

# SAMBAND MELLAN EKONOMISK TEORI OCH EKONOMISK POLITIK<sup>1)</sup>

Av ERIK LUNDBERG

**E**konomisk teori är till för att ge en förenklad bild av sammanhangen. Den skall i sin konjunkturteoretiska utformning bl. a. visa oss hur prisutveckling, utrikeshandel, betalningsbalans, investeringar, konsumtion, nationalinkomst och sysselsättning hänger ihop. Vi vill med den ekonomiska teoriens hjälp veta, vilka samband som äro strategiska och helst även något om arten av de funktionella sammanhangen. Vi ekonomer inbillar oss ibland i vår förmåtenhet, att en sådan överblick av de ekonomiska sammanhangen är nödvändig för att en rationell ekonomisk politik skall kunna föras. I ögonblick av mer skeptisk visdom är vi dock nog medvetna om, att ekonomisk teori sådan den brukas i mer ekonomisk-politiska diskussioner ofta till stor del är en rationalisering av politiskt handlande, som i huvudsak är bestämt av helt andra skäl.

Min avsikt är, att med följande ganska rapsodiska synpunkter försöka belysa användningen av ekonomisk teori såväl vid utformningen av som vid debatten omkring den ekonomiska politiken. Det är därvid givetvis i hög grad frågan om vilken typ av ekonomisk teori, som passar till given typ av ekonomisk politik. Jag kommer i det följande att huvudsakligen hålla mig till olika slag av penning- och konjunkturteorier och motsvarande former av ekonomisk politik och närmast belysa ämnet med stöd av erfarenheterna från Sverige. Dessa synas dock i ganska hög grad vara allmängiltiga.

Typen av ekonomisk politik bestämmas i väsentlig grad av de uppställda normerna eller målsättningen. En generell iakttagelse synes mig vara, att normerna för den allmänna ekonomiska politiken under de senaste 20—30 årens utveckling blivit alltmer pretentiösa. Nedanstående ytterst ungefärliga klassificering av den ekonomiska politikens stadier avser att belysa detta. Därvid bör bemärkas, att dessa stadier inte hänföra sig till klart avgränsade tidsavsnitt inom de senaste decenniernas ekonomiska utveckling. De olika stadierna flyta i själva verket i ganska hög grad över i varandra; samma normer förekomma delvis samtidigt. Trots detta är det ändå intet tvivel om att man kan urskilja en successiv förskjutning i målsättningen för den

<sup>1)</sup> På grundval av föredrag hållet i Socialøkonomisk Samfund den 19. november 1948.

# SAMBAND MELLAN EKONOMISK TEORI OCH EKONOMISK POLITIK<sup>1)</sup>

Av ERIK LUNDBERG

**E**konomisk teori är till för att ge en förenklad bild av sammanhangen. Den skall i sin konjunkturteoretiska utformning bl. a. visa oss hur prisutveckling, utrikeshandel, betalningsbalans, investeringar, konsumtion, nationalinkomst och sysselsättning hänger ihop. Vi vill med den ekonomiska teoriens hjälp veta, vilka samband som äro strategiska och helst även något om arten av de funktionella sammanhangen. Vi ekonomer inbillar oss ibland i vår förmåtenhet, att en sådan överblick av de ekonomiska sammanhangen är nödvändig för att en rationell ekonomisk politik skall kunna föras. I ögonblick av mer skeptisk visdom är vi dock nog medvetna om, att ekonomisk teori sådan den brukas i mer ekonomisk-politiska diskussioner ofta till stor del är en rationalisering av politiskt handlande, som i huvudsak är bestämt av helt andra skäl.

Min avsikt är, att med följande ganska rapsodiska synpunkter försöka belysa användningen av ekonomisk teori såväl vid utformningen av som vid debatten omkring den ekonomiska politiken. Det är därvid givetvis i hög grad frågan om vilken typ av ekonomisk teori, som passar till given typ av ekonomisk politik. Jag kommer i det följande att huvudsakligen hålla mig till olika slag av penning- och konjunkturteorier och motsvarande former av ekonomisk politik och närmast belysa ämnet med stöd av erfarenheterna från Sverige. Dessa synas dock i ganska hög grad vara allmängiltiga.

Typen av ekonomisk politik bestämmes i väsentlig grad av de uppställda normerna eller målsättningen. En generell iakttagelse synes mig vara, att normerna för den allmänna ekonomiska politiken under de senaste 20—30 årens utveckling blivit alltmer pretentiösa. Nedanstående ytterst ungefärliga klassificering av den ekonomiska politikens stadier avser att belysa detta. Därvid bör bemärkas, att dessa stadier inte hänföra sig till klart avgränsade tidsavsnitt inom de senaste decenniernas ekonomiska utveckling. De olika stadierna flyta i själva verket i ganska hög grad över i varandra; samma normer förekomma delvis samtidigt. Trots detta är det ändå intet tvivel om att man kan urskilja en successiv förskjutning i målsättningen för den

<sup>1)</sup> På grundval av föredrag hållet i Socialøkonomisk Samfund den 19. november 1948.

allmänna ekonomiska politiken i riktning ifrån mycket blygsamma normer till alltmer pretentiösa målsättningar. Följande stadiindelning blir dock kanske mer didaktiskt än historiskt motiverad:

