

NÅGRA SVENSKA SYSSELSÄTTNINGSPROBLEM

Av INGVAR SVENNILSON

Det finns en gemensam utgångspunkt i diskussionen om den ekonomiska politiken efter kriget. Det är, att en massarbetslöshet, sådan som framträdde under krisåren före kriget, ej får upprepas, och att man tvärtom måste eftersträva att uppnå en så fullständig sysselsättning som möjligt av all den arbetskraft, som står till samhällets disposition vid där rådande avvägning mellan arbete och vila.

MÅL OCH MEDEL

Men innan man går vidare för att diskutera, på vad sätt och i vad mån detta skall kunna förverkligas, finns det anledning att ett ögonblick stanna inför frågan, vad som i en sådan politik bör betraktas som mål respektive som medel.

Frågan skulle vara relativt enkel att besvara, om den i stället gällde sysselsättningen av andra produktionsmedel än arbetskraft, exempelvis industribyggnader och maskiner. — Man har ju menat, att den fulla sysselsättningens politik bör ha sin tillämpning även på dem. — Det står väl utan vidare klart, att det inte kan vara ett yttersta *mål* för den ekonomiska politiken att ständigt hålla alla sådana produktionsmedel i gång. Produktionsmedlens sysselsättning är i stället, som benämningen anger, ett *medel* för att uppnå ett så stort samhälleligt produktionsresultat som möjligt, d. v. s. en så stor nationalinkomst som möjligt och därigenom möjliggöra en så hög konsumtion som möjligt.

Skiljer man på detta sätt mellan mål och medel, inför man ett ekonomiskt betraktelsesätt i diskussionen. Det blir då genast förståeligt, varför det icke *alltid* är lönande att hålla alla produktionsmedel i gång. Vi ha här i landet åtskilliga industriäggningar, exempelvis masugnar och sågverk, som stå stilla. Tekniskt möter det

visserligen icke något hinder att sätta dem i gång. Men detta skulle inte medföra någon ökning utan tvärtom en sänkning av nationalinkomsten, därigenom att andra produktionsmedel skulle dragas ifrån en mera lönande användning. Sådana sysslolösa kvarlevor, som svara mot behoven och de tekniska förutsättningarna under en tidigare period, beteckna så långt ifrån ett misslyckande för den ekonomiska politiken, som de tvärtom utgöra ett kännetecken på, att man befinner sig i ett framåtskridande eller i varje fall ett föränderligt samhälle.¹ Att det sålunda i vissa fall icke lönar sig, nationalekonomiskt sett, att utnyttja all tillgänglig produktionskapacitet, beror ytterst därpå, att produktionsmedlen icke äro rörliga. De kunna icke, i varje fall icke på kort sikt, ställas om från en användning till en annan.²

Frågan om mål och medel måste i viss mån ses på annat sätt, när det gäller den levande *arbetskraften*.

Visserligen har man anledning att även i fråga om arbetskraften betrakta sysselsättningen som ett *medel* för ökning av produktionsresultatet — man kan m. a. o. icke heller i fråga om arbetskraften försumma den nationalekonomiska effektivitetssynpunkten. I den mån arbetskraftens trögrörlighet mellan olika yrken och orter icke kan övervinnas, kan det hända, att det ur denna synpunkt lönar sig bäst att ge arbetaren full lön utan någon arbetsinsats.

¹ Även i ett tekniskt och ekonomiskt stillastående samhälle, som fungerar med högsta effektivitet, äro vissa produktionsmedel ej fullt sysselsatta. Deras delbarhet är nämligen icke sådan, att deras kapacitet kan anpassas till produktionens behov. De ingripa därför endast intermittert i produktionen.

I ett ekonomiskt rörligt samhälle kan det på liknande sätt i efterhand framstå mest effektivt att i viss begränsad utsträckning ha en industriell kapacitet (för framställning av exempelvis metaller, byggnadsmaterial eller fartyg) stående i reserv för att kunna utnyttjas, när motsvarande efterfråga framträder som en följd av förändringar i smak, behov eller teknik.

² Undersökningar, som utförts i U. S. A. (*America's capacity to produce*, Washington. The Brookings Institution, 1934), visa svårigheterna att på basis av statistik om kapacitet och produktion draga slutsatser av ekonomisk innebörd: »From the conclusion that our manufacturing industry was occupied at only 80 per cent of practical capacity during 1925—1929, it does not follow that the whole of the unutilized capacity could be brought into production.» Ett av skälen är detta: »it should be remembered that the unutilized facilities, generally speaking, are the less efficient and most nearly obsolete portions of our industrial plant and equipment. Their non-use is thus bound up closely with the process of technological change.» A. a., sid. 308 f.

Arbetskraften intar emellertid av naturliga skäl en särställning inom sysselsättningsproblematiken. Det är nämligen för alla människor ett grundvillkor att utan längre avbrott kunna erhålla sin utkomst genom eget arbete. Arbetskraftens sysselsättning blir därigenom icke endast ett medel utan även ett mål för den ekonomiska politiken, ofta proklamerat som »rätten till arbete».

Det kan väl betraktas som en av arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgifter att förhindra, att »rätten till arbete» ger anledning till större avsteg från effektivitetskravet. Främst kan detta ske genom åtgärder, som öka arbetskraftens rörlighet mellan olika orter och yrken. På kort sikt måste dock en betydande trägrörlighet göra sig gällande. I den mån så är fallet, böra emellertid *motsättningarna* mellan sysselsättningspolitikens båda målsättningar kunna överbryggas genom garantier för arbetskraftens inkomster vid oförvällad arbetslöshet.¹

De här anförda synpunkterna på sysselsättningen av olika produktionsmedel leda fram till följande slutsats rörande den ekonomiska politikens inriktning: I främsta rummet bör man söka uppnå, att *arbetskraften* blir fullständigt utnyttjad. Man bör därvid eftersträva att kombinera den med den del av den förefintliga eller nytillkommande produktionsapparaten, som kan drivas med högsta möjliga effektivitet, d. v. s. som ger största möjliga nationalinkomst.

TIDIGARE DISKUSSION

Slagordet »full sysselsättning» som ett mål för efterkrigstidens politik har lanserats i England och Förenta Staterna under kriget och har därifrån överförts till den svenska debatten. En sådan import medför alltid en risk, att man på köpet får argument, som icke passa till svenska förhållanden, eller som i svensk diskussion innebära en övervunnen ståndpunkt. Vi ha ju på detta område en omfattande diskussion och ingående erfarenheter att falla tillbaka på, som knappast äga sin motsvarighet i något annat land i världen. Bland annat behandlar ju den stora arbetslöshetsutredning, som igångsattes i slutet på 20-talet och som åren 1932—35 publicerades i

¹ Fråga är väl, om icke det väsentliga för individen i kravet på »rätt till arbete», åtminstone på kortare sikt, just är den *inkomst*, som arbetet ger.

nio band, just den fulla sysselsättningsproblemet. Det är givet, att de synpunkter, som denna utredning framlagt, långt ifrån beteckna sista ordet ifråga om arbetslöshets- och sysselsättningspolitiken. En sak bör emellertid denna jätteutredning kunna lära, och det är, att sysselsättningsproblemet är ytterst komplicerat. Det är ju inte heller så underligt, eftersom det här i själva verket gäller frågan om hela den ekonomiska politiken.

Av samma skäl är det icke möjligt att i en kort uppsats ge rättvisa ens åt de viktigare synpunkter, som kunna anläggas på problemet. Avsikten med den följande framställningen är emellertid endast att söka skapa något mera klarhet om problemets verkliga innebörd samt att på några aktuella punkter diskutera sysselsättningspolitikens metoder och möjligheter till framgång.

Arbetslöshetsutredningen lade till grund för sitt arbete en synpunkt, som, hur självklar den än kan synas vara, torde förtjäna att återupplivas i dagens sysselsättningsdiskussion; nämligen den, att arbetslösheten i olika fall beror på skilda orsaker, och att dessa olika typer av arbetslöshet måste motverkas med olika medel. Med hänsyn till arten av de problem, som uppstå, kan arbetslösheten uppdelas i tre olika grupper. Till en första grupp kan hänföras säsongarbetslösheten, till en andra konjunkturarbetslösheten och till en tredje den arbetslöshet, som kvarstår även under högsäsong ett högkonjunkturår. Om man så vill, kan den sista gruppen benämnas permanent arbetslöshet.

