

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 samhällsekonomin 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 svåröst 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 *inflationstypad 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 möjligheter 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. Åtgärderwa 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 viktiga 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:

Ändring av valutakurser.

Handelspolitiska åtgärder (betalnings- och handelsavtal m. m.).

Exportkrediter.
Lagring av exportvaror.

Förändringar av räntenivån.

Konjunkturutjämnande beskattningsformer.

Bidrag till investeringskostnaden, speciella lånevillkor.

Bostadspolitiska åtgärder.
Statlig investeringsplanering.
Lagring.

Kontantbidrag till arbetslösa.

Sänkning av skatter: direkta.

Primärt incidensområde:

Exportproduktion.

Generellt. (Påverkar samtidigt i växlande grad hemmamarknadsindustriens konkurrensläge.)

Ofta av mera generell verkan. Kunna vid en mera ingående reglering av utrikeshandeln inriktas på speciella grevar av exportindustrier (respektive med importen konkurrerande industrier).

Särskilda exportindustrier.
Särskilda exportindustrier.

Kapitalvaruproduktion.

Främst långsiktiga investeringar i byggnader och anläggningar.

Det enskilda näringslivets investeringar.

Jord- och skogsbrukets investeringar.
Kommunala investeringar. Möjligheter föreliggande till anpassning efter lokala arbetslöshetsläget.

Bostadsbyggande.

Offentliga byggnader och anläggningar.

Råvaror och halvfabrikat (byggnadsjärn m. m.).

Konsumtionsvaruproduktion.

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 hushållsbevarad.

Fördelningen på inkomstgrupper beroende på progressiviteten hos beskattningen. Incidensen i fråga om produktionsområde svarar att förutsäga; varierar med inkomst-elastisiteten för efterfrågan på olika varor.

Åtgärd:

Sänkning av skatter: indirekta

Prissänkingsaktioner, förändringar i avbetalningsvillkor, subventioner, beställningar för socialvård m. m.

Primärt incidensområde:

Dispositioner av inkomstsvändningen påverkas genom skattesänkningens fördelning på olika varor.

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 inkomstillskott svarande ökning av efterfrågan på *konsumtionsvaror*. Beträffande verkningarna på konsumtionen hör 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 framstidsförväntningar, 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 konjunkturågen 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 samband med en allmän konjunkturöversikt, att nedgången i den ekonomiska verksamheten i en senare konjunkturfas följes av en motsvarande uppgång. De strukturellt betingade förändringarna i produktionen äro däremot engångsföretecker — 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 väkande efterfrågan på bostäder);

förändringar i utrikeshandels förhållningar 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 konjunkturörelse betingas i regel av en kombination av strukturella och konjunkturella faktorer. Varje konjunkturykel får i väsentlig mån sin egenart genom de speciella strukturfaktorer, som genom olika konjunkturmekanismer påverka konjunkturförloppet. Strukturförändringarna utgöra samtidigt det inslag i konjunkturörelsen, 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 likasom 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. Världsekonomin 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 äga 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 sammanhånga främst därmed, att utvecklingstendenser av strukturell art ofta döljas av kortsiktiga konjunkturörelser. 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 strukturell 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 konjunkturörelserna. Till de faktorer, som måste hållas isär, fogas då de till sin inriktning växlande motåtgärder, som den ekonomiska politiken sätter in för att stabilisera konjunktoren.

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 utlänbyråns upprättat prognoser för bostadsbyggandet. För de mekaniska verkstads- och järnindustrierna göras prognoser ett år framåt. Byggnads- och järnindustrierna samlas av statens industrikommission uppgifter om orderstock och beräkningar 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 sitt 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 konjunkturörelserna 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 produktionsstruktur 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 »stämna i bäcken» slipper man »damma i ån». Om denna försvarslinje kan hållas, skulle samtida direkta slödotåtgärder 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 konjunktur känsliga områden kunna nämligen mycket väl inlaga en sekundär ställning i konjunktursammanhanget. 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. Konjunktur känsligheten bör emellertid i allmänhet vara stor även i motsatt riktning, och ett begränsat inkomstillskott på det primära depressionsområdet bör medföra ett relativt starkt uppsving för de sekundärt drabbade näringsgrenarna.