1. Den enklaste och blygsammaste målsättningen avser helt enkelt den, som gällde under den gamla guldmyntfoten. Målet var, att bevara guldkassan och stabilisera växelkurserna.
2. En något mer anspråksfull målsättning avser en ekonomisk politik, som går ut på stabilisering av penningvärde eller prisnivå.
3. Under 30-talet kom normerna för den ekonomiska politiken att alltmer domineras av synpunkten att häva depressionen, utjämna konjunkturerna och i en sista förgrening skapa full sysselsättning.
4. Under krigsårens inflationstendens och efterkrigsårens överfulla konjunktur har målsättningen åtminstone i Sverige formulerats som skapandet av s. k. samhällsekonomisk balans. Jag kommer i det följande in på, vad detta uttryck skall innebära.
5. Det sista och mest anspråksfulla stadiet i normutvecklingen hänför sig till nationalbudgeten med dess förgrening till den allra senaste fasen, nämligen uppställandet av fyraårsplaner för utvecklingen av landets hela näringsliv.

Det är tydligt, att kraven på kunskap om de ekonomiska sammanhangen bör förändras tämligen parallellt med förskjutningen i målsättningen. I själva verket råder det ett ömsesidigt sammanhang mellan ekonomisk politik och ekonomisk teori med sannolikt en viss eftersläpning i fråga om teoribildningen. Uppgifterna för den ekonomiska politiken i sin tur bestäms eller påverkas i hög grad av den faktiska ekonomiska utvecklingen. Låt mig försöka belysa dessa förhållanden genom att diskutera dessa fem stadier av målsättning för den ekonomiska politiken just med hänsyn till de typer av ekonomisk teori, som dessa gjort aktuella.

I *det första stadiet*, guldmyntfotens stadium, dominerar i huvudsak kvantitetsteoriens och köpkraftsparitetsteoriens grova schemata. Man arbetade i stor utsträckning med Fishers enkla formulering av kvantitetsteorien och med Cassels ännu enklare formulering av sambandet mellan prisnivåer och växelkurser. Man förutsatte i regel tämligen fasta relationer mellan prisnivåer och växelkurser å ena sidan och penningmängd och prisnivå å andra sidan. Dessa enkla schemata gav en viss stabilitet i tänkandet över sammanhangen och gav dessutom ledtrådar vid en diskussion över en sanering av penningväsendet. Man finner i själva verket ännu i dag betydande rester kvar av dessa »förlegade« problemställningar. Tag som exempel dagens svenska diskussion om växelkurserna. Vi ha fått för oss, att kronan eventuellt blivit övervärderad. De senaste månadernas erfarenheter synes för många områden visa, att kostnadsnivån i Sverige drivits upp relativt högt

i jämförelse med prisnivån i andra länder, särskilt England och Förenta Staterna. För att få hållpunkter på i vad mån en sådan övervärdering av kronan faktiskt föreligger, faller man i själva verket tillbaka på den klassiska problemställningen om förhållandet mellan pris- och kostnadsnivån i olika länder. Jämförande beräkningar har utförts, bl. a. vid konjunkturinstitutet, över utvecklingen av lönenivån i Förenta Staterna, England och Sverige sedan tiden före kriget, med omräkning efter gällande växelkurser, och man har kunnat nå vissa, mycket ungefärliga slutsatser beträffande det svenska näringslivets konkurrenskraft på den internationella marknaden. Man är givetvis medveten om de svaga punkterna i denna alltför enkla bild av sammanhangen, och slutsatserna framläggas med alla reservationer. Ändå ge de dock utan tvivel en riktig tankeställare.

I *det andra stadiet* har 1930-talets erfarenheter beträffande utgifternas och efterfrågans variabilitet gjort tiden mogen för Wicksells och Keynes' teorier. Det är fortfarande prisnivåns variationer som är huvudintresset men teoribildningen anknyter nu nära till Keynes' formuleringar i »Treatise on Money«. De s. k. fundamentala ekvationerna ger såvitt jag förstår en enkel och naturlig utgångspunkt för en diskussion av den ekonomiska politiken, när denna närmast syftar till prisnivåns stabilisering. Man får en uppdelning av orsakerna till prisnivåns fluktuationer i å ena sidan de normala kostnaderna sådana som Keynes definierat dem, och å andra sidan spänningen mellan investeringar och sparande. Man finner i själva verket, att mycket av debatten omkring prisnivåns fluktuationer och de följande rekommendationerna till den ekonomiska politiken hänför sig till detta slag av teori-bildning. Man får ju en lättfattbar och även praktisk utgångspunkt för en diskussion av orsakerna till penningvärdets förändringar genom att i anslutning till Keynes' ekvationer göra distinktionen mellan förskjutningar i den »normala« kostnads- och lönenivån å ena sidan och »onormala« vinstvariationer (vinstinflation och -deflation) å andra sidan. Keynes' liksom Wicksell diskuterade ju på detta stadium i huvudsak räntepolitiken såsom ett medel att nå en åtrådd stabilisering i prisnivån. Man kunde i huvudsak nöja sig med en rent kvalitativ teori med ett minimum av statistisk information och precision, då man ju egentligen endast behövde säga om räntan var för hög eller för låg.

Konjunktur- och sysselsättningsvariationerna blir det primära i *det tredje stadiet*. Teorierna kom att knyta sig närmast till Keynes' »General Theory«. Med utgångspunkt ifrån den Keyneska jämviktsteorien blev multiplikatorn det mest begagnade begreppet. Finanspolitiken blev å andra sidan det centrala instrumentet för att nå målet för den ekonomiska politiken, nämligen en utjämning av konjunktursvängningarna. Intresset koncentrerade sig främst till ett depressions- och stagnationsläge, som Keynes' jämviktsteori

var särskilt ägnad att belysa. Men såväl teori som rekommendationer med avseende på den ekonomiska politiken (se t. ex. i Alvin Hansen's Fiscal Policy) släpade uppenbarligen efter i förhållande till den faktiska ekonomiska utvecklingen.

