

Karl Jungenfelt: Den svenska långtidsplaneringens metodik

Den samhällsekonomiska långtidsplanering som numera bedrivs i ett antal västeuropeiska länder har helt vuxit fram under efterkrigstiden. Delvis har planeringen sin upprinnelse i att man vid krigslutet i flera av de krigförande länderna stod inför utomordentligt svåra problem, vars snabba och effektiva lösande ansågs förutbästa en mer centraliserad och samordnad politik. Denna planering avsåg således återuppbyggnad och i något fall stannade man härvid — så skedde t.ex. i England. I andra fall, det mest kända exemplet är väl Frankrike, utvecklade man planeringen och sökte därvid göra den till ett instrument för att styra utvecklingen i önskad riktning.

Licentiatet till vår egen ekonomiska långtidsplanering, de s.k. långtidsutredningarna, kom delvis utifrån: för erhållande av Marshallhjälp fordrades en viss planering avseende användningen av de erhållna medlen.¹ Långtidsplaneringen har sedan bibehållits och successivt utvidgats genom de vart femte år återkommande långtidsutredningarna.

Den franska och den svenska planeringen står i grund och botten inför samma problem, nämligen att kartlägga utvecklingstendenserna för en fri marknadsekonomi.² Denna form av planering är därför av helt annan karaktär än de socialistiska ländernas i många avseenden mycket bundna långtidsprogram. I det följande skall jag söka ge en bild av problemställningar och metoder vid makroekonomisk långtidsplanering i en ekonomi av vår egen typ — således en fri marknadsekonomi.

De grundläggande problem som långtidsplaner av detta slag avser att behandla kan kanske beskrivas med utgångspunkt från den lidandets historia som efterkrigstidens eko-

nomiska utveckling i viss mån varit. Man startade ambitiöst med stora planer vad beträffar investeringarna. Bakom dessa planer låg, åtminstone för Sveriges del, två olika motiveringar: dels att höja den allmänna framstegstakten, dels att avhjälpa brister på vissa eftersatta områden av typen vägar, bostäder m.m. De stora investeringarna medförde avsevärda svårigheter att bemästra den yttre och inre balansen. I mycket hög grad gäller detta för vårt eget land, men Frankrikes utveckling i början och mitten av 50-talet utgör kanske ett ännu bättre exempel på att försök att realisera alltför ambitiösa framstegsplaner lätt leder till svåra balansrubbningsar. Den bristande balansen var ett tecken på att man i den ekonomiska politiken inte lyckats med mer än den ena sidan av utvecklingsprogrammet: investeringarna hade nått den önskade nivån, men det för balansen nödvändiga sparandet — offentligt eller privat — hade inte ökat lika mycket.

Eftersom sparande i detta sammanhang är detsamma som »icke-konsumtion», måste planeringen explicit omfatta även konsumtionen. Vid avvägningen mellan konsumtion och investering framstår ett av planeringens grundproblem klart och otvetydigt: är vi beredda att öka investeringarna — och därmed avstå från konsumtion idag — för att få en starkare stegring av våra konsumtionsmöjligheter i framtiden? I första hand måste vi då veta hur vår framtida produktionskapacitet påverkas av olika investeringsplaner, en fråga som vi f.n. har ytterst liten faktisk kunskap om. Men i andra hand är »valets av framstegstakt också en fråga om en vägning och värdering av de nu levande generationernas konsumtionsbehov mot de kommande generationernas. På denna punkt har inte den ekonomiska teorin någon väletablerad analysapparat till hands; man har i själva verket inte ens teoretiskt lyckats formulera problemställningarna på ett någorlunda invändningsfritt sätt.

Vid lösningen av detta intertemporala problem förutsätter man att det givna framtidskridandet åstadkommes till minsta möjliga kostnad, d.v.s. minsta möjliga investering. Vi har därför ytterligare ett problem som långtidsplaneringen måste ta hänsyn till, nämligen att samhällets resurser måste fördelas på ett ur denna synpunkt optimalt sätt. Vid planeringen måste man därför studera den önskade strukturel-

Karl Jungenfelt är licentiat i nationalekonomi och verksam inom Industriens Utredningsinstitut.

