

DISKUSSIONEN KRING DEN ENGELSKA UPPBYGGNADSPOLITIKEN

Av INGVAR SVENNILSON

Storbritannien var före kriget Sveriges viktigaste handelspartner, avnämare av mer än en femtedel av svensk export. Man felbedömer emellertid Storbritanniens betydelse för svensk ekonomi, om man endast tar i betraktande handelsförbindelserna med de brittiska öarna. Storbritanniens stora roll i de ekonomiska sammanhangen betingas främst därav, att det bildar en av de viktigaste knutpunkterna i världshandelns invecklade nätverk.

Hela det brittiska imperiets handel påverkas ju i hög grad av moderlandets läge och handelspolitik. Från imperiet gå i sin tur starka ekonomiska förbindelser vidare till andra för vår utrikeshandel betydelsefulla länder och främst en andra viktig knutpunkt i världshandel, Förenta staterna. Före kriget var det ju främst detta land, som angav takten i de internationella konjunkturväxlingarna. Dess andel av vår export var endast omkring en tiondel, och den direkta spridningen av de amerikanska konjunkturimpulserna var därför knappast av helt utslagsgivande betydelse. De kraftigaste verkningarna på vår konjunktur uppstodo sannolikt genom förmedling av andra länders handel och det brittiska imperiet spelade därvid en mycket betydande roll.

Även på den internationella handelns område måste man ju räkna med en multiplikator-effekt av den innebörden, att ett primärt bortfall av inköpen från ett land, genom återverkningar på andra länders ekonomi, kan få större återverkningar på samtliga länders export. I vilken grad ett visst lands export därvid kommer att påverkas blir beroende av, hur den internationella handelns nätverk sträcker sig i olika riktningar. Ofta gå de starkaste återverkningarna av en de-

pression i ett land på ett annat lands export i främsta rummet icke direkt utan förmedlas i stället av utrikeshandeln med tredje länder. Konjunkturspridningen blir i så fall främst indirekt. Ur denna synpunkt intar Storbritannien med sin stora och spridda utrikeshandel uppenbarligen en strategisk ställning på världsmarknaden.

Tilläggas bör, att Storbritanniens relativa betydelse på det handelspolitiska området efter kriget framstår som särskilt stor med hänsyn till den förödelse, med däremot svarande bindning av det ekonomiska livet, som gått fram över den europeiska kontinenten. Denna utveckling har å ena sidan försvagat Storbritanniens ekonomiska ställning liksom vår egen, men har å andra sidan ökat dess relativa betydelse som ett västeuropeiskt ekonomiskt centrum.

Men även som en parallellföreteelse till vår egen ekonomi kommer den engelska utvecklingen under den närmaste framtiden att erbjuda ett stort intresse ur svensk synpunkt. Storbritannien har för närvarande valt en medellinje mellan fri och dirigerad ekonomi. Hur denna linje i framtiden kommer att förskjutas, blir säkerligen inte bara av betydelse för våra ekonomiska förbindelser med Storbritannien utan kommer även i hög grad att ge jämförelsepunkter för den svenska diskussionen. En viss likhet i läget under de närmaste åren kan man ju också konstatera så till vida, att planer för stora statliga utgifter konkurrera med de enskilda anspråken om ett knappt produktionsutrymme. Men samtidigt föreligga väsentligt större skillnader i de ekonomiska förutsättningarna. Först sedan dessa blivit klarlagda, har man möjligheter att överföra erfarenheter från engelsk ekonomisk politik.

Under det senaste året har i England förts en livlig diskussion om de ekonomiska utvecklingsmöjligheterna och den ekonomiska politiken. Fakta och synpunkter ha därvid framlagts i regeringsdokument, parlamentstryck, tidningar och tidskrifter samt i floran av småtryck från partier, organisationer och vetenskapliga institutioner. Däremot saknas större sammanfattande översikter. Vill man utifrån söka närma sig och analysera det engelska problem-läget, kan man med hänsyn till bristen på reguljärt statistiskt material och andra primära uppgifter icke göra annat än bygga på den bild av läget, som kommer fram genom sovring av denna dis-

kussion.¹ Denna artikel är endast avsedd att söka fylla denna anspråkslösa funktion i fullt medvetande om att underlaget måste bli ganska bristfälligt, även om det kunnat kompletteras genom personliga intryck och kontakter.

När det gäller att bedöma den engelska utvecklingen på något längre sikt, är det risk att man låter sig vilseledas av det läge, som rått under de hittills gångna fredsmånaderna. Möjligen skulle läget på den engelska hemmamarknaden kunna karakteriseras som en inverterad likviditetskris. Det råder förvisso ingen monetär illikviditet. Både hos enskilda och företag kan man konstatera betydande köpkraftsöverskott och monetära reserver. Typiskt för läget är tvärtom den utpräglade bristen på varor och produktionsmedel. Det fredliga produktionssystemet har under kriget blivit tömt på rörligt produktionskapital. Bristen på valutor och framför allt på arbetskraft har förhindrat en snabb påfyllnad.