Den statistiska informationen beträffande den allmänna ekonomiska utvecklingen har under de senaste 10—15 åren fått en väldig stöt framåt. Detta gäller framför allt nationalinkomststatistiken. Vi vet nu delvis just tack vare den enorma framgången för de nya betraktelsesätt, som Keynes har faderskapet till, väsentligt mer om inkomsternas, investeringarnas och konsumtionens utveckling än vi tidigare vetat. Samtidigt har den ekonomiska teorien i takt med utvecklingen av den ekonomiska statistiken sedan 1936 gått emot en högre grad av precision. Detta gäller särskilt ekonometri-kernas strävanden. Multiplikatorbegreppet har av dem generaliserats och utnyttjats enligt min mening långt över bristningsgränsen. Jag tar som exempel Smithies' artikel i maj-numret av American Economic Review 1948. Han visar där, hur man med hjälp av korrelationsberäkningar på mellankrigsperiodens statistiska serier kan få fram relativt stabila relationer mellan utgiftsförändringar på olika punkter och nationalinkomstutveckling. För att ta några exempel anser sig Smithies kunna redovisa en relativt stabil relation mellan förändringen i den totala nationalinkomsten och förändringar i de disponibla inkomsterna, mellan förändringar i de disponibla inkomsterna och i konsumtionsutgifterna, mellan förändringar i nationalinkomsten och i de totala vinsterna och mellan förändringar i nationalinkomsten och i de totala investeringarna. Smithies lyckas t. o. m. trola fram ett fixerat samband mellan förändringen i nationalinkomsten och förändringen i de statliga utgifterna. För en gångs skull är det här fråga om en negativ korrelation; en ökning av nationalinkomsten med en miljard dollars beräknas sålunda medföra en minskning i de statliga utgifterna med 20 millioner dollars. Sammanställas alla dessa koefficienter för utgiftsbenägenheten (propensities) så får man fram ett generellt multiplikatorbegrepp. Man kan, om dessa samband antagas någorlunda fixerade, sålunda fastställa hur stor ökning i den totala nationalinkomsten, som bör uppkomma vid en given ökning av t. ex. de statliga utgifterna. Man uppställer helt enkelt nationalinkomstökningen som obekant i en ekvation och finner sedan med hjälp av de givna utgiftsbenägenheterna som procent av nationalinkomstökningen en summa, som i jämviktsläget skall stämma. Smithies når med hjälp av beräkningar av denna typ resultatet, att multiplikatorn för Förenta Staterna enligt mellankrigsperiodens erfarenheter borde vara omkring 2. För efterkrigstiden räknar han med, att man med hänsyn till en relativt hög konsumtionsbenägenhet, bestämd bl. a. av de ackumulerade behoven under krigsåren, har en så hög konsumtionsbenägenhet, räknad i jämförelse med disponibla inkomsterna som 1 mot 0.7 enligt

mellankrigsperiodens erfarenhet. Resultatet för efterkrigsperioden blir då, att multiplikatorn skulle bli så hög som 3. Detta betyder t. ex., att en primär ökning i det statliga budgetunderskottet med en miljard dollars skulle medföra en ökning i nationalinkomsten med 3 miljarder dollars, och eftersom ökningen i statsinkomsterna enligt samma typ av beräkningar som följd av ökningen i nationalinkomsten uppgår till 25 % av denna, bör det faktiska nettounderskottet i statsbudgetens ex-post endast bli 250 miljoner.

Smithies anför själv allvarliga reservationer mot denna typ av kalkyler. Men det hindrar inte, att han och en rad framstående ekonometriker som utför — och med största allvar utför, dessa beräkningar —, ändå måste antagas tro på resultatens användbarhet vid utformningen av den ekonomiska politiken. För min del tror jag, att det här i mycket stor utsträckning är fråga om falska preciseringar. Man vill med hjälp av korrelationsberäkningar nå fram till en konstruerad upprepning av likartade situationer, som gör det möjligt att finna vissa statistiskt fastställbara konstanter hos de supponerade sambanden. I själva verket upprepas situationerna ju aldrig på ett så enkelt sätt som korrelationstekniken förutsätter, utan man har ständigt nya slag av kombinationer mellan de ekonomiska drivkrafterna. Och vi sakna helt enkelt hållfasta kriterier på sanningshalten hos resultaten av den ekonometriska tekniken. Det är ju inte alls säkert, att en teori, som ger en något högre korrelationskoefficient och en något bättre anslutning mellan de »förklarande« kurvorna och de kurvor, som skall förklaras, ger en riktigare bild av sammanhangen än en annan teori, som bygger på antaganden om andra samband mellan delvis andra variabler, men kanske ger en något lägre total korrelationskoefficient.