Det övervägande tekniska och organisatoriska problemet att utjämna eller kombinera *säsongerna* på arbetsmarknaden skall här förbigås.¹ Nämnas må endast, att möjligheter synas öppna sig att minska säsongarbetslösheten inom de områden där säsongrörelserna varit mest framträdande, nämligen byggnadsindustri och skogsbruk.

KONJUNKTURUTJÄMNINGENS PROBLEM

Huvudproblemet för sysselsättningspolitiken måste vara att i största möjliga utsträckning undanröja den massarbetslöshet, som uppstår under de regelbundet återkommande depressionerna i nä-

¹ Enligt fackföreningsstatistiken kunde under högkonjunkturåren 1936—1938 icke mindre än $\frac{1}{3}$ av arbetslöshetsvolymen hänföras till kategorien säsongarbetslöshet.

ringslivet. Det är också problemet att undgå en sysselsättningskris efter kriget, som för närvarande ägnas mest uppmärksamhet i efterkrigsutredningarna.

Man har i utlandet försökt göra beräkningar över det inkomstbortfall, som uppstått under depressionerna på grund av ofullständig sysselsättning inom näringslivet. För Förenta Staternas del har man beräknat detta inkomstbortfall under 1930-talet till 200 miljarder dollar, vilket motsvarar mer än två års nationalinkomst enligt 1920-talets toppnivå.¹ För Sveriges del blev krisen på 30-talet både kortare och mindre djup. Om man utgår från 1930 års nationalinkomst, uppstod under krisåren ett inkomstbortfall, svarande mot ungefär $\frac{1}{3}$ av ett års nationalinkomst. Vi ha alltså här i landet under senare tid kommit relativt lindrigt undan. Men risken för nya depressionsperioder, eventuellt djupare och längre än under 1930-talet, framstår likväl som det allvarligaste hotet mot sysselsättningspolitikens framgång efter kriget. Det är nämligen troligt, att det då icke kommer att saknas primära anledningar till att sysselsättningen tidvis går ned. Bland annat måste man räkna med risken för en krisartad utveckling i samband med omställningen från krigs- till fredsproduktion. Även om man hoppas på ett internationellt ekonomiskt samarbete, kan man ej heller bortse från risken, att bakslag tidvis kunna uppstå för exporten.

Det kan här endast bli fråga om att ytterst allmänt diskutera den konjunkturutjämnande sysselsättningspolitikens möjligheter i en sådan krissituation. I första hand har man därvid anledning fråga sig, vilken vägledning erfarenheterna från förkrigstiden kunna ge.

Metoden för konjunkturpolitiken, sådan den utformats före kriget, kan i huvudsak sägas vara den: *att påverka utvecklingen ute i det fria näringslivet i utjämnande riktning, samt att, i den mån så visar sig erforderligt, skapa en statlig motkonjunktur.*

Man brukar ibland säga, att 1930-talets försök att utjämna konjunkturen var misslyckat. Om därmed avses, att åtgärderna igångsattes för sent och blevo av alltför ringa omfattning, kan omdömet vara riktigt. Däremot erkännes väl numera ganska allmänt, att 1930-talets konjunkturpolitik, när den aktiverades fr. o. m. år 1932, i princip var

¹ Hansen, Alvin H., *After the War — Full Employment*, New York 1942.

riktigt upplagd. Felet var väl närmast, att man aldrig fick tillfälle att under rättvisande betingelser pröva, vad den nya tekniken egentligen var värd. 30-talets försök gav emellertid många både positiva och negativa erfarenheter. Dessa erfarenheter ha utvidgats nu under kriget, även om konjunkturproblemen i väsentlig mån blivit av annat slag.

Det finns all anledning tro, att vi med liknande metoder skola lyckas bättre möta en kris efter kriget:

1. Man har nu möjlighet träffa förberedelser i tid; sådana pågå som bekant redan sedan en längre tid just med sikte på möjligheten av en kris efter kriget.
2. Tekniken för konjunkturpolitiken har utvecklats och motsvarande former och institutioner ha tillskapats och prövats.
3. Under intryck av krigstidens erfarenheter är man nu säkerligen beredd att tillgripa åtgärder av långt större mått.

Man bör sålunda kunna räkna med, att konjunkturpolitiken efter kriget kommer att bedrivas med större *förutseende, smidighet och styrka* än tidigare.

En utjämning av konjunkturerna kan emellertid ske på olika sätt. 30-talspolitiken kan väl sägas ha följt den linjen att endast i mindre grad hålla tillbaka näringslivets utveckling under högkonjunkturen och att sålunda främst söka motverka de depressionstendenser, som framträda. Resultatet av en sådan politik — om den lyckas — kan förväntas bli, icke en utjämning till en trendlinje med avvikelserna både uppåt och nedåt bortskurna, utan närmast en utfyllnad av lågkonjunkturerna, m. a. o. en trappstegsliknande utveckling på längre sikt. En sådan utfyllnad av lågkonjunkturerna måste i ett avseende verka dämpande även på högkonjunkturen: Till denna anhopas vid starka konjunkturväxlingar investeringar i byggnader, maskiner etc., som uppskjutits under den föregående lågkonjunkturen; denna tendens bör försvagas, i samma mån som depressionen mildras. Samtidigt kan emellertid näringslivets utvecklingstakt på längre sikt mycket väl bli snabbare. En jämförelse mellan industriproduktionens utveckling under 1930-talet i olika länder visar en utpräglad negativ korrelation mellan krisens djup och stegringen under den

följande högkonjunkturen utöver 1920-talets toppnivå.¹ De underliggande orsakssammanhangen äro givetvis icke entydiga. Till en del kan denna korrelation vara ett utslag av permanent verkande strukturella faktorer eller en olika inriktad ekonomisk politik. Men till en del torde den kunna förklaras av den desorganisation, som inträder under en djup kris, och de svårigheter, som en följande reorganisation måste möta.² Det tar alltid tid att arbeta sig upp ur en djup depression; därigenom fördröjes uppsvinget, vilket i och för sig betyder en långsammare utveckling på längre sikt.

Under en period med snabbt växande produktiv befolkning kan dock enbart en utjämning av lågkonjunkturerna icke på ett tillfredsställande sätt lösa sysselsättningsproblemet; när utvecklingen uppåt avbrytes, uppstår en arbetslöshet, svarande mot tillskotten av arbetskraft. Den arbetslöshet, som uppstod under krisen på 1930-talet, kan sålunda endast förklaras, om hänsyn tages därtill, att den produktiva befolkningen befann sig i snabbt stigande. Som nedan skall visas, kan man emellertid under de närmaste årtiondena räkna med en i huvudsak konstant produktiv befolkning. Även under denna ändrade förutsättning kan det icke undgås, att en trappstegsartad utveckling av produktionen motsvaras av en växlande anspänning på arbetsmarknaden, som bl. a. kan innebära, att överflyttningen från jordbruket till stadsnäringarna tidvis hålles tillbaka. Det hade därför givetvis varit önskvärt att uppnå en jämn expansionstakt i näringslivet, motsvarande en trendlinje mellan konjunkturkurvans toppar. Vårt beroende av utlandsmarknaderna samt den ekonomiska utvecklingens natur över huvud göra det emellertid föga sannolikt, att ett sådant resultat skulle kunna uppnås annat än undantagsvis.

Konjunkturproblemet är ju i främsta rummet ett marknadsproblem; växlingar i avsättningsmöjligheterna ge anledning till motsvarande växlingar i produktion och sysselsättning.

Även ett flyktigt studium av utvecklingen i Sverige under mellankrigsperioden visar, att exporten var ett av de mest variabla ele-

¹ *World Production and Prices 1937/38*, League of Nations, Geneva 1938.

² Förhållandena på byggnadsmarknaden äro i detta avseende särskilt utpräglade. Jfr Hansen, Alvin H., *Fiscal Policy and Business Cycles*, London 1941, sid. 21 f.