Liksom en svag monetär likviditet inskränker handlingsfriheten i näringslivet, har illikviditeten i fråga om reala produktionsmedel skapat en vidsträckt tröghet till förändringar och tendenser till stagnation. Det ekonomiska systemet har i hög grad låst sig. Varje produktiv verksamhet väntar på produktionsmedel från något annat håll. Igångsättningssvårigheterna ökas av arbetskraftens obenägenhet att återgå till vissa gamla produktionsområden, där arbetsförhållandena äro mindre gynnsamma. — Exempelen på hur alla vänta på alla kunna mångfaldigas. Textilindustrien väntar på att arbetskraften skall återvända. För att detta skall ske, fordras i många fall, att fabriker och bostäder nybyggas, eller att nya maskiner kunna anskaffas. Leveranstiderna för textilmaskiner äro emellertid mycket långa. Byggnadsverksamheten hålles tillbaka av brist på byggnadsmaterial. Den grundläggande orsaken är delvis bristen på kol. Kolindustrin i sin tur saknar arbetskraft; för att stoppa flykten från kolgruvorna, måste arbetsvillkoren förbättras genom en grundlig modernisering på arbetsplatserna. Den låga kolproduktionen begrän-

¹ Bristen på statistiskt primärmaterial har, sedan denna artikel skrevs, delvis blivit avhjälpt genom den sedan januari 1946 av Central Statistical Office utgivna och för svensk statistik i hög grad förebildliga Monthly Digest of Statistics.

sar exporten och minskar möjligheten till import, bland annat av trävaror, vilket i sin tur hindrar byggnadsverksamheten att komma i gång. Allmänt gäller, att den låga exportnivån begränsar möjligheterna till import, däribland av många viktiga råvaror.

För att från grunden bygga upp ett sådant tomkört och felinriktat produktionssystem har det varit nödvändigt att behålla hela krigstidens regleringsapparat och även bygga ut den i nya riktningar. Som ett led däri har måst ingå en fullständig import- och valutakontroll. Resultatet skulle eljest blivit en mycket betydande ökning av importen, en utveckling, som inte skulle vara förenlig med det valutapolitiska läget. Men förhållandena i Storbritannien ge också otvivelaktigt anledning till den reflexionen, att en i och för sig nödvändig regleringsapparat motverkar sina egna syften, i den mån den icke organiseras på ett smidigt sätt.

Det som gör Storbritanniens ekonomiska problem särskilt svårlösta är, att man icke endast står inför uppgiften att *ställa om* produktion och arbetsmarknad från krigs- till fredsfot utan samtidigt måste genomföra en gigantisk *uppbyggnad* av samhällen och näringsliv. Som redan antytts, äro de egentliga omställningsproblemen och de mera långsiktiga uppbyggnadsproblemen på ett oupplösligt sätt inflätade i varandra. De sistnämnda problemen äro emellertid med nödvändighet tidskrävande till sin natur, och därför synes det ofrånkomligt, att omställningsprocessen blir långt utdragen i tiden. De viktigaste sammanhangen ha redan berörts: arbetskraftens omflyttning blir beroende av en reorganisation av vissa näringsgrenar och en omfattande nybyggnadsverksamhet; importen av livsmedel och råvaror blir likaså beroende av exportindustriens reorganisation. Slitningen mellan å ena sidan ett kortsiktigt intresse av en snabb omställning och å andra sidan ett långsiktigt intresse av en grundlig reorganisation skapar otvivelaktigt ett dilemma för den ekonomiska politiken. — Brytningen kommer tydligt fram på exportens område. För att snabbt skaffa valutor till råvaru- och livsmedelsinköp tvingas näringslivet att ägna en stor del av sin kapacitet åt export. Denna politik gynnas av den allmänna varuknappheten i världen, som skapar en »sellers market», och gör det möjligt att under de närmaste

ären även till höga priser sälja varor, vilka på längre sikt icke kunna ha någon större marknad. En sådan politik, som ger även en mindre väl organiserad industri en god konjunktur, kan emellertid komma att fördröja en mera genomgripande nyorientering av produktionen mot områden, som kunna väntas erbjuda en god exportmarknad på längre sikt.

Man måste sålunda utgå ifrån, att Storbritannien under den rekonstruktionsperiod, det nu står inför, under åtskillig tid framåt kommer att belastas av svårlösta igångsättningsproblem, som bottna i trögrörlighet hos arbetskraften samt brist på råvaror och andra produktionsmedel. Som senare skall beröras, kunna dessa svårigheter lättas, i den mån möjligheter till kredit från utlandet erbjuda sig och utnyttjas. Även om svårigheterna efter en tid bli mindre, kommer Storbritannien emellertid under en ganska lång period att stå inför olösta uppbyggnadsproblem. Till endast en mindre del sammanhånga dessa med den förstörelse, som ägt rum under kriget. I stor utsträckning lågo de latent i det engelska ekonomiska och sociala systemet redan före krigets början. Läget kan väl bäst karakteriseras så, att de väldiga problem, som redan tidigare förelågo, ha aktualiserats genom den ekonomiska kris, som blivit en följd av kriget. Man har fått klart för sig, att de svårigheter kriget lämnat efter sig endast kunna lösas på ett varaktigt och tillfredsställande sätt genom att man på allvar tar upp de mera grundläggande samhälls- och näringslivsproblemen.