Vad jag här sagt om de ekonometriska metoderna kan givetvis inte fattas som en djupgående kritik. Därtill är jag helt enkelt inte kompetent. Min avsikt är endast att lufta mina bekymmer över ekonometriernas i allmänhet förnäma isolering och ofta visade otillgänglighet för vanligt sunt förnuft. Min enkla, kanske löst fotade skepsis gäller närmast entusiasmen för de exakta resultaten, som visserligen »stämmer med verkligheten« men ändå inte utan vidare kan sägas förklara den. Man ser för övrigt för litet av alternativa beräkningar vid uppläggnings av ekonometriernas ofta i och för sig mycket stimulerande analyser. Jag tror dock, att vi »litterära« ekonomer med stort intresse bör följa ekonometriens utveckling men dämpa ekonometriernas entusiasm genom att ständigt påminna dem om, den av Carr präglade satsen, »it is better to be vaguely right than to be exactly wrong«.

Härmed övergår jag till *det fjärde stadiet* i fråga om uppställningen av mål för den ekonomiska politiken. Det är här fråga om en betydligt blygsammare uppläggning av den erforderliga ekonomiska teorien än i det föregående stadiet. Målsättningen avseende den samhällsekonomiska balansen

hänför sig i den svenska diskussionen till ett tillstånd med inflationstryck. Det är fråga om att med utgångspunkt från nationalräkenskaps- och nationalinkomstberäkningar nå fram till ungefärliga föreställningar om spänningen emellan totala efterfrågan på varor och tjänster och total tillgång. I det föregående stadiet var utgångspunkten åtminstone från början ett depressionsläge, och teoribildningen knöt sig an till Keynes' »General Theory«. I en analys av inflationsgapet sker i stället snarast en anknytning till problemuppläggningsen i »Treatise on Money«. Vi söker inte längre jämviktsläget, utan vi är närmast intresserade av den momentana spänningen mellan planer i fråga om efterfrågan och tillgång såsom mått på avvikelserna från den samhällsekonomiska balansen.

Man jämför planerad efterfrågan i summa från enskilda inkomsttagares, företagares, statens sida med den faktiska tillgång, som kan beräknas framkomma under motsvarande period, och denna faktiska tillgång är då beräknad till givna priser. Man kan — om man vill — uttrycka denna differens som en spänning mellan planerat sparande och planerad investering i anslutning till gammal god terminologi från stockholmsskolans glada dagar. Meningen är, att en sådan typ av kalkylerat inflationsgap skall läggas till grund för utformningen av den ekonomiska politiken. Det kan emellertid också vara nödvändigt att känna till konsekvenserna för den ekonomiska utvecklingen av en sådan momentan spänning mellan planerad efterfrågan och faktisk tillgång. En prognos måste alltid bli osäker i den mera blygsamma uppläggning av teoribildningen, som är karaktäristiskt för detta fjärde stadium. Man formulerar gärna slutsatserna ungefärligt och alternativt. Resultatet av en inflationsspänning kan bli en fortgående prisstegring, ett underskott i betalningsbalansen, lagerförtäring, vinststegring, budgetöverskott i delvis alternativa proportioner. Man finner i denna typ av resonemang en naturlig anknytning till den enkla problemställningen i Keynes' Treatise. Det är i princip fråga om inkomstinflation med lönestegring och vinstinflation med dess vidare konsekvenser för investeringar och lönebildning. Men processens hastighet är helt obestämd. Vi kan inte utan att införa ytterligare antaganden bl. a. beträffande »leads and lags« få fram en preciserad bild av själva utvecklingsförloppet. Därmed skulle vi snart åter vara inne på de falska preciseringarnas väg. Enligt min mening räcker den enkla formuleringen av inflationsgapet en god bit för att nå slutsatser beträffande inriktningen av den ekonomiska politiken.

Rekommendationer, som följer av en analys av inflationsgapet, kunna bli av följande natur. Genom en höjning av de direkta skatterna minskas de disponibla inkomsterna och därmed spänningen mellan efterfrågan på konsumtionsvaror och löpande tillgång. På samma sätt kan en nedskärning av investeringarna dämpa inflationstrycket. Kalkylen över inflationstrycket i ovan angiven mening kan ge vissa hållpunkter även för att ange

storleksordningen av de åtgärder, som är nödvändiga. Det skulle föra för långt att här gå in på de statistiska vanskligheterna vid denna typ av kalkyler; det får räcka med att jag förklarar mig vara i hög grad medveten om dem.

Vid valet mellan olika åtgärder inom den ekonomiska politiken kommer man inte långt med ekonomisk teori. Vi kan visserligen klart inse arten av sammanhangen, som det är frågan om, och inom olika politiska partier vara ense om, hur t. ex. inflationsgapet medför en tendens mot underskott i bytesbalansen, hur investeringarna stimuleras och lönestegringen påskyndas, men ändå vara bittert oense om slutsatser beträffande den ekonomiska politiken. Detta har vi mycken erfarenhet av i Sverige under senare år. Man kan t. ex. säga, att en viss kontrollerad prishöjning i och för sig borde minska inflationstrycket. Om detta sker genom en omsättningsskatt, som pålægges konsumtionen, vore detta i och för sig självklart. Vid annan prisstegring, som företagen får del av, är resultatet något mer tvivelaktigt. Å ena sidan begränsas den reala konsumtionen tack vare prisstegringen, men å andra sidan betyder ju prishöjningen en ökning i vinsterna. Så länge man räknar med, att den marginella utgiftsbenägenheten i genomsnitt är större inom löntagargrupperna än inom de grupper, som närmast kommer i åtnjutande av de ökade inkomsterna tack vare prisstegringen, så länge borde en viss begränsad, kontrollerad prisstegring medföra en minskning i inflationsspänningen. I bägge dessa fall bygger emellertid slutsatserna på förutsättningen, att lönenivån inte påverkas. Är det emellertid så, att lönerna i hög grad bestämmas av prisutvecklingen, vare sig lönerna äro direkt indexreglerade eller ej, så håller slutsatsen givetvis icke. Här står vi just inför dessa på samma gång, både svåra och enkla problemen, där arten av sammanhangen inte utan vidare kan avgöras och än mindre preciseras med hjälp av ekonometriska metoder. Frågan är helt enkelt, om jag ser på problematiken under de senaste åren i Sverige: Är lönenivån i väsentlig grad bestämd av den knapphet på arbetskraft, som inflationstrycket direkt och indirekt framkallar, eller är den i huvudsak bestämd av den prisstegring som denna inflationsspänning eventuellt utlöser? Har man skäl för att i huvudsak lägga vikten vid det första sammanhanget, blir uppenbarligen slutsatsen, att en viss begränsad prisstegring, som åstadkommes t. ex. genom införande av en omsättningsskatt, bör leda i riktning mot samhällsekonomisk balans. Är i stället den andra typen av sammanhang det dominerande, blir en sådan åtgärd ur ifrågavarande synpunkt utan värde och innebär tvärtom en onödig försämring i penningvärdet, som dessutom medför risker för jämviktsstörningar i utrikeshandeln.

