

DET SVENSKA LÅNGTIDSPROGRAMMET

Av professor *INGVAR SVENNILSON*

DET svenska långtidsprogram, som framlades i början av oktober, är i dag föråldrat — eller borde åtminstone vara det.

Under de gångna månaderna har de ekonomiska förutsättningarna på olika punkter förändrats. Konjunkturläget i världen har förskjutits. Andra europeiska länder ha framlagt sina långtidsprogram. Man har i Paris kunnat börja göra en jämförelse mellan dessa program och har — som man kunde vänta sig — funnit, att de på många punkter icke äro inbördes förenliga. Bl. a. har det därvid visat sig, att de europeiska länderna ha planerat att exportera till varandra betydligt mer varor, än de äro beredda att taga emot från varandra. Inom landet har å andra sidan både regering och näringsliv haft bättre tid att utveckla sina planer beträffande ekonomisk politik, produktion och export.

Som bekant gjordes programmet upp som ett led i det europeiska samarbete, som nu pågår i Paris. Detta samarbete syftar ju till att med stöd av amerikanska krediter under loppet av en femårsperiod höja den europeiska produktionen och levnadsstandarden upp till eller över förkrigsnivån och samtidigt skapa en bättre balans i Västeuropas betalningar gentemot andra länder. Det underströks i de direktiv, som från Paris angavs som grundval för utformningen av långtidsprogrammen, att huvudsaken skulle vara att klargöra de *utvecklingstendenser*, man i olika länder räknade med, samt den *ekonomiska politik*, man ville föra, för att höja produktionen och nå inre och yttre balans. För att skaffa sig en något mera preciserad uppfattning om utvecklingstendenser och planer i olika länder än som kunde framgå av en allmän diskussion av ekonomisk politik och framtidsutsikter på något längre sikt, uttryckt endast i ord, borde den kompletteras med vissa prognossiffror om produktion och utrikeshandel.

I det sammittébetänkande med förslag till långtidsprogram, som

Ingvar Svennilson

den 2 oktober i år överlämnades till regeringen, framhölls bl. a., att det givetvis icke var möjligt att överblicka alla de möjligheter till en ökad export, som kunde visa sig under de närmaste fem åren. På vissa områden måste krävas en ytterligare kartläggning och planering — såväl av företagen som av staten beträffande den ekonomiska politiken — för att en exportexpansion skulle kunna komma till stånd. Med »den korta tid och den begränsade auktoritet», som stod till kommitténs förfogande, var det icke möjligt för kommittén att taga ställning till, huruvida vissa punkter i programmet kunde realiserats eller om ens en utveckling i angiven riktning vore önskvärd. I kommittébetänkandet har också det i siffror preciserade programmet betecknats som ett *alternativ*, och det framhölls, att detta alternativ endast hade karaktären av en möjlig utveckling. Det underströks också ytterligare vid programmet presentation inför den europeiska samarbetsorganisationens exekutivkommitté, att det svenska programmet både på grund av den svenska ekonomiska decentraliserade organisationen och på grund av ovissheten om utvecklingen i ett land, som i så hög grad är beroende av läget på världsmarknaden, endast kunde ha karaktären av en *relativt osäker framtidsbedömning* och i varje fall icke fick tillmätas innebörden av en plan, sådan som man kunde framlägga från de utpräglade planhushållningsländerna.

I allmänhet har man varit benägen att tillmäta de siffror, som angivits i långtidsprogrammet för utvecklingen på olika områden, en alltför definitiv karaktär i förhållande till vad avsikten varit vid programmets utarbetande. Särskilt farlig har givetvis den tolkningsvariant varit, som vunnit spridning i vissa kretsar, att programmet icke blott var definitivt utan att det även mer eller mindre automatiskt skulle realiserats, om man bara i lugn och ro väntade ett par år. Varje sådan uppfattning står, som var och en lätt kan övertyga sig om, i strid mot programmets ursprungliga uppläggning. Där tryckes tvärtom hårt på behovet av en ny politik — särskilt under de båda närmaste åren — om det alls skall finnas några utsikter att förverkliga en utveckling, som svarar mot långtidsprogrammet.