I samband med de engelsk-amerikanska låneförhandlingarna lämnades i en engelsk vit bok en redogörelse för de ekonomiska förlusterna genom kriget.¹ Handelsflottan har reducerats från 22 till 16 milj. ton (deadweight). 4 miljoner hus ha skadats, varav 210 000 ha blivit fullständigt förstörda och 250 000 så skadade, att de ej kunna bebos. De sammanlagda skadorna på egendom ha uppskattats till £1 450 miljoner vid nuvarande kostnader eller £860 miljoner i 1938 års priser. Eftersatta reinvesteringar i näringslivet uppskattas till närmare £900 miljoner i nuvärde. Därtill kommer nedgång i lager och eftersatt förnyelse av enskild lös egendom. Investeringarna i utlandet ha minskats med mer än £1 miljard. Skulderna till utlandet ha sam-

¹ Statistical material presented during the Washington negotiations. Cmd 6707.

tidigt stigit med närmare £3 miljarder, med imperieländerna som de största fordringsägarna. Utdelning och ränta på fordringar i utlandet ha netto nedgått från i runt tal £200 till £100 miljoner. Inklusive nettoskuldsättningen i utlandet uppskattas förlusterna genom kriget netto till £7,3 miljarder eller omkring $\frac{1}{4}$ av nationalförmögenheten. Till jämförelse kan nämnas, att nettoinvesteringarna år 1938, som ju lågo väsentligt under »full-sysselsättnings»-nivå, endast uppgingo till £345 miljoner.² Om hänsyn toges till höjda priser, motsvarar sålunda kapitalförtäringen under kriget 10 à 15 års investering vid förkrigstidens nivå. Upp emot hälften härav motsvaras dock av en ökning av skulden till utlandet, vilken — att döma av bestämmelserna i det engelsk-amerikanska låneavtalet — delvis kan komma att bli föremål för nedskrivning.

Det engelska uppbyggnadsprogrammet sträcker sig emellertid långt utöver förlusterna under kriget. Det koncentrerar sig framför allt till två områden: bostäder och samhällsbildningar samt industriapparaten.

De mera fullständiga beräkningarna angående det framtida *bostadsbehovet* sluta för det närmaste årtiondet på en volym av storleksordningen 6 miljoner hus.³ Till jämförelse kan nämnas, att byggnadsverksamheten före kriget låg på en nivå av endast omkring 300 000 hus. De stora behoven betingas främst av trångboddhet samt behovet att ersätta äldre hus och röja upp i slumkvarter. Tillväxten i antalet familjer samt bombskadorna äro i jämförelse därmed av mindre betydelse. Planer föreligga att flytta ut befolkningen från hopplöst »congested areas» i storstäderna London, Manchester o. s. v., att sålunda delvis överge de äldre samhällena som bostadsområden och utanför dem grunda *nya bostadsområden* och hela »drabant»-städer.⁴ En sådan utveckling betraktas bland experter på stadsplanering och samhällsutveckling som ofrånkomlig. I den mån den förverkligas, kommer krav att ställas icke endast på nya bostäder

² An Analysis of the Sources of War Finance and Estimates of the National Income and Expenditure in the Years 1938 to 1944. Cmd 6623.

³ S. Moos, Estimates of Housing Needs, Institute of Statistics Oxford, Bulletin Sept. 22, 1945.

⁴ Jfr exempelvis P. Abercrombie, Greater London Plan 1944, His Majesty's Stationary Office, London 1945.

utan även på hela skalan av kapitalkrävande kommunala anläggningar.⁵

Det andra viktiga området för rekonstruktionsarbetet är *industrien*. Även i högindustrialiserade länder spela dock investeringarna i fabriksanläggningar och maskiner en relativt blygsam roll vid sidan av de tyngre investeringarna i bostäder och kommunala anläggningar. Av hela bruttoinvesteringarna i Storbritannien före kriget hänförde sig endast en mindre del (omkring $\frac{1}{6}$) till fabriker och maskiner, trots att en relativt snabb utveckling ägde rum inom vissa industrigrenar. Även en fördubbling av investeringsbeloppet på detta område skulle därför icke på ett mycket radikalt sätt rubba balansen i samhällsekonomin. Men ändå är det industriella uppbyggnadsprogrammet av en betydande storleksordning. Dess betydelse under de närmaste åren ökas därigenom, att moderniseringen av industristrukturen hör till de mest brådskande uppgifterna icke endast därför, att detta är den snabbaste vägen att uppnå en produktivitetökning, utan kanske främst för att tillräckligt snabbt kunna lösa landets internationella betalningssvårigheter genom utveckling av en effektiv exportproduktion.

Den engelska industrien kännetecknas i dag därav, att hypermoderna industrieföretag stå vid sidan av stora förslummade industriområden. Denna motsats har accentuerats under kriget med dess ensidiga utveckling av rustningsindustrien, men den grundlades redan under förkrigsåren. Storbritannien upplevde under 1930-talet en mycket splittrad konjunktur. I skydd av valutadeprecieringen år 1931 samt den följande protektionistiska strömkantringen fingo hemmamarknadsindustrierna en snabb utveckling. I samband härmed kom en förnyelse av produktionsapparaten till stånd på sådana områden som elektrisk industri, motorindustri, konfektionsindustri och kemisk-teknisk industri. Produktionen för export gick samtidigt tillbaka och nådde aldrig högre än 70 à 80 % av 1929 års nivå.⁶ Mest utpräglad var tillbakagången inom textil- och kolindustrien. Kolexporten gick ned med $\frac{1}{3}$. Inom textilindustrien var tillbakagången störst för bomullsväverierna, vilkas exportproduktion sjönk med

⁵ Jfr G. D. H. Cole, *Building and Planning*, London 1945.

