

Nr 334.

Av herr **Domö m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till beredskapsstat för budgetåret 1938/39.*

Kungl. Maj:ts proposition nr 275 med förslag till beredskapsstat för budgetåret 1938—1939 framlägger ur flera synpunkter principiellt synnerligen viktiga förslag med långtgående konsekvenser både i fråga om arbetslöshetspolitiken och konjunkturpolitiken samt finanspolitiken och icke minst den sistnämndas konstitutionella sidor. Man hade med hänsyn härtill haft rätt att vänta att propositionen grundats på en ingående motivering och ett övervägande av de erfarenheter som gjorts på de av propositionen berörda områdena. Någon sådan motivering föreligger emellertid icke, och detta har nödgat oss att som grundval för vår ståndpunkt framlägga en överblick över problem och erfarenheter som kunna vara av intresse för att bedöma detta Kungl. Maj:ts förslag.

I. Historik. Allmän översikt.

Före sista krisen.

Penning-, finans- och arbetslöshetspolitiken.

1920-talets svenska ekonomiska politik karakteriserades framför allt därav, att man efter krigstidens rubbningar och erfarenheter sökte på olika områden återställa balans och stabilitet främst på de av den ekonomiska politiken och arbetslöshetspolitiken berörda områdena. I fråga om penningpolitiken eftersträvade man sålunda och lyckades även genomföra en viss stabilisering av det svenska penningvärdet på basis av den återinförda guldmyntfoten. På det finansiella området sökte man att genom sparsamhetssträvanden åstadkomma och fasthålla balans i budgeten, och beträffande arbetsmarknaden förde man en arbetslöshetspolitik, där man för att lämna de arbetslösa försörjning använde det tidigare utformade systemet för arbetslöshetshjälp, som var restriktivt och självlikviderande. Efter den svåra krisen 1921—1922 lyckades man också att i stor utsträckning återföra arbetskraften till produktiv sysselsättning i näringslivet.

Produktpriser och arbetskostnader.

I ett avseende uppnådde man emellertid icke balans, och det var beträffande förhållandet emellan prisutvecklingen på produkterna å ena sidan och arbetskostnaderna å den andra. Produktpriserna sjönko, delvis i samband med

nyssnämnda strävanden att sammanknyta den svenska penningens värde med guldets men givetvis även som en följd av den allmänna internationella utvecklingen. Arbetskostnaderna hade tidigare bl. a. genom åttatimmarslagen undergått en väsentlig stegring, vilken höll sig och i viss mån fortsatte under ifrågavarande tidrymd. Följden av dessa båda omständigheter blev en kraftig ökning i takten hos den allmänna rationalisering i arbetsbesparande syfte, vilken är särskilt karakteristisk för tiden efter 1924—1925. Denna forcerade rationalisering, som var en nödvändig förutsättning för att det svenska näringslivet skulle kunna motstå den dubbla pressen av sjunkande priser och höjda arbetskostnader, medförde å sin sida en ökning i arbetslösheten av väsentligen annan art än den som framkommer under depressionstider. Det väckte på den tiden stor uppmärksamhet, att arbetslösheten nådde ett så pass stort omfång oaktat konjunkturons allt kraftigare förbättring. Ett utslag av den oro, som detta föranledde, var tillsättningen av 1927 års arbetslöshetsutredning, vilken bl. a. på grund av de många förändrade förhållanden, som inträffade under det att utredningen fullföljde sina arbeten, icke avlämnade sitt slutbetänkande förrän i slutet av år 1934. I detta betänkande blevo emellertid just på grund av de yttre förhållanden, under vilka utredningen arbetade, så gott som alla sidor av arbetslöshetsproblemet undersökta, varför utredningens resultat utgöra en god grundval för bedömandet av ifrågavarande spörsmål även i våra dagar. Dess betänkande har legat till grund för vårt principiella ståndpunktstagande i dessa frågor.

*

När 1929—1930 den stora krisen bröt in också i vårt land, var sålunda redan högkonjunkturons kvarvarande arbetslöshet mera omfattande än vad tidigare varit fallet. Krisens omfattning medförde, att man redan från början måste kraftigt öka de offentliga utgifterna och vidtaga åtgärder för att i olika avseenden lindra dess verkningar. Icke minst blev det nödvändigt att tidigt vidtaga åtgärder med anledning av den samtidigt inträffade jordbrukskrisen. Redan åren 1931—1932 måste man därför slå in på en ekonomisk politik, som visserligen behöll det gamla systemet för arbetslöshetshjälpen men som i olika avseenden blev mindre restriktiv icke minst i finansiellt avseende. Samtidigt tvingades Sverige i september 1931 att överge guldmyntfoten, vilket innebar en även i penningpolitiskt avseende ny inriktning av den ekonomiska politiken. Den mera expansiva finanspolitiken kunde ske med hjälp av tidigare hopsamlade fonder, en omständighet som emellertid ur nu ifrågavarande synpunkter icke utgör någon skillnad mellan denna finanspolitik och en sådan som direkt är baserad på en ökad upplåning. Såväl 1931 som 1932 balanserades budgeten med fonderade medel. Jordbruksstödet fortsatte, och hjälpverksamheten för de arbetslösa genom arbetslöshetskommissionen utvidgades kraftigt. Samtidigt höjdes skatterna.

Det socialdemokratiska programmet 1933, 1934, 1935 och 1936.

Kritiken mot detta program.

Till 1933 års riksdag framlade den socialdemokratiska regeringen sitt bekanta förslag, vilket gick ut på att mycket stora anslag skulle beviljas till offentliga arbeten i syfte dels att avskaffa det gamla systemet för arbetslöshets-hjälpen med arbetslöshetskommissionen och reservarbeten, dels att genom stora utgifter till kapitalkrävande arbeten och genom en därpå grundad expansiv finanspolitik, baserad på upplåning, åstadkomma en allmän konjunkturbhöjning. Om syftet med dessa förslag uttalade sig statsministern i yttrandet till statsrådsprotokollet på följande sätt:

»Ett allvarligt försök bör göras att komma ur den nuvarande stagnationen. Detta kan icke förväntas såsom ett resultat av enbart enskilt initiativ. Den allmänna förlamningen återhåller alla. Nedpressningen av arbetslönerna har icke framkallat den ökade företagsamhet, som ställts i utsikt. I stället har den minskade köpkraften hos arbetslösa samt arbetare med till eller under existensminimum begränsade inkomster endast lett till försämring i omsättningen hos handlande och producenter av förnödenheter. Den skrämde och blindade återhållsamheten på alla håll har icke motverkat stagnationen och utarmningen, utan så vitt man kan se haft rakt motsatt verkan. Ett igångsättande av allmänna arbeten, statliga och kommunala, i tillräcklig omfattning skulle både direkt och indirekt giva arbete och inkomster. Olika företag skulle erhålla sysselsättning med tillverkning av materiel för förbrukning vid dessa arbeten och redan därigenom skulle den enskilda företagsamheten stimuleras. Men, såsom jag redan framhållit, staten bör även direkt genom lån eller understöd uppmuntra produktiva arbeten, igångsätta av enskilda. Det är min förhoppning att genom sådana åtgärder det skall vara möjligt att icke blott bereda betydande delar av den stora arbetslöshetsarmén sysselsättning, utan också bryta stagnationen och öppna en väg till återhämtning och ekonomiskt återuppygande.»

Gentemot detta program anfördes bl. a. från högerhåll att det visserligen vore lämpligt, om de offentliga arbetena kunde utjämnas till sin omfattning i förhållande till konjunkturutvecklingen, så att de icke i samma grad som hittills ökades under en uppåtgående konjunktur och sammandroges under nedåtgående, men att en plan med den omfattning och den syftning som den av regeringen framlagda icke kunde genomföras på ett sätt, som medförde åsyftade verkningar och att den i stället kunde åstadkomma icke önskvärda konsekvenser. Det påpekades att om man i denna omfattning ökade de offentliga arbetena under en depression i syfte att därmed åstadkomma en motkonjunktur, så skulle man dock icke få en motsvarande inskränkning under en uppåtgående konjunktur, varför resultatet i längden endast skulle bli att man ökade de offentliga arbetenas omfattning utan att egentligen kunna åstadkomma en svängning i deras omfång i motsatt riktning mot konjunkturförloppet. Man framhöll vidare, att det måste vara svårt att använda de offentliga arbetena som konjunkturmedel icke minst därför att man icke kan bestämma var man befinner sig på konjunkturkurvan, och att det sålunda

möter svårigheter att avgöra, när man skall sätta in en ökning eller minskning av arbetena. Man strök under att en ökning av de offentliga arbetena, som motiveras med arbetslöshetsskäl och önskvärdheten av konjunkturpåverkan, predestinerar till slöseri och en kanske ofta olämplig användning av statens och kommunernas medel. Det är uppenbart att det blir mycket svårt att iaktta god hushållning och sparsamhet, när man motiverar ett anslag icke med att det är nödvändigt eller räntabelt utan med andra omständigheter. Vidare framhölls att en mycket lång tid måste förflyta från det att dylika arbeten planeras i budgeten och beslutas av riksdagen och till dess att de sätts i gång. Det kunde därför ta en så lång tid, innan man finge ett sådant arbete i gång, att även om man visste eller åtminstone hade en allmän uppfattning om var på konjunkturkurvan man befunde sig, mycket kunde hända i konjunkturförhållanden innan anslaget verkligen bleve använt. Ur finansiell synpunkt påpekade man, att man antingen måste göra anslagen i fråga föga betydande i förhållande till de krafter som verka inom konjunkturen och att de i sådant fall uppenbarligen icke skulle kunna få något inflytande på denna eller också att de — om man alls ville pretendera på ett sådant inflytande — måste bli av den storleksordning, att de bleve farliga för de offentliga finansernas stabilitet eller i varje fall måste åstadkomma svårigheter i fråga om återbetalningen av de lån, med vilka de skulle finansieras. Dessutom ansåg man, att hela detta program knappast skulle kunna få någon avsevärd inverkan på konjunkturutvecklingen i ett land som Sverige, vars näringsliv i så hög grad är påverkat av den internationella handeln och vars konjunkturer därför väsentligen måste bli bestämda av den internationella konjunkturutvecklingens krafter, vilka ej kunde påverkas av svenska åtgärder.

Till sist opponerade man sig på det kraftigaste mot att på detta sätt överge det gamla beprövade systemet för arbetslöshetshjälpen, vilken härigenom skulle desorganiseras under ett särskilt kritiskt läge.

Riksdagen biföll icke i alla delar det socialdemokratiska förslaget. Arbetslöshetskommissionen och reservarbetslinjen bibehölls med vissa viktiga förändringar, varjämte anslagen till de offentliga arbetena i den öppna marknaden nedprutades.

I det stora hela accepterade emellertid riksdagsmajoriteten det nya programmet att genom offentliga arbeten i öppna marknaden söka inverka på konjunkturen, varjämte dessa arbeten fingo en större plats i finansplanen än de tidigare reservarbetena.

1934 begärdes ytterligare anslag till såväl reserv- som beredskapsarbeten. Omfattande elektrifieringsarbeten påbörjades. Regeringen hade vid uppgörandet av årets budget uppmanat statens affärsdrivande verk att inkomma med ytterligare förslag till arbeten utöver dem, som angivits i verkens ursprungliga petita. Som skäl för denna utvidgning av de offentliga arbetena på olika områden angavs arbetslöshetens omfång, vilken åberopades gentemot påpekanden att man nu erhållit en väsentlig förbättring i konjunkturen och att sålunda den tidigare motiveringen för ökningen i detta slag av offentliga arbeten icke föreläge.