För en politik som inriktas på själva depressionshårdarna 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.

sa samlingen sprida sig kumulativt både till konsumentens- och investeringsområdena. En betydande depression på primära eller sekundära områden försmärvar vidare i längden för tagens finansiella ställning och likviditet. Det därigenom försvagade underlaget för företagens investeringsverksamhet kan först på småningom förstärkas. Förstom det till främmande som allt allvarigare rubbas, och blir allt svårare att återställa. En tids nedgång i konsumtionskonternas verksamhet i samma riktning blir depressionen långvarig, tar det sedan tid, innan skulder hinna avvecklas och likviditeten förbättras, så att större möjligheter kunna göras. Åtgärder för att återställa om de yttre konkurrensförhållandena inte förbättras — sannolikt göras mera omfattande. Det räcker då måhända ej att åtgripa på de primära depressionsområdena. Man kan därigenom inte hålla uppe en systematisk i hela produktionsstrukturen. Omfattade åtgärder bli sannolikt nödvändiga även på sekundära depressionsområden, både i fråga om investeringar och konsumtion. Det är, som redan skall visas, inte heller alltid lämpligt eller ens möjligt att hålla uppe systemstämningen på de primära depressionsområdena. Det är, som nämnts, om de sekundära depressionsområdena.

b) Åtgärder vid strukturerella förändringar i produktionen.

Risken med en systematiskspolitik, som söker ingripa så snabbt som möjligt på primära depressionsområden, är, att en strukturrell befängad omställning av produktionen kan förhindras och att en på längre sikt ekonomisk inriktning av produktionen därigenom kan konserveras. Den svenska sakkvetsakademins uppfattning är, att exempel på ett område, där ett försök gjorts, att som ett led i systemstämningen möjligen motarbetas i längden ofrånkomliga utvecklingsstendenser. Råvaruåren är i detta fall begränsad och stödåtgärder på en ort, av det slag som tidigare förtagits, leda fört eller senare till en nedgång av systemstämningen på annat håll. Visar det sig att nedgången på ett produktionsområde är av strukturrell art, träna åtgärder för att öka rörligheten hos arbetskraften över till ett annat produktionsområde i företaget. En sådan rörlighet behöver ej med nödvändighet innebära en lokal fortlyttning, eftersom produktionen inom någon annan näringsgren kan tänkas bli utvecklad på samma plats.

I en sådan situation har även stämningen att ny företagsamhet (icke med nödvändighet i nya företag) sin given plats som ett led i systemstämningens utveckling. För att undanröja beskaffningsformer, som försvåra företagsamhetens utveckling, kunna ut sådana synpunkter framstå som motverkar i den mån den strukturrella nedgången drabbat ett område med starkt specialiserat näringsliv (en motverkan till de engelska »special areas») blir det aktuellt att vidtaga åtgärder för att tillöjka produktion av annat slag.

Utvecklingen av ny produktion går i vissa fall ej så snabbt, att genom strukturrell förändring frigjort arbetskraft omedelbart kan överflyttas till nya systemstämningssområden kunna i regel ej skapas genom utnyttjande av gammal produktionskapacitet, utan det foras en utnyttjande i viss riktning genom ny företagsamhet. En sådan utnyttjande kan bland annat vara beroende av den internationala konkurrensen. Om man icke avvaktar dess stabilisering utan förercar utbygganden av nya produktionsenheter, kan man risera, aningen att delinvesteringar göras på exportområden eller att produktionskonom omställning mot hemmarknaderna strides över i autarkisk riktning. Möjligheterna att snabbt finna vägar för en utveckling av ny hemmarknadsindustri börja ju i stort sett vara större än på exportområden. Men även här hotar risken för felinvestering respektive sannli effektivitet, om man förercar utvecklingen i viss riktning utan att avvägla utveckling av teknisk och organisations respektive initialt av verkligt nyskapande slag.

