

# Böcker

## C. Jackson Grayson, Jr med Louis Neeb: Confessions of a Price Controller

Irwin, 1974, 225 s.

"Förenta staternas president har bett mig ringa och fråga om du vill bli chef för Priskommissionen", sa George Schultz i telefon fredagen den 14 oktober 1971. Jag blev överraskad av att höra från honom eftersom vi inte hade träffats sedan vårt arbete tillsammans med en rapport för Ford-stiftelsen 1967.

"För vad då?", svarade jag.

"Priskommissionen. Du vet. Fas II".

Jag hade ett svagt minne av att ha hört någonting om den.

"Chef?"

"Just det".

Så börjar en "priskontrollörs bekännelser", där Jackson Grayson ger en "control-and-tell" berättelse av sin tid som ansvarig för ett av Nixons priskontrollprogram, den så kallade Fas II som varade i 15 månader, från november 1971 till januari 1973. Grayson tog jobbet, sade upp sig som prefekt vid Southern Methodist University Business School i Dallas och for till Washington.

Det blev en hård tid för Grayson när han kom till Washington. Han hade 16 dagar på sig att organisera ett verk, Priskommissionen, som skulle övervaka den amerikanska prisutvecklingen efter den "freeze" som Nixon hade infört i augusti 1971 och som upphörde den 14 november samma år. Grayson skulle också

konstruera de regler som skulle vara vägledande för prisövervakningen. Detta blev en svår uppgift. Han hade själv inga djupare kunskaper i nationalekonomi. Diskussionen blev livlig: skulle man kontrollera detaljhandeln eller distributionsledet, storföretag eller småföretag, hyror, löner och vinster, skulle man anställa 20 000 kontrollanter och ta i med hårdhandskarna eller vad? Dagarna gick och situationen blev desperat. Till slut rekiverades nio raska jurister från Vita huset. De fick 48 timmar på sig att producera lagtexten för Fas II-programmet. Resultatet blev att Priskommissionen skulle sträva efter att hålla inflationen mellan 2-3 procent under 1972 med hjälp av de nya reglerna.

Grayson fick i all hast skrapa ihop en grupp byråkrater som skulle sköta programmet. Han sökte frenetiskt efter "hard-hitting, quickmoving, results-oriented people" och fick så småningom en brokig och hängiven skara på 600 personer. De samarbetade med några andra pris- och lönekontrollerande byråkratier i Washington samt med IRS, det amerikanska skatteverket. IRS kopplade bland annat in 3 000 av sina anställda på priskontrollprogrammet. Dessa siffror kan jämföras med de 1 700 som kontrollerade priserna under Korea-kriget eller

de 60 000 som under andra världskriget svarade för samma uppgift. Grayson hade stora expansionsplaner men han bromsades av andra federala byråkratier som också sysslade med pris- och löneövervakning. Grayson betraktade sina anställda som hederliga. Inget fall av mutor eller oegentligheter avslöjades under de femton månader som Fas II varade. FBI undersökte två misstänkta fall men fann ingenting anmärkningsvärt.

Det stora problemet var att få priskontrollspolitiken att fungera rent praktiskt. Vilka regler, vilka principer och vilka modeller skulle vara vägledande för Priskommissionen? Grayson konstaterar kallt att allt fick gå på en höft. Alla bedömningar om hur mycket priserna fick höjas var mer eller mindre skönsmässiga. Ändå ökade kommissionens prisregler från fyra till mer än 3000 sidor femton månader senare. Man var dock långt ifrån andra världskrigets erfarenheter, då till exempel kontrollen av priset på "fruitcake" till slut omfattande sex sidor med finstilt tryck.

Det uppstod gigantiska administrativa problem vid den praktiska utformningen av kontrollerna. En massa formulär gjordes upp, trycktes och skickades till företag för att fyllas i och returneras. Fullständigt kaos utbröt ibland när blanketterna kom tillbaka. Vid ett tillfälle hade man planerat att kontrollera tjänstesektorn. Problemet att konstruera blanketter, att finna bokföringsregler som grund för priskontrollen, att gå igenom kanske en miljon svarsblanketter – varav många felaktiga eller svårtolkade – samt att följa upp kontrollen betraktades som olösligt. Tjänstesektorn lämnades därför helt utanför kontrollerna. Vid ett annat tillfälle hade trävaruindustrin svarat med en lavin av svarsblanketter. Priskommissionen beslöt då helt sonika att avföra denna industri från all kontroll.