Under 1935 års riksdag begärdes ytterligare anslag av samma karaktär, men motiveringen var numera i viss mån en annan; den var av mera allmänt socialpolitisk karaktär och bostadsfrågan stod i förgrunden.

Även under 1936 års riksdag beviljades liknande anslag med den motiveringen att arbetsobjekten voro av så värdefull social karaktär att de under alla förhållanden kunde försvaras, även om arbetslöshetssituationen ej krävde dem. Finansministern yttrade sålunda till statsrådsprotokollet vid framläggandet av årets statsverksproposition:

»Fortfarande måste syftet med den ekonomiska politiken vara att bereda ökade försörjningsmöjligheter genom åtgärder, som icke ha karaktär av kortvariga kristidsanordningar. Offentliga arbeten finansierade med låne-medel, som mycket snabbt böra återbetalas, falla sålunda av naturliga skäl utanför dessa åtgärder på längre sikt. Däremot synes det icke rimligt att utesluta vissa slag av investeringar, endast därför att de ske inom företag i samhällets ägo eller komma till stånd genom det allmännas initiativ. Motiveringen för en konjunkturutjämnande krispolitik är visserligen i stora drag den, att det allmännas investeringar skola utvidgas då den enskilda företagsamheten under krisen krymper samman och omvänt, men vid tillämpningen av denna allmänna grundsats måste hänsyn tagas till det faktum, att konjunkturförloppen ändra karaktär och i sina olika faser framvisa nya drag.»

I 1937 och 1938 års statsverkspropositioner har man givetvis icke kunnat motivera ökade arbeten av ifrågavarande slag med konjunkturläget.

Av vad som här sagts framgår, att finansministern vid olika tidpunkter framfört olika motiveringar för de offentliga arbetena. Under krisåren framställdes de allmänna arbetena som önskvärda ur synpunkten att de kunde stimulera konjunkturen; investeringarna borde enligt denna tankegång svälja ut under dåliga tider för att minskas ned under goda. Sedermera när konjunkturen väl svängt, anfördes sociala och socialpolitiska skäl för en ökning av de offentliga arbetena. 1937 och 1938 finner man i finansministerns yttrande till statsrådsprotokollet uttalanden om önskvärdheten av att under högkonjunktur söka hålla tillbaka ifråga om vissa kapitalinvesteringar.

Den utsträckning, i vilken de offentliga arbetena kommit till stånd under olika år, återkomma vi till i det följande, likaså till frågan om finansieringen och penningpolitiken.

Konjunkturutvecklingen efter 1932. De konjunkturstyrande krafterna.

Vad konjunkturläget under dessa år beträffar kunde man redan 1932 skönja vissa tecken till att nedgången började avstanna och under 1933 började en definitiv uppgång, som vid denna tidpunkt tog karaktären av verkligt uppsving. Sedan denna tid har detta uppsving pågått och stegrats i ganska jämn takt, visande en allt kraftigare ökning i produktion, sysselsättning och inkomster. Under 1935 inträffade visserligen vissa tendenser till en minskad kraft i uppsvinget. Det förnyade uppsvinget stegrades emel-

lertid under åren 1936 och större delen av 1937. Först fr. o. m. 1937 ha vissa tecken åter börjat visa sig, vilka peka på spridda tendenser i nedåtgående riktning.

Vad så beträffar de konjunkturdrivande krafterna under denna tid, är det uppenbart att det alltid kan föreligga vissa svårigheter att exakt beräkna det precisa inflytandet från olika faktorer inom alla de sammanflätade orsakssammanhangen i ett växlande ekonomiskt liv. Vad beträffar konjunkturutvecklingen i Sverige under ifrågavarande år, förefaller det emellertid som om särskilda möjligheter skulle föreligga att lättare än eljest komma underfund med de väsentliga dragen i det ekonomiska förloppet.

Några av dessa framhållas i det senast utgivna meddelandet från det officiella svenska konjunkturinstitutet rörande konjunkturläget hösten 1937 och skola här i sammandragen form återgivas:

»Den primära stimulansen för uppsvinget i Sverige synes ha kommit från utlandet i form av en ökad efterfrågan på svenska exportprodukter (timmer, massa och järnmalm), som gjorde sig märkbar redan i slutet av 1932 och mer definitivt under våren 1933. Efterfrågeökningen medförde i första hand förhöjda pris och försäljning från lager, medan produktionen och framför allt sysselsättningen reagerade i uppåtgående riktning med en i många fall avsevärd tröghet. Det under andra halvåret 1933 starkt ökade exportvärdet verkade därför i huvudsak indirekt stimulerande på näringslivet. De gynnsamma avsättningsmöjligheterna utomlands skapade en optimistisk stämning inom affärsvärlden, där uppfattningen om en definitiv konjunkturuomsvängning befäste sig. De höjda exportvärdena och urförsäljningen av lager ökade företagens likviditet. Förutsättningarna för en ökning av produktionen ställde sig härmed gynnsamma. Från slutet av 1933 och under 1934 ägde en genomgående ökning av produktion och sysselsättning inom samtliga viktiga industrigrenar rum. Att exportökningen därvid varit en viktig direkt verkande faktor i ökningen av produktion och sysselsättning (alltså utöver sin likviditetshöjande betydelse) framgår redan av en grov jämförelse mellan industriens totala salutillverkningsvärde och exportvärdet. Mot en ökning av salutillverkningsvärdet med omkring 780 milj. kr. svarade en stegring i exportvärdet med 224 milj. kr. På grund av dubbelräkningen vid bildandet av industriens totala tillverkningsvärde underskattar denna jämförelse exportens relativa betydelse för den ökade direkta efterfrågan på industriprodukter. Därtill kommer exportökningens icke uppskattningsbara indirekta verkningar genom ökningen av exportindustriernas köpkraft, som riktas mot andra näringsgrenars produkter och omfattar såväl konsumtionsvaror som råvaror och maskiner. Dessa tendenser kunna dock icke renodlas, i synnerhet som det svenska näringslivet samtidigt kraftigt stimulerades av vissa andra faktorer, som icke stodo i sammanhang med exportökningen, nämligen ett uppsving inom den privata byggnadsverksamheten, en ökning av den statliga investeringsverksamheten och en höjning av jordbrukets inkomster genom statliga åtgärder.

Av betydelse för en förståelse av betingelserna för den svenska konjunkturutvecklingen är sedan det enkla konstaterandet, att utvecklingen av exporten i främsta rummet bestämmes av faktorer, som äro oberoende av eller i vissa fall t. o. m. stå i ett omvänt förhållande till expansionens styrka inom landet. Detta betyder m. a. o., att konjunkturutvecklingen i Sverige i hög grad bör uppfattas som styrd av krafter, som ligga utanför de kumulerande krafternas spel i den inhemska expansionen. Utlandets efterfrågan på svenska exportprodukter har, som konjunkturutvecklingen år 1933—1937 visat, verkat såväl stimulerande som begränsande på uppsvingets styrka.

Från slutet av 1934 verkade en stagnerande export bromsande på expansionen. Mellan 1934 och 1935 kvarstod det totala exportvärdet på en konstant nivå, och därmed stagnerade också produktion och inkomster inom exportföretagen. Den för en fortsatt expansion nödvändiga stegringen av investeringarna (i vidaste bemärkelse) ombesörjdes framför allt av en synnerligen kraftig ökning av det privata bostadsbyggandet. Därtill kommo avsevärda statliga investeringar samt vidare en växande investeringsverksamhet inom industrier och jordbruket, som följt av expansionens krav på ökad kapacitet och moderna maskiner.

Från hösten 1935 blev den svenska konjunkturen åter stimulerad av starkt förbättrade avsättningsmöjligheter i utlandet. Exportvärdesökningen torde t. o. m. haft större betydelse för uppgången i industriens bruttoinkomster mellan 1935 och 1936 än vid det primära uppsvinget 1933—34. Medan den lånefinansierade statliga investeringsverksamheten förlorade i betydelse, fortsatte byggnadsverksamhetens expansion ehuru i ett mindre hastigt tempo. Förutom av exporten syntes det fortsatta konjunkturuppsvinget under 1936 och 1937 i växande grad drivas fram av en intensivare investeringsverksamhet inom den inhemska industrien, som under den tidigare delen av uppsvinget hållits tillbaka av en utpräglad försiktig konjunkturuppfattning. Slutligen tillkommo från mitten av 1936 de avsevärda förändringar i konjunktur-bilden, som de från utlandet härrörande starka prissvängningarna medförde.»

De olika faktorerna i detta ekonomiska förlopp kunna anmärkningsvärt tydligt utskiljas. Det är uppenbart, att själva omsvängningen i fråga om konjunkturen under åren 1932 och 1933 måste ha åstadkommits genom förändringarna i den internationella situationen, särskilt i England, och deras påverkan på den svenska exporten. Den statliga investeringsverksamhet som beslöts 1933, kom, såsom många gånger har påpekats, mycket mera för sent (jfr nedan sid. 11) än vad t. o. m. oppositionen mot detta program kunde tänka sig. Först under budgetåret 1934—1935 fick den ett omfång som stod i någon proportion till vad man från början avsett. Således har själva omsvängningen skett utan någon påverkan av 1933 års program och väsentligen genom utvidgningen av Sveriges export. Vad beträffar den fortsatta utvecklingen ha, sedan en gång konjunkturuppsvinget kommit i gång, dennas

vanliga självökande krafter blivit så betydande, att den statliga verksamheten knappast kan ha spelat någon större roll, i synnerhet i betraktande av dessa relativt ringa kvantitativa verkningar (jfr nedan sid. 14).

Vi citera återigen den ovannämnda publikationen från konjunkturinstitutet, där det heter: »I de följande årens (d. v. s. åren efter 1934 och 1935) högkonjunktur med en stark ökning av export och privat investeringsverksamhet ha de statliga investeringarna icke deltagit. Från synpunkten av skapandet av en 'motkonjunktur' visa dock siffrorna på en ringa effekt. En kraftig minskning av den statliga investeringsverksamheten utanför affärsverken motverkas nästan helt av en synnerligen stark investeringsökning inom affärsverken. Statens järnvägar, telegrafverket och vattenfallsstyrelsen utsättas för samma stimulanser till ökade investeringar som det privata näringslivet. De måste utbygga kapaciteten och rationalisera driften för att kunna tillfredsställa de med konjunkturuppgången växande behoven.»

Den möjlighet som den nyssnämnda publikationen anger för något väsentligt inflytande på konjunkturutvecklingen av den offentliga investeringsverksamheten är sålunda, att denna på grund av sin försening inträffade under budgetåret 1934—1935, vid vilken tidpunkt en stagnation i exporten uppkom. De statliga investeringarna skulle sålunda under detta år ha kunnat motverka en tendens till konjunkturförsämring — alldeles oberoende givetvis av att det inträffade berodde på en slump och icke alls var avsett från de beslutandes sida utan tvärtom föranleddes av att deras plan misslyckats, på sätt tidigare framhållits. Frågan är emellertid om ens detta inflytande har ägt rum i verkligheten och om inte konjunkturen i allt väsentligt gått sin gilla gång, oberoende av de statliga åtgärderna på grund av de krafter, som framför allt genom exportökningen satts i gång och vilka även betydde en förstärkning av den inhemska marknaden.