När man i den offentliga diskussionen, vare sig kritiskt eller okritiskt, alltför mycket tagit fasta på långtidsprogrammets siffrsammanställningar och mindre fäst sig vid den därtill knutna diskussionen av alternativa utvecklingstendenser, torde detta väl främst sammanhänga därmed, att man utgått från den förkortade version, i vilken programmet presenterats för Parisorganisatio-

nen och där, av naturliga skäl, icke samma utrymme som i kommittébetänkandet kunnat ges åt en alternativ diskussion.

Den preliminära och alternativa karaktären hos långtidsprogrammet skulle kunna illustreras med exempel från praktiskt taget varje produktions- och exportområde. Behandlingen av frågan om järnmalmsexporten kan sägas vara typisk. Efter överläggningar med representanter för malmbrytande företag har i betänkandet angivits att det skulle vara möjligt att öka produktionen med ett par miljoner ton i anslutning till nu existerande anläggningar. Möjligheten av en mera betydande varaktig ökning av malmexporten, exempelvis med fem miljoner ton, beröres även. Det pekas emellertid samtidigt på svårlösta investerings- och transportproblem. I sista hand har emellertid frågan om malmexportens ökning betraktats som en rent kommersiell fråga, som endast kan lösas genom en fri förhandling mellan våra exportörer och de utländska intressenterna. I långtidsprogrammet har man i avvaktan på utvecklingen försiktigtvis nöjt sig med att ange en ökning med *en* miljon ton över den för år 1949 kontrakterade nivån.

Det bör sålunda vara tydligt för var och en som läser det ursprungliga kommittébetänkandet, att tyngdpunkten lagts på diskussionen av olika tendenser och utvecklingsmöjligheter och att de siffror, som preciserats, anknyta till vissa speciella förutsättningar. På punkt efter punkt ges också ett omdöme om den grad av ovisshet, som vidlåder dessa förutsättningar, och hur en ändring av dessa kan förskjuta utvecklingen och skapa nya situationer. De reservationer som i den offentliga diskussionen knutits till dessa olika förutsättningar — exempelvis det framtida internationella konjunkturläget, de framtida priserna på våra exportvaror, den framtida fraktnivån — innebära därför blott en upprepning av vad som framhållits i det ursprungliga kommittébetänkandet. Det kanske emellertid på ett par punkter kan vara skäl att komma in på den kritik, som i denna diskussion riktats mot programmet, för att försöka ange de olika reservationernas räckvidd och betydelse.

I allmänhet har man i diskussionen gått förbi den reservation, som av kommittén tillmätts den största betydelsen, nämligen att *ett allmänt bakslag inträffar i den internationella konjunkturen*, så att den beräknade utvecklingen av exportens volym icke kan komma till stånd på grund av avsättningssvårigheter. Det är självklart, att långtidsprogrammet i detta avseende vilar på en ytterst optimistisk förutsättning om de närmaste årens konjunkturer. Men samma förutsättning ligger i själva verket till grund för hela

Ingvar Svennilson

Marshallarbetet. Man vet ju med säkerhet, att om en internationell depression skulle bryta ut, hela resultatet av Parisarbetet sannolikt skulle bryta samman och få läggas på en helt ny bog. Den europeiska långtidsplaneringen kan därför sägas visa, att svårigheterna för Europa respektive de enskilda länderna att återigen komma i balans inom en rimlig tid äro mycket stora, *även om de konjunkturella förutsättningarna äro de gynnsammast tänkbara.*

Större uppmärksamhet har fästs vid det förhållandet, att siffrorna i långtidsprogrammet räknats fram på basis av 1947 års priser och fraktsatser. Innebörden av den tillämpade metoden kan sägas vara att kalkylen fått karaktären av en volymeräkning med utgångspunkt från vår export- och transportkapacitet. De som gjort upp långtidsprogrammet ha varit starkt medvetna om det vanskliga i en sådan beräkning. Det som främst talar för den kan sägas vara, att den är relativt enkel och att läsaren därför lätt kan överblicka vad en försämring i pris- och fraktförhållanden skulle medföra för konsekvenser.

