

## Ekonomisk planering — hur mycket och vilken?



*Dr. Erin Jucker-Fleetwood är svenskfödd nationalekonom med sitt doktorat från universitetet i Genève. Hon arbetar nu som ekonomisk rådgivare vid en vetenskaplig institution i London. I anslutning till en bok, som kom ut i februari i år skriver hon här om den engelska "planhushållningsdebatten" och bidrar själv med synpunkter på planerarnas möjligheter i ett samhälle, där den offentliga sektorn tillåts gripa omkring sig i allt större omfattning. Vad hon skriver syftar i första hand på Storbritannien men har också allmänt intresse.*

En ny bok av John Jewkes kallad "New Ordeal by planning" kom ut den 8 februari i år och gav fart åt den ständigt fortgående diskussionen i Storbritannien om ekonomisk planering. Ledare och signerade insändare förekom i alla större tidningar. De sammanfattade den långa debatt som pågått sedan andra hälften av 1950-talet, en debatt i vilken regeringarna, de politiska partierna, universitetet och arbetsmarknadens parter deltagit. Av största intresse var det faktum, att de fundamentala motsättningarna fortfarande finns, trots att praktiska försök till ekonomisk planering i Storbritannien visat sig både betydelsefulla och nått långt.

Det första blygsamma steget mot "planläggning" togs 1957 när "Council on prices, productivity and incomes" bildades — populärt kallat de tre vise männen. Detta kom som svar på den växande otilfredsställelsen med den brittiska ekonomins tillväxt, sedd både mot dess egna möjligheter och mot bakgrund av vad andra länder presterade, särskilt Västtyskland och Frankrike. De tre vise männen skulle studera förändringar i priser, produktivitet och inkomstnivå, och därvid ta hänsyn till både fasta löner och ackordslöner samt till industriens avkastning. I sin fjärde och sista rapport i juli 1961 föreslog de att regeringen skulle tillskapa ett nytt organ för att "mäta den samlade ekonomins förutsebara tillväxt" med hänsynstagande till bl.a. nationella investeringsplaner och arbetskraftsbehov.

Detta ledde snabbt till upprättande av National Economic Development Council, populärt kallad "Neddy". De deltagande har förändrats, men deras huvudsakliga karaktär har förblivit densamma. Det är det ställe där regeringen och industrin, dvs. arbetsgivarnas organisationer och fackföreningarna, möts. Under en konservativ regering var organet ansvarigt för den första nationella planen av år 1963, som förutsatte en årlig tillväxt av 4 % som både önskvärd och möjlig — dubbelt så mycket som 1950 års tillväxt. Med labourregeringen överlämnades långtidsprognoserna till ett nyskapat "Department for economic affairs", DEA, med mr George Brown som förste chef. 1967 övertog premiärministern personligen ansvaret för detta departement. DEA övertog en stor del av sin personal från Neddy och producerade den andra nationella planen av år 1965, som förutsatte en 25 %-ig tillväxt 1964—70, alltså en aning mer försiktig än den första planen. Planen dog en stilla död 1966, när det blev tydligt att dess inhemska målsättningar inte kunde förenas med balans i utrikeshandeln.

#### Planeringens organisation

Planeringsapparaten i Storbritannien 1968 fördelar sig så, att korttidsprognoserna utföres av finansdepartementet, the Treasury, så som alltid har skett, och långtidsprognoserna av DEA. I samband med årets budget har också "medellånga" prognoser publicerats för första gången. Två icke-officiella organ, Na-

tional Institute of Economic and Social Research, och Cambridge Department of Applied Economics har gjort sina egna prognoser, som ibland är motstridiga. Men det är känt att medlemmar av dessa institut har utnyttjats som konsulter av regeringsdepartementen.

Planeringsorganisationen är alltså uppbyggd kring DEA, som omfattar både en central stab och de personer som är ansvariga för industripolitiken, lokaliseringpolitiken samt pris- och inkomstpolitiken. Den centrala staben arbetar i nära samarbete med andra regeringsorgan, särskilt med the Treasury, med Board of Trade och med Ministry of labour. I fråga om industriell och regional politik samarbetar DEA med Neddy och dess avläggare. De svåraste frågorna rörande pris- och inkomstpolitiken lämnas över till National Board for Prices and Incomes, PIB. Finansdepartementet har det yttersta ansvaret vad beträffar korttidspolitiken, men det utnyttjar DEA liksom andra departement och desutom Bank of England.