Professor Montgomery har gjort vissa jämförande studier rörande konjunkturutvecklingen i framför allt Sverige och Finland men i någon mån även Norge. De resultat, som han därvid kommit till och vilka äro återgivna bl. a. i *How Sweden overcame the Depression* (Sthlm 1938) äro av ett mycket stort intresse för frågan om vilka krafter som åstadkommit det svenska konjunkturuppsvinget och vilket inflytande som man kan anta att de statliga åtgärderna ha haft på dessa.

Dessa studier visa att exporten varit den avgörande faktorn för den ekonomiska omsvängningen i Sverige 1933 och att för övrigt den statliga verksamheten haft en i varje fall mycket ringa betydelse för konjunkturutvecklingen även sedermera. Det visar sig nämligen, att oaktat den fullständiga olikheten i fråga om offentlig konjunktur- och arbetslöshetspolitik, som förts i Sverige och Finland — vilkas näringsliv förete tillräckligt stora likheter för att tillåta en jämförelse i stort — har konjunkturförloppet varit i högsta grad överensstämmande i de båda länderna. I den mån skillnader härutinnan kunnat iakttagas, kunna dessa på ett mycket intressant sätt återföras på sådana skillnader i de båda ländernas ekonomiska struktur, vilka gjort att inflytandet utifrån blivit i vissa fall olika; något som yttermera

stärker uppfattningen att det varit yttre och icke inre förhållanden vilka bestämt konjunkturutvecklingen i båda länderna. De internationella konjunkturerna ha främst genom exporten varit det avgörande för konjunkturförloppet i dessa länder, och detta har därför blivit likartat oaktat den radikalt olika arbetslöshets- och konjunkturpolitik som de fört. Intressant är utvecklingen under det ovan anförda året 1935, där man möjligen som nyss sagts skulle kunna tänka sig att genom en tillfällighet den statliga verksamheten kunde haft inflytande på det svenska konjunkturförloppet. Konjunkturförloppet var nämligen både under detta och följande år alldeles detsamma i Finland som i Sverige, oaktat att man där förde en helt annan statlig politik. Inverkan av den svenska statliga politiken på konjunkturen förefaller därför även efter omsvängningen 1933, då det nya programmet ännu icke hade kommit i gång, ha varit synnerligen begränsad att icke säga obefintlig.

Allting tyder sålunda på att det varit den internationella konjunkturen och dess inverkan på exporten, som varit den viktigaste faktorn i Sveriges ekonomiska uppsving 1933—1937, och att förstärkningen i hemmamarknaden likaledes väsentligen härrört från andra faktorer än den statliga politiken. Det har varit förhållandena inom sterlingblockets ledande land, Storbritannien, som starkast influerat och styrt den svenska konjunkturen, vilket man lätt kan se också genom statistiska jämförelser. Endast i vissa fall har inflytandet från andra håll, i synnerhet Förenta Staterna och Tyskland, gjort sig gällande.

Vid bedömandet av 1933 års program och dess verkningar samt de lärdomar vi därav kunna draga kunna vi sålunda konstatera, att den del av den statliga politiken, som icke haft någon betydelse för överförandet av inflytelserna från den internationella konjunkturen icke för vårt land kan ha haft någon mera betydande verkan på det svenska konjunkturförloppet. Redan detta är ju ett resultat av betydelse, som man har all anledning att slå fast.

Penningpolitiken.

Vi skola då övergå till att något närmare behandla de tre olika sidorna av den statliga politiken som avsett påverkan på konjunkturen, nämligen penningpolitiken, finanspolitiken och de därmed sammanknutna offentliga arbetena. (Även jordbrukspolitiken kan ha haft en viss inverkan, men då den ej ingått i det konjunkturpolitiska programmet, lämna vi den åsido.)

Penningpolitiken har uppenbarligen varit av betydelse framför allt på grund av dess egenskap av förbindelseled med den internationella utvecklingen och särskilt då med utvecklingen inom sterlingblockets huvudland, Storbritannien. Därigenom att Sverige tvangs att överge guldmyntfoten i september 1931, blev det överhuvud taget möjligt att bedriva en ur konjunktursynpunkt verksam penningpolitik. I början av juni 1933 fixerade riksbanken pundkursen till en nivå, som sedermera har upprätthållits praktiskt taget oförändrad. I själva verket hade ända sedan slutet av april fluk-

tuationerna i pundkursen hållits inom mycket snäva gränser, och om man så vill kan kronans fastbindning vid pundet därför betraktas såsom genomförd från och med andra kvartalet 1933. Det förtjänar att påpekas att i Finland hade samma fastbindning vid pundkursen ägt rum några månader tidigare än i Sverige, och även de övriga nordiska länderna icke blott övergingo till pappersmyntfot på hösten 1931 utan anknöto också samtliga sina valutors värde till pundets sedan mitten av 1933.

Såväl i Sverige som i Finland och Norge — vi se bort från Danmark med dess egenartade ekonomiska förhållanden — synes den ekonomiska förbättringen ha kommit senare än i England. Detta gäller särskilt Norge men även Sverige. Den ekonomiska förbättringen i England åstadkom den hastiga reaktionen i Finland; någon liten tid förflöt, innan inflytandet från den förbättrade konjunkturen i England gjorde sig fullständigt gällande i Sverige, och Norge nåddes senast av den engelska konjunkturförbättringen. Trots att anknytningen till pundkursen ägde rum ungefär samtidigt i de tre länderna har sålunda konjunkturförbättringen satt in på olika tidpunkter, men detta har som sagt uppenbarligen varit beroende på de särskilda ländernas olika struktur; i alla tre fallen spåras inflytandet från England som den kraftigast pådrivande faktorn. Vi kunna alltså fastslå, att den svenska penningpolitiken genom att binda kronan fast vid pundet åstadkom, att den engelska konjunkturutvecklingen omedelbart förbands med den svenska, varigenom vår penningpolitik indirekt åstadkom en kraftig verkan på landets konjunkturutveckling.

Genom att sänka utlandsvärdet på den svenska kronan medförde den svenska penningpolitiken även ett skydd för de inhemska näringar, som äro utsatta för konkurrens med utlandet; ett skydd jämförligt med en mycket kraftig protektionistisk handels- och tullpolitik. Ävenså åstadkom den svenska penningpolitiken genom undervärdering av den svenska kronan i utlandet en fördel för den svenska exportindustrien i konkurrensen på utlandsmarknaderna.

Slutligen — men icke minst — har bindningen av den svenska kronan vid pundet medfört, att Sveriges riksbank, för att kunna fasthålla den en gång bestämda växelkursen, blivit tvingad att inköpa väldiga belopp utländsk valuta från de inhemska penninginstitutionerna. Genom dylika inköp, som skett kontinuerligt och i för våra förhållanden mycket stor skala, har riksbanken kommit att bedriva en inköpspolitik, vilken man sedan gammalt vetat måste medföra ett starkt tryck på räntan. Så har också skett nu, och denna riksbankens politik har därför medverkat till det exceptionellt låga ränteläge, den stora likviditet hos kreditinstitutionerna och den lätta penning- och kapitalmarknad, som rätt under ifrågavarande tidrymd och som säkerligen varit av största betydelse för konjunkturutvecklingen.

De olika deklarationer som antagits av riksdagen rörande den svenska penningpolitiken behöva vi icke uppehålla oss vid, då de uppenbarligen varit av ringa direkt betydelse för här ifrågavarande ämne. Den svenska penningpolitiken har icke bedrivits ur planmässiga konjunktursynpunkter. Den

har emellertid trots detta varit av stor betydelse för den faktiska konjunkturutvecklingen. Detta blir naturligtvis även fallet i framtiden, och därvid har man kanske anledning uppmärksamma att orsaken till det gynnsamma utfallet av kronans bindning vid pundet framför allt varit den omständigheten, att konjunkturerna i England råkat utveckla sig på ett sätt som i det stora hela hitintills varit gynnsamt även ur svensk synpunkt. Det är emellertid uppenbart att så icke alltid behöver vara fallet; risken för inflation kan sålunda bli avsevärd, i synnerhet om under en högkonjunktur en dylik penningpolitik beledsagas av en expansiv finanspolitik.

Finanspolitiken.

Vad finanspolitikens verkningar beträffar, framgå de statliga investeringarna under olika år av nedanstående översikt.

I. Statens ordinarie investeringar.

(Statliga byggnader, bidrag till vägar, affärsverkens investeringar samt div andra arbeten.)

1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1933/34	1934/35	1935/36	1936/37
59.8	82.9	110.4	105.1	87.2	114.1	110.6	130.0

II. Offentliga arbeten på öppna marknaden.

(Statsbeställningar, beredskapsarbeten, bostadsbyggande, gödselvård, skogs-vårdsåtgärder, arbetarsmåbruk m. m.)

—	—	1.3	3.3	28.1	49.6	46.5	27.2
---	---	-----	-----	------	------	------	------

III. Statliga och statskommunala reservarbeten.

3.4	6.4	18.7	30.3	49.7	62.1	42.4	35.5
-----	-----	------	------	------	------	------	------

Summa I—III.	63.2	89.3	130.4	138.7	165.6	225.8	199.5	192.7
--------------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Redovisningen av statens investeringsverksamhet skiljer sig från den av Konjunkturinstitutet publicerade huvudsakligen därigenom, att under II. medtagits de flesta av de anslag till allmänna arbeten på öppna marknaden, som sedan 1933 berörts i socialdepartementets propositioner om statliga och kommunala beredskapsarbeten. Uppgifterna äro hämtade ur budgetredovisningarna. Vidare ha till III. hänförts även statens utgifter för statskommunala reservarbeten, vilka siffror dock avse kalenderår.

I denna framställning av den offentliga investeringsverksamheten borde även ingå kommunernas utgifter för sådana ändamål. Dessa äro emellertid på de allra flesta punkter omöjliga att fastställa. I totalkostnaderna för vissa av de allmänna arbetena i öppna marknaden ingå dock bidrag från kommuner till relativt betydande belopp. Hur dessa fördelat sig på olika budgetår är dock ej möjligt att utleta ur statistiken, vilken dessutom ännu icke lämnar uppgifter för senare tid än 1933!

För att dessa investeringar i praktiken skola få väsentlig verkan på konjunkturer, böra de finansieras genom lånemedel, och dessa lånemedel måste

under nedgående konjunktur överskrida skatteökningarna med summor av en storleksordning, som är av betydelse i förhållande till folkhushållet i övrigt. Å andra sidan borde under uppgångsåren skattebeloppen på samma sätt överskrida de upplånade beloppen.