I Sverige hyllar regeringen helt denna senare uppfattning, och slutsatsen blir lönestabilisering och regleringar, medan ekonomerna i allmänhet —



delvis kanske beroende på en naturlig dragning till en mer invecklad teori för penningvärdet än en enkel lönekostnadsteori — vilja eliminera inflationsgapet med ökat offentligt och privat sparande. Samma typ av motsättning gäller, när man diskuterar frågan, om en räntehöjning skulle verka dämpande på inflationstrycket. Den möjliga existensen av finare teoretiska sammanhang störes obevekligt av en direkt politisk sammanbindning mellan löner och räntesatser. Sedan man på ledande socialdemokratiskt håll har gett ett bestämt uttryck för uppfattningen, att en räntehöjning skulle betraktas med största misstro och som en signal till lönehöjningsaktion, blir framgången för lönestabilisering absolut bunden vid hållandet av en stabil räntenivå. En räntehöjning blir därmed givetvis icke något medel, som leder mot samhällsekonomisk balans. Nya mycket enkla samband mellan strategiska ekonomiska storheter etableras sålunda på politisk väg; de politiska kortsluten gör rent hus med gamla fina ekonomiska teorier!

Diskussionen av den ekonomiska politiken med utgångspunkt från beräkningen av inflationsgap leder sålunda ganska snart till en återvändsgränd. Man drives över till en mer omfattande problemställning med utgångspunkt i framläggandet av en total nationalbudget, och jag kommer därmed över till vad som ovan rubricerades som *det femte stadiet*. Det är i och för sig ett högst naturligt steg. Vägen fram till uppställandet av en nationalbudget kan i anknytning till ovanstående diskussion lämpligen tänkas ske i tre stadier. Det första stadiet är planstatistiken, det andra prognosen och det tredje själva programmet. Det första stadiet hänför sig till den ganska lösa kalkyl av inflationsgapsnatur som ovan diskuterats, där man jämför beräknad tillgång på varor och tjänster med de planer för användningen av varor och tjänster, som väntas föreligga under ett kommande år. Kalkyler av denna typ måste bli osäkra inom vida marginaler. Det är bl. a. fråga om, i vilken grad mer eller mindre obestämda, relativt luftiga planer skall beaktas i kalkylen. Viss sanering av planerna är nödvändig, om beräkningen över spänningen mellan tillgång och efterfrågan skall vara till ledning för uppställandet av programmet för den ekonomiska politiken. Det vore ju meningslöst, att t. ex. inom statsförvaltningen utan vidare ta med olika departement eller verks äskanden, innan dessa skurits ned av ett strängt finansdepartement, ty först efter en sådan sanering få dessa planer karaktären av aktuell efterfrågan på varor och tjänster.

Det andra stadiet på vägen till nationalbudgeten hänför sig till nationalprognosen. Det är frågan om, att — med utgångspunkt från den momentana spänningen mellan planer — fastställa vilken utveckling som synes sannolik, t. ex. under förutsättning av att den ekonomiska politiken bedrivs på samma sätt som under en gången period. Man utgår helt enkelt ifrån, att importkontroll, investeringskontroll, företagareaktioner, konsumtions-

benägenhet, o. s. v. är oförändrade på visst sätt. Man kommer med hjälp av sådana antaganden fram till resultatet, att t. ex. en viss prisstegring, en viss försämring i bytesbalansen, en viss varuförtäring m. m. är sannolik. Accepteras en sådan utveckling såsom politisk önskvärd, blir prognosen på en gång ett program och innehåller därmed också nationalbudgeten. Det tredje stadiet innebär emellertid i regel, att prognosen inte accepteras såsom önskvärd, utan man uppställer en annan målsättning, en nationalbudget för utvecklingen under året. Det är alltså frågan om en plan för den ekonomiska utvecklingen, en plan som siktar på en viss utveckling av utrikeshandeln, en viss medelnivå för investeringsverksamheten, konsumtionen o. s. v. Vissa av de storheter, som ingå i nationalbudgeten kan fixeras direkt av statsmakterna. Detta kan t. ex. ske mellan vissa gränser för statsutgifterna och för de investeringar, som kontrolleras. Det är emellertid oundvikligt, att i allmänhet en mycket betydande del av nationalbudgetens siffror hänför sig till ren prognos. Det är i själva verket i regel mycket svårt åtminstone för en utomstående, att inom ramen för en nationalbudget skilja mellan vad som är fastställt som handlingsplan för statsmakterna, vad som är ren prognos och vad som endast är fromma önskningar.

