

# Planerings- problem i inflationstider

AV INGVAR SVENNILSON

Den fulla sysselsättningens politik har i princip allmänt accepterats. Men man har knappast lyckats komma till klarhet om, hur balanskonsten nära den fulla sysselsättningen skall praktiskt utföras under växlande konjunkturer. Trots alla skiljaktigheter i uppfattning har man ju allmänt utgått ifrån, att den ekonomiska verksamheten i hög grad skall bestämmas av fria initiativ i fråga om den enskildes val av arbetsplats samt inriktningen och omfattningen av produktion, handel och konsumtion. Sysselsättningspolitiken får i enlighet därmed inriktas på att påverka dessa enskilda initiativ och reaktioner på ett sådant sätt, att det uppstår en samhällsekonomisk balans utan större rubbningar i form av depressions- eller inflationstendenser. Eftersom priskontrollen vid nuvarande marknadsstruktur icke kan bli fullständig och eftersom man i princip icke vill gå in på en statlig dirigering av arbetslönerna, måste ur penningpolitisk synpunkt det kravet

uppställas, att ett visst jämviktsläge upprätthålles på varu- och arbetsmarknaderna. Efterfrågan på varor och tjänster får med andra ord icke överskrida det rätta lagom, som innebär, att köpare av varor respektive arbetsgivare bjuda ett visst motstånd mot pris- och lönestegringar. Konkurrensen mellan olika säljare respektive mellan olika arbets sökande får sålunda icke fullständigt upphävas.

Konjunkturläget efter kriget uppfyller långt ifrån dessa förutsättningar för en samhällsekonomisk balans i lämplig närhet av full sysselsättning. Utmärkande för dagens läge är tvärtom på alla fronter, att den köpkraftiga efterfrågan överstiger tillgängliga resurser och att därför, trots priskontrollen, inflationstendenser göra sig gällande. Arbetskraft och andra produktionsmedel äro mera fullständigt utnyttjade än kanske någonsin under den tid, då en mera fullständig registrering av sysselsättning och arbetslöshet ägt rum. Ett tecken därpå är, att den kvar-

stående restarbetslösheten under det senaste året ytterligare pressats ned mot nollpunkten. Samtidigt rapporteras en allmän brist på arbetskraft. Denna brist tar sig på många håll det uttrycket, att redan befintliga anläggningar icke kunna fullt bemannas. Från flera industrigrenar har sålunda redovisats mycket betydande underskott på arbetskraft, särskilt kvinnor, i förhållande till den eljest möjliga sysselsättningen.

Utmärkande för dagens ekonomiska läge är även, att landets produktiva resurser i stor utsträckning äro reserverade för bestämda ändamål för en lång tid framåt genom med utlandet ingångna handels- och kreditavtal, genom redan beviljade byggnadstillstånd, som knappast kunna återkallas, samt genom fasta order hos de producerande företagen. Landets produktionskapacitet har sålunda i mycket större utsträckning än normalt blivit disponerad för att täcka både omedelbara och framtida behov. Rörelsefriheten när det gäller att tillgodose nya behov vare sig för export- eller hemmamarknad, konsumtion eller investeringar är i motsvarande grad begränsad.

Uppfattningarna ha växlat om betydelsen av de olika faktorer, som bestämma detta konjunkturelläge. Det kan måhända därför vara lämpligt att i korta drag söka skissera detta läge som en bakgrund till en diskussion av vissa sidor av den aktuella ekonomiska politiken. Den bristande balansen i hushållningen med landets produktiva resurser står i intimt samband med utrikeshandelns utveckling. Med stöd av ingångna handels-