De summor, som staten under ovannämnda år investerat, böra jämföras med det inkomsttillskott som uppkommit genom att upplånade medel kommit till användning utöver inkomsterna från skatter, tullar m. m. I den mån investeringarnas summa under ett år överskrider inkomsttillskottet, har balansen finansierats medelst skattemedel. Vid en sammanställning av investeringarnas storlek under olika år med de inkomsttillskott staten har lämnat genom att utbetalningarna av lånemedel överskridit skatterna, får man följande tabell:

	Inkomst- tillskott	Investe- ring		Inkomst- tillskott	Investe- ring
1929/30.....	— 6.9	63.3	1933/34.....	+ 125.6	165.6
1930/31.....	— 7.8	89.3	1934/35.....	+ 70.1	225.8
1931/32.....	+ 151.4	130.4	1935/36.....	+ 7.9	199.5
1932/33.....	+ 117.4	138.7	1936/37.....	— 67.1	192.7

Av ovanstående tabell framgår, att det inkomsttillskott, staten lämnat genom utgifternas överskott över skatterna, haft sina maxima budgetåren 1931/32 samt 1933/34. Vad investeringarna beträffar, ha de icke gått i motsatt riktning mot konjunkturutvecklingen utan i stället i det stora hela följt denna. Granskar man investeringarnas storlek i förhållande till inkomsttillskotten, finner man att en betydande del av investeringarna finansierats med skattemedel även under de år (1933/34 och 1934/35) Kungl. Maj:t avsett att de i alldeles övervägande grad skulle finansieras med lånemedel för att ernå en stimulans av konjunkturen. De stigande inkomsterna från skatter, tullar m. m. onödiggjorde i stor utsträckning upplåning. Investeringsverksamhetens maximum inträffar under budgetåret 1934/35, men under åren 1935/37 företagas investeringar av en omfattning, som visserligen understiga maximum, men dock äro avsevärt mycket större än de som gjordes åren 1932/34. Inkomsttillskotten äro på ett bättre sätt fördelade i förhållande till konjunkturförloppet. Detta beror på skatteinkomsternas utveckling, och variationerna i beloppen äro relativt obetydliga.

Sammanställer man inkomsttillskotten med nationalinkomstens storlek måste man konstatera att verkningarna av finanspolitiken på konjunkturförloppet måste ha varit ytterst obetydliga.

De offentliga investeringarna ha som sagt i stort sett gått i samma riktning som den övriga konjunkturen och sålunda, i den mån de haft någon inverkan, endast ytterligare påverkat denna i samma riktning som andra konjunkturpådrivande krafter. Detta är mycket naturligt och har under de senaste riksdagarna vid behandlingen av affärsverkens stater understrukits. De statliga affärsverken kunna lika litet som enskilda företag undandra sig inflytandet från den allmänna konjunkturen. Det möter därför svårigheter att använda anslagen till dem och deras investeringar på sätt som man tyd-

ligen föreställt sig vid inaugureringen av den nya finanspolitiken. Men även vad beträffar den offentliga investeringsverksamheten utanför affärsverken har denna, om man bortser från reservarbetena som ju ha sin speciella uppgift, varom mera nedan, icke heller kunnat varieras på ett sådant sätt, att arbetena fått utjämnande inflytande på konjunkturerna av större betydelse.

Om man frågar sig huruvida den nya finanspolitiken å andra sidan gjort någon skada, så förefaller det uppebart, att de farhågor, som yttrades under debatten om 1933 års program angående det nya systemets inverkan på känslan för ekonomi och sparsamhet vid beviljandet av offentliga anslag, tyvärr ha besannats i största utsträckning. Icke minst har detta varit fallet inom kommunerna, där man genom statens understöd i stor omfattning lockats till utgifter, som ofta icke varit i och för sig ekonomiskt försvarbara. Men det har också gällt statens finanser, bl. a. på grund av den desorganisation av statbehandlingen som det nya systemet befordrat. När ett anslag icke kunnat visas vara ur räntabilitets- eller annan ekonomisk synpunkt försvarbart, har det ej varit ovanligt att det godtagits med den motiveringen, att varje anslag under en depression måste medföra en minskning av arbetslösheten och en förbättring av konjunkturer, och därigenom vara motiverat. Särskilt har detta varit fallet med de klumpanslag, som under benämningen statliga och kommunala beredskapsarbeten samt lån och subventioner till främjande av enskild företagsamhet ställts till socialdepartementets förfogande.

Det är uppenbart att alla sådana anslag, vilka beviljats utan nödig granskning ur synpunkten, huruvida de äro i och för sig ekonomiskt försvarbara, måste medföra ett försvagande av de offentliga finanserna. Överhuvud taget kan man icke resonera på det sättet, att om ifrågavarande anslag finansierats med lån, som sedermera återbetalats, så ha de icke inverkat på det finansiella läget. Ty det är ju uppenbart att de anslag, som under de gångna åren måst användas för amorteringen av ifrågavarande lån, eljest hade kunnat komma till användning för andra utgifter, vilka ansetts nödvändiga.

Däremot har denna avbetalning skett snabbare och under gynnsammare förhållanden än vare sig anhängarna eller motståndarna till 1933 års program förutsett. Frågan är då vilket avseende man bör fästa vid detta förhållande i fråga om en kommande finanspolitik. Man synes ha utgått ifrån, att den nya finanspolitiken jämte de stora anslagen till offentliga arbeten skulle medföra en sådan förbättring av det ekonomiska läget, att avbetalningen av krislånen redan härigenom skulle kunna ske utan svårigheter för de svenska statsfinanserna. Finanspolitiken skulle således åstadkomma ett ekonomiskt underlag, på vilket man med säkerhet kunde bygga en nödvändig framtida sanering efter de stora med lånemedel bestridda utgifterna under depressionen. Som vi ovan sett har denna uppfattning icke hållit streck inför verkligheten: det har icke varit finanspolitiken som åstadkommit konjunkturomvändningen och konjunkturuppsvinget utan helt andra omständigheter, med vilka finanspolitiken icke kunnat vara i någon högre grad förknippad. Tack vare dessa omständigheter, exportökningen m. m. ha vi i Sverige fått ett så snabbt och så kraftigt ekonomiskt uppsving, att det varit möjligt att relativt

snabbt amortera den del av statsskulden, som uppkommit på grund av krisupplåningen. Orsakssammanhanget har varit det motsatta mot det antagna. Detta är av vikt att konstatera vid bedömandet av vilka konsekvenser som böra dragas av erfarenheten på denna punkt. Hade den nyssnämnda hypotesen visat sig riktig, så hade vi utan större bekymmer kunnat göra om samma manöver i förlitande på att dess verkningar skulle vara av den art, att de gäve säkerhet för saneringens genomförande utan större svårigheter. Den erfarenhet som vi gjort ger icke detta vid handen utan visar, att möjligheten att inom rimlig tid och till rimliga belopp återbetala en eventuell upplåning av detta slag är oberoende av den ifrågavarande upplåningen och i stället beroende på hur konjunkturen på grund av andra anledningar, främst utvecklingen i utlandet, kommer att utveckla sig inom landet. Härom kunna vi intet veta på förhand, och därför måste systemet med ökade upplåningar under depressioner bedrivas med all den försiktighet, som hänsynen till de stora konjunkturriskerna gör nödvändig.

Erfarenheten synes oss sålunda ge vid handen beträffande finanspolitiken under olika konjunkturskeden, att det väl kan vara lämpligt att söka i någon mån utvidga den del av den offentliga finansieringen som vilar på upplåning under en depression, när det gäller att upprätthålla nyttiga och nödvändiga offentliga utgifter under denna tid, samt att göra en motsvarande indragning av lånebudgeten och ökning av den del av budgeten, som vilar på skatter, under uppåtgående konjukturer. Men erfarenheten visar också, och det är detta som vi kanske främst ha att ta fasta på vid bedömandet av det framlagda förslaget till beredskapsstat, att en dylik upplåning under depressionen måste hålla sig inom sådana gränser, att återbetalningen kan ske tillräckligt hastigt utan att bli alltför betungande. Det är också uppenbart att ju högre skattetrycket nått, desto farligare är det att ådraga sig dylika återbetalningar, om upplåningen överstiger lämpliga gränser. Det är sålunda synnerligen viktigt, icke minst under nuvarande förhållanden, att tillse att utgifter av ifrågavarande slag icke beslutas i så stor utsträckning, att man måste tillgripa en upplåning av en omfattning, som kan innebära allvarliga risker under förutsättning av en konjunkturutveckling, som icke ställer sig tillräckligt gynnsam. Det är av vikt att ha konstaterat, att finanspolitiken icke synes i och för sig kunna ha haft något egentligt inflytande på konjunkturutvecklingen i Sverige, då man eljest kan komma till andra och enligt vår mening icke blott oriktiga utan även ytterst riskabla konsekvenser.

Dessa synpunkter anse vi böra läggas på behandlingen av det i förevarande proposition framlagda förslaget till beredskapsstat.

Statens investeringar och de allmänna arbetena.

Bedömandet i vad mån statens investeringar och de allmänna arbetena på öppna marknaden inverkat konjunkturpolitiskt bör ske på grundval av uppgifterna rörande de anslag till sådana arbeten, som beviljats sedan 1933 och med frändragning från tabellen på sid. 11 av siffrorna rörande reservarbeten,

vilka ju igångsatts med annan motivering. Dessa allmänna arbeten voro avsedda att vara stommen i statens konjunkturpolitik. Det konjunkturpolitiska syftet var dubbelt: att stimulera de kapitalproducerande industrierna samt att höja »köpkraften» genom ökade löneutbetalningar. Det lyckliga fullföljandet av dessa syften är helt beroende på huru organisationen på arbetsplatserna fungerar. Nedastående tablå visar i vilken omfattning medel från anslagen till allmänna arbeten enligt 1933 års program blivit utbetalade.

1929/30.....	59.8 milj. kronor	1933/34.....	115.9 milj. kronor
1930/31.....	82.9 »	1934/35.....	163.7 »
1931/32.....	111.7 »	1935/36.....	157.1 »
1932/33.....	108.4 »	1936/37.....	157.2 »

Dessa anförda siffror visa, att statens investeringsverksamhet genom offentliga arbeten ingalunda skett i motsatt omfattning till konjunkturutvecklingen. De anförda summorna visa en fortgående stegring sedan år 1929/30. En kraftig ökning inträdde år 1934/35 och beloppen ha sedan bibehållit sig så gott som oförändrade vid en mycket hög nivå. Den inskränkning, som man kunde ha förväntat beträffande de affärsdrivande verkens investeringstakt, har ingalunda inträffat, utan i stället ha dessa visat en fortsatt utökning av sina investeringar i takt med uppsvingets förlopp.

Erfarenheten har sålunda i högsta grad givit vid handen riktigheten av den kritik som ur dessa synpunkter riktades mot 1933 års program. Det är emellertid möjligt att vissa brister kunna i framtiden undvikas genom en bättre planläggning och en mera effektiv administration. Kvar står dock under alla förhållanden att offentliga arbeten på grund av sin bristande smidighet alltid måste bli det kanske minst användbara medlet att påverka konjunkturförloppet. De åtgärder som vidtagas i sådant syfte bli alltid svåra att tillämpa på ett sådant sätt att de lämna det önskade resultatet. Detta beror icke minst på den ofullständiga kännedom, som vi hava om orsakerna till konjunkturförloppen, vilka ständigt växla och äro ytterst svåra att fastställa. Härav följer svårigheterna att överhuvud taget fastställa, var man vid varje särskild tidpunkt befinner sig inom ett konjunkturförlopp, svårigheter som i hög grad ökas av politiska och administrativa förhållanden. Då dessutom de av den moderna konjunkturteorien nådda resultaten visa, att varje ingripande måste ske med stor precision både i fråga om tidpunkten och i fråga om det område av samhällslivet de avse, om de skola få den åsyftade verkan och att arbetena ta avsevärd tid, så är det uppenbart att ett så otympligt medel som förändringen i de offentliga arbetenas omfång knappast kan få åsyftad verkan och endast kan användas med synnerlig försiktighet. Erfarenheten visar ju också, att hitintills detta medel knappast använts någonstades med större framgång ur konjunktursynpunkt. I vårt land ha vi, som sagt, påfallande exempel härpå. Ett bland de många av dessa var besluten om de stora elektrifieringsarbetena vid Statens järnvägar, vilka fattades under oriktiga förutsättningar och som kommo i verkställig-

het så sent, att arbetena igångsattes under uppsvinget och fortsatte under högkonjunkturen samt ledde till efterverkningar på andra områden, exempelvis vattenkraftens utbyggnad, vilka alltjämt äro skönjbara. Ur konjunktur- och arbetsmarknadssynpunkt måste sålunda elektrifieringsbesluten anses ha varit fullständigt förfelade.