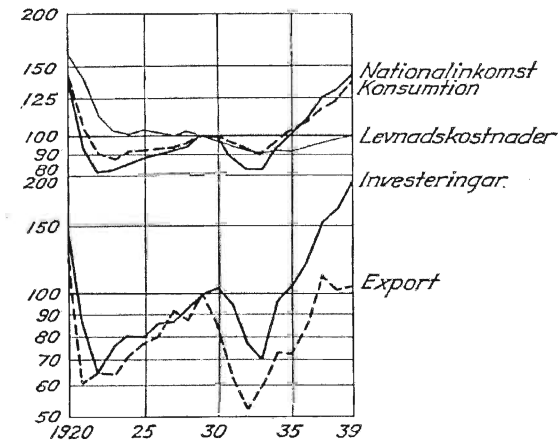


Diagram 1.

Logaritmisk skala. Värdeuppgifter i resp. års penningvärde. Indexstal: 1929 = 100.¹

menten i det ekonomiska systemet (se diagram 1). Det var främst via efterfrågan på våra exportvaror, som konjunkturväxlingarna spredos till Sverige från utlandet. Exportens betydelse som primär faktor i det svenska konjunktursammanhanget framgår även därav, att den inledde omsvängningarna i konjunkturen såväl 1921—22 som 1929—30 och 1932—33 (diagram 1). Erfarenhetsmässigt äro i övrigt investeringarna både i produktions- och konsumtionskapital föremål för en relativt variabel efterfrågan, medan konsumtionen av förbrukningsvaror flyter mera jämnt.² Dessa skillnader och motsvarande

¹ Källor: *National income in Sweden 1860—1930*; Svensk Tidskrift 1941, sid. 593; S.O.U. 1936: 18; Bil. till 1941 års statsverksproposition; Lindahl, E. och Lundberg, H., *Konsumtionsprisernas utveckling i Sverige 1931—37* (Ekonomisk Tidskrift 1938); Medd. från Konjunkturinstitutet ser. A: 8. — I »investeringar» ingår icke annat konsumtionskapital än byggnader och anläggningar.

² Anledningarna till dessa skillnader i efterfrågans variationer höra till den ekonomiska teoriens elementa, och skola här icke närmare utläggas. Här må endast erinras om följande:

Exportens utveckling är ju i huvudsak helt frikopplad från hemmamarknadskonjunkturen.

Att varaktigheten hos en vara konstituerar en särställning i efterfrågehänseende, kan i olika fall förklaras av något eller flera av följande skäl:

1. Den ekonomiska varaktigheten är obestämd, d. v. s. tidpunkten för nyanskaffning kan förskjutas. 2. Efterfrågan för utvidgning av kapitalstocken är beroende av tillväxten i behoven av dess löpande tjänster, och investeringskostnaden är allt efter varaktigheten flerdubbelt större än värdet av dessa tjänster under en kortare period. 3. In-

skillnader i produktionens stabilitet ge emellertid en anvisning om, vad som är konjunkturpolitikens huvudproblem. Liksom varje annan produktion påverkar nämligen export- och kapitalvaru-produktionen direkt och indirekt inkomstbildningen och därmed omfattningen av de löpande konsumtionsutgifterna. Export och investeringar intaga därtill den »strategiska» särställningen, att deras *direkta* tillskott till inkomstbildningen endast delvis motsvaras av en ökning av den varuström, som konsumenterna finansiera ur sina löpande inkomster. Den spänning som på detta sätt uppstår på konsumtionsvarumarknaden ger en speciell stimulans åt produktionen av konsumtionsvaror. För full sysselsättning av all disponibel arbetskraft kan ur här anlagda synpunkter med en viss förenkling sägas fordras, att export plus investeringar hållas på en sådan nivå, att den däremot svarande nationalinkomsten, efter avdrag av import och sparande, blir tillräcklig för att köpa de konsumtionsvaror, som kunna framställas med för detta ändamål tillgängliga produktionsmedel.¹

Följande data från högkonjunkturåren 1937—1939 ge en uppfattning om storleksordningen av de faktorer, som enligt detta betraktelsesätt främst måste bli föremål för uppmärksamhet vid sysselsättningspolitikens utformning:²

vesteringar i varaktiga föremål finansieras, i motsats till konsumtionen av förbrukningsvaror, i allmänhet endast till en mindre del ur löpande inkomster (sådana de uppfattas av inkomsttagarna) och främst ur likvida tillgångar eller krediter. Detta gäller främst produktionskapitalet men i växlande grad även konsumtionskapitalet. Inköpen av kapitalvaror bli därigenom endast delvis beroende av den löpande inkomstbildningen och kan varieras i förhållande till denna inom vida gränser, i den mån ekonomiska motiv därtill framträda.

¹ Närmare bestämt, den del av dessa konsumtionsvaror, som bruka finansieras ur löpande inkomster.

Räknas investeringarnas värde brutto, vilket synes vara att föredraga, böra nationalinkomst och sparande räknas på samma sätt. Sammanhanget mellan de så definierade termerna är ju detta: export + bruttoinvestering + konsumtion — import = nationalinkomst (brutto).

Formuleringen av villkoret för full sysselsättning kan kompliceras i olika avseenden genom att man inför flera variabler. Bland annat förutsättes här, att den statliga verksamhetens inflytande är neutralt i den meningen, att utom rena inkomstöverflyttningar den »offentliga konsumtionen» balanseras av »verkliga» inkomster. — Frågan om finanspolitiken som konjunkturpolitiskt instrument beröres i det följande.

² Siffrorna hämtade från »P. M. med vissa beräkningar angående nationalinkomstens storlek». Bilaga B till »Inkomster å driftsbudgeten», 1941 års statsverksproposition. Beräkningen av investeringsbeloppet synes ligga i överkant.

	Miljarder kronor
Export	1,9
Bruttoinvestering (exklusive konsumtionskapital, annat än byggnader och anläggningar)	2,7
Anskaffning av konsumtionskapital, annat än byggnader och anläggningar	0,8
Konsumtion inklusive anskaffning av konsumtionskapital ..	7,8
Nationalinkomst (brutto)	11,4
D:o (netto)	10,5

EXPORTEN

Exportens betydelse för våra konjunkturväxlingar mätes ej endast av dess relativa storleksordning. Ovan har angivits den strategiska ställning, den intog under konjunkturväxlingarna på 1930-talet. Det finns nu i huvudsak två vägar att möta en utifrån kommande depressionstendens. Den ena är att genom handelspolitiska åtgärder stödja exportindustrien, den andra att begränsa importen och därigenom stimulera en motsvarande inhemsk produktion. Under krisen på 30-talet valde många länder den senare vägen och sökte genom övergång till ökad självförsörjning förbättra sitt konjunkturläge. Till hälften ofrivilligt kommo vi också att följa denna väg. Av flera skäl kan en sådan politik ej utnyttjas med fördel en gång till; allmänt tillämplad leder den ju till en kumulativ nedgång av världshandeln. Vad man i ett depressionsläge efter kriget vill hoppas på är icke endast en penning- och valutapolitik, som icke försämrar exportens internationella konkurrensläge, utan framför allt en mera konstruktiv handelspolitik. Denna kommer i ett sådant läge att ställas inför stora arbetsuppgifter, som dock böra underlättas, i den mån full sysselsättning eftersträvas även i andra länder. I en internationell krissituation kommer givetvis ömsesidigheten att bli en grundregel för varuutbytet. Med utgångspunkt därifrån borde det, om så blir nödvändigt, bli möjligt att genom bytesavtal i stor skala förhindra en kumulativ nedgång i den internationella handeln.

INVESTERINGSVERKSAMHETEN

Stommen i konjunkturpolitiken måste med hänsyn till ovissheten om exportens möjligheter bli en stabilisering av de inhemska investeringarna.

Möjligheterna att förskjuta investeringarna i tiden växla i hög grad mellan olika områden. Särskilda svårigheter möta att uppskjuta investeringar i sådant produktionskapital, som ingår som ett led i en kedja av teknisk och organisatorisk utveckling. Detta gäller bl. a. stora delar av industriinvesteringarna, som före kriget representerade omkring 20 % av totala investeringsvolymen. Bromsar man sådana investeringar i högkonjunkturen, kan utvecklingen på längre sikt hållas tillbaka. Även bostadsbyggandet och kommunala anläggningsarbeten kunna intaga en nyckelställning i den ekonomiska utvecklingen; tillgången på bostäder har nu under kriget i vissa fall bildat en trång sektion för utbyggandet av en ny industri. Större delen av konsumtionskapitalet liksom betydande delar av produktionskapitalet äro icke på samma sätt infogade i näringslivets utveckling och kunna därför utan större skada förskjutas ett par år i tiden.