Man kan givetvis alltid ha delade meningar om rimligheten av gjorda prognoser. Detta gäller t. ex. de antaganden om produktivitetens utveckling under det kommande året, som en nationalbudget alltid måste bygga på. Detsamma gäller antaganden om utvecklingen av bytesförhållandet med utlandet, om lagerutvecklingen o. s. v. På en rad punkter kommer utvecklingen att vara utanför statsmakternas direkta kontroll, och resultatet blir till obestämd del av ren prognosnatur. Det är därför mycket rimligt, att en utomstående ekonom, som står utanför nationalbudgetberedningens inre cirkel, på grundval av en framlagd nationalbudget, som anger regeringens program, i sin tur gör en prognos beträffande den sannolika ekonomiska utvecklingen och därvid mycket väl kan komma till annat resultat, än nationalbudgeten anger.

En ekonomisk politik, som upplägges med stöd av en nationalbudget, får i sin första fas en relativt negativ karaktär. Det gäller i första hand att förhindra att vissa utgifter bli för stora, t. ex. att hålla importen nere på viss nivå, att förhindra en för stor lönestegring, att skära ner investeringarna, att hålla konsumtionen inom rimliga gränser. Nationalbudgeten ger ramen för den allmänna utvecklingen och vissa hållpunkter för stabiliseringsaktionen. En sådan negativ utformning av den ekonomiska politiken, som tillsvidare i huvudsak är karakteristisk för läget i Sverige, förutsätter i själva verket i viss utsträckning ett bestående inflationstryck. Passiviteten i detta slag av ekonomisk politik betyder nämligen, att det aktiva elementet måste komma utifrån utanför det statligas ram. Inflationstrycket ser till, att tillräckligt med initiativ kommer utifrån, så att valmöjligheterna

bli stora, när de kontrollerade organen sedan skära ned utgifterna till planerad omfattning. Det är emellertid uppenbart, att en sådan negativ politik, som sålunda innebär en viss arbetsfördelning mellan de statliga myndigheternas kontroll och den privata sektorns initiativ, har sin snäva begränsning. Den kan i sin negativa utformning knappast tänkas fortgå på längre sikt. Man tvingas i själva verket att förr (just nu på grund av Marshallhjälpens krav) eller senare övergå från nationalbudgetens 1-årsplanering till en planering över en flerårs-period. Det i detta sammanhang intressanta med Marshallpokens långtidsprogram över en 4-årsperiod är, att de i våra länder knappast kan sägas ha karaktären av handlingsprogram. Förutom den negativa regleringspolitiken på kort sikt, inväntar man helt enkelt resultaten. Ingen kan ju reglera fram en produktivitetstegring, och inte heller åtminstone i Sverige i någon hög grad en exportökning. Investeringar kan hindras bli för stora på olika områden, men man kan inte i alla konjunkurlägen locka fram den rätta sorten i överensstämmelse med flerårsprogrammet.

Uppgörandet av nationalräkenskap och framläggandet av nationalbudget är en ytterst maktpåliggande och ansvarsfull uppgift. Det statistiska materialet, som skall sammanställas för att nå fram till resultaten, är på många väsentliga punkter även i länder med mycket god ekonomisk statistik ytterst bristfälligt. Det gäller att anlita ofta mycket vågsamma kalkylmetoder, och det krävs mycket av sans och omdöme från nationalinkomstberäkningarnas sida. Men framläggandet av siffrorna i en nationalbudget kräver också utan tvivel mod och kanske därtill en viss portion hänsynslöshet. Det är ju ofta fråga om ytterst lösa kalkyler, som det för en samvetsgrann forskare tar tid att vänja sig vid, och riskerna för missbruk av dålig statistik är utan tvivel mycket stor. Det är ju ofta så, att första gången en vågad kalkyl göres, sker det med viss vånda och då i bästa fall med dåligt samvete. Men när nästa gång kalkylen upprepas, har metoden fått hävd, siffrorna kommit i tryck, och man är färdig för nya djärva insatser. Det är för övrigt mycket svårt att jämföra den grad av mod och hänsynslöshet, som kommer till uttryck i nationalbudgetberäkningar och nationalinkomstberäkningar i olika länder. Mitt intryck är emellertid, att norrmännen synas bäst rustade med mod och fantasi i förhållande till sin statistik. Det är däremot svårt, att jämföra Sverige och Danmark i detta avseende. Man har i Sverige visserligen visat sig nog återhållsam och blygsam genom att icke publicera någon ingående nationalbudget i den form som den t. ex. redosivats tidigast i Norge. I Danmark har man nu i år framlagt en nationalbudget, men å andra sidan har Danmark nog i väsentliga avseenden en bättre fortlöpande ekonomisk statistik än vi har i Sverige.

