjningsmotivet, enligt vilket en produktion för lagring avser att möta en väntad knapphet i landets försörjning. Ett ytterligare motiv kan rubriceras som exportmotivet. Man skulle enligt detta under en period, medan exporten helt eller delvis ligger nere, lägga upp lager av exportvaror för att snabbt kunna möta en väntad efterfrågan från utlandet, så snart denna sätter in. Naturligen kunna motiven vara blandade.

I många fall torde man kunna räkna med, att en sådan produktion för lagring, som är önskvärd ur konjunkturpolitisk synpunkt, kommer till stånd på företagarnas eget initiativ och egen risk; i vissa fall synas dock statliga åtgärder i en eller annan form vara nödvändiga. Beträffande principerna för den statliga verksamhet som här avses, vill kommissionen, under hänvisning till nämnda promemoria av docenten Kock samt till bifogade hemliga promemoria angående förutsättningar för viss produktion för lagerhållning, i korthet anföra följande.

I den mån det kan förutsättas, att exportleveranserna skola ske i gåvoform, torde den lämpligaste metoden vara att staten övertar ifrågavarande lager. Staten skulle alltså i sådant fall uppträda såsom köpare av produktionsresultatet. För sådana leveranser, för vilka betalning kan väntas eller krediter komma att lämnas, kan statens medverkan äga rum antingen genom inköp redan nu av ifrågakommande varor, varvid staten kommer att uppträda såsom säljare, eller genom stöd åt företag, som äro villiga att producera på lager i större utsträckning än normalt.

En övernormal lagerhållning kan medföra vissa finansieringssvårigheter för företagen, och särskilt torde detta gälla mindre företag. Om från statens sida anspråk reses på extraordinär lagring, torde därför böra ifrågasättas någon anordning, varigenom från statens sida krediter kunde ställas till förfogande. Dessa borde vara förräntade med utgångspunkt från den för statskrediter av kommersiell natur normala räntesatsen och med beaktande av de speciella riksmomenten. Vidare måste vid amorteringsplanernas utformning hänsyn tagas till osäkerheten beträffande de tidpunkter, när lagerhållningen kan nedbringas och krediterna återbetalas.

Enligt kommissionens uppfattning bör en kreditgivning av ifrågasatt utformning hållas ren från inslag av subvention. Behov av subventionering

kan emellertid i viss utsträckning väntas framträda. I den mån statligt stöd lämnas, bör det emellertid icke få karaktären av en subventionering i fråga om utgifter, som normalt böra belasta företagens rörelse. Den möjligheten och stundom sannolikheten att produktion för lagerhållning kommer att visa sig vara en fördelaktig spekulation ur vederbörande företags synpunkt bör beaktas i så måtto, att någon omedelbar förlustavskrivning icke skall komma i fråga. I vad mån subventionering blir nödvändig, kommer i första hand att bli beroende av huruvida möjligheter komma att erbjuda sig att framdeles avyttra lagren till priser, som äro höga nog att täcka de med den extraordinära lagerproduktionen förenade kostnaderna. En eventuell statssubventionering har sin principiella begränsning däri, att staten endast kan tänkas deltaga i ansvaret för risken att så ej skulle kunna ske; med hänsyn till vinstchanserna, som staten icke delar, bör staten lämpligen endast svara för en del av ifrågavarande risk, vars storlek får avgöras från fall till fall.

Vid prövningen av riskfördelningen mellan staten och vederbörande företag vid ett garantiåtagande från statens sida blir sålunda utgångspunkten, vilka kostnader som normalt kunna anses falla inom vederbörande rörelse och vilka som kunna anses bero på den extraordinära lagringen. Vidare bör beaktas vilka risker, som vederbörande företag icke skulle ha engagerat sig för utan att från det allmännas sida krav därpå framställts. Som exempel på sådana kostnader och risker kan, utöver tillverkningskostnaderna, nämnas förräntning av överskottslager och övriga rena lagringskostnader för dessa lager, risken för att varan blir förstörd eller föråldrad samt den med lageravvecklingen förenade prisfallsrisken.

Statliga företag böra icke tillerkännas någon särställning i fråga om här avsett stöd från det allmänna.

Inom kommissionen har framförts den tanken, att det måhända borde undersökas, huruvida en statlig lagerriskförsäkring skulle kunna anordnas.

Det aktuella läget och kommissionens praktiska förslag.

Det stora problemet om produktion för lagring såsom konjunkturpolitiskt medel under lågkonjunktur, vilket här mera kortfattat behandlats, anser sig kommissionen nu icke behöva taga slutlig ställning till. En depression av så att säga mera normal karaktär skulle enligt de inledningsvis anförda synpunkterna inte vara att vänta förrän under det ovan såsom tredje betecknade stadiet. Det är också angeläget att man inför de problem, som en sådan depression kommer att medföra, kan bygga på erfarenheter gjorda under den närmare liggande omställningsperioden i samband med krigsslutet, det skede som ovan kallats stagnationsperioden.

Kommissionen övergår därför till den nu aktuella frågan om produktion för lagring under den sistnämnda perioden. Därvid torde exportmotivet, så långt situationen nu kan överblickas, dominera över övriga motiv. Till en

början må här emellertid sysselsättningsmotivet ägnas någon uppmärksamhet. Kommissionen konstaterar då, att det nuvarande läget på arbetsmarknaden karakteriseras av knapphet på arbetskraft inom det flesta sysselsättningsområden, medan arbetslöshet råder inom en del fack, särskilt inom vissa exportindustrier. Den sista tidens starka nedgång av sjöfarten på och exporten till Tyskland och andra centraleuropeiska länder tenderar att öka arbetslösheten på vissa områden. Knapphet på vissa råvaror och fossila bränslen begränsar produktions- och sysselsättningsmöjligheterna. Under den övergångsperiod i samband med krigets avslutande, som vi redan äro på väg in i, torde de angivna konjunkturbromsande faktorerna komma att ytterligare förstärkas. Man synes alltså av dessa skäl under den stundande vintern och våren ha att motse sysselsättningssvårigheter på särskilda områden utöver säsongarbetslösheten, samtidigt som en friställning av arbetskraft även av andra skäl eventuellt kan komma i fråga inom en icke avlägsen framtid, t. ex. genom minskad produktion för krigsändamål eller genom minskning av den militära beredskapen.

I detta läge är det angeläget att man från statsmakternas sida gör sig beredd att ingripa med sådana sysselsättningsstimulerande åtgärder som kunna befinnas lämpliga. Sålunda bör eftersträvas att på olika sätt underlätta omställningen på arbetsmarknaden, att suga upp ledig arbetskraft i mera tillfälliga offentliga arbeten eller att eventuellt kombinera en förkortning av arbetstiden med kontantbidrag. Till dessa frågor tager kommissionen ställning i särskilda betänkanden. Den metod, som kommissionen här ville speciellt undersöka, vore produktion på lager för avsättning under en kommande exportkonjunktur. En sådan produktion skulle i så fall ifrågakomma inom sådana produktionsområden, där en outnyttjad produktionskapacitet finnes eller eventuellt där den maskinella utrustningen är av sådan beskaffenhet att kapaciteten lätt kan utökas och där brist på råvaror eller specialutbildad arbetskraft icke lägger hinder i vägen för ett fullständigare utnyttjande av kapaciteten, samtidigt som rimliga förutsättningar för framtida avsättning äro för handen.

Starkare än sysselsättningsmotivet talar i detta fall som nämnt exportmotivet för en produktion för lagring. En produktion för lagerhållning skulle nämligen tjäna två huvudsyften. Å ena sidan skulle man därigenom inom områden, där den fulla produktionskapaciteten under det stundande vinterhalvåret till följd av avsättningssvårigheter icke kunde beräknas komma att fullt utnyttjas, kunna skapa sysselsättningsmöjligheter. Å andra sidan skulle det därmed bli möjligt att inom landet lägga upp förråd av sådana varor, på vilka en stark efterfrågan från andra länder kunde motses under den närmaste efterkrigstiden och beträffande vilka det — icke minst ur humanitära synpunkter — vore angeläget att Sverige så snabbt som möjligt kunde medverka till att tillgodose efterfrågan. Kommissionen förutsätter därvid att åtgärder i syfte att stimulera en produktion på lager, liksom andra sysselsättningspolitiska åtgärder, rationellt inordnas såsom led i den offentliga konjunkturpolitiken.

I den såsom bilaga till detta betänkande fogade hemliga promemorian angående förutsättningar för viss produktion för lagerhållning har en preliminär inventering gjorts av den produktionskapacitet, som i första hand under den stundande hösten och vintern kan beräknas stå till förfogande för dylik produktion. Vidare har där ett försök gjorts till uppskattning av efterfrågan från andra länder under den närmaste efterkrigstiden på sådana varor, som för närvarande icke tillverkas i den omfattning våra produktionsmöjligheter medgiva eller som under det stundande vinterhalvåret icke komma att framställas i sådan utsträckning. Det förtjänar understrykas att de undersökningsresultat, som sammanställts i nämnda promemoria, endast kunna betraktas som en första överblick av förhållandena. Någon detaljundersökning inom de olika områdena har icke kunnat göras. På grund av de politiska förhållandena i världen har det varit omöjligt att skaffa fullständiga uppgifter om avsättningsmöjligheterna. Särskilt bör observeras att undersökningen gällde det vid undersökningstillfället aktuella läget, vilket snabbt kan väntas bli förändrat. Detta gäller särskilt råvarutillgången och tillgången på arbetskraft. Vidare är att märka att i den grovt gjorda inventeringen en icke obetydig del av produktionen, t. ex. inom småindustrien, icke blivit föremål för någon undersökning alls.

Med tanke på lagring för export under efterkrigstiden eller så snart möjligheter till export öppna sig skulle man enligt företagna undersökningar, vilka alltså närmare redovisas i bilageform, inom livsmedelsområdet genom särskilda åtgärder från myndigheternas sida kunna åstadkomma en produktionsökning i fråga om vissa varor.

I fråga om produktionskapaciteten för industrivaror har undersökningen visat, att produktion på lager ur tekniska synpunkter och med hänsyn till förefintlig kapacitet samt råvaru- och arbetskraftstillgång synes vara möjligt för i första hand vissa verkstadsprodukter, förädlade träprodukter, kemisk massa, eventuellt tändstickor och järnmalm. Det må upprepas, att förutsättningarna här relativt snabbt kunna ändras. Sålunda är det tänkbart, t. ex. att tillgången på arbetskraft inom textilindustrien kan ökas så att ett fullständigare utnyttjande av produktionskapaciteten där kan komma till stånd. I fråga om möjligheterna till produktion för lagring inom småindustrien ha som nämnt inga särskilda undersökningar kunnat göras. Man torde emellertid kunna utgå ifrån att betydande resurser i det avseendet föreligga, t. ex. när det gäller tillverkningen av möbler, vissa husgeråd etc.

Såsom framhålles i sistnämnda promemoria måste ett bedömande av utsikterna att inom rimlig tid genom export bereda avsättning för stora lager i betydande utsträckning stanna vid antaganden och gissningar. Åtskilliga framställningar av mer eller mindre konkret innehåll ha visserligen gjorts från utländskt håll, men de kunna icke giva en klar helhetsbild av läget. I vissa fall synes det berättigat att utgå från att praktiskt taget varje möjlig produktion utöver aktuell efterfrågan skulle under den första övergångstiden i samband med krigets avslutande finna avsättning, om man med avsättning menar icke blott ordinär export utan även gåvor och däremellan lig-

gande olika överlåtelseformer. Detta torde i varje fall gälla livsmedel och vissa andra förnödenheter såsom läkemedel, skor och kläder. För att i korthet endast nämna några exempel torde detsamma gälla träbaracker, möbler, husgeråd och ett antal normalt mindre framträdande produkter t. ex. från småindustrien. Svårigheten att bedöma betalningsmöjligheterna hör till de faktorer som gör det vanskligt att komma till en konkret uppfattning angående utsikterna till avsättning; prisfrågan kan även i nuvarande läge spela en viss roll. I andra fall åter kan avsättningen för lagrade produkter kompliceras t. ex. på grund av bristande standardisering av mått, modeller etc. I den mån leveranser ske i gåvoform, bortfalla emellertid dessa betänkligheter mot produktion för lagring; standardisering o. dyl. spelar därvid i de flesta fall en underordnad roll. Därjämte må observeras att efterfrågan på vissa produkter till följd av erfarenheter gjorda under kriget måhända kan komma att bli mindre än man skulle vara benägen att antaga med ledning av uppgifter om förkrigsförbrukningen. Slutligen får man räkna med att vissa behov komma att inställa sig, först sedan återuppbyggnadsarbetet kommit igång på allvar. Det bör understrykas, att en stor del av den avsättning, varom här talas, gäller andra än våra hittills vanliga exportvaror och sålunda i många fall en export utöver våra normala förväntningar på det området.

Ett visst stöd för beräkningar rörande de teoretiska avsättningsmöjligheterna kan hämtas från de uppgifter, som inom statens återuppbyggnadsnämnd föreligga beträffande avtalade leveranser eller preliminära diskussioner med andra länder om efterkrigsleveranser. Härutöver må emellertid en viss uppskattning av efterfrågan göras. Detta kan ske med stöd av uppgifter rörande Sveriges normala export före kriget och vissa företags egen uppskattning av exportmöjligheterna men framför allt med hänsyn till det övernormala varubehovet i de presumtiva mottagarländerna, sammanställt med den sannolika betalningsmöjligheten och vår villighet att lämna hjälp.

Man utgår i allmänhet inom den internationella planeringen för hjälpverksamheten och återuppbyggnadsarbetet från att varubehovet under efterkrigstiden i första hand i Europa kommer att vara enormt. Särskilt gäller detta de länder, som varit ockuperade av Tyskland och vilka därigenom blivit föremål för utplundring, varigenom det allmänna försörjningsläget katastrofalt försämrats. Men även flera av de krigförande, som icke varit ockuperade, ha naturligtvis utnyttjat sina resurser till det yttersta och torde komma att möta efterkrigstiden med väldiga underskott i försörjningen på olika områden.

Livsmedelsläget är på många håll så dåligt, att endast snabba och rikliga leveranser utifrån kunna förhindra verklig nöd. Krigets rent materiella förstörelse, som varit av hittills okänd omfattning, har medfört att samhällsverksamheten mångenstädes lamslagits. Ett gigantiskt återuppbyggnadsbehov har blivit följden. Miljoner människor komma att stå utan tak över huvudet, produktionsapparaten är sönderslagen, och mycket av det som icke helt förstörts kommer att vara förslitet. Brist på råvaror, materiel och maskiner kommer sannolikt på många håll att länge komplicera sysselsättningsfrågan,

samtidigt som miljoner människor från krigsmakten och krigsproduktionen måste omplaceras till ett fredsmässigt näringsliv. Temporära bostäder och försörjningsmöjligheter måste beredas de många miljoner krigsfångar, flyktingar och tvångsförflyttade, som skola återföras.

I första hand är det livsmedel man behöver. Därvid är man säkert på många håll åtminstone under den första tiden även tacksam för varor, som under normala fredsförhållanden kanske icke skulle vara så begärliga. I andra hand önskar man medicinalier, kläder, hus, bränsle. I tredje hand ser man sig om efter reparationsmateriel och dylikt för att kunna sätta i stånd livsviktiga anläggningar, såsom gas-, vatten- och elektricitetsverk samt kommunikationer. På landsbygden behöver man utsäde, boskap, jordbruksmaskiner. Sedan kommer hela skalan av olika industriprodukter, från maskinutrustning för stora industrier till olika slags verktyg. Och vid sidan av allt detta har man de tusen och en saker, som mer eller mindre höra till livets nödtorft, exempelvis möbler, armatur, husgeråd, olika kemikalier, böcker, pappersvaror.

I somliga länder har det rått brist på de mest elementära förnödenheter. Många av dessa behov komma vederbörande länder att själva tillgodose efter kort tid. Där kan det endast bli fråga om att tillhandahålla en första uppsättning av produkterna. Uteslutet är emellertid icke att en sådan leverans kan giva upphov till en fortlöpande exportproduktion. Icke minst vår småindustri och vårt hantverk äro synnerligen intresserade av en export, som går utöver förkrigstidens.

På många håll torde en strävan göra sig gällande att komma upp till en högre standard än man hade före kriget. Sociala reformer komma att följa i krigets spår. Man vill utnyttja situationen till att från början bygga upp något som är bättre än det som blivit förstört under kriget. Ett exempel härpå är de engelska planerna för bostadsproduktionen.

Anspråk kunna väntas på ett deltagande från svensk sida i det internationella hjälp- och återuppbyggnadsarbetet. Oavsett detta finns det anledning att planera för en sådan svensk medverkan, vilket för övrigt också göres av särskilt tillsatta organ. Kommissionen förutsätter att en dylik medverkan kan givas en sådan form, att hänsyn tages till berättigade reguljära svenska exportintressen.

På initiativ av planeringskommissionen ha under augusti och september månader överläggningar angående frågan om produktion för lagring ägt rum, varvid förutom representanter för kommissionen även deltagit bland andra företrädare för utrikesdepartementets handelsavdelning, statens återuppbyggnadsnämnd, svenska kommittén för internationell hjälpverksamhet, statens arbetsmarknadskommission, statens livsmedelskommission och statens industrikommission.

Sedan vid dessa överläggningar här bifogade promemoria angående förutsättningar för viss produktion för lagerhållning under en övergångstid i samband med krigets avslutning framlagts och diskuterats med särskilt be-

aktande av Sveriges deltagande i det internationella hjälp- och återuppbyggadsarbetet, uppstod enighet om att behov måste anses föreligga för att frågor rörande statliga åtgärder för produktion för lagerhållning hänskjutas till behandling genom organiserat samråd — inom ramen för ett särskilt organ — mellan berörda institutioner, såsom återuppbyggnadsnämnden, livsmedelskommissionen, industrikommissionen och arbetsmarknadskommissionen. På detta organ skulle ankomma att gentemot Kungl. Maj:t taga intiativ, varefter Kungl. Maj:t skulle meddela de uppdrag, som därav kunde föranledas. Ett sådant organ skulle icke behöva vara försett med någon mera omfattande kansliapparat, i det att såväl utredningar rörande inköp, export, lagerhållning m. m. som exekutiva åtgärder på dessa områden sålunda kunde ombesörjas av redan befintliga organ.

Kommissionen vill sammanfattningsvis understryka det enligt dess mening angelägna, att vi efter krigets slut icke få arbetslöshet och stå med outnyttjad kapacitet inom sådana produktionsområden, på vilkas avsättningsprodukter det kommer att råda brist i andra delar av Europa. Den omständigheten att vi nu icke kunna fullständigt bedöma vare sig villkoren för överlåtelse av våra exportprodukter eller vilka mottagarländerna bli, bör icke hindra oss från att söka skaffa oss en uppfattning om vissa minimibehov. Den preliminära undersökning, som gjorts och till vilken upprepade gånger här hänvisats, har ådagalagt att vissa möjligheter finnas att göra uppskattningar både av vår outnyttjade kapacitet och av den beräknade efterfrågan. Därvid har emellertid läget i huvudsak kunnat bedömas endast mot bakgrund av den aktuella situationen; man måste hålla i minnet att denna situation som nämnt i väsentliga avseenden snabbt kan ändras, t. ex. i fråga om tillgång på råvaror och arbetskraft. För att dessa frågor skola kunna bli mera ingående behandlade behövs enligt kommissionens mening ett organiserat samråd — inom ramen för ett särskilt organ — mellan de institutioner, som nu äro berörda av hithörande frågor. Som framhölls vid de nyss refererade särskilda överläggningar, kommissionen haft i denna fråga, skulle ett sådant särskilt samordnande och initiativtagande organ göra sig berett att vid behov vidtaga åtgärder av den art som här avses. Ett sådant organ skulle vidare arbeta i nära kontakt med främst återuppbyggnadsnämnden, livsmedelskommissionen, industrikommissionen och arbetsmarknadskommissionen och därför icke ha behov av någon mera omfattande kansliapparat. Organet bör som helhet icke göras alltför stort.

Kommissionen är icke redo att lägga fram förslag till bekämpande av arbetslöshet under en normal depression genom investering i lager. Men den anser det angeläget, att de statliga åtgärder, som enligt dess mening nu äro önskvärda, så utformas, att de kunna skänka erfarenheter, vilka kunna bli till vägledning, när ett sådant förslag utarbetas.

Kommissionen får således med stöd av vad ovan anförts hemställa att Eders Kungl. Maj:t ville överlämna handläggningen av frågor rörande stat-

liga åtgärder för investering i lager till ett tillfälligt organ med uppdrag åt detta att självt närmare utforma principerna för sin blivande verksamhet, under hänsynstagande till de synpunkter som anförts i detta betänkande.

I handläggningen av detta ärende ha, förutom undertecknad ordförande, deltagit samtliga kommissionens ledamöter med undantag av herrar Gustafson och Sandler. Därjämte ha deltagit kommissionens experter herrar Böök, Sohlman och Jacob Wallenberg.

Stockholm den 27 september 1944.

Underdånigst

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering

GUNNAR MYRDAL

Arne Björnberg

P M

rörande produktion på lager som konjunkturpolitiskt medel.

Förändringar i lagerhållningen som konjunkturteoretiskt problem.

Vid analysen av de strategiska faktorerna i konjunkturförloppet lägger den moderna konjunkturforskningen huvudvikten vid förändringar i investeringarna. Man räknar därvid huvudsakligen med de långfristiga investeringarna, medan lagerförändringarna tillmätas mindre betydelse som drivande krafter vid konjunkturomslaget, även om de kunna öka instabiliteten och skärpa konjunkturomslaget. I vissa fall anses de dock ha varit en väsentlig orsak till konjunkturomslag av kortare varaktighet och av mindre djupgående art.

Den bristfälliga analysen inom denna del av konjunkturteorien torde till stor del bero på avsaknaden av förstklassigt statistiskt material rörande lagerhållningen. Först på den senaste tiden har denna brist börjat avhjälpas. Intresset för nationalinkomstberäkningar har drivit fram försök att uppskatta även lagerförändringarna, och särskilt i Förenta staterna har detta lett till omfattande statistiska kalkyler. I vårt eget land saknas helt en fortlöpande lagerstatistik. För att en dylik statistik skall kunna lämna ett tillfredsställande material för konjunkturforskningen kräves, att den göres tillräckligt differentierad. Man behöver ej endast specificerade uppgifter rörande lagren av olika varor utan även rörande lagren i de olika stadierna av produktion och distribution. Ur konjunktursynpunkt är det nämligen av vikt att kunna studera förändringarna i lagren av råvaror och halvfabrikat å ena sidan och av färdiga varor å den andra. Färdiga varor definieras i detta sammanhang som varor, vilka utgöra slutstadiet i den enskilde företagarens tillverkningsprocess. En och samma produkt kan därför vara färdig vara på ett håll men halvfabrikat eller råvara på ett annat: pappersmassa är sålunda färdig vara i pappersmassefabriken, men råvara i pappersfabriken. Dessutom är det av intresse att kunna särskilja lagren hos producenter från lagren hos distributörer. Man skulle sålunda ha att räkna med följande huvudgrupper:

lager av råvaror, halvfabrikat och drivmedel hos producenter,
lager av färdiga produkter hos producenter samt
lager hos gross- och detaljhandlare.

Som en fjärde grupp kan man räkna lager hos hel- eller halvstatliga organ, vilka tillkommit av konjunkturpolitiska skäl eller i syfte att stödja viss marknad.

Om man vill studera lagerförändringarna som en med övrig investeringsverksamhet analog företeelse, fordras uppgifter rörande de kvantitativa förändringarna uttryckta i fysiska enheter eller i form av värdeuppgifter i konstant penningvärde. I fortsättningen avses med lagerförändringar endast kvantitativa variationer.

En annan svårighet, som möter konjunkturteoretikern, är den bristande kännedomen om företagens lagerpolitik, d. v. s. om motiven för lagring och om graden av planmässighet i lagerförändringarna. Detta förhållande liksom bristen på statistik göra, att föreliggande promemoria endast får betraktas som ett försök att

framlägga de konjunkturteoretiska problemen och att infoga dem i ett konjunkturpolitiskt sammanhang.

Lagerförändringar kunna vara resultat av en viss lagerpolitik från företagarens sida. Han kan exempelvis sträva efter att låta lagren fluktuera i samma riktning som produktion eller avsättning. Men han kan också ha anledning till en politik i motsatt riktning, d. v. s. att låta lagren sjunka, när produktion och avsättning stiger, och stiga, när produktion och avsättning avtar. Förväntade prisförändringar kunna också påverka besluten rörande lagervolymen.

I vissa situationer äro lagerförändringarna dock icke avsedda eller planerade av företagaren utan äro resultat av en oförutsedd förskjutning i relationen mellan utbud och efterfrågan. På utbudssidan har man, särskilt då det gäller jordbruksråvaror, att räkna med att en plötslig ökning eller minskning kan äga rum som en följd av yttre omständigheter såsom skördeförhållanden. Om detta inträffar för varor, vilkas priser äro bundna av kartellavtal, kommer avsättningen antagligen ej att förändras i proportion till utbudsökningen, respektive -minskningen, med resultat att en icke avsedd lagerförändring äger rum. Uppkomsten av lagren, respektive lageravvecklingen har i detta fall icke något samband med konjunkturväxlingarna. Om produktionsapparaten på grund av en felbedömning av efterfrågan från producenternas sida blivit överdimensionerad, kan av samma orsaker som ovan, låg priselasticitet och kartellavtal, produktionen komma att överstiga avsättningen och därigenom stora lager uppstå. Samma följdverkningar kunna uppkomma genom en överdimensionering, som tillkommit på grund av en tillfällig ökning av efterfrågan, exempelvis under en högkonjunktur, vilken ökning av producenterna bedömts som permanent.

Vid ett relativt oelastiskt utbud kan en oförutsedd förändring av efterfrågan, vilken kan vara konjunkturellt betingad, åstadkomma en lagerökning eller lagerminskning hos producenterna. Ett exempel härpå är mycket långa produktionsprocesser, då råvaran måste anskaffas lång tid, innan avsättningsmöjligheterna kunna med visshet överblickas, såsom inom sågverks- och pappersmasseindustrierna. Det kan i detta fall vara svårt att anpassa råvaruproduktionen efter den förväntade avsättningen av den förädlade produkten. Om avsättningen plötsligt ökas eller minskas, komma lagren av råvaror att sjunka eller stiga, för så vitt man icke väljer att stabilisera produktionen och att förlägga lagerfluktuationerna till den färdiga varan.

Vidare innehåller prissättningen i verkligheten så många tröghetsmoment, att risk föreligger för en eftersläpning av priset. Prisbildningsmekanismen kommer därför icke att fungera, utan anpassningen mellan utbud och efterfrågan erhålles med hjälp av lagervariationer. Lagerfluktuationerna inom handeln kunna ha liknande orsaker. Handlaren kan sålunda ha gjort upp kontrakt om inköp av varor, vilka kontrakt han icke kan annullera, om avsättningen skulle hastigt sjunka. Särskilt inom detaljhandeln torde vidare prissättningen förete en betydande eftersläpning.

I flertalet av ovan antydda fall är förskjutningen mellan utbud och efterfrågan konjunkturellt betingad. Ur konjunkturpolitisk synpunkt viktigast är den tendens till en av producenterna och handlarna icke planerad lagerökning under den första fasen av konjunkturnedgången, då avsättningen minskar men en anpassning av produktion och priser ej ännu hunnit äga rum. Då marknaden en tid varit vikande, uppstår emellertid ofta en stark benägenhet hos lagerhållarna att realisera lagren, beroende bl. a. på finansiella svårigheter, som kunna göra deras ställning ohållbar. Överenskommelser genom kartellavtal visa sig ofta också omöjliga att upprätthålla i en dylik situation.

Det är förekomsten av dylika lager av råvaror hos producenter och mellanhänder, som väckt största uppmärksamheten som depressionsalstrande faktor. Genom de frusna krediter och den likviditetsförsämring, som lagerhållningen ger upphov till, och genom följdverkningarna av en hastig lageravveckling i form av prisfall, förluster, konkurser m. m. kan denna form av lagerhållning få konsekvenser för

det allmänna konjunkturläget. Ur syselsättningspolitisk synpunkt erbjuder den däremot mindre av intresse än den lagerhållning, som är resultatet av vissa mer eller mindre planmässiga åtgöranden från företagarnas sida. Det är denna typ av lager, som i det följande huvudsakligen kommer att diskuteras.

Producenterna hålla normalt en viss mängd r å v a r o r o c h h a l v f a b r i k a t i lager för att säkerställa kontinuiteten i driften. Särskilt gäller detta sådana råvaror, för vilka produktionen icke är kontinuerlig och som därtill är underkastad variationer på grund av väderleksförhållanden och dylikt. Över huvud taget utgöra lagringskostnaderna i dessa fall ett slags premie för en försäkring av risken för diskontinuitet eller tröghet i råvaruleveranserna. I företag med icke standardiserade produkter, som arbeta på individuella order, fordras även en lagerhållning av olika råvaror, så att man kan tillgodose de varierande anspråken från kunderna.

Av undersökningar som verkställts i Förenta staterna (Ralph Blodgett: Cyclical fluctuations in commodity stocks. Philadelphia 1935) framgår, att råvarulagren hos förädlingsindustrierna visa betydande konjunkturella variationer och att dessa variationer äro olika för olika grupper av råvaror. I vissa industrier uppges önskan att säkerställa produktionen vid en större avsättningsökning vara så stark, att man under lågkonjunkturen och eventuellt även under den första uppsvingsperioden bygger upp råvarulager, vilka utnyttjas när produktionen under högkonjunkturen når sin största omfattning. Härigenom undvikas eventuella »flaskhalsar» orsakade av att råvaror icke kunna framskaffas tillräckligt snabbt. Lagren visa sålunda i stort sett en negativ korrelation med konjunkturerna. Denna variation i lagren kan förstärkas av forcerade lagerköp under den första uppsvingsperioden, då en begynnande prisstegring skapar farhågor för ytterligare prishöjningar, och av återhållsamhet i råvaruinköpen, då priserna bringats upp på en hög nivå. Men å andra sidan kan hänsyn till ett förväntat fortsatt prisfall verka återhållande på de lagerköp, som av ovan angivna motiv skulle kommit till stånd under nedgångsperioden.

De refererade undersökningarna visa att för de konjunkturperioder som undersökts önskan att säkerställa produktionen torde ha varit det starkaste motivet för lagervariationerna. Detta utesluter icke att i vissa situationer en förväntad fortsatt prisstegring kan vara ett mycket kraftigt incitament till en starkt ökad investering i lager såväl hos producenter som hos mellanhänder. Så torde ha varit fallet år 1937.

Det framgår vidare av materialet, att det finnes vissa industrier, som i hög grad anpassa sina inköp av råvaror efter sin löpande förbrukning, antingen detta beror på att råvarorna ej lämpa sig för lagring, att risk för diskontinuiteter i utbudet icke föreligger och större lager av denna orsak därför äro onödiga eller att ansvaret och kostnaderna för lagerhållningen skjutas över på råvaruproducenterna. Det senaste uppges ofta vara fallet med importerade råvaror, särskilt då vederbörande importörlands efterfrågan endast utgör en mindre del av det totala utbudet på världsmarknaden.

Även om det föreliggande materialet är begränsat och därför icke tillåter alltför långt dragna slutsatser, torde man kunna sluta sig till, att ett stort antal industrier under högkonjunkturens expansion tära på sina lager för att åter fylla på dem, när produktionen går tillbaka. Detta betyder negativ investering i lager under högkonjunkturen och positiv investering under lågkonjunkturen. En avveckling av lager av detta slag har ur konjunktursynpunkt andra verkningar under en högkonjunktur än under en depression, då den har depressiva verkningar. Lagren ha tillkommit, därför att risk förelegat för uppkomsten av »flaskhalsar» i strömmen av råvaror till förädlingsindustrierna. De kunna därför vara en nödvändig förutsättning för att en produktionsökning skall komma till stånd. Om lagren ej funnits, skulle i sådant fall knappheten på råvaror ha skärpts och priserna på dessa ha stigit snabbare. Man kan även uttrycka det så, att en dylik lagerpolitik har positiva verkningar på mängdkonjunkturen. Den kan sålunda bidraga till ökad produktion och

sysselsättning. I fråga om priskonjunkturen äro verkningarna mera komplicerade och skulle fordra en mera ingående analys än som kan utföras i detta sammanhang. — Inköp av råvaror för lagring under en lågkonjunktur kunna ha gynnsamma återverkningar på sysselsättningen i de råvaruproducerande industrierna. De verka även stödjande på råvarupriserna. Härigenom uppstå depressionsmotverkande tendenser.

Blir depressionen för långvarig, kunna företagen av finansiella skäl ej fortsätta med att bygga på sina råvarulager. En ökning av lagren betyder nämligen en försämring av företagets likviditet, antingen finansieringen sker med egna medel eller lån, och kan därför te sig mindre önskvärd för detsamma. Kreditfrågan kan vara ett oöverstigligt hinder. Bankerna äro i regel icke villiga att finansiera starkt växande lager och dessutom måste man räkna med relativt höga räntekostnader för krediter av denna art. Även övriga lagringskostnader kunna, då lagren stiga över normal nivå, te sig avskräckande. Härigenom minskas inköpen av råvaror, vilket får en förstärkt effekt på produktion och sysselsättning i råvaruproduktionen.

Även i fråga om lagren av färdiga varor kan man konstatera stora olikheter mellan olika industrier. Från här diskuterade utgångspunkter kunna de, liksom i förra fallet, uppdelas på två grupper: de industrier, som tära på sina lager av färdiga produkter under högkonjunkturen och fortsätta att producera trots avsättningsminskningen under lågkonjunkturen, och de som variera sina lager med konjunkturerna. Med reservation för det amerikanska materialets brister kunna vissa allmänna slutsatser dragas ur detsamma rörande karaktären av de i de två grupperna ingående industrierna. Till den första gruppen höra bl. a. industrier, som ha stort fast kapital och icke fullt utnyttja sin produktionskapacitet. Genom en lagringspolitik av anfört slag minskas variationerna i kapacitetsutnyttjandet och åstadkommes en viss utjämning av det finansiella resultatet mellan hög- och lågkonjunktur. I dessa industrier äro vidare de med lagerproduktionen förenade rörliga kostnaderna relativt begränsade. Härav får man dock icke sluta, att industrier av denna typ alltid tillämpa en dylik lagerpolitik, då detta motiv endast är ett bland många andra motiv för lagerpolitikens utformning. Man kan vidare konstatera att till denna grupp höra industrier, som producera produktionsvaror, för vilka förstörelse- och föråldringsriskerna äro små och för vilka avsättningen på längre sikt, frånsett de cykliska fluktuationerna, är relativt stabil. Hänsyn till arbetskraften torde, åtminstone i Sverige, även spela en viss roll för besluten om produktion för lagring under en depression. Särskilt gäller detta företag, vilka sysselsätta yrkesutbildad arbetskraft och vilka ha ett eget intresse av att behålla denna arbetskraft. Ett ytterligare motiv är det försprång vid konjunkturuppsvinget den producent kan förskaffa sig, som har ett lager av färdiga produkter att omedelbart kasta ut på marknaden.

Företag tillhörande den andra gruppen, d. v. s. sådana som i stort sett, även om en viss eftersläpning äger rum, anpassa sina lager av färdigvaror efter avsättningens storlek, ha i allmänhet ej samma stora kapitalutrustning som de förra eller också lämpa produkterna sig av olika orsaker ej för lagring. Ofta producera dessa senare industrier varor färdiga för försäljning till den slutlige konsumenten.

Produktion på lager har samma direkta och sekundära verkningar som en investering i maskiner, anläggningar m. m. I de fall då lagerfluktuationerna inom industrien, som ovan beskrivits, äro negativt korrelerade med konjunkturerna, få de sålunda en tendens att alstra en viss motkonjunktur under depressionen, d. v. s. deras verkningar äro motsatta mot vad man i mera generella resonemang rörande lagervariationerna brukar antaga. Under högkonjunkturen kan man icke på samma schematiska sätt räkna med att lagerfluktuationerna inom industrien verka konjunkturstabiliserande. Liksom i fråga om lagren av råvaror kunna de vid konjunkturuppsvinget existerande lagren av färdiga produktionsvaror möjliggöra en produktions- och investeringsökning på områden, där »flaskhalsar» annars skulle kunnat

förhindra en dylik utveckling. Det kan ur denna synpunkt vara likgiltigt om lagren av en viss produktionsvara, exempelvis tegel, ligga hos tegelbruken eller hos byggnadsföretagen, förutsatt att det icke är transportkapaciteten som är otillräcklig. Om dylika risker ej föreligga, kommer en lagerpolitik som skapar stora lager, vilka under högkonjunkturen försäljas i stället för nyproducerade varor, att leda till en mindre produktionsvolym och därigenom mindre sysselsättning än annars skulle kommit till stånd. Den verkar därför dämpande på högkonjunkturen. Om lagerpolitiken däremot leder till ökning av lagren under högkonjunkturen och minskning under lågkonjunkturen, medför den under bägge konjunkturfaserna direkt konjunkturförstärkande verkningar.

Då lagren hos de företag, som variera sina lager av råvaror eller färdiga produkter med konjunkturerna, enligt de amerikanska undersökningarna i allmänhet genomsnittligt ligga på en lägre nivå än lagren hos sådana företag, som handla på motsatt sätt, skulle resultatet för industrien i dess helhet, bli att lagren tendera att minska under högkonjunkturen och öka under lågkonjunkturen; vid långvarig depression inträder en minskning jämväl under den senare fasen av lågkonjunkturen. Detta bekräftas av de amerikanska nationalinkomstberäkningarna, vilka visa en mycket obetydlig lagerökning för industrien eller t. o. m. minskning under åren 1927—28, varefter en relativt stor ökning inträdde åren 1929—30. Omslaget i konjunkturerna kom redan på sommaren 1929. Lageravvecklingen dröjde emellertid icke till konjunkturuppsvinget utan satte in redan under år 1931 beroende på depressionens svåra och långvariga karaktär. Det är möjligt att denna lageravveckling delvis hade karaktären av en avveckling ur lager, som oavsiktligt tillkommit under depressionens första skede.

De sporadiska uppgifter som finnas för vårt eget land gälla endast exportföretagens lager av färdiga varor. De visa en lagerminskning under högkonjunkturåret 1929 samt en lagerökning under de två depressionsåren 1930 och 1931. Denna ökning ägde rum speciellt vid järngruvor och järnverk samt vid sågverk och cellulosafabriker. I vilken utsträckning denna lagerökning varit orsakad av en bristande anpassning och sålunda varit icke planerad eller framkommit som resultat av en medveten lagerpolitik kan icke avgöras utan närmare undersökning. Exportexpansionen 1933 medförde en kraftig nedgång i lagren — den starka exportökningen detta år beräknas till en tredjedel ha täckts ur lager — vilken fortsatte ehuru i reducerad omfattning under de efterföljande åren. Härigenom avvecklades de tyngande lagren från de första depressionsåren. Konjunkturuppsvinget år 1936 medförde en ytterligare avveckling av lagren av sådan omfattning, att de torde ha pressats ned under normal nivå. Materialet tillåter dock icke att några definitiva slutsatser dragas ur detsamma på denna punkt.

De lagerfluktuationer, som vid sidan av de icke planerade realisationerna av råvarulager tidigare tilldragit sig största intresset i konjunkturteorien, äro de som äga rum inom distributionsledet. Genom sin accelererande effekt på produktionen, kunna de få betydande återverkningar på sysselsättningen. Erfarenhetsmässigt kan man räkna med att inom handeln, såväl gross- som detaljhandeln, lagren ha en tendens att öka i starkare takt än avsättningen under högkonjunkturen, därför att handlarna under högkonjunkturen räkna med en stigande avsättning. Denna ökning fortsätter under första tiden efter konjunkturomslaget på grund av den hastiga avsättningsminskningen, som icke lika snabbt mötes med prissänkning och reducerade inköp av varor. Depressionen framkallar dock så småningom i regel en tendens till minskning av lagren absolut taget och ofta även i relation till avsättningen, då handlarna inför den ovissa utvecklingen icke vilja ligga inne med större lager än som är oundgängligen nödvändigt. Under högkonjunkturen verka lagervariationerna därför konjunkturstimulerande genom att förstärka efterfrågan från konsumenterna, medan lageravvecklingen under lågkonjunkturen genom sin inverkan på sysselsättningen i produktionen och på priserna har depressiva verkningar. De

amerikanska undersökningarna bekräfta detta. Det har ansetts att lagerförändringarna hade en avsevärd betydelse för de två kortvariga och föga omfattande konjunkturbakslagen 1924 och 1927. Sålunda förekom en lagerökning under 1923 efterföljd av en lagerminskning 1924 och samma fenomen, ehuru i blygsammare skala, återkom åren 1926 och 1927. Inom handeln började lageravvecklingen efter 1929 års högkonjunktur redan 1930, medan den inom industrien dröjde till 1931.

Lagervariationerna inom industrien och handeln synas sålunda gå i olika riktningar: i första fallet äro de i stor utsträckning negativt korrelerade med konjunkturförändringarna, medan de inom handeln äro positivt korrelerade. Det kan därför vara av intresse att jämföra storleksordningen för industriens lager med lagren i handeln. Under åren 1924—33 utgjorde värdet (i 1929 års priser) av lagren i den amerikanska industrien (exkl. gruvor och anläggningsindustri) ca 13 000 milj. dollars och värdet av lagren i gross- och detaljhandel c:a 12 000 milj.[1] Storleksordningen för de båda grupperna är sålunda densamma, i all synnerhet om man tar hänsyn till att en del av konsumtionsvaruindustrierna i sin lagerhållning torde följa samma principer som gross- och detaljhandeln och därför i detta sammanhang snarast borde sammanföras med denna. Statistiskt material föreligger emellertid ej för en dylik uppdelning av industrien. Ej heller är statistiken tillräckligt detaljerad för att ge upplysning om storleksordningen för industriföretagens lager av råmaterial och halvfabrikat, enär dessa redovisas tillsammans med producenternas lager av färdiga varor.

Men av denna överensstämmelse i fråga om storleksordningen kan man ej sluta, att verkningarna av lagerförändringarna inom de två näringsgrenarna ha en tendens att upphäva varandra. Av det ovanstående framgår att de tvärtom kunna verka i samma riktning på mängdkonjunkturen under en expansionsperiod. Man har däremot anledning antaga att under lågkonjunkturen industriens lagerproduktion i viss utsträckning kan motverka handelns lageravveckling. Men då produktion för lager i regel icke i någon större utsträckning torde förekomma inom konsumtionsvaruindustrierna, gäller detta, i fråga om de direkta verkningarna, huvudsakligen handeln med råvaror och mellanprodukter. Indirekt kan lagerproduktionen emellertid, i den mån som den är tillräckligt stor för att skapa en motkonjunktur, genom sina allmänna verkningar på konjunkturläget, helt eller delvis upphäva de depressiva verkningarna av handelns lageravveckling.

Här har endast behandlats lagerfluktuationerna i den egentliga industrien och handeln, men det amerikanska materialet visar även absolut taget mycket stora lagerförändringar inom jordbruket och anläggningsverksamheten. Inom jordbruket följa de såväl i fråga om livsmedlen som industrivarorna dess speciella konjunkturer och komma därför ofta att gå i motsatt riktning mot lagerförändringarna i andra näringsgrenar.

Investering i lager som konjunkturpolitisk åtgärd.

Ur allmänekonomiska synpunkter föreligga väsentligen tre motiv för en produktion för lagring utöver vad som med hänsyn till det aktuella läget kan anses normalt inom respektive industrier. Lagringen kan sålunda avse att skaffa en reserv av förnödenheter i syfte att möta en förväntad knapphet i den framtida försörjningen — försörjningsmotivet. Det rena försörjningsmotivet återfinnes i de uppköp av olika slag av livsmedel, som verkställts av reservförrådsnämnden såväl före som efter krigsutbrottet. Ett annat motiv skulle kunna rubriceras som exportmotivet. Det kan vara av betydelse för landet såväl som för den enskilde företagaren, att under en depression och särskilt i en situation som den nuvarande med i stort sett avspärrad export lager av exportvaror uppläggas för att en förväntad

[1] Dessa siffror rörande amerikanska förhållanden äro hämtade ur Kuznets: Commodity Flow and Capital Formation. Volume one. New York 1938.

ökning i efterfrågan från utlandets sida omedelbart skall kunna mötas. Härtill kommer i nuvarande läge den speciella efterfrågan, som på grund av Sveriges förpliktelser i det internationella återuppbyggnadsarbetet kan uppstå under krigets slutskede eller omedelbart efter dess upphörande, en fråga, vilken återupptages i ett senare sammanhang. Det tredje motivet är konjunkturpolitiskt och skulle kunna kallas sysselsättningsmotivet. I likhet med investeringar i fast kapital skulle nämligen produktion för lager kunna infogas i statens konjunktur- och arbetslöshetspolitik.

Det är givet att det i många fall föreligger en blandning av olika motiv. Sålunda kunna i vissa situationer åtgärder, vidtagna med hänsyn till den framtida försörjningen, vid en närmare analys visa sig indirekt vara betingade av en önskan att säkerställa sysselsättningen vid en senare tidpunkt. Ett exempel på en åtgärd av detta slag är den av kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering föreslagna och numera av regeringen beslutade lagringen av tackjärn, vilken avser att trygga den för upprätthållandet av sysselsättningen nödvändiga tillgången på byggnadsjärn m. m. för privata och offentliga investeringar. Vidare kan lagring för att möta en exportefterfrågan utnyttjas i sysselsättningspolitiskt syfte. I det följande skall närmast upptagas frågan om sådan investering i lager, vilken som led i en offentlig konjunkturpolitik igångsättes för att möta en redan inträdd eller förväntad arbetslöshet, d. v. s. sysselsättningsmotivet är här det primära.