Kritiken på denna punkt har emellertid vanligen förbiset, att avgörande för utvecklingen av vår handelsbalans icke endast blir priserna på våra exportvaror och på vår handelsflottas transporttjänster. Eftersom man räknar med att hålla balans i betalningarna mot utlandet, spelar kostnaden för importvaror och utnyttjandet av främmande tonnage lika stor roll och det blir relationen mellan plus- och minusposter, d. v. s. vårt *bytesförhållande gentemot utlandet*, som faller utslaget. Det är riktigt, att priserna på vissa exportvaror under de senaste åren stigit mycket högt och att därefter ett prisfall börjat sätta in. Risken för en försämring av våra 'terms of trade' har också framhållits i långtidsprogrammet. Men man bör å andra sidan icke förbise, att prisstegringen på våra exportvaror långt ifrån nått sin kulmen under år 1947 och att prisfallet också sträckt sig till frakterna på utländska fartyg och till vissa importvaror.

Belysande för den ensidiga inställningen till prisproblemen är den från sjöfartshåll riktade kritiken mot beräkningarna rörande nettoinkomsten i främmande valuta av olika transporttjänster. Man har pekat på den vikande tendensen på fraktmarknaden samt den försämrade sysselsättningen av vissa delar av vårt tonnage, som gjort sig gällande under den sista tiden, och man har med stor bestämdhet gjort gällande att kalkylerna på denna punkt äro alltför opitimistiska. En mera tveksam inställning, sådan som kommit till uttryck i långtidsprogrammet, är nog emellertid

ur flera synpunkter motiverad. I kritiken har man till en början glömt bort att saldot av våra intäkter och utgifter i främmande valuta för sjötransporter under de senaste åren varierat kring 0. En sänkning av fraktsatserna minskar icke blott intäkterna utan även motsvarande utgifter. Är saldot av dessa negativt, såsom det var år 1947, *förbättras* vår betalningsbalans vid fallande frakter. Endast i den mån saldot är positivt, förlora vi, men förlusten är begränsad av saldots storlek.

Utgifterna för import på främmande köl har för år 1947 beräknats överstiga vår handelsflottas intäkter i främmande valuta med omkring 30 milj. kronor, vilket till stor del sammanhänger med att importen från Amerika detta år var högt uppdriven, även av relativt skrymmande varor. Underskottet var därför av tillfällig natur, eftersom under de närmaste åren importen åter måste ställas om mot europeiska marknader. I första hand bör ju detta medföra, att man åter uppnår förkrigstidens överskott av valutainkomster för transporttjänster. Detta uppgick till omkring 40 milj. kronor. Enbart en återgång till förkrigstidens positiva saldo skulle sålunda förbättra betalningsbalansen med 70 milj. kronor. Men om endast handelsflottans sysselsättning blir god, bör rimligtvis saldot bli större än före kriget. År 1952/53 beräknas den svenska handelsflottans kapacitet ha stigit med omkring 40 % över förkrignivån och även om frakterna nu falla, är det väl sannolikt att de komma att överstiga nivån före kriget. En ytterligare stegring av saldot med det belopp, som angivits i långtidsprogrammet, d. v. s. omkring 100 milj. kronor kan väl därför knappast betecknas som en alltför optimistisk kalkyl. — Endast om vi på längre sikt måste se fram emot en mycket dålig sysselsättning av vårt tonnage, borde man komma till en lägre siffra. Men man har vid långtidsprogrammets utarbetande funnit det naturligt att utgå ifrån, att de svenska redarna icke skulle göra dessa omfattande investeringar i nya fartyg, om de icke räknat med att stå sig i konkurrensen på världshaven och på längre sikt finna sysselsättning för sina fartyg. Men givetvis föreligger här ett riskmoment, som också påpekats i kommittébetänkandet.