Frågan är emellertid nu: vart har den ekonomiska teorien tagit vägen, som skulle stå i sammanhang med den ekonomiska politik, varåt national-

budgeten ger uttryck? Uppställandet av nationalbudget och nationalräkenskap är som sagt ett expertgöra av mycket kvalificerad natur. Det är mycket svårt för en utomstående att bedöma arten av och osäkerheten i de beräkningar, som göras. Svårigheterna för en utomstående bedömare ligger bl. a. däri, att de ömtåliga avvägningarna mellan alternativa lösningar till svåra problem sker internt i diskussion mellan experterna och mellan experterna och den ansvarige ministern. Avvägningen mellan behov och resurser sker icke öppet på marknaden, spänningarna kan icke avläsas i prisrörelser, m. m., såsom en ekonom under mer normala förhållanden kunde göra. Avvägningen sker i stället i kretsen av experter med teorier och motiv, som äro mycket svåra att bedöma för utomstående.

Nationalbudgeten är i själva verket, så vitt jag förstår, ett politiskt dokument, gjort för att övertyga allmänheten om, att de riktlinjer för den ekonomiska politiken, som den innehåller, är de enda riktiga. Det ligger nära till hands att tänka sig, att nationalbudgeten helt enkelt blir ett övertalningsinstrument med den grad av redovisning, som anses lämplig. Jag skulle vilja göra en ganska oförskämd parallell. Nationalbudgeten kan kanske i någon mån redan nu och med stor sannolikhet i framtiden väntas få samma roll som ett bokslut har för ett enskilt företag. Det gäller ju för ledningen av ett privat företag att — gentemot både aktieägare och arbetare och givetvis gentemot staten — i företagets eget intresse på längre sikt genom stora avskrivningar och konsolidering dölja undan vinstmedel. Man litar inte på, att dessa olika parter skall ha samma intresse som företagsledningen för företagets utveckling på längre sikt. Man kan genom raffinerade bokföringsmetoder åstadkomma det tvångssparande, som ur företagets långsiktssynpunkt anses rimligt. På samma sätt och av ungefär samma skäl kan frestelse uppstå vid nationalbokföringen och nationalbudgeteringen. Man kan använda nationalbudgeten för att i olika former föra politiker och allmänhet ja t. o. m. statsråd bakom ljuset beträffande de faktiskt disponibla resurserna. Behovet av skydd mot politiskt bestämda, mycket kortsiktiga intressen för disponeringen av landets resurser är utan tvivel i växande. För att långsiktshintresserna för samhället skall kunna hävdas behöver man någon sorts *mysterium*, som skyddar de av experterna uppställda planerna mot den nya typ av politisk kortsiktsrationalitet, som inte böjer sig för »ekonomiska lagar« och »osynliga händer« utan i stället har en övertro på regleringarnas förmåga att skära igenom de ekonomiska sammanhangen. De gamla mysterierna om ekonomiska lagar ha vittrat sönder under det senaste decenniets erfarenheter. Den nya typen av mysterium blir kanske helt enkelt någonting just av typen nationalbudget. Nationalbudgeten är ju tillräckligt invecklad och svårbegriplig för en politiker och icke fackman för att skapa respekt. Man kan få ett starkt intryck av att de mycket invecklade sammanhang, som inkluderas under nationalbudgeten, inte tål att tummas på av klumpiga fingrar. Man får lita på experterna, som gjort upp

nationalbudgeten, och man törs inte utan vidare diskutera enstaka poster, om man inte är inne i de invecklade samband som råder mellan olika konton. Nationalbudgeten kan med andra ord i en nära framtid bli vårt nya mysterium, omgivet av de magiska föreställningar, som erfordras för att skapa respekt och samhällssolidaritet. — Jag vill med dessa antydningar inte säga, att vi är framme i detta läge utan har endast framhållit detta perspektiv såsom en möjlighet i framtiden. Tendenser i denna riktning kunna i varje fall skönjas, och riskerna för en sådan utveckling bör klargöras. Härmed vill jag givetvis inte förneka den stora betydelsen av att man på ett systematiskt sätt försöker överblicka verkningarna av den ekonomiska politiken i det totala samhällsekonomiska sammanhang, som en nationalbudgetuppställning ju avser. Det är endast den entusiastiska övertron jag vill varna för.

Vad jag vill komma till är egentligen helt enkelt, att nationalräkenskaps- och nationalbudgetberäkningar innebär en centralisering av makt och kunskaper, som kan göra en fri ekonomisk debatt i ifrågavarande länder svårare än den annars skulle vara; uppläggningsen av en nationalbudget är härvid givetvis endast att fatta som ett symptom på tendensen mot central planering och koncentration av den ekonomiska makten i regeringens hand. Inför detta perspektiv är det enligt min mening de utomstående ekonomernas uppgift att med tillgängliga medel tvinga fram en så allsidig och fullständig redovisning av de resonemang och avvägningar, som ligger bakom de faktiska resultaten av nationalbudgetkalkylerna. Och för en intelligent debatt omkring en nationalbudget med givande kritiska synpunkter erfordras en för denna typ av ekonomisk politik lämpad ekonomisk teori. Jag vill till slut ge några exempel på sådana synpunkter.

Kritiken av nationalbudgetuppläggningsen bör inte underlåta att sätta in skeptiska synpunkter på det statistiska underlaget. Som jag tidigare framhållit, måste beräkningar av denna typ bygga på delvis mycket våghalsiga kalkyler, som det statistiska materialet knappast tillåter. Den fullständighetsdjävul, som driver fram den totalbild av den ekonomiska utvecklingen, som det här är frågan om, nödvändiggör denna typ av kalkyler. Man saknar vid presentationen av nationalbudgeten, så vitt jag vet, i regel en redovisning av de andra tänkbara alternativ, som kan bilda utgångspunkten för en uppläggning av den ekonomiska politiken. Delvis är det fråga om alternativ, som övervägts och diskuterats inom expertgruppen, men som av okända skäl förkastats. Den utomstående ekonomens uppgift är bl. a. att genom en stimulerande kritik dra fram dessa dolda alternativ i ljuset och få dem diskuterade.