National Economic Development Council, Neddy, har utvecklats vad som från början var dess sekundära uppgift och har nu fjorton "little Neddies". Dessa är kommittéer som representerar särskilda industrier eller grupper av industrier med någorlunda likartade problem. Dialogen mellan industriernas olika organ och regeringen, så typisk för motsvarande franska målinriktade planläggning, utvecklas där på ett typiskt brittiskt sätt. De aktuella frågorna kan

handla om tillgång på eller utbildning av arbetskraft, om investeringar, om export och import och t.o.m. om tillgång på lämpliga maskiner. Ibland ligger rapporterna, som kan vara publicerade eller förblir interna, långt framom vad man tänker inom den aktuella industrin. Ibland, eftersom de måste hålla sig till en minsta gemensam nämnare för att kunna täcka stora områden, ligger de långt efter vad framsynta industriledare på fältet tänker eller rent av gör. Hur mycket de faktiskt bidrar till de snabba förändringarna i Storbritannien är omöjligt att uppskatta. Men Neddy och dess små avläggare är något speciellt inom den invecklade uppsättning av organisationer, som är till för att påskynda förändringar och uppmuntra till ekonomisk tillväxt.

Den andra nya institutionen av betydelse är National Board for Prices and Incomes, PIB. Den inrättades 1965 och kopplades från början in på den knappt 4 0/0-iga tillväxten och 3—3½ 0/0-iga inkomstökningen per år. Sedan kom det första löne- och prisstoppet och alla fortsatta spärrar för att hindra löne- och prisstegringar. Därvid har PIB legat främst när det gäller den förda politiken. I början syftade den till att öka produktiviteten, eftersom denna är den viktigaste ekonomiska förbindelsen mellan priser och inkomster. Tack vare sin legala och de facto fria ställning är den i stånd att opartiskt kritisera alla sektorer inom ekonomin. Bolagsstyrelser, fackföreningar, nationaliserade industrier, banker, regeringens egen politik och

lokala styrelsers avgöranden har alla blivit hänvisade till den. Sedan regeringen, som annonserats i budgeten, skaffat sig nya legala möjligheter att kontrollera inkomster, priser, utdelningar och räntor, kommer PIB mer än någonsin att finna sig vara skiljedomare mellan alla olika intressenter.

Två andra organisationer har också fått ökad betydelse under de senaste åren. Confederation of British Industry kom till 1965 för att ge industrien ett effektivt centralorgan. Dess motsvarighet på andra sidan, Trades Union Congress, fanns förut men har avsevärt förstärkts. Dess frivilliga granskning av löneökningar har blivit en betydelsefull del av dess arbete. Om detta kommer att överleva de spänningar, som den nya inkomstpolitiken otvivelaktigt har skapat, återstår att se.

Detta är alltså bakgrunden mot vilken den diskussion, om tog förnyad fart genom Jewkes bok, har förts.

#### Kritik mot planeringen

Endast full respekt för marknadsmekanismen, som aldrig har överträffats, kan säkerställa att misstagen hålls vid ett minimum. Enligt Jewkes är "central ekonomisk planläggning monolitisk och skapar därför risk för jättelika misstag, som skulle vara osannolika om ett antal självständiga organ opererade inom pris-systemet". Fördelarna med lagen om genomsnittet tycks ha undgått statliga planerare.

I planen själv samlas misstagen till stora felaktiga uppskattningar beträffande investeringar och arbetskraft. Då ekonomins självkorrigerande tendenser ignorerades eller åsidosattes till förmån för slavisk följsamhet med hänsyn till de nationella planerna, uppstod allvarliga och kostnadskrävande investeringsfelaktigheter. Föga eller ingen varning gavs, eftersom statistiken om hur ekonomien utvecklades har en tendens att släpa efter.