¹ Se I. Svennilson & R. Beckman, Långtidsplanering i Sverige, Skandinaviska Bankens Kvartalskrift 1962, nr 3. I denna artikel genomföres också en allmän metodologisk diskussion, samtidigt som långtidsplaneringen för 1960-65 presenteras.

² De likheter mellan fransk och svensk långtidsplanering som poängteras i det följande får inte undanskymmas att även betydelsefulla skillnader föreligger. De framträdande programmatiska inslagen i fransk planering är särskilt iögonfallande.

visering av livs- och kulturmönstret för vilken urbanisering-
en bara är ett karakteristiskt uttryck.

Men detta är endast ytterligare en strukturförskjutning
inom ramen för en totalkonsumtion som fortsätter att expan-

dera. Behovsmättad är inte någon faktor som vi har anledning att tilldela en strategisk roll i vår planering av produktionen för morgondagens behovstillfredsställelse.

la utvecklingen och mot bakgrund härav fördela resurserna mellan olika användningsområden — mellan offentlig och privat sektor och inom dessa på mera detaljerade områden.

Aterstår så en tredje typ av problemställningar som med nödvändighet måste beaktas. En av dessa har i viss mån redan berörts: balansen mellan sparande och investering. För att långtidsplanen inte i sig själv skall ge upphov till prisnivåförändringar måste sparande och investering vara lika stora i den accepterade planen. Även om målsättningen »oförändrad prisnivå» i första hand kanske är kortsiktig till karaktären, så lägger den på detta sätt band på utvecklingen på längre sikt. En målsättning beträffande utrikeshandels saldo har i princip samma betydelse för långtidsplaneringen.

Vi har också andra balansrelationer som med nödvändighet måste vara uppfyllda i en motsägelserfri eller konsistent plan. Den arbetskraftsåtgång som följer av den planerade produktionsvolymen måste sålunda vara lika med utbudet av arbetskraft för att kravet på full sysselsättning skall uppfyllas.¹ Förändringar i den arbetsföra befolkningens storlek samt den möjliga immigrationen är uppenbarligen faktorer som sätter en övre gräns för arbetskraftsförbrukningen inom ekonomin i sin helhet.

De nu nämnda balansrelationerna avser hela ekonomin. För resursfördelningen inom denna givna totalram existerar dock ett antal likartade problemställningar genom den allmänna interdependensen mellan de olika sektorernas utveckling. För konsistens i planeringen kräves t. ex. att skogsbruket i planen ställde resurser i en sådan omfattning att skogsindustrin får sitt råvarubehov tillgodosett, o. s. v. På senare tid har man i såväl fransk som svensk planering i viss mån beaktat problem av detta slag.

Stegvis planering

Mellan alla dessa tre grundläggande problemställningar existerar uppenbarligen ett mycket starkt beroende, i den mening att lösningen av ett problem lägger band på lösningen av de övriga. I själva verket kanske man, för att få ett verkligt grepp på interdependensen, måste formulera planen som en strikt ekonomisk-matematisk modell, där sedan lösningen till varje enskild problemställning erhålles simultant. Det skall dock omedelbart sägas ifrån att detta inte

är praktiskt genomförbart: vi har definitivt inte tillgång till sådan information som gör det möjligt att i en total modell beskriva de komplicerade sammanhang det här är fråga om på ett för planeringen meningsfullt sätt.

I såväl fransk som svensk långtidsplanering har man i stället använt en planeringsmodell som genom successiva approximationer når fram till en konsistent lösning. Metoden skulle kunna benämnas »stegvis planering».² Detta innebär att planläggningen börjar med ett grundläggande utvecklingsperspektiv skisseras. Detta innehåller sådana storheter som kan antas vara väsentliga för att de enskilda företagen skall kunna bedöma sin framtida utveckling, storheter såsom den totala inkomstens tillväxt, den utländska efterfrågas tillväxt, samt ev. vilken räntenivå och löroverveckling som kan förväntas under planeringsperioden.