I detta sammanhang bör även påpekas, att om de offentliga arbetena få en stor omfattning, de även kunna inverka ofördelaktigt icke blott ur konjunktursynpunkt utan även ur arbetslöshetssynpunkt. Arbetslösheten är nämligen icke endast en följd av nedåtgående konjunkturer utan kan även bero på andra orsaker. Den får då en annan karaktär och måste bekämpas med helt andra medel än konjunkturarbetslösheten, vilket vi utförligt framhållit i vår motion nr I: 181 till 1936 års riksdag angående medel mot den s. k. permanenta arbetslösheten. Fortsätter man i sådant fall att använda konjunkturpolitiska medel för att minska arbetslösheten kunna svåra skadeverkningar uppkomma både ur konjunktur- och arbetsmarknadssynpunkt.

Programmet för de offentliga arbetena av 1933 innebar, såsom tidigare framhållits, icke blott att man skulle genom deras utökning vända och påverka konjunkturen utan även att man skulle ersätta de tidigare reservarbetena under arbetslöshetskommissionen. De skulle alltså ha betydelse även för arbetslöshetshjälpen. Regeringens program genomfördes icke, såsom vi tidigare påpekat, på denna punkt, men i stor utsträckning avsåg man dock att genom utökningen av de offentliga arbetena i den öppna marknaden åstadkomma en direkt försörjning av de arbetslösa på sätt som tidigare hade skett genom arbetslinjen inom arbetslöshetshjälpen. I själva verket avsåg man att på detta sätt utöka arbetslinjens volym inom arbetslöshetshjälpen. Denna sammanblandning av motiv för utökningen av de offentliga arbetena har ofta verkat förvirrande på diskussionen, och det är nödvändigt att hålla de båda sidorna av denna politik isär. Vi skola sålunda i det följande något sysselsätta oss med hur de offentliga arbetenas utökning inverkat på arbetslöshetshjälpen.

Genom att de offentliga arbetena i öppna marknaden icke fingo den omfattning, som hade utlovats, tvingades man att dels utvidga arbetslinjen hos Statens A. K., dels också i betydande grad hänvisa de arbetslösa till kontantunderstöd i stället för arbete. Hade regeringens proposition vunnit riksdagens bifall, hade alltså varken de arbetslösa erhållit arbete i samma omfång som tidigare eller de anvisade medlen för kontantunderstöd varit tillräckliga. Under det kritiska året 1933/34 hade socialministern utlovat en sysselsättning i de offentliga arbetena av 30,500 man, men sysselsatte endast 7,171. Under nästföljande budgetår utlovades en sysselsättning av 50,000 man, men effekten blev, att endast 20,938 sysselsattes. Det må anmärkas att under budgetåret 1933/34 de offentliga arbetena ej ens sysselsatte så många som de rent kommunala reservarbetena och att antalet vid dessa sysselsatta f. d. arbetslösa sannolikt var föga omfattande.

Om dessa sysselsättningsiffror hade varit relativt jämnt fördelade under årets alla månader, skulle dock en viss lättnad ha beretts de övriga organen

för arbetslöshetens bekämpande. På grund av bristande övervakning från de anslagsbeviljande myndigheterna, sjönko dock sysselsättningssiffrorna under vintermånaderna synnerligen kraftigt. Säsongväxlingarna vid de offentliga arbetena ha visat sig vara mycket starkare än hos näringslivet i övrigt. Under budgetåret 1934/35 var sysselsättningssiffran för februari månad 9,782 eller endast 29 % av sysselsättningen för oktober månad. Under budgetåret 1935/36 var sysselsättningen för februari endast 21.5 % av den för oktober. Konsekvensen av detta var, att på samma gång som säsongarbetslösheten steg på öppna marknaden under vintermånaderna, minskades sysselsättningen vid de offentliga arbetena till $\frac{1}{4}$ eller $\frac{1}{5}$ av sin nivå under den gynnsammaste årstiden. De betydde i själva verket en förstärkning av säsongvariationerna på den svenska arbetsmarknaden. Hjälpverksamheten försvärades också härigenom, då hjälporganen aldrig visste hur många som skulle bli utan sysselsättning genom att de offentliga arbetena minskade i omfattning.

En annan fråga av vikt är förläggningen av de olika arbetsplatserna till de delar av landet, där det råder arbetslöshet. I den mån detta ej är möjligt, skall man i stället kunna hänvisa folk till sådana ställen, där de kunna erhålla sysselsättning. Vid denna fördelning måste man i första hand fästa sig vid var den primära effekten skapas, alltså den på arbetsplatsen, och först i mindre grad vid effekten av materialbeställningar etc. Vid undersökning av det statistiska materialet finner man, att de offentliga arbetena ingalunda förlagts i så hög grad som önskvärt vore till de svårast hemsökta områdena. Dessa ha tvärtom missgynnats ganska avsevärt i förhållande till de områden, som haft mindre arbetslöshet. Detta kan till stor del förklaras därigenom, att endast de statliga och kommunala beredskapsarbetena i inskränkt bemärkelse fördelats på olika områden efter det där rådande hjälpbehovet. Hela den övriga verksamheten, som gick under namnet offentliga arbeten, fördelades geografiskt efter grunder, som icke togo någon hänsyn till arbetslöshetsläget inom landets olika delar.

Ur arbetslöshetspolitisk synpunkt må det vidare framhållas det olämpliga i, att flera organ utan kvalifikationer och erfarenhet av arbetslöshetspolitisk administration fingo tillfälle att syssla därmed utan att samråda med sakkunniga instanser. Ända sedan 1933 beslöt t. ex. socialdepartementet om förläggningen av beredskapsarbetena i inskränkt bemärkelse med ledning av de informationer, som det erhöll från Statens AK. AK däremot underrättades ej om omfattningen av de arbetsföretag som utfördes av socialdepartementet, trots att detta otvivelaktigt skulle varit värdefullt för en rationell skötsel av arbetslöshetspolitiken. De övriga organen, som hade hand om resten av de offentliga arbetena, sökte tydligen sällan informationer om arbetslöshetsläget och det aktuella hjälpbehovet. Ännu mindre underrättades Statens AK om omfattningen av de arbetsföretag, som startades av dessa myndigheter.

Som resultat av denna undersökning, vilken givetvis måst bli ofullständig i avsaknad av nödiga offentliga utredningar, måste vi konstatera, att de offentliga arbetena i den öppna marknaden verkat desorganisera på systemet för arbetslöshetshjälpen, att de arbetslösa icke i någon större utsträck-

ning fått direkt sysselsättning vid dessa arbeten, att de i stor utsträckning varit olämpligt placerade både ur lokal synpunkt och ur säsongsynpunkt samt att de sakna den plan och det sammanhang med den övriga verksamheten för arbetslöshetens bekämpande, som borde varit ett av de första villkoren för att man skulle ha uppnått det önskade resultatet.

Bristerna hos dessa arbeten ur dylika synpunkter har till sist även uppmärksamrats i statsutskottets utlåtande nr 193 vid föregående års riksdag, där det heter:

»För nästa budgetår har departementschefen därvid givit ökat utrymme åt beredskapsarbeten, i vilka framför allt familjeförsörjare skulle sysselsättas. Under förutsättning att, såsom departementschefen jämväl uttalat, vid arbetenas utförande i största möjliga utsträckning anlitas av arbetslöshetskommittéerna anvisad arbetskraft, har utskottet icke något att erinra emot förslaget i denna del. Beredskapsarbeten böra emellertid så planläggas och bedrivas, att de icke kvarhålla arbetskraft, som kan beredas sysselsättning i öppna marknaden i övrigt. Det bör med andra ord tillses, att för reservarbeten gällande bestämmelser i nu berörda hänseenden i tillämpliga delar beaktas. Med hänsyn till skogs- och jordbrukets svårigheter att under vissa perioder erhålla tillräcklig arbetskraft, böra vidare sådana anordningar eftersträvas, som göra det möjligt att under nämnda tidsperioder avbryta eller inskränka beredskapsarbeten. Beträffande urvalet av arbetsobjekt vill utskottet framhålla, att företrädare under rådande förhållanden bör givas åt arbeten, som i största möjliga utsträckning skapa direkta arbetstillfällen.»

Icke ens dessa blygsamma krav på enhetlighet och planmässighet synas emellertid ha blivit tillgodosedda att döma av följande yttrande i skrivelse från Statens arbetslöshetskommission till Kungl. Maj:t av den 9 mars i år.

Det heter där: »Den ökade sysselsättning vid statliga och kommunala beredskapsarbeten av hjälpsökande familjeförsörjare, i första hand från Göteborgs och Bohus län samt Västernorrlands län, som avsetts bliva en följd av de av 1937 års riksdag fattade besluten angående uttagning av arbetskraft till nya dylika företag samt av Kungl. Maj:ts i anslutning därtill lämnade föreskrifter, kom under sommaren och hösten 1937 till stånd endast i mycket ringa omfattning. Från den 1 juli 1937 till och med den 24 november samma år, då kommissionen avgav sin preliminära statframställning för nästa budgetår, hade kommissionen kunnat föreslå anvisande av 286 personer ur arbetslöshetsklientelet till beredskapsarbeten. Till årets slut ökade denna siffra med 119. Under tiden därefter har antalet ökat väsentligt, så att kommissionen från budgetårets början intill denna dag varit i tillfälle att avgiva förslag rörande anvisande till 19 statliga och 5 kommunala beredskapsarbeten av sammanlagt 768 hos arbetslöshetskommittéer anmälda familjeförsörjare. I fråga om 5 statliga och 4 kommunala beredskapsarbeten har av Kungl. Maj:t föreskrivet samråd med kommissionen ännu ej kommit till stånd, och slutligen ha under budgetåret beviljats 43 beredskapsarbeten utan att föreskrift lämnats om samråd mellan kommissionen och arbetets anordnare. Då i vissa fall en avsevärd tid förflutit från det kommissionen avgivit sitt förslag om anvisande av arbetskraft och till dess sysselsättning vid beredskaps-

arbete kommit till stånd må härutöver nämnas, att enligt månadsrapporterna från arbetslöshetskommittéerna den 28 februari 1938 vid statliga och kommunala beredskapsarbeten, beviljade under detta budgetår, voro sysselsatta 498 av 33 arbetslöshetskommittéer anvisade arbetare, därav vid statliga arbeten 310 och vid kommunala arbeten 188 man.

Dessa och andra lokala förändringar i arbetslöshetsläget i förhållande till vad beräknats medförde, att vissa statliga reservarbetsföretag måste bedrivas i större utsträckning än i ovannämnda plan förutsatts. Kommissionen måste därför under hösten 1937 bereda utkomst åt ett större antal arbetslösa vid de statliga reservarbetena än tidigare planerats.»

II. Propositionen.

Allmänna synpunkter.