⁶ *Britain in recovery*, London 1938.

närmare hälften. Inom järnindustrien var utvecklingen mera splitt-rad. En viss stegring av totalproduktionen ägde rum, men exporten sjönk med $\frac{2}{5}$. På dessa stillastående eller tillbakagående produktionsområden var den tekniska förnyelsen långsam. Industrierna ledde under det ekonomiska trycket av en för stor kapacitet. En lång serie olika rekonstruktionsplaner sågo dagen. Flertalet blevo aldrig förverkligade på grund av motsättningar inom vederbörande branscher. I varje fall förmådde man icke genom mera omfattande åtgärder mera allmänt öka industriens effektivitet. Undantag bildade mera framåtsträvande företag inom vederbörande branscher, såsom fallet var inom järn- och stålindustrien.

Genom jämförelser med amerikanska förhållanden, som verkställdes under och efter kriget, har vissa engelska industriers efterblivenhet i fråga om teknisk utrustning och effektivitet kunnat närmare belysas.⁷ Inom de stora industrigrupperna kol, järn och bomull ha nu planer utarbetats för en grundlig reorganisation. De investeringsbelopp som nämnts äro för var och en av dessa industrier av storleksordningen £100 à 200 miljoner. Liknande planer göras upp inom andra industrigrupper av mindre format. Men den långsiktiga reorganisationen kan icke lösas inom ramen för äldre industrier. Vid sidan därav blir det nödvändigt genomföra en utbyggnad i nya riktningar. Delvis kan man här utnyttja produktionsapparaten från rustningsindustrien, exempelvis flygmaskinsfabrikerna. Som exempel på andra områden kan nämnas konstsilkeindustrien, som redan under kriget gått snabbt framåt, och den kemiska industrien, där utbyggnader planeras i syfte att övertaga gamla tyska marknader.

Uppbyggnadsplanerna för olika områden innebära, att det under en lång period kommer att krävas en väsentligt större kapitalbildning än tidigare. I de prognoser som uppgjorts för sysselsättning och nationalinkomst har man räknat med, att upp till en fördubbling (i oförändrade priser) av nettoinvesteringarna i jämförelse med

⁷ *L. Rostas, Industrial Production, Productivity and Distribution in Britain, Germany and the United States, Economic Journal, april 1943. Angående bomullsindustrien: Report of the Cotton Textile Mission to the United States of America (The Platt Report), London 1944.*

förkrigstiden (1938) kan bli nödvändig, om uppbyggnadsprogrammet skall kunna genomföras i tillräckligt snabb takt.⁸ Detta innebär dock icke en fördubbling av den i investeringsverksamhet sysselsatta arbetskraften, som närmast bör vara proportionell mot bruttoinvesteringen. Förslitningen bör ju på kort sikt icke stiga i takt med nettotillskotten av kapital.

Andra ökade anspråk på det nationella produktionsutrymmet ställer *utvidgningen av social- och sjukvården samt skolväsendet*. Till detta får läggas en eventuell *ökning av försvarsutgifterna* i jämförelse med förkrignivån. Enligt vissa beräkningar komma dessa utvidgningar av den statliga verksamheten att innebära en ökning av sysselsättningen på detta område med 20 %. Staten kommer därmed, fränsett de socialiserade näringsgrenarna, att sysselsätta omkring 15 % av landets arbetskraft.¹ Men osäkerhetsmarginalen för dessa beräkningar är naturligtvis mycket vid, särskilt med hänsyn till det ovissa militär-politiska läget.

I vad mån de här berörda olika anspråken på landets arbetskraft och övriga produktionskrafter kunna tillfredsställas utan att inkräkta på en konsumtion av förkrigsstandard blir naturligtvis beroende av, i vad mån Storbritannien för att finansiera sin återuppbyggnad tar i anspråk lån från andra länder. Storbritannien hade ju redan före kriget ett underskott i sina löpande betalningar gentemot utlandet, och detta underskott har ökats genom bortfallet av ränte- och fraktinkomster. Redan en utjämning av betalningsbalansen vid förkrigstidens import skulle sålunda kräva en ökad export. Den ökade exportproduktionen måste inkräkta på den inhemska investering eller — eftersom detta skulle betyda, att uppbyggnadsarbetet hölles tillbaka — snarare den konsumtion, som eljest skulle ha varit möjlig vid full sysselsättning. Sparandet i reala termer måste m. a. o. ökas, om en växande skuldsättning till utlandet skall kunna undvikas. Denna

⁸ N. Kaldor, *The Quantitative Aspects of the Full Employment Problem in Britain*, appendix till W. Beveridge, *Full Employment in a free Society*, London 1944. T. Barna, *A Manpower Budget for 1950*, London and Cambridge Economic Service Bulletin, October 1945.