Vid en strukturrell nedgång i produktionen synes det på grund av de anförda skälen möjlervt att räkna med att det kan komma att erfordras en till sin längd väsentligt ökad tid, innan arbetskraften kan finna stannande systemstämning på ett nytt produktionsområde. Systemstämningsslagverdena få i sådana fall delvis gesaltlösas, som snabbt kunna avtrytas, såvida icke en förkortning av arbetstiden med kontant utnyttjande av lönen, finansierad med offentliga medel, framstår som den mest tillfredsställande lösningen.

Redan med hänsyn till den risk, som ofta kan komma att råda, hurvida en åtgärd eller strukturrell art föreligger eller icke, bör det ofta vara motbervt att tillföra åtgärder av provisorisk karaktär.

c) Åtgärder på sekundära depressionsområden.

Om man skall avstås för den huvudsaken inom systemstämningenspolitik, att man i främsta rummet bör söka återställa systemstämningen på de primära depressionsområdena. Kunde en sådan politik konsekvent genomföras, skulle i bästa fall en tillräcklig omställning av näringslivet under en depression helt kunna undvikas. De skjutningarna i näringslivet, ha ovan behandlats. Men vidare till de strukturerella förhållandena begrundade att i erfordrigt god påverka systemstämningen. 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 befängd av en kortsliktig konkurrensför-sämning — åtgärderna begränsas till att ge tillfällig systemstämning på något annat område eller i varje fall inkomst åt den friställda arbetskraften. Situationen kan då komma att te sig på följande sätt: Produktionsområden inom en exportindustri går ned och enskilda inkomster inom denna industri beräknas därigenom falla bort till ett eller flera procent. Detta innebär att de företag som äro på vissa områden gårdar för lågare än exportvaran i fråga, därför lämpad arbetskraft överflyttas till offentliga arbeten och uppnår där en inkomst av 25 milj. kr. genom att 100 milj. kr., per år räknas. Därav återställas 25 milj. kr. genom att 75 milj. kr. utdelas i komantihjälp till inom exportindustrin kvarstående arbetslösa. Inkomster för enskilda ha såhunda gått ned till 75 milj. kr. I en därmed svårare grad uppstå sekundära depressionsverksamhet bl. a. inom konsumtionsvarerproduktionen. Reduktionen av företagsinkomsterna blir sannolikt proportionellt större med återverkningar främst på investeringsverksamheten. De angivna åtgärderna äro såhunda icke tillräckliga för att uppväga hela den primära inkomstminskningen. Då — men först då — blir det motbervt att vidtaga åtgärder, som äro direkt inriktade på att skapa systemstämning på de sekundära depressionsområdena.

Om man har angivits olika fall, då arbetskraften ej kan systemställas på sitt ordinarie produktionsområde och systemstämning såhunda endast kan skapas genom att utvid- beskriften snarast möjligt kan flyttas över till någon mera permanent ny systemstämning. Erforder sig icke någon sådan möjlighet omedelbart, eller har arbetslösa en delvis ökad tid för att systemställa sig på ett nytt område? Medan detta förhållande är ägnat att motvaga fördelen av att arbetskraften blir systemställd. Men vidare upp-

d) Tillgång överdrömning av vissa produktionsområden.

Om man har angivits olika fall, då arbetskraften ej kan systemställas på sitt ordinarie produktionsområde och systemstämning såhunda endast kan skapas genom att utvid- beskriften snarast möjligt kan flyttas över till någon mera permanent ny systemstämning. Erforder sig icke någon sådan möjlighet omedelbart, eller har arbetslösa en delvis ökad tid för att systemställa sig på ett nytt område? Medan detta förhållande är ägnat att motvaga fördelen av att arbetskraften blir systemställd. 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 halfabrikat 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 snedvidas. Risker av detta slag torde aktualiseras, om arbetskraften under en depression flyttar över från exportindustrin till någon hemmamarknadsindustri med högre löner, exempelvis byggnadsindustrin.