Den ovan lämnade översikten synes oss sålunda visa, att penningpolitiken varit av stor betydelse för konjunkturförloppet i Sverige — även om detta berott på omständigheter som knappast ingått i någon bestämd och medveten plan — men att de statliga åtgärderna i övrigt uppenbarligen icke åstadkommit omsvängningen i konjunkturen 1932/33 samt att, sedan uppsvinget kommit i gång, de självökande konjunkturkrafterna nått en sådan omfattning, att dessa statliga åtgärder icke kunnat ha haft någon avsevärd inverkan på konjunkturuppgången i synnerhet med den utformning de fått, varigenom de i stort sett ej kommit att insättas på ett för sina syften avpassat sätt. Konjunkturförloppet i vårt land har i det stora hela bestämts av den internationella konjunkturen och exporten har varit den avgörande konjunkturfaktorn. De offentliga arbetena ha på grund av sin bristande smidighet visat sig vara det under alla förhållanden minst användbara medlet att påverka konjunkturförloppet. Det sätt på vilket 1933 års program genomförts har medfört en synnerligen betänklig desorganisation av hjälpverksamheten för de arbetslösa. Utgifterna för dylika arbeten böra ej heller få en sådan omfattning, att de medföra en så betydande upplåning, att denna kan innebära finansiella risker under en mindre gynnsam konjunkturutveckling samt måste beslutas i sådan ordning att de icke komma att innebära en oekonomisk användning av det allmännas tillgångar.

Å andra sidan bör man givetvis eftersträva att staten och kommunerna anordna sina arbeten och sin finansiering på ett ur konjunktursynpunkt så gynnsamt sätt som det är praktiskt möjligt, så att de offentliga arbetena icke i samma utsträckning som hittills utvidgas under uppåtgående och minskas under nedåtgående konjunkturer samt att i samband härmed den del av den offentliga finansieringen som vilar på upplåning så vitt möjligt sammandrages under uppsvinget och utvidgas under dåliga tider.

Detta är som sagt i och för sig önskvärt, även om man icke kan vänta sig att vare sig svängningen i konjunkturen eller dess allmänna förlopp här-

av skulle kunna bestämmas. Det kan nämligen under inga förhållanden vara riktigt, att det allmänna skall bidra till försämrade förutsättningar i fråga om konjunkturernas förlopp eller förhållandena på arbetsmarknaden.

Villkoren för att så skall kunna ske utan alltför stora risker av den art som tidigare angivits är emellertid, att utvidgningen av de offentliga arbetena och lånefinansieringen under en depression hålles inom tillbörliga och rimliga gränser — vilket är desto naturligare som de ändock, i synnerhet i vårt land, icke kunna få något avgörande inflytande på konjunkturuppsvinget —, att motsvarande inskränkningar ske under uppåtgående tider, att garantier erhållas för att dylika utvidgningar verkligen äga rum vid lämpliga tidpunkter och på lämpligt sätt, att vanliga ekonomiska hänsyn bli avgörande vid beslutens fattande, att de offentliga arbetena på öppna marknaden avskiljas från arbetslöshetshjälpen och icke tillåtas desorganisera denna eller arbetsmarknaden i övrigt samt att arbetslöshetshjälpen organiseras och administreras på ett för dess uppgifter, dess enhetlighet och planmässighet betryggande sätt samt anvisas för dess ändamål särskilt avpassade och anordnade arbeten, vilka ej böra sammanblandas med övriga offentliga arbeten.

Det är ur dessa synpunkter, som vi gå att granska ifrågavarande proposition.

Kungl. Maj:ts proposition nr 275 avser att åstadkomma beredskap för en kommande depression i form av arbetsplaner för kapitalinvesteringar, som med kortaste varsel kunna sättas i verket. Detta syfte är otvivelaktigt gott. Vi vilja framhålla, att den kritik, som riktade sig mot 1933 års program, icke förbisåg utan tvärtom underströk lämpligheten av en bättre anpassning av de offentliga arbetena och investeringarna, så att dessa i större utsträckning än tidigare varit fallet, kunde komma i gång under nedåtgående konjunkturer och icke i samma utsträckning som hittills förläggas under uppåtgående tider. Departementschefen har också i sitt yttrande framhållit, att enighet rörande storleken av den effekt, som på denna väg kan åstadkommas, icke är nödvändig, om man blott delar övertygelsen, att verkningarna gå i den avsedda riktningen. För vår del fasthålla vi den uppfattning åt vilken kritikerna av 1933 års program givit uttryck, en uppfattning som vi anse blivit i hög grad bestyrkt av de gjorda erfarenheterna. Denna uppfattning synes oss departementschefen ha gått till mötes, då han föreslår en anordning, som enligt hans mening endast innebär »en tidsförskjutning av ett förutsatt investeringsprogram, varvid tidpunkten för arbetenas utförande emellertid kan väljas lämpligare än som torde vara regel i hittills tillämpade former för anslagsprövning och anslagsanvisning. Man skulle sålunda undvika eller i varje fall i hög grad minska de svårigheter, varmed försöken att åstadkomma en motkonjunktur inom den statliga anläggningsverksamheten i praktiken visat sig vara förbundna».

Finansministern avser sålunda att till en särskild stat, den s. k. beredskapsstaten, överföra arbeten, vilka under goda tider väl anses vara nödvändiga ur vanliga finansiella och ekonomiska synpunkter, men som ur tidsynpunkt icke behöva omedelbart utföras, utan kunna överföras till tider

av depression. Detta arrangemang förefaller i och för sig tilltalande och synes närmast överensstämma med den slutsats vartill arbetslöshetsutredningen i sitt betänkande kommit vid behandlingen av dessa frågor. I arbetslöshetsutredningens betänkande föreslogs visserligen en något annan anordning, som ur vissa synpunkter — särskilt ur synpunkten av svårigheten att bedöma konjunkturläget — synes vara att föredraga, men som ur andra — uppställandet av flerårsplaner för icke konjunkturpåverkade anslag — möjligen innebär större svårigheter. Vi anse sålunda att ett försök bör göras med den i förevarande proposition föreslagna anordningen.

Den nya krisberedskapens principer.

För att icke den nya krisberedskapen skall medföra allvarliga olägenheter måste den uppfylla vissa förutsättningar.

En av dessa har departementschefen själv angivit i sitt yttrande, då han framhåller dels att beredskapsanslagen böra prövas i vanlig ordning och alltså vara av samma art som de i den ordinäre budgeten upptagna anslagen, dels att skillnaden i angelägenhetsgrad skall vara den, att arbetena visserligen »under alla förhållanden böra komma till stånd» men »vid bibehållet konjunkturläge ej behöva utföras under nästa budgetår». Om denna förutsättning skall förverkligas krävas det emellertid uppenbarligen, att anslagsfrågorna också i praktiken handläggas på detta sätt. Detta kommer nog att möta vissa svårigheter, främst på grund därav att den uppfattningen, icke minst till följd av de senaste årens finanspolitik, blivit spridd, att anslag, som beviljas för att möta depression, icke behöva på vanligt sätt ekonomiskt motiveras. Vi ha redan sett den meningen uttalad, att ett anslag, vars beviljande i ordinäre ordning icke kunnat ekonomiskt och finansiellt nöjaktigt motiveras, ändock borde kunna erhållas på beredskapsstaten. Men dessutom föreligger en svårighet däri, att anslagen skola prövas vid en annan och tidigare riksdag än den, då beslut skall fattas om deras finansiering, d. v. s. utan den garanti för återhållsamhet, som ligger i ansvaret att omedelbart anvisa täckning för utgifterna. Dessa båda hinder kunna endast övervinnas, om de personer, som få ansvaret för anslagens prövning, besjålas av ett allvarligt uppsåt att behandla dem på alldeles samma sätt som övriga, i vanlig ordning tillkomna utgiftsbeslut.

En annan omständighet av största vikt framgår av vad som ovan yttrats angående riskerna av en för stor upplåning under depressionstider. Visserligen skulle riksdagen besluta om finansieringssättet, men när tidpunkten kommer att anskaffa medel för ifrågavarande utgifter, är det uppenbart att riksdagens handlingsfrihet kan ha blivit väsentligen bunden av nödvändigheten att vid en stor utgiftsökning använda lånemedel.

Likaledes måste vi erinra om den avsevärda försämring i statens möjligheter att driva en starkt expansiv finanspolitik, som inträtt i förhållande till läget före den tilländalupna krisen. De skattestegringar, som vid krisens början genomfördes, ha visserligen medfört ökade inkomster för staten i takt

med det begynnande uppsvinget. Men dessa ökade inkomster ha bundits vid olika utgiftsändamål. Skulle en ny kris inträffa, ha vi alltså icke samma möjligheter som under den föregående att möta de ökade utgifterna med skattestegringar, emedan skattetrycket redan nu är så starkt, att det inger stora farhågor.

Under alla förhållanden kan man konstatera, att den tid, för vilken Kungl. Maj:t behöver fullmakt att utan riksdagens speciella hörande besluta igångsättande av arbeten, upptagna i beredskapsstaten, icke sträcker sig längre än från 1 juli 1938 till februari 1939, då riksdagen återigen är samlad och kan ha hunnit behandla frågan med hänsyn till då föreliggande läge. Det kan icke vara rimligt, att riksdagen i nuvarande situation skulle ställa till Kungl. Maj:ts förfogande så stora summor som dem beredskapsstaten upptager. Redan av denna anledning böra alltså anslagssummorna utan olägenhet kunna skäras ned betydligt.

Anordnandet av dessa arbeten skulle medföra så stora konsekvenser för statens finanser, att deras igångsättande icke bör ske utan att förslaget därom har utsänts på remiss — utom till banko- och riksgäldsfullmäktige — till olika organ på arbetsmarknadens och näringslivets områden, såsom Statens Arbetslöshetskommission, Sveriges Industriförbund, Landsorganisationen, Svenska Arbetsgivareföreningen och Svenska Lantarbetsgivareföreningen. Sveriges Allmänna Lantbrukssällskap, Sveriges Hantverksorganisation samt nämnden för Konjunkturinstitutet.

Tanken med en beredskapsstat innebär en konstitutionell nyhet, liggande i linje med den tendens till fullmaktslagstiftning, som under senare år gjort sig starkt märkbar även i vårt land. Riksdagen frånhändes faktiskt, om ej formellt, sin tidigare obeskrurna makt över statsutgifterna och budgetarbetet. Det skulle vara anmärkningsvärt, om icke farhågorna för konsekvenserna av denna utveckling komme till uttryck vid behandlingen av denna proposition, som väl kan tänkas bli ett ständigt irrationellt inslag i budgetarbetet, till på köpet redan året efter det statsbudgeten rationaliserats. När vi med hänsyn till de särskilda skäl, som tala för införandet av en statlig krisberedskap, icke vilja motsätta oss att beredskapssystemet försöksvis prövas, ha vi dock endast velat medverka här till under förutsättning, att riksdagen vid utställandet av fullmakter ej går längre än som absolut är oundgängligt och förenligt med grundprinciperna för riksdagens bevillningsmakt, liksom att riksdagen på ovan angivet sätt kräver garantier för att de beviljade medlen icke utan förutsatt tvångsläge tas i anspråk.