¹ Barna, a. a.

sparprestation får läggas till behovet av en omfattande inhemsk kapitalbildning. Av allt att döma råder det ganska fullständig enighet i England därom, att man — fränsett den första omställningsperioden — icke i större utsträckning skall lita till utländskt kapital för sin återuppbyggnad. Såsom lord Keynes framhållit, är det planerade amerikanska lånet om £1100 miljoner mycket knappt tillmätt för att under ett par övergångsår, innan exporten hunnit uppnå planerad volym, täcka det överskott av import, som svarar mot löpande oundgängliga behov av livsmedel och råvaror. Endast genom att tränga tillbaka sådana behov kan utrymme skapas för import av kapitalvaror. I varje fall är det klart, att detta lån, om det kommer till stånd, långt ifrån är av den storleksordning, att det i större utsträckning kan bidra till finansieringen av den mera långsiktiga uppbyggnaden.

Den internationella fonden och banken kunna väl knappast heller påräknas för att i större utsträckning finansiera ett så långsiktigt och omfattande uppbyggnadsarbete, som Storbritannien nu står inför. Dess möjlighet att via fonden disponera främmande valuta har uppskattats till omkring £400 miljoner, men denna reserv får närmast anses vara avsedd som en buffert för en mera kortsiktig utjämning av betalningsförhållandena gentemot utlandet. Den valutareserv fonden erbjuder, motsvarar ju närmast forna tiders guldreserv. Som exempel på situationer, då ett utnyttjande av fonden torde kunna bli aktuellt, kan nämnas, att omställningen från krigs- till fredsekonomi går långsammare än beräknat eller att en kris i Förenta staterna leder till en minskning av den engelska exporten. I sådana fall ökas ju icke Storbritanniens möjligheter att finansiera den långsiktiga uppbyggnaden. Det är väl också tveksamt om den nya internationella bankens resurser kunna påräknas för någon större engelsk nettoimport av kapital. Även om banken skulle kunna bevilja Storbritannien ett uppbyggnadslån, förefaller det mindre sannolikt, att icke Storbritannien genom banken skulle komma att i viss utsträckning deltaga även i dess utlåning till andra länder.

Oavsett möjligheterna att låna, föreligger även en påtaglig obegenhet därtill från engelsk sida. Diskussionen om möjligheten att betala den relativt begränsade annuiteten på det planerade ameri-

kanska lånet (£35 miljoner) synes visa, att man på engelsk sida icke hyser något större förtroende till möjligheten att i sådant syfte öka exporten och skapa ett överskott i handelsbalansen. Om detta gäller ett så begränsat lån till låg ränta, bör det i än högre grad gälla ett större uppbyggnadslån på kommersiella villkor. En finansiering av uppbyggnaden i större utsträckning med utländskt kapital synes även, i varje fall för dagen, strida mot vissa grunddrag i nationens känsloläge. En politik, som leder till trygghet för en hygglig standard, föredrages nog, även om vägen dit präglas av »austerity», framför ett risktagande i ett snabbt ekonomiskt framåtskridande. Det synes i varje fall finnas skäl för att som ett mycket sannolikt alternativ utgå ifrån, att den engelska politiken under uppbyggnadsperioden kommer att inriktas på en ganska fullständig *självfinansiering*. Därmed förenklas problemställningen i princip, lika mycket som den skärpes i fråga om de praktiska svårigheterna.

Uppbyggnadsproblemet kan betraktas *realt-planmässigt* eller *monetärt-konjunkturmässigt*. Å ena sidan kan man fråga, vilket utrymme, som finnes för de nya arbetsuppgifterna, i vilken takt de kunna genomföras, och hur de komma att inkräkta på de löpande konsumtionsmöjligheterna. Den andra sidan av samma problem gäller de konjunkturmässiga verkningarna av uppbyggnadsarbetet, och hur dessa kunna modifieras genom det allmännas ekonomiska politik. Som ett specialproblem av särskild betydelse reser sig frågan om sambandet med och återverkningarna på den engelska handelspolitiken.

Att få ett fast grepp om frågan rörande det *reala utrymmet* för uppbyggnadsarbetet är naturligtvis mycket vanskligt för en utanför stående betraktare. Med ledning av tillgängliga uppgifter är det endast möjligt att bilda sig ett allmänt omdöme om tendenser och storleksordningar.

Utgår man, när man söker bedöma denna fråga, från förkrigstidens ekonomi, måste hänsyn främst tagas därtill, att nationens resurser även under högkonjunkturen på 1930-talet icke voro fullt utnyttjade. Enligt vissa grova uppskattningar skulle nationalinkomsten år 1938 ha kunnat ökas med mer än 10% eller omkring £¹/₂ miljard, om sysselsättningen varit mera fullständig.² Utgår man

² Kaldor, a. a.