Det är slående vilka ansträngningar som Grayson och Priskommissionen gjorde för att få en rejäl exponering av sin verksamhet i massmedia. Han går ut och handlar vid flera tillfällen tillsammans med journalister för att "kontrolle-

ra" priserna. Han åker runt i USA och talar inför olika grupper. Den amerikanske fackföreningsbossen George Meany hävdade vid ett tillfälle i TV att Priskommissionen tillåtit tillverkarna av "Mrs Adler's Matzoh Ball Soup" att reducera antalet "matzoh balls" från fyra till tre per konservburk utan att någon motsvarande prissänkning genomförts. Meany var i TV-nyheterna och viftade med en soppburk. Grayson svarade med att skicka ut sina medarbetare till butiker i hela Washington. Väl tillbaka öppnade man sedan ett trettiotal burkar och räknade och räknade. Det var fyra och inte tre. Nästa söndag när Grayson uppträdde i ett TV-program som sändes från kust till kust, visade han att det fortfarande fanns fyra "matzoh balls" i fru Adlers soppa. Det gällde att få allmänheten att tro att priskontrollspolitiken fungerade.

Hur väl klarade då Priskommissionen sin uppgift? Kommissionen prutade som regel på de anspråk på prishöjningar som gjordes. Grayson uppfattar detta som ett sätt att skjuta problemen framför sig i tiden. På några marknader tycker han att han lyckades relativt bra, nämligen på de områden där efterfrågan minskade. Men där efterfrågan ökade, stod priskontrollsmyndigheten mer eller mindre maktlös. Då var det ingen mening i att försöka kontrollera priser. Han tar ökningen i världsmarknadspriset på hudar och trävaror som exempel på en sådan situation. Ett annat problem utgjorde salladsmarknaden. På grund av dåligt väder hade salladsskörden i Kalifornien slagit fel. Priset på isbergssallad steg kraftigt i hela landet. Grayson säger sig fortfarande ha svårt att se sallad utan att minnas arga hemmafruar som högljutt klagade på prishöjningar på 200–300 procent.

Det stora problemet var dock de stigande matpriserna. Här råkade Priskommissionen i strid med jordbruksdepartementet. Jordbruksministern, som värdnade om farmarna, betraktade de stigande priserna som ett hälsosamt tecken. Vid ett möte med kommissionen frågade man honom vad som borde göras

för att sänka matpriserna. Ministern replikerade kort: "Ingenting, såvida ni inte vill ha brist på mat, svarta marknader och ransoneringar". Grayson svarade med att be honom att inte säga fullt så öppet att höga matpriser är bra: "Det underlättar nämligen inte Priskommisionens arbete".

Under sommaren och hösten 1972 föreföll det som om inflationstakten skulle hålla sig kring de 2-3 procent som Fas II-programmet siktade på. Grayson rekommenderade då Nixon att avskaffa Fas II-programmet i ett fyra sidor långt brev som specificerade farorna och nackdelarna med en prisregleringspolitik. Bland annat betonade Grayson att ju längre regleringarna existerar, desto större blir risken att politikerna förlitar sig på kontrollerna istället för att attackera de grundläggande orsakerna till inflationen. Nixon blev förvånad. Det var första gången som chefen för en byråkrati på egen hand begärt att hans verk skulle elimineras och hans jobb skulle försvinna. Så småningom beslöts också att Fas II-programmet skulle skrotas och ersättas med en svagare form av regleringar.

Grayson kallade samman sina medarbetare för att underrätta dem om beslutet. Det kom som en chock för dem. De hade alla trott att regleringarna skulle förlängas och att Priskommisionen skulle få fortsätta sitt arbete. Grayson gjorde sitt bästa för att muntra upp de dystra byråkraterna: Ni har gjort ett fantastiskt arbete, det finns ingen liknande grupp i hela världen, stora ansträngningar skall göras för att hjälpa er att finna arbeten i andra verk eller myndigheter. Inga ord hjälpte som tröst. Besvikelsen och chocken var för stor hos de församlade kontrollörerna.

Avslutningsvis varnar Grayson för att prisregleringen på sikt medför en byråkratstyrd ekonomi, där regleringarna byggs in i det ekonomiska systemet och blir en del av det. Han pekar på de många förfrågningar han fick från företag som bad om ingripande med regleringar för att reducera konkurrensen. Åtskilliga företagsledare uttryckte för övrigt direkt

tacksamhet för kontrollerna, eftersom de ansåg att dessa gav dem en bättre förhållningsposition gentemot fackföreningarna.