Även investeringar, som äro av den art, att de icke lämpligen kunna uppskjutas, böra i många fall kunna genomföras ett par år före den tidpunkt, då de strängt taget skulle behövas. Som exempel kan nämnas vattenkraftbyggen, sjöregleringar och dylikt. På detta område står det ju i allmänhet klart, att en utbyggnad förr eller senare skall komma till stånd. Liknande exempel kunna troligen uppvisas på det industriella området. De faktorer, som påverka ett beslut att i förtid genomföra en investering, bli tydligen den extra räntekostnaden, den lägre kostnaden för investering under lågkonjunktur samt risken för förändringar i teknik och marknadsbedömning under den tidsperiod, inom vilken investeringen förskjutes.

Vid ett försök att utjämna investeringarna kunna två i princip motsatta metoder användas. Den ena är negativ och består i en investeringskontroll av det slag, som nu tillämpas. Den kan förhindra investeringarna att svälla under högkonjunkturen. Men därigenom skapas inga garantier för, att de i stället framträda under den följande lågkonjunkturen. I varje fall kan man inte med denna metod skjuta investeringarna tillbaka i tiden. Den innebär dessutom en centralisering av investeringsbesluten, som medför risk för felbedömning och dröjsmål. Att föredraga synes därför vara att söka genomföra en utjämning med de mera positiva metoder, som innebära

att man »lockar och tubbar» investeringarna att framträda under lågkonjunkturen. En sådan politik bör kunna spänna över ett mycket brett register av inbördes samordnade åtgärder, av vilka här några viktigare må nämnas:

a) *Den allmänna ekonomiska politiken och särskilt ränte- och prispolitiken*, som påverkar förväntningarna om investeringarnas framtida lönsamhet samt speciellt valet av *tidpunkt* för deras genomförande.

b) *Åtgärder för att sänka investeringskostnaderna genom ränte-, löne- och prispolitik samt, om så visar sig nödvändigt, genom subventioner*. Genom en samordning av sådana åtgärder har man, som bekant, under kriget lyckats påverka bostadsbyggandets omfattning långt mera framgångsrikt än tidigare. Efter kriget böra dessa erfarenheter kunna utnyttjas som grundval för stabiliseringspolitiken på detta område.

c) *Skattepolitiska åtgärder i syfte att stimulera företagen att uppskjuta investeringar till lågkonjunkturen*. Sådana åtgärder bilda ett komplement till den hårdare beskattningen och de vidgade avskrivningsmöjligheterna (exempelvis rätten till »fri avskrivning» av maskiner), som föranleda företagen att öka sina investeringar i syfte att erhålla ökade avskrivningsmöjligheter, när konjunkturerna äro goda och vinsterna stora. Konjunkturinvesteringssfonderna utgöra ett steg i denna riktning, men deras utformning synes behöva förbättras.

d) *Stöd åt konsumtionen i syfte att stimulera efterfrågan på varor och tjänster, som kräva nya investeringar*. Under denna rubrik faller stödet åt de barnrika familjernas bostadskonsumtion.

e) *Förhandlingar om frivilliga åtaganden att utjämna investeringarna ute i näringslivet*.

Parallellt med dessa åtgärder, som avse utvecklingen i det fria näringslivet, får gå *planeringen av den investeringsverksamhet, som faller direkt under samhällets kontroll*.

Genom åtgärder av här angivet slag bör åtminstone byggnads- och anläggningsverksamheten kunna stabiliseras eller rentav ökas, om så visar sig nödvändigt för att motverka depressionstendenser på andra håll inom näringslivet. Hur långt en motkonjunktur på detta område bör drivas, får bli beroende av rörligheten hos arbetskraften

på olika depressionsområden. — Av flera skäl bli sannolikt möjligheterna att påverka anskaffningen av maskiner och transportmedel mera begränsade. Sådana investeringar äro i regel i särskilt hög grad beroende av en viss konjunktur för sitt förverkligande. De äro vidare mindre känsliga eller helt okänsliga för räntesänkningar. Sysselsättningen inom verkstadsindustrien kan därför väntas bli svår att stabilisera, särskilt om exportkonjunkturen samtidigt är ogynn-sam.

Investeringspolitiken efter kriget som den här skisserats blir så-lunda icke endast en fråga om offentliga arbeten. Det gäller i stället att planmässigt samordna utvecklingen över hela det starkt väx-lande fältet av statliga och enskilda investeringar. Som ett underlag därför krävs en övervakning av utvecklingen på olika områden. Sannolikt behövs för behandling av sådana frågor ett sammanhål-lande organ; men detta är en praktisk fråga av mera underordnad betydelse.

STÖD ÅT KONSUMTIONEN

Men, har man frågat, skulle det inte vara möjligt att i stället för att gå omvägen över export och investeringar ge ett direkt stöd åt konsumtionen under en lågkonjunktur? Tanken är i och för sig riktig. Även om den primära »orsaken» till konjunkturförsämringen är en nedgång av export och investeringar, är det givetvis tänkbart att stabilisera konjunkturen genom att direkt söka förhindra den sekundära nedgången av konsumtionen. Fråga är emellertid, om detta även är praktisk politik.

När man diskuterar denna fråga, synes man ofta glömma bort, att vi redan före kriget satt i system en konsumtionsstödjande konjunkturpolitik här i landet. Detta kan nämligen sägas vara innebörden av det system med omväxlande under- och överbalansering av statens driftsbudget, som Sverige först av alla länder under 1930-talet införde i sin finanspolitik. Det väsentliga i denna politik från en sida sett kan sägas vara, att man underlåter att under lågkonjunktur beröva konsumenterna de medel, som skulle erfordras för balans i budgeten. Inte heller denna finanspolitikens möjligheter hade hunnit tillräckligt

prövas före kriget, men den måste komma att spela en framträdande roll under en kris efter kriget.

Det har ifrågasatts, att staten under lågkonjunkturen skulle taga ännu ett steg i samma riktning genom att öka utgifterna för social-politiska ändamål. Man har med andra ord rest frågan om *socialpolitikens roll i konjunkturpolitiken*. Diskussionen har spunnit på temat: *vägar* och *skor*. Man har sagt: vi behöver främst *nya skor* för att gå på de gamla vägarna och mindre *nya vägar*, på vilka vi kan nöta våra gamla skor. I ett visst läge kan säkert ett sådant omdöme vara berättigat. Man förbiser emellertid, när man framför det, ofta en sak, nämligen att nya vägar också betyder inkomster för att köpa nya skor. Argumentationen bygger också på den upp-fattningen att det skulle vara ont om angelägna investeringsobjekt här i landet. Vad gäller de år, som man nu har anledning överblicka, kan väl ingenting vara mera felaktigt. Vägar äro blott ett exempel och kanske det sämsta på att vi i fråga om bostäder och kollektiva institutioner av olika slag, såsom skolor, sjukhus, fritidsanläggningar och kommunikationsmedel, långt ifrån hunnit anpassa kostymen och dess kvalitet till vårt i oerhört snabb takt industrialiserade samhälle. På detta område kan man med skäl tala om en eftersläpning. Räkna vi dessutom med en ytterligare utveckling av industri och övriga stadsnärings samt en rationalisering av jord- och skogsbruk, kommer det säkerligen icke att saknas angelägna investeringsobjekt.

