

PLANERING I SVERIGE

Av direktör, fil. lic. KARL FREDRIK K-m KARLSSON

LA PLANIFICATION brukar betecknas som en av Frankrikes intressantaste exportprodukter. Den svenska marknaden, den ekonomiska debatten i Sverige, utgör inget undantag. Det franska planeringssystemet har här fått en omfattande publicitet.

Tanken på en långsiktig totalplanering av samhällsekonomin är emellertid lika litet något nytt i Sverige som i andra västeuropeiska länder. För att förstå de synpunkter som präglar dagens svenska planeringsdebatt kan det vara motiverat med en tillbakablick.

Under det andra världskriget hade ett omfattande system av kontroller och detaljregleringar utvecklats, som tillät en ingående överblick och styrning av näringslivet. Som exempel på komponenterna i detta system kan nämnas ransoneringar inom stora områden av den privata konsumtionen, regleringar av förbrukningen av viktiga råvaror och bränslen, styrning av produktionens inriktning med hjälp av subventioner och andra metoder, detaljerad övervakning av utrikeshandeln, kontroll av användningen av arbets-

kraft för olika ändamål, reglering av priserna genom priskontroll m. m. Den allmänna uppfattningen var att detta system väsentligen bidragit till att Sverige klarat krigsårens påfrestningar så relativt väl.

Den svenska socialdemokratin hade redan före kriget frigjort sig från det marxistiska arvet och — delvis inspirerad av de Keynesianska lärorna — närmat sig ett slags reformliberal syn på samhället. Det moderna budgetvapnet — under/överbalanseringar av statsbudgeten i konjunkturutjämnande syfte — hade lanserats redan av de första arbetarregeringarna på 30-talet. Det fanns dock tendenser till en pessimistisk tolkning av Keynes. Man tvivlade på den fria marknadsekonomis förmåga att på egen hand klara sysselsättningsproblemen. 30-talsdepressionen var i friskt minne. Vid omställningen till fredshushållning var det därför många inom de socialdemokratiska leden som inspirerades av de goda erfarenheterna från krigsekonomis regleringssamhälle. De menade att staten skulle ges befogenheter och verktyg, specifika så-

väl som generella, för att ingående kunna dirigera och kontrollera samhällsekonomin i dess helhet. Begreppet »planhushållning» skapades. Det bör i detta sammanhang emellertid påpekas att i Sverige till skillnad mot i Frankrike varken planerades eller skedde några som helst nationaliseringar av enskilda företag under de närmaste efterkrigsåren.

Detta program ledde till en tidvis intensiv debatt såväl på det ideologiska som på det praktiska planet. I mycket präglades denna av ytterlighetssynpunkter. Hos planhushållarna dominerade en okritisk tro på de centraldirigerade åtgärdernas förmåga att styra det ekonomiska förloppet. Hos motståndarna, vilka framför allt fanns på den borgerliga sidan, tenderade en lika okritisk tilltro till en liberalism och ett samhälle av förkrigstyp att dominera. På det praktiska planet rörde motsättningarna framför allt de generella contra de dirigistiska åtgärdernas, regleringarnas, plats i den ekonomiska politiken.

I viss mån kan den ekonomiska utvecklingen sägas ha spelat oppositionen mot planhushållarna i händerna. Den första socialdemokratiska efterkrigsregeringen missbedömde utvecklingen, inställde sig på en befarad, långvarig depression av 30-talstyp och förde till en början en expansiv penning- och finanspolitik. Vad som kom var i stället en kortvarig, mild re-

cession följt av en kraftig, inflationistisk högkonjunktur som, understödd av Korea-krisen, i stort varade till 1950-talets mitt. Väsentliga grundförutsättningar för en central planering saknades, bl. a. tillförlitliga prognosteorier och ekonomisk statistik — dvs. möjligheter att med tillräcklig säkerhet göra framtidsbedömningar och förutsäga verkningarna av samhälleliga ingrepp. Den ekonomiska utvecklingen försämrade dessutom jordmånen för planhushållningsidéerna och kring 1950 hade de flesta av krigsårens regleringar avvecklats.