Mot denna bakgrund bestäms sedan de enskilda subjektens planer för efterfrågan och utbud av produktiva resurser och varor. De metoder som därvid kommit till användning har varit något olika för olika sektorer. Vad beträffar den privata konsumtionen, så har den — totalt och delvis även uppdelad på några varugrupper — bestäms med utgångspunkt från den antagna inkomstutvecklingen. De enskilda företagens efterfrågan efter produktiva resurser — arbetskraft och investeringsvaror — samt deras planerade produktion har för industrins del undersökts genom enkäter. Dessa »mikroplaner» adderas sedan ihop till planer för sektorer eller näringsgrenar samtidigt som de bearbetas av expertis på området ifråga.³ På liknande sätt har också den offentliga sektorns planer bestämts. För de resterande delarna av näringslivet har använts expertundersökningar, som belyser den framtida utvecklingen i vad avser de ovan angivna storheterna. Det är således här inte fråga om ett direkt fastställande av de enskilda subjektens planer utan mer om »prognoser» för den framtida efterfrågan efter arbetskraft och kapital respektive den produktionsvolym som därvid skulle kunna realiseras. Likaledes kan man säga att arbetskraftsutbudet »prognosticeras» med hjälp av befolk-

ningstillväxt och utländsk migration. Dessa prognoser uppfattas sedan vid planeringen som det aggregerade eller marknadsmässiga resultatet av de enskilda subjektens planer för produktion, konsumtion, investering samt utbud av och efterfrågan på arbetskraft.

En grundläggande förutsättning för att dessa planer skall bli realiserade är dock att de är inbördes konsistenta, så att den på mikronivå planerade produktionen ger en inkomstutveckling som motsvarar den i råperspektivet antagna. Nästa steg blir att undersöka hurvida den totala »aggregerade» planen uppfyller de tidigare nämnda balansrelationerna. En av de allra viktigaste punkterna i det sammanhanget är naturligtvis det test som sammanhänger med frågan om stabiliteten: betyder den planerade utvecklingen en ökning av inkomsten och därmed en ökning av konsumtion och sparande, som möjliggör investeringar av den omfattning företagen och den offentliga sektorn planerar? Som tidigare nämnts har vi motsvarande problemställningar för arbetskraften, utrikeshandeln, interdependensen mellan olika sektorer o. s. v.

Får man då gap i de undersökta balansrelationerna, är den aggregerade planen uppenbarligen inte konsistent; samtliga subjekt kan inte få sina planer uppfyllda och problemet blir därför att bestämma vilken av de möjliga utvecklingslinjerna som ekonomin skall följa. Av detta framgår att det inte enbart är den slutgiltiga planen som är av intresse för planeringen. De stegvisa korrigeringar man tvingas göra av de ursprungliga, aggregerade planerna har också ett stort informativt värde. Dessa har av förklarliga skäl uppgjorts mot bakgrund av en »rimlig» bedömning av den framtida utvecklingen. Erhålles jämviktsbrist i någon eller några av balansrelationerna när de enskilda subjektens planer aggregeras, så har man därför s. a. s. satt fingret på utvecklingens ömma punkter. Det sätt varpå gapen slutet utgör också en betydelsefull del av planen, eftersom detta bestämmer den ekonomiska politikens inriktning. Ett gap mellan sparande och investering kan således slutas genom åtgärder som träffar enbart sparandet eller enbart investeringen, eller som träffar båda. På denna punkt måste därför planen ange ekonomisk-politiska medel att nå den balanserade utvecklingen.

Den »stegvisa» planeringen innebär således att man söker sig fram till en slutlig makroekonomisk plan som uppfyller samtliga balansrelationer. Som slutprodukt redovisas sedan just denna plan, som egentligen är ett av många möjliga utfall för den ovan nämnda ekonomiska modellen. Eftersom

de svenska långtidsutredningarna varken formellt eller reellt upphöjes till en »offentlig plan», finns det dock inte någon garanti för att den ekonomiska politiken kommer att föras på ett sådant sätt att denna slutgiltiga plan realiseras. Den franska planeringen synes i detta avseende vara något pålitligare, delvis beroende på de fastare institutionella och organisatoriska former som där utvecklats. Ett mer betydelsefullt hinder för planernas faktiska realiserande — och detta gäller av förklarliga skäl alla planerande länder — består i att den bristfälliga kunskap som planeringen bygger på ger synnerligen stor osäkerhetsmarginal för sambandet mellan ekonomisk politik och faktiskt utfall.