Hur efterfrågan på tonnage kommer att utveckla sig, blir i sista hand en konjunkturfråga, till vilken ingen i dag torde kunna ta slutlig ställning. Men de sammanställningar, som nu göras i Paris av de olika ländernas planer för sin utrikeshandel och för utvecklingen av sin handelsflotta, torde komma att skapa ett bättre underlag för att bedöma utvecklingsmöjligheterna på detta område.

Långtidsprogrammet fyller sålunda på denna punkt liksom på andra funktionen att orientera andra länder om den svenska kapacitetsutvecklingen, för att därigenom bidra till en bättre översikt. Redan nu är det tydligt, att övriga västeuropeiska länder liksom Sverige kommer att eftersträva en ökning av sin export på olika transoceaniska marknader, samtidigt som de försöka att på längre sikt upprätthålla importvolymen. Om Paris-programmet lyckas, bör resultatet därför bli *en väsentligt ökad europeisk transoceanisk handel*. Konkurrensen med andra länder får sedan avgöra, hur stor andel vår handelsflotta kan få av en sådan utveckling.

Den allvarligaste invändning, som riktats mot hela långtidsprogrammet, är emellertid, att det nu icke skulle finnas möjlighet att överblicka den utveckling, som kan komma att äga rum under de närmaste 4—5 åren. Vad gäller den allmänna konjunkturen samt många sidor av den tekniska och kommersiella utvecklingen äger naturligtvis detta sitt fulla berättigande. Men i själva verket är 4—5 år ett relativt kort skede i den ekonomiska utvecklingen, och särskilt under nuvarande förhållanden, då våra resurser äro fullt tagna i anspråk och då omfattande utvecklingsprogram hålla på att genomföras, kan utvecklingen på många områden förutses med ganska stor visshet åtskilliga år framåt i tiden. Utbyggnaden av handelsflottan och järnbruken planeras exempelvis så långt i förväg, att man kan skaffa sig en relativt säker grundval för ett bedömande av den framtida kapaciteten. Det är först på något längre sikt, som i detta avseende större överraskningar kunna uppstå.

I långtidsprogrammet har ändå ett stort utrymme lämnats åt de nya initiativ och den oförutsedda utveckling, som framtiden kan föra med sig. Exporten av verkstadsprodukter har antagits stiga med 40 %, och exporten av »övriga» produkter med 10 %. Inom dessa stora grupper finnes ju ett stort utrymme för en rikt växlande utveckling, både vad gäller olika produkter och olika marknader. Man kan icke på en gång hävda att dessa antaganden, som i högsta grad ha en preliminär karaktär, äro för optimistiska, och att långtidsprogrammet icke lämnar utrymme för alla de initiativ, som ett fritt näringsliv, arbetande under gynnsamma betingelser, kan utveckla.

De som gå längst i sin negativa inställning till en diskussion av våra framtida utvecklingsmöjligheter ha menat, att man bör inskränka sig till en karakteristik av det löpande konjunkturläget

och de problem det innebär. Om blott den nuvarande överkonjunkturen kunde dämpas, skulle sedan alla andra problem lösa sig själva och någon diskussion av den framtida utvecklingen är varken nödvändig eller möjlig. — Först och främst är det givetvis i sak felaktigt, att man endast har möjlighet att belysa och diskutera tendenserna för den närmaste framtiden. Konjunkturerne kunna ju liknas vid vågor på havsytan. Men genom havet gå också starka strömmar, som påverka utvecklingen under längre perioder. En fullständig prognos är givetvis icke möjlig, annat än under mycket speciella förutsättningar på alla de punkter, där den framtida utvecklingen är okänd. Men många tendenser på det tekniska, sociala och ekonomiska området kunna påvisas och bilda utgångspunkt för en diskussion av mera långsiktiga utvecklingsmöjligheter och problem.