Av i föregående avdelning förda konjunkturteoretiska resonemang framgår, att en i den allmänna konjunkturpolitiken infogad lagringspolitik bör inriktas på att öka investeringar i lager under den del av konjunkturcykeln, då det privata näringslivets investeringar i lager eller fast kapital hotar att nedgå eller att bli negativa. Statlig medverkan till ökad lagerhållning — genom statligt stöd åt enskilda producenter eller genom inköp för statens räkning — skulle då komma att stå som ett alternativ till andra åtgärder från det allmännas sida under en arbetslöshetskris, såsom offentliga arbeten, kontantunderstöd och understöd till förbrukare i syfte att öka avsättningen av produktions- eller konsumtionskapitalvaror.

Som ovan framhållits, intar produktion för lagring en likartad ställning i konjunkturförloppet som investering i fast kapital. Den har sekundära verkningar på andra industrier genom företagens inköp av råmaterial, drivmedel m. m. — i den mån som företagarna icke endast tömma sina egna lager av dylika produkter. Vidare representera de utbetalade lönerna ett tillskott av köpkraft, som genom sin inriktning på konsumtionsvaror får en multiplikativ effekt.

Det föreligger emellertid en väsentlig skillnad i konjunkturpolitiskt hänseende mellan investeringar i fast kapital och i lager. Då man i sysselsättningsskapande syfte sätter i gång med offentliga arbeten, vilka normalt icke skulle ha kommit till förrän senare, skapar man ett utbud av tjänster vid en tidigare tidpunkt än annars skulle varit fallet. Detta utbud kommer emellertid icke att ha nämnvärda verkningar i pristryckande riktning. Delvis beror detta på att en betydande del av de offentliga arbetena avse att täcka en kollektiv behovstillfredsställelse (sjukhus, skolor, vägar, idrottsplatser m. m.) och att de tjänster de avlämna därför icke äro föremål för någon prissättning. Andra åter falla inom områden, där prisbildningen är starkt reglerad genom offentlig taxesättning (järnvägar, telegraf m. m.). Vidare äger tjänsternas utmognande rum under en i regel mycket lång tid, och i förhållande till det investerade kapitalet blir deras årliga värde, i den mån det är möjligt att fastställa ett dylikt, därför obetydligt. Man kan också uttrycka det på det sättet att desinvesteringen sker under en lång följd av år.

En investering i lager kommer däremot att inom en relativt kort tidrymd följas av ett varuutbud av samma omfattning som den ursprungliga investeringen. Avvecklingen av lagren kan visserligen fördröjas något och även fördelas på flera år, men i jämförelse med de tjänster, som det fasta kapitalet lämnar, kommer utmognandet av lagerkapitalets tjänster att ske inom en mycket kort period. Detta innebär,

att man vid en investering i lager måste räkna med framtida verkningar på varumarknaden, vilka allt efter elasticiteten i efterfrågan och utbudets storlek i förhållande till marknaden kunna få betydelse för prisbildningen på varan i fråga och, om lagringen varit av större omfattning, även för konjunkturutvecklingen. *Vid utformandet av konjunkturpolitiken fordras därför att avsättningsmöjligheterna för produkter som lagras under statens medverkan noga analyseras.*

I jämförelse med offentliga arbeten har investering i lager den fördelen, att arbetarna få sysselsättning i sitt eget normala arbete. Om de offentliga arbetena icke endast ersätta utebliven investering i det privata näringslivet utan även skola uppväga en exportminskning — en eventualitet som för vårt land har stor betydelse —, kan ett stort investeringsprogram åstadkomma en snedbelastning av industrien till förmån för de industrier, som producera material för byggnads- och anläggningsverksamhet. Detta betyder en överföring av arbetskraft från dess normala sysselsättning ej endast till själva anläggningsarbetena utan även till närliggande industrier. Det kan därför vara bättre att söka finna syselsättning för arbetskraften inom dess normala arbetsområde. Samma mål kan emellertid uppnås genom att stimulera avsättningen med hjälp av subventioner till förbrukarna av vissa varor, exportkrediter m. m. Generellt torde kunna sägas att en ökad omedelbar avsättning, om en sådan kan åstadkommas, torde vara att föredraga framför en lagring på grund av de tekniska komplikationer, kostnader och prisrisker som lagringen kan medföra, men huruvida den ena eller andra av dessa två metoder skall tillgripas måste avgöras från fall till fall. Vid avvägningen mellan de olika åtgärderna — offentliga arbeten, investering i lager samt ökning av avsättningen — måste hänsyn även tagas till angelägenheten av de behov de äro avsedda att fylla. Här har endast antytts vissa av de avvägningsproblem, som resa sig inom konjunkturpolitiken med särskild hänsyn till investering i lager. Kommissionen återkommer till denna fråga i det betänkande rörande inrättandet av ett investeringsråd, som kommissionen inom kort torde komma att avlämna.

Ovan har förutsatts att motivet för lagerproduktionen är att ge sysselsättning åt arbetskraft, som normalt arbetar i den industri det gäller och som annars skulle ha blivit arbetslös. Men som många företag permanent arbeta med outnyttjad maskinell kapacitet, kan man även tänka sig en utsträckning av lagringsprogrammet genom att utnyttja överskottskapaciteten hos en viss industri i syfte att eventuellt genom ett hänvisningsförfarande dit överföra arbetslösa från andra industrier. En förutsättning härför är att tillverkningen i fråga icke kräver någon längre utbildningstid. Om en på detta sätt utvidgad produktion för lagring äger rum inom industrier, vilka icke ställa särskilt stora anspråk på kroppskrafter hos sina arbetare, blir denna politik av särskild betydelse för de arbetarkategorier, för vilka offentliga arbeten äro svåra att organisera, kanske i främsta rummet för den kvinnliga arbetskraften.

Även om man i vissa situationer skulle kunna anse det lämpligt att vidtaga åtgärder för en utökning av kapaciteten i syfte att möjliggöra produktion för lagring, torde man som regel kunna antaga, att den industrigren det gäller befinner sig i en situation, då antingen avsättningen ligger under den normala och företagen sålunda kunna fortsätta sin produktion i normal omfattning endast under förutsättning att lagring av produkterna är möjlig, eller det förefinnes en överkapacitet, som blott kan utnyttjas under samma förutsättning. Detta antagande om undernormal avsättning eller förefintlig överkapacitet är av vikt. Det innebär nämligen att den ifrågasatta produktionen för lagring ligger inom företagens maskinella kapacitet. De åtgärder, som måste vidtagas i syfte att möjliggöra investering i lager, skulle sålunda i regel icke kräva några anordningar för utvidgning av produktionskapaciteten, i vilket avseende de kunna skilja sig från åtgärder vidtagna av hänsyn till den framtida försörjningen. Däremot komma de att medföra ett bättre kapacitetsutnyttjande för företagen.

Vid uppgörande av planer för statlig medverkan vid lagerinvestering måste ställning tagas till frågan på vilka områden dylika investeringar böra företagas. Stöd åt lagerhållning inom distributionsstadiet torde från början kunna uteslutas. För det första skulle åtgärder i detta syfte möta den praktiska svårigheten, att antalet företagare inom handeln är synnerligen stort och att en statlig stödaktion därför skulle draga med sig en svårmanövrerad administrativ apparat. Vidare är större delen av de för direkt avsättning till konsumenterna avsedda varorna i högre grad än produktionsvarorna utsatta för förstörelse- eller föråldringsrisker vilket försvårar en lagring. Därtill kommer att en ökad efterfrågan från handlarnas sida icke alltid ger upphov till ökad produktion: producenten kan fullgöra leveransen ur sina lager, vilket omintetgör syftet med aktionen, sysselsättningsökningen. Man kan därför utgå från att konjunkturpolitiska åtgärder av detta slag böra inriktas på investeringar hos producenterna. På grund av den svenska produktionsstrukturen komma därvid exportindustrierna att ställas i förgrunden.

En annan fråga är om åtgärder av ena eller andra slaget kunna vidtagas för att förhindra en alltför hastig lageravveckling hos handlarna. I stor utsträckning är detta en kreditfråga, som sammanhänger med bankernas likviditet under den första perioden efter konjunkturomslaget och deras villighet att lämna krediter och som därför kan påverkas genom penningpolitiska åtgärder såsom räntesänkningar och open-market operations. I den mån som den allmänna ekonomiska politiken lyckas eliminera större konjunkturella prisrörelser minskas också ett av de starkaste incitamenten för lagerförändringar hos handlarna. I ett något annat läge befinner sig frågan om sådana lager av råvaror, vilka icke på grund av en planmässig lagerpolitik utan genom oriktig prispolitik eller av andra orsaker blivit liggande hos mellanhänder eller producenter och vilka ofta släppas ut, då marknaden är vikande. Här kan staten ingripa genom direkta uppköp eller genom medverkan vid bildandet av särskilda organisationer för detta ändamål. Då härigenom endast åstadkommes en överflyttning av lagren, icke någon nyinvestering, ha dylika åtgärder emellertid icke någon direkt betydelse ur sysselsättningssynpunkt, annat än i den mån som man genom att avlyfta lagren från marknaden förekommer produktionsbegränsningar och ger utrymme för en större löpande produktion. Genom ett statligt stöd kan man även undvika ett krisskapande prisfall eller betalningssvårigheter hos handlare och producenter, vilka skulle kunna få sekundära verkningar. Åtgärder av detta slag kunna emellertid knappast räknas till den egentliga sysselsättningspolitiken.

Huruvida de lager som uppläggas under statens medverkan skola förläggas hos tillverkaren av produkten i fråga eller hos förbrukaren, som använder denna produkt i sin produktionsprocess, är en sekundär fråga, som får avgöras från fall till fall. Generellt kan sägas att en lagring av råvaror och halvfabrikat i de företag, som skola bedriva den ytterligare förädlingen, kan möta samma kritik som en lagring hos handlarna, nämligen att man ej kan vara säker på att inköpen av råvaror ej endast resultera i en tömning av lagren hos råvaruproducenterna. Men då det i regel i detta fall rör sig om ett mindre antal företagare och sålunda även om större varupartier, blir kontrollen att så ej sker lättare att genomföra. Man torde emellertid kunna räkna med att statlig medverkan i flertalet fall skulle komma att lämnas för lagring av färdiga varor i den betydelse som här inlagts i denna term, d. v. s. sådana varor, som ligga färdiga för försäljning hos producenten. Det förtjänar framhållas att, vad våra exportindustrier beträffar, lagring under statlig medverkan av exempelvis järnmalm, trävaror eller pappersmassa måste ske hos tillverkaren av dessa varor, enär största delen förbrukas av producenter i utlandet.[1]

[1] Det kan i detta sammanhang framhållas att utredningar rörande lagring inom pappersmasseindustrien, som tillkommit under kommissionens arbete, visa att en lagring av råvaran, pappersveden, vid pappersmassefabrikerna i vissa situationer kan vara en lämpligare åtgärd än en lagring av den färdiga produkten. Sysselsättningen i fabriken förvandlas därigenom till

I det föregående har förutsatts att statens medverkan skall bestå av stöd i den ena eller andra formen till enskilda företag i syfte att öka deras investeringar i lager. Denna medverkan kan emellertid även äga rum genom statliga uppköp för lagring. Huruvida den ena eller andra metoden skall användas, får avgöras från fall till fall.

Vid planeringen av konjunkturpolitiken för efterkrigstiden måste man räkna med två arbetslöshetsperioder av helt olika karaktär. Den i tiden första kan väntas som ett resultat av omställningen från krigs- till fredshushållning. Den torde komma att skilja sig från en depressionsperiod av mera normal karaktär i det avseendet, att råvarutillgången på viktiga punkter kan förväntas bli otillräcklig samt att knapphet på arbetskraft på vissa områden kan förekomma samtidigt med arbetslöshet på andra. Man har också att räkna med onormala avsättningsförhållanden, som ha sin orsak i den materiella förstörelsen under kriget eller i hindren för en fri samfärdsel länderna emellan. I verkligheten har vårt land redan börjat inträda i denna period, ehuru krigshandlingarna ännu icke avslutats i Europa. Den andra arbetslöshetsperioden kan förväntas inträffa något senare, om Förenta staterna misslyckas i sin konjunkturpolitik och en där uppkommen depression sprider sig till Sverige. Denna senare arbetslöshetsperiod torde i stort sett bli av samma art som de depressionsperioder vi genomgått under mellankrigsperioden. Frågan om statligt stöd för lagring kan bli aktuell under båda perioderna, men då de för den ekonomiska politiken väsentliga förhållandena äro så olikartade, synes det lämpligast att behandla vardera fallet för sig. I det följande skola därför de grundläggande förutsättningarna för investeringar i lager samt de åtgärder, som kunna vidtagas i syfte att stimulera till ökade investeringar, behandlas dels under antagande av att vi befinna oss i en depression av normal karaktär, och dels med hänsyn till de speciella förhållanden, som kunna emotses under den omedelbara övergångsperioden i samband med krigshandlingarnas upphörande i Europa. Det bör framhållas, att den diskussion, som föres i det första avsnittet, till största delen även är tillämplig på förhållandena under omställningsperioden.

Investeringar i lager under en normal depressionsperiod.

De faktorer, som äro av avgörande betydelse för beslut om investering i lager, kunna sammanföras i fyra grupper: tekniska möjligheter för lagring, med lagerhållningen förenade kostnader, finansiering av lagren samt prisrisker och avsättningsmöjligheter. Dessa olika faktorer skola diskuteras i det följande, varvid särskilt deras verkningar på den statliga politiken komma att beaktas.

Tekniska möjligheter för lagring.

Med tekniska möjligheter för lagring avses här de omständigheter av avgörande betydelse för beslut rörande produktion på lager, vilka icke ha direkt samband med kostnader, priser, lagrens finansiering och dylikt. De sammanhänga med produktens egenskaper, varvid man främst har att räkna med dess fysiska hållbarhet, risken för att den lätt blir föråldrad ur teknisk synpunkt eller omodern samt graden av standardisering i tillverkningen. Därtill komma kraven på lagerutrymmen, vilka delvis bero på varans hållbarhet, samt tillgången på lagerutrymmen av tillfredsställande beskaffenhet.

Även om risk ej föreligger att varan i fråga skall undergå en total förstörelse genom lagringen kan en kvalitetsförsämring inträffa, som märkbart sänker varans

---

sysselsättning i skogen. Vid järnbruken är förhållandet det motsatta: lagring av träkol i större skala är av tekniska skäl icke möjlig, vare sig vid järnbruken eller på produktionsorten, men däremot går det lätt att lagra tackjärn. En produktion på lager av tackjärn, som ger sysselsättning åt järnbruksarbetare, förutsätter en produktion av träkol och har sålunda direkta återverkningar på sysselsättningen i skogen.

värde. Denna risk är olika stor för olika varor. Goda lagringslokaler kunna reducera risken men icke helt eliminera densamma. Ett exempel på varor, som kunna lagras praktiskt taget hur länge som helst, är tackjärn, och på sådana varor, som undergå en snabb kvalitetsförsämring, våt pappersmassa. En risk av liknande art som kvalitetsförsämringen är den risk för självantändning, som man måste räkna med vid lagring av träkol, samt de stora brandrisker, som över huvud taget äro förenade med lagring av trävaror.

En värdeminskning kan uppstå även av andra orsaker än kvalitetsförsämringar. Vissa varor äro underkastade kontinuerliga tekniska förbättringar och löpa därför risken att bli föråldrade. Det gäller maskiner av olika slag, automobiler, radioapparater, grammofoner m. m. Särskilt i fråga om s. k. märkesvaror driver konkurrensen företagarna att ständigt vidtaga smärre tekniska förbättringar, förändringar av utstyrsel, förpackning m. m. Andra konsumtionsvaror som kläder, skodon och i viss mån även möbler äro underkastade smak- och modeförändringar, vilka kunna göra de lagrade varorna svårsålda. Under sina säsongmässiga mellanperioder tillverka konfektionsfabrikerna till exempel icke vanliga kläder utan arbetsuniformer av olika slag, exempelvis klänningar för sjuksköterskor och hembiträden eller andra standardiserade klädesplagg. Ju kortare den förväntade lagringsperioden är, desto mindre betydelse får denna föråldringsrisk. På några månader hinna ej några större förändringar inträffa; utsträckes lagringen till ett år eller mera blir risken väsentligt större.

Möjligheterna för en produktion på lager äro större, om varan framställes för en marknad, som fallet är exempelvis med sågade och hyvlade trävaror eller tändstickor, än om den produceras efter individuella order. Exempelvis tillverkas tidningspapper, som ur andra synpunkter kanske kunde framstå som lämpligt för lagring, på beställning, enär varje enskild tidning har sitt speciella format. All produktion efter order är dock icke av detta slag. I många fall är produkten mer eller mindre standardiserad, vilket i hög grad underlättar en lagring.

Såsom lämpliga lagringsobjekt inom verkstadsindustrien kunna nämnas sådana varor med standardutförande som separatorer, kylskåp, dammsugare och liknande varaktiga konsumtionsvaror, kullager, skriv- och räknemaskiner, telefonapparater, lantbruksmaskiner, verktygsmaskiner, förbränningsmotorer, ångturbiner och ångmaskiner. För övrigt anser man i verkstadsindustrien det ofta vara lämpligare att lagra halv- än helfabrikat, enär halvfabrikaten merendels ha alternativa användningsmöjligheter. Vid tillverkning av kvalitetsjärn måste kolhalten variera allt efter den åsyftade användningen, varför en lagring av träkolstackjärn är att föredraga framför en lagring av göt.

Ovan har framhållits att vissa varor kräva fullgoda lagerutrymmen. Tillgången på lagerlokaler kan därför vara en begränsande faktor, när det gäller att upprätthålla produktionen under en avsättningskris. I vissa fall, då risken för en kvalitetsförsämring ej är så stor och i synnerhet då denna ej är beroende av lagerlokalernas kvalitet, kunna provisoriska utrymmen snabbt åstadkommas till relativt låga kostnader; i andra fall kommer det att taga lång tid och draga med sig stora kostnader att bygga lagringslokaler.

Ovan diskuterade risker och kostnader kunna i många fall vara så stora, att de enskilda företagarna icke äro villiga att ikläda sig dem. I detta fall uppstår frågan om staten skall ingripa på dessa punkter för att i konjunkturpolitiskt syfte stimulera investeringar i lager.

Det kan naturligtvis icke vara tal om att staten skall inträda och övertaga risken, helt eller delvis, i sådana fall, då risken för förstörelse är så stor, att enskilda företagare normalt icke anse sig kunna producera på lager. Då denna risk emellertid oftast är beroende på den förväntade lagringsperiodens längd, kan det finnas gränsfall, då staten bör vara beredd att taga en större risk än den enskilde

företagaren, men som regel torde man kunna fastslå, att staten bör taga samma hänsyn till denna risk som det privata näringslivet. I fråga om föråldringsrisken ligger saken annorlunda till. Medan förstörelserisken kan bli föremål för en på tekniska erfarenheter och undersökningar grundad uppskattning, är bedömandet av föråldringsrisken i mycket högre grad beroende av spekulativa gissningar och förväntningar rörande den framtida utvecklingen. En mer eller mindre progressiv inställning från företagarnas sida till den framtida tekniska utvecklingen kan därför påverka deras benägenhet att producera på lager. Då man i detta fall knappast behöver räkna med att varan ifråga eventuellt skall bli helt osäljbar, gäller risken endast att priset skall sjunka under vad som anses lönande. I en sådan situation kan statens medverkan genom övertagande av en del av risken vara tillräcklig som stimulerande faktor.

Det förtjänar framhållas att statligt stöd till industriens standardiseringssträvanden, även om dessa ha sin största betydelse för den långsiktiga utvecklingen, genom att vidga utrymmet för produktion på lager kan, om det i en viss situation insättes på vissa bestämda punkter, betyda ökad möjlighet till investering i lager. Det torde härvid få förutsättas att statens stöd ges i formen av antingen en garanti för avsättningen eller direkta statsbeställningar. Som exempel kan följande anföras. Det finnes ett stort behov av kylskåp på den svenska landsbygden, men vid nuvarande priser motsvaras detta behov icke av en effektiv efterfrågan. Under statens medverkan på sätt som ovan antytts skulle under en avsättningskris sysselsättningsmöjligheter kunna beredas företagen genom en produktion av kylskåp i stora serier och med en viss standardisering och förenkling i utförandet (bl. a. genom borttagandet av vissa lyxbetonade detaljer), som icke sänka skåpens kvalitet i övrigt. Detta skulle kunna medföra en prissänkning, som skulle kunna framkalla nya köparegrupper. Om denna produktion blir av större omfattning, är det ej säkert att kylskåpen vinna omedelbar avsättning utan att en del måste läggas upp i lager. De skulle sedan så småningom kunna försäljas eventuellt i samband med statsbidrag till vissa köpargrupper.

I fråga om byggandet av lagerutrymmen kan som generell regel uppställas, att staten icke bör bidraga till täckande av sådana kostnader, som normalt böra belasta företagets rörelse. Direkta statsbidrag böra sålunda icke förekomma för exempelvis byggandet av lagerlokaler, vilka äro av betydelse för företagets framtida drift. Till frågan om på vilket sätt kostnaderna för uppförandet av nya lagerlokaler komma att påverka bedömningen av lagringen ur finansiell synpunkt, återkommer framställningen i ett senare avsnitt. Här skall endast framhållas, att det även ur allmänna synpunkter kan vara olämpligt att för en mera kortvarig lagring bygga lokaler, som normalt ej kunna användas för detta eller andra ändamål. Byggnadskostnaderna måste i detta fall vägas mot kostnaderna för eventuella arbetsslöshetsunderstöd åt arbetare, vilka ej kunna få annan sysselsättning, under den tid, som åtgår för tillverkning av den mot lagerkapaciteten svarande produktmängden. Det skulle kunna framföras som skäl för en mera aktiv medverkan från statens sida vid byggandet av lagerlokaler, att dessa skulle kunna betraktas som offentliga arbeten och att de sålunda skulle kunna innefattas i ett statligt investeringsprogram. Om detta ur vissa synpunkter skulle anses önskvärt, måste dylika byggnadsprojekt dock, med hänsyn tagen till angelägenhetsgraden, vägas mot andra i investeringsprogrammet ingående arbeten.

Med lagerhållningen förenade kostnader.

Om en produktion på lager ur företagets synpunkt skall vara ekonomiskt motiverad, måste det pris som företagaren räknar med att erhålla vid försäljningen av de lagrade produkterna, minst täcka icke endast de egentliga produktionskostnaderna utan även de med lagringen förenade extra kostnaderna. Man måste sålunda göra upp en balans mellan av lagringen orsakade tillskott till kostnader

och intäkter. Kostnadssidan kan uppgöras med en ganska hög grad av tillförlitlighet, men vad intäktssidan beträffar, är ovissheten om det slutliga resultatet mycket stor. Här skola endast kostnaderna beröras.

Som i inledningen framhållits, innebär lagringen att företagets kapacitet kan utnyttjas bättre än om produktionen skulle anpassats efter avsättningsmöjligheterna. Om de fasta kostnaderna slås ut på denna större produktion, komma enhetskostnaderna att sjunka. Men det kan ifrågasättas, huruvida den produktion som går till lagring, skall bära någon del av de fasta kostnaderna. Antingen företaget producerar upp till full kapacitet eller med delvis outnyttjad kapacitet — eventuellt även helt inställer driften — måste de fasta kostnaderna nämligen bestridas. Vid utvidgning av produktionen utöver vad som omedelbart kan avsättas, komma totalkostnaderna att ökas endast med de rörliga kostnaderna för den del som lagras. De rörliga kostnaderna för framställning av produkter som lagras bli sålunda den faktor som på kostnadssidan bestämmer den förlustrisk företaget löper, resp. den vinstchans det har på lagringen.

Till de rörliga kostnaderna måste utöver de egentliga produktionskostnaderna hänföras lagringskostnaderna. Dessa bestå av ränta på det i lagren nedlagda kapitalet, försäkringspremier, extra kostnader för lagrens övervakning m. m., men icke kostnader för redan befintliga tidigare icke fullt utnyttjade lokaler och ej heller andra fasta lagringskostnader. Om lagringslokalerna äro otillräckliga och nya lokaler måste inrättas, tillkomma kostnaderna härför. Dessa få karaktären av rörliga kostnader. Har man anledning räkna med att de nya lagerlokalerna skola kunna användas i framtiden, utgöras kostnaderna endast av ränta och sedvanlig avskrivning. Skulle däremot lokalerna icke kunna användas som lagringslokaler eller för annat ändamål, måste avskrivningen ske snabbare än normalt, eventuellt måste en omedelbar avskrivning äga rum. Detta betyder en väsentlig ökning av kostnaderna och därmed av förlustrisken.

En statlig medverkan vid lagringen, som skulle innebära att staten subventionerade en del av kostnaderna för driften, kan icke anses vara lämplig. Direkta statsbidrag till enskilda företag bli lätt subventioner till en verksamhet, som icke är ekonomiskt bärkraftig, och gynna mindre effektiva företag på de effektiva företagens bekostnad. Saken ligger annorlunda till, om statens medverkan tar form av hjälp med lagerhållningens finansiering. Denna fråga återupptages i efterföljande avsnitt.

Finansieringen av lagren.

Finansieringen av lagren kan ske antingen genom egna medel eller med hjälp av lån, i regel banklån. I bägge fallen blir företagets finansiella ställning mindre likvid. Denna likviditetsförsämring gör företagen försiktiga i sin lagerinvesteringspolitik och kan i fall, då en lagring av andra skäl kunde anses motiverad, medföra att en dylik ej kommer till stånd. En kreditgivning från statens sida skulle få samma ogynnsamma verkan på likviditeten. En garantiförbindelse från statens sida, att staten övertar en del av den förlustrisk företaget löper genom lagringen, kan möjligen göra företaget mer villigt att investera medel i lager eller dess bankförbindelse mer benägen att lämna krediter, men olägenheten av likviditetsförsämringen kvarstår alltjämt. Den kan endast elimineras genom att staten köper upp en del av lagren. För vissa företag, speciellt medelstora och mindre, kunna dock svårigheter uppstå att erhålla krediter, enär bankerna fordra ytterligare säkerhet utöver lagren, vilket vederbörande icke alltid kan prestera. Om staten i konjunkturpolitiskt syfte reser anspråk på övernormal lagerhållning, böra former därför skapas för en statlig kreditgivning.

Det har ovan framhållits att stora lager genom sin blotta existens verka tryckande på marknaden. Detta beror bl. a. på risken att finansiellt svagare företag icke anse sig kunna ligga med lagren utan kasta ut dem i en vikande marknad med

ofta svåra följder för prisläget. Vidare kunna bankerna genom sin ränte- och kreditpolitik framdriva en avveckling av lagerkrediter i syfte att förbättra sin egen likviditetsställning, vilket får till följd försäljningar av lagrade varor. Genom statliga uppköp, krediter och garantier kan denna risk elimineras eller åtminstone reduceras: lagren avföras härigenom från marknaden, som befrias från trycket av de stora lagren. Detta har betydelse för företagens produktions- och försäljningspolitik.

De statliga krediterna böra förräntas efter den vid tillfället för statskrediter av kommersiell natur gällande räntesatsen. Det torde nämligen icke finnas anledning lämna företaget ett räntefritt lån eller ett lån till nedsatt ränta, enär detta skulle betyda en subvention i form av omedelbar förlustavskrivning motsvarande den icke debiterade räntekostnaden. Då krediter i regel torde komma att lämnas i samband med en statsgaranti, skulle, om förlust uppstår, statens andel i densamma enklast kunna fullgöras genom avskrivning av viss del av statslånet.

Fastställandet av löptiden för lånet kan medföra vissa svårigheter. Vid amorteringsplanens uppgörande måste hänsyn sålunda tagas till osäkerheten beträffande den tidpunkt, vid vilken den övernormala lagerhållningen kan avvecklas och krediten återbetalas. Det ligger först och främst icke i statens intresse att en avveckling framtvingas vid en ur prissynpunkt ogynnsam tidpunkt. Avsikten med statens medverkan är vidare icke att ge företagarna tillfälle till spekulativa affärer, varför en avveckling borde ske vid första tillfälle, som detta kan ske utan förlust. Däremot skulle det ur konjunkturpolitisk synpunkt vara ändamålsenligast, att lageravvecklingen uppskötes till den tidpunkt, då den icke längre kan verka återhållande på sysselsättningen för löpande produktion. Det är givet att en gemensam löptid icke kan på förhand fastslås för samtliga lån, utan denna måste anpassas efter omständigheterna i de särskilda fallen.

Prisrisker och avsättningsmöjligheter.

Den förlustrisk företagaren löper genom lagringen beror som ovan påpekats dels på de med lagringen förenade kostnaderna och dels på de intäkter producenterna kunna erhålla vid lagrens försäljning. Han måste sålunda taga hänsyn till det förväntade marknadsläget. Då beslutet om produktion för lagring fattas, räknar han med att lagren skola kunna säljas vid en tidpunkt, då på grund av en konjunkturuppgång prisläget för produkten ifråga stabiliserats eller visar en stigande tendens. Under i övrigt oförändrade förhållanden skulle den faktiska prisutvecklingen sålunda bli beroende endast av de verkningar på priserna, som en avveckling av hans egna lager kan komma att medföra. Han måste emellertid räkna med att samma omständigheter, som föranlett honom att av eget initiativ producera på lager, även kunna ha påverkat andra företagare, vilka arbeta under samma konjunkturförhållanden, att vidtaga liknande åtgärder. Erfarenhetsmässigt tar också den enskilde företagaren vid bedömningen av framtidsutsikterna hänsyn till den risk för prisfall, som uppstår genom förekomsten av lager ej endast hos honom själv utan även hos andra producenter, vilkas utbud är relevant för prisutvecklingen på ifrågavarande marknad, vare sig denna är en hemmamarknad eller en internationell marknad. Frågan om lageravvecklingens genomförande skall därför något närmare analyseras.

Under en depression av normal karaktär tvingas många företag med mindre god likviditetsställning att uppskjuta ersättningsköp av maskiner och verktyg, transportmedel och andra varaktiga kapitalvaror. Likaså inskränka de konsumenter, som drabbas av inkomstminskningar, sina inköp av mera varaktiga konsumtionsvaror. Om icke åtgärder vidtagits från det allmännas sida för att öka avsättningen redan under depressionen, exempelvis genom subventionering av efterfrågan, kan man sålunda förvänta, att det vid depressionens upphörande kommer att föreligga eftersatta behov, vilka kunna ge upphov till en efterfrågeökning. De varor det gäller

äro varaktiga kapital- och konsumtionsvaror. En del av dessa äro sådana som ur teknisk synpunkt väl lämpa sig för lagring — sålunda brukar verkstadsindustrien under lågkonjunktur producera på lager sådana varor med standardutförande, på vilka exempel givits ovan — medan andra icke kunna lagras, åtminstone för någon längre tid. Vidare ha vissa företag, som tillhöra den kategori av företag, vilka variera lagren med produktionens storlek, nedskurit sina lager av råvaror och halvfabrikat till en nivå, som är för låg i förhållande till den med konjunkturuppsvinget växande produktionen. Utöver det behov av råvaror som den ökade produktionen i sig själv medför, tillkommer därför en efterfrågan för lagerpåfyllning. Denna engångsefterfrågan kan ge råvaru- och halvfabrikatproducenterna tillfälle att helt eller delvis avsätta de lagrade varorna utan risk för att priserna skola falla.

Om dylika eftersatta behov icke föreligga, måste försäljningen av lagren ske på en marknad, där endast den löpande efterfrågan gör sig gällande. Man kan för många varor visserligen räkna med en stigande trend för avsättningen, vilken om inga lager funnes skulle möjliggöra en stigande produktion. Försäljningar från lager kunna under sådana förhållanden täcka stegringen i efterfrågan, vilket innebär att den långsiktiga ökningen av avsättningen icke omedelbart tar sig uttryck i en stigande sysselsättning. Om lagren äro relativt små, torde de utan större svårighet kunna absorberas på detta sätt, men äro de betydande, skulle tömningen av lagren komma att taga en avsevärd tid. Då förekomsten av lager alltid utgör en störande faktor på marknaden, skulle detta betyda, att företagarna under lång tid finge arbeta under mycket osäkra marknadsförhållanden. Det torde därför vara antagligt, att de hellre försöka avveckla lagren i snabbare takt med risk för en nedpressning av priserna. Om konjunkturomslaget relativt snabbt leder till en högkonjunktur, som bringar efterfrågan upp på en högre nivå än före depressionen, kommer utförsäljningen av lagren att gå fortare och risken för ett prisfall att vara mindre. På sätt som skildrats i första avdelningen kan förekomsten av lager vara en gynnsam faktor för mängdkonjunkturens utveckling, medan den verkar dämpande på prisstegringen.

Vid oförändrad efterfrågan eller vid en stegring av efterfrågan, som icke är tillräckligt stor för att helt absorbera lagren, måste konsekvensen av lagerhållningen bli antingen att den löpande produktionen hålles på en lägre nivå än normalt för att bereda utrymme på marknaden för en försäljning från lagren eller att dessa avvecklas jämsides med försäljningen av den normala produktionen. I förra fallet kunna lagren visserligen avvecklas utan inverkan på priserna, men en dylik politik innebär, om lageravvecklingen sker på ett tidigt stadium, endast att arbetslösheten förskjutes framåt i tiden. I det senare fallet kan en press nedåt på priserna icke undvikas. Hur stort prisfallet blir, beror på efterfrågans elasticitet.

Risken för ett prisfall genom lageravvecklingen beror dels på formen för lageravvecklingen och dels på marknadssituationen för de olika varorna. Om lagren planlöst kastas ut på marknaden, kan prisfallet bli avsevärt. Är det däremot genom överenskommelser mellan producenterna möjligt att åstadkomma en reglerad avveckling, torde man även om ett prisfall ej kan undvikas, ej behöva befara svårare återverkningar på prisläget. Däremot kunna i en dylik situation produktionsbegränsningar vidtagas, som påverka sysselsättningen i ofördelaktig riktning.

Marknadssituationen är av utomordentligt stor betydelse för prisutvecklingen. För en svensk exportvara, som försäljes på en internationell fri-konkurrensmarknad, på vilken det svenska utbudet är så litet, att det ej kan påverka prisläget, kan lageravvecklingen under i övrigt oförändrade förhållanden äga rum utan att medföra någon pristryckande tendens. Men om depressionen icke är lokaliserad till vårt land utan drabbar även andra större länder, måste man som ovan nämnts räkna med att producenter i dessa länder handla på likartat sätt som de svenska exportörerna. Det totala utbudet på den internationella marknaden ökas då så kraftigt, att priserna pressas nedåt. Det motsatta fallet inträffar, då den svenska expor-

tören har monopolställning. I detta fall kan han icke undgå en prissänkning, om han genom lageravvecklingen ökar sitt utbud. Men å andra sidan har han den fördelen, att han själv kan bestämma detta utbud och därigenom även den takt, i vilken lageravvecklingen skall äga rum. Det torde därför ligga nära till hands, att företagaren i denna situation för att icke förstöra marknaden för sin produkt inskränker den löpande produktionen, till dess lagren hunnit avvecklas, med de konsekvenser för sysselsättningen som ovan angivits.

I verkligheten torde marknadssituationen för våra stora exportföretag (exempelvis sågverk och pappersmassefabriker) ligga mellan dessa två ytterlighetsfall. De svenska exportörerna kunna icke avsätta lagren utan att sänka priserna, och denna prissänkning kan framkalla motåtgärder av liknande art från konkurrenternas sida, även om dessa endast försälja sin löpande produktion. Härigenom kan en starkt pristryckande konkurrens uppstå. Under sådana förhållanden kan resultatet bli, att förhandlingar upptagas rörande visst gemensamt uppträdande på marknaden i den ena eller andra formen eller rörande produktionsbegränsningar. Företag, som ligga inne med stora lager, kunna då av denna orsak komma i en sämre förhandlingsposition, vilket för dem kan medföra relativt ogynnsammare avsättningsförhållanden. Ännu mer påtaglig är den för säljarna ogynnsamma verkan, som lagren utöva på köparnas villighet att acceptera säljarnas priser.

Lageravvecklingen kan sålunda komma att medföra ett prisfall på varan i fråga, vilket till sin omfattning beror på efterfrågeelasticiteten. Huruvida detta prisfall kommer att medföra förlust för företaget, beror i första hand på balansen mellan de med lagringen förenade rörliga kostnaderna och det tillskott till intäkterna, som företaget erhåller genom lagrens försäljning. Men hänsyn måste även tagas till lageravvecklingens verkan på intäkterna av den löpande produktionen. Då priset på den del av utbudet, som kommer från lager, och den del, som kommer från löpande produktion, måste vara lika, kommer prisfallet nämligen att betyda en lägre bruttointäkt på den löpande produktionen än företaget skulle erhållit, om lagren ej funnits. Alternativt kan man räkna med att lageravvecklingen tvingar fram en inskränkning av den löpande produktionen, varigenom priset visserligen kan hållas uppe men företagets fasta kostnader per enhet stiga på grund av sämre kapacitetsutnyttjande. Nu är det i praktiken omöjligt att fastställa, vad pris eller produktion skulle hava varit, om lageravveckling ej ägt rum. Man torde dock generellt kunna säga, att om priset minst täcker de totala styckkostnaderna (däri inräknat normal avkastning på kapitalet) för den löpande produktionen vid förhandenvarande kapacitetsutnyttjande, kommer varje överskott av bruttointäkten vid försäljning av lagren utöver de rörliga kostnader, som företaget fått ikläda sig vid produktionen av de lagrade varorna och för lagringen av dessa, att innebära en vinst för företaget. I analogi härmed innebär ett underskott en förlust. Skulle priset sjunka så lågt, att täckning icke erhålles för de totala styckkostnaderna för den löpande produktionen och detta rimligen kan anses bero på lageravvecklingen, bör förlusten dragas från det eventuella överskottet resp. läggas till förlusten på lagerförsäljningen. Skulle prisfallet kunna anses bero på andra orsaker, bör en dylik avräkning icke göras, utan bedömningen av vinsten, resp. förlusten bör ske endast med hänsynstagande till de rörliga kostnaderna för lagerproduktionen och intäkten av lagerförsäljningen.

Vid uppskattningen av de förlustrisker, resp. vinstchanser, som företaget ikläder sig genom en investering i lager, intar sålunda bedömningen av det framtida priset en dominerande plats. Vid denna bedömning måste hänsyn emellertid även tagas till de förstörelse- och föråldringsrisker, som diskuterats i ett tidigare avsnitt. Dessa komma att ingå som en integrerande del i uppskattningen av den totala förlustrisken och vinstchansen, och de kunna svårligen särskiljas från denna.

Det har ovan framhållits, att, om staten tar upp investeringar i lager som en del av sin konjunktur- och sysselsättningspolitik, staten måste likaväl som den enskilde företagaren taga hänsyn till nödvändigheten att avsätta lagren. Utifrån statens spe-

ciella intresse för upprätthållande av sysselsättningen bör denna avsättning också ske på sådant sätt, att återverkningar på sysselsättningen i möjligaste mån undvikas. Man får dock icke driva detta krav så långt att man förutsätter, att högkonjunkturens toppsysselsättning och maximala kapacitetsutnyttjande skall kunna bibehållas samtidigt som man vill höja nivån för sysselsättningen under lågkonjunkturen. En fullständigt genomförd konjunkturutjämning i de industrier, där detta vore möjligt, skulle medföra att en lika stor efterfrågan som tidigare skulle kunna täckas genom reducerad kapacitet och med en i jämförelse med förhållandena under högkonjunkturen minskad arbetarstam. Om växlingarna mellan goda och dåliga tider kommer med samma regelbundenhet som säsongfluktuationerna, skulle problemet vara enklare att lösa. Även om ovissheten rörande den framtida utvecklingen och konjunkturväxlingarnas oregelbundenhet gör att man icke kan — icke ens i de fall där det är tekniskt möjligt — åstadkomma en fullständig konjunkturutjämning i lagerinvesteringarna, kan en viss utjämning åstadkommas.

Då enskilda företagare endast i viss utsträckning äro villiga att påtaga sig de med en dylik utjämning förenade förlustriskerna, är statens medverkan nödvändig. Denna kan då ske genom att staten antingen övertager en del av förlustrisken eller genom beställningar själv ombesörjer lagerinvesteringarna.

En garanti från statens sida innebär att, i den händelse förlust uppstår, denna till en del täckes genom en statlig subvention. Den lämpligaste formen för garantin torde vara den, att staten ikläder sig ansvar för en viss del av den förlust, som kan uppkomma genom den av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl motiverade övernormala lagringen. Om vid lagrens avveckling förlust uppstår, inträder statens bidragsskyldighet. Garantien kan lämnas i samband med en statlig kredit eller helt fristående. I det senare fallet, då företaget sålunda själv svarar för lagrens finansiering, får garantien i viss mån samma karaktär som de statliga exportkreditgarantierna. Det skulle därför kunna ifrågasättas huruvida icke garantien skulle kunna lämnas i form av en försäkring mot förlustriskerna, vilken företagen åtminstone delvis skulle bestrida genom betalning av vissa premier.

Då företaget ej endast löper risk för förlust utan även har en vinstchans — i den händelse det pris som uppnås vid lagrens avveckling överstiger kostnaderna på sätt som ovan analyserats — och staten icke övertar denna vinstchans, bör staten lämpligen endast svara för en del av ifrågavarande risk. Företaget bör sålunda stå en viss självrisk. Härigenom begränsas statens ansvar.

Kravet att företagen skola stå en viss ej alltför liten självrisk är av vikt även ur den synpunkten, att man härigenom undgår, att företagen frestas att avveckla lagren vid en ur prissynpunkt ogynnsam tidpunkt, en frestelse, som kan ligga nära till hands, om staten bure hela eller nästan hela förlustrisken.

Genom den definition som ovan givits på de med lagerproduktionen förenade rörliga kostnader vilka skola täckas av priset och den eventuella subventionen, elimineras risken av att den statliga subventionen kommer att användas för sådana kostnader, som normalt böra belasta företagets rörelse. Direkta statsbidrag böra sålunda icke förekomma för exempelvis byggandet av lagerlokaler, vilka äro av betydelse för företagets framtida drift.

Om staten åtager sig garantier av detta slag för enskilda företags lagerhållning, kan frestelsen vara stor att på staten överskjuta större eller hela den med lagerhållningen förenade risken. Men som ovan framhållits böra företagen av flera skäl stå en viss, ej alltför liten självrisk, och det måste ankomma på det exekutiva statsorganet att tillse, att statens riskövertagande ej blir större än vad som i varje enskilt fall med hänsyn till den totala förlustrisken är oundgängligen nödvändigt, för att en lagerhållning skall komma till stånd. Det är icke möjligt att på förhand nedlägga några regler för riskfördelningen. En maximering av statens andel i förlusten bör införas, men inom ramen för den så fastställda gränsen bör det statliga organet äga rätt att från fall till fall genom förhandlingar avgöra den statliga garantins omfattning.

Liksom i fråga om krediterna är det icke endast fördelningen av förlustriskerna som kan bereda svårigheter. Samma synpunkter som ovan lagts på löptiden för de statliga krediterna kunna läggas även på garantierna.

I den händelse lagringen anses böra ske helt i statlig regi genom statsbeställningar, undgår man de komplikationer som garantiavtal medföra. Men å andra sidan åsamkas staten extraordinära administrativa uppgifter genom lagerhållningen och produkternas försäljning eller distribution. Det är angeläget att staten vid försäljningen av lagren samarbetar med de privata företagen i syfte att skydda marknaden för en ruinerande konkurrens.

Möjligheten att erhålla statsbeställningar eller statlig subvention för produktion på lager bör i princip stå öppen för samtliga företag inom viss industri, för vars produkter tekniska möjligheter för lagring föreligga och utsikterna för framtida avsättning äro sådana att lagring kan tillrådas. Av staten ägda företag böra sålunda icke intaga någon särställning. Huruvida stöd skall lämnas eller icke, måste avgöras från fall till fall beroende på den lokala arbetsmarknadssituationen. Hänsyn bör även tagas till företagets finansiella ställning, så att icke bankruttmässiga företag genom statens stöd upprätthållas, till redan förefintliga lager, tillgången på lagerlokaler m. m. Dylika överväganden kunna leda till att vissa företag icke anses böra stimuleras till produktion på lager genom statligt stöd.

Lagring under övergångsperioden vid krigets avslutande i Europa.

Den arbetslöshetssituation, som man kan räkna med under krigets avslutningsskede och den första tiden efter dess upphörande, skiljer sig i väsentliga avseenden från den sedvanliga depressionsarbetslösheten. Medan den normala depressionen kännetecknas av ett överflöd på råvaror, har man för denna övergångsperiod att räkna med en fortsatt knapphet på viktiga råvaror och bränsle, vilken kan sätta en i vissa fall ganska snäv gräns för produktionen. I en del industrier, där tillgång på råvaror finnes, kunna exportmöjligheterna till följd av politiska förhållanden, knapphet på transportmedel m. m. förhindra en avsättning av produkterna. Det nuvarande läget på arbetsmarknaden kännetecknas vidare av arbetslöshet inom vissa fack, särskilt inom vissa exportindustrier och på vissa orter, medan knapphet på arbetskraft råder inom större delen av näringslivet. Denna olikhet i fråga om sysselsättningsgrad kan väntas bli bestående och t. o. m. skärpas under krigets avslutningsskede och under den första övergångsperioden. Mest utpräglad kommer denna skiljaktighet de olika områdena emellan att framstå i en situation, då exporthindren och därmed arbetslösheten i exportindustrierna kvarstå, samtidigt som en utebliven import av fossilt bränsle medför dels arbetslöshet i vissa av denna import beroende industrier och dels stora anspråk på arbetskraft för avverkning i skogarna. Man torde få räkna med en dylik situation som en sannolik eventualitet.

Vid uppgörandet av planer för produktion på lager under övergångsperioden måste utöver de omständigheter, som diskuterats ovan, hänsyn tagas även till råvarutillgången. Om såsom med sannolikhet kan förväntas den nu på vissa områden rådande råvarubristen kvarstår under denna period, kunna industrier, för vilka förutsättningar för en expansion föreligga, icke utvidgas. De kunna sålunda icke suga upp arbetare, som avskedas eller permitteras inom andra industrier, vilka kunna förväntas krympa samman på grund av omställningen av produktionen till fredsändamål.