från sådana beräkningar skulle en relativt snabb återuppbyggnad reallt sett kunna finansieras enbart genom en fullare sysselsättning. Man synes emellertid i den engelska full-sysselsättningsdiskussionen på många håll i hög grad ha underskattat de strukturella faktorerna i sysselsättningsproblemet. Arbetslösheten mot slutet av 1930-talet hade ju sin grund i en strukturell kris inom vissa engelska industrier med en relativt trögrörlig befolkning. Det är möjligt att sådana hinder för en full sysselsättning kunna övervinnas genom en mera framgångsrik efterkrigspolitik, som bland annat tar sikte på en ändamålsenlig lokalisering av nya företag. Men den strukturella omläggning, som det engelska näringslivet står inför, innesluter ett jättelikt omskolnings- och — trots all lokaliseringspolitik — väl även omflyttningsproblem. Om hänsyn härtill icke tages vid beräkningar av den tillgängliga arbetsstyrkan, måste detta förhållande i stället komma till synes i beräkningarna av produktiviteten. Att denna trots detta bör komma att stiga väsentligt under uppbyggnadsperiodens lopp säger sig självt. Ju mera efterblivna olika industrier varit, desto större böra effektivitetsvinsterna naturligtvis bli. Men det ligger också i problemets natur, att de främst komma att inställa sig på ett senare stadium av uppbyggnadsprocessen. Under ett tidigare skede kan produktionsutrymmet därför bli trångt.

Av engelska ekonomer ha framlagts olika kalkyler rörande balansen mellan de tillgängliga produktionsresurserna och de anspråk, som ställas på dem för olika ändamål efter den första omställningsperioden.³ Prognoserna ha förts fram till år 1950 och antagandena om produktivitetsstegringen över förkrignivån (1938) ha alternativt varierats från 0 till 20 %. Det förutsattes vidare, liksom alltid i engelsk planläggning, att uppbyggnaden skall genomföras med egna krafter. Sådana beräkningar måste naturligtvis i olika hänseenden röra sig med relativt vida osäkerhetsmarginaler av ovan i olika sammanhang antydd natur. De peka emellertid tydligt i den riktningen, att utrymmet för konsumtionen blir relativt trångt, om förkrigstidens kapitalbildning skall mera väsentligt överskridas (exem-

³ *Barna, a. a.*; jfr *Kaldor, a. a.*

pelvis med 50 % i förhållande till förkrigstidens bruttoinvesteringar). Även vid en relativt gynnsam produktivitetsutveckling kommer ännu efter en femårig uppbyggnadsperiod hela eller större delen av produktionsökningen i förhållande till förkrigstiden, med dess ofullständiga sysselsättning, att tas i anspråk av ökade investeringar, ökad statlig verksamhet (försvar, socialvård) samt ökad produktion för export. Vid en svagare produktivitetsutveckling kommer det engelska folket efter denna tid icke ens att ha återvunnit förkrigstidens levnadsstandard.

Såtilvida kan ju en sådan utveckling bedömas som gynnsam, att utgiftsökningen på de nämnda områdena, om den planenligt genomföres, bör garantera ett högt konjunkturläge. I själva verket bör inkomstutvecklingen bli sådan, att inflationsproblemet och omvänt varuknappheten blir permanent. Det inkomsttillskott som uppstår genom ökad sysselsättning och eventuellt höjd produktivitet borde ju normalt till en större del ha använts till att efterfråga mera konsumtionsvaror, om inkomstagarna fått välja fritt. Denna slutsats torde knappast rubbas, om hänsyn tages därtill, att det även under högkonjunkturen före kriget — med dess relativt låga nivå hos de inhemska investeringarna och begynnande avveckling av investeringarna utomlands — bör ha förelegat ett »översparande». Någon större ökning av den frivilliga sparbenägenheten, som skulle motsvara nationens uppbyggnadsbehov, kan man väl ej heller räkna med, snarare bör motsatsen vara fallet med hänsyn till de under ett långt krig eftersatta behoven. De finanspolitiska problemen skola ej här närmare behandlas. I detta sammanhang är det tillräckligt att konstatera, att den efter vissa lättnader i skattebördan kvarstående skattehöjningen sedan förkrigstiden väl i huvudsak kommer att svara mot ökade inkomstöverflyttningar — i form av räntebetalningar på statsskulden och socialbidrag — samt ökad statlig verksamhet i övrigt. En överbalansering av statens budget för att rätta till balansen mellan investeringsbehov och sparbenägenhet kan säkerligen, med hänsyn till de stora anspråk som ställas på skattebetalaren, icke komma i fråga. Den slutsatsen synes därför, om man bortser från extremt gynnsamma möjligheter av förbättrad produktivitet, vara ofrånkomlig, att uppbyggnaden i betydande utsträckning måste ba-

seras på ett »tvångssparande». Den engelska regeringspolitiken pekar också ganska tydligt i denna riktning. Man strävar att undvika det ena tänkbara alternativet för ett tvångssparande, inflationsvägen. Begränsningen av konsumtionen skall i stället nås genom att fullfölja krigstidens regleringar. När regeringen i oktober 1945 begärde och erhöll fullmakt för en 5-årsperiod att förlänga krislagstiftningen, var avsikten uppenbarligen denna. En förlängning av regleringarna sammanknöts icke — såsom här i landet — med ett mera kortsiktigt knapphetstillstånd, beroende på tillförseln från världsmarknaden. Det framhölls, att de skulle behållas för att under uppbyggnadsperioden säkerställa att »first things come first». Innan de kunde upphävas, måste varje man, kvinna och barn ha fått sin standard tryggad. Sådana ransoneringarna utformats i England — ett utjämnande poängsystem för livsmedel och kläder, kompletterat med produktionsförbud, standardisering och individuell behovsprövning — bilda de ett i sitt slag fulländat instrument för att komplettera beskattningen med ett starkt progressivt tvångssparande, där alla oavsett inkomst pressas ned mot en »austerity»-standard. Samtidigt stänga regleringarna vägen för en utveckling mot inflation. Englands uppbyggnadsproblem komma sålunda, som politiken lagts upp av den nu sittande regeringen, att lösas inom ramen för ett regleringssamhälle. Det som ur utlandets synpunkt blir av särskild betydelse är, att till denna politik som ett självskrivet led hör en ingående reglering av importen och i stor utsträckning exporten.