En mindre del av dem som skrev tidningskommentarerna till Jewkes bok och troligen majoriteten av dem som skrev brev till tidningarna menade, att det var mycket litet som var fel med marknadsmekanismen. I viss utsträckning återgav de hur trött man är, inte bara i industrikretsar, på regeringens ständiga ingripanden. Nya regleringar, nya skatter, nya subsidier, nya undantag har följts av ändringar inom samma områden i så snabb följd att varken de som utsatts för dem eller administrationen kunnat följa med. Allt reflekterade regeringens ökade oro och önskan "att göra något" för den sedan 1966 stagnerande ekonomin. Åtgärder infördes för fort. När de inte tycktes medföra resultat, lades de åt sidan. Men de livliga ropen på att man äntligen skulle få lov att sköta sina egna affärer har nu åtminstone delvis blivit hörda. Budgeten medförde inga nya skatter och t.o.m. förenklade en del existerande åtgärder. Men detta löser inte frågan beträffande marknadsmekanismen och om det sätt på vilket den arbetar är den bästa lösningen.

### Hot mot friheten

I en bok "Ordeal by planning" som Jewkes gav ut 1948 och som han delvis tryckt om nu gjorde han gällande, att ransoneringarna och priskontrollen — vilka då var innebörden av ordet "planering" — inte bara var oförsvarliga ingrepp i marknadssystemet utan också ett hot mot personlig och politisk frihet. Alla kommentatorer har antingen uttryckligt förklarat eller underförstått att marknadssystemet, marknadsekonomin, är här för att stanna. Några har med rätta påpekat att det nu återinförs i Östeuropa. En öppen fråga är i vilken utsträckning och på vilket sätt systemet måste modifieras för att acceptera samhällets målsättningar sådana som regeringarna tolkar dessa.

Försvaret, upprätthållandet av inre ordning och uppehållandet av valutans värde är enligt Jewkes en regerings minimiskyldigheter. Till dessa kommer vissa nya funktioner. "Att utnyttja den årliga budgeten för att uppehålla en hög men ej inflatorisk sysselsättningsnivå; att skapa förutsättningar för en ökad rörlighet hos arbetskraften; att uppehålla konkurrensen . . .; att snabbare åstadkomma mer ekonomisk information för individuella företag som behöver sådan för att planera sin egen verksamhet". Alla debattörer skulle sannolikt acceptera denna rätt omfattande lista. Men man är inte överens om hur det skall gå till. Jewkes ger sin egen lösning. Regeringen bör "ägna åtminstone lika mycket energi åt studiet av hur ekonomiska problem skall kunna

lösas genom förbättring och utveckling av marknadsprocesserna som de nu gör för att organisera regeringens makt som någon sorts bot för allt." Men Jewkes underlåter att tala om hur en regering skall kunna "utnyttja sin årliga budget för att uppehålla en hög men ej inflatorisk satsningsnivå" utan att framlägga ett minimum av rätt högt utvecklade prognoser. Eftersom problem sällan botas snabbt, måste prognoserna följas av ett minimum av planering för att även Jewkes mål skall bli nådda.

Företrädarna för planeringen har å andra sidan alla i olika utsträckning medgivit att de nuvarande prognosmetoderna lämnar mycket övrigt att önska. Några konkreta och intressanta förslag har också lagts fram till förbättringar, av mer eller mindre teknisk natur.

Det sannolikt mest balanserade bidraget till debatten kom från Fred Catherwood, chef för Neddy, och publicerades i Times den 14 februari. Det skall kanske påpekas, att vad han sade var riktat till den privata industrien och avsåg att förklara fördelarna av en förfinad och intelligent använd planering. En sådan är nödvändig redan därför att den offentliga sektorn omfattar 40 % av landets kapitalkrävande projekt. Regeringarna är alltså "absolut ansvariga för valutan. I modern tid svarar de mot detta ansvar genom att reglera nivån på efterfrågan..." Detta leder med nödvändighet till riktad planering. Om "regeringsbesluten är vettiga och nära anknutna till industrins faktiska tillstånd" kommer

den privata sektorn att vinna mera på samarbete med regeringen än utan ett sådant. Genom att söka förutse ekonomins behov kan nödvändiga åtgärder vidtagas för att tillgodose dessa: så kan t.ex. brist på skolad arbetskraft förutses och förhindras. Det faktum att prognoser och planläggning inte har hel framgång beror på att varningarna inte observerats. Rött ljus har inte respekterats — "och det faktum att någon kör mot rött ljus första gången det sätts upp är ingen orsak att helt och hållet ta bort det". Fortsatt planering måste underkasta sig sifferdisciplin, industriundersökningarna måste vara grundliga, politiken måste stå i förbindelse med industriella realiteter, "och vi måste vara villiga att lära och anpassa oss efterhand. Vi behöver en debatt om planering, men om debatten skall vara konstruktiv måste den röra sig om fakta, om metoder och om planeringens innebörd."