Vid fördelningen av råvarorna under kriget har hänsyn huvudsakligen tagits till produktionens betydelse för försörjning och krigsberedskap. Under övergångsperioden måste konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska hänsyn komma att spela en allt betydelsefullare roll. Det kan sålunda vid oförändrad tillgång på en viss vara visa sig nödvändigt att revidera de gällande planerna i syfte att åstadkomma den ur sysselsättningssynpunkt gynnsammaste fördelningen.

Om vid försämrad råvarutillgång[1] en inskränkning av tilldelningen måste ske eller en förut fri vara måste ransoneras, uppstår frågan om tilldelning skall lämnas även för produktion på lager. Denna svårighet blir särskilt markerad, när en och samma råvara användes dels i industrier, vilka ha full avsättning för sina produkter, och dels i industrier, som arbeta på lager. Generellt torde kunna sägas att i sådant fall tilldelning för produktion på lager icke bör ske. Det kan emellertid tänkas, att den sysselsättningsökning, som skulle kunna åstadkommas genom lagerproduktionen, blir så avsevärt mycket större än den minskning, som skulle bli följden av en minskad tilldelning till vissa andra industrier, att man anser en revision av fördelningsplanen till förmån för lagerproduktionen berättigad. De behov lagringen kan avse att täcka, exempelvis för det europeiska återuppbyggnadsarbetet, kunna också vara så angelägna, att en dylik revision blir nödvändig av denna anledning.

Man kan även ifrågasätta, huruvida inom en industri, i vilken produktion för lagring allmänt förekommer, en knapp råvara skall fördelas lika i syfte att möjliggöra samma sysselsättningsgrad vid samtliga företag. I detta fall torde hänsyn få tagas till möjligheten att ge sysselsättning åt de arbetslösa på de olika orterna eller att förflytta dem till annan plats, där arbetstillfällen kunna erbjudas. Det kan nämligen tänkas, att vissa företag äro belägna på platser, där ytterst få möjligheter till offentliga arbeten finnas och att vissa arbetare med hänsyn till familjeförhållanden m. m. äro svåra att förflytta. Under sådana omständigheter kan det vara motiverat att ge en större tilldelning till dessa företag än till industrien i allmänhet, under förutsättning att ett upprätthållande av produktionen anses mera önskvärt än understöd till de arbetslösa. Det förtjänar understrykas att i detta liksom i andra fall alternativet icke är produktion på lager, som ger sysselsättning åt samtliga tidigare i företaget sysselsatta arbetare, eller ingen produktion alls. Lagerproduktionen kan vara särskilt lämpad för omhändertagandet av en restarbetslöshet, vilken är svår att få bort med andra åtgärder.

Man kan även tänka sig den situationen, att det ur allmänna synpunkter kan vara lämpligt att en industri, som på grund av avsättningssvårigheter inskränkt driften under en period av knapphet på arbetskraft, såsom fallet varit t. ex. inom pappersmasseindustrin, vid lättnad på arbetsmarknaden åter utvidgar densamma genom produktion på lager i syfte att absorbera ledig arbetskraft och därigenom minska arbetslösheten inom facket. I ett sådant fall kan liksom i de föregående knapphet på en eller flera för driften nödvändiga råvaror sätta en övre gräns för produktionen och sålunda omöjliggöra en produktion för lagring i den omfattning, som av arbetsmarknadsskäl skulle kunna ansetts önskvärd.

Vad här sagts om råvaror, gäller i lika grad bränsle och transporter, för vilka avvägningsproblemen dock bli mer svårlösta, därför att de beröra i stort sett hela näringslivet.

Det förhållandet att knapphet på arbetskraft kan råda på vissa områden, samtidigt som arbetslöshet föreligger på andra, kan även göra en produktion på lager mindre önskvärd ur allmänna synpunkter. Helt generellt kan sägas att i ett arbetsmarknadsläge av denna typ en överflyttning av arbetskraft från överskotts- till knapphetsområden bör företagas, så långt detta är möjligt, och att produktion på lager ej bör ske. Även här måste dock en prövning av angelägenhetsgraden företagas. Vidare kan av samma skäl som antytts ovan viss arbetskraft vara svår att förflytta. Som nämnts tidigare finnes det sannolikhet för att skogsavverkningar kunna komma att utgöra den alternativa sysselsättningsmöjligheten, men icke all arbetskraft lämpar sig för skogsarbete. Det kan därför trots knappheten på arbetskraft inom andra områden kvarstå en viss arbetslöshet, som måste omhändertagas genom de olika metoder, med vilka den offentliga arbetslöshetspolitiken arbetar och av vilka produktion på lager är en. Det offentliga stödet kan i detta fall läm-

---

[1] Råvaror tagas här i mycket vidsträckt betydelse och innefatta även vissa halvfabrikat.

nas för en viss begränsad produktion på lager i syfte att sysselsätta svårförflyttbar arbetskraft.

I det läge vi ha att räkna med under övergångsperioden föreligger i jämförelse med en normal depression vissa speciella omständigheter av betydelse för avsättningen av de lagrade produkterna till priser, som täcka kostnaderna. Under en depression kan man med ganska stor visshet se fram emot en period av stabiliserade eller t. o. m. stigande priser. Efter kriget räkna företagarna däremot i regel med en allmän nedgång i priserna. I denna generella form kunna dessa förväntningar sägas ha ett stöd i offentliga uttalanden. Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering har sålunda i sitt yttrande över bankofullmäktiges utlåtande i valutafrågan uttalat sig för att en sådan prispolitik föres, att även i en fortsatt knapphetssituation priserna snabbt anpassas efter de fallande kostnaderna. Det finnes anledning antaga att England och Förenta staterna även skola inrikta sina ansträngningar på en politik, som så vitt möjligt förhindrar eventuella prisstegringstendenser och möjliggör en prissänkning. För varor, som producerats till höga kostnader, skulle ett allmänt prisfall vid sidan av risken för en prissänkning för den speciella varan som direkt följer av lagrens avveckling kunna medföra betydande förluster. Man kan dock icke bedöma de verkliga förlustriskerna utifrån ett dylikt schematiskt konstaterande.

Det kan sålunda framhållas, att prisfallsrisken icke är lika stor för exportvaror som för hemmamarknadsvaror. De kostnader, som i första hand kunna väntas falla, äro nämligen sjöfrakter och försäkringsavgifter för sjötransporter. För exportvarornas vidkommande betyder detta, att fob-priserna icke komma att påverkas av den omedelbara kostnadssänkningen.

I fråga om avsättningsmöjligheterna överhuvud taget torde man på grund av den materiella förstörelsen under kriget samt den helt uteblivna eller ofullständigt genomförda ersättningsanskaffningen ha att vänta stora behov i de krigförande länderna av ett flertal svenska exportvaror. Svårigheter föreligga emellertid att bedöma dessa behov. Än större svårigheter möter det att göra uppskattningar av den effektiva efterfrågan, som behoven kunna ge upphov till, då ovisshet råder om de olika ländernas betalningsförmåga. Inga uppgifter föreligga ännu om UNRRA:s planer rörande inköp av varor eller dess tillgång på valutor för detta ändamål. Det är även ovisst i hur stor utsträckning vårt eget land kan lämna krediter. För vissa varor, exempelvis trävaror, baracker och snickerier, transportmedel av olika slag m. m. synas behoven dock vara så överväldigande, att man med visshet torde kunna räkna med goda avsättningsförhållanden. Då det ingår i exilregeringarnas planer att snarast möjligt bereda sysselsättning åt sina egna arbetare, torde efterfrågan från deras sida i första hand komma att inriktas på råvaror och halvfabrikat, särskilt för byggnads- och anläggningsverksamhet, samt i viss mån även på maskiner, verktyg och dylikt.

I samband med de risker, som under denna period kunna vara förenade med lagerhållningen, bör erinras om den fördel de exportörer ha, som stå färdiga att så snart skeppningsmöjligheter yppa sig exportera varor till de gamla marknader, som det gäller att återvinna. Lagringen kan sålunda te sig som en beredskapsåtgärd av stort värde för det enskilda företaget.

Vid en diskussion av avsättningsmöjligheterna under denna första övergångsperiod måste hänsyn även tagas till våra förpliktelser till deltagande i det internationella återuppbyggnadsarbetet. Det kommer att ställas anspråk på oss, att vi skola bidraga med varor av olika slag utan någon motprestation av mottagarna. Det är ett önskemål från stora delar av vårt folk, att inom ramen för det möjligas gränser en generös politik bedrives på det humanitära området. De produkter det gäller äro först och främst varor för civilbefolkningens behov, såsom kläder och skodon, husgeråd, möbler och sängkläder, färdiga trähus och baracker, men det torde även komma att gälla produktionsvaror som maskiner, verktyg m. m. Det

är av vikt att vi stå beredda att så snart som möjligt bidraga med vad vi kunna i detta avseende. Det är omedelbart efter fientligheternas upphörande och under den stora folkomflyttningsperioden, som dessa behov av färdiga varor äro störst, ty som ovan påpekats komma länderna i fråga att snarast möjligt sätta i gång med egen produktion i syfte att sysselsätta arbetskraften. — Om sysslolös arbetskraft användes för dessa ändamål, blir den samhälleliga kostnaden väsentligt mindre än om produktionen skulle äga rum i en period av full sysselsättning. Mycket talar för att i detta fall lagringen bör ske i statens regi genom statsbeställningar.

På den inhemska marknaden för konsumtionskapitalvaror synes man knappast kunna i större grad räkna med eftersatta behov som ett resultat av krishushållningen. Med eftersatta behov avses sålunda icke här den otillfredsställda efterfrågan, som finnes hos befolkningslager med bristande köpkraft, utan endast sådana köpkraftiga behov, som icke kunnat täckas på grund av knappheten på varor. Av utförda undersökningar framgår, att det trots klädransoneringen icke torde föreligga några av den otillräckliga tillgången under kriget orsakade, större brister, annat än för vissa tyngre varor som lakan och dylikt. Vad möbler och övriga inventarier för hemmen beträffar, sammanhänger anskaffningen mycket nära med bostadsproduktionen. I den mån som det finnes en otillfredsställd efterfrågan på bostäder, vilken kommer att täckas genom en ökning i bostadsproduktionen, uppstår också en stegrad efterfrågan på möbler och inventarier. Några större eftersatta behov av maskiner, verktyg m. m. för ersättningsändamål torde ej heller föreligga. I stort sett, om man undantar vissa maskiner som importeras, torde den svenska industrien haft möjlighet att upprätthålla reinvesteringen. I fråga om automobiler torde däremot föreligga ett mycket markerat ersättningsbehov. På det hela taget torde man emellertid icke på den svenska marknaden kunna räkna med någon engångsefterfrågan av den omfattning, som kan förväntas på de utländska marknaderna.

Stockholm den 27 september 1944.

Karin Kock.

Till KONUNGEN.

Inom kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering har till diskussion upptagits frågan om den allmänna inriktningen av sysselsättningspolitiken i olika konjunkturlägen efter kriget. Under dessa överläggningar har kom-

missionen enats om följande synpunkter, riktlinjer och förslag, vilka den härmed önskar bringa till Eders Kungl. Maj:ts kännedom.

Viktigare konjunktursammanhang i det svenska näringslivet.

En viss vägledning vid ett bedömande av konjunkturförändringarna efter kriget kan erhållas genom ett studium av utvecklingen före kriget. Ett ingående sådant studium har utförts vid konjunkturinstitutet. Kommissionen har haft tillfälle taga del av en översikt över det svenska näringslivets konjunkturkänslighet, som utarbetats av ledaren för institutets undersökningar, professor Erik Lundberg, och som beräknas bli publicerad inom en nära framtid. I översikten visas att det svenska näringslivets konjunkturväxlingar före kriget sammanföllo med internationella förändringar, som genom efterfrågan på våra exportvaror och den internationella prisutvecklingen spriddes även till vårt land. Förändringar i exporten framträdde sålunda för vårt lands del som den viktigaste orsaken till konjunkturförändringar. I intimt sammanhang därmed drogs investeringsverksamheten in i kraftiga svängningar. Förändringarna inom dessa båda områden påverkade i sin tur den inhemska konsumtionen, men denna uppvisade i förhållande till nationalinkomstens förändringar en hög grad av stabilitet.

Bland de synpunkter, som i den nämnda översikten anföras på efterkrigstidens konjunkturförutsättningar, må här särskilt framhållas den betydelse för sysselsättningen i näringslivet, som tillmätes export- och investeringsverksamhetens omfång. En gynnsam konjunktur blir visserligen beroende av utvecklingen inom alla delar av produktionen, men export och investeringar intaga så till vida en särställning inom de konjunkturella sammanhangen, som ett uppsving inom dessa delar av produktionen leder till en för hela näringslivet stimulerande spänning mellan köpkraft och varutillgång. Även för näringslivets utveckling på längre sikt måste utvecklingen av export och investeringar tillmätas den största betydelse. Under 1940-talet upphör visserligen tillväxten av den produktiva befolkningen. Men på grund av den sannolika förbättringen av näringslivets produktivitet innebär ett fullt ianspråktagande av arbetskraften, att produktionen mot slutet av årtiondet icke oväsentligt stegras över förkrigsnivån. En sådan produktionsstegring förutsätter, om de allmänna konjunkturbetingelserna icke ändras, att summan av export och investeringar stiger i ungefär samma takt. Exportens utvecklingsmöjligheter äro svåra att förutsäga. Dess tidigare snabba utveckling fortsatte ej under årtiondet närmast före kriget, under det att investeringarna i bostäder, produktiva anläggningar m. m. fortsatte att stiga i snabb takt. Skulle även efter kriget hinder föreligga att få till stånd en stegring av exporthandeln, måste desto större vikt tillmätas en utvidgning av investeringsverksamheten.

Allmänna synpunkter på sysselsättningspolitiken efter kriget.

Mot bakgrunden av dessa synpunkter på det svenska näringslivets konjunkturbetingelser har kommissionen till behandling upptagit frågan rörande sysselsättningspolitiken efter kriget i olika konjunkturlägen, särskilt i fråga om investeringspolitikens utformning och inriktning. Till grund för kommissionens överväganden har legat en till detta betänkande såsom bilaga fogad promemoria om avvägningsproblemen inom sysselsättningspolitiken efter kriget, utarbetad av docent Ingvar Svennilson.

Inledningsvis må framhållas att utvecklingen av sysselsättningen på längre sikt förutom av näringslivets egna utvecklingstendenser påverkas av sådana sidor av den ekonomiska politiken som jordbruks-, skatte- och handelspolitik. Det har i detta sammanhang icke varit möjligt att till behandling upptaga alla i och för sig viktiga frågor angående denna politiks lämpliga utformning med hänsyn till sysselsättningen inom näringslivet. Framställningen har i stället begränsats till frågan, hur de mera kortsiktiga konjunkturväxlingarna kunna motverkas genom sysselsättningsskapande åtgärder inom ramen för en given långsiktig näringspolitik.

Det mål man eftersträvar är en hög och jämn sysselsättning av arbetskraften. Vid diskussionen av dessa problem inom kommissionen har man haft klart för sig, att även om dessa strävanden fullföljas, en viss arbetslöshet är ofrånkomlig redan med hänsyn till den omflyttning, som ständigt äger rum på arbetsmarknaden. Kommissionen har också i annat sammanhang riktat uppmärksamheten på frågorna rörande arbetskraftens rörlighet och åtgärder för att bereda inkomster åt dem, som trots allt bli arbetslösa. Förutsättningarna för sysselsättningspolitiken komma emellertid även att växla med de speciella konjunkturlägen, som kunna uppstå för det svenska näringslivet, särskilt vad gäller de internationella betingelserna. I olika sådana lägen ställes sysselsättningspolitiken inför växlande avvägningsproblem, som kunna gälla dels avvägningen mellan olika samtidiga åtgärder, dels avvägningen av åtgärdernas sammanlagda omfattning, främst med hänsyn till deras följder för penningvärde och utrikeshandel. Dessa båda sidor av avvägningsproblemen inom sysselsättningspolitiken kommer kommissionen i det följande att upptaga till behandling i nämnd ordning.

Vill man efter kriget eftersträva att upprätthålla sysselsättningen på en hög och jämn nivå, måste på den offentliga sysselsättningspolitiken även ställas ett skarpare krav, att en noggrann avvägning företages av olika åtgärders inriktning och omfattning. Även om en hög grad av sysselsättning i och för sig innebär en fördel, kunna nämligen vid en mindre lämplig inriktning av åtgärderna uppstå betydande ekonomiska skadeverkningar, som skulle ha kunnat undgås eller i varje fall begränsas vid en mera ändamålsenlig inriktning av sysselsättningspolitiken. Vid en olämplig utformning av sysselsättningspolitiken kan uppstå risk dels för en sänkt effektivitet hos näringslivet, antingen därför att produktionen konserveras på ett produktionsområde, där en ned-

gång på längre sikt borde komma till stånd, eller därför att en sådan tillfällig omställning av produktionen inträder, som medför en sänkning av produktionsresultatet och som kan försvåra en snabb återhämtning, när en konjunkturförbättring åter inträder. Dels kan risk uppstå för en inflationsartad stegring av löner och priser, dock naturligtvis i mindre grad när det framträder tendenser till lågkonjunktur än eljest. Därför måste, ju högre kravet ställs på sysselsättningens upprätthållande, desto större uppmärksamhet ägnas åt sysselsättningsåtgärdernas inverkan på olika delar av produktionen, varvid såväl de primära som de sekundära verkningarna måste beaktas. Vidare måste sysselsättningspolitiken vägledas av en ingående analys av de inträdande konjunkturförändringarnas natur och inbördes sammanhang. Särskilt måste därvid uppmärksammas, i vad mån förändringarna ha karaktären av bestående strukturförändringar eller tillfälliga konjunkturvariationer, respektive primära orsaker i konjunktursammanhanget eller sekundära verkningar. Studiet av förändringarna inom olika delar av näringslivet bör därför intensifieras i samarbete mellan staten och näringslivet med anlitande av befintliga forskningsorgan. Ett sådant studium förutsätter en förbättring av den ekonomiska statistiken. Kommissionen har uppdragit åt professor Lundberg och docent Svennilson att rörande denna fråga utarbeta en promemoria, vilken kommissionen hemställer att senare få överlämna.

Riskerna för ogynnsamma verkningar av sysselsättningspolitiken minskas vanligen, i samma mån som det blir möjligt att inrikta den på ett sådant sätt, att den normala produktionen icke rubbas. Denna målsättning förverkligas bäst, i den mån det är möjligt att upprätthålla sysselsättningen och därmed också inkomsterna på de områden, där primära tendenser till en konjunkturförsämring framträda. Därvid begränsas behovet av ingrepp på sekundära depressionsområden. Av vikt är emellertid att åtgärderna för att hålla sysselsättningen uppe sättas in på ett så tidigt stadium som möjligt. I annat fall löper man risk, att depressionstendenserna sprida sig så långt och ackumuleras i en sådan grad, att mera omfattande åtgärder än eljest bli nödvändiga. I de fall, då det är sannolikt att en nedgång av produktionen på ett område är resultatet av en ofrånkomlig strukturell förändring, måste dock återhållsamhet iakttagas i fråga om åtgärder för att upprätthålla sysselsättningen på detta område. Vid en strukturell förändring av denna art bör man nämligen icke annat än övergångsvis fördröja en anpassning av företagsamhetens inriktning genom stöd åt den vikande produktionen. Arbetskraftens möjligheter att mera permanent flytta till annan expanderande verksamhet böra även övervägas. Angeläget är att de hinder i form av skatteregler och dylikt, som föreligga för en uppbyggnad av ny produktion redan under en depressionsperiod, undanröjas. Med hänsyn bland annat till den internationella konjunkturutvecklingen kan det dock komma att förflyta en viss väntetid, innan arbetskraften kan finna stadigvarande sysselsättning på ett nytt område. Åtgärder för att under väntetiden skapa provisorisk sysselsättning åt den friställda arbetskraften böra utformas så, att arbetskraften icke bindes på längre sikt. Redan med hänsyn till den tvekan, som kan råda, huruvida en

förändring är av strukturell art eller icke, kan det ofta vara motiverat att tillgripa åtgärder av provisorisk karaktär.

Möjligheterna att i erforderlig grad påverka sysselsättningen på ett primärt depressionsområde kunna emellertid vara begränsade. Åtgärder för att stimulera exporten ha sålunda i ett internationellt depressionsläge en begränsad räckvidd. Det torde icke heller annat än undantagsvis vara möjligt att tillfälligt utnyttja exportindustriens kapacitet för hemmamarknadens behov. Under tiden närmast efter kriget kan även brist på råvaror lägga hinder i vägen för produktionen. Även i detta fall får arbetskraften så långt möjligt beredas tillfällig sysselsättning på andra produktionsområden, exempelvis i offentliga arbeten; i övrigt få de arbetslösas inkomster upprätthållas genom kontantbidrag. Sannolikt kommer likväl en minskning att inträda av inkomsterna för arbetare och företag, och en sekundär nedgång av konsumtion och investeringar kan troligen icke förhindras. Åtgärder bli därför aktuella, som syfta till att upprätthålla sysselsättningen på dessa sekundära depressionsområden.

Fall ha ovan berörts, då arbetskraften icke kan sysselsättas på sitt ordinarie arbetsområde utan måste överflyttas till ett annat, som tillfälligt överdimensioneras. Därigenom skulle en motkonjunktur skapas till depressionstendenserna i övrigt. En sådan politik kan emellertid lätt medföra, att effektiviteten sänkes och att inflationstendenser framträda. Uppmärksammas bör även de risker, som följa därmed, att betydande löneskillnader kunna föreligga mellan de produktionsområden, mellan vilka arbetskraften flyttas. Med hänsyn därtill bör försiktighet iakttagas vid en tillfällig överdimensionering av ett produktionsområde. Hänsyn till dessa risker bör även tagas vid valet mellan kontantunderstöd och en tillfällig förflyttning av arbetskraften. Dessa risker böra även beaktas vid en utökning genom offentliga arbeten av den sammanlagda byggnads- och anläggningsverksamheten, även om detta område ur flera synpunkter framstår som det mest lämpliga för att åstadkomma en tillfälligt ökad sysselsättning. Ur här anförda synpunkter är det ofta önskvärt, att för en tillfällig ansvällning av byggnads- och anläggningsverksamheten utöver dess normala volym i första hand ifrågakomma mindre materialkrävande arbeten, vilka som regel även kräva mindre av specialutbildad personal och speciell teknisk organisation.

Vad gäller de allmänna principerna för sysselsättningspolitikens utformning, vill kommissionen understryka vikten av att åtgärderna på detta område utformas på ett sådant sätt, att de icke leda till en fortskridande försämring av penningvärdet. Vill man undvika en sådan utveckling, är det icke tillräckligt att inbördes noggrant avväga olika åtgärder med hänsyn till det föreliggande konjunkturläget. Därjämte uppstår det mera allmänna avvägningsproblemet beträffande åtgärdernas sammanlagda omfattning och den däremot svarande balansen mellan köpkraft och produktiva resurser.

Erfarenheterna under kriget ha visat vilka risker för penningvärdets stabilitet, som följa med en snedbelastning av näringslivet och en överdriven ök-

ning av köpkraften. Icke blott varutillgången utan i stor utsträckning även tillgången på arbetskraft har varit otillräcklig för att vid gällande priser hela efterfrågan på varor skulle kunna tillfredsställas. Sådana förutsättningar bilda en jordmån för inflationstendenser. Konkurrensen mellan företagen om marknaden avtrubbas, tyngdpunkten förskjutes mot en konkurrens mellan köparna om de otillräckliga varumängderna, och därigenom tendera varupriserna att stiga. En dragkamp uppstår mellan företagen om den otillräckliga arbetskraften med tendenser till överrörlighet hos denna och lönestegringar vid sidan av kollektivavtalen som följd. På grund av frånvaron av konkurrens mellan företagen och lättheten att genomföra prisstegringar försvagas företagarnas intresse att hålla sina kostnader nere.

Risker av liknande slag komma att möta en ekonomisk politik, som inriktas på att upprätthålla en hög sysselsättningsgrad. Visserligen kommer under mera normala konjunkturer den utländska konkurrensen på export- och importområdet att hålla tillbaka tendenser till stegring av de svenska varupriserna. Självskrivet är även att åtgärderna för att stimulera efterfrågan allmänt eller på ett enskilt varuområde icke få drivas så långt, att konkurrensen mellan företagen såsom skett under kriget upphäves eller i högre grad försvagas. Även om en sådan återhållsamhet iakttages, kan dock en strävan att upprätthålla en mycket hög sysselsättningsnivå under vissa förhållanden medföra risker för på längre sikt fortskridande pris- och kostnadsstegringar. För att den avsedda sysselsättningspolitiken skall kunna genomföras utan risker för penningvärdet fordras, dels att hänsyn inom lönepolitiken tages till de allmänna penningpolitiska målsättningarna, dels att tendenser till prisstegring kunna hållas tillbaka på de områden, där konkurrensen på grund av monopolistiska marknadsförhållanden är svag.

Vid utformningen av sysselsättningspolitiken måste vidare beaktas, att vårt näringsliv är infogat i ett internationellt sammanhang. Våra möjligheter att upprätthålla en hög grad av sysselsättning ökas, om ett internationellt samarbete kommer till stånd i syfte att uppnå ekonomisk stabilitet; därmed skulle ju även en av de viktigaste orsakerna till depressioner inom vårt näringsliv försvagas. Om däremot internationella depressionstendenser framträda, begränsas våra möjligheter att hålla sysselsättningen uppe icke endast på grund av de svårigheter att tillfälligt ställa om vårt näringsliv mot hemmamarknaden, som behandlas mera ingående i det följande, utan även på grund av rubbningarna i vår handelsbalans.

I detta sammanhang har kommissionen endast velat fästa uppmärksamheten på de berörda penning- och handelspolitiska frågorna. Kommissionen har för avsikt att återkomma till dem i samband med en behandling av vissa pris- och finanspolitiska problem.

Vid diskussionen av sysselsättningspolitikens utformning har kommissionen även haft sin uppmärksamhet inriktad på frågan om konjunkturväxlingarnas inflytande på produktionens effektivitet. Därvid ha bland annat berörts följande delvis motstridiga uppfattningar, som framträtt i den allmänna ekonomiska diskussionen: a) Depressionerna påskynda en utrensning av

mindre effektiva företag och mindre lönsamma produktionsgrenar. b) En sådan »självsanering» blir ofta ofullständig, i det att många av de ineffektiva företagen och mindre lönsamma produktionsgrenarna icke försvinna utan blott nedpressas i än sämre räntabilitetsläge; vid en långvarig depression bringas å andra sidan icke blott svaga utan även effektiva och normalt lönande företag på obestånd. c) Även under goda konjunkturer försvinna mindre effektiva företag genom konkurrens från och större expansionskraft hos mera effektivt arbetande företag. d) Utvecklingen till större effektivitet beror icke blott av utrensning av svaga företag utan kanske i än högre grad av det inre rationaliseringsarbetet inom företagen; depressionerna och den under dessa skärpta konkurrensen sporrar ofta företagen till inre rationaliseringsåtgärder, medan en konjunkturuppehållande politik är ägnad att dölja brist i effektivitet och behovet av rationalisering. e) Goda ekonomiska konjunkturer öka företagens förmåga att företaga kapitalkrävande rationaliseringsåtgärder och villighet att ikläda sig motsvarande risker; ur denna synpunkt skulle just en hög och jämn konjunktur vara ägnad att befrämja en hög effektivitet hos näringslivet.

Kommissionen har icke funnit det möjligt att var för sig eller mot varandra väga dessa olika uppfattningar, vad gäller deras samhällsekonomiska betydelse. Denna öppna fråga har kommissionen emellertid icke velat underlåta att här infoga i ett större sammanhang och har kommissionen för avsikt att i fortsättningen ägna den förnyad uppmärksamhet.

Sysselsättningspolitiken i olika konjunkturlägen efter kriget.

Kommissionen övergår så till en diskussion av de speciella problem, som kunna beräknas uppstå i olika konjunkturlägen efter kriget. I den bilagda promemorian ha konjunkturtendenserna under tiden närmast efter kriget karakteriserats på följande sätt, varvid utvecklingen indelas i tre successiva stadier:

Första stadiet. I samband med ett vapenstillestånd i Europa kan tänkas följa en stagnationsperiod. Anledningen skulle vara de omvälvningar i olika länders näringsliv, som följa med demobiliseringen, omflyttningen av folk mellan olika länder, orter och sysselsättningar samt politiska komplikationer. Stagnationen kommer i första hand att drabba vår exportindustri men även på hemmamarknaden kunna liknande företeelser framträda. Inkallelserna kunna bli hastigt reducerade, och näringslivet kan tänkas tveka i vilken riktning produktionen skall utvecklas för att svara mot fredstidens behov.

Detta stadium kan bli mycket kort men vid utdragna politiska komplikationer utomlands kan det även bli av längre varaktighet.

Andra stadiet. Så småningom böra alla under kriget eftersatta behov och strävanden till återuppbyggnad göra sig gällande både utomlands och inom landet. Detta ger anledning att under detta andra stadium räkna med en liv-

lig efterfrågan på våra exportvaror, delvis dock beroende av vår villighet och vår förmåga att lämna krediter. Inom landet bör även framträda en tendens till livlig investeringsverksamhet svarande mot under kriget uppskjutna investeringar samt strävanden att utveckla en på civil förbrukning inriktad produktion.

Tredje stadiet. Med hänsyn till utvecklingsmöjligheter, som påvisats föreligga bl. a. i Förenta staterna, föreligger risk för att uppbyggnadskonjunkturen så småningom efterträdes av en konjunkturförsämring, som i första hand drabbar vår export. Ett sådant inflytande på vår konjunktur kan dock tänkas bli motvägt av en mera konjunkturstabil efterfrågan på våra exportvaror från Sovjetunionens sida eller för återuppbyggnad i andra europeiska länder, särskilt då inom Norden. Man synes dock böra bereda sig på att vårt näringsliv under detta stadium kan komma att utsättas för en depression av förkrigstyp med en primär nedgång av exporten och sekundära återverkningar på hemmakonjunkturen.

Konjunkturutvecklingen kompliceras ytterligare därigenom, att man under det första stadiet och möjligen även under det andra måste räkna med en begränsad tillgång på vissa viktiga råvaror, främst gummi, kol och koks samt järn och stål.

Beträffande avvägningen av sysselsättningsåtgärderna under dessa olika konjunkturlägen vill kommissionen i anslutning till den anförda promemorian särskilt framhålla följande synpunkter.

Om stagnationen under det *första stadiet* förväntas bli relativt kortvarig, bör sysselsättningspolitiken inriktas på *att* underlätta den behövliga omställningen av produktionen, *att* i viss utsträckning producera på lager för avsättning under en kommande exportkonjunktur, *att* suga upp sysslolös arbetskraft i mera tillfälliga offentliga arbeten, varvid dock i så hög grad som möjligt bör förhindras, att sådana sysselsättningsåtgärder bromsa en definitiv omställning av näringslivet. I vissa fall torde en förkortning av arbetstiden, kombinerad med kontantbidrag, vara bäst ägnad att hålla arbetskraften i reserv för ett kommande uppsving.

Vid en långvarig stagnation sammanfalla åtgärderna med dem, som bli erforderliga vid en mindre gynnsam utveckling av export- och investeringsverksamheten under det andra stadiet, en fråga, vartill kommissionen återkommer i det följande.

Som den sannolika utvecklingen under det andra stadiet har dock ovan betecknats, att gynnsamma konjunkturtendenser framträda både vad gäller export och investeringar men att brist på råvaror alltjämt råder. I ett sådant läge kunna verkningarna på sysselsättningen bli helt olika, beroende på vilka trånga sektioner, som på grund av råvarubrist uppstå inom produktionen. Man har i detta avseende anledning skilja på två huvudfall:

Det ena inträder i en situation, där importen av kol och koks är starkt begränsad men transportapparaten fungerar och försörjningen med byggnadsjärn är relativt tillfredsställande; arbetslösheten på vissa områden kommer då

att mer än uppvägas av ökad sysselsättning, framför allt i skogen, så att brist sannolikt uppstår på arbetskraft.

Det andra inträder, om icke blott tillgången på fossilt bränsle utan även transportapparatens kapacitet och järntillgången äro starkt begränsade. Även vid ett i övrigt gynnsamt konjunkturläge måste i en sådan situation uppstå en betydande arbetslöshet, främst inom byggnadsverksamheten. Skogsindustrierna böra däremot även i detta fall kunna erhålla virke och brännved i erforderliga kvantiteter. Sysselsättningspolitiken torde i detta läge främst få inriktas på att igångsätta mindre materialkrävande arbeten. I den mån detta anses kunna och böra ske i sådan utsträckning, att all inom byggnadsindustrien kvarstående arbetskraft absorberas, och om exportindustrierna i huvudsak kunna utnyttja sin kapacitet för export eller avsättning på hemmamarknaden, behöver någon större försämring av inkomstläget icke inträda. Därmed begränsas också behoven av åtgärder för att upprätthålla sysselsättningen i den sekundärt drabbade konsumtionsvaruindustrien.

Ett svårare läge uppstår om den antagna råvarubristen kombineras med otillfredsställande avsättningsmöjligheter för vissa exportindustrier. Eftersom behoven av våra exportvaror ute i världen kunna beräknas vara stora under denna period, böra i ett sådant läge i första hand övervägas handelspolitiska åtgärder för att hålla exporten i gång. En andra försvarslinje i kampen mot arbetslösheten bildar en ytterligare utvidgning av de icke materialkrävande offentliga arbetena. I den mån sådana åtgärder icke kunna sträckas tillräckligt långt, återstår att komplettera sysselsättningsåtgärderna med kontantbidrag åt de arbetslösa. Men sannolikt blir det även aktuellt att stimulera efterfrågan inom sekundära depressionsområden, exempelvis konsumtionsvaruindustrier som icke påverkas av bristen på råvaror och transportmedel.

Längre in i framtiden ligger det *tredje stadium,* som ovan berörts. Sannolikt blir det möjligt att dessförinnan samla erfarenheter rörande sådana sysselsättningspolitiska metoder, som då kunna finna tillämpning. Med hänsyn till behovet av att i god tid planlägga vissa åtgärder har kommissionen dock även velat beröra några av de huvudproblem, som kunna bli aktuella under detta tredje stadium.

Svårigheterna att erhålla importerade råvaror beräknas vid denna tidpunkt ha bortfallit. Som ovan berörts måste man emellertid räkna med risk för en depression av normal förkrigstyp, d. v. s. med sin utgångspunkt i en nedgång av exporten. Sysselsättningspolitiken torde i en sådan situation främst få inriktas på att förhindra, att depressionen sprider sig till byggnads- och anläggningsverksamheten. Bostadsbyggandet bör stabiliseras, investeringsverksamheten inom industrien hållas uppe på så hög nivå som möjligt, samt de offentliga arbetena starkt utökas för att kompensera en nedgång av sysselsättningen inom andra delar av byggnadsindustrien. Arbetsreserverna inom jord- och skogsbruk böra utnyttjas i samma syfte. En stabilisering av den sammanlagda byggnads- och anläggningsverksamheten löser emellertid endast en del av sysselsättningsproblemet. Bland annat komma sysselsättningsproblem att

kvarstå inom de utpräglade exportindustrierna samt sannolikt även inom verkstadsindustrien.

Beträffande verkstadsindustriens läge må i övrigt följande synpunkter anföras. Det är icke orimligt att antaga, att en nedgång av exporten under en framtida depression i hög grad kan komma att hänföra sig till denna industrigren, då den under kriget blivit överdimensionerad i alla länder. Återverkningarna på det inhemska näringslivet av en exportnedgång kunna även tendera att minska avsättningen av maskiner på hemmamarknaden; denna tendens kan sannolikt endast delvis neutraliseras genom konjunkturutjämnande åtgärder. Vissa delar av verkstadsindustrien äro vidare inriktade på produktion av konsumtionsvaror med relativt konjunkturkänslig efterfrågan. Verkstadsindustrien kan sålunda komma i ett relativt utsatt läge under en depression. De offentliga arbetena öka ju i regel främst sysselsättningen inom byggnadsverksamheten, medan det indirekta stödet åt verkstadsindustrien blir väsentligt svagare. I ett konjunkturläge av här angiven typ synes det emellertid angeläget att i förgrunden skjutas särskilt materialkrävande arbeten och direkta materialbeställningar, exempelvis för kommunikationsväsendet. Bland andra åtgärder, som under en efterkrigskris kunna bli aktuella för att stödja sysselsättningen inom verkstadsindustrien, kunna förutom handelspolitiska åtgärder nämnas en utvidgad anskaffning av jordbruksmaskiner samt en påskyndad förnyelse av fartygstonnaget. I den mån nedgången av verkstadsindustrien anses vara av bestående strukturell karaktär, böra dock åtgärder undvikas, som binda utvecklingen på längre sikt.

Ett centralt problem för sysselsättningspolitiken i ett läge av angivet slag blir även, i vad mån byggnadsverksamheten icke blott bör stabiliseras utan även överdimensioneras för att tillfälligt sysselsätta folk från andra näringsgrenar, närmast export- och verkstadsindustrien. Ytterligare materialleveranser skulle därigenom samtidigt bli erforderliga från maskin- och verkstadsindustrien samt olika byggnadsämnesindustrier, samtidigt som konsumtionsvaruproduktionen ytterligare stimuleras. Av skäl, som ovan framförts, måste dock vid en tillfällig ansvällning av byggnadsverksamheten ett ökat utrymme anslås åt tekniskt enklare och därmed vanligen också mindre materialkrävande arbeten.

Överdimensioneringen av byggnadsverksamheten kan i varje fall sannolikt icke sträckas så långt, att det i ett mycket ogynnsamt exportläge icke kommer att kvarstå arbetslöshet inom exempelvis verkstads- och skogsindustrierna. Även om kontantbidrag utgår till de arbetslösa, kommer arbetslösheten att medföra en minskning av inkomsterna, som bland annat kan komma att motsvaras av en viss arbetslöshet inom konsumtionsvaruindustrierna. Även åtgärder för direkt stimulans av konsumtionen bli därför aktuella. Det är emellertid uppenbart, att icke heller genom sådana åtgärder arbetskraften inom hårt specialiserad exportindustri kan sättas i arbete. Såväl investeringspolitiken som andra alternativa åtgärder måste sålunda i en konjunktursituation sådan som den här diskuterade sannolikt stanna vid en punkt, som ligger under full sysselsättning; en komplettering med kontantunderstöd blir därför nödvändig.

Investeringsverksamhetens samordning med den allmänna konjunkturpolitiken.

Såsom framgår av de synpunkter, som här anförts i anslutning till de för kommissionens räkning utformade promemoriorna, måste investeringsverksamheten komma att intaga en central ställning inom sysselsättningspolitiken efter kriget. Investeringarna bli i hög grad utslagsgivande för det allmänna konjunkturläget; och deras omfattning kan — i motsats till den ur konjunktursynpunkt likställda exporten — ensidigt bestämmas från svensk sida. En fråga av grundläggande betydelse för en framgångsrik sysselsättningspolitik är därför, hur de olika delarna av investeringsverksamheten på ett så effektivt sätt som möjligt skola kunna samordnas med den allmänna konjunkturpolitiken. Beträffande denna fråga vill kommissionen framlägga följande synpunkter och förslag.

Investeringsverksamheten kan uppdelas på fyra huvudområden, inom vilka olika möjligheter till konjunkturutjämnande åtgärder föreligga och där olika metoder för en sådan utjämning få tillämpas.

a) *Statliga och kommunala offentliga byggnader och anläggningar:* gator, vägar, skolor, sjukhus etc. samt gas-, vatten- och elektricitetsverk, kommunikationsföretag m. m. (public utilities).

b) *Det enskilda näringslivets investeringar i produktionsmedel:* byggnader, anläggningar och maskiner. De båda största områdena äro industri och jordbruk. Viktiga områden äro vidare transportväsendet (sjöfart, biltransporter m. m.) samt handeln.

c) *Investeringar i lager.*

d) *Bostadsbyggande.*

Som ett femte huvudområde kan tillfogas investeringarna i konsumtionskapital, såsom inventarier m. m. De problem, som uppstå på detta område, äro emellertid av speciell art och skola icke här beröras.

Möjligheterna att genomföra en konjunkturutjämnande politik i fråga om offentliga investeringar och bostadsbyggande samt lagring av varor ha av kommissionen behandlats eller komma att behandlas i olika sammanhang. Vad gäller de offentliga investeringarna har kommissionen i ett den 10 maj 1944 avgivet utlåtande över investeringsberedningens betänkande understrukit vikten av att en omfattande reserv av offentliga arbeten i god tid uppbygges. I detta yttrande har kommissionen även anslutit sig till förslaget, att som sammanhållande organ för planläggningen på detta område skall skapas en investeringsberedning. Kommissionen vill i detta sammanhang endast uttala, att den anser sig kunna räkna med att de offentliga investeringarna styras på ett sådant sätt, att verksamheten kan väsentligt utökas under en lågkonjunktur i syfte att motväga nedgången av byggnads- och anläggningsverksamheten i övrigt. Frågan om de kommunala investeringarnas inordning i en sådan politik kan dock ännu icke anses tillfredsställande löst. Möjligheterna att på ett med statens allmänna konjunkturpolitik samordnat sätt utvidga de

kommunala investeringarna under en lågkonjunktur och hålla dem tillbaka under en högkonjunktur torde sålunda alltjämt få anses vara bristfälliga. Denna lucka medför bland annat risk, att kommunerna i alltför hög grad tömma sina reserver av lämpliga investeringsobjekt under en kortvarig högkonjunktur närmast efter kriget i stället för att spara dem till en senare inträdande depressionsperiod. Detta samordningsproblem borde upptagas till prövning av den föreslagna investeringsberedningen. Det synes därför angeläget att planerna på en sådan beredning snarast möjligt förverkligas.

Bostadsbyggandet är inom kommissionen föremål för överläggningar i samråd med bostadssociala utredningen. Kommissionen vill i detta sammanhang endast förutskicka, att den anser det önskvärt att bostadsbyggandet i städer och tätorter så vitt möjligt stabiliseras. Med hänsyn till de konjunkturbetingelser för det svenska näringslivet efter kriget, som inledningsvis berörts, är det önskvärt, att man därvid tager sikte på en relativt hög nivå. Vad gäller landsbygden borde däremot en ansvällning av bostadsbyggandet under lågkonjunkturen vara möjlig att genomföra utan alltför stora rubbningar på byggnadsmarknaden. En lösning av dessa problem förutsätter, att en ändamålsenlig organisation kommer till stånd på detta område. Enligt vad kommissionen inhämtat, utarbetas inom bostadssociala utredningen förslag till riktlinjer för en sådan organisation.

Även frågan om investeringar i lager har varit föremål för utredningar och överläggningar inom kommissionen, som i ett betänkande den 27 september 1944 föreslagit, att ett särskilt organ inrättas för handläggning av frågor rörande produktion för lagring.

Nu vill kommissionen främst inrikta uppmärksamheten på det enskilda näringslivets investeringar i produktionsmedel: byggnader, anläggningar och maskiner. Därmed skulle hela fältet av olika investeringsområden vara täckt.

Möjligheterna att utjämna det enskilda näringslivets investeringar i produktionsmedel.

Möjligheterna att för investeringarna i produktionsmedel genomföra en konjunkturutjämnande politik äro av tekniskt-ekonomiska skäl i viss mån begränsade. Särskilt gäller detta industriens investeringar. På detta område försiggår en ständig utveckling främst av maskinernas men även av anläggningarnas tekniska utformning. Produktionsapparaten måste vidare ständigt anpassas efter marknadsläget. Det är av sådana skäl svårt att under en lågkonjunktur föregripa de investeringar, som kunna väntas bli aktuella under en kommande högkonjunktur; särskilt gäller detta inom exportindustrien. Å andra sidan kan det i regel icke vara önskvärt att från en högkonjunktur till en följande depression uppskjuta sådana investeringar i produktionsmedel, som bilda ett nödvändigt led i en utvidgning av produktionen. Liknande svårigheter att uppnå en utjämning framträda även på andra områden. Svårigheterna äro dock utan tvivel betydligt större på det industriella området. Åt-

minstone gäller detta vid en jämförelse med flertalet slag av offentliga byggnader, som dels icke i så hög grad äro beroende av den tekniska utvecklingen och som dels i övervägande grad motsvara behov, vilka kunna förutses på relativt lång sikt. Något tvång att förlägga sådana investeringar till högkonjunkturen föreligger i regel icke.

Icke obetydliga möjligheter böra dock föreligga att i högre grad än tidigare skett utjämna investeringsverksamheten även på det industriella området. Å ena sidan äro icke alla investeringar på detta område så intimt förbundna med utvecklingen av produktionen, att de icke skulle kunna uppskjutas under en högkonjunktur. Å andra sidan bör en utjämning kunna åstadkommas därigenom, att man under en depression dels undviker att uppskjuta investeringar endast på grund av tillfälligt försämrad vinst eller likviditet, dels föregriper sådana investeringar, som icke äro i väsentlig mån beroende av framtida ovissa förändringar i teknik och marknadsförhållanden. Vad gäller underhåll och reparationer av sådant slag, som icke är av omedelbar betydelse för driften, borde man eftersträva en viss koncentration till lågkonjunkturen för att därigenom motväga den ofrånkomliga konjunkturvariationen i de investeringar, som äro mera intimt beroende av förändringarna i teknik och marknadsförhållanden. Även i fråga om sådana byggnader som kontors- och lagerlokaler samt planering av fabriksområden och förbättringar av yttre kommunikationer borde ett betydande utrymme föreligga för en konjunkturutjämnande politik.

Inom vissa andra näringsgrenar äro måhända möjligheterna till en konjunkturutjämnande investeringspolitik större. Särskilt torde detta gälla jordbruket, där ett eftersatt rationaliseringsbehov av stor omfattning föreligger. Jordbruksproduktionens inriktning är i relativt hög grad möjlig att planera på längre sikt, och flertalet av de aktuella investeringsbehoven är relativt oberoende av tekniska förändringar. På detta område borde därför en kraftig motkonjunktur kunna sättas in.