Planeringsmodeller av detta slag innebär således att man koncentrerat intresset på ett av de tre problem som inledningsvis karakteriserades som planeringens grundproblem. Uppgiften för planeringen är i främsta hand att ge en bild av en realiserbar utveckling. Valet mellan olika möjliga planer göres knappast i någon större utsträckning mot bakgrund av de två andra grundproblemen. De antydningar som finnes både i fransk och svensk långtidsplanering om avvägningen mellan konsumtion och investering har av förklarliga skäl stannat vid antydningar. Som nämndes inledningsvis är ju denna problemställning inte ens teoretiskt formulerad på ett någorlunda invändningsfritt sätt. Vad beträffar allokeringen av de produktiva resurserna på olika användningsområden så innebär planeringen i viss utsträckning ett hänsynstagande till att dessa skall ges en ur vissa synpunkter produktiv användning. Man förordar sålunda en prioritering av vissa offentliga investeringar — vägar, skolor, sjukhus o. s. v., där marknadsmekanismen inte kan fungera. För hela den privata sektorn gäller dock att vi måste lita till marknadskrafterna som effektiva allokeringsinstrument.

Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att det ofta debatterade problemet om de svenska långtidsutredningarnas karaktär av program eller prognos är av begränsat intresse. På vissa punkter måste en utredning av den här typen vara ett program; så är fallet beträffande den offentliga sektorns program för konsumtion och investering. Å andra sidan har man, när det gäller de privata företagen, någonting som mycket mera liknar en prognos än ett program. Att man presenterar planen i form av en enda slutlig siffra för varje enskild post utan angivande av alternativa utfall, torde delvis vara rent arbetsmässigt motiverat. Närmast är det ett radikalt »amnorhunda» alternativ som är intressant; ett sådant kräver dock en minst lika genomträngande analys som huvudalternativet.

¹ Balansrestriktionen är egentligen att planerad sysselsättning ej kan överstiga arbetskraftsutbudet, medan full sysselsättning är en ekonomisk-politisk målsättning.

² Det bör kanske framhållas att denna stegvisa planering inte helt sammanfaller med Tinbergens planeringsmodell »planing in stages», som synes vara ett vidare begrepp. Tinbergens olika steg avser mer behandlingen av de grundproblem som skisseras ovan, och endast delvis de successiva approximationerna (J. Tinbergen, Planning in Stages, Statsökonomisk Tidskrift, 1962, sid. 1.)

³ För en närmare redogörelse av tillvägagångssätten vid bestämningen av de enskilda subjektens planer se I. Sveinsson & R. Jönckman a. a.

Långtidsplaneringens praktiska betydelse

För att denna form av »konsistent planering» skall kunna utvecklas till en »optimal planering» krävs uppenbarligen ett vidgat kunnande både i empiriskt och teoretiskt avseende. Kanske bristerna i teorin är de som f. n. är svårast, genom att alla de välformulerade optimalitetskriterier som den ekonomiska teorin kan presentera ur planeringssynpunkt ter sig alltför abstrakta. Vad vi behöver på denna punkt är en specifik planeringsteori som ger dessa kriterier en operativ innebörd och därmed ger våra planerare en möjlighet att åtminstone approximativt uppskatta de vinster som kan göras genom omfördelning av resurserna. I andra hand måste vi sedan finna de ekonomisk-politiska instrument som ger oss möjlighet att ta vara på de existerande vinsterna.