En sak för sig är, att det kan vara önskvärt att få till stånd en familjestödjande socialpolitik, som eventuellt även stödjer konsumtionen av rena förbrukningsvaror. Men kan en sådan politik med fördel utnyttjas som ett reguljärt konjunkturpolitiskt instrument? Även om svaret på denna fråga skulle bli nej, har man därmed ej avvísat de socialpolitiska synpunkterna på konjunkturpolitiken. Inom ramen för ett stöd åt investeringarna finns nämligen, som tidigare antytts, ett betydande utrymme för socialpolitiska åtgärder, exempelvis i form av stöd åt bostadsproduktionen. Skiljelinjen i diskussionen går i stället mellan socialpolitiska åtgärder, som taga sikte på å ena sidan varaktiga varor och å andra sidan förbruknings-varor. Som representanter för dessa båda olika områden skola här väljas bostadspolitikerna respektive rabatter vid inköp av skor eller

andra förbrukningsvaror. Bostadspolitikens företräden som konjunkturpolitiskt instrument falla genast i ögonen:

1. Arbetslösheten är alltid störst på investeringsområdet och då även inom byggnadsverksamheten.

2. Den inkomstbildning, som svarar mot en viss statlig utgift (i form av stöd åt produktion eller konsumtion), blir i förra fallet fler-dubbelt större. Stödet åt investeringsverksamheten blir sålunda billigare för staten.

3. Ett konjunkturpolitiskt instrument bör ha den egenskapen att kunna varieras både uppåt och nedåt. Socialpolitiken utvecklas emellertid med nödvändighet trappstegsvis. Man avvecklar knappast skorabatter, när högkonjunkturen kommer. Stödet åt bostadskonsumtionen kan emellertid stå kvar, även om det motsvarande bostadsbyggandet minskas. Genom investeringar i lågkonjunkturen i bostäder, sjukhus, skolor, vägar höjer man på ett bestående sätt de framtida konsumtionsmöjligheterna.

I samtliga dessa avseenden äger investeringspolitiken — vare sig inriktad på produktions- eller konsumtionskapital — i allmänhet företräde framför stödet åt konsumtionen av förbrukningsvaror.¹

Den tredje invändningen mot ett stöd åt konsumtionen av förbrukningsvaror som ett konjunkturpolitiskt instrument bortfaller emellertid, om man räknar med, att de reformer, som genomförs under lågkonjunkturen, kunna inarbetas som ett permanent led i det ekonomiska systemet under den följande högkonjunkturen. »Trappstegen» uppåt i den långsiktiga socialpolitiken skulle enligt detta betraktelsesätt företrädesvis förläggas till lågkonjunkturen. En långsiktig socialpolitik måste emellertid utgå från sin egen prioritetsordning, vad gäller olika behov, och kan knappast tänkas anpassad till den tillfälliga konjunkturen på arbetsmarknaden. Under en kris efter kriget kommer man för övrigt sannolikt att ha relativt små möjligheter att bedöma de ekonomiska utvecklingsmöjligheterna på längre sikt och på lämpligt sätt avpassa de socialpolitiska framstegen.

Det finns emellertid en form av stöd åt konsumtionen som synes

¹ Detta företräde blir mindre utpräglat i fråga om mindre varaktigt konsumtionskapital, som enligt gällande betalningsvanor finansieras ur löpande inkomster.

ha blivit bortglömd i diskussionen, nämligen understöden åt dem som *trots allt* bli arbetslösa. Sådana understöd bilda ett självskrivet komplement till sysselsättningspolitiken under en lågkonjunktur och äro dessutom ett ur den synpunkten fulländat konjunkturpolitiskt instrument, att de av naturliga skäl alltid passa varje speciellt konjunkturläge som handsken till handen. Ur socialpolitisk synpunkt äga de samtidigt den fördelen, att de just träffa dem, som bli hårdast drabbade av krisen.

SYSSELSÄTTNINGSPROBLEMEN PÅ LÄNGRE SIKT

Även om man genom olika åtgärder lyckas stabilisera konjunkturen, när depressionstendenser framträda, har man därigenom icke löst mer än *en* sida av sysselsättningsproblemet. Lika viktigt är nämligen, att produktionens utveckling på längre sikt, sådan den gestaltas under uppsvingperioderna, blir så snabb, att all tillgänglig arbetskraft blir så fullständigt utnyttjad som möjligt. Om inte detta sker, kommer även under högkonjunkturen en arbetslöshet att kvarstå. Dessa utvecklingsproblem äro naturligt nog av en annan art än de kortsiktiga stabiliseringsproblem, som ovan diskuterats. Mycket av den förvirring, som man möter i sysselsättningsdiskussionen, torde härstamma från det förhållandet, att man okritiskt vill använda konjunkturpolitiska instrument för att stimulera utvecklingen på längre sikt, respektive inom ramen för konjunkturpolitiken vidtaga åtgärder, som egentligen höra hemma i den långsiktiga näringspolitiken. Att diskussionen på detta sätt tenderat att flyta samman, beror sannolikt på den speciella konjunkturutvecklingen under 1930-talet i de anglosaxiska länderna, där diskussionen om full sysselsättning från början tagits upp. I båda dessa länder har man nämligen först under kriget lyckats komma ifrån den massarbetslöshet, som uppstod under krisen i början av 30-talet. I Förenta Staterna fanns sålunda ännu vid krigsutbrottet icke mindre än 10 miljoner arbetslösa. Det utvecklades i detta land aldrig under hela 30-talet någon verklig högkonjunktur; investeringarna uppnådde sålunda aldrig 1920-talets nivå. Det var därför naturligt, att hela sysselsättningsproblemet såväl på kort som på längre sikt kom att te sig som

ett relativt enhetligt krisproblem, som i främsta rummet borde angripas med vanliga konjunkturpolitiska instrument med tyngdpunkt på det monetära området.

Det är givet, att om det ekonomiska framåtskridandet på längre sikt upphör, komma konjunkturproblem och långsiktspå problem att helt sammansmälta. Innan man hemfaller åt en sådan mera resignerad syn på den ekonomiska utvecklingen, synes man emellertid ha anledning att diskutera möjligheterna till ett fortsatt ekonomiskt framåtskridande, som på längre sikt skapar balans mellan produktion och tillgång på arbetskraft. Våra egna erfarenheter från tiden före kriget göra det väl naturligt att se sysselsättningsproblemet på längre sikt som ett sådant *utvecklingsproblem*.

En diskussion av dessa mera långsiktiga utvecklingsproblem måste erbjuda betydligt större svårigheter än de konjunkturfrågor, som ovan berörts. Konjunkturerna upprepa sig i vissa väsentliga avseenden, och därför kunna erfarenheter överföras från en period till en annan. De ekonomiska förändringarna på längre sikt utgöra däremot historiska engångsföreteelser, som i förväg endast delvis kunna överblickas. Trots dessa svårigheter synes det nödvändigt att så långt möjligt söka skapa klarhet kring utvecklingsmöjligheterna på längre sikt, då de måste bli avgörande för *hela* vår sysselsättningspolitik. Bereda vi oss på att möta en långvarig depressionstendens i näringslivet efter kriget, får som nyss antytts även den kortsiktiga konjunkturpolitiken en annan utformning, än om vi endast motse en kortvarigare kris och därefter ett förnyat uppsving.

DEN PRODUKTIVA BEFOLKNINGEN

Frågan om full sysselsättning på längre sikt är en fråga om balansen mellan befolkningstillväxt och näringsexpansion. Tillgångssidan på den svenska arbetsmarknaden under åren 1910—60 har åskådliggjorts i diagram 2. Det framgår av diagrammet, att under de tre årtiondena närmast före världskriget den produktiva manliga befolkningen steg relativt snabbt och i ganska jämn takt med omkring 20 000 personer pr år. Under förutsättning att ingen mera omfattande inflyttning av arbetskraft kommer till stånd, stå vi just nu inför

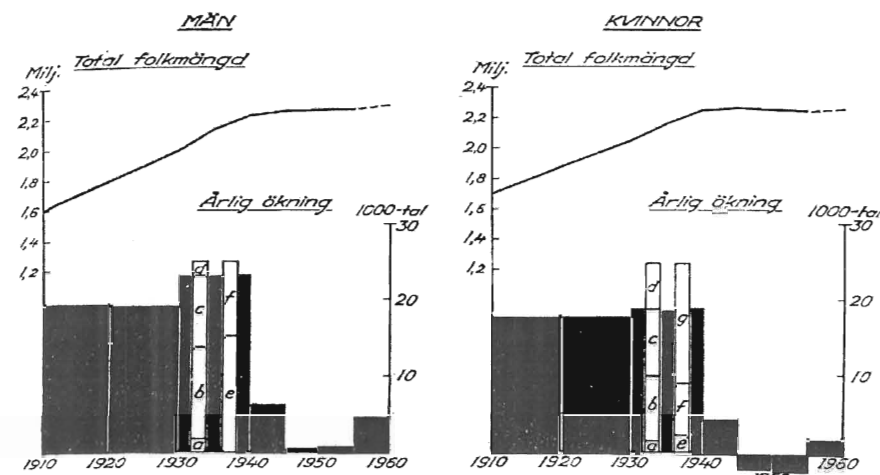


Diagram 2. Folkmängd i åldrarna 15—65 år.