Svårigheten att få till stånd en enhetlig inriktning av investeringsverksamheten i samklang med den allmänna ekonomiska politiken ligger framför allt däri, att besluten om investering äro decentraliserade till olika offentliga institutioner och enskilda företag. De statliga organ, som närmast svara för konjunkturpolitikens utformning, ha endast i begränsad omfattning ett direkt inflytande över investeringsbesluten. Dessa svårigheter föreligga på samtliga de huvudområden för investeringsverksamheten, som ovan berörts.

Vad gäller det enskilda näringslivets investeringar kan en samordning tänkas komma till stånd genom tre olika metoder, nämligen en *frivillig samordning, statliga stimulanser* till utjämning av enskilda investeringar eller en *direkt kontroll.*

En direkt statlig kontroll utövas för närvarande av byggnadsberedningen och statens arbetsmarknadskommission med stöd av lagen om byggnadstillstånd. Motivet för denna kontroll är knappheten på råvaror och arbetskraft. Tagen för sig kan denna kontroll endast hålla investeringsverksamheten till-

baka men däremot ej uppmuntra densamma annat än negativt genom frånvaron av förbud. Ur konjunkturpolitisk synpunkt kunna sådana kontrollåtgärder icke i allmänhet vara ett lämpligt instrument, då man i fråga om näringslivets investeringar i främsta rummet bör eftersträva att stimulera till *ökade investeringar under lågkonjunkturen*. Kontrollåtgärder av nu tillämpat slag kunna dock i framtiden bli aktuella i vissa fall, exempelvis i en ny krigssituation. Vid de mera normala konjunkturförändringar, som här närmast avses, synes däremot kunna förutsättas, att systemet med byggnadstillstånd för näringslivets investeringar i dess nuvarande form är avvecklat. En annan sak är, att denna lagstiftning sannolikt måste kvarstå under en övergångstid efter kriget, till dess knappheten på byggnadsmaterial övervunnits. Därefter bör lagstiftningen avskaffas och med hjälp av erfarenheterna under kriget ersättas med åtgärder, som skapa möjligheter att främja en ändamålsenlig användning av arbetskraften, särskilt med hänsyn till säsongväxlingarna inom byggnads- och anläggningsverksamheten. Därvid bör man i främsta rummet söka utjämna byggnadskostnadernas säsongväxlingar.

Åtgärder från företagens sida i syfte att utjämna investeringarna kunna innebära en ekonomisk uppoffring från företagens sida, och det är i sådana fall icke orimligt att räkna med, att sådana prestationer uppmuntras genom *ekonomiska stimulanser* av olika slag. Några olika former av sådana stimulanser skola här nämnas, utan att kommissionen därmed i detta sammanhang tagit ställning till deras lämplighet.

a) Direkta *bidrag* med en del av investeringsbeloppet förekomma främst inom jord- och skogsbruket. Tanken att variera dessa bidrag med konjunkturerna har upptagits i jordbrukskommitténs förslag (SOU 1944: 14). Stödåtgärder av detta slag torde icke vara aktuella på andra områden av näringslivet.

b) Sedan en tid ha vissa *beskattningsformer* prövats, som avse att stimulera investeringarna under lågkonjunkturer. Företagen ha sålunda haft möjlighet att göra skattefria avsättningar till konjunkturinvesteringsfonder. Detta system har emellertid av olika skäl hittills icke vunnit någon större anslutning och problemet att utsträcka och variera dessa anordningar synes därför vara aktuellt.

Bland annat vore det värt att överväga, huruvida en sådan fondering även skulle kunna avse underhåll och reparationer. Man kan emellertid tänka sig även andra skattetekniska reformer, som skulle verka i samma riktning. Vissa förslag till sådana reformer ha på kommissionens anmodan framlagts av näringslivets representanter inom denna och äro föremål för kommissionens överväganden i annat sammanhang.

c) *Räntepolitiken*. Utformningen av den allmänna räntepolitiken är givetvis av stor betydelse, särskilt för mera långsiktiga investeringar inom näringslivet. Dess samordning med konjunkturpolitiken får betraktas som en självklar sak. I detta sammanhang bör också räntesättningen på lån från statens fonder beaktas.

Därjämte borde emellertid prövas, om icke på *frivillig väg en samordning*

av näringslivets investeringar med den allmänna konjunkturpolitiken i högre grad än hittills skulle kunna komma till stånd. Delvis kan en anpassning till denna politik antagas överensstämma med näringslivets intressen, då företagen måste vara intresserade av att arbetskraften på orten kan hållas i arbete. Men vidare blir sannolikt även i framtiden investeringskostnaden lägre under låg- än under högkonjunktur, även om man i betydande grad lyckas utjämna konjunkturväxlingarna. Man bör även kunna påräkna, att företagen i viss utsträckning äro beredda att göra avsteg från en snäv räntabilitetskalkyl, då ju en gynnsam allmän konjunkturutveckling ligger i allas intresse. Under en depression efter kriget komma bättre förutsättningar än tidigare för en sådan anpassning att föreligga, tack vare näringslivets relativt konsoliderade ställning.

Det är naturligt att en sådan samordning av åtgärderna inom alla de företagsenheter, som i sista hand fatta beslut om investeringar, kommer till stånd genom medverkan av näringslivets organisationer. Organisationerna kunna väntas påverka sina medlemmars beslut dels genom upplysning om det konjunkturpolitiska programmet, dels genom den propaganda och den personliga påverkan, som äro möjliga inom dessa organisationer. Ett åtagande från organisationernas sida att medverka till en viss konjunkturpolitik bör genom överläggningar *inom* dessa kunna omsättas i en medverkan från det enskilda företaget.

I samband med åtgärderna för att utjämna konjunkturväxlingarna i investeringsverksamheten torde även böra beaktas förskjutningarna i näringslivets fördelning på olika orter och landsdelar. De strukturella förändringar, som vanligen bilda ett väsentligt inslag i konjunkturutvecklingen, medföra ofta förändringar i denna lokala fördelning. En strukturell tillbakagång för en viss näringsgren uppväges sålunda icke alltid av en motsvarande uppgång inom andra näringsgrenar på samma ort eller inom samma landsdel. Följden kan då bli, att den totala sysselsättningen inom ett område går tillbaka, medan den ökas på andra håll. Särskilt kunna sådana förskjutningar framträda inom områden, där industrien är starkt specialiserad. Som exempel må nämnas nedgången av sysselsättningen i de norrländska sågverksdistrikten. I viss utsträckning är det med hänsyn till näringslivets effektivitet önskvärt att en motsvarande anpassning av befolkningens fördelning på olika orter kommer till stånd. Sysselsättningspolitikens målsättning kan icke vara att konservera sysselsättningen i samma omfattning som tidigare på alla enskilda orter och inom alla landsdelar, lika litet som inom de enskilda näringsgrenarna. En nedgång av näringslivet inom en ort eller inom en hel landsdel kan emellertid vålla en rad sociala olägenheter. Man måste även räkna med en ofrånkomlig trögrörlighet hos vissa delar av befolkningen. I viss utsträckning kan det därför vara motiverat att söka få till stånd en utveckling av ny produktion inom områden, som äro utsatta för en strukturell tillbakagång. Även andra skäl tala för att i samband med konjunkturpolitiken på investeringsområdet ägna uppmärksamhet åt den lokala utvecklingen av produktion och sysselsättning. Här må sålunda erinras om önskvärdhe-

ten att Norrland i större utsträckning tillföres hemmamarknadsindustrier, som kunna motväga de starka konjunkturväxlingarna inom den där lokaliserade exportindustrien. En ensidig utveckling inom ett område av industrier med enbart manlig eller kvinnlig arbetskraft har även visat sig vara olycklig, icke minst ur befolkningspolitisk synpunkt.

Problem av här berört slag torde i betydande utsträckning kunna lösas genom en ändamålsenlig upplysning om de faktiska förhållandena. Företagen kunna i växande grad väntas bli lockade dit, där ett överskott på arbetskraft finns tillgängligt. Liknande metoder, som ovan föreslagits bli tillämpade för att påverka investeringarnas tidsfördelning, synas emellertid också i vissa fall kunna tillämpas för att — i den mån så är möjligt med hänsyn till de tekniskt-ekonomiska förutsättningarna och lämpligt med hänsyn till näringslivets effektivitet — påverka produktionens fördelning på olika orter. Man bör sålunda kunna räkna med en frivillig medverkan från näringslivets sida för att påverka utvecklingen i gynnsam riktning. De resultat, som kunna uppnås genom sådana frivilliga strävanden, belysas av de insatser som företag inom Norrlands skogsindustri gjort för att utveckla nya produktionsgrenar och omskola sitt folk för nya sysselsättningar. Även möjligheterna att påverka lokaliseringen genom olika former av stimulanser böra övervägas.

Förslag till ett investeringsråd.

Hur olika åtgärder i syfte att utjämna investeringarna skola utformas och vilka åtgärder, som i olika konjunkturlägen böra vidtagas, torde lämpligen göras till föremål för samråd mellan de representanter för Eders Kungl. Maj:t, som ha ansvar för konjunkturpolitiken, och representanter för de nyss nämnda organisationerna. Detta samråd synes böra ges en permanent form genom bildandet av ett *investeringsråd*. Rådets uppgift synes främst böra vara att utgöra ett forum för överläggningar, som syfta till att, på grundval av en översikt över konjunkturläget inom näringslivet, utforma riktlinjer för konjunkturpolitiken vad gäller investeringsverksamheten. Rådets verksamhet skulle främst vara inriktad på det privata näringslivets anläggningar i fast och rörligt kapital (byggnader, anläggningar och maskiner, respektive lager). I sådant sammanhang kan rådet emellertid ha anledning uppmärksamma investeringsverksamheten på andra områden och särskilt då de offentliga investeringarnas anpassning efter konjunkturläget i näringslivet. Uppmärksamhet bör även ägnas åt den ovan berörda frågan om investeringarnas fördelning på olika orter.

Det ligger i sakens natur, att de slutsatser som dragas inom ett sådant råd icke kunna få karaktären av beslut, som fattas av rådets majoritet, utan av vid bordet träffade frivilliga överenskommelser angående riktlinjer för investeringspolitiken, som det sedan ankommer på vederbörande att var på sitt håll verka för att de omsättas i praktiken. I vissa fall kan det dock bli aktuellt, att rådet avger offentliga utlåtanden och rekommendationer för att

informera olika parter respektive befrämja olika åtgärder, antingen dessa skola vidtagas av samhället eller enskilda.

Näringslivets investeringsverksamhet står i intimt samband med konjunkturpolitiken i alla dess former, sådan den utformas av statsmakterna. Det skulle därför vara önskvärt, att Eders Kungl. Maj:t läte sig representeras inom investeringsrådet.

Som medlemmar av investeringsrådet synes i övrigt böra ingå:

representanter för den statliga investeringsberedningen, arbetsmarknadskommissionen och byggnadslånebyrån,

representanter för såväl export- som hemmamarknadsindustri samt för lantbruket, utsedda av Sveriges Industriförbund, respektive Sveriges Lantbruksförbund,

representanter för arbetsmarknadens parter, utsedda av Landsorganisationen i Sverige och Svenska Arbetsgivareföreningen, samt

representanter för Kooperativa Förbundet och Sveriges Köpmannaförbund.

Representanter för andra näringsgrenar samt lokala intressen inom förvaltning och näringsliv torde få adjungeras vid behov. Skulle det av kommissionen föreslagna organet för lagringsfrågor komma till stånd, torde det böra representeras i rådet.

De frågor, som behandlas inom investeringsrådet, äro i regel av en sådan art, att de erfordra en konjunkturteoretisk belysning. Det föreslås därför, att ledaren för konjunkturinstitutets undersökningar förordnas att såsom sakkunnig deltaga i rådets överläggningar.

Till grund för rådets överläggningar böra läggas ingående undersökningar rörande utvecklingstendenserna inom olika delar av näringslivet, särskilt i fråga om investeringsverksamheten. Det kan förutsättas, att vederbörande näringsorganisationer genom egna utredningsorgan, exempelvis Industriens utredningsinstitut, låta verkställa fortlöpande undersökningar rörande utvecklingstendenserna inom respektive områden av näringslivet. Översikten över det allmänna konjunkturläget torde kunna för rådets räkning utföras av konjunkturinstitutet. Då redan existerande utredningsorgan sålunda kunna väntas stå till förfogande, bör investeringsrådets eget sekretariat kunna givas en begränsad omfattning.

Med hänsyn till den stora vikten av att de förberedande diskussionerna inom det åsyftade investeringsrådet så snabbt som möjligt kunna taga sin början, vill kommissionen understryka angelägenheten av att ett dylikt snarast kommer till stånd.

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering får sålunda hemställa att Eders Kungl. Maj:t anmodar ovan föreslagna näringsorganisationer att utse representanter i ett investeringsråd samt i övrigt vidtager de åtgärder som från statens sida erfordras för rådets bildande.

I behandlingen av detta ärende ha förutom undertecknad, ordförande, deltagit samtliga kommissionens ledamöter med undantag av herrar Gustafsson

och Ohlin. Beträffande sammansättningen av det föreslagna investeringsrådet har en till detta utlåtande fogad reservation avgivits av herrar Hernod, Liedberg, Nordenson, Söderlund, Wehtje och Åselius, vari förordas att plats i rådet borde beredas även representanter för andra ledande organisationer inom näringslivet än som ovan föreslagits. Reservation har vidare anförts av herr von Heland, som önskat bereda representation i investeringsrådet även för Riksförbundet landsbygdens folk.

Stockholm den 4 oktober 1944.

Underdånigst

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering

GUNNAR MYRDAL

Ingvar Svennilson

Särskilt yttrande

av herrar *Hèrnod, Liedberg, Nordenson, Söderlund, Wehtje* och *Åselius* beträffande förslaget om investeringsråd.

Med avseende å rådets sammansättning kan man tänkas följa endera av två huvudlinjer, nämligen antingen att begränsa omfattningen till några få alldeles påtagligt primärt intresserade grupper eller ock att söka få sammansättningen så allsidig som möjligt. Vi ha för vår del hävdat den förstnämnda linjen som den mest ändamålsenliga, därvid vi givetvis förutsatt, att rådet vid behov skulle komma att rådgöra med representanter för olika näringsorganisationer. Då emellertid rådet enligt majoritetsförslaget skulle komma att erhålla en omfattning, som går utanför berörda, starkt begränsade ram, följer därav enligt vår mening, att man konsekvent bör följa den andra huvudlinjen, nämligen att direkt i rådet få representerad all den sakkunskap, som kan vara av värde för dess verksamhet. Med hänsyn därtill bör plats i rådet enligt vår mening beredas även för andra ledande organisationer inom näringslivet.

Avvägningsproblem inom sysselsättningspolitiken efter kriget.

I. Problemställningen.

Det säger sig självt, att ju högre man eftersträvar att hålla sysselsättningen under en depression, desto större krav ställes på avvägningen mellan de åtgärder, som ingå i sysselsättningspolitiken. Desto mera ingripande måste nämligen dessa åtgärder påverka hela samhällsekonomien både på kort och lång sikt.

Att finna åtgärder, som tillsammans äro ägnade att resultera i en viss sysselsättningsgrad, är mot bakgrunden av krigstidens erfarenheter icke något svårlöst problem. Men samma resultat, mätt i antal sysselsatta personer, bör i princip kunna uppnås genom flera olika kombinationer av åtgärder, som i växlande grad innebära risker för en mindre gynnsam ekonomisk utveckling. De risker, som hota vid en långt driven sysselsättningspolitik, kunna indelas i följande grupper:

a) Risk för en *sänkt effektivitet hos näringslivet* både på kort och lång sikt:

Sysselsättningspolitiken återför arbetskraften till arbete antingen på det område, där den tidigare varit sysselsatt, eller på ett nytt. Däremot svara olika risker. Å ena sidan kan *produktionen konserveras* på områden, där en tillbakagång ligger i linje med den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt förhindras utvecklingen mot en ny produktionsinriktning. Å andra sidan kan en viss inriktning av sysselsättningspolitiken innebära en tillfällig *omställning av produktionen,* som i jämförelse med en oförändrad produktionsinriktning sannolikt på kort sikt medför en sänkning av produktionens effektivitet, och som kan försvåra en snabb återhämtning, när en konjunkturförbättring åter inträder.

b) Risk för en *inflationsartad stegring av löner och priser:*

Sysselsättningspolitikens åtgärder äro i huvudsak expansionistiska till sin innebörd; de öka inkomster och köpkraft. Ju högre kravet på sysselsättning ställes, desto större blir i vissa lägen risken att löner och priser komma på glid uppåt. Men även härvidlag bör kombinationen av åtgärder påverka resultatet.

II. Sysselsättningsåtgärdernas inriktning.

Det står redan från början klart, att möjligheten att förverkliga en framgångsrik sysselsättningspolitik efter kriget med små ogynnsamma verkningar av ovan angivet slag i hög grad underlättas, om sysselsättningsåtgärderna kunna planmässigt inriktas på olika grenar av näringslivet, respektive lokala områden. I analogi med finansvetenskaplig terminologi skulle man kunna tala om olika åtgärders *incidensområden, d. v. s.* det område, där en ökning av inkomster respektive sysselsättning kommer till stånd. Åtgärderna träffa närmast ett *primärt incidensom-*

råde men därjämte uppstå genom konjunkturell spridning *sekundära verkningar,* vanligen på ett vidare incidensområde. Vissa åtgärder ha ett begränsat och skarpt avgränsat primärt incidensområde, medan andra redan primärt få en vidare spridning inom ett område, vars gränser på förhand i regel te sig relativt vaga. Man kan därför tala om åtgärder med mera *speciell* och andra med mera *generell* incidens.

I det följande lämnas en kort översikt över olika viktigare åtgärder, som kunna ingå i statens konjunkturstabiliserande politik. Förteckningen är icke avsedd att vara uttömmande och incidensområdet har endast angivits i grova drag. Verkningarna av åtgärder med i regel relativt generell incidens, som penning- och allmän prispolitik, ha lämnats åsido.

Åtgärd:	Primärt incidensområde:
	Exportproduktion.
Ändring av valutakurser.	Generellt. (Påverkar samtidigt i växlande grad hemmamarknadsindustriens konkurrensläge.)
Handelspolitiska åtgärder (betalnings- och handelsavtal m. m).	Ofta av mera generell verkan. Kunna vid en mera ingående reglering av utrikeshandeln inriktas på speciella grenar av exportindustrien (respektive med importen konkurrerande industrier).
Exportkrediter.	Särskilda exportindustrier.
Lagring av exportvaror.	Särskilda exportindustrier.
	Kapitalvaruproduktion.
Förändringar av räntenivån.	Främst långsiktiga investeringar i byggnader och anläggningar.
Konjunkturutjämnande beskattningsformer.	Det enskilda näringslivets investeringar.
Bidrag till investeringskostnaden, speciella lånevillkor.	Jord- och skogsbrukets investeringar. Kommunala investeringar. Möjligheter föreligga till anpassning efter lokala arbetslöshetsläget.
Bostadspolitiska åtgärder.	Bostadsbyggande.
Statlig investeringsplanering.	Offentliga byggnader och anläggningar.
Lagring.	Råvaror och halvfabrikat (byggnadsjärn m. m.).
	Konsumtionsvaruproduktion.
Kontantbidrag till arbetslösa.	Beroende på kontantbidragens relativa höjd, upprätthålles en större eller mindre del av den vid full sysselsättning framträdande efterfrågan på konsumtionsvaror med även den lokala fördelningen i huvudsak bevarad.
Sänkning av skatter: direkta.	Fördelningen på inkomstgrupper beroende på progressiviteten hos beskattningen. Incidensen i fråga om produktionsområde svår att förutsäga; varierar med inkomstelasticiteten för efterfrågan på olika varor.

Åtgärd:	Primärt incidensområde:
Sänkning av skatter: indirekta	Dispositionen av inkomstanvändningen påverkas genom skattesänkningens fördelning på olika varor.
Prissänkningsaktioner, förändringar i avbetalningsvillkor, subventioner, beställningar för socialvård m. m.	Konsumtionsökningen kan genom valet av åtgärder inriktas på speciella varuområden.

Beträffande olika åtgärders *sekundära* incidensområden är vår kunskap relativt begränsad. I främsta rummet kan man emellertid räkna med en mot varje primärt inkomsttillskott svarande ökning av efterfrågan på *konsumtionsvaror*. Beträffande verkningarna på konsumtionen bör i övrigt gälla, att om man lyckas återställa sysselsättningen och därmed också inkomsterna på ett område genom någon åtgärd, dess sekundära incidensområde tämligen nära bör svara mot det tidigare bortfallet av sysselsättning och att å andra sidan det sekundära incidensområdet för åtgärder med olika primär incidens i huvudsak bör vara relativt likartad i fråga om spridningen på olika delar av produktionen men växla lokalt med åtgärdernas primära incidens. Vad gäller den sekundära incidensen på *investeringsområdet* måste större ovisshet råda. Uppstår på det primära incidensområdet en ökning av produktionen, som kräver en utbyggnad av kapaciteten, måste återverkningar på investeringsverksamheten uppstå. Sekundärt kan även lagerhållningen i näringslivet komma att påverkas. I övrigt växla verkningarna på investeringsområdet med den inverkan de allmänna resultaten av sysselsättningspolitiken utöva på företagens likviditet, löpande vinstresultat samt framtidsförväntningar, kommunernas finanser o. s. v.

Det ligger i sakens natur, att — i jämförelse med de primära verkningarna av en sysselsättningsskapande åtgärd — de sekundära verkningarna på sysselsättningen i regel sprida sig över ett större område; de kännetecknas enligt den här tillämpade terminologien av en mera generell incidens. Detta förhållande försvårar sysselsättningspolitiken, om dess uppgift är att genom olika åtgärder återställa sysselsättningen på ett *begränsat* produktionsområde. Sekundärt gå verkningarna lätt vidare med en spridning, som är svår att förutse. I vissa konjunkturlägen kan det därför bli aktuellt att motverka de sekundära mera generella verkningarna av de sysselsättningsskapande åtgärderna, exempelvis genom finanspolitiska åtgärder, som *begränsa* inkomster och köpkraft, och som redan primärt ha en relativt generell incidens.

III. Struktur- och konjunkturförändringar som orsaker till arbetslöshet.

En grundläggande förutsättning för avvägningen mellan olika sysselsättningsåtgärder blir frågan, i vad mån arbetslösheten framkallats av konjunkturella eller strukturella faktorer. Förändringar av konjunkturell art stå i ett sådant sammanhang med en allmän konjunkturrörelse, att nedgången i den ekonomiska verksamheten i en senare konjunkturfas följes av en motsvarande uppgång. De strukturellt betingade förändringarna i produktionen äro däremot engångsföreteelser — åtminstone om man begränsar betraktelsen till en vanlig konjunkturcykel.

Bland faktorer av strukturell art som kunna påverka produktionsutvecklingen må följande nämnas:

förändringar i den inhemska efterfrågan på grund av förändringar i befolkning, socialstruktur eller smak (exempel: en till följd av befolkningsutvecklingen på längre sikt vikande efterfrågan på bostäder);

förändringar i utrikeshandelns förutsättningar i fråga om efterfrågan på exportvaror eller utbudet av importvaror (exempel: ökad självförsörjning i exportländer

som en följd av längre driven industrialisering, respektive skärpt konkurrens för den inhemska produktionen som en följd av en teknisk utveckling i utlandet);

tekniska förändringar (exempel: nya kommunikationsmedel tränga tillbaka äldre);

förändringar i tillgången på råvaror (exempel: nedgång i skogens avkastning sedan urskogsförråden uttömts).

Varje konjunkturrörelse betingas i regel av en kombination av strukturella och konjunkturella faktorer. Varje konjunkturcykel får i väsentlig mån sin egenart genom de speciella strukturfaktorer, som genom olika konjunkturmekanismer påverka konjunkturförloppet. Strukturförändringarna utgöra samtidigt det inslag i konjunkturrörelsen, som på längre sikt sätter sin prägel på den ekonomiska utvecklingen. En förutsättning för att ett framåtskridande på längre sikt skall komma till stånd är, att dessa strukturförändringar icke hämmas utan att en anpassning till dem sker under konjunkturförloppet.

Det råder inget tvivel om, att konjunkturväxlingarna efter detta världskrig liksom efter det förra komma att i särskilt hög grad präglas av djupgående, strukturella förändringar. Att sådana måste framträda på det internationella området, av vilket vårt näringsliv är i så hög grad beroende, står utan vidare klart. Världsekonomien har under kriget genomgått och kommer som en följd av kriget ytterligare att genomgå synnerligen ingripande förändringar. Den politiska strukturen kommer att förändras på ett genomgripande sätt. Produktionsapparaten i olika länder har under kriget på ett revolutionerande sätt byggts ut respektive rivits ned. Tekniska framsteg, som gjorts under krigsansträngningarna, ha ackumulerats och komma efter kriget att överföras till den normala produktionen. En anpassning till dessa strukturfaktorer måste bli ett av näringslivets huvudproblem efter kriget och måste också komma att sätta sin prägel på en ekonomisk politik, som strävar att upprätthålla sysselsättningen. Även inom det svenska näringslivet har under kriget en utbyggnad av produktionsapparaten ägt rum, som på vissa punkter måste följas av en avveckling efter krigets slut. Detta gäller främst vissa delar av ersättnings- och rustningsproduktionen.

Att i efterhand fastställa de av strukturella faktorer framkallade förändringar, som på längre sikt ägt rum i näringslivet, möter i regel mindre svårigheter. Däremot är det givetvis svårt att under den löpande konjunkturutvecklingen bedöma, i vad mån förändringarna i produktion och sysselsättning äro av enbart konjunkturell eller även av strukturell art.

Svårigheterna sammanhänga främst därmed, att utvecklingstendenser av strukturell art ofta döljas av kortsiktiga konjunkturrörelser. En strukturförändring som medför, att produktionen på ett visst område på längre sikt går tillbaka, döljes sålunda ofta tillfälligt under en högkonjunktur men träder med desto större kraft fram under den påföljande depressionen. En strukturellt betingad utvidgning av produktionen slår å andra sidan vanligen igenom under högkonjunkturen. Strukturfaktorernas verkningar på produktion och sysselsättning framträda sålunda i väsentlig grad parallellt med förändringar av tillfällig konjunkturell art. Det fordras därför en särskild skärpa hos konjunkturanalysen för att kunna urskilja dem.

Svårigheter att särskilja förändringar av konjunkturell och strukturell art skulle kvarstå, även om man lyckas att i viss grad utjämna konjunkturrörelserna. Till de faktorer, som måste hållas isär, fogas då de till sin inriktning växlande motåtgärder, som den ekonomiska politiken sätter in för att stabilisera konjunkturen.

För en konjunkturanalys, som skall bilda underlag för sysselsättningspolitiken, måste det framstå som en av de viktigaste uppgifterna att söka särskilja bestående strukturförskjutningar och tillfälliga konjunkturväxlingar i produktion och sysselsättning. För att denna uppgift skall kunna lösas, fordras ett djupgående studium av förändringarna i olika strukturella faktorer, av de fria konjunktursammanhangen samt av den konjunkturpåverkande ekonomiska politiken. För att upp-

nå ett så tillfredsställande resultat som möjligt vore det önskvärt att kunna ställa prognoser relativt långt in i framtiden. Vissa möjligheter till prognos ha redan utnyttjats: För industriens investeringar göras prognoser ett år framåt. Byggnadslånebyrån upprättar prognoser för bostadsbyggandet. För de mekaniska verkstäderna insamlas av statens industrikommission uppgifter om orderstock och beräknad orderingång. Som ett exempel från exportområdet må nämnas, att skogsindustrien regelbundet för statens arbetsmarknadskommission framlägger en prognos för sysselsättningen under de närmaste månaderna. Genom sådana prognoser kan tid vinnas för en analys av utvecklingstendenserna, som kan tjäna som underlag för en lämplig avvägning av sysselsättningspolitiken.[1]

IV. Avvägningsfrågor.

a) *Åtgärder på primära depressionsområden.*

En analys av konjunktur- och strukturfaktorer av det slag, som ovan berörts, bör leda fram till en uppfattning om, på vilket område en konjunkturförsämring — vare sig strukturellt eller konjunkturellt betingad — primärt har satt in. Därifrån bör kunna skiljas sekundära förändringar, som inträda under konjunkturförloppet. Vid de ingående undersökningar av konjunkturutvecklingen i Sverige under mellankrigsperioden, som företagits av konjunkturinstitutet, har man exempelvis ansett sig kunna fastslå, att de svenska konjunkturrörelserna främst framkallats genom förändringar på utlandsmarknaderna. Förändringar i exporten ha därvid i förhållande till den allmänna svenska konjunkturutvecklingen framstått som en primär faktor i konjunktursammanhanget.

En sådan analys av orsaker och verkningar i konjunkturförloppet måste bli av den största betydelse för sysselsättningspolitiken. Flera skäl tala nämligen för, att dess första försvarslinje bör vara att söka *återställa sysselsättningen på depressionsområden som framstå som primära i konjunktursammanhanget.* Ett återställande av sysselsättningen på de primära depressionsområdena kan beräknas återställa produktionens struktur på ett sätt, som svarar mot den tidigare uppbyggda produktionsapparaten och den på olika områden tillgängliga arbetskraften, detta även på de sekundära depressionsområdena. Åtgärdernas omfattning kan begränsas. Genom att »stämma i bäcken» slipper man »dämma i ån». Om denna försvarslinje kan hållas, skulle samtidiga direkta stödåtgärder på sekundära depressionsområden icke blott vara överflödiga utan skulle även kunna framkalla skadliga verkningar. De skulle nämligen sannolikt leda till en överdimensionering av dessa områden, och därför medföra samma risk för sänkt effektivitet och inflationstendenser som varje tillfällig överdimensionering av ett område som ett led i sysselsättningspolitiken (jfr nedan).

Den ovan angivna huvudprincipen för sysselsättningspolitiken innebär icke med nödvändighet, att man främst inriktar åtgärderna på de områden, som uppvisa de mest utpräglade depressionssymtomen. Särskilt konjunkturkänsliga områden kunna nämligen mycket väl intaga en sekundär ställning i konjunktursammanhangen. Exempelvis kan en nedgång av exporten, med minskade inkomster som följd, i särskilt hög grad drabba produktionen av varaktiga konsumtionsvaror, möbler, inventarier, bilar m. m. Konjunkturkänsligheten bör emellertid i allmänhet vara stor även i motsatt riktning, och ett begränsat inkomsttillskott på det primära depressionsområdet bör medföra ett relativt starkt uppsving för de sekundärt drabbade näringsgrenarna.

För en politik som inriktas på själva depressionshärdarna måste det vara angeläget att kunna ingripa *på ett tidigt stadium.* Om detta icke sker, kan depressionen

[1] Frågan om möjligheterna att särskilja konjunktur- och strukturförändringar ha mera ingående diskuterats i *Strukturella inslag i de senare årens ekonomiska utveckling,* Medd. från Konj. inst. Ser. B: 1, Stockholm 1939.

så småningom sprida sig kumulativt både till konsumtions- och investeringsområdet på ett så omfattande sätt, att skadorna bli svåra att reparera. En bestående depression på primära eller sekundära områden försämrar vidare i längden företagens finansiella ställning och likviditet. Det därigenom försvagade underlaget för företagens investeringsverksamhet kan först så småningom förstärkas. »Förtroendet» till framtiden kan så småningom allt allvarligare rubbas, och blir allt svårare att återställa. En tids nedgång i konsumentinkomsterna verkar i samma riktning. Blir depressionen långvarig, tar det sedan tid, innan skulder hinna avbetalas och likviditeten förbättras, så att större utgifter kunna göras. Åtgärder för att återställa sysselsättningen på en senare tidpunkt måste därför — ceteris paribus, d. v. s. om de yttre konjunkturförutsättningarna icke förbättrats — sannolikt göras mera omfattande. Det räcker då måhända ej att ingripa på de primära depressionsområdena. Man kan därigenom icke hålla uppe en sysselsättning i hela produktionsstrukturen. Omfattande åtgärder bli sannolikt nödvändiga även på sekundära depressionsområden, både i fråga om investeringar och konsumtion. Det är, som nedan skall visas, icke heller alltid lämpligt eller ens möjligt att hålla uppe sysselsättning och inkomster på de primära depressionsområdena. Man tvingas även då att — som en andra försvarslinje — falla tillbaka på åtgärder som direkt inriktas på de sekundära depressionsområdena.

b) *Åtgärder vid strukturella förändringar i produktionen.*

Risken med en sysselsättningspolitik, som söker ingripa så snabbt som möjligt på primära depressionsområden, är, att en strukturellt betingad omställning av produktionen kan förhindras och att en på längre sikt oekonomisk inriktning av produktionen därigenom kan konserveras. Den svenska sågverksindustrien erbjuder ett exempel på ett område, där ett försök gjorts, att som ett led i sysselsättningspolitiken motarbeta i längden ofrånkomliga utvecklingstendenser. Råvarubasen är i detta fall begränsad och stödåtgärder på en ort, av det slag som tidigare företagits, leda förr eller senare till en nedgång av sysselsättningen på annat håll.

Visar det sig att nedgången på ett produktionsområde är av strukturell art, träda givetvis åtgärder för att öka rörligheten hos arbetskraften över till ett annat produktionsområde i förgrunden. En sådan rörlighet behöver ej med nödvändighet innebära en lokal förflyttning, eftersom produktionen inom någon annan näringsgren kan tänkas bli utvecklad på samma plats.

I en sådan situation har även stimulans åt ny företagsamhet (icke med nödvändighet i nya företag) sin givna plats som ett led i sysselsättningspolitiken. Åtgärder för att undanröja beskattningsformer, som försvåra företagsamhetens utveckling, kunna ur sådana synpunkter framstå som motiverade. I den mån den strukturella nedgången drabbar ett område med starkt specialiserat näringsliv (en motsvarighet till de engelska »special areas») blir det aktuellt att vidtaga åtgärder för att dit locka produktion av annat slag.

Utvecklingen av ny produktion går i vissa fall ej så snabbt, att genom strukturell förändring frigjord arbetskraft omedelbart kan överflyttas dit. Nya sysselsättningsområden kunna i regel ej skapas genom utnyttjande av gammal produktionskapacitet, utan det fordras en utbyggnad i viss riktning genom ny företagsamhet. En sådan utbyggnad kan bland annat vara beroende av den internationella konjunkturen. Om man icke avvaktar dess stabilisering utan forcerar utbyggnaden av nya produktionsenheter, kan man riskera, antingen att felinvesteringar göras på exportområdet eller att produktionen genom omställning mot hemmamarknaden vrides över i autarkisk riktning. Möjligheterna att snabbt finna vägar för en utveckling av ny hemmamarknadsindustri böra ju i stort sett vara större än på exportområdet. Men även här hotar risken för felinvestering respektive sänkt effektivitet, om man forcerar utvecklingen i viss riktning utan att avvakta utveckling av teknik och organisation respektive initiativ av verkligt nyskapande slag.

Vid en strukturell nedgång i produktionen synes det på grund av de anförda skälen motiverat att räkna med att det kan komma att erfordras en till sin längd växlande *väntetid, innan arbetskraften kan finna stadigvarande sysselsättning* på ett nytt produktionsområde. Sysselsättningsåtgärderna få i sådana fall delvis gestaltas provisoriskt, exempelvis i form av tillfälliga beställningar eller offentliga arbeten, som snabbt kunna avbrytas, såvida icke en förkortning av arbetstiden med kontant utfyllnad av lönen, finansierad med offentliga medel, framstår som den mest tillfredsställande lösningen.

Redan med hänsyn till den *tvekan,* som ofta kan komma att råda, huruvida en förändring av strukturell art föreligger eller icke, bör det ofta vara motiverat att tillgripa åtgärder av provisorisk karaktär.

c) *Åtgärder på sekundära depressionsområden.*

Ovan ha skäl anförts för den huvudregeln inom sysselsättningspolitiken, att man i främsta rummet bör söka återställa sysselsättningen på de primära depressionsområdena. Kunde en sådan politik konsekvent genomföras, skulle i bästa fall en tillfällig omställning av näringslivet under en depression helt kunna undvikas. De avsteg från en sådan politik, som måste göras med hänsyn till de strukturella förskjutningarna i näringslivet, ha ovan behandlats. Men vidare äro på vissa områden *möjligheterna begränsade att i erforderlig grad påverka sysselsättningen.* Särskilt gäller detta av självklara skäl exporten. Under tiden närmast efter kriget tillkommer som ett annat möjligt hinder brist på råvaror. I sådana fall måste — även om det gäller en nedgång, som beräknas vara betingad av en kortsiktig konjunkturförsämring — åtgärderna begränsas till att ge *tillfällig* sysselsättning på något annat område eller i varje fall inkomst åt den friställda arbetskraften. Situationen kan då komma att te sig på följande sätt: Produktionen inom en exportindustri går ned och enskilda inkomster inom denna industri beräknas därigenom falla bort till ett belopp av 100 milj. kr., per år räknat. Därav återställas 25 milj. kr. genom åtgärder för lagring av exportvaran i fråga, därför lämpad arbetskraft överflyttas till offentliga arbeten och uppnår där en inkomst av 25 milj. kr. Ytterligare 25 milj. kr. utdelas i kontanthjälp till inom exportindustrien kvarstående arbetslösa. Inkomsterna för enskilda ha sålunda gått ned till 75 milj. kr. I en däremot svarande grad uppstå sekundära depressionsverkningar bl. a. inom konsumtionsvaruproduktionen. Reduktionen av företagsinkomsterna blir sannolikt proportionellt större med återverkningar främst på investeringsverksamheten. De angivna åtgärderna äro sålunda icke tillräckliga för att uppväga hela den primära inkomstminskningen. Då — men först då — blir det motiverat att vidtaga åtgärder, som äro direkt inriktade på att *skapa sysselsättning på de sekundära depressionsområdena.*

d) *Tillfällig överdimensionering av vissa produktionsområden.*

Ovan ha angivits olika fall, då arbetskraften ej kan sysselsättas på sitt ordinarie produktionsområde och sysselsättning sålunda endast kan skapas genom att utvidga produktionen på något annat område. Har arbetslösheten uppstått genom en bestående strukturell tillbakagång, är det som ovan framhållits önskvärt, att arbetskraften snarast möjligt kan flyttas över till någon mera permanent ny sysselsättning. Erbjuder sig icke någon sådan möjlighet omedelbart, eller har arbetslösheten uppstått genom en konjunkturnedgång, som betraktas som övergående, återstår endast att tillfälligt bereda sysselsättning på ett nytt område, exempelvis byggnadsverksamheten, som tillfälligt överdimensioneras. Därigenom skapas en önskvärd motkonjunktur mot de depressionstendenser, som utgå från den primära arbetslöshetshärden. En sådan överdimensionering innebär emellertid också en snedbelastning av produktionssystemet, som ofta kan medföra även ogynnsamma ekonomiska verkningar. Vanligen måste man räkna med ett relativt lågt produktutbyte, när ovan arbetskraft sättes in på ett nytt område; redan detta förhållande är ägnat att motväga fördelen av att arbetskraften blir sysselsatt. Men vidare upp-

står risk för en stegring av produktionskostnaderna, när produktionsapparaten överbelastas och mera oekonomiska enheter få tagas i bruk, för felinvesteringar på det utvidgade produktionsområdet, inklusive närmast berörd produktion av halvfabrikat och råvaror, samt för stegringar av priser, vinster och löner med detta område som utgångspunkt. Sannolikt komma dessa tendenser att växa i styrka ju mera ett produktionsområde överdimensioneras. Speciella svårigheter kunna uppstå i de fall, då betydande löneskillnader föreligga mellan olika produktionsområden. En tillfällig överdimensionering av området med den högre lönenivån kan då lätt verka desorganiserande på arbetsmarknaden. Svårigheter måste nämligen uppstå att, när konjunkturen åter förbättras, få till stånd en återflyttning av arbetskraften till området med lägre löner. Arbetskraftens fördelning på olika områden kan sålunda komma att mera permanent snedvridas. Risker av detta slag torde aktualiseras, om arbetskraften under en depression flyttar över från exportindustrien till någon hemmamarknadsindustri med högre löner, exempelvis byggnadsindustrien.

Ur angivna synpunkter synes en större överdimensionering av den ordinarie *byggnadsverksamheten,* bostadsbyggande o. dyl., som ställer stora anspråk både på specialutbildad arbetskraft och byggnadsmaterial, erbjuda relativt stora risker. Riskerna reduceras väsentligt, om för det topptillskott av byggnadsverksamhet, som anses nödvändigt ur sysselsättningssynpunkt, väljes mindre materialkrävande arbeten, vilka som regel även kräva mindre av specialutbildad personal och speciell teknisk organisation.

Som regel torde *konsumtionsvaruproduktionen* på grund av behovet av specialutbildad personal lämpa sig mindre väl för en tillfällig överdimensionering. Risken för stegringar av löner och materialpriser på det överdimensionerade produktionsområdet förefinnes även i detta fall, om icke motåtgärder vidtagas.

Hänsyn måste dock även tagas till det förhållandet, att vid en överdimensionering av konsumtionsvaruproduktionen inkomsttillskotten motsvaras av ett *ökat utbud av varor,* som sedvanemässigt helt eller till betydande del betalas ur löpande inkomster. (En liknande ställning intager sådant mera kortlivat produktionskapital som jordbruksmaskiner.)

En sänkning av en konsumtionsvaras pris genom subvention med ett visst belopp ökar visserligen i och för sig köpkraften i samma grad som om samma belopp lagts ned på kontantunderstöd eller investeringar. Men om efterfrågan på varan i fråga är så elastisk, att konsumenternas utgifter för denna ökas, när det pris de få betala reduceras, kommer tydligen *köpkraft att avledas från marknaden i övrigt* och i motsvarande grad begränsas då risken för prisstegringstendenser på andra varuområden. I fråga om varaktigare konsumtionsvaror bör man kunna räkna med sådana verkningar (efterfrågeelasticiteten större än 1).

Sett ur en annan synpunkt innebär ju detta, att lånefinansierade statsutgifter för att sänka priserna på varor med starkt elastisk efterfrågan icke ha samma *allmänna* konjunkturstimulerande verkan som motsvarande utgift nedlagd i kontantunderstöd eller långsiktiga investeringar. Fördelen av sådana på konsumtionen inriktade åtgärder blir sålunda *mindre,* ju större *allmän* expansionsverkan man vill åstadkomma, men å andra sidan *större,* ju mera risken för inflationsartade prisstegringar överväger. — Alternativt kan avsättningen av en konsumtionsvara tänkas ökad genom a) en prissänkning, möjliggjord genom standardisering i förening med garantier för avsättning i långa serier eller b) för köparen gynnsammare avbetalningsvillkor — sålunda i båda fallen utan anlitande av subventionsmedel. Vid en starkt elastisk efterfrågan begränsas verkningarna i detta fall till att köpkraft avledes från varumarknaden i övrigt.

Kan en tillfällig omställning av produktionen mot nya områden uppnås helt enkelt genom att *utnyttja tidigare bestående produktionsenheter för nya ändamål,* bortfalla de här anförda betänkligheterna. Man kan sålunda tänka sig att exportindustriens kapacitet delvis skulle kunna utnyttjas för att framställa varor för in-

hemska behov. Genom särskild stimulans skulle avsättningen på hemmamarknaden kunna ökas av jordbruksmaskiner, hushållsapparater etc., som normalt skulle ha exporterats. På grund av exportindustriens starka specialisering äro emellertid möjligheterna till en sådan friktionsfri omställning starkt begränsade.

Till slut må erinras därom, att de risker, som äro förenade med en tillfällig omställning av produktionen, givetvis undvikas på enklaste sätt genom att vidmakthålla arbetskraftens *inkomster,* i avvaktan på att arbete åter skall kunna beredas antingen på det ordinarie produktionsområdet eller mera permanent på ett nytt.

V. Allmänna synpunkter på risken för inflationstendenser.

Huvudprincipen för den sysselsättningspolitik, som här diskuterats, är ju, att under en depression genom olika åtgärder hålla köpkraften i samhället uppe och därigenom förhindra en sammankrympning av den ekonomiska verksamheten. Styrkan hos dessa expansionsverkningar ha i olika sammanhang diskuterats mycket ingående. Denna sida av problemet har därför i denna promemoria i huvudsak förbigåtts, och det har endast antagits, att olika åtgärder få »sekundära verkningar» på produktion och sysselsättning. Om den ekonomiska politiken inriktas på att upprätthålla en »hög och jämn» sysselsättning, inställer sig emellertid även det motsatta problemet, nämligen hur man skall förhindra, att spänningen mellan köpkraft och produktiva resurser blir så stor, att resultatet endast delvis blir en ökad sysselsättning, emedan köpkraften delvis absorberas av höjda löner och priser. Statens utgifter för att öka sysselsättningen komma då delvis att åtgå för att finansiera en inflationsartad prisstegring.

Erfarenheterna under kriget ha visat, vilka risker för penningvärdets stabilitet, som följa med en snedbelastning av näringslivet och en överdriven ökning av köpkraften. Icke blott varutillgången utan i stor utsträckning även tillgången på arbetskraft har varit otillräcklig för att vid gällande priser hela efterfrågan på varor skulle kunna tillfredsställas. Sådana förutsättningar bilda en jordmån för inflationstendenser. Konkurrensen mellan företagen om marknaden avtrubbas, tyngdpunkten förskjutes mot en konkurrens mellan köparna om de otillräckliga varumängderna, och därigenom tendera varupriserna att stiga. En dragkamp uppstår mellan företagen om den otillräckliga arbetskraften med tendenser till överrörlighet hos denna och lönestegringar vid sidan av kollektivavtalen som följd. På grund av frånvaron av konkurrens mellan företagen och lättheten att genomföra prisstegringar försvagas företagarnas intresse att hålla sina kostnader nere.