Dessa förhållanden får dock inte undanskymma det faktum att dagens planering ger oss mycken värdefull information. Genom sitt utvecklingsalternativ anger den ramen inom vilken vi kan röra oss, och genom »gapanalysen» får vi kännedom om utvecklingens ömma punkter m. m. Ovanpå detta kommer så den synnerligen värdefulla detaljinformation om den ekonomiska utvecklingen som presenteras i den svenska planen. Detta material måste vara av betydelse inte bara för den allmänna ekonomisk-politiska debatten utan även för de enskilda företagen. Möjligheterna för dessa att bedriva en någorlunda effektiv långtidsplanering måste väsentligt förbättras av att samhället planerar genom att ange riktlinjer för den ekonomiska utvecklingen.

Ur företagens synpunkt är det kanske i första hand varumarknadsprognoserna som är av intresse. Det är givet att för företag som dominerar en marknad måste en uppfattning om den totala efterfrågas utveckling vara av stor betydelse. Nu är det väl inte alltid så att planer av detta slag innehåller särskilt detaljerade redovisningar av enskilda varor. I stället får man då lita till kända samband mellan inkomstförändringar och efterfrågeförändringar för bestämning av den framtida marknads efterfrågan efter företagens produkter vid den i planen angivna inkomstförändringen. Företagets expansionsmöjligheter beror dock inte enbart på totalefterfrågas utveckling. Konkurrenssituationen gentemot andra företag och konkurrenternas dynamiska beteende i den givna situationen är av minst lika stor betydelse. Eventuellt kan då en upplysning om förekomsten av gap, d. v. s. efterfrågeöverskott eller utbudsöverskott, ge en viss information om marknadens framtida utveckling.

Ser vi sedan på produktionsfaktormarknaderna, är det där mera påtagligt att vi har ett direkt intresse för gapanalysen, kanske i lika hög grad som för uppgifter om den »planerade» sysselsättningen och investeringen inom företagets egen sektor. Analys av sparande-investeringsbalansen kan ge värdefull information om kreditmarknadens utveckling. I första hand får vi på detta sätt veta om utvecklingen som helhet betraktad kommer att bli inflationistisk eller deflationistisk, men i andra hand kan också analysen säga något om »svårigheterna» för kapitalmarknadsfinansiering och de därmed förenade kostnaderna, d. v. s. räntans höjd, även om slutsatserna med nödvändighet måste vara synnerligen osäkra. Det sätt varpå gapen slutet är också av intresse, vilket kan visas med ett exempel från den sista svenska långtidsutredningen. I de ursprungliga planerna uppstod ett efterfrågeöverskott på arbetskraft, som antogs i huvudsak komma att bli lokaliserat till industrin. Efterfrågeöverskottet eliminerades i den slutliga planen genom att industrins investeringar ökades så mycket att de ursprungliga produktionsplanerna kunde uppfyllas med en lägre sysselsättningsvolym. Implikationerna av detta förfaringsätt synes vara endera att utvecklingen är självkorrigerande i berörda avseende — investeringsökningen framkommer då som en följd av en naturlig plankorrigerig när de relativa priserna ändras — eller att den ekonomiska politiken kommer att verka stimulerande på investeringsaktiviteten. Utvecklingen sedan 1960 har också visat att industrin i stort sett följt den av långtidsutredningen planerade högre investeringsnivån.

En tredje typ av problem i företagens långtidsplanering sammanhänger med den geografiska lokaliseringen. Såväl den planerade utvecklingen som gapanalysen har hittills endast diskuterats ur total — d. v. s. hela landets — synvinkel. I en del fall är det dock uppenbart att planen, för att bli verkligt intressant för det enskilda företaget, behöver innehålla även en analys av utvecklingen inom olika delregioner. Ser vi på arbetskraftsproblematiken, så kan totalbalansen rymma avsevärda överskott och underskott på olika geografiska marknader, om inte de produktiva resurserna betimmer en stor rörlighet. Det är också klart att vi här har andra problem av typen transporter, utbildning, bostäder o. s. v. Tyvärr har de svenska långtidsutredningarna ännu inte fört in den regionala problematiken i planeringen och det är naturligtvis en ringa tröst att detta skett i bl. a. fransk planering. Vi får hoppas att våra långtidsutredare i framtiden skall följa det franska exemplet på denna punkt.