Hur länge denna regleringshushållning kommer att bestå, vore svårt att bedöma, även om man hade tillgång till alla data i den engelska ekonomiska ekvationen. Man får väl dock, ifrån nuvarande politiska utgångspunkter, räkna med, att en avveckling så småningom kommer till stånd. En rad olika faktorer komma därvid att bestämma takten. Påskyndande kommer bland annat att verka en snabbare och längre gående demobilisering, en ökad snabbhet i näringslivets omställning från krigsförhållanden, en vidgad långsiktig upplåning i utlandet, en snabb utveckling av exporten och allmän ökning av näringslivets effektivitet och därmed av nationalinkomsten. Men att regeringen i stor utsträckning kommer att begagna sina fullmakter att förlänga regleringssystemet hela 5-års-

perioden ut, förefaller långt ifrån osannolikt, åtminstone om uppbyggnadsarbetet skall genomföras med önskvärd snabbhet. En motsatt politik skulle för Storbritannien betyda ett utdraget ekonomiskt svaghetstillstånd.

En avgörande faktor i problemet blir givetvis utvecklingen av Storbritanniens utrikeshandel. Det har officiellt angivits, att exporten skulle behöva ökas med upp emot 75 % över 1938 års volym för att balansera betalningarna mot utlandet vid den större import, som svarar mot den beräknade större nationalinkomsten efter kriget. Hänsyn har därvid tagits till bortfallet av inkomster från investeringar i utlandet, respektive den ökade bördan av utlandslånen. Kan en *lönande* exportproduktion av denna omfattning icke komma till stånd, tvingas Storbritannien, om lånevägen alltjämt avvisas, att inrikta näringslivet mot en högre grad av självförsörjning. Därmed följer sannolikt en sänkning av näringslivets produktivitet, med en förlängning av uppbyggnadstidens svårigheter som följd.

I en rad engelska publikationer ha framlagts mycket pessimistiska synpunkter på möjligheterna att uppnå det uppställda målet för exporten. Det har påpekats, att textilvarorna och kolet före kriget sammanlagt svarade för nära 30 % av exporten. Expansionsmöjligheterna på dessa områden ha med hänsyn såväl till marknaderna utomlands som till arbetskraftsrekryteringen bedömts relativt pessimistiskt. Uppenbart är i varje fall, att expansionen i mycket hög grad måste koncentreras till andra områden, och att ökningen på dessa sannolikt måste bli större än det som mål uppställda genomsnittet. En strukturell förskjutning inom exporten i denna riktning, med särskilt stark ökning för maskingruppen, började redan före kriget, och under kriget bör ett underlag ha skapats inom rustningsindustrin för ett fullföljande därav.

Pessimismen i fråga om exportutvecklingen har också haft sin grund i de regler för valuta- och handelspolitiken för vilka Storbritannien under påtryckning från Förenta staterna bundit sig i Bretton-Woods-avtalet och det amerikanska låneavtalet med därtill fogat program för en världskonferens om handelspolitiken.⁴ Huvud-

⁴ Jfr *Hubert Henderson*, *The Anglo-American Financial Agreement*, Bulletin of the Oxford University of Statistics, januari 1946.

innehörden av de i dessa dokument fastslagna handlingsreglerna är som bekant, att Storbritannien accepterar multilaterala, icke-diskriminerande metoder i utrikeshandeln. Däri ingår som ett viktigt led, att dollar-poolen för imperiet och däremot svarande bindningar av imperiehandeln upplösas. Genom förbudet mot diskriminerande importregleringar blir villigheten att köpa av mindre betydelse för befrämjandet av exporten. Exporten kan icke längre stödjas med bilaterala bytesmetoder. Avgörande blir främst dess konkurrensförmåga i fråga om pris och kvalitet. Det kan givetvis icke förnekas, att denna orientering mot frihandel måste innebära ett avbräck för den engelska exportpolitiken. Under uppbyggnadsperioden kan ju Storbritannien knappast heller konkurrera med Förenta staterna i fråga om gynnsamma kreditvillkor. Varubristen tvingar till handelsmetoder, som möjliggör ett omedelbart utbyte av importvaror. Förhoppningarna rörande den engelska exporten få under dessa förutsättningar knytas till en allmän uppblomstring av världshandeln, som ju i sin tur blir beroende av konjunkturpolitiken i olika länder, respektive av den allmänna framgången i frihandelssträvandena. Skulle den engelska exportpolitiken misslyckas — vare sig förhoppningarna om världshandeln svikas eller på grund av egna omställningssvårigheter — föreligger risk för en ny strömkantring i engelsk handelspolitik. Det kan då framstå som en utväg att begagna det kryphål för en bilateral byteshandel, som i de nämnda avtalen öppnats därigenom, att man sökt infoga handeln i statlig regi med eller utan socialiserad produktion i ett handelssystem av liberal typ. Det säger sig självt, att försöket att på länder med förstatligat näringsliv tillämpa frihandelsns spelregler mycket lätt får karaktären av ett illusionsnummer utanför åskådarens kontroll.