Riskerna för sådana verkningar av en expansionistisk sysselsättningspolitik komma att växla icke blott med hur långt en sådan politik drives och hur olika åtgärder avvägas inbördes utan även med de yttre betingelserna för konjunkturutvecklingen. I motsats till under kriget bör man under normala konjunkturer kunna räkna med att den utländska konkurrensen håller tillbaka tendenser till prisstegring på stora delar av den svenska varumarknaden. Vid en tendens till allmänt prisfall, som härleder sig från utlandet, behöver en långt driven expansionistisk politik inom landet endast innebära en stabilisering av vissa delar av det svenska pris- och lönesystemet. Redan en sådan avvikelse reser emellertid, även om den icke innebär en försämring av penningvärdet, en rad problem för den ekonomiska politiken. Frågan om sysselsättningspolitikens inverkan på penningvärdet får sålunda, när den behandlas i det följande, ses i relation till den internationella prisutvecklingen, sådan den genom eventuellt växlande valutakurser förmedlas till den svenska marknaden.

Det skulle givetvis föra för långt att i detta sammanhang ingå på hela frågan om hur sysselsättningsåtgärdernas sammanlagda omfattning bör avvägas med hänsyn till verkningarna på penningvärdet. Denna fråga för nämligen in på hela frågan om penning- och konjunkturpolitiken. Den tidigare diskussionen av olika orsaker

till arbetslöshet och möjligheterna att skapa sysselsättning ger emellertid anledning till ett ganska självklart påpekande. Tydligt är, att storleken av den kvarstående arbetslösheten icke kan användas som en enkel mätare av hur mycket längre de allmänna expansionsåtgärderna böra sträckas. Sysselsättningspolitiken kan, som ovan visats, icke utformas på ett rationellt sätt utan att hänsyn tages till de faktorer av konjunkturell och strukturell art, som framkallat arbetslösheten. Men även det andra ledet i jämförelsen, köpkraftsökningen, kan icke behandlas som en enhetlig storhet. Just när sysselsättningspolitiken drives så långt, att inflationsrisker uppstå, måste nämligen, som ovan framhållits, uppmärksamheten i särskild grad riktas på avvägningen mellan olika åtgärder med inriktning på olika produktionsområden. Icke heller risken för prisstegring kan betraktas som en enhetlig företeelse utan blir i hög grad beroende av hur expansionsåtgärderna träffa olika marknader och vilka förutsättningar, som där föreligga för utlösning av prisstegringstendenser.

Risken för prisstegringar vid en spänning mellan köpkraft och varutillgång kommer tydligen att först aktualiseras på de områden, där utbudet ej är tillräckligt elastiskt för att kunna tillfredsställa en ökad efterfrågan utan större prisstegringar. Som regel kan man utgå ifrån att utbudselasticiteten är störst på de områden, där outnyttjade produktionsfaktorer finnas. Risken med en långt driven expansionspolitik är emellertid, att de anspråk på varor och tjänster, som därigenom komma att framträda, icke sammanfalla med den normala omsättningen på marknaden och därför ej heller svara mot det tidigare uppbyggda produktionssystemet i fråga om arbetskraft med olika specialisering, investeringar i produktionsmedel samt organisation. En sådan utveckling bör i viss mån kunna undvikas genom att på lämpligt sätt kombinera åtgärder med olika speciell incidens i fråga om sina verkningar på sysselsättningen. Ju högre kraven på sysselsättning ställas, i desto större utsträckning tvingas man emellertid att medvetet överdimensionera vissa områden av näringslivet. Snedbelastningen av systemet kommer därigenom att ökas, risk för prisstegringar uppstår på de områden, mot vilka efterfrågan främst riktar sig, medan samtidigt vissa depressionsöar kvarstå. Konkurrensen mellan företagen på de särskilt gynnade varumarknaderna försvagas, medan deras konkurrens om arbetskraften och olika produktionsmedel skärpes. Risk uppstår därmed för kumulativa pris- och lönestegringar liknande dem, som framträtt under kriget. Detta ålägger sysselsättningspolitiken en viss begränsning, om man vill undvika mera allmänna inflationstendenser. Från denna utgångspunkt synes en självskriven regel böra vara, att åtgärderna för att stimulera efterfrågan allmänt eller på enskilda varuområden icke få drivas så långt, att en spänning mellan köpkraft och varutillgång uppstår, som allvarligt försvagar konkurrensen mellan företagen på varumarknaderna. Det säger sig självt att denna gräns även kommer att växla med den på respektive områden förda löne- och prispolitiken i olika konjunkturlägen.

Som tidigare berörts, påverkas elasticiteten hos utbudet av olika varor även av möjligheterna till import. Under övergångstiden närmast efter krigets slut komma sannolikt dessa möjligheter att vara begränsade och detta ökar i och för sig risken för prisstegringar vid en expansionistisk sysselsättningspolitik. Så länge olika regleringar av varumarknaderna kvarstå, kan dock köpkraftstrycket omfördelas och prisstegringstendenserna hållas tillbaka. — I den mån hindren för importen bortfalla, och tillgången på viktiga råvaror ökas, kommer en anledning till inflationstendenser att försvinna. Möjligheterna att ersätta inhemska varor med importerade växla emellertid starkt mellan olika varuområden (växlande substitutionselasticitet). För vissa byggnadsmaterial torde exempelvis substitionsmöjligheterna vara starkt begränsade. I fråga om tjänster av specialiserad arbetskraft är man även i huvudsak hänvisad till de inhemska tillgångarna; risken, att köpkraftstrycket utlöser tendenser till lönestegringar, kommer sålunda att kvarstå. — Möjligheterna att överflytta köpkraftstrycket till importmarknaden måste emellertid ses i ett större han-

delspolitiskt sammanhang. En ökning av importen försämrar i och för sig vår betalningsbalans gentemot utlandet, och därigenom uppdrages, såsom i den tidigare svenska diskussionen klarlagts, ett mer eller mindre begränsat »internationellt utrymme» för vår konjunktur- och sysselsättningspolitik. Detta utrymme kan visserligen ökas genom kvantitativa regleringar av importhandeln, men därigenom skjutes problemet åter över till prisutvecklingen på hemmamarknaden.

VI. Sannolika konjunkturlägen efter kriget.

a) *Konjunkturfaktorerna.*

Konjunkturutvecklingen i Sverige under åren närmast efter kriget torde schematiskt kunna indelas i tre successiva stadier. Dessa skola här till en början karakteriseras enbart med hänsyn till *konjunkturtendenserna.* Bristen på råvaror införes sedermera som en komplicerande faktor.

Första stadiet. Ett vapenstillestånd i Europa kan tänkas följt av en stagnationsperiod. Anledningen skulle vara de omvälvningar i olika länders näringsliv, som följa med demobiliseringen, omflyttningen av folk mellan olika länder, orter och sysselsättningar samt politiska komplikationer. Stagnationen kommer i första hand att drabba vår exportindustri men även på hemmamarknaden kunna liknande företeelser framträda. Inkallelserna kunna bli hastigt reducerade, och näringslivet kan tänkas tveka i vilken riktning produktionen skall utvecklas för att svara mot fredstidens behov.

Detta stadium kan bli mycket kort men vid utdragna politiska komplikationer utomlands kan det även bli av längre varaktighet.

Andra stadiet. Så småningsom böra alla under kriget eftersatta behov och strävanden till återuppbyggnad göra sig gällande både utomlands och inom landet. Detta ger anledning att under detta andra stadium räkna med en livlig efterfrågan på våra exportvaror, delvis dock beroende av vår villighet att lämna krediter. Inom landet bör även framträda en tendens till livlig investeringsverksamhet svarande mot under kriget uppskjutna investeringar samt strävandena att utveckla en på civil förbrukning inriktad produktion.

Tredje stadiet. Med hänsyn till de utvecklingsmöjligheter, som påvisats föreligga bl. a. i Förenta Staterna, föreligger risk för att uppbyggnadskonjunkturen så småningom efterträdes av en konjunkturförsämring, som i första hand drabbar vår export. Ett sådant inflytande på vår konjunktur kan dock tänkas bli motvägt av en mera konjunkturstabil efterfrågan på våra exportvaror från Rysslands sida eller för återuppbyggnad i andra europeiska länder särskilt då inom Norden. Man synes dock böra bereda sig på att vårt näringsliv under detta stadium kan komma att utsättas för en depression av förkrigstyp, med en primär nedgång av exporten och sekundära återverkningar på hemmakonjunkturen.

b) *Råvaruförsörjningen.*

Konjunkturläget under efterkrigsåren blir emellertid även beroende av hur den ovan skisserade export- och investeringskonjunkturen kombineras med möjligheterna till import. Risk anses föreligga, att råvarutillförseln under åren närmast efter det europeiska krigets slut icke blir tillräcklig för att möjliggöra en fri konjunkturutveckling. De råvaror som därvid synas kunna bli av strategisk betydelse äro främst *gummi, kol och koks* samt *järn och stål.* Såväl investeringsverksamheten som vissa delar av exporten äro beroende av tillförsel utifrån av dessa varor. Byggnadsverksamheten är beroende av bränsle för byggnadsämnesindustrien samt även av import av byggnadsjärn. Skogsindustrien får vid knapphet på bränsle konkurrera med andra industrier om vedtillgångarna. Vidare är ju exporten av järn och stål samt verkstadsprodukter beroende av importen av järn och stål samt indirekt av tillgången på bränsle. Man kan sålunda konstatera, att just de områden,

som ur allmän konjunktur- och sysselsättningssynpunkt äro av strategisk betydelse, i särskilt hög grad äro beroende av de råvaror, som ligga inom riskzonen.

c) *Utvecklingens tidsföljd.*

Såväl konjunkturfaktorerna som råvaruförsörjningen kan komma att uppvisa en mycket växlande utveckling, såväl i förhållande till tidsskalan som i fråga om de kombinationer, i vilka de framträda. Konjunkturutvecklingen blir sålunda i hög grad beroende av prisutvecklingen under olika stadier; en inflationsperiod följd av deflation kommer i hög grad att skärpa konjunkturtendenserna.

Av största betydelse blir, i vilken grad råvarusvårigheter komma att framträda under olika stadier. Som det mest ogynnsamma alternativet framstår, att importmöjligheterna bli starkt begränsade under *hela* det andra stadiet, då exportkonjunkturen antages vara relativt gynnsam, och att denna konjunktur därför endast delvis kan utnyttjas. Risk skulle vid en sådan kombination föreligga för att under alla tre stadierna mer eller mindre utpräglade depressionstendenser skulle komma att framträda inom det svenska näringslivet.

VII. Sysselsättningsproblemen i olika konjunkturlägen.

I det följande skall ett försök göras att med utgångspunkt från den föregående översikten över utvecklingsmöjligheterna efter kriget karakterisera vissa tänkbara konjunkturlägen, där en statlig sysselsättningspolitik med investeringspolitiken som främsta instrument behöver sätta in. Urvalet av dessa konjunkturlägen har sålunda skett med hänsyn till de risker för en ogynnsam utveckling, som kunna komma att föreligga. Gynnsamma alternativ ha uteslutits, och framställningen får sålunda icke uppfattas som en bedömning av den mest sannolika utvecklingen.

När det gällt att karakterisera de olika konjunkturlägena, har det varit nödvändigt att förenkla och schematisera framställningen. Sålunda har råvaruproblemet endast berörts i fråga om de tre ovan nämnda råvarorna; modifikationer måste införas, i den mån brist på andra råvaror skulle framträda.

Första stadiet. Utvecklingstendenserna under detta stadium måste tydligen väntas bli mycket obestämda.

1 a. Om detta stadium förväntas bli relativt *kortvarigt,* synes sysselsättningspolitiken främst få inriktas på *att* underlätta en omställning på arbetsmarknaden, *att* i viss utsträckning producera på lager för avsättning under en kommande exportkonjunktur, *att* suga upp sysslolös arbetskraft i mera tillfälliga offentliga arbeten, varvid dock i så hög grad som möjligt bör förhindras att sådana sysselsättningsåtgärder bromsa en definitiv omställning av näringslivet. I vissa fall torde en förkortning av arbetstiden, kombinerad med kontantbidrag, vara bäst ägnad att hålla arbetskraften i beredskap för ett kommande uppsving.

1 b. Skulle åter det första stadiet tendera att bli *långvarigt* riskerar man att komma in i konjunkturlägen liknande det mest ogynnsamma alternativ, som nedan uppställts för det andra stadiet (jämför 2 c).

Andra stadiet. Som en sannolik utveckling under det andra stadiet har ovan betecknats, att gynnsamma konjunkturtendenser framträda både vad gäller export och investeringar, men att knapphet på vissa råvaror alltjämt råder. I ett sådant läge kunna verkningarna på sysselsättningen bli helt olika beroende på vilka trånga sektioner, som på grund av råvarubrist uppstå inom produktionen. Man har i detta avseende anledning skilja på två huvudfall:

2 a. Det ena inträder i en situation, där *importen av kol och koks är starkt begränsad men transportapparaten fungerar och försörjningen med byggnadsjärn är relativt tillfredsställande;* arbetslösheten på vissa områden kommer då att mer än uppvägas av ökad sysselsättning, framför allt i skogen, så att *brist sannolikt uppstår på arbetskraft.*

2 b. Det andra inträder, om *icke blott tillgången på fossilt bränsle utan även transportapparatens kapacitet och järntillgången äro starkt begränsade.* Även vid ett i övrigt gynnsamt konjunkturläge måste i en sådan situation uppstå en betydande arbetslöshet, främst inom byggnadsverksamheten. Skogsindustrierna böra däremot även i detta läge kunna erhålla virke och brännved i erforderliga kvantiteter. Sysselsättningspolitiken torde i detta läge främst få inriktas på att igångsätta mindre materialkrävande arbeten. I den mån detta anses kunna och böra ske i sådan utsträckning, att all inom byggnadsindustrien kvarstående arbetskraft absorberas, och om exportindustrierna i huvudsak kunna utnyttja sin kapacitet för export eller avsättning på hemmamarknaden behöver någon större försämring av inkomstläget icke inträda. Därmed begränsas också behovet av åtgärder för att upprätthålla sysselsättningen i den sekundärt drabbade konsumtionsvaruindustrien.

2 c. Ett svårare läge uppstår, om den antagna *råvarubristen kombineras med otillfredsställande avsättningsmöjligheter för vissa exportindustrier.* Eftersom behoven av våra exportvaror ute i världen kunna beräknas vara stora under denna period, böra i ett sådant läge i första hand övervägas handelspolitiska åtgärder för att hålla exporten i gång. En andra försvarslinje i kampen mot arbetslösheten bildar en ytterligare utvidgning av de icke materialkrävande offentliga arbetena. I den mån sådana åtgärder icke kunna sträckas tillräckligt långt, återstår att komplettera sysselsättningsåtgärderna med kontantbidrag åt de arbetslösa. Men sannolikt blir det även aktuellt att stimulera efterfrågan inom sekundära depressionsområden, exempelvis konsumtionsvaruindustrier, som icke påverkas av bristen på råvaror och transportmedel.

Tredje stadiet. Karakteristiskt för detta stadium till skillnad från det närmast föregående antages vara, att *begränsningen i importmöjligheterna* har bortfallit. Utrymme finnes sålunda för en fri konjunkturrörelse, som i sina grunddrag icke avviker från förhållandena före kriget. Liksom konjunkturerna före kriget voro vitt skilda till sin typ, såväl vad gäller de grundläggande orsakerna som utvecklingsgången, måste man räkna med att vi efter kriget kunna komma in i konjunkturlägen av mycket växlande karaktär. De avvägningsproblem, inför vilka sysselsättningspolitiken kan komma att ställas efter kriget, ha på ett allmänt plan belysts i det föregående. Som en komplettering skall här diskuteras ett par speciella konjunkturlägen. Bland mångfalden av tänkbara kombinationer ha uppställts följande båda fall:

3 a. *Depressionen inom näringslivet är av internt ursprung. Exporten går för fullt, men investeringsverksamheten går ner.* Detta fall, som knappast torde vara av annat än teoretiskt intresse, anföres här närmast för att belysa problemens art.

Antar man, att nedgången av investeringsverksamheten helt hänför sig till *byggnadsverksamheten,* exempelvis bostadsbyggandet, blir konjunkturpolitikens uppgift relativt enkel. Även den sekundära arbetslösheten på andra områden bör då kunna elimineras genom stimulans åt byggnadsverksamheten, som åter för upp den till högkonjunkturnivå.

Läget kompliceras, i den mån nedgången av *maskininvesteringarna* äro mycket framträdande. Investeringspolitikens möjligheter hänföra sig nämligen i främsta rummet till byggnads- och anläggningsverksamheten, medan svårigheterna att påverka maskinanskaffningen äro större. De avvägningsproblem, som därmed uppstå, äro identiska med dem, som behandlas i nästföljande fall (3 b.).

3 b. *Exporten går ned på grund av försämrat marknadsläge utomlands. Den drar med sig investeringar, främst inom exportindustrien; även bostadsbygge och kommunala investeringar på exportindustriorterna följa med i nedgången. Inkomstbortfallet sprider depressionen till konsumtionsvaruindustrien. Denna utveckling begränsar ytterligare investeringsverksamheten.*

Detta fall ansluter sig nära till en typisk depression före kriget. Ett depressionsläge av detta slag har schematiskt angivits i tabellen på sid. 34, avd. I. Siffrorna

anknyta ungefär till storleksordningarna inom det svenska näringslivet. Något försök till en noggrannare kalkyl av olika återverkningar av den primära exportnedgången har dock icke gjorts. Siffrorna avse sålunda endast att utgöra ett stöd för en diskussion av problemställningen.[1]

	Utgångsläge. Inkomst vid »full sysselsättning» milj. kr.	Inkomstbortfall (—) respektive -tillskott (+), milj. kr., inom olika näringsgrenar								
		totalt	malm järn	verkstäder	skogsindustri	övrig export	övriga konsumtionsvaror	byggn. ämnes industri	Byggnadsverksamhet industriell	Byggnadsverksamhet övrig
			1	2	3	4	5	6	7	8
I. Område för *primär* förändring:										
exportindustri....	1 800	— 400	— 50	—150	—150	—50				
Område för *sekundär* förändring:										
investeringar	2 500	— 500	— 75	—125				—100	—50	—150
konsumtionsvaruproduktion	6 000	— 900	— 50	—150			—700			
Summa	**10 300**	**— 1 800**	**—175**	**—425**	**—150**	**—50**	**—700**	**—100**	**—50**	**—150**
II. Förändring genom *arbetsanskaffning*										
primärt	—	+ 400	+ 50	+ 50				+100	+50	+150
sekundärt.....										
investeringar....		+ 25		+ 25						
konsumtionsvaror		+ 425	+ 25	+ 75			+325			
Summa tillskott		**+ 850**	**+ 75**	**+150**			**+325**	**+100**	**+50**	**+150**
Återstår inkomstbortfall		— 950	—100	—275	—150	—50	—375	0	0	0

Enligt de gjorda antagandena har en primär nedgång av inkomsterna inom exportindustrien med 400 milj. kr. medfört ett sammanlagt inkomstbortfall av 1 800 milj. kr., varav 900 milj. inom konsumtionsvaruproduktionen, vari även inräknas motsvarande distribution.

Om man antar, att åtgärder för att hålla uppe exportproduktionen icke kunna ifrågakomma, får sysselsättningspolitiken tydligen främst inriktas på att neutralisera den sekundära nedgången av investeringsverksamheten. Följande åtgärder bli därvid aktuella: Bostadsbyggandet stabiliseras genom olika bostadspolitiska åtgärder, och offentliga arbeten sättas in för att motverka nedgången i byggnadsverksamheten i övrigt. Inkomsterna ökas härigenom med 300 milj. Vidare stimuleras industrien att antecipera planerade byggnadsföretag; härigenom ökas inkomsterna med 100 milj. kr. Dessa åtgärder återverka på konsumtionsvaruproduktionen samt även på industriens maskinanskaffningar. Nettoresultatet har angivits i tabell s. 34 avdelning II. Genom de antagna åtgärderna har byggnadsverksamheten bragts upp till normal omfattning. Trots detta kvarstår ett inkomstbortfall av 950 milj. kr.

[1] Följande speciella antaganden ha gjorts: Ett inkomstbortfall av 900 milj. kr. i exportindustri och investeringsverksamhet motsvaras av en lika stor minskning av konsumtionsvaruproduktionen. Industriens investeringar antagas ha gått ned med ungefär 1/3 både i fråga om byggnader och maskiner. Inkomsten inom byggnadsverksamheten i övrigt antages minskad med 300 milj. kr., varav hälften hänför sig till den egentliga byggnadsverksamheten, medan resten fördelar sig på järn-, verkstads- och övrig byggnadsämnesindustri. Nedgången i konsumtionsvaruproduktionen har relativt godtyckligt fördelats på olika näringsgrenar.

Arbetslösheten är nu eliminerad inom byggnadsindustrien men kvarstår inom exportindustrierna och verkstadsindustrien, som även fått sin inhemska avsättning minskad, samt vissa konsumtionsvaruindustrier.

I anslutning till tabellen må i övrigt anföras följande synpunkter på verkstadsindustriens läge under en efterkrigskris: Det är icke orimligt att antaga, att en nedgång av exporten under en framtida depression i hög grad kan komma att hänföra sig till denna industrigren, då den under kriget blivit överdimensionerad i alla länder. Återverkningarna av en exportnedgång på det inhemska näringslivet böra även tendera att minska avsättningen av maskiner på hemmamarknaden. Vissa delar av verkstadsindustrien äro vidare inriktade på produktionen av konsumtionsvaror med relativt konjunkturkänslig efterfrågan. Verkstadsindustrien kan därför, såsom antagits i det anförda exemplet, komma i ett relativt utsatt läge under en depression. De offentliga arbetena öka ju i regel främst sysselsättningen inom byggnadsverksamheten, medan det indirekta stödet åt verkstadsindustrien blir väsentligt svagare. I ett konjunkturläge av här angiven typ synes det emellertid angeläget att i förgrunden skjutas särskilt materialkrävande arbeten och direkta materialbeställningar, exempelvis för kommunikationsväsendet. Bland andra åtgärder, som under en efterkrigskris kunna bli aktuella för att stödja sysselsättningen inom verkstadsindustrien, kunna förutom handelspolitiska åtgärder nämnas en utvidgad anskaffning av jordbruksmaskiner samt en påskyndad förnyelse av fartygstonnaget. I den mån nedgången av verkstadsindustrien anses vara av bestående strukturell karaktär, bör det dock ur de synpunkter, som behandlats i inledningen till denna promemoria, icke vara önskvärt att åtgärder vidtagas, som på längre sikt binda arbetskraften inom denna industrigren.

Ett av de centrala problemen för sysselsättningspolitiken i ett läge av angivet slag blir även i vad mån byggnadsverksamheten genom en ytterligare ökning bör överdimensioneras för att tillfälligt sysselsätta folk från andra näringsgrenar, närmast export- och verkstadsindustrien. Ytterligare materialleveranser skulle därigenom samtidigt bli erforderliga från maskin- och verkstadsindustrien samt olika byggnadsämnesindustrier, samtidigt som konsumtionsvaruproduktionen ytterligare stimuleras. Av skäl, som ovan anförts, måste dock vid en tillfällig ansvällning av byggnadsverksamheten ett ökat utrymme anslås åt tekniskt enklare och därmed vanligen också mindre materialkrävande arbeten.

Överdimensionering av byggnadsverksamheten kan i varje fall sannolikt icke sträckas så långt, att det i ett mycket ogynnsamt exportläge icke kommer att kvarstå arbetslöshet inom exempelvis verkstads- och skogsindustrien. Även om kontantbidrag utgå till de arbetslösa, kommer arbetslösheten att medföra en minskning av inkomsterna, som bland annat kan komma att motsvaras av en viss arbetslöshet inom konsumtionsvaruindustrierna. Även åtgärder för direkt stimulans av konsumtionen bli därför aktuella. Det är emellertid uppenbart, att icke heller genom sådana åtgärder kan arbetskraften inom hårt specialiserad exportindustri sättas i arbete. Såväl investeringspolitiken som andra alternativa åtgärder måste sålunda i en konjunktursituation sådan som den här diskuterade sannolikt stanna vid en punkt, som ligger under full sysselsättning; en komplettering med kontantunderstöd blir därför nödvändig.

Stockholm den 1 oktober 1944.

INGVAR SVENNILSON.

Till KONUNGEN.

Inom kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering har till behandling upptagits olika frågor rörande arbetsmarknadsförhållandena särskilt under en eventuell krisperiod med tendenser till arbetslöshet. Till dessa frå-

gor hör problemet om hur det av arbetslöshet orsakade inkomstbortfallet skall kunna effektivt ersättas. I detta ämne har kommissionen beslutat att till Eders Kungl. Maj:ts kännedom överlämna följande betänkande med förslag om kontanthjälpsverksamheten till förmån för arbetslösa.

Även om man utgår från att det allmänna ekonomiska programmet för efterkrigstiden inriktas på att åstadkomma största möjliga sysselsättning, komma dock vissa grupper att utsättas för arbetslöshet. Vi komma alltid att vara beroende av konjunkturväxlingarna på världsmarknaden, även om vi lyckas begränsa deras inflytande. Vi kunna minska säsongvariationerna på arbetsmarknaden men icke upphäva dem. Även i bästa fall kommer det vanligen att kräva en viss tid, innan friställd arbetskraft kan återinpassas i produktionen. Arbetslöshetsrisken kommer alltid att vara större för vissa slag av partiellt arbetsföra än för fullgoda arbetare, även om vi göra allt för att öka de partiellt arbetsföras användbarhet.

Till och med om man räknar med att största möjliga antal personer, som icke på annat sätt kunna beredas arbete, skola hänvisas till särskilda beredskapsarbeten och yrkesutbildningskurser, kommer i alla fall att kvarstå en större eller mindre rest av arbetslösa, som temporärt måste hjälpas i andra former. Det tar tid, innan en arbetslös person kan beredas sysselsättning med beredskapsarbete eller placeras på en yrkesutbildningskurs. Även med den bästa organisation är det omöjligt att ge dessa anordningar en sådan förläggning i tid och rum, som fullkomligt motsvarar arbetslöshetens variationer. Man bör inte ge anordningarna en sådan omfattning, att platstillgången relativt snart kan befaras överstiga behovet; redan därav följer, att platstillgången tenderar att bli mindre, än vad som svarar mot behovet vid de tillfällen, då arbetslösheten når sin högsta höjd. Härtill kommer att det på grund av knappheten på råvaror, på planerings-, administrations- och ledarepersonal, på yrkesarbetare och annat kan bli omöjligt att ens uppnå en så stor kapacitet, som — med nyss angivna begränsning — skulle vara önskvärd.

Av dessa skäl måste övriga åtgärder kompletteras med ett system för kontanthjälp åt arbetslösa.

Frågan om hur ett sådant system bör konstrueras är synnerligen komplicerad. Detta sammanhänger väsentligen med de olika och stundom svårförenliga krav, som bruka ställas på kontanthjälpsverksamheten. Vi ha därför skäl att diskutera dessa krav, vart och ett för sig.

All kontanthjälpsverksamhet till förmån för arbetslösa har ju till uppgift att motverka eller begränsa det inkomstbortfall, som arbetslösheten hotar att medföra. Detta är angeläget av två skäl. Det viktigaste är att de arbetslösas levnadsstandard icke får pressas ned till en så låg nivå, att några fysiska och psykiska hälsorisker framträda. Dessutom är det särskilt i depressionstider viktigt, att köpkraften i samhället vidmakthålles, och kontanthjälpsverksamheten bör då bidraga till att tjäna detta syfte.

Vad beträffar den första av dessa synpunkter skulle man vänta, att kontanthjälpsverksamheten hade baserats på verkligt systematiska undersök-

ningar om vilken *inkomst som erfordras för att vidmakthålla en minimistandard.* Några tillräckligt ingående sådana undersökningar ha emellertid hittills icke gjorts i vårt land. Men en grundlig sådan utredning är erforderlig för att man så rationellt som möjligt skall kunna avväga minimistandardsynpunkten mot övriga önskemål i understödspolitiken, t. ex. hänsynen till den faktiska lönestrukturen.

Anledningen till att en sådan undersökning ännu icke blivit verkställd är till väsentlig del, att det möter stora svårigheter att objektivt definiera en godtagbar minimistandard. Det kan därför vara anledning att något beröra dessa svårigheter.

I viss mån blir alltid fastställandet av en minimistandard godtyckligt. Detta framträder bland annat däri, att uppfattningen i denna fråga påverkas av de aktuella inkomstförhållandena. Av denna anledning bruka minimikraven vanligen höjas, allteftersom de faktiska levnadsförhållandena i samhället förbättras.

Men godtycket är icke fullständigt. Så är t. ex. den förändring, som standardbegreppet genomgått, inte bara betingad av att inkomstnivån förskjutits uppåt. Den beror också därpå, att den moderna forskningen i allt högre grad understrukit sambandet mellan levnadsstandarden å ena sidan och det fysiska och psykiska hälsotillståndet å den andra. Man har kommit underfund med att kravet på en standard, som är tillräcklig för livets uppehälle och för arbetsförmågans bevarande, kan betyda något annat och mera, än att folk i de flesta fall skall undgå att direkt svälta ihjäl eller att varaktigt få sina krafter nedsatta på grund av undernäring. Det kan också betyda, att döds- och sjukriskerna inte skola oförmånligt påverkas av levnadsvillkoren. För en tiopersonsfamilj, som bor i ett rum och kök utan vatten och avlopp, ökas risken för infektioner till följd av trångboddheten och bostadens otillräckliga sanitära utrustning. Det innebär särskilt, att spädbarnens liv kommer i större fara än eljest; trångboddhet har också en dålig inverkan på det psykiska hälsotillståndet. På liknande sätt kan en person under åtskillig tid vara någorlunda arbetsför, även om han lever på en ensidig och kvalitativt otillfredsställande kost, förutsatt att kalorivärdet är tillräckligt. Men han blir i alla fall lättare sjuk, än om kosten varit i alla avseenden fullvärdig, och hans genomsnittliga arbetsförmåga blir på så sätt nedsatt.

Allt detta betyder, att en höjning av standarden i bestämda hänseenden till en viss nivå, som ligger över den som tillfredsställer de *omedelbara* fysiska minimibehoven, inte har innebörden av någon lyx utan i stället kan representera en av de ur samhällelig synpunkt mest givande investeringar som kunna göras. Bakom de nyss berörda förskjutningarna i föreställningen om en minimistandard ligga sålunda viktiga objektiva överväganden.

När det gäller att fixera minimikostnaden för en hälsostandard (d. v. s. en standard så hög, att en ytterligare höjning icke skulle minska sjuk- och dödsriskerna i mera avsevärd mån) böra objektiva överväganden få största möjliga plats i analysen, samtidigt som det dock ofrånkomliga omdömeselementet i görlig mån begränsas. Svårigheterna äro härvidlag icke lika stora över hela linjen. För att börja med de mest svårbestämbara elemen-

ten, är det givetvis omöjligt att på ett entydigt sätt ange en godtagbar minimikostnad för olika kultur-, rekreations- och förströelsebehov. Men dessa behov äro dock av väsentlig betydelse för det psykiska och moraliska hälsotillståndet; sålunda torde det numera vara allmänt erkänt bland sakkunniga, att frånvaro av sunda rekreationsmöjligheter verkar stegrande på ungdomsbrottsligheten. Vill man uppnå en eftersträvad hälsostandard, kan man därför icke avfärda problemet genom att underlåta att ta hänsyn till dessa behov. Man blir i stället tvungen att medräkna ett visst utgiftsbelopp också för sådana ändamål, även om man — med hänsyn till obestämbarheten — gör detta belopp litet.

När det gäller kläder och heminredningsartiklar är obestämbarhetsmarginalen likaledes avsevärd men dock väsentligt mindre än i förra fallet. I detta fall liksom i alla andra finns det otvivelaktigt också individuella variationer i behovet. Kroppsarbetare slita t. ex. kläder mera än andra, och de som äro sysselsatta med utomhusarbete behöva fler ombyten än vad som eljest är erforderligt; vid arbetslöshet bortfalla emellertid alla sådana merbehov. De familjer, som inte ha råd att hålla sig med lejd hemhjälp, ha större behov än andra av arbetsbesparande hemutrustning; detsamma gäller vid jämförelse mellan familjer med olika barnantal och mellan hushåll där hustrun är förvärvsarbetande och sådana där hustrun helt ägnar sig åt hemmet. Men med utgångspunkt från dessa och liknande överväganden finnas dock vissa möjligheter att fixera för olika familjetyper avpassade minimibehov, varvid man givetvis bortser från behov av mera tveksam angelägenhetsgrad. I den mån som den hygieniska forskningen ägnar större uppmärksamhet åt dessa frågor än vad som hittills varit fallet, kan för övrigt obestämbarhetsmarginalen begränsas.

I fråga om bostadsposten är det väsentligt lättare att på objektiva grunder fixera en minimikostnad. Här kan man dessutom direkt anknyta till sådana standards som utvecklats av de statliga bostadsorganen. Ännu bättre ligger frågan till i fråga om livsmedelsbehovet. I detta fall kan man utgå från tämligen allmänt vedertagna normer angående det s. k. optimala behovet av kalorier, äggvita, mineralämnen och vitaminer. Naturligtvis representera dessa normer ingen fullkomlighet; tid efter annan ändras de eller bli skarpare fixerade, allteftersom den näringshygieniska forskningen gör ytterligare landvinningar. Dessutom varierar livsmedelsbehovet för olika individer bland annat efter arbetets karaktär — personer med tungt kroppsarbete ha vida större behov än andra — samt efter kroppsvikten och den individuella konstitutionen. Men på denna punkt har den hygieniska forskningen i alla fall lämnat förhållandevis klara besked, som utgöra den bästa utgångspunkt som man kan få för beräknande av en viktig del av minimibudgeten. Problemet om hur standardkraven i fråga om kalorier, vitaminer etc. skola kunna »översättas» till lämpliga kostnadsbelopp bör rimligtvis kunna lösas därigenom att man studerar den faktiska konsumtionen och därvid fastställer, vid vilka minsta utgiftsbelopp för livsmedel — olika för olika familjetyper och dyrorter — det i praktiken varit möjligt att åstadkomma en kost, som uppfyller de godtagna näringshygieniska kraven.

Det behövs en systematisk sammanställning av alla sådana objektiva överväganden, som kunna rymmas i levnadsstandardsbegreppet. Även om det slutliga resultatet i viss mån måste bli en omdömesfråga, bör det ändock kunna bli av stort värde, om en sådan undersökning anförtros åt sakkunniga och opartiska utredningsorgan. Den omständigheten att en del av den *arbetande* befolkningen kan befinnas leva på en nivå, som ligger under den hälsostandard man fastställer, är knappast något skäl att avstå från att utföra undersökningen. För det första är det erkänt, att socialhjälpen bör avvägas även ur andra synpunkter än hänsynen till levnadsstandarden. För det andra kan utredningen bli av betydelse också för andra ändamål än de i inskränkt mening socialpolitiska. Resultaten kunna sålunda komma att utnyttjas såsom riktpunkter även i jordbrukspolitiken, lönepolitiken och i den allmänna ekonomiska politiken. Det sysselsättningsprogram, som kommissionen utarbetar, är icke uteslutande självändamål. Den höga sysselsättningsnivå, som man syftar till, skall i sista hand möjliggöra att levnadsstandarden höjes och särskilt att alla ur hälsosynpunkt skadliga brister i svenska folkets levnadsstandard hävas. Men då är det av väsentlig betydelse, att man på bästa sätt söker göra klart för sig vilken minimistandard som skall förverkligas för hela det svenska folket.

Av dessa skäl vill kommissionen föreslå, *att en ingående undersökning angående minimikostnaden för en ur hälsosynpunkt godtagbar levnadsstandard företages.* Denna minimikostnad bör differentieras efter familjetyp samt efter förekomsten av sådana merbehov i fråga om kost och kläder etc., som framkallas av tungt och slitsamt arbete eller av andra anledningar. Dessutom fordras en differentiering efter dyrort, varvid dock självklart måste iakttagas, att dyrortsgraderingen vilar på en jämförelse av kostnaderna för fullt likvärdiga standards.

I samband härmed böra även utföras ingående undersökningar rörande de *faktiska levnadsförhållandena* inom olika socialgrupper, familjetyper och landsdelar. Detta vore så mycket mera motiverat som inga mera omfattande familjebudgetundersökningar utförts sedan början av 1930-talet. Bostadsstandarden på landsbygden har icke sedan 1936 fått någon mera fullständig belysning, och den senaste bostadsräkningen för tätorterna avser år 1939. Av skäl, som kommissionen kommer att närmare ange i annat sammanhang, föreligger det vidare stort behov av mera utförliga sakuppgifter angående hemmens bestånd av inventarier, hushållsredskap, textilier o. d.

Visserligen kunna resultaten av här förordade undersökningar icke väntas föreligga i så god tid, att de kunna bli av betydelse för kommissionens eget arbete. Men kommissionen är överhuvud taget icke i stånd att framlägga något mera definitivt program för kontantunderstödsverksamheten. Den måste begränsa sig till att uttala önskemål om vissa huvudlinjer för verksamhetens organisation under de närmaste åren och om dess allmänna utvecklingsriktning. Men till dessa önskemål om hur understödsverksamheten skall utvecklas hör också kravet på att densamma i ökad grad bör baseras på verkligt systematiska undersökningar av minimikostnaden för en hygieniskt tillfredsställande levnadsstandard.

8—448593.

Såsom redan starkt understrukits är naturligtvis icke meningen att enbart hänsyn till vissa godtagna levnadsstandardsnormer skall vara avgörande för understödspolitikens utformning. Men eftersom sådan hänsyn i alla fall tages, bör detta ske på ett så systematiskt, verklighetstroget och enhetligt sätt som möjligt. När det sedan kommer till den praktiska tillämpningen i understödspolitiken, möter bland annat det problemet, att det bidragsbelopp, som erfordras för att den enskilde skall kunna finansiera en viss standard, av olika skäl varierar efter längden av den period, under vilken det föreligger ett inkomstbortfall, som måste kompenseras. Blir inkomstbortfallet av mycket lång varaktighet, sjunka efter hand skatteutgifterna. Har den arbetslöses bostadsstandard överstigit den godtagna miniminormen, kan han för en tid bli tvungen att betala en »för hög» hyra, innan han kan skaffa sig en billigare bostad. I allmänhet torde man dock i understödspolitiken få räkna med att *det bidragsbelopp som erfordras för att den arbetslöse skall kunna finansiera en godtagbar försörjning ökas, i den mån som inkomstbortfallet blir av längre varaktighet.* Sålunda bli de hälsorisker, som äro förenade med en låg standard, med tiden alltmer utpräglade. Dessutom uttömmer den arbetslöse efter hand sina besparingar, sina släktingars och vänners hjälpvillighet. Slutligen gäller beträffande sådana utgifter, som för en tid kunna uppskjutas — för kläder, inventarier, skatter, amorteringar, tandvård, vissa slag av läkar- och sjukvård etc. — att de efterhand göra sig alltmer påminta, så att till och med ett övernormalt behov i dessa avseenden ackumuleras.

Köpkraftsargumentet har icke samma praktiska betydelse under konjunkturcykelns olika faser. *Behovet av att understöden avpassas så, att de bidra till att vidmakthålla köpkraften i samhället, ökas i den mån som det blir en depressionsarbetslöshet av större omfattning;* det förutsättes, att höga understöd under lågkonjunkturen icke finansieras genom att skatterna ökas just under sådana depressionsperioder. Härigenom uppkommer i viss mån samstämmighet med kravet på att understöden borde vara högre, ju mera varaktig arbetslösheten i det individuella fallet blir. Ty vid mera omfattande arbetslöshetskriser ökas inte bara det absoluta utan också det relativa antalet fall av mera långvarig arbetslöshet. Dessutom är det vid mera omfattande arbetslöshet svårare än eljest för de arbetslösa att få hjälp från släkt och vänner, vilket ytterligare ökar deras behov av bistånd från det allmänna.

Givetvis är det endast en relativt begränsad konjukturuppehållande verkan, som kan erhållas enbart genom att den rena kontanthjälpen vid svårartade depressioner hålles särskilt hög, eftersom alternativet icke är, att ingen kontanthjälp alls skall utgå och eftersom man dessutom förutsätter, att de arbetslösa i största möjliga utsträckning skola hänvisas till offentliga arbeten. Det kan också fastslås, att vissa inkomstbortfall äro ofrånkomliga vid en svårare depression. Men just av denna anledning är det desto mera angeläget, att alla framkomliga vägar anlitas för att begränsa detta inkomstbort-

fall. Vad som för det ändamålet göres inom ramen för kontanthjälpspolitiken är ägnat att komplettera andra konsumtionsstödjande åtgärder, och dessa åtgärder tillsammantagna komplettera i sin tur den export- och investeringsstimulerande politiken. För att det sammanlagda resultatet skall bli tillfredsställande, måste man på alla områden sträva efter att vidmakthålla och utnyttja köpkraften.

Härtill kommer att kontanthjälpens omfattning sannolikt spelar en större roll än eljest, just när arbetslöshetskurvan kulminerar, och detta icke blott absolut utan även relativt — beroende på de inledningsvis berörda svårigheterna att organisera och sätta igång offentliga arbeten i sådan omfattning, att de bli tillräckliga även vid de tider, då arbetslösheten når sin största omfattning.

Emot dessa synpunkter bruka anföras vissa andra, som kunna tala för begränsning av understödsbeloppen. Hit höra de *stats- och kommunalfinansiella* övervägandena, som emellertid här lämnas åsido, eftersom de av kommissionen komma att behandlas i ett vidare sammanhang, varvid både de positiva och de negativa verkningarna på statsfinanserna av en expansiv ekonomisk och social politik skola närmare analyseras. Hit hör vidare kravet på att understödspolitiken skall förhålla sig *neutral i förhållande till lönestrukturen på arbetsmarknaden.* Hit hör kravet på att de arbetslösa skola ha *ekonomiskt intresse av att åter söka arbete* och att understöden icke få motverka en önskvärd *rörlighet på arbetsmarknaden.*

Synpunkten om neutralitet i förhållande till lönestrukturen på arbetsmarknaden kan kritiseras. I verkligheten är det nämligen otänkbart, att understöd åt arbetslösa icke skulle påverka lönestrukturen. Utgå inga understöd alls, uppstår en våldsam press på lönenivån, så snart en större arbetslöshet framträder. Ju mera omfattande understödssystemet göres, såväl i fråga om antalet arbetslösa som få understöd som i fråga om de individuella understödsbeloppen, i desto högre grad minskas denna press på lönenivån. Liberala understöd kunna förbättra fackföreningarnas strategiska läge och därigenom åtminstone indirekt bidraga till att lönenivån i depressionstider hindras från att falla.[1] Dessa verkningar begränsas dock därigenom att flertalet slag av understöd[2] äro maximerade i förhållande till vederbörandes förutvarande arbetsförtjänst samt därigenom att understödsrätten göres beroende av att den arbetslöse åtager sig erbjudet arbete, som ger s. k. skälig lön — ett begrepp som säkerligen i större eller mindre grad följer förändringarna i den faktiska lönenivån. Men i den mån sådana verkningar framträda, kan detta knappast väcka grundade betänkligheter, eftersom det är

[1] En liberal understödspolitik till förmån för icke arbetslösa med små löneinkomster kan däremot bidraga till att konservera låga löner. Om understödspolitiken är »liberal» i båda dessa avseenden, neutraliseras sålunda i viss utsträckning arbetslöshetsunderstödens eventuella lönestödjande verkan.

[2] För fattigvårdsunderstöd är ingen maximering i förhållande till förutvarande arbetsförtjänst föreskriven.

under arbetslöshetstider, som de skulle vara mera utpräglade, och det är just då som det är särskilt angeläget, att löntagarens köpkraft bevaras.

Det är självklart, att de arbetslösa i allmänhet måste ha ett ekonomiskt motiv att åter söka arbete. Visserligen kan man utgå från att de allra flesta arbetare föredra att åtnjuta inkomst av arbete framför att erhålla kontanthjälp såsom arbetslösa. Men kontanthjälpens storlek är dock härvidlag i många fall av stor betydelse, i första hand naturligtvis när det gäller den minoritet av arbetsskygga personer som finnes inom alla samhällsklasser, men också i viss utsträckning när det gäller arbetare med tungt, otrevligt eller tråkigt arbete. Höga understöd kunna också i många fall förstärka den naturliga motvilja som arbetslösa från höglöneyrken ofta känna mot att ta arbete inom låglöneyrken. Visserligen har man alltid den kontroll, som ligger i att understödet indrages, om den arbetslöse icke antager erbjudet arbete, men denna kontrollanordning bör icke överansträngas.

Dessa synpunkter ha nära sammanhang med den att rörligheten på arbetsmarknaden icke får motverkas. Denna har emellertid olika betydelse under olika faser av konjunkturcykeln. Rörlighetssynpunkten har ju den innebörden, att friställd arbetskraft skall kunna strömma över till områden, där det finnes lediga platser. Men under depressionsperioder, när det finnes mycket få platser att besätta och dessa platser dessutom oftare än eljest kunna fyllas av arbetare som finnas tillgängliga på platsen och inom yrket, är det ingen mening med att hela den då mycket stora friställda arbetsstyrkan skall vara på ständig jakt efter de få arbetstillfällen som finnas. Rörligheten är intet självändamål. Under sådana förhållanden försvagas sålunda detta argument för begränsning av understöden. Samtidigt ha då som förut anförts de argument för höga understöd som kunna baseras på köpkrafts- och levnadsstandardssynpunkterna sin allra största betydelse. Därför finnes det otvivelaktigt starka motiv att variera arbetslöshetsunderstöden efter konjunkturerna — en fråga som kommissionen senare återkommer till.