#### Planerare contra ickeplanerare

Den diskussion som sammanfattats ovan är märkligt otillfredsställande. Trots alla deltagares uppenbara allvar och intelligens har problemen förblivit olösta. Eftersom båda parter medger att marknads ekonomin är av största betydelse, går skiljelinjen mellan planerare och icke-planerare. Enligt de senare kommer planeringen att förstöra inte bara marknads ekonomin utan själva möjligheten till största tänkbara tillväxt och välstånd, och möjligen intet bara den ekonomiska uppbyggnaden utan också valfri-

heten. De talar inte om hur deras egna mål, som är hög och stabil men icke-inflatorisk sysselsättning, skall kunna nå utan planering. Planerarna anser att deras eget sätt att nalkas problemen är nödvändigt för att nå samma mål. Båda parter anser att ett förfinat och intelligent utnyttjande av metodiken är nödvändigt. Resultatet tycks ha blivit att alla kört fast. Och kanske skall det här understrykas, att skiljelinjen mellan planerare och icke-planerare inte följer några partilinjer.

Den aspekt på problemet som inte tagits upp i diskussionen är under vilka villkor marknadsekonomin kan fungera effektivt och till vilken nytta, när ett visst mått av planering sker och omsätts i verkligheten. Det finns två synpunkter på denna speciella fråga: Kritiken utifrån av de båda systemen, och kritiken av planeringssystemet och sättet att nalkas marknadsekonomin. Särskilt den förra aspekten har fullständigt förbisetts i debatten. Här kan den inte diskuteras i detalj, men en antydning om vilka frågor som kan ställas kan dock göras.

Finns det några skäl att tro att det finns vissa ekonomiska former eller metoder som begränsar en marknadsekonomi? Konkurrensbegränsning har länge ansetts vara en återhållande faktor. Så som de internationella kommunikationerna förbättrats kan emellertid en enstaka industris storlek nu utan skadliga effekter vara mycket större än man förr trodde. Men detta argument gäller inte för den offentliga sektorn. Regeringens

verksamhet, de nationaliserade industrierna och den kommunala verksamheten måste anses innebära en sorts monopol, från vilket inte bara konkurrens kan anses vara utesluten utan som även är praktiskt taget skyddat från effekten av prismetanismen. I Storbritannien utgjorde dessa aktiviteter ungefär 68 % av bruttonationalprodukten. Är det så förvånande att planläggarna, då så mycket ligger utanför marknaden, anser att marknadssystemet sviker och önskar ersätta det med något bättre, även om detta är långt ifrån fulländat. Inte heller är det förvånande att anti-planerarna önskar se en återgång till ett effektivt marknadssystem, eftersom båda parter är överens om dess fördelar. I själva verket måste något göras för att återställa verkliga priser för de nationaliserade industrierna. Den senaste vitboken från november 1967 angående de nationaliserade industrierna förutsatte att dessa skall visa 8 %-ig avkastning på en diskonterad cash flow för alla nya investeringar. Sociala kostnader skall bokföras som sådana och betalas separat. Avslöjandet av vilka nya priser detta innebär har kommit som en chock för alla som var omisstänksamma och som ärligt trodde att industrier, just därför att de var förstatligade, sköttes effektivt. Man bör kanske undersöka om en ekonomi som har en för stor sektor skyddad från konkurrens och från prispåverkan verkligen kan ha ett effektivt marknadssystem.