I Graysons något osammanhängande och röriga framställning finns några förhållanden som slår läsaren. För det första: Priskommisionens ständiga oro för hur allmänheten skall reagera och se på kontrollpolitiken. För det andra: oklarheterna och osäkerheten hos kontrollbyråkratin om hur man skall ställa sig till förfrågningar om prishöjningar. Det är ett kontinuerligt sökande efter den perfekta normen, som entydigt skall säga hur investeringskostnader, forskningskostnader, reklamkampanjer med mera skall behandlas. Styrelsen för Priskommisionen är ofta själv splittrad på den här punkten vilket naturligtvis bidrar till förvirringen. För det tredje är det en fortlöpande kamp mot andra priskontrollerande organ. Smått komiska situationer uppstår när Priskommisionen skall reglera andra statliga och federala myndigheter som har som sin uppgift att reglera priser. Det är vidare frapperande att se hur den traditionella stabiliseringspolitiken helt är borta ur bilden. Det förekommer praktiskt taget inga referenser till penning- och finanspolitiken - som ekonomer anser bestämmande för inflationstakten. De få gånger som Priskommisionen får någon direkt kontakt med makroekonomiska variabler inträffar när de nya månadssiffrorna för grosshandelsprisindex och konsumentprisindex meddelas. Här ökningstakten varit låg, utbryter fröjd och gamman, ligger siffrorna däremot högt, sprider sig dysterhet och pessimism. Stämningen när de nya indexsiffrorna rapporteras påminner om situationen vid en dragning i ett lotteri.

Samspelet mellan partipolitiken och priskontrollpolitiken är märkbar. Priskontrollpolitiken tillkom för att stärka Nixons popularitet. Det framgår för övrigt också av Nixons memoarer. De kontakter som Grayson har med politikerna går ofta ut på att hålla alla parter nöjda och se till att inflationssiffrorna inte stiger för mycket, i varje fall inte före valet i november 1972. Det är tydligt att

priskontrollspolitiken är mer en fråga om politisk ekonomi än om ekonomisk politik. Den politiska processen skapar incitament för kontrollerna och för att hålla igång programmet.

Ibland framställs staten som någon sorts allvetande och välvillig Bror Duktig som konsekvent ingriper i prismetanismen för att korrigera och ställa allt i ordning. Den avskaffar omotiverade prishöjningar, eliminerar monopol, förbättrar ekonomins funktionssätt med hjälp av överlägsna kunskaper. Denna bild av den allvisa statsbyråkratin raseras i grunden av Graysons bekännelser. Han säger själv att han blev mer positiv till marknadssystemet efter sina erfarenheter som ekonomisk tsar.

Under den första hälften av 1970-talet provades en priskontrollspolitik i USA. Det finns vid det här laget en rad ekonomiska undersökningar av regleringarnas effekter på den amerikanska prisnivåns tillväxttakt. Några undersökningar antyder att priskontrollspolitiken tillfälligt dampade inflationstakten genom att skjuta den nödvändiga anpassningen framåt i tiden. När kontrollen släpptes kom en upphämtning av inflationen. Andra säger att kontrollerna bidrog till en ökning av inflationstakten genom att skära ned tillväxten i ekonomin genom att försvåra anpassningen till ändrade villkor samt genom att sänka kvaliteten på varor och tjänster. Det stora flertalet

utvärderingar drar slutsatsen att kontrollprogrammet varken gjorde till eller ifrån. På lång sikt blev den amerikanska prisnivån densamma såväl med som utan prisregleringspolitiken. Priskontrollspolitiken avskaffades också när alla större grupper – näringslivet, fackföreningarna, konsumenterna och politikerna – hade blivit grundligt besvikna på den.

Dessa ekonomiska utvärderingar rör sig som regel på det makroekonomiska planet. De är skrivna av ekonomer och för ekonomer och de är mer eller mindre obegripliga för utomstående. Jackson Graysons bok är något helt annat. Han vänder sig inte till den professionelle ekonomen utan till lekmannen som vill veta hur priskontrollsprogrammet utformades inom den ansvariga byråkratin. Detta är en beskrivning som är värdefull att kombinera med de ekonomiska granskningarna. Därmed blir boken också ett utmärkt komplement till det växande utbudet av mer "teknisk" litteratur om priskontroller.

En lång rad andra länder har under 1970-talet provat olika typer av prisregleringspolitik. Så har också varit fallet i Sverige. Det vore intressant att få veta i vilken utsträckning de amerikanska priskontrollerfarenheterna sammanfaller med de svenska. En svensk Grayson-rapport skulle bli en spännande läsning.

*Lars Jonung*