Svårigheterna att åstadkomma ett rationellt understödssystem ökas i praktiken på grund av *splittringen i den nuvarande understödsverksamheten.* En förändring på ett håll kan lätt leda till att balansen mellan de olika systemen rubbas. Det har hänt att en höjning av tilläggspensionerna dragit med sig en ökning av fattigvårdsunderstöden i Stockholm. Detta har i sin tur medfört, att arbetsmarknadskommissionens kontantunderstöd kommit att framstå såsom för låga, varför också de höjts — något som emellertid ansågs ur försörjningssynpunkt motiverat, även oavsett hur kontantunderstöden förhöllo sig till fattigvårdsunderstöden. Genom denna sista förändring ha arbetsmarknadskommissionens understöd i ännu flera fall än tidigare kommit att bli högre än det understöd som utbetalas av arbetslöshetskassorna.

För fullt arbetsföra arbetslösa under folkpensionsåldern komma naturligtvis inga folkpensioner i fråga. Men det finnes gränsfall, då vederbörande kan skaffa sig ett intyg om partiell invaliditet och sålunda erhålla folkpen

sion, eventuellt i kombination med fattigvård. Dessa fall torde emellertid icke vara så talrika, att de i denna korta översikt behöva närmare uppmärksammas. Något allvarligare är det förhållandet, att fattigvården i en del fall konkurrerar med arbetslöshetshjälpen. Under senare år har dock frekvensen av sådana fall mycket starkt minskats genom åtgärder från arbetsmarknadskommissionens sida. Tidigare kunde nämligen kontantunderstöd från arbetslöshetskommittéerna endast utbetalas till en viss del av alla de arbetslösa, som skulle vara i behov av dylik hjälp, och detta endast i de kommuner som hade organiserat arbetslöshetskommittéer. Hädanefter komma sannolikt i flertalet kommuner att finnas arbetslöshetsnämnder — eller annat kommunalt organ som fungerar såsom arbetslöshetsnämnd — och kommunerna tillåtas utbetala så många understöd, som de enligt förhandsuppskattningar uppgivit skola behövas. Endast i den mån de underskattat behovet av arbetslöshetsunderstöd, skulle de sålunda nödgas utbetala fattigvårdsunderstöd till en viss rest av de arbetsförmögna personer, som sakna sysselsättning. Dock lär enligt preliminära resultat av inom socialstyrelsen företagna undersökningar fortfarande förekomma, att fattigvårdsunderstöd, huvudsakligen dock av tillfällig art, i vissa norrlandskommuner — t. ex. Sköns kommun — i icke obetydlig utsträckning utbetalas till arbetsföra personer eller i varje fall till personer i arbetsför ålder. Vidare är det för många personer relativt lätt att genom läkarintyg bestyrka sjukdom, varigenom kommunerna förhindras att till dem utbetala arbetslöshetsunderstöd och i stället nödgas bekosta fattigvård.

Kommissionen finner det angeläget, att nu rådande splittring i fråga om kontanthjälpsverksamheten för de arbetslösa snarast undanröjes, så långt detta låter sig göra. Den bäst framkomliga vägen för undanröjande av sådan splittring är att genomföra en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Förslag om en sådan arbetslöshetsförsäkring är också under utarbetande inom socialvårdskommittén. Det kommer emellertid sannolikt att dröja fyra eller fem år, innan denna allmänna arbetslöshetsförsäkring blivit dels antagen av statsmakterna dels genomförd i praktiken på sådant sätt, att den kan ge ett effektivt skydd. Under sådana förhållanden ser kommissionen ingen annan utväg än att föreslå vissa anordningar, som kunna minska olägenheterna i nuvarande system. Sålunda synes det böra uppdragas åt socialstyrelsen och arbetsmarknadskommissionen att vidtaga sådana anordningar, som kunna vara erforderliga för att *helt* förhindra, att arbetsförmögna personer utan sysselsättning erhålla fattigvård i stället för särskild arbetslöshetshjälp. Ännu viktigare är emellertid, att det nuvarande försäkringssystemet förstärkes enligt förslag, som i det följande skall preciseras.

Beträffande konkurrensen mellan arbetsmarknadskommissionens kontantunderstöd och arbetslöshetskassornas daghjälp är att märka, att kassorna i många fall, särskilt efter den senaste höjningen av kontantunderstöden — vilken i sin tur närmast föranleddes av höjningar i Stockholms stads fattigvårdsunderstöd, även om den var välmotiverad också ur försörjningssynpunkt — ge sämre hjälp än arbetslöshetsnämnderna. Detta förhållande framstår så-

som synnerligen olämpligt. Kassornas medlemmar ha gjort vissa prestationer för att få rätt till hjälp vid arbetslöshet. De kunna därför med skäl ställa krav på att få en hjälp, som är bättre än den som arbetslöshetsnämnderna ge. Visserligen äro de i så måtto privilegierade, att de — utom i fråga om hyresbidragen (jfr nedan) — slippa att underkasta sig någon egentlig behovsprövning. Men det hindrar icke, att de även böra vara bättre ställda i fråga om själva understödsbeloppen. Och i varje fall kan man icke gärna utgå från att försörjningsbehovet är lägre hos kassornas medlemmar än hos de arbetslösa, som söka bistånd hos arbetslöshetsnämnd.

Det finns sålunda anledning att närmare studera storleken av de daghjälpsbelopp, som utbetalas enligt de tre viktigaste hjälpformerna, nämligen fattigvården, kontanthjälpsverksamheten och arbetslöshetsförsäkringen. I fråga om fattigvården föreligga dock endast sporadiska uppgifter. Fattigvårdsstatistiken ger icke någon ledning, eftersom den endast innehåller genomsnittstal, i vilka ingå dels sådana understödsfall, som endast fått hjälp under viss del av månaden eller för viss del av behovstäckningen, t. ex. för medicin. Tillförlitliga uppgifter avseende fall av fullt understöd under hela månaden finnas endast för en del större kommuner. Socialstyrelsen har emellertid på hemställan av kommissionen utsänt ett frågeformulär till en del fattigvårdskonsulenter för att inhämta kompletterande uppgifter för ett mindre urval av kommuner i lägre dyrortsgrupper. En del av dessa uppgifter har sedermera inkommit och sammanställts i en till detta betänkande såsom bilaga 1 fogad redogörelse. En viss uppfattning om standarden i fattigvården kan också erhållas genom studium av den taxa, som utarbetats av fattigvårdsstyrelsernas samarbetsdelegation och som avser »högsta månadsersättningsbelopp vid hemunderstöd att inbördes tillämpas mellan anslutna fattigvårdsstyrelser» i fråga om personer med hemortsrätt i annan kommun än vistelsekommunen. När länsstyrelserna på anförda besvär eller anmälningar utdöma fattigvårdsunderstöd, brukar det ske med ett visst belopp per månad, vilket även inkluderar hyran. Vid dessa sina ställningstaganden lära länsstyrelserna i stor utsträckning följa nyssnämnda taxa. De i densamma angivna beloppen giva sålunda en föreställning om fattigvårdsunderstödens storlek i vissa normalfall. I en del kommuner torde taxans understödsbelopp vara representativa för understödsstandarden, men att döma av bilaga 1, föreligger dock en ganska betydande brist på enhetlighet.

En jämförelse mellan de olika understödsformerna försvåras vidare bland annat därav, att arbetsmarknadskommissionens kontantunderstöd äro dyrortsgrupperade, medan fattigvårdsunderstöden — i den mån de icke utgå efter länsstyrelsernas taxa — på ett mera oregelbundet sätt variera från den ena orten till den andra och daghjälpsklasserna i försäkringen oftast bestämmas efter vederbörande arbetares lön och yrkesställning; endast en arbetslöshetskassa, nämligen grov- och fabriksarbetarnas, har dyrortsgrupperade daghjälpsbelopp. Av dessa skäl blir naturligtvis förhållandet mellan de

tre hjälpformerna mycket olika på olika platser och i olika fall. Då det inte finns tillgång till uppgifter rörande den faktiska förekomsten av olika hjälpbelopp inom de tre skilda systemen på olika platser, är det omöjligt att på ett verklighetstroget sätt åskådliggöra detta förhållande.

Enligt en inom socialstyrelsen gjord sammanställning fördelade sig *kassamedlemmarna* den 31 mars 1944 på olika daghjälpsklasser (avseende daghjälpen för ensamstående personer) på följande sätt.

Daghjälp kronor	Medlemmar antal	Medlemmar procent
under 2·00	539	0·1
2·00—2·75	164 044	22·4
3·00—3·75	137 414	18·7
4·00—4·50	131 096	17·9
5·00—5·50	273 873	37·4
6·00	25 539	3·5
Summa	732 505	100·0

Utöver daghjälp utgår hustrutillägg med 1 krona och barntillägg med 60 öre per barn under 16 år samt dessutom i ömmande fall hyresbidrag från arbetslöshetsnämnd men först, då medlem under 60 kalenderdagar uppburit daghjälp för 40 dagar.

Enligt av socialstyrelsen den 17 mars 1944 avgivet förslag skulle barntillägget höjas till 1 krona. Den 23 mars 1944 framlades av en tillfälligt utsedd arbetslöshetskassornas samarbetskommitté ett förslag om ett särskilt tillägg till daghjälpsbeloppen med 75 öre, så länge från arbetslöshetsnämnd utgå nuvarande kontantunderstödsbelopp, samt vidare om en höjning av hustrutillägget till kronor 1:25 och av barntillägget till 1 krona. Slutligen skulle enligt samarbetskommitténs förslag hyresbidrag kunna utgå till medlem, som erhållit minst 18 dagars daghjälp inom ramen av 30 dagar. Detta förslag förordades i huvudsak av statens arbetsmarknadskommission i yttrande av den 12 april 1944, varvid emellertid vissa medlemmar av kommissionen reserverade sig. Beträffande storleken av det särskilda tillägget å daghjälpsbeloppet ville arbetsmarknadskommissionen icke uttala sig men ansåg dock, att visst sådant tillägg borde utgå. Slutligen har socialstyrelsen i nytt yttrande den 30 september 1944 med vissa modifikationer och tillägg accepterat försäkringskassornas förslag. Det särskilda tillägget till daghjälpsbeloppet borde enligt socialstyrelsens mening graderas efter avgiften per daghjälpskrona (jfr bilaga 3) och i olika fall utgå med 25, 50 och 75 öre per dag. I kassor med särskilt låg avgift per daghjälpskrona borde intet tillägg utgå. För familjer med tre eller flera minderåriga barn borde de s. k. överförsäkringsreglerna ändras så, att det sammanlagda understödet finge uppgå till 90 procent (f.n. 80 procent) av den normala dagsinkomsten. Slutligen skulle enligt socialstyrelsens senaste förslag daghjälpens övre gräns få höjas från 6 till 7 kronor med rätt för kassorna att åtnjuta daghjälpsbidrag efter vanliga grunder även för det belopp, som ligger mellan dessa gränsbelopp. Kostnaderna för alla dessa ändringar beräknades av socialstyrelsen komma att uppgå

till 3,13 miljoner kronor för budgetåret 1945/46, under förutsättning att arbetslösheten icke ökas. För ett år med genomsnittlig arbetslöshet, exempelvis 10 understödda dagar per arbetslöshetsförsäkrad och år och vid ett medlemsantal i kassorna av 850 000 (för närvarande 770 000) beräknas hela ökningen till 6,89 miljoner kronor.[1]

Dagunderstöd från *arbetslöshetsnämnd* utgår till ensamstående med högst kronor 2: 50 i ortsgrupp I, 2: 75 i ortsgrupp II och 3: 00 i ortsgrupp III samt till man och hustru utan barn med respektive kronor 4: 00, 4: 25 och 4: 50. Därutöver utgå barntillägg, som för de första tre barnen variera mellan 85 öre per barn i ortsgrupp I och kronor 1: 25 i ortsgrupp III. För det fjärde till och med det sjätte barnet utgör detta tillägg 80 öre per barn i samtliga ortsgrupper. Inga ytterligare tillägg utbetalas, när barnantalet överstiger 6. Hyreshjälp till personer, som icke äro medlemmar av arbetslöshetskassa, utgår omedelbart efter karenstidens slut. Härvidlag äro sålunda sådana personer mera förmånligt ställda än kassamedlemmar. Å andra sidan tillämpas — såsom förut framhållits — ingen *behovsprövning* inom arbetslöshetsförsäkringen annat än i fråga om av arbetslöshetsnämnd utbetalade hyresbidrag, medan sådan prövning tillämpas för personer, som erhålla dagunderstöd från arbetslöshetsnämnd. Denna sistnämnda skillnad är mycket betydelsefull. Av vikt är också det förhållandet att arbetslöshetsnämndernas kontantunderstödsverksamhet blir mycket starkare begränsad än försäkringens prestationer under tider av god sysselsättning. I september 1944 utbetalades genom arbetslöshetsnämnderna endast 319 kontantunderstöd. Försäkringskassorna beräknades samtidigt lämna kontanthjälp för 40 000—45 000 understödsdagar, varvid är att märka att antalet understödsdagar per fall och månad torde utgöra omkring 10. Försäkringskassornas hjälpverksamhet torde sålunda under sistlidna månad ha haft en mer än tio gånger större omfattning än arbetslöshetsnämndernas.

De sammanlagda förmånerna[2] få inom arbetslöshetsförsäkringen icke uppgå till högre belopp än för ensamstående 60 procent och för familjeförsörjare 80 procent av den i orten vanliga arbetsförtjänsten per arbetsdag för arbetare inom samma yrke och av samma arbetsförmåga som den arbetslöse — vilket i regel blir ungefär lika med 60 respektive 80 procent av vederbörande arbetares förutvarande individuella arbetsförtjänst. Inom arbetslöshetsnämndernas hjälpverksamhet gäller, att det sammanlagda understödet[3] icke får uppgå till den i orten gängse lönen för icke kvalificerad arbetskraft och ej heller till belopp motsvarande de inkomster vederbörande bru-

[1] Socialstyrelsens senaste förslag tillstyrktes den 19 oktober 1944 av statens arbetsmarknadskommission. Även socialvårdskommittén har i skrivelse av den 25 oktober 1944 godtagit socialstyrelsens senaste förslag, dock med vissa modifikationer. Sålunda avstyrktes det speciella kristillägget å dagshjälpsbeloppen, som enligt socialstyrelsens förslag skulle utgå med 25—75 öre; socialvårdskommittén ansåg nämligen, att de nuvarande statsbidragsbestämmelserna möjliggöra övergång till högre daghjälpsklasser utan nämnvärd ökning i avgifterna. I gengäld föreslogs hustrutillägget höjt till kronor 1: 50, medan socialstyrelsens förslag stannade vid kronor 1: 25. (Noten tillagd vid tryckningen av betänkandet.)

[2] Eventuell hyreshjälp icke inräknad — [3] Hyreshjälp inräknad.

kat åtnjuta i sin föregående arbetsanställning. Inom fattigvården tillämpas inga motsvarande maximeringsbestämmelser.

I efterföljande tabell 1 och 2 återges de månatliga kontanthjälpsbeloppen enligt de tre olika hjälpformerna dels exklusive, dels inklusive hyresbidrag. Uppgifterna för försäkringskassorna avse dels nu utgående förmåner, dels de förmåner som skulle utgå enligt socialstyrelsens första förslag (av den 17 mars 1944) respektive enligt det av arbetslöshetsförsäkringskassornas samarbetsnämnd framlagda förslaget, vilket i huvudsak överensstämmer med socialstyrelsens senaste yttrande i ärendet (av den 30 september 1944).

Tab. 1. Maximibelopp för fattigvårdsunderstöd samt understöd till arbetslösa exklusive hyresbidrag. Kronor per månad.

(I förekommande fall avrundade tal.)

Hjälpform Ortsgrupp[1] Ort	Ensamstående vuxen	Familj bestående av man, hustru och		
		0 barn	3 barn	6 barn
Fattigvård enl. fattigvårdsstyrelsernas samarbetsdelegations taxa				
ortsgrupp A	50	85	140	185
B	55	90	155	205
C	60	100	170	230
Fattigvård:				
Stockholm C	70	120	225	290
Göteborg C	65	105	180—195	255—285
Malmö B	50	85	155	200
Kontantunderstöd från arbetslöshetsnämnd				
ortsgrupp I	65	104	170	233
II	72	111	192	255
III	78	117	215	277
Daghjälp i Grov- och fabriks arbetslöshetskassa				
ortsgrupp I	52	78	125	172
II	78	104	151	198
III	104	130	177	224
D:o Socialstyrelsens förslag av den 17/3 1944				
ortsgrupp I	52	78	156	234
II	78	104	182	260
III	104	130	208	286
D:o kassornas förslag				
ortsgrupp I	72	104	182	260
II	98	130	208	286
III	124	156	234	312
Arbetslöshetsförsäkring i daghjälpsklass 5 kronor				
Nu utgående	130	156	203	250
Soc. styr:s förslag av den 17/3 1944	130	156	234	312
Kassornas förslag[2]	150	182	260	338

[1] Ortsgrupperna I—III avse pensionsgrupperingen. Ortsgrupperna A—C utmärka en särskild gruppering av fattigvårdsunderstöd, som användes i länsstyrelsernas taxa. Den ansluter sig rätt nära till pensionsgrupperingen. Ortsgrupperna I, II och III i Grov- och fabriks arbetslöshetskassa äro identiska med daghjälpsklasserna 2, 3 och 4 kronor. Det är emellertid att märka, att mer än 40 procent av medlemmarna i samtliga kassor äro berättigade till en daghjälp av 5 kronor eller däröver. *Jämförelsen för de olika dyrortsgrupperna ger sålunda en något för ogynnsam bild av förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringens och övriga hjälpformers prestationer.*

[2] Daghjälpen för ensamstående skulle enligt detta förslag bli kronor 5: 75 i stället för 5 kronor.

Av förut anförda skäl — jfr också noten till tab. 1 — få uppgifterna i tabellerna tolkas med försiktighet. Men det är i alla fall tydligt, att arbetslöshetsförsäkringen i ett stort antal fall ger sämre förmåner än arbetslöshetsnämndernas kontantunderstödsverksamhet och att även fattigvården i vissa fall ger bättre hjälp än arbetslöshetsförsäkringen. Båda dessa anomalier synas enligt tab. 2 särskilt framträda i den lägsta ortsgruppen — varvid dock bör ihågkommas, att det endast är inom grov- och fabriksarbetarnas kassa, som dyrortsgruppering förekommer inom arbetslöshetsförsäkringen. Även i andra fall äro kontantunderstöden ofta högre än försäkringens daghjälp, när det

Tab. 2. Maximibelopp för fattigvårdsunderstöd samt understöd till arbetslösa inklusive hyresbidrag. Kronor per månad.

(I förekommande fall avrundade tal.)

Hjälpform Ortsgrupp[1] Ort	Ensamstående vuxen	Familj bestående av man, hustru och		
		0 barn	3 barn	6 barn
Fattigvård enl. fattigvårdsstyrelsernas samarbetsdelegations taxa				
ortsgrupp A	70	105	160	205
B	80	115	180	230
C	90	130	200	260
Fattigvård Stockholm C	125	200	305	370
Kontantunderstöd från arbetslöshetsnämnd				
ortsgrupp I:b	75	124	190	253
II:c	92	151	232	295
III:c	108	177	275	337
Daghjälp i Grov- och fabriks arbetslöshetskassa + hyresbidrag från arbetslöshetsnämnd				
ortsgrupp I:b	62	98	145	192
II:c	98	144	191	238
III:c	134	190	237	284
D:o Socialstyrelsens förslag av den 17/3 1944				
ortsgrupp I:b	62	98	176	254
II:c	98	144	222	300
III:c	134	190	268	346
D:o kassornas förslag				
ortsgrupp I:b	82	124	202	280
II:c	118	170	248	326
III:c	154	216	294	372

[1] Hyreshjälp från arbetslöshetsnämnderna utbetalas efter en skala, som varierar efter vissa »dyrortsgrupper» även inom de enskilda ortsgrupperna I—III. Inom ortsgrupp I varierar sålunda hyreshjälpen för familjeförsörjare från 0 till 40 kronor, inom grupp II från 20 till 60 kronor och inom grupp III från 40 till 90 kronor. Ensamstående erhåller i varje särskilt fall hälften av vad familjeförsörjare erhålla i hyreshjälp. I tabellen har i varje fall endast den »mittersta» klassen medtagits. Medlemmar i arbetslöshetskassor kunna icke erhålla hyresbidrag från kassorna men kunna däremot få sådana från fattigvårdsstyrelse eller arbetslöshetsnämnd. Hyreshjälp från arbetslöshetsnämnd kan emellertid endast utbetalas till kassamedlem, som under de senaste förflutna 60 dagarna åtnjutit daghjälp för minst 40 dagar, och den är avsedd blott för särskilt ömmande fall. Enligt förslag från kassornas samarbetsnämnd skulle dessa bestämmelser mildras därhän, att hyreshjälp finge utgå till medlem, som erhållit minst 18 dagars understöd under sistförflutna 30 dagar — Jfr i övrigt i noten till tab. 1 anförda förklaringar och reservationer.

finns flera barn i familjen. Till och med om man ser på de förmåner, som tillkomma kassamedlemmar i 5-kronorsklassen — vilken icke är företrädd inom grov- och fabriksarbetarförbundets kassa men i övrigt är den högsta daghjälpsklassen av större kvantitativ betydelse — visar det sig, att arbetslöshetsnämnderna ofta kunna ge bättre hjälp åt barnrika familjer.

Skulle socialstyrelsens tidigare förslag om höjning av barnbidragen i försäkringen förverkligas, skulle frekvensen av sådana fall, då försäkringen ger sämre förmåner än de båda övriga hjälpformerna, nedgå, men det skulle dock kvarstå en del fall, då arbetslöshetsnämndernas dagunderstöd skulle vara högre än försäkringens daghjälp. Av de tolv fall, som finnas upptagna i tab. 2, skulle detta sålunda gälla om följande sex:

Ensamstående i ortsgrupp I: b

Familjer utan barn i ortsgrupp I: b och II: c

Familjer med 3 barn i ortsgrupp I: b, II: c och III: c.

Även fattigvården synes i några — dock icke alldeles jämförbara — fall komma att fortfarande ge bättre förmåner än grov- och fabriksarbetarnas arbetslöshetskassa.

Däremot skulle det av kassorna framlagda förslaget — som sedermera i huvudsak biträtts av arbetsmarknadskommissionen och socialstyrelsen — nästan fullständigt undanröja dylika anomalier. *Av denna anledning anser sig kommissionen böra förorda en höjning av kassornas kontanthjälp i huvudsaklig överensstämmelse med det av samarbetskommittén framlagda förslaget, eller alternativt i överensstämmelse med det av socialstyrelsen den 30 september 1944 framlagda förslaget.* Det bör understrykas, att kostnaderna för denna förhöjning till viss del skulle bäras av kassorna.

Det kan vara av intresse att även studera förhållandet mellan den hjälp som utgår till arbetslösa och de förmåner som åtnjutas av till *militär beredskapstjänst inkallade.* Utom de i tab. 3 redovisade beloppen åtnjuta de inkallade ytterligare den förmånen, jämfört med arbetslösa som erhålla kontanthjälp, att hyresbidraget för deras del icke är maximerat. Slutligen tillkomma de naturaförmåner, föda, beklädnad, tvätt etc., som de inkallade erhålla, och som, om icke helt, dock till väsentlig del kunna anses ersätta »civil» konsumtion. Värdet av dessa förmåner, som icke medräknats i tab. 3, beräknas till kr. 3: 15 per dag eller ca 95 kronor per månad.

Men även oavsett dessa i tabellen ej redovisade belopp är det tydligt, att de inkallades förmåner i nästan samtliga fall komma att väsentligt överstiga även den hjälp, som enligt kassornas förslag skulle utgå till arbetslösa. Detta är emellertid fullt i sin ordning, eftersom de inkallade tvångsvis tagits i anspråk för samhällsviktiga uppgifter och dessutom oftast fått vidkännas stegring i sina levnadskostnader såsom följd av att de måste leva skilda från sina familjer.

Hur förhålla sig de förmåner som redovisats i tab. 1 och 2 till de lägsta lönerna för manliga arbetare? Beträffande denna fråga må hänvisas till den promemoria, som utgör bilaga 2 till detta betänkande. Därav framgår bland

Tab. 3. Jämförelse mellan familjebidrag m. m. till inkallade samt viss nu utgående respektive föreslagen kontanthjälp till arbetslösa, exklusive hyresbidrag, för familjer med olika antal barn.

Hjälpform Ortsgrupp	Ensamstående vuxen	Familj med 0 barn	3 barn	6 barn
Familjebidrag, terminslön och hemortslön till inkallade[1], ortsgrupp I	75	158	257	356
II	75	165	273	381
III	75	173	290	407
Kontantunderstöd från arbetslöshetsnämnd, ortsgrupp I	65	104	170	233
II	72	111	192	255
III	78	117	215	277
Daghjälp i Grov- och fabriks arbetslöshetskassa, ortsgrupp I	52	78	125	172
II	78	104	151	103
III	104	130	177	224
D:o enligt kassornas samarbetskommittés förslag, ortsgrupp I	72	104	182	260
II	98	130	208	286
III	124	156	234	312
Daghjälp i daghjälpsklass 5·00 kronor. Nu utgående	130	156	203	250
Enligt kassornas förslag	150	182	260	338

[1] Uppgifterna avse de vanligaste fallen; efter en sammanlagd inkallelsetid av 42 dygn utgår terminslön med kr 1·50 per dag, och hemortslönen utgör 1 kr per dag om inkallelsetiden överstiger 90 dagar men understiger 360 dagar.

annat, att den genomsnittliga årslönen för manliga lantarbetare, om naturaförmånerna medräknas till sina fulla värden, uppgår till 2 470 kronor. Detta motsvarar en månadslön av drygt 205 kronor. Räknar man vidare med den höjning av lantarbetarlönerna med omkring 10 procent, som skall utgå enligt nyligen träffat avtal, skulle motsvarande tal bli ca 2 700 och 225 kronor. Den sammanlagda familjelönen kommer naturligtvis att ligga högre, eftersom hustru och barn i en del lantarbetarfamiljer bidra till familjernas gemensamma arbetsinkomst. De individuella variationerna omkring de angivna medeltalen äro emellertid mycket stora, såsom också framgår av nämnda promemoria. Trots att medelförtjänsterna för lantarbetarfamiljer sålunda i allmänhet ligga högre än de understöd, som kunna utgå i lägre dyrortsgrupper, kan det sålunda förekomma enskilda fall, då de maximala understödsbelopp, som utbetalas från fattigvård, arbetslöshetsnämnder eller arbetslöshetskassor, överstiga den arbetsinkomst, som åtnjutes av lantarbetare med full sysselsättning.

På grund av det mycket splittrade löneläget och särskilt med hänsyn till de stora individuella lönevariationer, som förekomma även inom låglöneyrkena, är det dock *olämpligt att söka konstruera ett understödssystem så avpassat, att alla fullt sysselsatta arbetare skulle ha högre realinkomster än alla arbetslösa personer med understöd.* Det skulle innebära, att understöden skulle

maximeras på sådant sätt — och det även för större familjer — att de bleve fullständigt otillräckliga för försörjningen.[1]

Vid diskussion om förhållandet mellan löner och understöd har man hittills vanligen utgått ifrån, att de senare skulle anpassas efter det på orten normala löneläget inom låglönenäringen. Ställer man emellertid det kravet, att arbetslöshetshjälpen — när inga andra inkomster finnas — skall motsvara minimikostnaden för en ur hälsosynpunkt tillfredsställande levnadsstandard, kan det ställa sig svårt att enbart på denna väg få till stånd en lämplig balans mellan löner och understöd. Man bör därför även uppmärksamma den motsatta metoden, som går ut på att genom olika åtgärder — exempelvis jordbrukspolitiska — verka för att löneläget inom låglönenäringarna förbättras så långt som detta är möjligt, utan att det penningpolitiska stabiliseringsprogrammet äventyras. Och eftersom problemet alltid blir särskilt accentuerat för barnrika familjer, bör man dessutom genom befolkningspolitiska åtgärder se till att flerbarnshushållen få en godtagbar standard, antingen familjeförsörjaren är arbetslös eller fullt sysselsatt. Kunde de barnrika familjernas merbehov helt tillgodoses genom befolkningspolitiska åtgärder, skulle hela frågan om de arbetslösas försörjning bli mycket enklare att komma till rätta med.

Det torde emellertid dröja, innan vi komma därhän. Befolkningsutredningen förbereder visserligen ett förslag om allmänna barnbidrag. Enligt upplysning från utredningen har den ännu icke tagit slutlig ställning till frågan, i vad mån barnbidragen övervägande skola utgå i kontant form eller i form av rabatter, naturaförmåner e. d., men sannolikt komma de att åtminstone till väsentlig del konstrueras så, att de stimulera till vissa ur folkhälsans synpunkt betydelsefulla standardhöjningar, exempelvis på bostadsförsörjningens område. Men de skulle säkerligen icke — annat än möjligen i en mera avlägsen framtid — kunna bli så höga, att mer än en del av barnkostnaden bleve avlyftad från den enskilde. De barnrika familjerna skulle sålunda fortfarande i väsentliga avseenden leva på en lägre standard än andra hushåll med motsvarande ordinarie inkomst. I den mån barnbidragen bindas vid vissa utgifter, skulle detta förhindra försörjaren att vid inkomstbortfall utnyttja dem för sådana barnkostnader, som tidigare täckts med belopp från hans ordinarie inkomst. Om exempelvis barnfamiljer, som tidigare bott i ett rum och kök, få bidrag som mera allmänt möjliggöra överflyttning till lägenheter om två eller tre rum och kök, få de vid inkomstbortfall lika svårt att täcka de löpande utgifterna, som om dessa bidrag aldrig utgått och de bott kvar i lägenheter om ett rum och kök. Härtill kommer att en sådan bindning av barnbidragen vid

[1] Enligt bilagda promemoria om lönerna under 1943 ha 8 procent av de vuxna manliga lantarbetarna en årsinkomst understigande 1 800 kronor, inklusive alla naturaförmåner. Dessa fall torde, i den mån de icke bero på felaktigheter i löneuppgifterna, emellertid väsentligen avse partiellt arbetsföra personer. Under loppet av 1944 torde dessutom frekvensen av sådana fall ha minskats, och en ytterligare minskning kommer att inträda i samband med den nu beslutade löneförbättringen för lantarbetare. Skulle man emellertid utgå ifrån, att 1 800 kronor representera den absoluta bottennivån för lönerna, inses, att denna nivå icke lämpligen kan väljas till utgångspunkt för arbetslöshetshjälpen för större familjer.

bestämda standardhöjningar kan fördröja systemets allmänna tillämpning, eftersom — om det nu gäller bostäder — det är omöjligt att tänka sig att bostadsbeståndet omedelbart blir anpassat efter de behov, som systemet skulle kräva. Av dessa skäl synes man därför tills vidare böra ställa sig avvaktande till frågan om i vad mån befolkningspolitiska åtgärder kunna minska behovet av att arbetslöshetshjälpen differentieras efter familjetyp.

Efter dessa allmänna överväganden vill kommissionen nu framlägga vissa ytterligare *praktiska förslag*. Dessa förslag utgå från principen, att kontanthjälpen för arbetslösa icke kan avpassas så, att den alltid understiger marknadens lägsta löner men att den däremot — liksom hittills — bör sättas i relation till de löner vederbörande haft, när han varit sysselsatt. Härvidlag böra dock i viss utsträckning olika regler tillämpas under olika faser av konjunkturcykeln; arbetslöshetshjälpen synes av förut anförda skäl böra vara mera riklig vid tider av svårare arbetslöshet än eljest. Om det inte går att inom den närmaste framtiden häva den nuvarande splittringen i arbetslöshetshjälpen, bör denna splittring åtminstone begränsas.

I sistnämnda hänseende synes den lämpliga framgångslinjen vara att man — i avvaktan på en framtida obligatorisk arbetslöshetsförsäkring — *söker effektivisera den nuvarande frivilliga försäkringen, så att denna kan ge fullgott skydd åt en så stor majoritet som möjligt av alla de löntagare, som kunna hotas av svårare arbetslöshet. Inom ramen för detta effektiviserade försäkringssystem kan man sedan låta arbetslöshetshjälpen variera på det sätt som anses önskvärt. I viss utsträckning böra liknande variationer även kunna förekomma i fråga om den hjälp som utbetalas av arbetslöshetsnämnd.*

Det skydd som den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen ger är begränsat framför allt i följande avseenden:

1. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar ungefär 770 000 kassamedlemmar. Försäkringen för olycksfall i arbete skyddar däremot ungefär två miljoner arbetstagare. Även om denna senare siffra inbegriper åtskilliga, som icke äro utsatta för någon större risk för helarbetslöshet eller som det kan vara svårt att få med i en på yrkeskassor uppbyggd arbetslöshetsförsäkring — t. ex. hembiträden, småbrukare med lönearbete som bisyssla, personer som äro anställda hos närstående släktingar, tillfällighetsarbetare — bör det ändå finnas möjligheter att utvidga det nuvarande systemets verkningsområde. Fortfarande stå bland annat skogs- och flottningsarbetare, sågverksarbetare, arbetare i pappersmassa- och grafiska industrier, byggnadsträarbetare, murare, tobaksindustriarbetare, flertalet statligt och kommunalt anställda samt flertalet järnvägsmän utanför den offentliga arbetslöshetsförsäkringen. Vissa av dessa grupper ha visserligen ringa arbetslöshetsrisk. Typograferna ha en egen icke statsunderstödd kassa. Men för andra av dessa grupper skulle en statlig arbetslöshetsförsäkring vara i hög grad gagnelig.

2. Försäkringsskyddet begränsas vid svårare arbetslöshet genom utförsäkringsreglerna, som innebära att hjälpen från kassan upphör att utgå efter

— i flertalet fall — 120 dagars arbetslöshet under 12 på varandra följande månader.[1] I detta sammanhang må nämnas, att intet daghjälpsbidrag av statsmedel utgår till kassorna för den arbetslöshet, som överstiger ett medeltal av 35 dagar per medlem; även om kassorna för närvarande äro finansiellt väl rustade, kan detta vid en svårare arbetslöshetskris leda till att medlemmarna icke få hela den hjälp de blivit utlovade från kassorna.

3. Ett stort antal medlemmar i nybildade kassor liksom yngre medlemmar äro oskyddade av den anledningen att de icke inbetalt de veckoavgifter, som krävas för rätt till understöd (i regel minst 52 veckoavgifter, varav minst 20 under de senaste 12 månaderna).

4. Inom säsongyrkena äro kassamedlemmarna i större eller mindre utsträckning avstängda från hjälp från kassan under lågsäsongen. Avgifterna skulle givetvis bli alltför dryga, om även säsongarbetslösheten täcktes av försäkringen. Dessutom ligga lönerna inom vissa säsongyrken över medelnivån, varför medlemmarna ha större möjlighet än andra arbetare att genom individuella besparingar skydda sig mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. Men i åtskilliga individuella fall utnyttjas icke denna möjlighet. Dessutom äro flera säsongyrken samtidigt låglöneyrken. Slutligen bli lågsäsongerna mer utpräglade än eljest under depressionsår, varför denna begränsning i skyddet måste noga beaktas, när det gäller att konstruera en försäkring, som är särskilt avpassad för lågkonjunkturförhållandena.

5. Försäkringen ersätter endast i begränsad utsträckning det inkomstbortfall, som framträder vid *korttidsarbete*. Om korttidsarbetet är så organiserat, att vederbörande medlem har sysselsättning vissa dagar i veckan, kan kassan visserligen ge understöd men endast under förutsättning, att medlemmen är arbetslös under minst 6 dagar per 14-dagarsperiod; i vissa kassor är denna karenstid så lång som 12 dagar per 28-dagarsperiod. Härvid gäller ytterligare, att det antal dagar per vecka, under vilka han eljest äger åtnjuta understöd, skall minskas med en. På grund av karensbestämmelserna blir medlemmens understödsrätt sålunda beroende av arbetslöshetsdagarnas förläggning under en viss period, vilket betyder, att arbetsgivaren på så sätt kan öva inflytande över i vad mån daghjälp skall utgå. Är korttidsarbetet i stället organiserat så, att antalet arbetstimmar per dag begränsats, kan ingen daghjälp alls utgå. Ty om en medlem under en dag arbetat mer än en timme och femton minuter i sin ordinarie sysselsättning, är han förhindrad att för denna dag åtnjuta någon hjälp från kassan. Dessa begränsningar kunna givetvis bli till stor nackdel vid större arbetslöshet, då korttidsarbetet ofta kan få en betydande omfattning.

Även i fråga om arbetslöshetsnämndernas hjälpverksamhet framträda liknande begränsningar. Som förut nämnts, förekommer sådan hjälpverksam-

[1] Understödsrätten kan visserligen återförvärvas genom betalning av minst två veckoavgifter — under förutsättning, att medlemmen under de två veckorna haft lönearbete eller semester — men dessutom gäller givetvis det ytterligare villkoret, att minst 20 veckoavgifter eller 5 månadsavgifter skola ha erlagts under de senaste 12 månaderna. Det sista villkoret blir svårt att uppfylla för många som träffats av en längre tids arbetslöshet.

het endast i orter, där arbetslöshetsnämnd erhållit arbetsmarknadskommissionens tillstånd att utdela visst antal understöd. Denna begränsning torde dock icke vara av större betydelse under tider av omfattande arbetslöshet, eftersom det — särskilt efter de senast genomförda reformerna på området — torde kunna förutsättas, att tillstånd att utdela kontantunderstöd begäres och erhålles i alla kommuner, där någon mera påtaglig arbetslöshet framträder.

Vidare skall från arbetslöshetsnämndernas understödsverksamhet helt avstängas sådana yrken, där arbetslösheten i allmänhet har säsongmässig karaktär och där sålunda arbetslöshetsperioderna uppträda med viss förutsebar regelbundenhet eller där efterfrågan på arbetskraft som regel är större än tillgången. Till avstängda yrken hänfördes i juni 1944 jordbruks-, skogs- och flottnings-, tegelbruks- samt husligt arbete. Dock kan arbetsmarknadskommissionen meddela dispens från sådan avstängning på därom av arbetslöshetsnämnd gjord framställning, och denna möjlighet utnyttjas i stor utsträckning, när det anses omöjligt att anskaffa arbete i vederbörandes yrke. Säsongavstängningsföreskrifterna äro sålunda i praktiken mindre restriktiva inom arbetslöshetsnämndernas verksamhetsområde än inom försäkringskassornas.

Vid vissa slag av partiell arbetslöshet kan reducerat kontantunderstöd utbetalas av arbetslöshetsnämnd. Detta kan sålunda gälla, om den arbetslöse erhåller viss del av sin försörjning genom arbete på eget småbruk, eller om en arbetslöshetsperiod avbrytes av kortare tillfällighetsarbeten. Men skulle den partiella arbetslösheten vara av sådan karaktär, att arbetaren icke kan tillgodoräkna sig full karenstid, får understöd icke utgå. Sålunda utbetalas icke kontantunderstöd, när arbetstiden per dag eller per vecka är reducerad men arbetaren icke under någon hel vecka blivit ledig för erhållande av nytt arbete.

För att så vitt möjligt alla områden, där mera betydande arbetslöshet kan framträda, skola kunna täckas av den statsunderstödda försäkringen, borde de återstående yrkesgrupper, som på grund av hög säsong- och konjunkturarbetslöshetsrisk haft speciella finansiella svårigheter, i allmänhet större än inom yrken som redan bildat kassa, att enligt nuvarande grunder organisera en frivillig arbetslöshetsförsäkring, erbjudas att bilda försäkringskassor på relativt gynnsamma villkor. Sålunda kunde staten erbjuda sig att åtminstone delvis betala vad som erfordras för att medlemmarna omedelbart skola bli skyddade av försäkringen — alltså en del av de första 52 veckoavgifterna.[1] Dock skulle endast medlemmar, som ansluta sig till kassan omedelbart vid starten eller efter en viss kort frist, bli delaktiga denna förmån. Det kan även ifrågasättas, om icke därutöver genom särskilda statsbidrag kunde möjliggöras att avstängningsreglerna vid säsongarbetslöshet bleve mildare för sådana yrkesgrupper, som på grund av betydande säsongarbetslös-

[1] Vederbörande fackförbund borde i regel kunna tillskjuta en återstående del på det sätt redan brukat ske vid bildandet av flertalet kassor.

het ansett sig förhindrade att hittills ansluta sig till den frivilliga försäkringen. Det torde ankomma på socialstyrelsen, som väl känner förhållandena inom här ifrågavarande områden, att närmare utforma förslag till villkor. Det vore önskvärt, att villkoren bleve sådana, att det funnes utsikt att *senast inom ett år få med inom försäkringen alla större löntagarkategorier, som kunna utsättas för mera omfattande arbetslöshetsrisk under en lågkonjunktur.*

Genom den nyss föreslagna reformen skulle de mest framträdande olägenheterna med det nuvarande oenhetliga systemet elimineras. För att ytterligare minska oenhetligheten skulle enligt här tidigare framlagt förslag åtgärder vidtagas för ytterligare begränsning av antalet fall, då fattigvård utgår i stället för arbetslöshetshjälp.[1] Det synes också böra undersökas, om icke den centrala administrationen av arbetslöshetsförsäkringen, kontantunderstödsverksamheten och arbetsförmedlingen kunde förenhetligas. Det nuvarande systemet synes nämligen medföra vissa uppenbara olägenheter därigenom att det i viss mån bidrar till splittringen i kontanthjälpsverksamheten. Båda hjälpformerna måste samarbeta med arbetsförmedlingen.

Vidare anser kommissionen att genom socialstyrelsens försorg borde företas utredning och utarbetas förslag åsyftande sådan förändring av karens- och övriga bestämmelser, att arbetslöshetsförsäkringen kan i väsentligt större utsträckning än hittills ersätta det inkomstbortfall, som framträder vid *korttidsarbete.* Härvid bör dock iakttagas — eventuellt genom att tillämpningen av de åsyftade nya reglerna göres beroende av arbetsmarknadskommissionens och socialstyrelsens prövning — att sådan ersättning icke utgår i de fall, då korttidsarbetet från samhällsekonomiska synpunkter framstår såsom mindre rationellt. Även kontantunderstöd från arbetslöshetsnämnd bör enligt arbetsmarknadskommissionens prövning kunna utgå vid korttidsarbete under motsvarande förutsättning.

Slutligen borde det önskemålet tillgodoses, att försäkringen bör kunna skänka bättre förmåner än eljest vid mera omfattande arbetslöshet. Härvid skulle enligt kommissionens uppfattning Kungl. Maj:t på förslag av arbetsmarknadskommissionen och efter socialstyrelsens hörande äga besluta, att på grund av rådande omfattande arbetslöshet den hjälp som erhålles genom arbetslöshetsförsäkringen skall utgå efter tillfälligt ändrade grunder, intill dess Kungl. Maj:t funnit, att arbetslösheten minskats till mera normal omfattning.

Det förutsättes, att sådana tillfälligt ändrade grunder för försäkringskassornas hjälpverksamhet i allmänhet skola tillämpas över hela arbetsmarknaden. Naturligtvis medför detta en viss begränsning i möjligheterna att låta denna speciella krisanordning komma till användning. Det kan ju mycket lätt inträffa lokalt eller yrkesmässigt begränsade arbetslöshetskriser, som skapa behov av på motsvarande sätt begränsade förändringar i grun-

[1] Däremot finnes lika liten anedning att förhindra att fattigvård utgår samtidigt med arbetslöshetshjälp — t. ex. till barnrika familjer eller för sjukvård — som att fattigvård utbetalas till personer som äro fullt sysselsatta.

derna för arbetslöshetshjälpen. Och det skulle därvid kunna hävdas, att de arbetare som tillhöra ifrågavarande områden just till följd av dessa speciella arbetslöshetsförhållanden blivit så mycket sämre ställda än andra arbetare, att särskilda förmåner för deras del kunna te sig motiverade. Det skulle dock säkerligen vålla stort missnöje och dessutom bidraga till uppkomsten av svåra gränsdragningsproblem, om arbetslöshetshjälpen samtidigt finge utgå efter olika regler till olika grupper av försäkringskassornas medlemmar. Av denna anledning synes huvudregeln böra vara den nyss angivna: att anordningen i förekommande fall skall tillämpas generellt.

Dock bör undantag från denna regel kunna göras i fråga om sådana grupper av arbetare, som på grund av hög genomsnittlig arbetslöshetsrisk få betala höga försäkringsavgifter i förhållande till den kontanthjälp de normalt kunna erhålla (jfr bil. 3). Särskilt böra sådana undantag kunna förekomma i fråga om arbetarna i låglöneindustrier. Sågverks- och stenindustriarbetare utgöra exempel på sådana grupper. Dessa arbetare skulle icke ur någon synpunkt kunna framstå såsom orättmätigt gynnade framför andra, om de finge särskilda förmåner, när de utsättas för omfattande arbetslöshet. De måste förutsättas vara starkt koncentrerade till de lägsta daghjälpsklasserna, trots att de betala jämförelsevis höga avgifter. Den tillfälliga och speciella förbättringen i grunderna för deras kontanthjälp skulle sålunda endast undanröja eller minska en orättvisa i arbetslöshetshjälpens utformning genom att, åtminstone tillfälligt, åstadkomma ett mera normalt förhållande mellan avgifter och förmåner.

De tillfälliga förmånerna skulle vara av följande innebörd:

1. Förhöjd daghjälp och förhöjda hustru- och barntillägg. Utgår man från att de normala beloppen bli de av arbetslöshetskassorna föreslagna — en daghjälp varierande mellan kronor 2:75 och 6:75 samt hustrutillägg med kronor 1:25 och barntillägg med 1 krona — skulle den tillfälliga förhöjningen utgöra högst kronor 1:25 av daghjälpsbeloppet, 75 öre av hustrutillägget och 50 öre av barntillägget. De sammanlagda beloppen skulle sålunda utgöra högst 4 till 8 kronor i daghjälp, 2 kronor i hustrutillägg och kronor 1:50 i barntillägg.