avtal har det visserligen lyckats att väsentligt höja *importen* över krigsårens låga nivå. På grund av den allmänna varubristen i världen har importen dock stannat på en i jämförelse med förhållandena före kriget relativt låg nivå. Under första halvåret i år uppgick importvolymen sålunda endast till omkring 90 % av motsvarande volym under samma tid 1936—1938. Sedan dess torde nationalinkomsten i oförändrat penningvärde ha stigit med närmare  $\frac{1}{5}$ , vilket — om icke importmöjligheterna varit så starkt begränsade — trots inträdda strukturförändringar i näringslivet sannolikt borde ha fört med sig en väsentlig ökning av importen. Samtidigt företer importen av olika varor en mycket ojämn utveckling. Tillförseln av sådana nyckelvaror som fossilt bränsle samt vissa slag av byggnadsjärn, textilvaror, tyngre kemikalier och livsmedel har som bekant varit starkt begränsad i jämförelse med den normala förkrigsimporten. Bortfallet av importen från Tyskland har skapat många besvärliga luckor i vår varuförsörjning, bl. a. vad gäller vissa järn- och stålvaror samt ett stort antal verkstadsprodukter.

Det har sålunda icke, som ibland påståtts, varit möjligt att få tillstånd en import av normal omfattning. Tvärtom utövar bristen på importvaror indirekt en press på den inhemska produktionen i form av en efterfrågan på varor för att ersätta utebliven import. De handelsförhandlingar, som under senare tid genomförts, och de erfarenheter, som i övrigt vunnits, ge icke heller anledning till att motse någon snabb förbättring

av importen. Möjligheterna att få till stånd import av så viktiga varor som byggnadsjärn te sig sålunda snarare försämrade under de närmaste månaderna. Den ogynnsamma utvecklingen av importen kommer troligen under åtskillig tid framåt att påverka hela vårt ekonomiska läge.

Ett annat viktigt drag i det nuvarande konjunkturläget är, att *exporten* stannat på en relativt låg nivå. För första halvåret i år har den sammanlagda exportvolymen legat omkring 40 % lägre än under de närmaste förkrigsåren. Det ansträngda läget i fråga om arbetskraften och åtskilliga råvaror har lett till en intensiv konkurrens mellan export och hemmamarknad om de befintliga produktiva resurserna. Behovet utomlands av flera av våra normala exportvaror har varit och är alltså nära nog obegränsat. För att undvika inflationstendenser och ett överdrivet anspråktagande av våra resurser har i jämförelse med denna stora efterfrågan exporten i viss grad måst hållas tillbaka i det handelsutbyte, som hittills etablerats med utlandet.

Det har med ledning av förkrigstidens erfarenheter uppställts som ett axiom, att konjunkturväxlingarna i främsta rummet härleda sig från utlandet och framförallt förmedlas genom exporten. Vi stå i detta avseende tydligen i ett långt ifrån normalt konjunkturläge. Exporten ligger uppenbarligen vid en lägre nivå än som skulle betinga en alltför hög inkomstnivå med däremot svarande inflationstendenser. Man måste tydligen vända sig mot hemmamarknaden för att finna de faktorer, som i främ-

sta rummet ha lett till, att överdrivna anspråk ställts på våra produktiva resurser.

Den svenska hemmamarknaden kännetecknas i dag av en statistiskt svårgripbar men allmänt expansiv fredskonjunktur. Denna fredskonjunktur har såväl ett materiellt som ett psykologiskt underlag. En rad behov såväl inom den enskilda som den kollektivt inriktade konsumtionen har blivit eftersatta under kriget. Detta gäller så växlande nyttigheter som sjukhus, skolor, vägar, elektrisk materiel, nybyggnad, modernisering och reparation av bostäder, inventarier samt kläder. Krigets slut har medfört ett starkt tryck i syfte att snabbast möjligt tillgodose sådana eftersatta behov. En mycket väsentlig förskjutning torde även — i avslutning till de penningpolitiska deklARATIONERNA — under det senaste året ha ägt rum i allmänhetens och näringslivets förväntningar om den framtida prisutvecklingen. Man torde i långt mindre utsträckning än tidigare uppskjuta nyanskaffningar i avvaktan på ett kommande prisfall. Tvärtom har man nog på de flesta områden accepterat prisstegringen som definitiv. I vissa fall har måhända även en förväntan om fortsatta prisstegringar, främst på något längre sikt, utlöst en tidigare uppskjuten efterfrågan. De ekonomiska möjligheterna att finansiera ökade nyanskaffningar äro också i regel goda. Företagens och kommunernas finansiella ställning har i regel icke tagit skada av kriget utan tvärtom förbättrats. Den tioåriga högkonjunkturen har lett till en konsolide-