Den tes, som Colin Clark framlade, att en för stor statlig sektor är inflatorisk

i sig, har aldrig kunnat visas vara felaktig. Och det tycks finnas tillräckligt många erfarenhetsbevis som säger att han hade rätt. Är det så att när pressen från marknadsprismekanismen bortfaller för den offentliga sektorn leder det till inflation? Utan press av kostnaderna växer den offentliga sektorn automatiskt, alldeles bortsett från att den naturliga befolkningsökningen i sig är en pådrivande faktor. Varje finansminister, inte bara i Storbritannien utan överallt, upptäcker att det är utomordentligt svårt att minska de statliga utgifterna. Artificiellt skapade lågra priser och allmänna fria sociala bidrag, förenade med betydande inkomstöverflyttningar, skapar en nästan obegränsad efterfrågan på varor och tjänster. Och den sektor som skapar landets välstånd begränsas, då efterfrågan stiger. För mycket pengar på jakt efter för få varor. Det är den klassiska definitionen på inflation, och bekymrade kommittéer och finansministrar funderar nätter igenom på hur de skall förbättra situationen med mera planläggning. När den illa medfarna privata sektorn inte ger något svar, börjar man till och med att fuska med ekonomin.

#### Akilleshäl

Planerarnas Akilleshäl tycks vara att de är fångna i sitt eget system. De statliga utgifterna accepteras som en given faktor när man förbereder en plan. Vanligen ifrågasätter man inte deras storlek i förhållande till den övriga ekonomin. Kan-

ske skulle planerarna både planera bättre och få en bättre PR om de kritiskt bedömde innehållet i sin egen planering och inte bara sina intellektuellt stimulerande metoder.

Men planerarna har bidragit till en allvarlig omvärdering av några generationers vanor. De siffermässiga beräkningarna har lett till öppna påståenden att arbetsmarknadens båda parter måste ha varit i hemlig maskopi med varandra. Industriledningarna har grovt misslyckats med att leda industrierna effektivt, och fackföreningarna har genom sina restriktioner och överflödiga bestämmelser lagt hinder i vägen för industrins handlingsfrihet. Marknadssystemet har brutit ihop. Ingen motverkande kraft har visat sig. Varför? Man kan ge en lång lista på förklaringar. Arvet från 1930-talet och från kriget, bördan av sterlingskulden, det allt för långsamma avvecklandet av kontrollerna, de höga och ökande skatterna, Storbritanniens avstängning från områden där det kunde konkurrera. Individerna kanske tror att han eller hon arbetar hårt. Han kanske arbetar hårdare än sina grannar, men detta att hela samhället skyddades från konkurrens från den industrialiserade världen i övrigt och detta förenat med höga direkta skatter och med en oförklarligt låg förvärvsdrift, gjorde hela samhället alltför försiktigt. Det var för att komma till rätta med den attityden som de första stegen på planeringsvägen togs 1957.

Vad planerarna än gjort för fel, har

de bidragit till att stimulera till en förändring i Storbritannien. I vilken utsträckning de är orsak eller verkan är svårt att säga. Under andra hälften av 1950-talet började förändringarna framstå som nödvändiga. Olika planeringsmetoder prövades, ingen alltför framgångsrik. Och det finns anledning att misstänka att de ambitiösa nationella planerna bidrog till att öka inkomsterna och regeringsutgifterna mer än ekonomin kunde tåla. Trots detta blåser en förändringens vind genom landet, och industrins båda parter är medvetna om att betydande förändringar i arbetsmetoder, i fråga om industrilokalisering och arbetskraftens rörlighet, i fråga om utbildning, rationalisering och produktivitet

redan är igång. Hastigheten i förändringarna kommer att ökas. Den förflutna vinterns händelser har bidragit till detta. Devalveringen, den relativa minskningen av framtida statliga utgifter och den nya budgeten med dess betydande indirekta skatter på viss konsumtion är inte bara steg i rätt riktning. De är allvarliga bevis för att de grundläggande problemen i brittisk ekonomi har börjat angripas vid rötterna. De visar också att det finns en ökad vilja att använda prissystemet som hjälp då man planlägger. Kanske visar de vägen inte bara till en ljusare framtid för landet men mot lösningen av ett besvärligt politiskt problem.

---

Anm. Sedan denna artikel skrevs har ansvaret för pris- och inkomspolitiken överförs till Department of Labour, som i fortsättningen kallas Department for Productivity and Employment. Dess nya chef är Barbara Castle.