Svarta staplar: Ökning av den totala folk mängden.

Vita staplar: Ökning av stadsnäringarnas folk mängd:

däruv: a) nettoinvandring, b) stadsnäringarnas naturliga ökning, c) jordbruksbefolkningens naturliga ökning, d) jordbruksbefolkningens nettominusning.

däruv: ökning av folk mängden inom grupperna: e) industri och hantverk, f) övriga stadsnäringar, g) hemarbete m. m.

Siffror och kommentarer till detta diagram på s. 346 f.

en avgörande vändpunkt i denna utveckling. Tillväxten har redan innevarande 5-årsperiod gått ned till omkring 6 000 man och kommer under de båda följande 5-årsperioderna att helt upphöra. Under den sista 5-årsperioden av perioden kan man möjligen åter påräkna en mindre ökning. Utvecklingen för den kvinnliga arbetskraften är i sina huvuddrag parallell. Under den tid, som nu med någon större grad av säkerhet kan överblickas, ha vi sålunda under nyss angiven förutsättning att räkna med en relativt *konstant tillgång på arbetskraft*.

NÄRINGSEXPANSION OCH SYSSELSÄTTNING FÖRE KRIGET

Hur den motsvarande efterfrågan på arbetskraft utvecklades före kriget, framgår av ett studium antingen av den arbetslöshet, som stod kvar under högkonjunkturen, eller direkt av sysselsättningen i olika näringsgrenar.

De statistiska uppgifterna om arbetslöshetens omfattning äro visserligen mycket otillförlitliga. De tyda emellertid på, att antalet arbetslösa mot slutet av 30-talet sjunkit till en relativt låg nivå.¹ Huruvida denna arbetslöshet innebar att all disponibel arbetskraft hade absorberats, kan icke avgöras utan en närmare undersökning av den kvarstående arbetslöshetens komponenter. Därvid borde man söka urskilja följande typer av arbetslöshet.

För det första måste alltid kvarstå en viss s. k. *omsättningsarbetslöshet*, därför att en viss tid åtgår, innan en arbetare, som lämnar en anställning, hinner flytta över till en ny. Erfarenheten visar, och den har bestyrkts nu under kriget, att omsättningen av arbetskraft kraftigt ökas, när man närmar sig full sysselsättning.

För det andra kan man vanligen urskilja en *strukturell arbetslöshet*, som uppstår genom tillbakagång av eller rationalisering av vissa industrigrenar, och som blir bestående på grund av bristen på rörlighet hos arbetskraften. Den finns med andra ord icke tillgänglig på den plats och i det yrke, där den är efterfrågad. Exempel på sådan strukturarbetslöshet ha vi från förkrigstiden inom sågverks- och stenindustrien, där arbetslösheten ännu under högkonjunkturen kvarstod vid en relativt hög nivå. Vill man verkligen göra allvar av att efter kriget närma sig en fullständig sysselsättning av arbetskraften, måste det vara en angelägen uppgift att genom en förbättrad arbetsmarknadsorganisation, genom omskolning och yrkesutbildning öka arbetskraftens rörlighet och därigenom göra den disponibel inom de yrken, där den på grund av den ekonomiska utvecklingens inriktning kan sugas upp. Tack vare den snabba utbyggnad av arbetsmarknadsorganen och den utveckling av arbetsmarknadspolitikens metoder, som ägt rum under kriget, stå vi på detta område liksom i fråga om konjunkturpolitiken bättre rustade att lösa efterkrigstidens problem.

¹ Frånräknar man säsongarbetslösheten, hade arbetslösheten enligt fackföreningsstatistiken under högkonjunkturen sjunkit till omkring 7 %. Uteslutes byggnadsverksamheten, blir siffran omkring 6 %. Denna statistik ger emellertid på grund av olika felredovisningar ett väsentligt för högt mått på antalet arbetslösa. Den övervägande del av den produktiva befolkning, som stod utanför fackföreningarna, tillhörde dessutom i huvudsak yrken, som endast i mindre grad drabbas av arbetslöshet. För hela den produktiva befolkningen kan man därför med säkerhet räkna med ett procenttal arbetslösa, som är väsentligt lägre än de nyss angivna.

Tar man hänsyn till dessa skikt inom de arbetslösas grupp, torde man knappast ha anledning räkna med, att det i Sverige under högkonjunkturen före kriget kvarstod någon mera betydande *disponibel arbetskraftsreserv*. Därpå tyder även den starka tillströmningen särskilt från jordbruket till de expanderande stadsnäringarna (jfr nedan).

Man har nog inte allmänt gjort klart för sig med vilken snabbhet näringslivet utvecklades under 30-talet. Den reala nationalinkomsten växte med 3,3 % per år, den enskilda konsumtionen med 2,8 % per år (diagram 1). Samtidigt stegrades, vad man brukar kalla den offentliga konsumtionen, i mycket snabb takt. Till detta snabba framåtskridande bidrog i hög grad och kanske främst den industriella utvecklingen. Enbart mellan åren 1929 och 1937 ökades industriens produktionsvolym med 50 %. Detta innebär, att kapaciteten under en 8-årsperiod byggdes ut i en omfattning, som motsvarade hälften av hela den utveckling, som ägt rum sedan industrialismens första genombrott. Det var tydligen inget fel på företagsamhetens livskraft vare sig inom de gamla företagen eller de nya. De enskilda järnbruken fördubblade i genomsnitt sin produktionsvolym, medan i andra branscher, exempelvis konfektions- samt snickeriindustrien, antalet företag nära nog fördubblades. De farhågor för en avmattning av företagsamheten, som spelade en så stor roll i diskussionen närmast före kriget, te sig mot denna bakgrund något överdrivna. Uppsvinget hade i alldeles dominerande grad karaktären av en fredskonjunktur med sin tyngdpunkt på hemmamarknaden. Först under åren 1938—1939 började upprustningen hemma och ute i världen sätta sin prägel på utvecklingen, och högkonjunkturen permanentas till en krigskonjunktur.¹

BEFOLKNINGS- OCH NÄRINGSUTVECKLING EFTER KRIGET

En närmare analys av befolkningsutvecklingen ett par årtionden framåt torde visa, att en lika snabb utveckling av stadsnäringarna som tidigare knappast blir möjlig.

En blick på diagram 2 visar, att en fortsatt tillväxt av stads-

¹ Jfr Konjunkturinstitutets rapporter åren 1937—1939.

näringarnas *manliga* arbetskraft i samma takt som tidigare skulle förutsätta en nettominskning av jordbruksbefolkningen tio gånger så stor som under 1930-talet. I relation till den manliga jordbruksbefolkningen skulle detta innebära en minskning av den produktiva manliga jordbruksbefolkningen under 40- och 50-talet med 3% respektive 4 1/2% per år. Till jämförelse kan nämnas, att man uppskattat minskningen av jordbrukets förbrukning av arbetskraft de senaste åren, då rationaliseringen på grund av bristen på arbetskraft gått relativt snabbt framåt, till omkring 1% per år. En motsvarande överströmning av arbetskraft till stadsnäringarna skulle endast möjliggöra en ökning av deras tillgång på manlig arbetskraft med omkring 10 000 man per år, d. v. s. mindre än hälften av ökningen under 30-talet. Även om rationaliseringstakten inom jordbruket skulle fördubblas, stannar den framtida ökningen av stadsnäringarnas manliga arbetskraft vid omkring 15 000 man per år, d. v. s. 2/3 av tillväxten under 1930-talet.¹