ring av de enskilda hushållens ekonomi. Inställningen på full sysselsättning har troligen ökat benägenheten att engagera sig för en hög standard. Inkomstutjämnningen mellan olika befolkningsgrupper har samtidigt fört upp de sämre ställda, framför allt inom jord- och skogsbruksbefolkningen, till en högre realinkomst än före kriget med möjlighet till en höjd konsumtion. Erinras må därom, att reallönen för arbetare inom jord- och skogsbruk sedan förkrigstiden stigit med omkring 30 %. Många tecken tyda på, att den utjämnande inkomstpolitiken i förening med det höga prisläget för skogsprodukter givit upphov till en utpräglad högkonjunktur på landsbygden. Den betydande ökningen av bostadsbyggandet utanför de medelstora och större tätorterna utgör ett i och för sig glädjande symptom därpå.

Av naturliga skäl har fredskonjunkturen i hög grad kommit att inriktas på *investeringsverksamheten*. Det är i främsta rummet anskaffandet av nya varaktiga konsumtions- och produktionsvaror, som har kunnat uppskjutas under kriget, och behovet av sådana gör sig därför nu gällande med särskild styrka. I den allmänna diskussionen av investeringsverksamhetens utveckling har uppmärksamheten främst kommit att inriktas på *byggnadsverksamheten*, vilket torde förklaras därav, att denna ensam alltså står under mera fullständig kontroll på samma sätt som under kriget. Av intresse är emellertid att konstatera, att byggnadsverksamheten i jämförelse med andra stadsnäringsar endast stigit relativt obetydligt

över den nivå, som nåddes under högkonjunkturen före kriget. Av det samlade tillskottet av arbetskraft till stadsnäringarna sedan krigets början om sammanlagt omkring 230 000 personer, torde endast 5 000 eller möjligen 10 000 ha funnit sysselsättning i byggnads- och anläggningsverksamhet. Den alldeles övervägande delen av det nämnda tillskottet har strömmat till mindre och större industriföretag (135 000), till hantverk (c:a 35 000), handel (c:a 25 000), samfärdsl (c:a 15 000) och allmän tjänst (c:a 20 000). Att sysselsättningen inom byggnadsverksamheten icke stigit högre, förklaras givetvis främst därav, att man efter krigets slut trots olika växlingar upprätthållit en relativt restriktiv kontroll av byggnadsverksamheten. I förhållande till den löpande byggnadsproduktionen har därjämte antalet sysselsatta kunnat hållas nere genom den pågående rationaliseringen, som bl. a. tagit sig uttryck i en utjämnning av byggnadssäsongerna.

Byggnads- och anläggningsverksamheten utgör emellertid normalt endast omkring hälften av den samlade investeringsverksamheten. Av samma storleksordning voro före kriget andra investeringar i konsumtions- och produktionskapital. Sedan de olika krisregleringarna successivt avvecklats, ligger denna del av investeringsverksamheten i huvudsak utanför statlig kontroll, och fredskonjunkturen har därför på dessa områden kunnat sätta in utan andra hämningar än dem, som bestå i bristande tillgång på varor. Anskaffningen av maskiner för produktionen, fartyg för handels-

flottan, rullande materiel för transportväsendet, butiksinredningar, anskaffning av sådant konsumtionskapital som möbler, inventarier, spisar, kylskåp, radioapparater, cyklar, bilar, båtar samt material för diverse reparationer kan sålunda i allmänhet ske utan någon behovsprövning i den utsträckning som den ansträngda marknaden tillåter. Det är därför ingen tillfällighet att omkring hälften av den ökning av industriens sysselsättning, som ägt rum sedan år 1939, hänförs sig till verkstadsindustrien, där flertalet av dessa produkter framställas. Utbyggnaden av verkstadsindustrien har visserligen främst ägt rum i samband med upprustningen under kriget, men något bakslag har därefter icke inträtt utan sysselsättningen har ytterligare ökat. På gränsen till investeringsverksamheten står sådana konsumtionsvaror av mera varaktigt slag som kläder och skodon. Även på sådana områden torde fredopsykologien i förening med inkomstkonjunkturen ha utlöst tidigare uppdämd efterfrågan.