2. Maximeringsreglerna ändras så, att de sammanlagda beloppen få uppgå till 80 procent av vederbörande arbetares normala dagsförtjänst utom för familjer med 3 eller flera bidragsberättigade barn, för vilka maximibeloppet höjes till 90 procent. — Att bibehålla vissa maximeringsregler torde vara nödvändigt. Bortsett från de skäl, som tidigare anförts, må erinras om att arbetare göra vissa besparingar genom att bli lediga från förvärvsarbete — t. ex. för spårvagnspengar, slitning av kläder och skodon, genom att kaloribehovet minskas, samtidigt som de något kunna öka sina reala biinkomster genom att förfärdiga någon hemutrustning eller genom att i större utsträckning ägna sig åt sådana smärre bisysslor, som icke hindra att de stå till arbetsmarknadens förfogande. Den här föreslagna ändringen kommer endast att gälla för ensamstående, för vilka maximum höjes från 60 till 80 procent samt för barnrika familjer (80 resp. 90 procent). För familjer med 0—2 barn blir maximum oförändrat.

3. Den tid under vilken mera omfattande arbetslöshet förklarats råda, inräknas icke vid bestämmandet om »utförsäkring». Dessutom skola under denna tid samtliga kassamedlemmar täckas av försäkringsskyddet, oavsett om de betalat för understödsrätt erforderligt antal avgifter eller icke — dock att medlem som utan godtagbara skäl underlåtit att betala sina avgifter på vanligt sätt undantages från försäkringens förmåner. Slutligen skola alla bestämmelser om säsongavstängning upphöra att gälla under den tid dessa särskilda föreskrifter äro i kraft.

Dessa under punkt 3 nämnda förmåner äro särskilt betydelsefulla. Det synes därför önskvärt, att enbart dessa förmåner beviljas i sådana fall, då arbetslösheten nått en viss omfattning utan att dock vara av så allvarlig karaktär, att alla de under punkterna 1—3 angivna åtgärderna behöva vidtagas.

Kostnaderna för flertalet av dessa merprestationer betalas helt av statsverket; en del av de under 3. angivna merprestationerna böra dock bäras av kassorna. Det må här anmärkas, att intill utgången av 1943 endast 27 procent av kassornas verksamhet betalats av statsverket. Visserligen beror detta på att arbetslösheten i stort sett varit av liten omfattning under försäkringens utbyggnadsperiod; vid mera omfattande arbetslöshet skulle statens bidrag även med nuvarande bestämmelser automatiskt stiga, och detta även proportionellt sett. Men en stegring av statens insatser även därutöver ter sig likväl icke omotiverad.

Även de arbetslösa, som — trots den förutsatta utökningen av försäkringsverksamhetens omfattning — fortfarande skulle få vända sig till *arbetslöshetsnämnderna,* böra vid mera omfattande arbetslöshet i viss utsträckning få åtnjuta liknande tillfälliga förbättringar i kontanthjälpsverksamheten, dels genom att dagunderstöden höjas, dels genom att säsongavstängningsregler undanröjas eller modifieras. Detta bör dock ske endast, när sådana anordningar genomföras inom försäkringsverksamheten i dess helhet. Det bör vidare uppmärksammas, att försäkringskassornas medlemmar i stort sett böra åtnjuta bättre förmåner än övriga arbetslösa, och att denna skillnad i förmåner mellan de båda grupperna av arbetslösa med kontanthjälp icke minskas utan åtminstone bibehålles.

Då den hjälpverksamhet, som bedrives genom arbetslöshetsnämnder, i huvudsak regleras på administrativ väg, behöver riksdagen knappast taga ställning till denna fråga annat än vid beviljande av erforderliga statsanslag.

Det bör ånyo erinras om, att dessa särskilda förmåner skulle utgå endast vid mera omfattande arbetslöshet, då å ena sidan de fåtaliga arbetstillfällen som finnas tillgängliga kunna utnyttjas utan att hela den friställda arbetskraften befinner sig i ständig rörelse på arbetsmarknaden för att finna arbete, och då det å andra sidan är viktigt att köpkraften i samhället vidmakthålles, samtidigt som ett stort antal arbetslösa kunna antas ha blivit alldeles utblottade, därför att de under längre tid levat på de mera knappa normala understöden. I en sådan situation kan det knappast tänkas föreligga någon inflationsfara. Snarare är en deflationsrisk tillfinnandes, och denna åtgärd skulle medverka till att neutralisera densamma.

Om den penningpolitiskt motiverade kritiken sålunda väger lätt, äro däremot de statsfinansiella betänkligheterna mera ofrånkomliga. Men denna extra arbetslöshetshjälp får betraktas såsom en del av det allmänna expansionistiska och finansiella ekonomiska program, som måste förverkligas, om det skall gå att bekämpa en svårartad depressionsarbetslöshet — vilket är nödvändigt även ur rent statsfinansiell synpunkt, eftersom statsfinanserna ändå ytterst bero av sysselsättningen och nationalinkomsten. Naturligtvis bli verkningarna ur alla synpunkter mindre gynnsamma av höga kontantunderstöd än av omfattande offentliga arbeten, vid vilka betalas vanliga avtalsbestämda löner. Men åtgärden skall tillgripas endast när icke blott det enskilda näringslivet träffats av allvarlig depressionsarbetslöshet, utan dessutom offentliga organ misslyckats med att organisera en tillräcklig kompletterande sysselsättning. Och naturligtvis skall också hänsyn tagas till de offentliga arbetsprogrammens omfattning, när beslut fattas om att de extra förmånerna icke längre skola utgå och att de normala reglerna för arbetslöshetsunderstöd åter skola bli gällande.

Det har inom kommissionen anförts, att det i praktiken blir omöjligt att åter sänka understöden, när så skulle erfordras med hänsyn till arbetsmarknadens utveckling. De högre understöden skulle sålunda icke bli tillfälliga utan i stället konserveras, och därigenom skulle rörligheten på arbetsmarknaden begränsas, samtidigt som lönenivån skulle drivas uppåt. Och i ett läge då det icke längre råder någon mera utpräglad depression skulle härigenom eventuellt vissa inflationsrisker framträda.

Dessa synpunkter torde emellertid icke böra överdrivas. En aktion för eliminering av de tillfälliga understödsförhöjningarna, när dessa visa sig motverka strävandena att få tillgängliga arbetstillfällen utnyttjade eller på annat sätt medföra olägenheter, kommer säkerligen att stödjas även från arbetarhåll. När det finns arbete att få, torde det enligt kommissionens uppfattning knappast komma att finnas några allmänna sympatier i arbetarvärlden för att arbetsfört folk på statens bekostnad skall få åtnjuta relativt goda arbetsfria inkomster.

En mera formell kritik är den, att arbetslöshetsförsäkringen upphör att utgöra en verklig försäkringsverksamhet i den mån anordningar av här föreslagen beskaffenhet genomföras. Härtill kan blott svaras, att arbetslösheten är en risk som i så måtto icke är försäkringsbar, att dess storlek icke kan i förväg beräknas. Och detta förhållande beror främst på förekomsten av massarbetslöshet. Att man trots den angivna svårigheten lyckats organisera en funktionsduglig arbetslöshetsförsäkring, beror helt enkelt därpå att man nöjt sig med att ta ut en viss någorlunda fixerad del av arbetslöshetsrisken — och härvid särskilt uteslutit större delen av både depressions- och säsongarbetslösheten — och sedan överlämnat resten, särskilt det s. k. utförsäkringsproblemet, till andra organ. Men det är just detta som till väsentlig del orsakar den nuvarande splittringen. Kontanthjälpsverksamheten för arbetslösa kan aldrig förenhetligas, om man icke antingen avskaffar arbetslöshetsförsäkringen eller också, genom att särskilt under depressionsperioder eliminera

bland annat utförsäkringsregler och säsongavstängningsföreskrifter, gör densamma mera lämpad såsom ett skydd även vid mera svårartad arbetslöshet. Eftersom det förra alternativet knappast kommer att kunna vinna understöd, återstår endast det senare — om man nämligen vill åstadkomma ett ökat förenhetligande.

Med stöd av vad ovan anförts får kommissionen hemställa:

1. att Eders Kungl. Maj:t ville föranstalta om en ingående utredning avseende minimikostnaderna för en ur hälsosynpunkt tillfredsställande levnadsstandard och att resultaten av en sådan utredning måtte beaktas vid den mera definitiva organisation av socialpolitiken, som nu håller på att förberedas;

2. att åt socialstyrelsen och arbetsmarknadskommissionen måtte uppdragas att utarbeta förslag till sådana anordningar, att antalet fall då fattigvårdsunderstöd utbetalas i stället för kontanthjälp till arbetslösa kan ytterligare minskas;

3. att Eders Kungl. Maj:t ville föranstalta att förslag utarbetas om förenhetligande av den centrala administrationen för arbetslöshetsförsäkringen och kontantunderstödsverksamheten;

4. att Eders Kungl. Maj:t ville framlägga proposition i huvudsaklig överensstämmelse antingen med det av arbetslöshetskassornas samarbetskommitté utarbetade och av statens arbetsmarknadskommission och socialstyrelsen i stort sett godkända förslaget till höjningar i arbetslöshetsförsäkringens daghjälps-, hustru- och barntilläggsbelopp samt till begränsning av de restriktioner som gälla i fråga om möjligheten för medlem av arbetslöshetskassa att erhålla hyresbidrag från arbetslöshetsnämnd, eller alternativt i enlighet med socialstyrelsens liknande förslag av den 30 september 1944;

5. att åt socialstyrelsen måtte uppdragas att utarbeta förslag till sådan ändring i gällande karens- och övriga bestämmelser, att arbetslöshetsförsäkringen kan ge bättre skydd än hittills mot inkomstbortfall vid korttidsarbete, samt att åt statens arbetsmarknadskommission skulle uppdragas att vidtaga motsvarande åtgärder beträffande arbetslöshetsnämndernas understödsverksamhet;

6. att åt socialstyrelsen måtte uppdragas att utarbeta förslag till åtgärder för snabbt genomförande av frivillig arbetslöshetsförsäkring inom vissa yrken med stor arbetslöshetsrisk och därav betingade finansiella svårigheter att enligt nuvarande statsbidragsgrunder ansluta sig till försäkringen; samt

7. att vid mera omfattande arbetslöshet måtte medgivas vissa tillfälliga förbättringar i den individuella hjälp, som lämnas av arbetslöshetskassa och arbetslöshetsnämnd.

Kommissionen önskar till slut understryka angelägenheten av att de frågor, som berörts i detta betänkande, bli föremål för så snar fortsatt prövning som möjligt.

I behandlingen av detta ärende ha, förutom undertecknad ordförande, deltagit samtliga kommissionens ledamöter med undantag av herrar Gustafson och Ohlin. Därjämte har deltagit kommissionens expert t. f. byråchefen T. Jerneman. Reservationer ha avgivits av herrar E. von Heland, W. Svensson samt av herrar Hèrnod, Liedberg, Nordenson, Söderlund, Wehtje och Åselius.

Stockholm den 4 oktober 1944.

Underdånigst

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering

GUNNAR MYRDAL

Richard Sterner

Reservation

av herrar *Hèrnod, Liedberg, Nordenson, Söderlund, Wehtje* och *Åselius.*

Förslaget att variera kontantunderstöden efter konjunkturerna bygger på en överbetoning av vissa synpunkter och en undervärdering av andra. I första hand och principiellt betraktar man det som önskvärt ur köpkrafts- och levnadsstandardsynpunkt att hålla understöden höga — förmodligen då helst lika höga som den vanliga arbetsförtjänsten. Att i praktiken en marginal är nödvändig medgives endast med hänsyn till behovet av rörlighet på arbetsmarknaden — höga kontantunderstöd skapa motiv hos den arbetslöse att icke antaga arbete. Rörlighetssynpunkten säges emellertid icke vara bärande under depressionsperioder, när det finns mycket få platser att besätta; däremot ha köpkraft- och levnadsstandardargumenten då sin allra största betydelse. Helst vill man likväl icke slopa marginalen till förutvarande arbetsförtjänst utan nöjer sig med att föreslå särskilda förmåner utöver dem, som eljest utgå, samt en ändring av maximeringsreglerna därhän, att sammanlagda beloppen få uppgå till 90 % av vederbörandes normala arbetsförtjänst, när det gäller familjer med tre eller flera bidragsberättigade barn — en tanke som av socialstyrelsen i dess senaste förslag upptagits redan bland de förhöjda ordinarie förmånerna — samt till 80 % även när det gäller ensamstående, vilka nu få stanna vid 60 %. Resultatet skulle över praktiskt taget hela linjen bli en minskning av marginalen. Därjämte skulle de vanliga utförsäkringsreglerna sättas ur funktion.

Dessa ökade förmåner skulle börja utgå, när Kungl. Maj:t dekreterat, att massarbetslöshet — eller, som det på ett senare stadium i diskussionen föreslogs, »mera omfattande» arbetslöshet — råder, och utbetalas intill dess Kungl. Maj:t funnit, att arbetslösheten minskas till mera normala proportioner.

Vad man i motiveringsväg hopbringat för att rättfärdiga kontantförmånernas variation uppåt vid mera omfattande arbetslöshet är icke hållbart.

Köpkraftsargumentet har ingen egentlig betydelse i detta sammanhang. Den ökning i köpkraften inom samhället, som åstadkommes genom höjning av daghjälpen samt hustru- och barntilläggen inom de efter den permanenta förmånsförbättringen kvarstående möjligheterna, är icke av den omfattning, att den spelar någon nämnvärd roll. Den kan på sin höjd sägas ligga i linje med andra köpkraftsuppehållande åtgärder, men den är på samma gång av annan och lägre valör, eftersom den inte motsvaras av någon som helst produktiv prestation. Talet om kampen för köpkraftens vidmakthållande och utnyttjande och att den måste föras på alla fronter är närmast ägnat att bringa tänkandet ur balans. Köpkraftens vidmakthållande främjas bäst genom nyttigt arbete, mindre väl genom utspädning.

Ur den arbetslöses egen synpunkt kan det väl framstå som angeläget, att kontanthjälpen höjes efter en längre tids arbetslöshet med därav följande inkomstbortfall. Men behovet härav skiftar i hög grad. Den ene kan länge lita till besparingar, god uppsättning av varaktiga konsumtionsvaror och kanske släktingars hjälp, medan den andre nära nog från arbetslöshetens början får anpassa sin livsföring till det nya läget. Deras behov av högre understöd inträder icke samtidigt; det kan rent av hända, att när den förre ställes inför ett sådant behov, har den senare redan genomfört sin anpassning och vuxit ifrån behovet. Den ene kan vara bunden till vissa utgifter för viss tid, medan den andre kan frigöra sig omedelbart. I förra fallet skulle ett högre understöd snarast vara behövligt under en första övergångstid. Den ene kan, ehuru alltjämt arbetslös i sitt egentliga yrke, med egen och tilläventyrs familjemedlemmars idoghet och företagsamhet, skaffa sig en tillfredsställande utkomst, medan den andre icke tänker på att själv hjälpa till härvidlag. Den senares större behov av hjälp är icke helt oförvållat. Betraktar man endast de fall,, där den arbetslöse trots verklig vilja och uppriktiga ansträngningar måste finna sig i ett betydande inkomstbortfall under lång tid, så vore det ur social synpunkt önskvärt att kunna förbättra hans läge. Detta skulle närmast leda till en understödshöjning efter viss längre tids arbetslöshet och efter prövning i de enskilda fallen. I praktiken bleve en sådan individuell behandling ogenomförbar, och man finge stanna vid att höja för alla, när de varit arbetslösa under den bestämda tiden. Men detta i sin tur skulle i farlig utsträckning konservera arbetslösheten. Det av kommissionens majoritet framlagda förslaget låter tilläggsförmånerna, när de väl dekreterats, tillkomma även dem, som haft mycket kort eller rent av ingen arbetslöshet. Å andra sidan förutsätter det, att tilläggsförmånerna skola falla bort, när arbetslösheten återgått till mera normala proportioner, oaktat i då förekommande individuella fall saklig förutsättning härför icke är för handen. Förslaget har med andra ord icke kunnat förverkliga den anpassning till enskildas behov, som i motiveringen åberopats.

Kommissionen skjuter de finansiella synpunkterna åt sidan i avbidan på en utredning, som förmodligen väntas ge till resultat, att betänkligheter av det slaget äro oberättigade. Förhållandet till lönestrukturen diskuteras utifrån den ståndpunkten, att understödspolitikens lönehöjande verkningar icke böra väcka några grundade betänkligheter i arbetslöshetstider, då det är särskilt angeläget, att den allmänna löneköpkraften bevaras; näringslivets förmåga att i sådana tider betala höga löner har tydligen icke utgjort något problem. De höga kontantunderstödens demoraliserande inverkan på arbetskraften har man försökt bagatellisera. Stötande synes även vara, att man kommit med ett förslag, som genom maximigränsens höjning från 60 till 80 % ger den förhållandevis största ökningen i de ordinarie förmånerna åt ensamstående.

I praktiken kommer det föreslagna systemet icke att kunna handhavas på det sätt, som enligt motiveringen avses. Har Kungl. Maj:t en gång dekreterat, att »mera omfattande» arbetslöshet råder, så lärer det bliva svårt

att vid »mera normala» arbetslöshetsförhållanden gå tillbaka till en lägre understödsstandard för dem, som trots allt icke kunna få arbete. Förhållandena komma i stället att leda till en allmän och bestående höjning av understödsnivån med därav följande skadeverkningar. Då man nu mer än någonsin är besluten att genom beredskapsarbeten eller på annat sätt bereda sysselsättning åt alla, som verkligen vilja arbeta, förefaller det opåkallat och tillika ologiskt att föreslå åtgärder av detta slag.

På grund av vad sålunda anförts ha vi icke kunnat biträda kommissionens beslut i vad det avser en variation av kontantunderstöden efter konjunkturerna.

Reservation av herr *von Heland.*

Om finansiella skäl icke hindra genomförandet av ytterligare omfattande hjälpåtgärder vid arbetslöshet innebär realiserandet av vidgade åtgärder ett stort framsteg inom socialpolitikens område. Av synnerlig vikt är härvid den ökade planmässighet och likformighet inom hjälpverksamheten som föreslås. Man synes emellertid icke tillräckligt beakta de barnrika familjernas ekonomiska förhållanden. Vidare skulle enligt majoritetens förslag de arbetande och de arbetslösa inom låglöneyrkena erhålla en alltför dålig ställning vid jämförelse med arbetslösa inom höglöneyrkena. Jag finner sålunda särskilda åtgärder befogade för de barnrikas och de lågavlönades del. Samtidigt måste understrykas faran av att arbetskraftens rörlighet ytterligare begränsas genom att understöden under vissa perioder göras särskilt höga. Den inställning hos arbetarna, att de vid arbetslöshet i första hand skola skaffa sig försörjning genom att söka få nytt arbete, skulle genom en sådan metod lätt kunna avtrubbas, om icke det ekonomiska motivet att föredra arbete framför understöd ständigt vidmakthålles.

Vid mitt bedömande av förslaget och därmed sammanhängande frågor ha köpkrafts- och skälighetssynpunkterna varit avgörande. Jag börjar med köpkraftssynpunkten eftersom den så att säga ger skälighetssynpunkten dess ekonomiska utrymme.

Behovet av att köpkraftsbortfallet begränsas under depressionsperioder kan tillgodoses på andra vägar än genom att kontanthjälpen till de arbetslösa utdelas enligt mera liberala grunder än eljest. Genom att stärka de lägsta inkomsttagarnas och de barnrika familjernas köpkraft bör en större konjunkturstimulerande verkan kunna vinnas än genom att under depressionsperioden höja de arbetslösas inkomster upp till en nivå, som i flera fall skulle ligga högre än den, som många personer i fullt arbete — eller t. o. m. »översysselsatta» personer exempelvis inom jordbruket — få nöja sig med.

Kontantunderstödsverksamheten intager en framträdande plats bland åtgärderna för motverkande av inkomstbortfall vid en befarad depression. Eftersom de arbetslösa icke kunna föreslås erhålla hela den »normala» lönen i understöd, sker en konsumtionsminskning och denna drabbar antagligen och kanske främst en del varaktiga konsumtionsvaror såsom kläder,

skor o. d. samt dessutom icke-nödvändighetsvaror. Av många orsaker är ett bibehållande av löneinkomsten vid arbetslöshet ej genomförbart särskilt om löneskillnaderna mellan olika arbetargrupper äro stora och man frågar sig därför om icke inkomstbortfallet kunde kompenseras genom inkomstökning på annat håll. Därvid riktas uppmärksamheten mot låglöne- och barnrikefamiljerna.

Såsom framgår av det följande anser jag ett allmänt barnbidragssystem skäligt, och det är önskvärt att ett sådant snarast genomföres. Åtgärden skulle medföra en konsumtionsstegring och kan därför lämpligen företagas i ett ekonomiskt läge då köpkraften måste uppehållas genom statliga ingripanden. Eftersom ett barnbidragssystem för icke-arbetslösas familjer innebure en högre inkomst än den normala skulle vissa förut eftersatta behov kunna fyllas. Antagligen skulle efterfrågan främst ökas för varaktiga konsumtionsvaror som kläder, möbler etc. Även för barnrika arbetslösa skulle ett barnbidragssystem medföra en högre levnadsstandard, och i detta fall skulle den genom barnbidraget tillkomna inkomsten användas för inköp av varor som av samma personer blivit mindre efterfrågade på grund av arbetslösheten. Ett allmänt barnbidragssystem synes därför vara lämpligt för mildrande av inkomstbortfallets verkningar. Det är dessutom en befolkningspolitisk angelägenhet av stora mått, att ett allmänt barnbidragssystem genomföres.

En förbättring av inkomsterna för låglöneyrkena skulle likaledes medföra en konsumtionsökning och även i detta fall på i stort sett lämpliga områden. Eftersom låglöneyrkenas egen ekonomiska bärkraft icke torde vara tillräcklig härför bör staten driva en sådan ekonomisk politik att låglönerna kunna höjas. I en del fall kan det dock vara lämpligare att omskola låglönearbetare för överflyttning till annat yrke.

Kontantunderstöden för de försäkrade föreslås i stort sett bli fastställda med hänsyn till föregående inkomst (dels genom maximeringsregler, dels genom indelning i daghjälpsklasser), civilstånd och barnantal. Understödsbeloppet uträknas genom summering av daghjälp, hustrutillägg och barntillägg varpå man tillser att beloppet icke överskrider ett visst maximum av inkomsten. (I ömmande fall kan även hyresbidrag från arbetslöshetsnämnd utgå. Nedanstående belopp inkludera dock inga hyresbidrag.)

Vilken daghjälpsklass en arbetare tillhör beror främst på hans inkomst, men även på speciella förhållanden inom olika yrken, varigenom möjligheterna minskas att erhålla en klar bild av förslagens verkan i synnerhet rörande maximimeringsregeln.

I tabellen ha medtagits endast de kassor, där klasstillhörigheten huvudsakligen bestämmes av medlemmens inkomst. Klasstillhörigheten i de klasser, som lämnats öppna, bestämmes huvudsakligen av andra grunder, såsom ålder, speciell arbetslöshetsrisk etc.

Vid beräkningen av dagsinkomst har månads- och veckoinkomst dividerats med resp. 25 och 6.

De kassor, i vilka klassgränserna angivits i inkomst per månad, ha markerats med m. För övriga kassor avses veckoinkomsten.

Tab. 1. Daghjälpsbelopp i % av högsta och lägsta dagsinkomst i de erkända arbetslöshetskassornas daghjälpsklasser.

Kassa	Klass	Inkomst, kr.		Daghjälpsbelopp kr.	Daghjälpsbelopp i % av dagsinkomsten	
		lägst	högst		lägst	högst
Sadelmakarnas	I		39·99	2·50		37·5
	II	40·00	59·99	4·00	60 0	40·0
	III	60·00		5·50	55·0	
Handelsanställdas m. fl.	I		25·00	1·50		36·0
	II	25·01	60·00	2·50	60·0	25·0
	III	60·01	85·00	3·50	35·0	24·7
	IV	85·01		5·00	35·3	
Träindustriarbetarnas	I			2·00		
	II		42·00	3·50		50·0
	III	42·01	65·00	4·50	64·3[1]	41·5
	IV	65·01		5·50	50·8	
Livsmedelsarbetarnas	II		44·99	2·50		33·3
	III	45·00	69·99	4·00	53·3	34·3
	IV	70·00		5·00	42·9	
Textilarbetarnas	II			2·00		
	III		40·00	3·00		45·0
	IV	40·01	50·00	4·00	60·0	48·0
	V	50·01		5·00	60·0	
Handelstjänstemännens m.	I		150·00	3·00		50·0
	II	150·01	250·00	4·00	66·7[1]	40·0
	III	250·01	350·00	5·00	50·0	35·7
	IV	350·01		6·00	42·9	
De kem. tekn. ind. arb.	I			2·25		
	II		85·00	3·50		24·7
	III	85·01		4·75	33·5	
Försvarsverkens civ. pers.	0			5·00		
	I		44·99	2·25		30·0
	II	55·00	70·00	3·50	38·2	30·0
	III	70·01		5·00	42·9	
Transportarbetarnas	I		49·99	2·00		24·0
	II	50·00	64·99	3·50	42·0	32·3
	III	65·00		5·00	46·2	
	IIIa	65·00		4·25	39·2	
Hotell-, kafé- och rest. anst. m.	I	155·01		4·50	72·6[2]	
	II	105·01	155·00	3·75	89·3	60·5
	III		105·00	2·75		65·5
Handelsresandenas m.	I		300·00	2·00		16·7
	II	300·01		5·00	41·7	
Industritjänstemän. m.	I		150·00	2·00		33·3
	II	150·01	250·00	4·00	66·7[1]	40·0
	III	250·01	350·00	5·00	50·0	35·7
	IV	350·01		6·00	42·9	

[1] För icke familjeförsörjare uppgår daghjälpsbeloppet till högst 60 % av dagsinkomsten (§ 20, förordningen den 15/6 1934).

[2] I kassans stadgar upptagna gränser avse endast penninginkomst. Tages hänsyn även till naturaförmåner (mat à 1:50 kr. per dag), erhållas följande siffror för daghjälpens förhållande till dagsinkomsten:

I	58·4	
II	65·8	48·7
III		48·2

Kassa	Klass	Inkomst, kr.		Daghjälpsbelopp kr.	Daghjälpsbelopp i % av dagsinkomsten	
		lägst	högst		lägst	högst
Elektrikernas	I		39·99	2·00		30·0
	II	40		4·00	60·0	
	III			5·00		
Målarnas	II		47·94	2·00		25·0
	III	48·00	57·12	3·00	37·5	31·5
	IV	57·60	64·32	4·00	41·7	37·3
	V	64·80	71·52	5·00	46·3	41·9
	VI	(72·00)		6·00	50·0	
Väg- o. vattenbyggn. arb.	I		74·99	2·00		16·0
	II	75·00		3·50	28·0	
	III			3·50		

Daghjälpsbeloppet höjs enligt föreslagen ny normaltaxa med kr. 0:75 samt enligt den föreslagna extraordinära taxan med ytterligare kr. 1:25.

Socialstyrelsen föreslår i skrivelse till Konungen av den 30 september 1944 att denna höjning graderas efter avgiftstrycket. Bortsett från kassor med särskilt låga avgifter, i vilka statligt kristillägg icke skulle utgå, skulle höjningen utgöra 25, 50 eller 75 öre. Det senare beloppet skulle förekomma i ungefär en tredjedel av kassorna. När i det efterföljande talas om ny normaltaxa avses alltså denna grupp av kassor.

Tab. 2. Hustru- och barntilläggen äro enligt de olika taxorna följande.

	Hustrutillägg	Tillägg för varje barn
Gällande taxa	1·00	0·60
Föreslagen ny normaltaxa	1·25	1·00
Föreslagen extraordinär taxa	2·00	1·50

Understödet för en ensamstående träarbetare i nuvarande daghjälpsklass 5:50 och med 283:— kr. i månadslön blir sålunda enligt extraordinära taxan kr. 195:— under det att en träarbetare med 6 barn på grund av maximeringsregeln endast erhåller kr. 255:— (två barn 226:— kr.) i stället för kr. 481:— (325:— kr.) i månaden. Däremot får en ensamstående handelsarbetare, vilken har högre normallön kr. 368:— i månaden i nuvarande daghjälpsklass 5:— kr. enligt extraordinära taxan ett månadsbelopp av 182:— kr. och en handelsanställd med 6 barn erhåller på grund av maximeringsregeln 302:— kr. Samtidigt har en lantarbetare i »överfullt» arbete endast 206:— kr. i månaden oavsett barnantalet, under det att en högavlönad arbetare med hustru i arbetslöshetsunderstöd kan erhålla 260:— kr. enligt den extraordinära taxan och med hustru och sex barn ca 400:— kr.

Tab. 3. Månatliga understöden enligt olika taxor om icke maximeringsreglerna (jmfr tab. 4 och 5) funnits [1].

Daghjälp i kr.	Ensamstående	Man, hustru och nedanstående barnantal			
		0	2	3	6
Gällande taxa.					
1·50	39	65	96	112	159
2·00	52	78	109	125	172
2·50	65	91	122	138	185
3·00	78	104	135	151	198
3·50	91	117	148	164	211
4·00	104	130	161	177	224
4·50	117	143	174	190	237
5·00	130	156	187	203	250
5·50	143	169	200	216	263
6·00	156	182	213	229	275
Ny normaltaxa.					
2·25	59	91	143	169	247
2·75	72	104	156	182	260
3·25	85	117	169	195	273
3·75	98	130	182	208	286
4·25	111	143	195	221	299
4·75	124	156	208	234	312
5·25	137	169	221	247	325
5·75	150	182	234	260	338
6·25	163	195	247	273	351
6·75	176	208	260	286	364
Extraordinär taxa.					
3·50	91	143	221	260	377
4·00	104	156	234	273	390
4·50	117	169	247	286	403
5·00	130	182	260	299	416
5·50	143	195	273	312	429
6·00	156	208	286	325	442
6·50	169	221	299	338	455
7·00	182	234	312	351	468
7·50	195	247	325	364	481
8·00	208	260	338	377	494

[1] Vid framställandet av dessa tal har bortsetts från karenstiden, för vilken understöd ej utgår.

Tab. 4. Maximeringsregler.

	Understödsmaximum i % av inkomsten				
	Ensamstående	Man, hustru och nedanstående barnantal			
		0	2	3	6
Gällande taxa / Ny normaltaxa	60	80	80	80	80
Extraordinär taxa	80	80	80	90	90

Tab. 5. Understödsbelopp per månad vid olika taxor och inkomster.

(Kursiverade tal ha reducerats genom maximeringsreglerna enl. tab. 4; vid beräkningen har hänsyn ej tagits till karenstiden.)

Inkomst och daghjälpsklasser	Månatligt understöd i kr				
	Ensamstående	Man, hustru och nedanstående barnantal			
		0	2	3	6
Gällande taxa.					
Inkomst 208 kr pr månad (8 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 2 kr	52	78	109	125	*166*
d) » 3 »	78	104	135	151	*166*
f) » 4 »	104	130	161	*166*	*166*
h) » 5 »	*125*	156	*166*	*166*	*166*
Inkomst 312 kr pr månad (12 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 2 kr	52	78	109	125	172
d) » 3 »	78	104	135	151	198
f) » 4 »	104	130	161	177	224
h) » 5 »	130	156	187	203	250
Inkomst 416 kr pr månad (16 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 2 kr	52	78	109	125	172
d) » 3 »	78	104	135	151	198
f) » 4 »	104	130	161	177	224
h) » 5 »	130	156	187	203	250
Ny normaltaxa.					
Inkomst 208 kr pr månad (8 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 2·75 kr	72	104	156	*166*	*166*
d) » 3·75 »	98	130	*166*	*166*	*166*
f) » 4·75 »	124	156	*166*	*166*	*166*
h) » 5·75 »	125	*166*	*166*	*166*	*166*
Inkomst 312 kr pr månad (12 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 2·75 kr	72	104	156	182	*250*
d) » 3·75 »	98	130	182	208	*250*
f) » 4·75 »	124	156	208	234	*250*
h) » 5·75 »	150	182	234	*250*	*250*
Inkomst 416 kr pr månad (16 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 2·75 kr	72	104	156	182	260
d) » 3·75 »	98	130	182	208	286
f) » 4·75 »	124	156	208	234	312
h) » 5·75 »	150	182	234	260	*333*
Extraordinär taxa.					
Inkomst 208 kr pr månad (8 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 4 kr	104	156	*166*	*187*	*187*
d) » 5 »	130	*166*	*166*	*187*	*187*
f) » 6 »	156	*166*	*166*	*187*	*187*
h) » 7 »	*166*	*166*	*166*	*187*	*187*
Inkomst 312 kr pr månad (12 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 4 kr	104	156	234	273	281
d) » 5 »	130	182	*250*	*281*	*281*
f) » 6 »	156	208	*250*	*281*	*281*
h) » 7 »	182	234	*250*	*281*	*281*
Inkomst 416 kr pr månad (16 kr pr dag).					
b) daghjälpsklass 4 kr	104	156	234	273	*374*
d) » 5 »	130	182	260	299	*374*
f) » 6 »	156	208	286	325	*374*
h) » 7 »	182	234	312	351	*374*

Det måste vara felaktigt att med en extraordinär taxa lämna ytterligare understöd åt ensamstående. Ej heller kan det vara riktigt, att en högavlönad med flera barn i låg daghjälpsklass och kanske också med låg premie per daghjälpskrona erhåller större understöd än en lågavlönad med flera barn i hög daghjälpsklass. Om familjerna varit barnlösa hade däremot den lågavlönade erhållit det högsta understödet.

Förhållandena äro särskilt ogynnsamma för de barnrika och de lågavlönade familjerna. Eftersom ytterligare höjning av barntilläggen åt arbetslösa knappast kan ske utan hävande av maximeringsregeln rörande understödens storlek i förhållande till inkomsten synes ett allmänt barnbidragssystem böra införas, varigenom undvikes att barnrika arbetslösa får det bättre än barnrika arbetande. Barnbidrag böra utgå till alla utan behovsprövning.

Såsom framhållits i utredningen bör en förbättring av arbetslöshetsunderstöden kombineras med åtgärder för höjande av levnadsstandarden inom låglöneyrkena. Flera skäl föreligga härför. Utom svårigheten att finna en sådan form för arbetslöshetsunderstöden att arbetande lågavlönade icke känna sig alltför illa behandlade kan här anföras, att det föreligger en fara för minskad rörlighet å arbetsmarknaden och därigenom minskade möjligheter för löneutjämning. Konkurrensen mellan näringsgrenarna om arbetskraft torde nämligen vara den viktigaste hävstången för lönerna inom de lågavlönade yrkena. Den ifrågasatta höjningen av levnadsstandarden inom låglöneyrkena bör i första hand ske genom att förutsättningar för lönehöjningar skapas,

Jag kan sålunda icke följa majoritetens förslag beträffande tillfälligt ändrade grunder för försäkringskassornas hjälpverksamhet under massarbetslöshet utan föreslår i stället, att allmänna barnbidrag skola utbetalas av staten när större arbetslöshet råder, samt att de lägsta inkomsttagarna i samhället snarast tillförsäkras en bättre ekonomisk ställning.

Reservation av herr *Svensson.*

Det torde vara mycket svårt att göra en utredning »avseende minimikostnaderna för en ur hälsosynpunkt tillfredsställande levnadsstandard», som får någon större grad av tillförlitlighet. För den som vill vara med om att bygga ut de sociala hjälpformerna i hela den utsträckning som nationalekonomiska, statsfinansiella och samhällskonstruktiva krav medger, är det ej heller erforderligt med en dylik utredning. Det blir i alla fall andra faktorer, som i huvudsak bestämma omfattningen av de sociala hjälpåtgärderna.

Förslaget om att de understöd, som lämnas av arbetslöshetskassa och arbetslöshetsnämnd, skola utgå med högre belopp under tider av mera omfattande arbetslöshet kan enligt min mening få en del icke önskvärda följder. Man måste befara att ett stort antal familjer, t. ex. småbrukare, hantverkare, småhandlare och andra fria företagare, under tider av omfattande

arbetslöshet få sina inkomster minskade. Om man i en dylik situation genomför en extraordinär höjning av bidragen till de arbetslösa, och detta skulle leda till högre understödsbelopp än många andra kunna förtjäna genom sitt arbete, så uppstår en ohållbar situation både från rättvisesynpunkt och från allmän samhällskonstruktiv synpunkt.

Då ingen nu med någon större grad av säkerhet kan förutse, huru en omfattande arbetslöshetskris kommer att återverka på olika folkgruppers ställning och i vilken utsträckning staten kan bringa hjälp över hela linjen, är det i varje fall olämpligt att nu binda sig för ett förslag av den art, som kommissionens majoritet godtagit.

Av ovan antydda skäl har undertecknad icke kunnat ansluta sig till kommissionens beslut i punkterna 1 och 7.

Reservation av herr *Söderlund.*

Det är i allmänhet svårt att sätta sig emot utredningar. Men jag kan inte lämna utan anmärkning den motivering, som lagts till grund för yrkandet om utredning avseende minimikostnaderna för en ur hälsosynpunkt tillfredsställande levnadsstandard, ty den vittnar om en alltför okritisk tro på vad som kan åstadkommas av objektiv forskning på detta område.

Motiveringen synes medgiva, att det finns vissa svårigheter, när det gäller att definiera en ur hälsosynpunkt tillfredsställande minimistandard. Men såvitt det gäller livsmedelsbehovet åberopas tillgången till vedertagna och någorlunda fasta normer angående det s. k. optimala behovet av kalorier, äggvita, mineralämnen och vitaminer; och dem anser man sig kunna översätta till kvantiteter födoämnen av olika slag och så nå fram till de minimibelopp, som i praktiken erfordras för uppnående av den önskvärda standarden. I fråga om bostadsstandarden anser man sig kunna anknyta till sådana standards, som utvecklats av de statliga bostadsorganen. Vanskligare blir det att objektivt fixera de minsta erforderliga utgiftsbeloppen för kläder, skodon, hemutrustning o. d.; man tröstar sig med att obestämbarhetsmarginalen skall kunna begränsas i mån som den hygieniska forskningen ägnar större uppmärksamhet åt dessa frågor. De största svårigheterna hänför motiveringen till utgifter för kulturändamål, rekreation, nöjen, förströelser o. d. Men alla svårigheterna tillsammantagna räcka ej till för att avskräcka från kravet på ett vetenskapligt fastställande av minimikostnaden för en s. k. hälsostandard.

Någon ingående kritik synes mig tankegången i denna motivering inte påkalla. Det räcker med att hänvisa till historien och geografien, som båda kunna spela upp hela serier av olika standards, vilka räckt till för att låta folk växa i storlek, kvalifikationer och välstånd. Vår tids svenska standard är utan tvivel högre än våra fäders och förfäders; inom arbetareklassen är standarden nu betydligt högre än den var för blott något tiotal år sedan. Söker man efter en minimistandard, som ändå ur fysiologisk eller näringshygienisk synpunkt är godtagbar, lärer man inte ha anledning att forska

inom vår tid; vi ha nått långt utöver de mått, som räckte till för våra förfäder.

När vi likvisst tala om en minimistandard i vår egen tid, så är det med helt andra anspråk vi söka dess mått. Minimum i fråga om livsmedel har för alla, som kunna och vilja arbeta, för länge sedan passerats. Med välståndets och kulturens framsteg rikta sig kraven mot bättre kvalitéer och andra agremanger, som i tidigare skeden hänfördes till lyx och överflöd. Vad olika grupper av arbetare nu för tiden rimligen skola kunna kräva i dessa avseenden är inte någon fråga för medicinska eller andra vetenskapsmän utan får bestämmas på mera praktiska vägar. Det är ingalunda någon dålig väg, när det gäller försörjningen av de arbetslösa, att taga till utgångspunkt den standard, som stora grupper av arbetare faktiskt få åtnöjas med vid full sysselsättning. Denna standard är nämligen ett mått på vad som i varje tid kan uppnås genom normala produktiva insatser och bör följaktligen vara mer än ett minimum för dem, som inte arbeta. Marginalen mellan arbetsinkomst och arbetslöshetsunderstöd kan alltid diskuteras, men den kan inte diskuteras bort. Dess närmare bestämning är en praktisk politisk fråga men kan omöjligen göra anspråk på vetenskaplig auktoritet.

Reservation av herr *Nordenson.*

Jag ansluter mig till det uttalande, som gjorts av herr Söderlund beträffande utredning om minimikostnad för en ur hälsosynpunkt tillfredsställande levnadsstandard.

Utan att närmare ingå på de frågor, som innefattas i övriga punkter av kommissionens förslag till åtgärder, vill jag framhålla, att de föreslagna utredningarna delvis innebära ett föregripande av utredningar, som pågå inom socialvårdskommittén. Dagens läge synes mig icke innefatta omständigheter, som tillräckligt motsvara ett utbrytande ur socialvårdskommitténs uppdrag av en del av de frågor, som den fått sig anförtrodda.

10—448593.

KOMMISSIONEN
FÖR
EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING

Bilaga 1 till betänkande ang. kontanthjälpsverksamheten för arbetslösa.

PM

ang. förekomsten av taxor eller normer inom den öppna fattigvården.

Som i översikten över nuvarande former för kontanthjälpsverksamhet inom kommunerna anmärkts, saknas en allmän, tillförlitlig statistik över storleken av de individuella hemunderstöd, som utbetalas av fattigvården i skilda kommuner. Den officiella årsstatistiken redovisar endast genomsnittstal, som icke ge någon vägledning om man vill göra jämförelser med andra former för kontantunderstöd.

Fattigvårdslagen föreskriver i § 25 att fattigvårdsstyrelsen skall göra sig noggrant underrättad om den nödställdes levnadsförhållanden och fattigvårdsbehov, innan frågan om beviljande av fattigvård avgöres, ävensom undersöka hur detta behov må på lämpligaste sätt avhjälpas. Det starka betonandet av behovsprövningens betydelse och friheten att välja former för utgående understöd, ävensom fattigvårdsmyndigheternas obundenhet vid bedömandet av behoven och utmätandet av understöden äro de viktigaste orsakerna till de stora olikheter som man vet förekomma i fråga om fattigvårdshjälpens omfattning i skilda kommuner. Närmare kunskap om dessa olikheter har emellertid varit mycket svår att vinna. Ju flera fattigvårdsfall en kommun haft att taga hand om, desto större har behovet av fasta normer för verksamheten varit. På många håll ha därför taxor eller föreskrifter, som skola tjäna till ledning för tjänstemännen tillkommit, särskilt i de större städerna. Dessa stadstaxor ha hittills varit de egentligen enda som man haft att gå efter vid jämförelse med andra hjälpformer. De mindre fattigvårdssamhällenas, särskilt landsbygdens, fattigvårdspolitik har varit tämligen okänd.

Ett speciellt behov av enhetliga regler för storleken av understöd i olika fall har förorsakats av kommunernas krav mot varandra för fattigvård, som meddelats personer med hemortsrätt i annan kommun än vistelsekommunen. Inom olika län ha sammanslutningar av fattigvårdsstyrelser sökt genomföra enhetliga ersättningstaxor för dessa fattigvårdsutlägg. En rikssammanslutning, kallad fattigvårdsstyrelsernas samarbetsdelegation, till vilken äro anslutna ett stort antal kommuner över hela landet, har antagit en enhetstaxa, den s. k. stockholmstaxan, för hemunderstöd, som tillämpas mellan medlemmarna och säges stadigt vinna terräng. (Se tab. 1 och 2.) Vid länsstyrelserna lägges den eller någon av de förutnämnda länstaxorna oftast till grund vid avgörandet av tvister om fattigvårdskrav mellan kommuner.

Avsikten med dessa ersättningstaxor, som upptaga mycket försiktigt tillmätta belopp, har icke varit, att de skulle utgöra en norm för meddelande av understöd i kommunerna. Därvidlag skall alltid behovet vara avgörande. Tyvärr framkommer emellertid mycket ofta att dessa låga taxor ute i bygderna användas som maximitaxor, eller i varje fall som normer för verksamheten. Detta framgår tämligen klart av vissa uppgifter, som statens arbetsmarknadskommission låtit inhämta från ett antal fattigvårdsstyrelser angående högsta förekommande fattigvårdsunderstöd och som publicerats i Tidskrift för fattigvård och annan hjälpverksamhet 1944 nr 3.

För att få omnämnda företeelse belyst, samt för att erhålla en uppfattning om förekomsten av lokala taxor för utmätande av hemunderstöd har socialstyrelsen, på framställning från planeringskommissionens kansli, anmodat de 9 fattigvårdskonsu-

Tab. 1. Fattigvårdsunderstöd exklusive hyra enligt av kommuner inom ortsgrupperna I och II tillämpade taxor för öppen fattigvård. Kronor per månad.

Kommun och län	Understödstagare							
	Ensamstående	Makar	Makar med					
			1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn	6 barn
Ortsgrupp I.								
Burlöv[2] Malmöhus	57	97	122	147	172			
Finspång Östergötl.	65	100	130	155	170	185	195	250
Fellingsbro Örebro	55	90	115	135	155	175	190	205
Ström Jämtl.	50—60	80—90	100—115	125—135	150—165	175—190	200—215	225—240
Grangärde[1] Kopparb.	40	72	97	122	142	162	182	202
Ortsgrupp II.								
Sala[1]	30—45	45—70	60—85	70—100	85—115	90—125	105—140	110—150
Undersåker[1] Jämtl.	48	72	102	122	136	148	160	172
Västerås[6]	54	84	105	125	144	162	180	198
Malmö	50	85	115	140	155	170	185	200
Hälsingborg[4]	65	95	126	148	185	197	205	215
Borås[2]	65—77	97	117	137	157	177		
Halmstad[1]	49	88	122	146	166	182	198	214
Frösö[4] Jämtl.	53	90	120	149	176	201	225	249
Norrköping	66	106	133	155	177	199	221	243
Linköping	70	120	148	172	197	212	227	243
Växjö	62	124	154	176	196	215	231	247
Borlänge[3]	80—90	115	145	175	195	210	225	240
Gävle	48—53	96	137	177	194	217	240	263
Fattigvårdsstyrelsernas samarbetsdeletions taxa								
Ortsgrupp A[5]	50	85	105	125	140	155	170	185
» B	55	90	115	135	155	175	190	205
» C	60	100	125	150	170	190	210	230
Stockholm (gr. III resp. C)	70	120	160	195	225	250	270	290

[1] Endast livsmedel. — [2] 12 m³ ved per år à 17:— kr/mån. — [3] 8 m³ ved pr år à 11:— kr/mån — [4] Ved ingår icke. — [5] Ortsgrupperna A—C avse en särskild, egentligen för anstaltsvård gällande dyrortsgruppering, som emellertid ungefär motsvarar pensionsgrupperingen (gr. I—III). — [6] 10 m³ ved per år à 14:— kr/mån.

lenterna i landet att inkomma med uppgifter om förekomsten av sådana lokala taxor eller, om taxor saknas, någorlunda fasta normer, som tjäna till vägledning inom respektive kommuners fattigvård. Uppgiften avgränsades så, att från varje konsulentdistrikt, som ju omfattar flera län, skulle insändas taxor eller motsvarande bestämmelser från 5 fattigvårdssamhällen inom ortsgrupp I enligt folkpensioneringslagens dyrortsgruppering, samt från 2 samhällen inom ortsgrupp II. Särskilda bestämmelser och anvisningar, som kunde ha utfärdats rörande taxornas tillämpning, skulle också införskaffas. Det skulle anges vad taxebeloppen avsågo att täcka, om hyra ingick, m. m.