Uppmärksamheten kom under 1950-talet i stället att riktas mot den offentliga sektorn. Denna genomgick under decenniet en kraftig ökning. Till en del var detta en naturlig följd av det allmänna ekonomiska framåtskridandet, men i mycket kan expansionen hänföras till en intensifierad social reformpolitik — bostads- och familjepolitiken utbyggdes, allmän sjukförsäkring och allmän pensionsförsäkring infördes m. m. Målsättningarna för den socialdemokratiska regeringspolitiken försköts i viss mån. Ökad vikt lades vid de allmänna nyttigheterna och vid en expansion av dessa. Bakom denna politik låg både omfördelningstankningar och, fast mindre uttalat, förhoppningen att en stor offentlig sektor även skulle fungera som ett slags stabiliserande inslag i samhällsekonomin.

Den inflationistiska högkonjunkturen och det förhållandet att med den offentliga sektorn en allt större del av samhällsekonomin kom att styras av icke-ekonomiska, politiska faktorer och bindas av ett expanderande socialförsäkringssystem skapade likväl svårbemästrade konjunkturproblem.

Som nämnts avvecklades under åren kring 1950 flertalet av krigsårens regleringar med några undantag — exempel på sådana är byggnadsregleringen, kapitalmarknadskontrollen och regleringen av jordbrukspriserna. Detta ledde emellertid inte till någon genomförd aktivisering av de generella ekonomisk-politiska hjälpmedlen — knappast någon aktiv finans-, penning- eller arbetsmarknadspolitik fördes under större delen av decenniet. Det brast dessutom ofta i samordningen av de ekonomisk-politiska åtgärderna. Den inflationistiska utvecklingen fick fortgå så gott som okontrollerad. Det dominerande problemet för den ekonomiska politiken blev hur den fulla sysselsättningen skulle kunna förenas med stabilt penningvärde och jämvikt i utrikeshandeln. Det var mot denna bakgrund som den s. k. stabiliseringsutredningen tillsattes 1955. Dess uppgift var att inventera de olika ekonomisk-politiska medel som kunde komma ifråga för att uppnå intern och extern stabilitet i fullsysselsättningens samhälle. Utredningen var sammansatt såväl av politiker som av represen-

tanter för näringsliv och organisationer. Resultatet publicerades 1961.

Man utgick från att den ekonomiska politik samhället borde föra först och främst skulle ha karaktären av en stabiliserande konjunkturpolitik med uppgift att stimulera den ekonomiska aktiviteten i nedgångsfaserna och att dämpa den i överhettade lägen. De primära målen sammanfattades som: full sysselsättning, stabilt penningvärde, samhällsekonomisk balans och stigande levnadsstandard. För att nå dessa mål borde möjligheten att utnyttja såväl generella som specifika ingripanden, regleringar, behållas, men man förordade de generella medlen och reserverade de specifika ingripandena för kris-situationer och för problem inom begränsade områden. Särskilt påpekades att de samhälleliga ingripandena framför allt skulle vara rörlighetsstimulerande för att på så sätt underlätta den ekonomiska utvecklingen och anpassningen. Centrala områden för en sådan rörlighetsstimulerande politik borde vara kapital- och arbetsmarknaden. Slutligen efterlystes en bättre samordning av de samhälleliga ingripandena i det ekonomiska skeendet.

Delvis hade de åtgärder stabiliseringsutredningen rekommenderade börjat tillämpas under arbetets gång. Efter konjunkturavmattningen 1957/58 hade en viss aktivisering skett av den ekonomisk-

politiska vapenarsenalen och penningpolitiken fått en renässans samtidigt som en aktivare finanspolitik inaugurerats.

Mellan 1940-talets planhushållningstänkande och stabiliseringsutredningens samordnade och stabiliserande konjunkturpolitik ligger en betydelsefull utveckling på det ekonomisk-politiska planet. Lika intensiva som debatterna var kring planhushållningsidéerna, lika obetydliga tycks i grund de politiska motsättningarna ha varit vad gäller stabiliseringsutredningens rekommendationer. Man talar ibland om en »rättning mittåt» längs hela den politiska linjen under senare år såväl hos socialdemokrater som borgerliga. Det är mot denna bakgrund av principiellt samförstånd som den svenska inställningen till »la planification» bör ses.