Även beträffande större delen av konsumtionen i övrigt gäller, att den, sedan flertalet av krisregleringarna avskaffats, icke längre kan direkt påverkas genom åtgärder från det allmännas sida. Man kan endast inregistrera resultaten av inkomstutvecklingen, sådan den gestaltat sig under det allmännas medverkan.

Resultatet av denna översikt blir sålunda, att den inflationskonjunktur, som i dag råder med en extraordinär anspänning av hela konsumtionsvarumarknaden, i främsta rummet bäres upp av en investeringshousse i kon-

sumtions- och produktionskapital utanför det relativt strängt reglerade byggnadsområdet. Denna analys av läget kan ge vissa anvisningar om den ekonomiska balanspolitikens inriktning, samtidigt som den visar svårigheten att på ett framgångsrikt sätt genomföra den ekonomiska politikens balansakt.

Man får utgå ifrån, att man genom regleringsanordningar endast behärskar den del av investeringsverksamheten, som består av byggnads- och anläggningsverksamhet. Vill man genom åtgärder på detta område mera väsentligt minska det allmänna inflationstrycket, måste man tydligen först skapa en partiell kris på byggnadsmarknaden. Produktionen på detta område måste skäras ned så starkt, att en väsentlig arbetslöshet bland byggnadsarbetarna uppstår. På grund av olika skäl kan man emellertid betvivla lämpligheten av en sådan politik. Arbetsmarknaden kännetecknas nu en gång icke av full rörlighet mellan olika yrken. Särskilt byggnadsfacken med deras relativt höga löner kännetecknas ju i hög grad av det förhållandet, att det finns en väg *in* men knappast någon väg *ut*. En nedpressning av byggnadsverksamheten är därför ganska säkert liktydig med en bestående arbetslöshet. Man får emellertid vidare komma ihåg, att även en så skenbart rörlig företagsform som byggnadsverksamhet för sin ekonomi kräver en viss grad av stabilitet. En kris inom byggnadsindustrien är ägnad att rubba själva företagsorganisationen och försämra dess funktionsduglighet på längre sikt.

Avgörande blir emellertid, att en längre gående nedpressning av byggnadsverksamheten skulle strida mot alla rimliga uppfattningar om angelägenhetsgraden av olika slags produktion. Det råder en utpräglad bostadsbrist. Industriens byggnadsbestånd behöver på många håll förnyas och utvidgas. Nybyggnader inom distributionen, transportväsendet och på det kommunala området ha under kriget måst starkt eftersättas. Det ter sig därför orimligt att genomföra en nedpressning på detta område och skära bort en rad angelägna behov enbart därför, att man här äger ett regleringsinstrument. Vinsten i fråga om arbetskraft på andra områden är tvivelaktig, och i den mån en överströmning till andra områden kommer till stånd, kommer den på ett oregerat sätt att tillföras olika konsumtions- och investeringsområden, som måhända måste tillmätas en långt lägre angelägenhetsgrad. Den partiella planhushållningen står här inför ett svårt dilemma. Det ter sig motbjudande att stoppa byggandet av skolor och sjukhus, om därigenom endast behovet av arbetskraft för exempelvis restauranger och nöjesindustri bättre kan tillgodoses. Redan en stabilisering av byggnads- och anläggningsverksamheten torde kunna sägas innebära en snedvridning av produktionen i förhållande till en rimlig angelägenhetsprövning. Häri visar sig i själva verket överkonjunkturens största risker vid sidan av inflationsfaran, nämligen i en snedvridning av användningen av de produktiva resurserna och framför allt av arbetskraftens in-

riktning på olika ändamål. Man måste sålunda göra klart för sig, att i nuvarande inflationsläge ett försök att behärska konjunkturen genom en kombination av export- och byggnadskontroll endast kan uppnå begränsade resultat. Inflationskonjunkturen söker sig andra vägar i näringslivets vinklar och vrår, där icke ens den längst gående regleringsfantast vägar tänka sig att fullständigt kontrollera priser, löner, sysselsättning, produktion och konsumtion.