Den 15 september 1944 hade svar inkommit från 6 av de 9 konsulenterna, innehållande uppgifter från 36 fattigvårdssamhällen inom ortsgrupp I och 18 samhällen inom ortsgrupp II. Genom tillmötesgående från socialstyrelsen har detta hittills inkomna material ställts till kommissionens förfogande.[1]

[1] En mera utförlig redogörelse för denna undersökning, baserad på hela materialet, kommer inom kort att publiceras i Sociala Meddelanden.

Tab. 2. Fattigunderstöd inklusive hyra enligt av kommuner inom ortsgrupperna I och II tillämpade taxor för öppen fattigvård. Kronor per månad.

Kommun och län	Understödstagare							
	Ensamstående	Makar	Makar med					
			1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn	6 barn
Ortsgrupp I.								
Burlöv Malmöhus ...	77	117	142	167	192			
Finspång Östergötl...	85	120	150	175	190	205	215	270
Fellingsbro Örebro ..	80	115	140	160	180	200	215	230
Ström Jämtl.	65—80	100—120	120—145	145—165	170—195	195—220	220—245	245—270
Ortsgrupp II.								
Gudmundrå[1] Västernorrl.	54	84	102	114	126			
Nässjö	90	128	145	170	190			
Västerås	84	129	150	170	189	207	225	243
Malmö	80	125	155	180	205	220	235	250
Hälsingborg[1].....	100	150	186	223	255	272	280	290
Borås	115—127	147	167	187	207	227		
Halmstad	74	113	147	176	201	222	238	254
Linköping	95	155	183	207	232	249	262	278
Växjö	92	154	199	221	241	260	276	292
Gävle	73—78	121	177	217	234	257	280	303
Söderhamn.....	77—80	123	158	193	214	235	256	277
Fattigvårdsstyrelsernas samarbetsdelegations taxa								
Ortsgrupp A	70	105	125	145	160	175	190	205
» B	80	115	140	160	180	200	215	230
» C	90	130	155	180	200	220	240	260
Stockholm	125	200	240	275	305	330	350	370

[1] Ved ingår icke.

På förhand kunde man vänta att svaren skulle uppvisa en mycket splittrad bild. Detta är också fallet. Medan vissa kommuner kunnat framvisa detaljerade taxor, ha andra blott lämnat mera svävande upplysningar om tillämpade normer. Ett mycket stort antal kommuner ha helt enkelt förklarat, att de icke fastställt någon taxa utan i enlighet med fattigvårdslagens bestämmelser lämpa vården efter behovet i det särskilda fallet. Detta sistnämnda gäller i synnerhet landsbygdskommunerna. Konsulenterna i 5:te och 7:de distrikten (Västsverige) nämna, att de tyckt sig märka, att ersättningstaxan kommunerna emellan i många fall använts jämväl som understödstaxa. Det framhålles emellertid, att på grund av rådande goda försörjningsläge, fattigvården endast i mindre utsträckning får hand om andra understödsfall än folkpensionärer, personer med invalidunderstöd och änkor med barn, som åtnjuta barnbidrag. Därigenom har i de mindre kommunerna behovet av taxor icke varit så stort. Många landskommuner uppge sålunda, att i deras små förhållanden anledning att besluta generella normer saknats.

Av de 54 kommuner, som nu insänt svar har därför blott ett mindre antal kunnat lämna uppgift om förekommande normerande belopp för olika fall av helunderstöd. De flesta av dessa tillhöra ortsgrupp II, och endast några få taxor för landskommuner i grupp I ha kommit med i materialet. De övriga som svarat ha i regel blott lämnat uppgift på storleken av enstaka utgående understöd, oftast till folkpensionärer.

De användbara uppgifterna ha här sammanställts i två tabeller, utvisande fattigvårdsunderstöd med och utan hyresersättning. Kommunerna i de bägge tabellerna äro icke identiska, då i vissa fall uppgift lämnats endast om utgående fattigvård, utan specifikation för hyra, medan i vissa andra fall taxan blott avser att täcka andra utgifter än bostadskostnaden. — Bränsle ingår i taxebeloppen, där icke i not annorlunda sägs. I ett par fall uppges uttryckligen, att beloppen blott avse kost, vilket får beaktas vid jämförelsen.

Variationerna i normerna äro icke påfallande stora beträffande kommunerna i ortsgrupp I. Skillnaden mellan utgående understöd i alla övriga landskommuner där taxa saknas, synes däremot, att döma av de enstaka exemplen i materialet, vara högst avsevärd. Direkta jämförelser äro dock svåra att göra.

Vad angår de talrikare kommunerna i ortsgrupp II, äro olikheterna ganska betydande och mer påfallande än i grupp I. Man kan även urskilja två huvudgrupper med olika understödsnivå, även om materialet är för tunt för att tillåta några generaliseringar. Av kommentarerna till de insända uppgifterna framgår dock, att i många fall extra bidrag av olika slag kunna tillkomma, ävensom att i vissa kommuner de ordinarie taxebeloppen ofta visat sig för små och måst ökas med kristillägg.

Vid en jämförelse med fattigvårdsstyrelsernas samarbetsdelegations taxa visar det sig, att de tillämpade vårdtaxorna i allmänhet ligga högre, dock icke särdeles mycket. Jämför man med arbetslöshetsnämndernas dagunderstöd, ligga dessa i stort sett på samma nivå som fattigvårdstaxorna i motsvarande ortsgrupp.

Huvudintrycket av undersökningen är att fattigvårdstaxor i stort sett blott tillämpas i städerna, samt att betydande olikheter mellan olika lokaltaxor finnes, vilka knappast förefalla rationellt motiverade.

Stockholm den 21 september 1944.

Sven Åmark.

KOMMISSIONEN
FÖR
EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING

Bilaga 2 till betänkande ang. kontanthjälpsverksamheten för arbetslösa.

PM

angående lönerna under år 1943.

Avsikten med denna promemoria är att ge vissa uppgifter rörande löneförhållandena inom jordbruk och industri som kunna vara av intresse vid en diskussion av lämpliga sociala åtgärder vid en befarad arbetslöshet.

Genom hustruns och barnens arbete samt mannens biinkomster tillföras vissa familjer extraförtjänster. Vanligen är detta arbete en tvingande nödvändighet för de fattigaste, ofta barnrika familjerna. Det är sålunda icke uttryck för en önskan att få en högre levnadsstandard än flertalet utan att få en mera likvärdig. Man måste komma ihåg detta när man jämför lönesiffrorna inom olika yrken.

Den kontinuerliga svenska lönestatistiken täcker icke alla områden. I synnerhet för de lägsta inkomsttagarna finnas stora brister i vår kännedom om löneförhållandena. Härmed avses icke åldringar o. d. utan de fullt arbetsföra.

I vårt land finnes ett betydande antal personer (enbart inom jordbruket 150 000 män och 50 000 kvinnor) tillhörande kategorien »medhjälpande familjemedlemmar», och denna grupp har i allmänhet mycket ringa kontantlön, men då intet lämpligt material f. n. finnes tillgängligt kan dess levnadsvillkor icke behandlas i denna promemoria. Det synes lämpligast, att i den följande diskussionen icke inräkna de medhjälpande familjemedlemmarna till de lågavlönade. Det är dock klart, att gruppen icke kan lämnas obeaktad vid diskussionen om understödsverksamheten.

Vid en 1938 av jordbruksutredningen företagen, opublicerad undersökning om löneläget för lantarbetare och inom samma orter boende grovarbetare erhölls för de sistnämnda en lön, som var 15 % lägre än genomsnittslönen för industriarbetarna i den lägsta dyrortsgruppen (A-gruppen). Endast delvis torde skillnaden förklaras av att industriarbetarna ej blott utgöras av grovarbetare utan även av fackutbildade. Vidare äro svårigheterna att erhålla löneuppgifter från mindre företag å landsbygden stora, varför dessa nästan helt saknas i den officiella lönestatistiken. Det är troligt att lönerna för dessa underrepresenterade äro lägre. Inom 1942 års jordbrukskommitté utredes storleken av grovarbetarnas löner å landsbygden, men undersökningen torde icke slutföras i så god tid att resultaten kunna framläggas för kommissionen.

Bland de redovisade lönerna föreligga betydande lönevariationer. Lönespridningen inom lantarbetarekåren orsakas icke av ackordsarbetets omfattning eller sådan ortsgradering av löner som delvis kan uppehållas genom hänvisning till levnadskostnadernas variationer, utan antagligen främst av att arbetsmarknaden är relativt dåligt organiserad och av parternas svårigheter att verkställa lönejämförelser på grund av de skiftande naturaförmånerna.

För manliga arbetare över 18 år med minst 250 dagsverken erhölls för 1943 följande spridningstabell:

Totallön i kr.:	Procent arbetare med vidstående totallön
Under 1 000	0·3
1 000—1 199	0·5
1 200—1 399	1·0
1 400—1 599	2·2
1 600—1 799	3·9
1 800—1 999	6·7
2 000—2 199	11·2
2 200—2 399	18·9
2 400—2 599	22·7
2 600—2 799	15·5
över 2 800	17·1

Tab. A. Genomsnittliga timlöner i kr. för vissa yrkeskategorier av lantarbetare (fyllda 18 år) inom olika län m. m. år 1943.

Län	Manliga dagsverkare		Kvinnl. dagsverkare
	med naturaf.	utan naturaf.	utan naturaf.
Stockholms	0·93	1·02	0·80
Uppsala	0·97	1·05	0·64
Södermanlands	0·95	0·98	·
Östergötlands	0·86	0·97	0·73
Jönköpings	0·97	·	0·56
Kronobergs	0.88	·	·
Kalmar	0·92	1·06	0·75
Gotlands	·	1·04	·
Blekinge	·	0·93	·
Kristianstads	1·07	1·10	0·76
Malmöhus	1·06	1·06	0·82
Hallands	0·98	1·04	0·77
Göteborgs o. Bohus	·	1·00	·
Älvborgs	·	0·95	0·76
Skaraborgs	0·88	0·99	0·70
Värmlands	0·96	0·99	0·58
Örebro	1·14	1·05	·
Västmanlands	1·10	1·05	0·64
Kopparbergs	1·13	1·06	·
Gävleborgs	·	1·09	·
Västernorrlands	1·04	1·08	—
Jämtlands	·	·	·
Västerbottens	·	·	—
Norrbottens	—	·	·
Hela riket	0·98	1·02	0·74
Egendomar belägna i			
jordbrukskommuner	0·96	1·02	0·72
blandade kommuner	0·96	1·03	0·78
industrikommuner	1·05	1·03	0·74
Egendomar med en åkerareal av			
under 20 ha	0·88	1·00	0·52
20—49 »	0·94	0·98	0·77
50—99 »	0·96	0·98	0·72
över 99 »	1·01	1·04	0·77
Egendomar			
med kollektivavtal	1·00	1·04	0·77
utan »	0·92	0·92	0·64

I själva verket torde lönespridningen ha kunnat vara ännu större då det är antagligt, att de lägst avlönade äro underrepresenterade i statistiken. Å andra sidan bör framhållas att en stor del av de lägst avlönade utgöras av sekunda arbetskraft. Vidare torde lönespridningen ha minskat något under nu löpande löneår på grund av att den förut växande kollektivlönen varit oförändrad så att eftersläpande löner hunnit minska avståndet.

Av tab. A framgå löneolikheterna mellan län, kommuntyper, gårdsstorlekar och egendomar med eller utan kollektivavtal. För manliga dagsverkare utan naturaförmåner var timlönen högst i Kristianstads län (110 öre) och lägst i Blekinge (93 öre) och för kvinnliga dagsverkare högst i Malmöhus (82 öre) och lägst i Jönköpings län (56 öre). Egendomar i jordbrukskommuner synes ha något lägre löner än övriga kommuner. Lönerna på små gårdar lågo under lönerna på större. Delvis torde dessa förhållanden kunna förklaras av kollektivavtalens utbredning och skillnader i dessas lönenormerande verkan på icke-kollektivavtalsanslutna uppgörelser. Såsom framgår av tabellen äro nämligen kollektivlönerna betydligt högre än övriga löner. För en manlig arbetare utan naturaförmåner var exempelvis skillnaden 1943 11 %.

Tvenne principer användas vid lönekatalogisering av lantarbetare, nämligen löneformen (kontantlön samt naturaförmåner av olika omfattning) och yrkesspecialiteten (kördrängar, stalldrängar, kreatursskötare, egentliga jordbruksarbetare etc.).

I tab. B ha uppgifter sammanställts för de genomsnittliga daglönerna inom de viktigaste grupperna. 1943 var exempelvis de manliga lantarbetarnas genomsnittslön 8,26 kr. och de kvinnligas 4,17 kr. Observeras bör, att de manliga arbetarna i kost (drängarna) endast hade 4,15 kr. i kontantlön och de kvinnliga 2,30 kr., och att dessa arbetare antagligen själva vid arbetserbjudande värdera naturaförmånerna ännu lägre än socialstyrelsen.

Tab. B. De genomsnittliga daglönerna för manliga och kvinnliga lantarbetare, i kr 1943.

Ålders-, löneforms- eller yrkesspecialitetsgrupp	Kontant		Totalt	
	Män 1943	Kvinnor 1943	Män 1943	Kvinnor 1943
Vuxna arbetare	6·17	2·94	8·26	4·17
Arbetare i kost	4·15	2·30	7·03	4·87
Statavlönade arbetare	4·99	·	8·44	·
Timavlönade arbetare utan naturaförmåner	8·69	3·51	8·69	3·51
Timavlönade arbetare med naturaförmåner	7·22	2·98	8·62	4·21
Eg. jordbruksarbetare	6·47	6·52	8·21	6·90
Stall- och ladugårdspersonal (mjölkerskor)	5·60	2·85	8·29	3·23
Landsjungfrur	—	2·29	—	4·85
Minderåriga	4·31	2·10	5·58	4·40

Tab. C. Den genomsnittliga grovarbetarelönen i kronor inom trädgårdsskötseln för år 1942.

	Timlön		Daglön		Årslön	
	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor
Grovarbetare						
med kollektivavtal	1·06	0·72	8·66	5·76	2 264	·
utan »	0·93	0·62	7·37	4·87	2 294	·
Samtliga	1·02	0·70	8·27	5·54	2 273	·

De lönesiffror för grovarbetare inom trädgårdsskötsel som lämnas i tab. C avse år 1942.

Timlönen 1942 för män var densamma som för lantarbetare följande år (jfr tab. F). Även trädgårdsarbetarnas löner torde dock ha stigit 1943.

För grovarbetare sysselsatta med vägunderhåll voro de genomsnittliga timlönerna år 1943 följande:

vid tidlönsarbete	1·22 kr
vid ackordsarbete	1·57 »
vid allt arbete oavsett löneform	1·29 »

Lägst voro vägarbetarnas tidlöner i Kronobergs och Blekinge län (1,12 kr.) samt i Kristianstads (1,14 kr.).

För industriarbetare ha ännu inga lönesiffror publicerats för år 1943. Det har dock varit möjligt att sammanställa uppgifter ur socialstyrelsens arbetstabeller. Därav framgår bl. a. att timlönen för industriarbetare exkl. säsongindustri under 1943 steg med 4,1 %. Årslönen steg med 4,3 %. De sämst avlönade huvudgrupperna äro träindustri samt textil- och beklädnadsindustri med timlöner för män å 1,47 resp. 1,52 kr. (tab. D). Även inom jord- och stenindustrien äro lönerna låga. Av tabellen framgår också att de lägsta årslönerna erhållas inom samma grupper (tab. D). Vad de genomsnittliga daglönerna beträffar äro dessa särskilt låga för män inom följande yrken:

	Daglön i kronor	
	Män	Kvinnor
Tegelbruk, exkl. säsongarbete	12·07	—
» , inkl. »	11·43	9·40
Sågverk och hyvlerier inkl. säsongarbete	11·54	—
Snickeri- och möbelfabriker	11·84	7·40
Spinnerier och väverier	11·99	8·40
Linne-, hamp- och juteindustrier	11·49	8·01
Ylleindustri	11·75	8·40
Färgerier m. m.	11·42	8·12
Bomullsindustri	11·79	8·26
Tändsticksfabriker	11·92	7·89

Jämförelsevis höga daglöner förekomma inom följande yrken:

Gruvor och anrikningsverk	17·65	8·46
Grafisk industri	18·99	10·40
Tidningstryckerier	20·52	9·90
Tobaksfabriker	18·91	11·65
Husbyggnadsarbete	18·75	—

I stort sett äro kvinnolönerna låga vid låga löner för männen, men överensstämmelsen är icke fullt lika stor för de höga lönerna. Höga kvinnolöner förekomma inom verkstadsindustrien (för den mekaniska 10,36 och för den elektriska 10,66 kr.), inom grafisk industri, samt inom livsmedelsindustri (för bagerier 10,76, bryggerier o. d. 10,28 och tobaksfabriker 11,65 kr.).

Det föreligger avsevärda lönedifferenser mellan olika dyrortsgrupper (tab. D). Om man utgår från dyrortsundersökningarnas resultat visa sig löneskillnaderna vara betydligt större än skillnaderna i levnadskostnader, även om man tillåter en marginal för förekomst av naturaförmåner i de lägsta dyrortsgrupperna.

Om man bortser från de medhjälpande familjemedlemmarna kunna de lågavlönade arbetarkategorierna såväl bland män som kvinnor representeras av lant-

arbetarna och av grovarbetarna å den egentliga landsbygden. Jämföres dessas löner med de i den officiella lönestatistiken redovisade industriarbetarelönerna visar det sig, att grovarbetarelönen å landsbygden ligger mellan industriarbetarelönen i den lägsta dyrortsgruppen och lantarbetarelönen. Om man önskar veta den totala lönespridningen mellan olika yrken är det därför tillräckligt att jämföra lantarbetarelönerna och de redovisade industriarbetarlönerna (tab. E och F). Lantarbetarelönen har därvid erhållits genom sammanvägning av lönen för statavlönade kördrängar (0,47) och daglönare utan naturaförmåner (0,53). För statavlönade kördrängar ha naturaförmånernas värde omräknats såsom i utredningen om jordbruksbefolkningens levnadskostnader (SOU 1944: 1). Utom de vanliga »observerade» rikssiffrorna återges för industriarbetarna särskilda medeltal, avseende den del av dyrortsskalan, som omfattas av de 49 orter, varifrån uppgifter tidigare införskaffades för socialstyrelsens levnadskostnadsindex; dessa senare lönesiffror ha vägts efter indexorternas fördelning över dyrortsskalan. Syftet med denna speciella beräkning är följande. De vanliga observerade lönemedeltalen för industriarbetare inbegripa även orter, för vilka det är svårt att på grundval av socialstyrelsens material konstatera levnadskostnadernas höjd och förändringar. Däremot är det lättare att konstatera den genomsnittliga levnadskostnadsnivån för den del av dyrortsskalan som representeras av socialstyrelsens 49 »indexorter» och därmed underlättas också jämförelsen mellan industriarbetarnas och lantarbetarnas reallöner.

De löneskillnader mellan industri- och jordbruksarbete, som visas i tab. E och F, bero nämligen delvis på levnadskostnadsolikheter. I »Jordbruksbefolkningens levnadskostnader» visades därför, hur en jämförelse mellan olika gruppers levnadskostnader kan företagas. De däri framlagda beräkningarna för 1941 ha kompletterats med approximativa kalkyler för 1942 och 1943. 1941 voro lantarbetarnas levnadskostnader ungefär 13 % lägre än i socialstyrelsens »indexorter» bosatta industriarbetares. Om hänsyn icke tages till skatterna, synes skillnaden ha varit 1 % mindre 1942 men lika stor 1943. Vid skatternas medräknande torde siffran 12 % kunna användas för de båda senare åren. För att hålla samma levnadsstandard måste sålunda industriarbetarna i socialstyrelsens »indexorter» ha haft 15 % högre nominallön 1941 samt 14 % högre 1942 och 1943. — Divergensen mellan lantarbetarnas och i motsvarande dyrorter boende industriarbetares levnadskostnader uppgick 1941 till omkring 5 %. För 1942 och 1943 synes samma tal kunna användas.

Om man höjer lantarbetarelönen med 15 % för 1941 samt 14 % för 1942 och 1943 (d. v. s. med skillnaden i levnadskostnader) fås följande återstående löneklyftor mellan jordbruksarbete och industriarbete i städer och större industriorter (d. v. s. närmare bestämt i socialstyrelsens tidigare »indexorter»), mätta i de 49 »indexorternas» penningvärde:

Återstående löneklyfta för:	1941	År 1942	1943
Årslöner i kronor.			
Industriarbetare (exkl. säsongind.)	1 401	1 352	1 423
Mekaniska verkstäder	1 558	1 582	1 496
Snickeri- och möbelfabriker	652	773	748
Textil- och beklädnadsindustri	479	641	650
Timlöner i ören.			
Industriarbetare (exkl. säsongind.)	71	74	70
Mekaniska verkstäder	73	77	73
Snickeri- och möbelfabriker	43	45	44
Textil- och beklädnadsindustri	37	43	37

Tab. D. Genomsnittlig löneinkomst år 1943 per arbetstimme och för
(Preliminära

Näringsgren m = män kv = kvinnor		Öre per timme									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	S:a
I. Malmbrytning o. metallindustri	m	1·58	1·74	1·81	1·85	1·90	1·91	2·06	2·60	2·28	1·90
	kv	1·06	1·06	1·07	1·15	1·12	1·14	1·44	1·34	1·40	1·25
Järn-, stål och kopparverk ...	m	1·52	1·73	1·85	1·81	1·94	2·40	2·31	·	2·12	1·81
Järn- och stålmanufaktur	m	1·51	1·72	1·63	1·80	1·82	1·90	1·84	2·48	2·46	1·78
Mekaniska verkstäder.....	m	1·62	1·74	1·72	1·88	1·90	1·88	2·01	2·08	2·39	1·90
Elektriska verkstäder	m	1·54	1·92	1·67	1·63	1·80	1·85	1·96	2·38	2·16	2·01
Metallmanufaktur	m	1·50	1·67	1·76	1·67	1·95	1·92	1·80	2·12	1·91	1·78
II. Jord- och stenindustri.....	m	1·47	1·61	1·61	1·62	1·74	1·76	1·99	1·88	2·34	[1]1·57
	kv	0·87	0·97	0·99	1·07	1·00	1·00	1·42	·	1·03	[1]0·96
Torvindustri	m	1·56	1·45	1·83	—	—	—	—	—	—	·
»	kv	0·99	1·12	0·86	—	—	—	—	—	—	·
Stenbrytning och huggerier ..	m	1·52	1·49	1·46	1·43	1·79	1·61	1·97	2·14	2·90	1·49
Byggnadsämnesindustri	m	1·42	1·67	1·56	1·64	1·77	1·88	2·12	1·77	2·29	1·61
III. Träindustri	m	1·34	1·45	1·49	1·55	1·62	1·59	1·69	1·66	2·18	[1]1·47
	kv	0·89	0·85	0 90	1·05	0·77	1·01	1·21	1.23	1·44	[1]1·00
Sågverk och hyvlerier	m	1·32	1·46	1·49	1·51	1·51	1·55	1·78	1·48	2.23	[1]1·46
Snickeri- och möbelfabriker ..	m	1·37	1·38	1·48	1·57	1·66	1·59	1·60	1·76	2·11	[1]1·48
IV. Pappers- och grafisk industri ..	m	1.42	1·60	1·66	1·79	1·92	1·91	2·17	2·16	2·50	1·82
	kv	0·96	1·05	1·04	1·12	1·11	1·16	1·16	1·27	1·36	1·18
Pappersmassefabriker	m	1·46	1·66	1·64	1·73	1·77	1·62	·	1·59	·	1·64
Pappersbruk och pappfabriker	m	1·39	1·53	1·62	1·79	1·55	1·68	1·67	·	1·77	1·53
» » »	kv	0·97	1·10	1·04	1·20	1·04	1·15	1·12	·	1·50	1·06
Grafisk industri	m	1·71	1·72	1·93	1·96	2·14	2·23	2·29	2·33	2·55	2·33
» »	kv	0·90	0·78	0·97	1·23	1·10	1·14	1·22	1·68	1·48	1·30
V. Livsmedelsindustri.....	m	1·47	1·48	1·70	1·64	1·77	1·94	1·99	2·11	2·25	1·83
	kv	0·91	1·02	1·09	1·09	1·11	1·19	1·20	1·29	1·45	1·20
Bagerier	m	1·94	1·62	1·99	1·73	1·95	2·03	2·19	2·17	2·16	2·03
Råsockerbruk o. raffinaderier	m	1·46	1·50	1·51	1·49	1·59	1·52	1·70		1·87	1·54
Bryggerier	m	1·54	1·56	1·69	1·75	1·87	2·01	2·13	2·35	2·48	2·00
Slakterier och konservfabriker	m	1·51	1·49	1·60	1·67	1·78	1·84	1·87	1·87	2·28	1·78
VI. Textil- och beklädnadsindustri .	m	1·35	1.41	1·45	1·47	1·60	1·55	1 72	1·47	1·98	1·52
	kv	0·99	1·01	0·97	1·03	1·06	1·10	1·11	0·76	1·26	1·08
Spinnerier och väverier	m	1·35	1·41	1·44	1·41	1·57	1·53	1·59	·	1·73	1·48
» » »	kv	0·98	1·02	1·00	1·03	1·06	1·10	1·05	·	1·15	1·06
Skrädderier o. sömnadsfabriker	m	1·40	1·53	1·47	1·60	1·70	1·62	1·93	1·47	2·11	1·71
» » »	kv	1·00	0·97	0·93	1·04	1·06	1·10	1·15	0·76	1·29	1·11
VII. Läder-, hår- o. gummivarufabr.	m	1·58	1·67	1·73	1·67	1·90	1·81	1·98	1·82	2·05	1·75
	kv	0·99	1·07	1·06	1·07	1.19	1·19	1·21	1.01	1·34	1·14
VIII. Kemisk-teknisk industri	m	1·48	1·64	1·64	2·01	1·77	1·72	1·88	2·41	1·99	1·78
	kv	0·95	1·03	1·08	1·18	1·06	1·05	1·07	1·40	1·18	1·09
IX. Byggnadsverksamhet.....	m	1·78	1·85	1·98	2·08	2·07	2·19	2·21	2·19	2·77	2·30
X. Statl. verk o. byggnadsarb. m. m.	m	1·52	1·64	2·01	1·83	2·03	2·09	2·09	2·19	2·31	1·99
	kv	0·92	1·13	1·11	1·17	1·41	1·45	1·36	1·52	1·45	1·36
XI. Kommunala verk o. byggnadsarb.	m	1·77	1·59	1·71	1·82	1·90	1·99	2·33	2·02	2·65	2·23
	kv	·	·	1·00	1·11	0·93	1·01	1·26	·	1·52	1·41
XII. Handel och varulager	m	1·30	1·31	1·48	1·49	1·58	1·68	1·84	1·82	2·00	1·77
	kv	0·69	0·91	1·01	0·87	0·89	0·99	1·07	1·19	1·08	1·05
XIII. Samfärdsel	m	3·41	2·65	1·94	2·55	2·58	2·43	2·25	2·88	2·48	2·47
XIV. Tvättinrättningar.....	m	·	·	·	1·52	1·71	1·56	1·65	·	1.75	
	kv	·	·	·	0·84	0·93	0·87	1·02	·	1·16	
Samtliga industrigrupper.....	m	1·46	1·63	1·69	1·76	1·85	1·81	2·03	2·47	2·29	1·79
(I—VIII) exkl. säsongindustri.	kv	0·97	1·03	1·03	1·06	1·10	1·12	1·20	1·30	1·34	1·13
Samtliga övriga grupper	m	1·58	1·69	1·94	1·88	1·98	2·07	2·17	2·24	2·51	2·03
(IX—XIV) exkl. säsongindustri	kv	0·92	1·11	1·10	1·00	1·18	1·26	1·12	1·44	1·28	1·22
Samtliga grupper	m	1·47	1·63	1·73	1·78	1·88	1·89	2·07	2·39	2·37	1·83
exkl. säsongindustri.....	kv	0·97	1·03	1·03	1·06	1·10	1·13	1·19	1·31	1·33	1·14

[1] Inklusive säsongarbetare — [2] Exklusive säsongarbetare.

hela året för industriarbetare (fyllda 18 år) inom olika dyrortsgrupper.
siffror).

Kronor per år									
A	B	C	D	E	F	G	H	I	S:a
3 556	3 867	4 159	4 179	4 371	4 343	4 719	6 038	5 251	**4 326**
2 334	2 327	2 386	2 566	2 545	2 528	3 288	3 063	3 139	**2 812**
3 389	3 790	4 278	3 947	4 155	5 361	4 678	·	5 140	**4 024**
3 433	3 694	3 818	3 994	4 149	4 385	4 159	5 593	5 434	**3 993**
3 663	3 938	3 967	4 311	4 386	4 191	4 643	4 765	5 457	**4 350**
3 640	4 458	3 835	3 950	4 129	4 428	4 595	5 675	5 064	**4 723**
3 324	3 777	4 119	3 827	4 378	4 587	4 026	4 828	4 444	**4 066**
3 134	3 662	3 696	3 673	3 993	4 035	4 410	4 472	5 275	**[2]3 520**
1 801	1 746	2 153	2 325	2 157	2 053	3 025	·	2 180	**[2]2 031**
2 574	2 457	3 326	—	—	—	—	—	—	—
923	1 085	1 258	—	—	—	—	—	—	—
3 089	3 771	3 555	3 621	4 114	4 207	4 885	4 472	5 231	**3 599**
2 959	3 149	3 280	3 471	3 561	3 526	3 795	3 678	4 895	**[2]3 247**
1 994	1 725	1 966	2 164	1 685	2 209	2 686	2 714	3 156	
2 823	3 076	3 224	3 362	3 252	3 378	4 026	3 252	4 719	**[2]3 139**
3 045	3 089	3 334	3 458	3 674	3 575	3 564	3 917	4 838	**[2]3 298**
3 126	3 360	3 489	3 916	4 393	4 324	5 209	5 025	5 952	**4 011**
2 008	2 204	2 047	2 556	2 539	2 654	2 700	2 979	3 224	**2 650**
3 105	3 402	3 379	3 645	3 555	3 274	·	3 546	·	**3 399**
3 119	3 279	3 433	4 059	3 636	3 754	3 711	·	3 866	**3 364**
1 983	2 204	1 965	2 509	2 162	2 422	2 299	·	3 000	**2 122**
3 945	4 013	4 516	4 477	5 009	5 218	5 521	5 462	6 061	**5 508**
1 983	1 764	2 271	2 795	2 528	2 581	2 882	3 914	3 468	**3 011**
3 515	3 440	3 968	3 822	4 116	4 432	4 638	4 957	5 200	**4 249**
2 024	2 135	2 366	2 322	2 461	2 637	2 530	2 954	3 279	**2 625**
4 397	3 615	4 698	3 904	4 449	4 591	5 052	5 078	5 049	**4 669**
3 549	3 706	3 626	3 526	3 787	3 631	4 047		4 607	**3 703**
3 537	3 477	3 885	3 941	4 275	4 604	5 016	5 473	5 625	**4 582**
3 448	3 391	3 713	3 950	4 239	4 198	4 369	4 442	5 191	**4 116**
2 954	3 128	3 256	3 373	3 611	3 530	3 816	3 374	4 520	**3 425**
2 105	2 180	2 125	2 229	2 303	2 405	2 410	1 832	2 804	**2 352**
2 933	3 114	3 290	3 264	3 550	3 513	3 550	·	4 019	**3 342**
2 097	2 180	2 181	2 263	2 296	2 401	2 252	·	2 518	**2 295**
3 055	3 634	3 169	3 615	3 799	3 598	4 195	3 374	4 782	**3 796**
2 125	2 191	2 064	2 198	2 305	2 404	2 519	1 832	2 889	**2 419**
3 209	3 592	3 749	3 426	4 263	3 472	4 295	3 988	4 414	**3 661**
1 868	2 260	2 195	2 064	2 604	2 243	2 607	2 313	2 720	**2 295**
3 386	3 668	3 888	4 504	4 143	4 000	4 362	5 343	4 587	**4 091**
2 041	2 234	2 325	2 481	2 354	2 378	2 332	3 193	2 637	**2 405**
3 348	3 582	4 513	4 179	4 480	4 717	4 703	4 764	5 163	**3 838**
2 153	2 397	2 354	2 692	3 161	3 247	2 997	3 281	3 261	**3 023**
3 933	3 713	3 742	4 115	4 163	4 483	5 210	4 478	5 930	**4 996**
·	·	2 122	2 499	1 997	2 168	3 076	·	3 333	**3 091**
3 113	3 084	3 418	3 421	3 676	3 826	4 211	4 073	4 542	**4 043**
1 447	2 152	2 314	2 010	2 069	2 212	2 463	2 610	2 492	**2 402**
3 166	2 778	3 802	5 188	5 039	4 667	4 698	4 426	5 655	**4 788**
·	·	·	3 593	3 932	3 622	3 679	·	3 963	
·	·	·	1 983	2 079	1 939	2 227	·	2 594	
3 240	**3 590**	**3 832**	**3 976**	**4 235**	**4 085**	**4 648**	**5 732**	**5 301**	**4 023**
2 064	**2 201**	**2 221**	**2 267**	**2 428**	**2 437**	**2 632**	**2 988**	**3 027**	**2 465**
3 363	**3 530**	**4 304**	**4 128**	**4 338**	**4 531**	**4 841**	**4 558**	**5 448**	**4 515**
2 149	**2 382**	**2 348**	**2 328**	**2 655**	**2 818**	**2 532**	**3 125**	**2 887**	**2 735**
3 248	**3 587**	**3 934**	**3 996**	**4 259**	**4 185**	**4 698**	**5 318**	**5 347**	**4 115**
2 065	**2 204**	**2 229**	**2 269**	**2 443**	**2 455**	**2 623**	**2 997**	**3 000**	**2 485**

Tab. E. Nominella årslöner för vissa manliga lantarbetare och industriarbetare 1939—1943, i kr.

	Lön					Skillnad mellan resp. lön och lantarbetarlönen				
	1939	1940	1941	1942	[2] 1943	1939	1940	1941	1942	[2] 1943
Lantarbetare	1 590	1 825	2 018	2 311	2 471	0	0	0	0	0
Statavlönade kördrängar	1 683	2 007	2 163	2 411	2 467	93	182	145	100	−4
Daglönare utan naturaförmåner	1 508	1 663	1 889	2 222	2 475	−82	−162	−129	−89	4
Industriarbetare (exkl. säsongind.) [1]	3 056	3 279	3 507	3 856	4 023	1 466	1 454	1 489	1 545	1 552
Därav »socialstyr. indexorter»	3 244	3 487	3 722	3 987	4 240	1 654	1 662	1 704	1 676	1 769
Järn-, stål- och kopparverk [1]	3 016	3 232	3 563	3 820	4 024	1 426	1 407	1 545	1 509	1 553
Mekaniska verkstäder	3 272	3 632	3 871	4 219	4 350	1 682	1 807	1 853	1 908	1 879
Därav »socialstyr. indexorter»	3 216	3 629	3 879	4 217	4 313	1 626	1 804	1 861	1 906	1 842
Snickeri- och möbelfabriker [1]	2 513	2 561	2 773	3 146	3 298	923	736	715	835	827
Därav »socialstyr. indexorter»	2 686	2 827	2 973	3 408	3 565	1 096	1 002	955	1 097	1 094
Textil- och beklädnadsindustri	2 573	2 745	2 847	3 166	3 425	983	920	819	855	955
Därav »socialstyr. indexorter»	2 631	2 798	2 800	3 276	3 463	1 041	973	782	965	992

[1] I dessa siffror ingå icke sådana naturaförmåner som billigare hyra i företagets bostäder eller hjälp vid egnahemsbyggande och billigare ved. Exempelvis betala vanligen de arbetare inom gruppen järn-, stål- och kopparverk, som hyra av bruksföretagen, relativt låga hyror, och vidare ha arbetare inom snickeri- och möbelindustrien vissa möjligheter att erhålla lägre bostads- och bränsleutgifter. — [2] Preliminära siffror.

Tab. F. Nominella timlöner för vissa manliga lantarbetare och industriarbetare 1939—1943, i ören.

	Lön					Skillnad mellan resp. lön och lantarbetarlönen				
	1939	1940	1941	1942	[2] 1943	1939	1940	1941	1942	[2] 1943
Lantarbetare	66	72	82	92	102	0	0	0	0	0
Statavlönade kördrängar	66	73	84	92	102	0	1	2	0	0
Daglönare utan naturaförmåner	66	71	81	92	102	0	−1	−1	0	0
Industriarbetare (exkl. säsongind.) [1]	134	146	158	172	179	68	74	76	80	77
Därav »socialstyr. indexorter»	141	153	165	179	186	75	81	83	87	84
Järn-, stål- och kopparverk [1]	131	144	159	173	181	65	72	77	81	79
Mekaniska verkstäder	142	156	168	184	190	76	84	86	92	88
Därav »socialstyr. indexorter»	141	154	167	182	189	75	82	85	90	87
Tegelbruk	114	124	131	143	—	48	52	49	51	—
Snickeri- och möbelfabriker [1]	111	119	127	141	148	45	47	45	49	46
Därav »socialstyr. indexorter»	117	128	137	150	160	51	56	55	58	58
Textil- och beklädnadsindustri	111	122	130	145	152	45	50	48	53	50
Därav »socialstyr. indexorter»	114	123	131	148	153	48	51	49	56	51

[1] Se not 1, tab. E.

Stockholm den 21 september 1944.

Lars Lemne.

KOMMISSIONEN
FÖR
EKONOMISK EFTERKRIGSPLANERING

Bilaga 3 till betänkande angående kontanthjälpsverksamhet för arbetslösa.

Förhållandet mellan försäkringsavgifter och daghjälp inom arbetslöshetsförsäkringen.

(Början av andra halvåret 1944)

Kassa	Genomsnittlig veckoavgift per daghjälpskrona, vägd Kronor	Genomsnittlig månadsavgift per daghjälpskrona Kronor	Medeldaghjälp Kronor
Arbetsledarnas	0·0196	(0·085)	5·00
Industritjänstemännens	0·0208	(0·090)	5·06
Handelstjänstemännens	0·0510	(0·221)	4·67
Handelsresandenas	0·0646	(0·280)	5·00
Försvarsverkens civila personals	0·0675	(0·2927)	4·01
Handelsanställdas m. fl.	0·091		3·45
Bokbinderiarbetarnas	0·093		3·80
Lantarbetarnas	0·103		2·09
Musikernas	0·118		2·85
Hotell-, kafé- och restauranganställdas	0·1214	(0·5262)	3·69
Gruvindustriarbetarnas	0·138		3·96
Textilarbetarnas	0·142		4·34
Bryggeriarbetarnas	0·142		3·28
Träindustriarbetarnas	0·143		4·97
Elektrikernas	0·150		4·13
Gjuteriarbetarnas	0·152		5·39
Frisörernas	0·153		3·25
Beklädnadsarbetarnas	0·157		4·00
Livsmedelsarbetarnas	0·164		4·41
De kemisk tekniska industriarbetarnas m. fl.	0·164		3·89
Metallindustriarbetarnas	0·166		4·66
Sko- och läderarbetarnas	0·180		3·70
Transportarbetarnas	0·181		4·66
Sjöfolkets	0·183		3·00
Grov- och fabriksarbetarnas	0·194		3·00
Sadelmakarnas, tapetserarnas etc.	0·198		4·39
Stenindustriarbetarnas	0·222		3·10
Väg- och vattenbyggnadsarbetarnas	0·225		2·37
Målarnas	0·250		5·67
Bleck- och plåtslagarnas	0·272		4·04
Järnvägsmännens [1]	c:a 0·1328		c:a 4·40
Sågverksindustriarbetarnas [1]	» 0·20		» 3·50

[1] Träda i verksamhet först 1945.

Statens offentliga utredningar 1944

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen).

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. 1. Lagtext. [9] 2. Motiv m. m. [10]
Betänkande med förslag rörande revision av lagstiftningen om kvinnas behörighet att innehava statstjänst och annat allmänt uppdrag. [24]
Betänkande med förslag till lag om skyldighet för innehavare av järnväg eller spårväg att hålla stängsel. [35]
Strafflagberedningens betänkande ang. verkställigheten av frihetsstraff m. m. [50]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Betänkande med förslag ang. revision av riksdagens arbetsformer. [8]
Folkbokföringskommitténs betänkande med förslag till omorganisation av folkbokföringen. [52]

Kommunalförvaltning.

Promemoria med förslag till lag med bestämmelser om allmänna behörighetsvillkor för vissa kommunala uppdrag m. m. [4]
Kommunindelningskommittén. 1. Den lantkommunala författningsregleringens historia. [37]

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Betänkande ang. nykterhetstillståndet under krigsåren. [3]
Betänkande med förslag till allmän ordningsstadga m. m. [48]
Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. Del 1. Allmänna grunder. [53] Del 2. Organisationens utformning, avlöning m. m. [54]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Utredningar ang. ekonomisk efterkrigsplanering. 1. [7] 2. [12] 3. [13] 4. [14] 5. [25] 6. [36] 7. [57]
Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 4. Tiden juli 1942—juni 1943. [11]
Socialvårdskommitténs betänkande. 7. Utredning och förslag ang. lag om allmän sjukförsäkring. [15] 8. Kostnadsberäkningar ang. lag om allmän sjukförsäkring. [16] 9. Utredning och förslag ang. revision av lagstiftningen om barnavårdsanstalter och fosterbarnsvård. [34]
Befolkningspolitik i utlandet. [26]
Socialvårdens omfattning och kostnader efter 1930. [33]
Promemoria ang. socialvården under krig. [40]
Betänkande i abortfrågan. [51]

Hälso- och sjukvård.

1941 års reumatikervårdssakkunnigas betänkande. Del 2. Utredning och förslag rörande behovet av och formen för statligt understöd till utbyggande inom landets sjukvårdsväsen av efterbehandling och konvalescentvård. [28]
Ungdomsvårdskommitténs betänkande 1 med utredning och förslag ang. psykisk barna- och ungdomsvård. [30]
Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 1. Utredning och förslag rörande den förvaltningsekonomiska statistiken vid kroppssjukhusen. [47]
Betänkande ang. organisationen av garnisonssjukvården i Stockholm. [49]

Allmänt näringsväsen.

Betänkande med utredning och förslag ang. rätten till vissa uppfinningar m. m. [27]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Jordbruksbefolkningens levnadskostnader. [1]
Betänkande med förslag till byordningar och instruktioner för ordningsmännen i lappbyarna [6]
Betänkande med förslag till inrättande av ett forskningsråd på jordbrukets område. [43]
Betänkande med förslag till åtgärder för den jordbrukstekniska forskningens och upplysningsverksamhetens ordnande. [45]
Betänkande med förslag till lag om ändring i vissa delar av lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet samt lag om sammanläggning av fastigheter å landet, m. m. [46]
Betänkande med förslag ang. den statsunderstödda torrläggningsverksamheten. [56]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Betänkande med förslag till vägtrafikstadga m. m. [18]
Slututlåtande avgivet av besparingsberedningens järnvägssakkunniga. [32]
Betänkande med förslag i anledning av utredning rörande tillstånd för juridiska personer att utöva yrkesmässig biltrafik. [39]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande med förslag till åtgärder för främjandet av litteraturtjänsten inom de tekniska fackområdena. [17]
Om inrättande av ett samhällsvetenskapligt forskningsråd. [19]
1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 1. Skolan i samhällets tjänst. [20] 2. Sambandet mellan folkskola och högre skola. [21] 3. Utredning och förslag ang. vidgade möjligheter till högre undervisning för landsbygdens ungdom. [22] Bilaga 3. Förhandlingarna vid sammanträde den 15—den 17 juni 1943 med 1940 års skolutrednings rådgivande nämnd. [23]
Socialutbildningssakkunniga. 1. Utredning och förslag rörande den högre socialpolitiska och kommunala utbildningen. [29]
Ungdomsvårdskommitténs betänkande 2 med utredning och förslag ang. stöd åt ungdomens föreningsliv. [31]
Förslag till handledning i sexualundervisning för lärare i folkskolor. [41]
1943 års riksteaterutrednings betänkande och förslag angående riksteaterns omorganisation m. m. [42]
Betänkande rörande organisatoriska åtgärder för den medicinska forskningens främjande. [55]

Försvarsväsen.

Betänkande med förslag ang. långtjänstunderbefäl m. m. [2]
Betänkande med förslag till civilförsvarslag m. m. [5]
Betänkande ang. ordnandet av civilanställning för avgående fast anställt manskap vid försvaret. [38]
Betänkande med förslag rörande utnyttjandet av ingenjörtekniskt utbildad personal inom försvarsväsendet och därmed sammanhängande frågor. [44]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Isaac Marcus Boktr.-A.-B., Sthlm 448593