Försök till långsiktiga prognoser för den ekonomiska utvecklingen har gjorts tidigare — den första 1948 — men dels har dessa rört speciella utvecklingsproblem, dels har de inte resulterat i direkta rekommendationer. De har huvudsakligen varit expertutlåtanden utan pretentioner att skapa underlag för totalplanering. Att planeringstänkandet åter aktualiserats beror i viss mån på det förändrade ekonomiska klimatet. Marknadsutvecklingen har blivit mindre gynnsam för svenskt näringsliv, vinstmarginalerna har pressats ihop och därmed även möjligheterna till självfinansiering. 1950-talets infla-

tionistiska överkonjunktur har efterträtts av något som skulle kunna kallas en mera »normal», balanseerad konjunktur.

Det är främst två nyligen publicerade utredningar som fört in den ekonomiska diskussionen — om än från andra utgångspunkter — på områden som för tankarna till efterkrigsårens debatt. De har bidragit till att sprida kännedom om de internationella planeringssystemen, främst det franska. Den ena är en skrift utgiven av en grupp ekonomer i den svenska landsorganisationen, »Samordnad näringspolitik». Den andra är ett statligt betänkande avgivet av den 1959 tillsatta långtidsutredningen.

Landsorganisationens ekonomer har i många frågor varit något före politikerna inom det socialdemokratiska partiet. Detta gör deras »policy statements» i »Samordnad näringspolitik» särskilt intressanta.

De anknyter i sin skrift till 1940-talsdebatten mellan planhushållningens och den fria konkurrensens anhängare, men ansluter sig inte till någondera. I stället lanserar de ett nytt begrepp, »koordinationshushållning», någonstans mitt emellan de båda ytterlighetsystemen. Man accepterar den fria marknadsekonomin men menar att den fria prisbildningen, den fria konkurrensen bara kan fungera tillförlitligt inom av samhället utstakade ramar. De allmänna riktlinjerna för den långsiktiga utvecklingen måste planeras i god tid.

Denna planering bör ta särskild hänsyn till föränderligheten i tiden och underlätta och påskynda strukturomvandlingen inom näringslivet. Därför måste rörligheten såväl på kapital- som arbetsmarknaden underlättas genom en rad föreslagna direkta samhällsliga åtgärder.

I huvudsak tar man emellertid avstånd från en mer detaljerad planläggning. Endast de generella riktlinjerna bör dras upp. I så måtto är LO-ekonomerna — liksom stabiliseringsutredningen — inne på andra tankebanor än efterkrigstidens planhushållare och förrespråkarna för det franska planeringssystemet. På sitt sätt grundar sig programmet på klassiskt reformliberala hörnspelare. Det går ut på att underlätta och korrigera konkurrenshushållningen för att den skall bli så effektiv som möjligt.

1959 års långtidsutredning är den fjärde i ordningen. De tidigare svenska långtidsutredningarna hade, som nämnts, mer begränsade målsättningar. De har vidare varit enstaka företeelser. Någon kontinuitet, något fast kansli eller någon uppföljning av resultaten har inte förekommit. I så måtto har den senaste utredningen inlett en ny fas i utvecklingen.

De grundproblem den svenska långtidsutredningen och den franska långtidsplaneringen har att lösa är desamma — att kartlägga utvecklingstendenserna i ett mark-

nadsekoniskt samhällssystem för en viss tidsperiod. För den svenska utredningens del gäller det perioden 1961–65 med vissa perspektiv utdragna till 1970. Vad som skiljer den svenska långtidsutredningen från de franska förebilderna är att den stannar vid en prognos över den väntade utvecklingen för vissa ekonomiska total kategorier byggd på en inventering av den enskilda och den offentliga sektorns egna planer eller framskrivningar av ekonomiska utvecklingstendenser. Den ger inte heller några detaljerade upplysningar om den väntade utvecklingen inom separata branscher. Det viktigaste resultatet är konstaterandet av vissa för den ekonomiska expansionen strategiska balansproblem, »gap», mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft, sparande och investeringar, import och export m. m. Man ger alltså information om bristande överensstämmelser mellan vad de individuella planerna förutsäger och de totala resurser som står till buds för en balanserad utveckling men ger inga direkta rekommendationer, inget program för den ekonomiska politiken. Andra skillnader, nog så väsentliga, är den mer institutionella karaktär som de franska planeringsorganen har och deras mera regelbundna samarbete med det enskilda näringslivet.