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 toptillskott av byggnadsverksamhet, som anses nödvändigt ur sysselsättningsynpunkt, 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 köparens gynnsammare avbetalningsvillkor — sålunda i båda fallen utan anlitande av subventionsmedel. Vid en starkt elastisk efterfrågan begränsas verkningarna i detta fall till att köpkraft avleds 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 befärligheterna. Man kan sålunda tänka sig att exportindustriens kapacitet delvis skulle kunna utnyttjas för att framställa varor för in-

hemiska 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 aningen 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. Ingenting. 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 varuliggången 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. Konkurrenten 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 överlörlighet hos denna och lönestegringar vid sidan av kollektivavtalen som följd. På grund av frävaror av konkurrens mellan företagen och lättheten att genomföra prisstegringar försvagas företagens intresse att hålla sina kostnader nere.

Riskerna för sådana verkningar av en expansionistisk sysselsättningspolitik komma att växa 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 konkurrenten håller tillbaka tendenser till prisstegring på stora delar av den svenska varumarknaden. Vid en tendens till allmänt prisfall, som härleder sig från utlandet, behöves en långt driven expansionistisk politik inom landet endast innebära en stabiliserig 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, där 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 tas 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 uppstår, 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 produktionsystemet 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 självskrivet 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 omförordas 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 substitutionsmöjligheterna vara starkt begränsade. I fråga om tjänster av specialiserad arbetskraft är man även i lömsak 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 sam-

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 vapenslillestånd 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 frestidens 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 livlig efterfrågan på våra exportvaror, delvis dock beroende av vår vilighet 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 uppbyggadskonjunkturen så småningom efterträdes av en konjunkturförsvämring, 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 vår 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 *gullad, 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 byggnadsämnesindustrin samt även av import av byggnadsjärn. Skogsindustrin får vid knapphet på bränsle konkurrera med andra industrier om vedtillgångarna. Vidare är ja 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 sysselsättningsynpunkt 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 konjunkturtrendenserna.

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 exportkonjunktoren 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 instrumentet 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 gäller 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; modifieringar måste införas, i den mån brist på andra råvaror skulle framträda.

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

I 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 sysslösa 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.

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

Andra stadiet. Som en sannolik utveckling under det andra stadiet har ovan beaktats, att gynnsamma konjunktur tendenser 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 tränga 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 transportapparaternas 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 behovet 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 avväggningsproblemen, 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 hänförs 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 avväggningsproblemen, 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 exportindustrierna 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

	Utaångsläge. Inkomst vid »full sysselsättning» milj. kr.	Inkomstbortfall (-) respektive -tillskott (+), milj. kr., inom olika näringsgrenar								
		totalt	malm järn	verkstäder	skogsindustri	övrigt export	övriga konsumtionsvaror	byggnadsämnesindustri	Byggnadsverksamhet	
									industriell	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	
II. Förändring genom arbetsanskaffning										
primärt	—	+ 400	+ 50	+ 50			+ 100	+ 50	+ 150	
sekundärt										
investeringar		+ 25	+ 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	

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, varj även inräknas motsvarande distribution.

Om man antar, att åtgärder för att hålla upp 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 sätts in för att motverka nedgången i byggnadsverksamheten i övrigt. Inkomsterna ökas härigenom med 300 milj. Vidare stimuleras industrien att anticipera 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 minska med 300 milj. kr., varav hälften hänförs sig till den egentliga byggnadsverksamheten, medan resten fördelar sig på järn-, verkstads- och övrigt 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 industrigen, då den under kriget blivit överdimensionerad i alla länder. Återverkningarna av en exportnedgång på det inhemska näringslivet böra även fendera 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 önskvärdt att åtgärder vidtagas, som på längre sikt binda arbetskraften inom denna industrigen.

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 ansvalning av byggnadsverksamheten ett ökat utrymme anslås åt tekniskt enklare och därmed vardigen 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.