Nationalbudgetberäkningen bygger ju i stor utsträckning på prognoser över produktivitetens utvecklingen, över relationen mellan inkomster och kon-

sumtion, mellan investeringar och produktionsökning m. m. Dessa samband äro delvis rent tekniska, men delvis hämtade ur erfarenheter av utvecklingen under tidigare perioder. Jag har i det föregående berört faran av att precisera en gången periods erfarenheter i koefficienter och trender. Den utomstående ekonomens insats kan här bli att framföra fantasier över alternativa möjligheter och en analys över förutsättningarna för dessa. Det ekonomiska livet innehåller ju ett stort mått av överraskningar, av risker och chanser beträffande olika händelseförlopp. Det är ur dessa synpunkter förmädet av nationalbudgetens konstruktörer att passa in dessa ovissa framtidsutsikter i ett enda alternativ. Det bör vara rimligare, att framlägga maximi- och minimalalternativ inom vilka ett sannolikhetsfält kan antagas ligga.

Beräkningarna bygga i sista hand på kunskaper om möjliga reaktioner från de enskilda företagens och från inkomsttagarnas sida. Antaganden om produktivitetens utveckling, om samband mellan investeringar och produktion o. s. v. beror ju på hur företagen fungerar i ett halvt fritt och halvt reglerat näringsliv. Näringslivets anpassningsförmåga och initiativkraft blir ju under olika betingelser utslagsgivande för de faktiska resultaten. Man kan inte bara förutsätta reaktionssätten i form av givna koefficienter, hämtade ur en gången tids erfarenheter. Det kan vara frågan om harmoni och disharmoni mellan centrala planer och enskilda företags reaktionssätt. Nationalbudgetsammanställningen — och detsamma gäller för övrigt också den Keyneska teorien — söker på ett schematiskt sätt sammanfatta den komplicerade mångfalden av individuella anpassningsförlopp till totalsummor. Detta är nödvändigt för överblicken, men metoden bör i och för sig inte tillåta, att man försummar de enskilda företagens och de enskilda inkomsttagarnas i olika situationer ytterst komplicerade reaktionssätt. Den Keyneska teoriens och nationalbudgetens schematiska sammanfattningar bör underbyggas resp. kritiseras med hjälp av partialanalys för ett representativt urval av företag, visande hur dessa i en given ekonomisk situation och med utgångspunkt från en given ekonomisk politik kan tänkas reagera, för att sedan bygga upp dessa reaktionssätt till en totalbild av den sannolika ekonomiska utvecklingen. Min slutsats på denna punkt utmynnar alltså i det alltmer vanliga ropet på en syntes av mikro- och makroanalys. Med utgångspunkt ifrån mikroanalys över de enskilda företagens läge och reaktionssätt kan man också komma fram till ett närmare studium av de förutsättningar beträffande produktivitetens utveckling, export- och investeringsbenägenhet, som nationalbudgeten bl. a. bygger på.

En utopiskt tänkande nationalekonom, som vill söka förklara den totala ekonomiska utvecklingen under nuvarande förhållanden, bör givetvis även söka inkludera en förklaring av statsmakternas reaktionssätt. Liksom den enkla vinstmaximeringens normer håller på att överges vid analysen av det

enskilda företagens reaktioner i olika situationer, bör man givetvis inte heller förutsätta enkla och rationella handlingsmönster, när man avser att förklara statens ekonomiska politik. På den punkten behövs nog ingen varning. De tio senaste årens utveckling, med den snabba och säkerligen bestående utbredningen av statligt administrativt inflytande över näringslivet ställer dock oavvisliga krav på en nyorientering av analysmetoderna. Det är frågan om olika slag av ekonomisk-politisk analys, där en sammanmältning av modern statskunskap, ekonometrisk teori och institutionellt kunnande blir av avgörande betydelse. Jag vill i detta sammanhang som en ytterligare synpunkt på de behov av ekonomisk teori, som detta senaste stadium av ekonomisk politik ställer, nämna, att teorierna för välfärdsökonomien som bekant är på väg att bli moderna igen. Det är ju också tydligt, att när man lägger upp planer på kort sikt och på längre sikt, så behövs det normer för avvägning av olika slag av behov. Man behöver sätta samhällseliga prioriteter för olika behov för att avgöra vilka som skall komma i första hand, och vilka som skall skjutas tillbaka. Här finns utrymme för mycket intelligent och också mycket meningslöst arbete. Ett gammalt mysterium kallas med andra ord tillbaka. Här är det av största vikt att ekonomerna så mycket som möjligt håller tillbaka värde metafysiken och i stället inriktar forskningen på teori- och metodundersökningar, inte minst för att just utröna, på vilka grunder man kan veta något om hur olika alternativ för produktionsutvecklingen påverkar den reala nettosociala inkomsten (som ett mått på »welfare«). Vi behöver sålunda för det femte stadiets ekonomiska politik åtminstone på något längre sikt en ny ekonomisk teknologi, eftersom man nämligen inte vill och inte kan överlåta kalkylerandet och anpassningen mellan behov och tillgång till en marknad med konkurrens och fri prisbildning.