Experterna i 1959 års långtidsutredning förordade bildandet av ett permanent kansli för konti-

nuerlig prognosuppföljning. Man tog emellertid uttryckligen avstånd från en planering av det mera dirigerande slag, som man ansåg förekomma i andra västeuropeiska länder. I stället betonade man den informativa karaktären hos de svenska långtidsutredningarna. Syftet skall vara att ge den enskilda och den offentliga sektorn »orienteringspunkter» för deras individuella framtidsplanering. Man utgår från och värnar indirekt om den höga graden av decentralisering i det svenska, ekonomiska samhällssystemet.

Parallellt med det växande intresset för ett långsiktigt helhetsperspektiv på den ekonomiska utvecklingen har även behovet av och intresset för långsiktig planering inom de enskilda företagen blivit alltmer uppmärksammat. Bägge dessa utvecklingslinjer kan sägas mötas i dagens planeringsdebatt. Detta kan till en del förklara varför åsikterna i Sverige om det franska planeringssystemet inte helt går att sortera i politiska fack. Framträdande representanter för näringslivet har pekat på den omfattning den offentliga sektorn har i Sverige och efterlyst en bättre långsichtsplanering såväl inom denna som inom den enskilda sektorn i stil med den som skett i Frankrike. Representanter för kretsar nära den svenska regeringen har emellertid framhållit att de anser den franska planeringen vara alltför detaljerad för att kunna till-

lämpas i Sverige. Läger man upp planeringen så att den ställer vissa kvantitativa mål för olika näringsgrenar, är riskerna stora för att man skall planera fel, har det sagts. Man kommer lätt i en situation där man förlorar möjligheten att anpassa sig efter förändringar. Det viktiga med en total långtidsplanering av samhällsekonomin är att den skapar en beredskap för föränderligheten, planerar för anpassning. Målet för en sådan bör vara att i god tid upptäcka de »gap», de flaskhalsar som hotar uppstå. Dessutom tycks man på regeringshåll vara mer tveksam än LO-ekonomerna inför den ekonomisk-politiska bindning, som en mer detaljerad långsichtsplanering av den offentliga sektorn skulle innebära. Man har också pekat på utrikeshandelns betydelse för den svenska ekonomin som ett hinder för ett mer utvecklat nationellt planeringssystem.

I debatten har det även pekats på erfarenheterna från den närmaste efterkrigstiden. Man har varnat för en ny form av »planushållning» och för den maktkoncentration som ett centralt planeringsorgan kan komma att innebära. De parlamentariska konsekvenserna av ett dylikt organ har visserligen diskuterats men ännu inte fått samma framskjutna plats i debatten som i Frankrike.

I slutet av 1962 följde regeringen de organisatoriska rekommendationerna i 1959 års långtidsutred-

ning och gav finansdepartementets ekonomiska avdelning i uppgift att omhänderha den kontinuerliga prognosverksamheten. Samtidigt skedde en samordning av vissa uppgifter inom finans-, handels- och inrikesdepartementen och tillsattes ett planeringsråd bestående av de tre departementscheferna samt representanter för arbetsmarknadens organisationer, vetenskap och näringsliv. Syftet anges vara att åstadkomma en bättre samordning av verksamheten inom och mellan den enskilda och den offentliga sektorn. Rådet har emellertid endast, som namnet antyder, en rådgivande funktion. Vilken makt denna organisation i praktiken kommer att få är för tidigt att sia om.

Delvis har den uppgifter av samma art som de horisontala kommittéerna i det franska planeringssystemet — att studera de strategiska jämviktstillstånden i samhällsekonomin. Någon motsvarighet till det franska systemets vertikala branschkommittéer finns emellertid ännu inte.

Det är uppenbart att ingen i ton-givande ställning, vare sig inom näringslivet eller på regeringssidan — åtminstone inte för närvarande — vill förorda en kopiering av det franska systemet för svenskt bruk. Samtidigt är det emellertid allmänt erkänt att behovet av planering är stort. Det kravet ställs inte minst från progressiva kretsar inom svenskt näringsliv. Framför allt krävs det emellertid bättre planering inom samhällsekonominns olika sektorer, såväl inom de enskilda företagen och branscherna som inom den offentliga sektorn och den statliga förvaltningen. Målet bör vara att bereda vägen för en effektivt fungerande marknadsekonomi med hjälp av i huvudsak generella instrument. Allmänt sett är det väl motiverat att fråga om en detaljplanering på nationell grund överhuvud taget är möjlig eller önskvärd i en tid som allt mer präglas av internationellt samarbete och vidgade internationella beroendeförhållanden.