Betydligt mera svårbedömd är frågan, i vad mån tillskotten av *kvinnlig* arbetskraft till stadsnäringarnas arbetsmarknad kan beräknas ökas och sålunda ersätta tillskotten av manlig arbetskraft. Flera skäl tala emellertid emot uppfattningen, att så skulle bli fallet. 1) Utvandringen av kvinnor från jordbruket, som under 1930-talet var betydligt större än för männen, har där lett till ett underskott på kvinnor. En viss reaktion kan beräknas framträda, i den mån jordbrukets ekonomiska standard höjes. 2) Redan en ökning i oförändrad takt av antalet kvinnliga yrkesutövare inom stadsnäringarna (utanför hemmen) skulle under de närmaste årtiondena kräva en årlig minskning av antalet kvinnor inom jordbruket, som vore större än under 1930-talet. 3) Närmare 2/3 av nettotillskottet av kvinnor i stadsnäringarna under 1930-talet tillfördes hemarbetet. Även i framtiden böra hemmen (vid oförändrad hemarbetsfrekvens) draga till sig en del av ökningen, om antalet manliga arbetare inom stadsnäringarna samtidigt ökas. Detta minskar ytterligare möjligheterna att tillföra stadsnäringarnas arbetsmarknad kvinnor som ersättning för ett uteblivet tillskott av män. 4) Frekvensen av hemarbetande kvinnor inom stadsnäringarnas produktiva befolkning

¹ Någon hänsyn till eventuell invandring har därvid icke tagits.

var under 1930-talet ungefär oförändrad (omkring 2/3). Med stigande levnadsstandard ter det sig osannolikt, att denna frekvens skulle nedgå i en sådan grad, att tillväxten av sammanlagda antalet yrkesutövare inom stadsnäringarna därigenom skulle kunna hållas uppe vid förkrignivån.

Att antalet yrkesutövare inom stadsnäringarna under de närmaste båda årtiondena skulle kunna stiga i samma takt som före kriget, synes sålunda knappast vara troligt. En begränsning av tillväxten till omkring hälften mot tidigare synes icke osannolikt. Den tillväxt i efterfrågan, som fordras för att bevara full sysselsättning, blir i samma mån mindre än tidigare.

Den andra sidan av problemet blir nu, i vad mån förutsättningar efter kriget komma att föreligga för en fortsatt utveckling av näringslivet och då speciellt på det industriella området. Det skulle föra för långt att mera ingående diskutera denna fråga. Här skall endast i all korthet beröras några viktigare synpunkter.

Ett studium av utvecklingstendenserna inom industrien före kriget visar, att vi vid världskrigets utbrott i vissa avseenden stod vid en brytningspunkt i fråga om vår industriella utveckling på längre sikt. Schematiskt skulle man kunna uttrycka saken så, att vi stod vid övergången mellan en period av extensiv industrialisering och intensiv industriell utveckling. Denna förskjutning av utvecklingsmöjligheterna uppträder i en rad olika former:¹

Den förändring av befolkningsutvecklingen, vars inverkan på arbetsmarknadens tillgångssida ovan berörts, kommer även att påverka *konsumtionen*. Bland annat gäller detta behovet av nya bostäder. Tillväxten i hushållens antal, som under mellankrigsperioden befunnit sig i stigande, kommer under de närmaste årtiondena att relativt snabbt avtaga. Produktionen, som tidigare i hög grad baserats på en ökning av konsumenternas antal, måste i framtiden i högre grad inriktas på en *standardhöjning*. Även om standarden stegras i relativt snabb takt, kan bostadsbyggandets volym efter kriget sannolikt

¹ Jfr Svennilson, I. och Waldenström, E., *Till frågan om det industriella framåtskridandet*, Stockholm 1942.

icke stegras mera väsentligt över förkrigstidens nivå. Som bakgrund därtill må nämnas, att bostadsbyggandet mer än fördubblades under 1930-talet.

Den långsammare tillväxten av den produktiva befolkningen kan även direkt väntas inverka återhållande på produktionsutvecklingen.

I fråga om utnyttjandet av vissa naturtillgångar stå vi likaledes nu vid en brytningspunkt. Under 1930-talet har skogsindustrien byggts ut till en nivå, som motsvarar skogarnas avkastning. Den extensiva utvecklingen på detta område måste i framtiden ersättas av en utveckling, som inriktas på en *högre förädling* av skogens råvaror. I fråga om den utbyggda vattenkraften, som hittills växt längs en exponentiell kurva (ökning: omkring 6% per år), synes man närma sig den inflexionspunkt, som betingas av stigande kostnader för att utvinna nya tillskott av elektrisk kraft.

Vidare kunna vi i framtiden icke i samma grad som tidigare bygga vår industriella utveckling på en *inflyttning* från utlandet av där redan *färdigutbildad teknik*. Vår industrialisering är i detta avseende på flertalet områden avslutad. Utvecklingen måste i stället i högre grad än tidigare bygga på *nya tekniska framsteg*.

På grund av dessa ändringar av utvecklingsbetingelserna kommer näringslivet efter kriget att ställas inför kanske mera svårösta utvecklingsproblem än före kriget. Men man kan också säga, att man i tid sökt genom målmedvetna ansträngningar finna nya utvecklingsmöjligheter. Företagen ha i samarbete med staten intensifierat den *tekniska forskningen*. Man har därvid bl. a. inriktat sig på att finna möjligheter till en *högre förädling av skogsindustriens produkter*. Man har vidare alltmera målmedvetet inriktat sig på en *rationalisering av produktionen*, som dels kan *friställa arbetskraft* för nya arbetsuppgifter, dels också möjliggöra en sänkning av *produktionskostnader och varupriser*, vilket — särskilt vad gäller bostäder — i framtiden måste utgöra en av de viktigaste nycklarna till en snabb standardstegring.

Hur dessa strävanden skola lyckas, och i vad mån vi därvid skola gynnas av den internationella konjunkturen och av teknikens ofta oväntade landvinningar, är givetvis nu omöjligt att förutsäga. I varje fall bör det, som redan framhållits, åtskillig tid framåt före-

ligga ett bärkraftigt underlag för en gynnsam utveckling i form av angelägna investeringsuppgifter inom hela samhället.

FÖRETAGSAMHETENS VILLKOR

Möjligheterna att efter kriget fullfölja en snabb utveckling av näringslivet inom ramen för fri företagsamhet och därigenom förverkliga en full sysselsättning blir emellertid även beroende av de ekonomiska villkor, som kunna beredas företagsamheten. Man har i debatten om efterkrigsproblemen givit uttryck åt tanken, att de villkor, som företagsamheten skulle behöva för att förverkliga en utveckling, som leder till full sysselsättning, skulle vara sådana, att de icke låta sig förenas med arbetarnas krav på lönehöjningar respektive med statens anspråk på skatter särskilt för socialpolitiska ändamål. Kravet på en rättvis inkomstfördelning skulle sålunda kollidera med företagets krav på ekonomisk lönsamhet. Man har menat, att den ekonomiska fördelningspolitiken icke skulle kunna låta sig hejdas vid en sådan gräns, och att företagsamhetens villkor därför skulle komma att sättas lägre, än vad som skulle ge stimulans till full sysselsättning. Man finge då ställa in sig på, att den fria företagsamheten toge i anspråk endast en del av den tillgängliga arbetskraften. Resten finge absorberas genom ny statlig företagsamhet. Så formulerat, blir sysselsättningsproblemet tydligen icke endast ett avsättningsproblem utan även ett produktionsproblem.

Det är självklart, att en sådan uppläggning av problemet ytterst bottnar i en politisk inställning till de ekonomiska samhällsproblemen, som här inte skall upptagas till diskussion. Frågan har emellertid även en rent ekonomisk sida, som icke borde vara utan inflytande på ett politiskt ställningstagande. Det ter sig ju naturligt, att man, när man ställer problemet på detta sätt, frågar sig, för det första: Hur stor är den omfördelning av inkomsterna, som skulle kunna genomföras genom en begränsning av näringslivets vinstmarginal och en övergång till statlig produktion? Och för det andra: Hur skulle en sådan omställning påverka utvecklingstakten i näringslivet?