En sådan diskussion är i själva verket nödvändig om icke den ekonomiska politiken skall få ett alltför snävt perspektiv. Det allmännas ekonomiska politik kan lika litet som det enskilda företags inriktas blott på den allra närmaste framtiden utan att detta leder till svåra misstag. Äro exempelvis svårigheterna för utrikeshandeln av mera grundläggande strukturell natur, måste givetvis den kortsiktiga politiken ta hänsyn därtill vid sin aktuella utformning.

Vilken betydelse kan då försöket att uppställa ett långtidsprogram tillmätas — trots den stora osäkerhet, som måste råda rörande utvecklingen på något längre sikt? Svaret torde kunna sammanfattas på följande sätt:

För det första representerar långtidsprogrammet ett försök att ange de svenska åtgärder och de tendenser i den svenska utvecklingen, som kunna bli ett väsentligt led i den allmänna europeiska återuppbyggnaden under de närmaste åren. Det representerar sålunda en form av internationell, artikulerad kommunikation, avsett att bilda ett underlag för en gemensam västeuropeisk politik i syfte att rädda Europa ur dess nuvarande vanmakt.

För det andra ställer långtidsprogrammet in den svenska ekonomiska utvecklingen och politiken i ett något längre perspektiv. I främsta rummet har denna förlängning av perspektiven skärpt kraven på en ökad rörlighet för näringslivet genom att visa risken för varaktiga svårigheter på utrikeshandeln område och för däremot svarande, bestående regleringar. Vad som behövs är icke endast en bättre ekonomisk balans utan även utrymme för nya

Ingvar Svennilson

initiativ och nytt risktagande, särskilt på exportmarknaden. Programmet har därför kommit att bilda utgångspunkten för det från alla håll upprepade kravet på en mera »företagsvänlig» politik.

Programmet anger icke i detalj bestämda mål för näringslivets utveckling. Men genom att ange begränsningen i utvecklingsmöjligheterna på vissa centrala områden och de risker, som resa sig på andra, samt kombinera detta med vissa allmänna målsättningar, ha några ytterlinjer kunnat uppdragas för strategin i den kamp, som nu måste tagas upp för att föra landet ut ur dess krisläge och förhindra en permanentning av regleringsekonomin. Inom ramen för dessa yttre konturer kan rymmas en rikt växlande teknisk, social och ekonomisk utveckling. Det är den ekonomiska politikens och näringslivets uppgift att dag för dag fylla utvecklingen fram mot de uppställda målen med innehåll.

Denna allmänna planritning kunde säkerligen på många sätt ha givits en lyckligare utformning och särskilt på en punkt företar den en betydande svaghet. Som mål har nämligen — trots antagandet om en gynnsam internationell konjunktur — endast uppställts att skapa balans i landets yttre betalningar. Detta mål tedde sig under arbetets gång som i det närmaste omöjligt att uppnå. I själva verket borde man emellertid försöka snarast möjligt på nytt komma fram till ett *överskott i våra betalningar mot utlandet*, så att våra valutareserver åter kunde ökas, och så att exporten på nytt kunde kombineras med kreditgivning till andra länder. Den svenska exporten är nämligen i stor utsträckning av en sådan natur, att den liksom under tidigare skeden behöver stödet av en svensk kapitalexport.

I det engelska långtidsprogrammet har man ställt målet högre och har inriktat sig på att uppnå ett betydande överskott i betalningsbalansen. Men man har också uppställt som mål en långt större ökning av exporten, än vad som förutsättes i det svenska programmet. Det är svårt att förstå, att det icke skulle vara möjligt för oss att räkna med lika stora framsteg. Men för att detta skall bli möjligt fordras givetvis, att vi finna vägen tillbaka till en ekonomisk politik, som stödjes icke blott av en knapp majoritet utan av det stora flertalet av det svenska folket. I en atmosfär av misstroende och däremot svarande misströstan kunna vi icke räkna med att komma ut ur regleringsekonomin. Långtidsprogrammet blir då utan tvivel alldeles för optimistiskt.