Även i ett annat hänseende innebär det framlagda beredskapsförslaget en uppenbar avvikelse från hävdvunna konstitutionella principer. Vi syfta på den utomordentligt stora makt, som den framlagda beredskapsplanen tillerkänner vissa departement, och allra främst då socialdepartementet, ifråga om igångsättande av arbeten. I detta hänseende markerar regeringens framställning ingen principiell nyhet i jämförelse med förhållandena sedan 1933, men den utvidgar i högsta grad departementschefernas maktfullkomlighet. Visserligen kan det vara formellt oegentligt att tala om ministerstyrelse, efter-

som besluten om utanordnande av medel skola fattas i konselj, men ingen kan ta miste därpå att arbetslöshetspolitiken i dess planerade utformning banar väg för den mest vittomfattande faktiska ministerstyrelse. Förslaget att förlägga den av statens arbetslöshetskommission hittills bedrivna verksamheten med offentliga arbeten företrädesvis till socialdepartementet och sättet för utanordnandet av de till socialdepartementets förfogande ställda anslagen ger socialministern både vidsträckt makt över kommunernas finanser och möjligheter att in i minsta detalj ingripa på hela arbetsmarknaden, antingen detta nu sker genom utlämnande av medel eller vägran att utlämna dylika till arbetsföretag. Det strider mot svensk förvaltningstradition att tillerkänna en departementschef denna vittgående befogenhet, och det finnes så mycket starkare skäl att reagera mot denna ministerstyrelse, som socialdepartementet icke utrustats med arbetskraft för denna stora och svåra uppgift och ej heller med hänsyn till sin nuvarande organisation kan anses erbjuda garantier för att ärendena få den nödiga sakkunniga handläggningen. Icke minst dessa synpunkter äro vägledande för det förslag, som vi i det följande ämna framställa ifråga om den egentliga arbetslöshetspolitikens centrala ledning.

Medelsbehovet för 1938—39 års beredskapsstat.

Innan riksdagen binder sig för de utomordentliga utgifter för arbetslöshetsändamål, som innefattas i Kungl. Maj:ts förevarande proposition, bör man ta i betraktande de hjälpresurser, som staten redan har, i syfte att därmed få det verkliga medelsbehovet klarlagt.

Beredskapsstaten är avsedd att komma till användning, om försämrade ekonomiska förhållanden skulle inträda under det budgetår, som börjar den 1 juli 1938. Behov av att kunna disponera medel för igångsättande av arbeten föreligger som ovan nämnts dock blott till början av år 1939, alltså under ungefär 7 månader. Att under en så kort tid kunna igångsätta offentliga arbeten för en kostnad av över 200 miljoner kronor torde i och för sig vara fullkomligt otänkbart. Redan på grund därav måste Kungl. Maj:ts äskanden betydligt kunna reduceras utan att de med dem förbundna syftemålen efter sättas.

En annan omständighet tillkommer, som gör att ett så omfattande medelsbehov ingalunda kan vara för handen. De medel, som riksdagen under en följd av år anslagit till allmänna arbeten i öppna marknaden, ha ännu icke till fullo uttagits. Av det synnerligen omfattande arbetsprogram, som dessa företag representera, återstå ännu omfattande delar att utföra. I proposition 300 till 1937 års riksdag lämnade statsrådet Möller vissa uppgifter om det antal dagsverken, som skulle kunna utföras genom medel från anslagen till allmänna arbeten. Vidare återfinnas i proposition nr 284 vid årets riksdag uppgifter om antalet fullgjorda dagsverken till och med 1937 års utgång. Dagsverksuppgifterna från föregående års proposition ha här kompletterats med den i fjolårets proposition beräknade arbetseffekten av de anslag, som

1937 års riksdag beviljade. I nedanstående tabell ha vi sammanställt ifrågasvarande uppgifter.

Tablå över det antal dagsverken som återstå att utföra efter den ³¹/₁₂ 1937 för de av riksdagen beviljade medlen till allmänna arbeten i öppna marknaden.

	Summan av dep.-chefen beräkn. antal dagsverken	Summan av antalet utförda dagsverken ³¹ / ₁₂ 37
Statsbeställningar	655,403	589,782
Statliga byggnader	1,259,532	875,952
Statliga och kommunala beredskapsarbeten	2,762,904	1,662,217
Bostadsbyggande, landet och städer	10,730,086	6,091,631
Skenfria korsningar	414,726	388,975
Broar och hamnar	628,127	590,830
Vissa vägbyggnader	369,699	312,722
Stensättning av vägar	98,560	97,460
Vissa banarbeten	75,682	75,017
Gödselvård	754,063	853,796
Spannmålslagerhus	36,519	40,693
Torrläggning	2,389,935	1,681,685
Täckdikning	1,677,688	2,025,874
Väg- och flottledsbyggnader	3,261,096	2,828,439
Skogsvårdsåtgärder		
Arbetsarmåbrukslånefonden	2,569,225	1,021,250
Diverse	209,820	202,102
Bekämpande av arbetslöshet	128,715	120,997
Summa	28,027,780	19,759,372

Beräknad totaleffekt..... 28,027,780

Utförda dagsverken..... — 19,759,372

Rest att utföra efter ³¹/₁₂ 1937 8,268,408.

Det framgår härav, att situationen den ¹/₁ 1938 skulle vara följande: Hela det beräknade dagsverksantalet var 28,027,780, varav 19,759,372 dagsverken fullbordats. Det återstod alltså 8,268,408 dagsverken att utföra. Med ledning av den omfattning, i vilken dessa arbeten tidigare år bedrivits månaderna januari—juni, kan det beräknas att c:a 1 milj. dagsverken komma att utföras månaderna januari—juni 1938. Vid ingången av budgetåret 1938—39 skulle det alltså återstå en balans icke fullbordade dagsverken å c:a 7,250,000, vilket representerar 25 procent av hela det beräknade arbetsprogrammet. Skulle denna balans upparbetas under ett år, innebär det i realiteten, att ej mindre än c:a 25,000 man skull kunna beredas full sysselsättning.

Vi förbise icke, att fullföljandet av ovannämnda arbeten kan vara en förutsättning för att tillfällig arbetslöshet icke skall uppstå bland de i dessa arbeten hittills sysselsatta. Å andra sidan representera dessa outtagna arbetsanslag en så stor reserv, att förekomsten av denna måste såsom en betydande faktor beaktas av riksdagens utskott vid undersökningen av medelsbehovet för en beredskapsstat.

Statens normala investeringsverksamhet m. m.

Ifråga om departementens och verkens normala arbetsföretag liksom i fråga om bostadsbyggande på landsbygden, grundförbättringar och andra liknande arbeten vilja vi i anslutning till ovan anförda synpunkter föreslå följande förfarande. Riksdagen granskar alla förekommande anslag i beredskapsbudgeten i samma ordning och med samma krav som sker i det ordinarie budgetarbetet. Riksdagen fastställer i enlighet med denna prövning, vilka anslag som må få upptagas i beredskapsstaten. Då det kan vara motiverat att ge Kungl. Maj:t tämligen vidsträckt möjligheter att alltefter lägets art och lokala behov välja arbeten, tala skäl härvid för att ramen för de godkända anslagen göras förhållandevis vid.

Inom ramen för de sålunda godkända arbetena, vilka lämpligen, på sätt i propositionen föreslagits, kunna sammanföras på en beredskapsstat, lämnar riksdagen sedan Kungl. Maj:t bemyndigande att vid behov i viss av riksdagen angiven utsträckning igångsätta arbeten. Begränsningen bör införas i den av riksdagen lämnade fullmakten på så sätt att Kungl. Maj:t medgives rätt att fastställa beredskapsstaten att intill ett sammanlagt anslagsbelopp av högst 50 milj. lända till efterrättelse såsom förskottsstat. Härvid må det ankomma på vederbörande utskott att efter vederbörlig prövning föreslå riksdagen nämnda 50 miljoner kronors lämpliga fördelning på driftsbudgeten och kapitalbudgeten. Därvid böra anslagen liksom i beredskapsstaten upptagas till värden, motsvarande beräknade årskostnader.

Då regeringsbeslut i ämnet böra ske i större principiella sammanhang och åsyfta ett planmässigt uppträdande från statens sida i ett krisläge — alltså ej innebära ett utportionerande av småposter — bör enligt vår mening beslut om ikraftträdande till viss del av beredskapsstaten ske i ett sammanhang genom fastställande av en förskottsstat. Såsom vi förut framhållit, böra beslut om beredskapsstatens ikraftträdande ej fattas utan att de förenämnda institutionerna eller organisationerna först beretts tillfälle att avgiva yttranden.

En klar förutsättning för fullmakten — vilken också synes ligga till grund för Kungl. Maj:ts förslag — är att den kan utnyttjas blott mellan riksdagarna. När en senare riksdag tager ställning till av Kungl. Maj:t med stöd av beredskapsstaten vidtagna dispositioner, torde i regel blott en mindre del av anslagen ha kunnat utbetalas, varför möjlighet bör föreligga för riksdagen att i viss mån korrigera Kungl. Maj:ts beslut om så befinnes ur finansiell synpunkt önskvärt.

Beträffande dessa anslag i övrigt vilja vi framföra följande synpunkter.

I propositionen berör finansministern bl. a. frågan, huruvida genomförandet av ett investeringsprogram av ifrågavarande art måste köpas till priset av arbetenas bristande anpassning efter arbetslöshetens art och lokala fördelning. Departementschefen hävdar för sin del, att farhågorna härför skulle sakna grund. »Även under förutsättning av en mindre allmän arbetslöshet synes den antydda svårigheten kunna övervinnas. Investeringspro-

grammet är nämligen så mångskiftande till sin karaktär, och arbetena ha en så lokal fördelning, att hänsyn vid igångsättandet bör kunna tagas till arbetslöshetens art och lokala spridning.» Vi vilja här till foga, att ett sådant hänsynstagande till arbetslöshetens art och lokala spridning förutsätter samråd mellan socialdepartementet, övriga departement och verken å ena sidan och statens arbetslöshetskommission å den andra. Ett sådant samråd har hittills i realiteten knappast förekommit.

Vidare vilja vi framhålla, att såväl investeringsverksamhetens programliga genomförande som realiserandet av dess arbetslöshetspolitiska syftemål göra det synnerligen önskvärt, att dessa arbeten så vitt möjligt och i större utsträckning än hittills upprätthållas även under vintermånaderna.

Ifrågorom anslag äro dels sådana, som direkt falla under kommunikationsverken eller andra offentliga myndigheter och i vanlig ordning skola administreras av dessa, dels sådana, som skola utföras medelst statsbidrag åt enskilda. Vi vilja härvid särskilt framhålla, att sådana arbeten som vägarbeten, grundförbättringar vid jordbruket och skogsarbeten från arbetslöshetspolitisk synpunkt erbjuda den fördelen, att de äro föga materialkrävande och därigenom för statsmakterna mindre kostsamma; vidare äro de lätta att igångsätta eller avbryta och, vad grundförbättringar och skogsarbeten beträffar, därjämte direkt produktiva. Vi finna det angeläget att vederbörande myndigheter vid deras anordnande samråda med arbetslöshetskommissionen och arbetsförmedlingarna i syfte att så långt som möjligt åstadkomma en behovsprövning vid beredandet av sysselsättning i dem.

Statens övriga hjälpverksamhet och behovet av ett centralorgan.

Både under normala tider och framför allt om en omfattande krisarbetslöshet uppstår måste staten utöva en hjälpverksamhet, i första hand genom anordnande av arbeten, till vilka olika kategorier av arbetslösa kunna hänvisas, samt vidare genom kontantunderstödsverksamhet, ungdomsarbeten, kursverksamhet och liknande. Detta ingripande måste staten göra, vare sig beredskapsstaten träder i kraft eller icke.