På en punkt synes man emellertid på vissa håll ha missuppfattat följderna av de från engelsk sida accepterade avtalen. Man har menat, att ett sammanbrott för den i avtalen angivna handelspolitiken vore oundvikligt, om den engelska exporten såsom man befarar icke kan uppnå planerad volym. I själva verket ge avtalen, såsom starkt understrukits från engelskt regeringshåll, Storbritannien rätt att genom en allmän importbegränsning upprätta erforderlig balans i sina betalningar mot utlandet. Avtalen vända sig endast mot en i samband

med en sådan begränsning företagen diskriminering mellan olika länder. Genom bestämmelsen om »scarce currencies» i Bretton-Woods-avtalet, som icke upphävts genom senare avtalstexter, kvarstår för övrigt möjligheten att diskriminera mot ett land, som icke visar tillräcklig villighet till import. Denna bestämmelse blir av särskild betydelse för Storbritanniens handelspolitik i förhållande till Förenta staterna.

Den föregående diskussionen har tagit sikte på det ekonomiska läget efter kriget i det engelska moderlandet. Det skulle kunna invändas, att man vid ett sådant betraktelsesätt får ett falskt perspektiv, emedan man förbiser de enorma resurser, som kolonier och imperieländer erbjuda. I moderlandets utrikeshandel spela ju imperiets olika delar en utomordentligt betydelsefull roll. Före kriget gick mer än $\frac{2}{3}$ av exporten från de brittiska öarna till imperiet, och mer än $\frac{1}{3}$ av importen bestod av imperievaror. Imperiet hämtade å sin sida närmare $\frac{1}{3}$ av sin import från de brittiska öarna. Storbritanniens starka ställning på dessa marknader beror ej endast på ett politiskt maktläge, valutaanordningar och tullpreferenser utan även och kanske främst på en förankring av det slag, som vid behandlingen av hemmamarknadsfrågor brukar hänföras till »monopolistisk konkurrens». I den internationella handels teori synes man ofta förbise, vilken betydelse sådana faktorer som en väl inarbetad försäljningsorganisation, goda förbindelser med kunderna i övrigt, förmåga att träffa deras smak samt likhet i fråga om de tekniska kraven på varornas utformning och delarnas standardisering ha för en framgångsrik exporthandel. Uppenbart är att i dessa avseenden Englands förbindelser med kolonier och imperieländer äro särskilt väl utvecklade. (Som symbolisk illustration av dessa intima band kan man välja de plumpuddingar, som före kriget funno sin väg till imperiets alla hörn.) Svagheten i Englands utrikeshandel med andra länder har ju ofta ansetts ligga i frånvaron av sådana väl utvecklade marknadskontakter.

I handelspolitiskt hänseende intar sålunda imperiet och kommer väl under alla förhållanden att intaga en särställning. Men steget därifrån är långt till en intimt koordinerad ekonomisk politik av det

slag, man räknar med på det nationella planet. De olika imperieländerna, Canada, Sydafrika, Indien o. s. v., ha framlagt sina efterkrigsplaner, vanligen inriktade på att bättre tillvarataga naturliga tillgångar och befrämja en fortsatt industrialisering. Men i engelsk ekonomisk efterkrigsdiskussion från Beveridge till parlamentsdebatterna om regeringsprogrammet saknas i stort sett uttryck för en koordinering av de olika imperiemedlemmarnas uppbyggnadspolitik. Frågeställningen är ständigt, hur befolkningen i moderlandet skall kunna uppnå en tillfredsställande standard och trygghet med stöd av egna resurser. Engelsk ekonomisk diskussion har sålunda i dag en i hög grad insulär prägel, och i den föregående framställningen har denna utgångspunkt accepterats. En planläggning inom den vidare imperieramen skulle ju först bli av betydelse, om den verkligen satte sin prägel på den engelska ekonomiska politiken. Mot bakgrunden av den engelska efterkrigsdiskussionen måste man ju också konstatera, att det saknas en viktig förutsättning för en koordinerad brittisk imperiepolitik. För ett land som räknar med att endast med möda kunna undvara en på längre sikt fortgående kapitalimport och för vilket under uppbyggnadsperioden utrymmet för nödvändiga hemmainvesteringar är så knappt, äro naturligtvis möjligheterna starkt begränsade att finansiellt stödja utvecklingen inom imperiet i övrigt. Man kan utgå ifrån, att den långsiktiga utvecklingen i dessa länder för att tillvarataga naturtillgångar och höja levnadsstandarden blir enormt kapitalkrävande. Men tydligt är, att de i huvudsak måste lösa sina finansieringsproblem med egna krafter eller söka stöd hos mera kapitalstarka länder.