Vill man belysa denna fråga, torde det vara lämpligt att gå tillbaka till åren närmast före kriget. Man befann sig då vid slutet av

en högkonjunktur, som inneburit en expansion inom näringslivet, vilken trots en snabb tillväxt av den produktiva befolkningen lett fram till praktiskt taget full sysselsättning av all disponibel arbetskraft. Den vinstmarginal, som då gällde, var följaktligen tillräcklig för att under då gällande förutsättningar stimulera företagsamheten i en sådan grad, att full sysselsättning uppstod. Vad denna marginal för industriens del innebar, framgår av en undersökning för dessa år av boksluten för ett antal större industriföretag.¹ Förräntningen av företagets eget kapital, som ju inkluderar såväl vanlig kapitalränta som riskränta, uppgick dessa år efter avdrag av skatter i medeltal för hela industrien till omkring 7%. Utdelningen till aktieägarna uppgick samtidigt till i medeltal 5% av eget kapital, i detta fall före beskattningen av aktieutdelningen.

Inom den ekonomiska vetenskapen är det ju en grundregel att skilja mellan genomsnittlig och marginell avkastning. Den genomsnittliga avkastningen får antagas dölja å ena sidan en lägre avkastning för vissa delar av företagskapitalet, å andra sidan en betydligt högre avkastning för den del därav, som satsats på mera riskfyllda företag och särskilt på många av de delar, som satts in i ny företagsamhet. Inom samma företag finnas säkert ofta dels vissa äldre tillverkningar, där förräntningen är låg, men vid sidan därav andra, där man genom tekniska framsteg eller genom att smidigt anpassa sig till marknadsläget kunnat uppnå en betydligt högre avkastning. Det är på denna marginal av särskilt lönande tillverkningar, vilka det är företagarens särskilda uppgift att finna, som framstegen framför allt äga rum.

Vad som ur fördelningssynpunkt är av betydelse, bör emellertid vara den genomsnittliga avkastningen av företagskapitalet. Hur mycket lägre denna avkastning skulle kunna pressas vid en politik av ovan antytt slag dels i den kvarstående fria företagsamheten och dels i den socialiserade produktionen, om denna skulle ges full lönsamhet, torde vara svårt att säga. Sannolikt skulle det dock komma att röra sig om en reduktion av den procentuella marginalen med endast ett fåtal enheter från den före kriget gällande nivån.

¹ Undersökningen omfattar 235 företag med ett sammanlagt eget kapital av omkring 2 1/2 miljard kronor.

Att detta omdöme är riktigt, om man utgår från aktieutdelningarna -- vilket ur fördelningssynpunkt bör vara det mest väsentliga -- står väl utom all diskussion. Men inte heller om man utgår från företagsvinsten torde man komma till en annan slutsats, även om man anser sig kunna hävda, att företagets avskrivningspolitik dessa år varit alltför försiktig.¹

Proportionen mellan företagskapitalet och produktionens förädlingsvärde är nu sådan, att en sänkning med 1 enhet i % av eget kapital i genomsnitt motsvarar omkring 1,3 enheter i % av förädlingsvärdet.² Det som är av särskild betydelse i detta sammanhang är emellertid, att förskjutningen, oberoende av sin storlek, i varje fall måste få karaktären av en *engångsförskjutning* i motsats till den standardstegring, som successivt äger rum tack vare det ekonomiska framåtskridandet. Har man en pessimistisk uppfattning om detta framåtskridandes möjligheter, kan givetvis ett par procent av den gemensamma kakan te sig som en mycket betydande vinst. I jämförelse med den ökning av konsumtionen med närmare 3% per år eller drygt 30% på tio år, som ägde rum före kriget, måste vinsten däremot te sig relativt obetydlig. Hela denna problemställning kan salunda föras tillbaka till frågan om möjligheterna för vårt ekonomiska framåtskridande efter kriget. Tror man på möjligheterna till ett sådant framåtskridande och på det fria näringslivets förmåga att tillvarataga dem, måste det fördelningsproblem, som här diskuterats, te sig som en relativt underordnad fråga.

¹ Den »verkliga» vinsten kan ju över huvud taget icke objektivt fastställas. För att ge en föreställning om storleksordningen av de justeringar, som eventuellt kunna ifrågakomma, må dock följande exempel anföras. 72 företag inom järn-, verkstads- och textilindustrien (med verkstadsföretag som dominerande grupp) redovisade åren 1937—1939 en nettovinst av 142 milj. kr. eller 8% av eget kapital. Företagen redovisade samtidigt avskrivning å fast kapital med 95 milj. kr. Om till nettovinsten lägges dels 1/2 av redovisade avskrivningar, dels ett uppskattat belopp icke redovisade avskrivningar å fast kapital, stiger vinstprocenten med närmare 3 enheter, d. v. s. till närmare 11%. Är denna korrigering berättigad, bör dock även det egna kapitalet justeras uppåt, och vinstprocenten blir då lägre än den senast angivna.

² Vid samma 72 företag var förhållandet mellan i företaget investerat kapital och produktionens förädlingsvärde omkring 1,5 samt mellan »eget kapital» och förädlingsvärde omkring 1,3. Denna storleksordning överensstämmer med uppgifter från amerikansk industri. Jfr Bliss, Charles A., *The Structure of manufacturing production*. New York 1939.

Tabeller till diagram 2.

Folkmängden i åldrarna 15—65 år samt dess årliga ökning under olika perioder 1910—60.¹

1 000-tal.

År	Män		Kvinnor	
	Folkmängd	Årlig ökning	Folkmängd	Årlig ökning
1910	1 602		1 704	
1920	1 796	19,5	1 883	17,9
1930	1 990	19,4	2 060	17,8
1940	2 223	23,2	2 249	18,8
1945	2 254	6,3	2 271	4,4
1950	2 256	0,4	2 260	— 2,1
1955	2 260	0,8	2 249	— 2,3
1960	2 283	4,5	2 257	1,7

Ökningen av stadsnäringarnas befolkning i de produktiva åldrarna 1931—40.²

1 000-tal per år.

	Män	Kvinnor
Nettointvandring till riket.....	1,8	1,4
Stadsnäringarnas naturliga folkökning.....	12,1	8,6
Jordbruksbefolkningens naturliga ökning.....	9,3	8,8
Jordbruksbefolkningens nettominusning.....	2,0	6,0
Summa nettoutvandring från jordbruket.....	11,3	14,8
<i>Stadsnäringarnas totala folkökning.....</i>	<i>25,2</i>	<i>24,8</i>
Därav inom: industri och hantverk.....	15,5	2,1
övriga stadsnäringar.....	9,7	6,8
hemarbete m. m.....	.	15,9

¹ Siffrorna för åren 1945—60 grundas sig på framskrivningar av befolkningen med användande av dödlighetstabeller för perioden 1936—40. Vid beräkningen av 1960 års folkmängd har vidare antagits, att antalet födda under hela femårsperioden 1941—45 är 2,5 ggr så stort som antalet födda under åren 1941—42.

² Med »stadsnäringarna» förstås andra näringar än folkräkningarnas »jordbruk med binäringar».

Siffrorna äro preliminära och hämtade från en inom Industriens Utredningsinstitut pågående undersökning. Tabellen visar den genomsnittliga årliga ökningen under 1930-talet av stadsnäringarnas befolkning i åldrarna 15—65 år. Till en viss del motsvaras denna ökning av den allmänna befolkningstillväxten i de produktiva åldrarna (stads-

näringarnas andel häri har betecknats som deras *naturliga* folkökning). Dessutom ha stadsnäringarna mottagit befolkningstillskott utifrån, främst från jordbruksbefolkningen men i någon mån även genom inflyttning till riket. Jordbrukets bidrag till stadsnäringarnas folkökning har varit större än dess andel i den allmänna folkökningen. Jordbruket har därför fått vidkännas en direkt nettominusning av folkmängden. Hela nettointvandringen har i tabellen uppförts som ett direkt tillskott till stadsnäringarna.

Tabellen visar även, på vad sätt stadsnäringarnas folkmängdstillskott absorberats. I fråga om kvinnorna ha yrkesutövarna inom respektive näringsgrenar särredovisats, medan övriga kvinnor, d. v. s. främst husmödrar, hemmadoöttrar och hembiträden, redovisats under rubriken »hemarbete m. m.». I fråga om männen har det förhållandevis ringa antalet icke-yrkesutövarare hänförs till respektive näringsgrenar.