Detta utesluter givetvis icke att det framstår som en angelägen uppgift att så långt möjligt och inom praktiska gränser utnyttja de medel för en begränsning av inflationstendenserna, som stå till förfogande. Det är bland annat nödvändigt att söka hålla tillbaka den hausse i fråga om byggnads- och anläggningsverksamheten, som söker att tränga sig fram. Frånsett det aktuella behovet att anpassa anspråken efter tillgången på produktiva resurser och strävan att begränsa den allmänna inflationskonjunkturen, fyller en sådan politik en konjunkturutjämnande uppgift. Den legitima strävan att snarast möjligt reparera, modernisera, rationalisera, höja standarden och öka kapaciteten som nu besjalar kommuner, statliga myndigheter och enskilda företag skulle, om den kunde tillfredsställas, otvivelaktigt resultera i en investeringshausse, som med nödvändighet skulle följas av ett bakslag. Byggnadsregleringens uppgift blir ur denna synpunkt att »mangla ut» fredskonjunkturen, att så långt som möjligt *skjuta upp*. Den kan därigenom även bidra till att skapa

underlag för en mera varaktig god konjunktur.

En reglering av byggnads- och anläggningsverksamheten möter emellertid i fredstid väsentligt större praktiska svårigheter än under kriget. Det är väsentligt svårare att få till stånd en acceptabel prioritetsskala mellan olika fredstida behov, under det att kriget alldeles odiskutabelt ställde vissa elementära försvars- och försörjningsintressen i förgrunden. Särskilt svårt blir det givetvis att uppställa några regler för en avvägning mellan å ena sidan hemmamarknaden med dess strävan till standardförbättring och å andra sidan exportintressen av kortsiktig och långsiktig art. Lika svårt är det att väga behovet av att rationalisera produktionen respektive öka olika näringsgrenars kapacitet mot behovet av anläggningar, som öka trivseln i företag och samhällen. Ytliga politiska hänsyn komma lätt att påverka bedömningen där angelägenhetsgraden i övrigt är svårbedömd. Vid en så stark begränsning av byggnadsverksamheten i förhållande till de aktuella anspråken, som det nu är fråga om, tvingas man emellertid ofrånkomligt att söka iakttaga en viss planmässighet i fråga om investeringarnas sammansättning. Det blir i nuvarande läge meningslöst att skapa nya produktionsanläggningar, om icke kravet på arbetskraft kan tillgodoses. Utbyggnaden av olika näringsgrenar måste sålunda hållas tillbaka så att de nya företagen kunna fullt bemannas. Bostadsbyggandet på olika orter måste hålla jämna steg med anspråken på arbetskraft. Utbyggnaden av

råvaru- och kraftproduktionen måste ske i takt med de ökade behov, som framträda genom utbyggnad på andra håll. Skall en planering av byggnadsverksamheten över huvud taget genomföras, måste vissa relativt enkla proportionalitetslagar iakttagas. Om detta icke sker, uppstå flaskhalsar, som på vissa punkter ytterligare skärpa den allmänna knapphet på arbetskraft, bostäder och råvaror, som ändå uppstår genom det allmänna inflationsläget. När nu en reglering av byggnadsverksamheten blivit nödvändig, måste man ställa det kravet på planmässighet i dess tillämpning att den begränsade byggnadsverksamheten inriktas på ett sådant sätt, att icke därigenom trycket på de knappa resurserna onödigtvis skärpes.

Som så ofta när det gäller ekonomiska problem får uppmärksamheten i antiinflationpolitiken emellertid icke inriktas enbart på en eller ett fåtal punkter av det ekonomiska systemet. Byggnadskontrollen är lika litet som valutapolitik eller priskontroll något konjunkturpolitiskt universalmedel, allra minst i nuvarande läge. Vill man söka uppnå och bevara en samhällsekonomisk balans, måste uppmärksamheten inriktas på hela det ekonomiska systemet, export, investeringar och konsumtion. Varje ökat anspråk, som från något av dessa håll ställs på de produktiva resurserna, kommer att öka inflationstrycket och kan leda till en ytterligare snedvridning av våra produktiva resurser, om det icke motväges av en kompenserande minskning på annat håll.