Ledningen av denna hjälpverksamhet har hittills i främsta rummet ålegat arbetslöshetskommissionen, men från och med 1933 har verksamheten i hög grad splittrats på olika organ. Att döma av framlagda propositioner är det Kungl. Maj:ts avsikt att till ett minimum inskränka arbetslöshetskommissionens verksamhet och i allt väsentligt låta de arbetslöshetspolitiska arbetena utföras i form av beredskapsarbeten hos en mångfald av olika myndigheter och organ. Bli Kungl. Maj:ts hithörande propositioner av riksdagen oförändrat bifallna, skulle den brist på enhetlighet vid arbetslöshetens bekämpande, som rätt allsedan 1933, följaktligen icke blott konserveras utan än mer förvärras. För var och en, som närmare studerat de offentliga arbetenas utveckling under de senaste åren, måste det stå fullt klart, att den nuvarande desorganisationen inom arbetslöshetspolitiken både principiellt och praktiskt måste vara förkastlig.

För närvarande kan oformligheten i arbetslöshetspolitikens organisation sägas vara tvåfaldig. För det första anordna dels arbetslöshetskommissionen, dels socialdepartementet, dels statsdepartement i övrigt och andra myndigheter arbetslöshetspolitiska arbeten utan att något samråd egentligen sker mellan de olika myndigheterna; i det föregående ha vi föreslagit vissa korrektiv häremot i avseende å beredskapsstaten. För det andra konkurrera statens arbetslöshetskommission och socialdepartementet om att igångsätta olika arbeten, utan att någon nämnvärd skillnad mellan dessas natur av typiska hjälparbeten kan uppdragas (exempelvis mellan statliga och statskommunala reservarbeten å ena sidan och statliga och kommunala beredskapsarbeten å den andra). Denna dualism mellan arbetslöshetskommissionen och socialdepartementet vid anordnandet av arbetslöshetsbetonade arbeten måste ofrånkomligen undanröjas. Skulle det nuvarande systemlösa systemet utsättas för ökade påfrestningar, äro mycket menliga följder för administrationens effektivitet att befara.

Det synes oss nödvändigt att ett gemensamt organ såväl för arbetslöshetsarbetena som för kontantunderstödsverksamhet m. m. skapas. En överblick av arbetslöshetsläget är ofrånkomlig, om de svårartade problemen skola kunna lösas på ett sätt, som tillfredsställer både samhällets och de hjälpbehövandes intressen. Såsom i inledningen framhållits, ställde sig 1937 års riksdag bakom statsutskottets krav på inrättande av ett lämpligt organ för handhavande av de ärenden, som kräva central handläggning. Vi finna det synnerligen anmärkningsvärt, att icke Kungl. Maj:t med anledning av detta uttalande och med ledning av den senaste krisens erfarenheter tagit itu med detta administrationsproblem, som borde ha varit löst innan en ny kris kan befaras inbryta och innan vittgående hjälpåtgärder ånyo föreslås.

I förbigående vilja vi påpeka, att Internationella arbetskonferensen vid sin 23:e session i Genève 1937 förordat inrättandet i varje land av ett centralt arbetslöshetsorgan.

Då en centralisering av arbetslöshetspolitiken såväl i avseende på arbetslinjen som på kontantunderstödsverksamheten ej kan undvaras, vilken arbetslöshetspolitisk kurs som än statsmakterna välja, påyrka vi, att den av riksdagen i fjol så gott som enhälligt förordade utredningen angående ett enhetligt centralt organ skyndsammast igångsättes och slutföres i så god tid, att regeringen på basis av utredningen kan förelägga nästa års riksdag proposition i ärendet.

Det följer av hela vår inställning till arbetslöshetsproblemet och av vår grunduppfattning angående svensk förvaltning, att det behövliga centralorganet enligt vår mening bör vara fristående.

Under centralorganet böra förläggas samtliga de arbeten, som äro att hänföra till egentliga hjälparbeten; den arbetsverksamhet, som socialdepartementet nu bedriver i form av vanliga statliga eller kommunala beredskapsarbeten och som till sin natur sammanfaller med de hittillsvarande reservarbetenas, böra därigenom upphöra.

De arbeten, som centralorganet har att anordna, måste enligt vad erfaren-

heten visat uppfylla följande väsentliga krav. Hänvisningsförfarande skall tillämpas och vara det oundgängliga medlet både för arbetskraftens lämpliga utplacering och för utrönande av hjälpbehovet. Arbetet bör vara sådant, att arbetarnas löner om möjligt utgöra en jämförelsevis stor del av totalkostnaden. Arbetet bör helst vara sådant att varje arbetare med normal arbetsförmåga lämpligen kan hänvisas till detsamma. Arbetet bör såvitt möjligt kunna bedrivas även under vintern. Som regel skall iakttagas, att arbetet bör kunna upptagas, nedläggas, utökas eller inskränkas allt efter arbetslöshetens växlande omfattning.

Vad frågan om löner och förmåner vid dessa hjälparbeten beträffar, synes det oss ofrånkomligt — icke minst med hänsyn till jordbrukets, skogsbrukets och andra lägre betalda yrkens löner — att en annan lönesättning än den fria marknadens bör förekomma. För vår del äro vi beredda till en på nu föreliggande erfarenheter byggd förutsättningslös prövning av de principer, som härvid kunna visa sig som de lämpligaste.

Slutligen vilja vi tillägga, att kravet på största möjliga enhetlighet i ledningen av arbetslöshetspolitiken måste föranleda att till det blivande centralorganets uppgifter även hänföra den arbetslöshetspolitiska översikten över sådana arbeten som grundförbättringar, skogsarbeten m. m., vilka utföras med statsbidrag i enskild regi.

Intill dess beslut fattas om inrättande av ett centralorgan, bör åt arbetslöshetskommissionen överlämnas uppgiften att administrera de arbeten, som icke avse de i det föregående behandlade mera normala arbetena inom departementen eller verken eller andra inom beredskapsstaten specificerade arbeten i allmän eller enskild regi. Arbetslöshetskommissionen utövar för närvarande den mest omfattande verksamheten av ifrågavarande slag och äger för detta ändamål rutin och resurser, som andra organ sakna.

I anslutning till vad vi ovan anfört påyrka vi vidare, att det av Kungl. Maj:t begärda anslaget om 40 milj. kr. till statliga och kommunala beredskapsarbeten ej måtte beviljas. I stället bör ett belopp av 15 milj. kr. anvisas å beredskapsstaten att ställas till arbetslöshetskommissionens förfogande. Skulle detta belopp visa sig otillräckligt, torde det ankomma på Kungl. Maj:t att till nästkommande riksdag inkomma med framställning om en förstärkning av anslaget.

Fonden för lån och subventioner till främjande av enskild företagsamhet.

I förslaget till beredskapsstat har Kungl. Maj:t under femte huvudtiteln uppfört ett anslag av 1 milj. kr. som avsättning till fond för lån och subventioner till främjande av enskild företagsamhet. Med hänvisning till de starka principiella betänkligheter, som vi vid tidigare riksdagar anfört mot att regeringen erhåller riksdagens blankofullmakt att subventionera vissa enskilda företag, föreslå vi, att detta anslag måtte avföras från beredskapsstaten. Vi vilja härvid hänvisa till att den sedan flera år diskuterade frågan

om att uppmuntra till inplanterande av enskild företagsamhet i de utsatta områdenas arbetslöshetskommuner ej har något sammanhang med förevarande beredskapsstat.

Utförande av arbetsplaner.

Effekten av en beredskapsstat är i hög grad beroende av det arbetstekniska utförandet av investeringsverksamheten. Av tidigare anförda siffror har den lärdomen kunnat inhämtas, att väl förberedda arbeten för arbetslösas sysselsättning i arbeten med låg dagsverkskostnad kunna — om detta skulle anses önskvärt — tidigt sätta större utbetalningar i gång än illa förberedda allmänna arbeten på öppna marknaden med höga dagsverkskostnader. Den ordentliga och till så tidigt stadium som möjligt förlagda förberedelsen är grundläggande för det lyckliga finanspolitiska utfallet av en beredskapsordning.

Vi vilja därför i beredskapsbudgeten bland de av oss tidigare nämnda 50 miljonerna begära ett anslag på 1 miljon kronor för utarbetandet av arbetsplaner för såväl de arbeten, som skola utföras i statens utvidgade ordinarie investeringsverksamhet, som de arbeten, som skola utföras under statens arbetslöshetskommission eller det centralorgan, som riksdagen framdeles kan besluta införa. Detta anslag må omedelbart och ensamt för sig kunna utanordnas.

I anslutning till vad vi i motiveringen här ovan framhållit beträffande proposition nr 275 med förslag till beredskapsstat för budgetåret 1938/39 hemställa vi,

1) att riksdagen ifråga om de i beredskapsstatförslaget upptagna specificerade arbetena ville efter vederbörlig prövning godkänna arbeten i en förhållandevis vidsträckt omfattning men inom ramen för de sålunda godkända anslagen bemyndiga Kungl. Maj:t att igångsätta arbeten intill en sammanlagd årskostnad för staten av 50 milj. kronor, vilken summa riksdagen efter vederbörande utskotts avvägning må till angivna belopp uppdelas mellan driftsbudgeten och kapitalbudgeten;

2) att riksdagen vid uppställande av föreskrifter för beredskapsstatens ikraftträdande måtte beakta, vad vi ovan i olika hänseenden anfört beräffande riksdagsfullmaktens giltighetstid, remissförfarandet, arbetenas lokala och säsongmässiga anpassning samt planmässiga igångsättande m. m.;

3) att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsammaste utredning angående inrättande av ett fristående centralorgan för den egentliga arbetslöshets-

politiken samt att Kungl. Maj:t måtte till nästa års riksdag inkomma med förslag i ämnet;

4) att riksdagen måtte avslå förslaget att i beredskapsstaten uppföra ett anslag å 40 milj. kr. till statliga och kommunala beredskapsarbeten men i avbidan på den under punkt 3) begärda utredningen besluta att i beredskapsstaten — utöver de under punkt 1) upptagna 50 miljoner kronorna — uppföra ett anslag å 15 milj. kronor att ställas till arbetslöshetskommissionens förfogande;

5) att riksdagen måtte avslå förslaget att i beredskapsstaten uppföra ett anslag å 1 milj. kr. till avsättning till fond för lån och subventioner till främjande av enskild företagssamhet;

6) att riksdagen i beredskapsstaten måtte uppföra ett anslag till utförande av arbetsplaner å 1 milj. kr., vilket anslag må omedelbart och ensamt för sig kunna utanordnas.

Om remiss av denna motion till statsutskottet samt i vad gäller punkt 1) och 2) även till jordbruksutskottet anhålles.

Stockholm den 27 april 1938.

Fritiof Domö.

M. Svensson.

Gustaf Tamm.

Nils Gabrielsson.

J. B. Johansson.

Gustaf Velander.

Th. Borell.

Innehåll.

	Sid.
I. Historik. Allmän översikt	1
Före sista krisen	1
Det socialdemokratiska programmet 1933, 1934, 1935 och 1936. Kritik av programmet	3
Konjunkturutvecklingen efter 1932. De konjunkturstyrande krafterna ..	5
Penningpolitiken	9
Finanspolitiken	11
Statens investeringar och de allmänna arbetena	14
II. Propositionen	19
Allmänna synpunkter	19
Den nya krisberedskapens principer	21
Medelsbehovet för 1938—39 års beredskapsstat	23
Statens normala investeringsverksamhet m. m.	25
Statens övriga hjälpverksamhet och behovet av ett centralorgan.....	26
Fonden för lån och subventioner till främjande av enskild företagsamhet	28
Utförande av arbetsplaner	29